

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
DOCTORADO EN CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN**



**CAMBIO POLÍTICO Y SISTEMAS DE
GESTIÓN EN GOBIERNOS LOCALES
ANÁLISIS COMPARADO DE LOS MUNICIPIOS DE CULIACÁN,
HERMOSILLO Y ZACATECAS (1998-2008)**

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
PRESENTA**

CARLOS LÓPEZ PORTILLO TOSTADO

DIRECTOR: DR. JOSÉ GASCA ZAMORA

FEBRERO DE 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

CONTENIDO

Parte introductoria	Página
Contenido.....	2
Relación de tablas.....	6
Relación de gráficas.....	9
Relación de figuras.....	11
Resumen.....	12
Introducción.....	18
I. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y APROXIMACIONES TEÓRICAS.....	25

EL DEBATE DEL CAMBIO POLÍTICO Y LOS SISTEMAS DE GESTIÓN: UN PUNTO PROBLEMÁTICO

APROXIMACIONES TEÓRICAS PARA EL ANÁLISIS DEL PROBLEMA DE CAMBIO POLÍTICO Y SISTEMAS DE GESTIÓN

El marco de la administración pública

Antecedentes teóricos

Nuevo institucionalismo politológico

Nueva gestión pública

Teorías

Nuevo institucionalismo politológico

Nueva gestión pública

Geografía regional

Definición de categorías y variables

II. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE GOBIERNOS LOCALES.....	83
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	
<i>La experiencia de los municipios italianos (innovaciones y desarrollo de la capacidad del gobierno local)</i>	
<i>La descentralización del gobierno municipal de Montevideo</i>	
MEJORA REGULATORIA	
GOBIERNO ELECTRÓNICO	
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
<i>Experiencias de Cataluña, España</i>	
<i>Presupuesto participativo en Sao Paulo, Brasil</i>	
III. MARCO CONTEXTUAL DE LA GESTIÓN LOCAL EN MÉXICO.....	105
MARCO JURÍDICO	
INSTRUMENTOS PARA LA PLANEACIÓN MUNICIPAL	
RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	
IV. METODOLOGÍA E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN.....	123
DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	
<i>El método por su enfoque, tipo y diseño</i>	
<i>Estudio de caso</i>	
<i>Conceptualización y operacionalización de variables</i>	
<i>Estrategias e instrumentos de recolección de datos</i>	
V. INFORMACIÓN SOCIO DEMOGRÁFICA Y PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.....	141
MUNICIPIO DE CULIACÁN	

Aspectos socioeconómicos

Estructura organizacional

Mejora regulatoria

Gobierno electrónico

Participación ciudadana

MUNICIPIO DE HERMOSILLO

Aspectos socioeconómicos

Estructura organizacional

Mejora regulatoria

Gobierno electrónico

Participación ciudadana

AYUNTAMIENTO DE ZACATECAS

Aspectos socioeconómicos

Estructura organizacional

Mejora regulatoria

Gobierno electrónico

Participación ciudadana

VALORIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON RELACIÓN A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LA GOBERNABILIDAD

DEMOCRÁTICA

Estructura organizacional

Mejora regulatoria

Gobierno electrónico

Participación ciudadana

VI. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS. INTEGRACIÓN DEL CONJUNTO DE LOS TRES MUNICIPIOS.....	217
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	
MEJORA REGULATORIA	
GOBIERNO ELECTRÓNICO	
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
PRUEBA DE HIPÓTESIS	
APORTACIÓN	
CONCLUSIONES.....	272
REFERENCIAS.....	286
ANEXOS.....	296

Relación de tablas

Tabla 1 Algunas diferencias de orientación y contenido en reformas de Nueva Gestión Pública (NGP) y democratización de gobiernos locales

Tabla 2 Sinopsis de las aproximaciones teóricas

Tabla 3 Operacionalización de variables (estructura organizacional)

Tabla 4 Operacionalización de variables (mejora regulatoria)

Tabla 5 Operacionalización de variables (gobierno electrónico)

Tabla 6 Operacionalización de variables (participación ciudadana)

Tabla 7 Operacionalización de variables (capacidad institucional)

Tabla 8 Número de entrevistados por municipio

Tabla 9 Ejemplo de valorización

Tabla 10 Cobertura de servicios públicos de Culiacán

Tabla 11 Comportamiento electoral de Culiacán (1998-2007)

Tabla 12 Relación de Presidentes Municipales de Culiacán (1999- 2010)

Tabla 13 Plantilla de personal del municipio de Culiacán (2005-2007)

Tabla 14 Plantilla de personal del municipio de Culiacán (2008-2010)

Tabla 15 Cobertura de servicios públicos de Hermosillo

Tabla 16 Comportamiento electoral de Hermosillo

Tabla 17 Relación de Presidentes Municipales de Hermosillo (1998-2009)

Tabla 18 Plantilla de personal del municipio de Hermosillo (2004-2006)

Tabla 19 Plantilla de personal del municipio de Hermosillo (2006-2009)

Tabla 20 Número de asistentes a cursos de capacitación

Tabla 21 Cobertura de servicios públicos de Zacatecas

Tabla 22 Comportamiento electoral de Zacatecas (1998-2007)

Tabla 23 Relación de Presidentes Municipales de Zacatecas (1998-2010)

Tabla 24 Plantilla de personal del municipio de Zacatecas

Tabla 25 Valorización de la intensidad de la Nueva Gestión Pública (NGP) en estructura organizacional (1998-2008)

Tabla 26 Valoración de la intensidad de la NGP en mejora regulatoria (1998-2008)

Tabla 27 Valoración de la intensidad de la NGP en gobierno electrónico (1998-2008)

Tabla 28 Valoración de la intensidad de la NGP en participación ciudadana (visión del ciudadano como cliente) (1998-2008)

Tabla 29 Valoración de la intensidad de la NGP de la participación ciudadana en la gestión pública (cogestión) (1998-2008)

Tabla 30 Total de intensidad de la NGP y la gobernabilidad democrática (1998-2008)

Tabla 31 Modelos organizacionales de las administraciones municipales

Tabla 32 Estructura decisoria (Culiacán, Hermosillo, Zacatecas)

Tabla 33 Sistema de planeación (Culiacán, Hermosillo, Zacatecas)

Tabla 34 Sistema de dirección (Culiacán, Hermosillo, Zacatecas)

Tabla 35 Sistema de evaluación (Culiacán, Hermosillo, Zacatecas)

Tabla 36 Percepción del contexto (Culiacán, Hermosillo, Zacatecas)

Tabla 37 Comportamiento organizacional (Culiacán, Hermosillo, Zacatecas)

Tabla 38 Liderazgo (Culiacán, Hermosillo, Zacatecas)

Tabla 39 Sistemas de gestión (Culiacán, Hermosillo, Zacatecas)

Tabla 40 Cursos de capacitación (contenidos) (Culiacán, Hermosillo, Zacatecas)

Tabla 41 Mejora regulatoria (Culiacán, Hermosillo, Zacatecas)

Tabla 42 Gobierno electrónico (Culiacán, Hermosillo, Zacatecas)

Tabla 43 Participación ciudadana (Culiacán, Hermosillo, Zacatecas)

Tabla 44 Coeficiente de correlación entre estructura organizacional y mejora regulatoria

Tabla 45 Coeficiente de correlación entre estructura organizacional y gobierno electrónico

Tabla 46 Coeficiente de correlación entre estructura organizacional y participación ciudadana (cogestión)

Tabla 47 Coeficiente de correlación entre estructura organizacional y participación ciudadana (cliente)

Tabla 48 Coeficiente de correlación entre mejora regulatoria y gobierno electrónico

Tabla 49 Coeficiente de correlación entre mejora regulatoria y participación ciudadana (cliente)

Tabla 50 Coeficiente de correlación conjunta entre estructura organizacional, mejora regulatoria y gobierno electrónico

Relación de gráficas

Gráfica 1 Recursos humanos y materiales del municipio de Culiacán

Gráfica 2 Mejora regulatoria. Representación porcentual de proyectos productivos del municipio de Culiacán

Gráfica 3 Gobierno electrónico. Inversión por trienio en el municipio de Culiacán

Gráfica 4 Participación ciudadana. Comités constituidos por trienio en el municipio de Culiacán

Gráfica 5 Promedio de integrantes de comités constituidos por trienio en el municipio de Culiacán

Gráfica 6 Recursos humanos y materiales del municipio de Hermosillo

Gráfica 7 Mejora regulatoria. Representación porcentual de proyectos productivos del municipio de Hermosillo

Gráfica 8 Gobierno electrónico. Inversión por trienio en el municipio de Hermosillo

Gráfica 9 Participación ciudadana. Comités constituidos por trienio en el municipio de Hermosillo

Gráfica 10 Promedio de integrantes de comités constituidos por trienio en el municipio de Hermosillo

Gráfica 11 Recursos humanos y materiales del municipio de Zacatecas

Gráfica 12 Mejora regulatoria. Representación porcentual de proyectos productivos del municipio de Zacatecas

Gráfica 13 Gobierno electrónico. Inversión por trienio en el municipio de Zacatecas

Gráfica 14 Participación ciudadana. Comités constituidos por trienio en el municipio de Zacatecas

Gráfica 15 Promedio de integrantes de comités constituidos por trienio en el municipio de Zacatecas

Gráfica 16 Cursos de capacitación realizados por trienio

Gráfica 17 Trabajadores participantes en cursos de capacitación por trienio

Gráfica 18 Promedio de trabajadores participantes en cursos de capacitación por trienio

Gráfica 19 Mejora regulatoria. Proyectos productivos por trienio

Gráfica 20 Inversión en proyectos productivos por trienio

Gráfica 21 Proyectos productivos por municipio

Gráfica 22 Proyectos productivos por municipio. Porcentaje por trienio

Gráfica 23 Inversión en gobierno electrónico por trienio

Gráfica 24 Comités constituidos por trienio

Gráfica 25 Participación ciudadana. Integrantes por trienio

Gráfica 26 Promedio de integrantes por trienio

Gráfica 27 Grado de correlación entre estructura organizacional y mejora regulatoria

Gráfica 28 Grado de correlación entre estructura organizacional y gobierno electrónico

Gráfica 29 Grado de correlación entre estructura organizacional y participación ciudadana (cliente)

Gráfica 30 Grado de correlación entre mejora regulatoria y gobierno electrónico

Gráfica 31 Grado de correlación entre mejora regulatoria y participación ciudadana (cliente)

Relación de figuras

Figura 1 Mapa de investigación

Figura 2 Estructura organizacional del municipio de Culiacán (2008-2010)

Figura 3 Estructura organizacional del municipio de Hermosillo (2003-2006)

Figura 4 Estructura organizacional del municipio de Zacatecas (2004-2007)

Figura 5 Estructura organizacional del municipio de Zacatecas (2007-2010)

RESUMEN

La administración pública constituye una de las principales correlaciones con la democracia de mejor desempeño o de calidad, así como un sistema de valores, reglas y procedimientos que orienten el cumplimiento de sus objetivos hacia la responsabilidad social. Con el gobierno en acción, se materializan las intencionalidades provenientes de otros espacios del poder público, elegidos abierta y pluralmente.

Al estudiar los cambios políticos y los sistemas de gestión en gobiernos locales en nuestro país, las investigaciones abarcan un amplio abanico de temas que van desde las habilidades tanto administrativas como organizacionales presentes en las administraciones municipales, la gobernabilidad pública local, las políticas públicas municipales y la modernización del aparato administrativo.

Resulta pertinente precisar el alcance del concepto de cambio político a utilizar en el trabajo, refiriéndose más específicamente a la alternancia política como el proceso en el que autoridades municipales de partidos políticos diferentes, asumen el poder; por tanto, la presente investigación toca el tema de la alternancia política y la capacidad institucional de los gobiernos locales, ejemplificado en los municipios de Culiacán como caso espejo, donde no se han presentado cambios políticos en el periodo considerado; Hermosillo y Zacatecas, porque son municipios en los que sí han ocurrido cambios políticos, como expresión de la alternancia política.

El problema que aborda es la democratización de la gestión pública y la modernización administrativa en tres municipios del país, en relación con el cambio político visto mediante cuatro variables: estructura organizacional, mejora regulatoria, gobierno electrónico y participación ciudadana.

El diseño de la investigación es cuasiexperimental, descriptivo, correlacional y explicativo, con un enfoque dominante, que es el cuantitativo. La dimensión temporal es longitudinal de un periodo de diez años (1998-2008). Como instrumentos de acopio de información se utilizó la observación; el análisis documental; entrevistas; y por último, el cuestionario.

De los hallazgos, se puede inferir lo siguiente: las administraciones municipales de Culiacán (PRI) y Zacatecas (PRD) presentan rasgos de modelo organizacional tradicional, al contar con estructuras organizacionales en forma piramidal con un diseño vertical, exceso de mandos jerárquicos, alto grado de formalización y rigidez en la asignación de roles y funciones. Por su parte, la administración municipal de Hermosillo (PAN) presenta esos mismos rasgos, con la variante de que trabajan con estructuras por proyectos estratégicos y matriciales, lo que les permite una mayor flexibilidad en sus programas, sobre todo, en las dependencias que ofrecen servicios públicos.

Los sistemas de gestión de las administraciones municipales bajo estudio, presentan semejanzas entre las administraciones municipales de Culiacán (PRI) y de Hermosillo (PAN) en lo relacionado a la influencia de la nueva gestión pública en cuanto al uso de internet, la planeación estratégica y la evaluación de los resultados; sin embargo, en la administración del PRI persisten en un tratamiento político de los asuntos administrativos, mientras que en la administración panista la orientación es gerencial. Por su parte, el PRD le otorga a la participación ciudadana un papel central en los procesos de modernización administrativa y en la toma de decisiones.

De frente al cambio político de una administración municipal panista por una encabezada por el PRI en el periodo 2006-2009 en el municipio de Hermosillo, éste conserva casi en su totalidad la estructura orgánica anterior; es el mismo caso de Zacatecas,

donde la nueva administración del PAN del periodo 2007-2010, conserva la misma estructura orgánica de las administraciones perredistas.

En ese mismo sentido, en el programa de mejora regulatoria son las relaciones intergubernamentales las que definen su profundidad, ejemplificando: es la administración municipal del PRI en Hermosillo, la que de manera conjunta con el Gobierno del Estado de filiación priista, donde se logran mayores avances en este proceso; a diferencia de las autoridades municipales panistas, en donde el carácter de gobierno yuxtapuesto o dividido, fue una condicionante. Para el municipio de Zacatecas no se cumple esta situación, ya que las nuevas autoridades municipales panistas le dieron continuidad al programa establecido.

En materia de gobierno electrónico, los cambios políticos no tienen mayor relevancia; esto es, hay una dinámica propia, en la que más bien la capacidad financiera de los municipios es determinante, por sus posibilidades de inversión en ese renglón.

Para los gobiernos de los tres municipios, la participación ciudadana se constituye en un eje central de su agenda; sin embargo, se advierten diferentes formas y mecanismos para promoverla. Frente al cambio político, en Hermosillo la administración municipal del PRI formaliza un nuevo reglamento de participación ciudadana y establece la figura del auditor ciudadano; por su parte, en Zacatecas el gobierno municipal panista establece un programa titulado “Presidente en tu colonia”, retomando las prácticas establecidas por los gobiernos panistas.

Como caso espejo, el ayuntamiento de Culiacán, en donde no se presentan cambios políticos, se observa lo siguiente: conservan la misma estructura orgánica; en mejora regulatoria, hay una línea de continuidad en las acciones de simplificación de trámites para la instalación de nuevas empresas, así como apoyos a sectores productivos, con una estrecha coordinación con el Gobierno del Estado; en gobierno electrónico, se ha avanzado

de manera permanente, y a través del programa “Ciudad Digital” se ofrece internet gratuito en diferentes puntos de la ciudad. Por último, en cuanto a participación ciudadana, se ha orientado a la conformación de comités comunitarios y la creación de consejos consultivos en las áreas de servicios públicos, desarrollo urbano y en seguridad pública.

Los sistemas de medición empleados mediante la técnica de valorización de asignaciones, dan como resultado diferentes grados de intensidad con relación a la Nueva Gestión Pública (NGP) y la gobernabilidad democrática: entre los hallazgos relativos a la categoría de estructura organizacional, la mayor intensidad de uso de las recomendaciones de la Nueva Gestión Pública (NGP) le corresponde a Hermosillo (PAN); en mejora regulatoria, hay un porcentaje igual de intensidad entre Culiacán (PRI) y Hermosillo (PAN); en gobierno electrónico, Culiacán (PRI) lo encabeza con acciones de uso óptimo de TICs; en participación ciudadana (como cliente), Hermosillo (PAN) reúne un porcentaje mayor de acciones de clientelización; mientras que en lo relativo a la participación ciudadana (cogestión), la intensidad con relación a los postulados de la gobernabilidad democrática, los tres municipios cuentan con el 100% de los programas, acciones y mecanismos orientados a democratizar la gestión pública local.

Por su parte, la correlación de variables nos arroja los resultados siguientes:

La estructura organizacional y la mejora regulatoria tienen una fuerte correlación positiva, es decir, al aumentar una la otra también aumenta, ya que toda mejora regulatoria tiene que estar acompañada de instrumentos jurídicos en particular, orientados a la simplificación de trámites y la creación de oficinas administrativas que operen el programa.

La estructura organizacional y el gobierno electrónico tienen una débil correlación positiva, es decir, al aumentar una la otra aumenta muy poco. Se explica en razón de que el gobierno electrónico es prospectivo, orientado al futuro, en tanto que en la medida en que la

sociedad y los servidores públicos logren mayores habilidades y confianza en el manejo de los procesos electrónicos, habrá una mayor correlación entre ambas variables.

La estructura organizacional y la participación ciudadana (cogestión) tienen nula variabilidad, ya que hay lógicas diferentes: mientras la estructura organizacional se enfoca a mejorar los procesos internos del aparato público, la participación ciudadana en la gestión pública se orienta a la inclusión de la ciudadanía en los procesos de consulta, decisión y evaluación del gobierno local.

La estructura organizacional y la participación ciudadana (cliente) tienen una fuerte correlación positiva, cuando una aumenta la otra también, ya que hay una correlación directa entre la búsqueda de eficiencia, eficacia y legitimidad por medio de la estructura organizacional y la satisfacción del usuario, lo que se traduce en una respuesta inmediata en el servicio brindado.

La mejora regulatoria y el gobierno electrónico tienen una relación poco más que moderada, ya que cada variable conlleva elementos positivos como lo es la innovación, y negativos como las capacidades y herramientas de los instrumentadores de las políticas. En el caso de la mejora regulatoria, se trabaja hacia adentro, con un impacto hacia afuera.

La mejora regulatoria y la participación ciudadana (cliente) tienen una correlación casi perfecta, como aumenta una la otra también aumenta, ya que en la medida en que se mejoren los tiempos de simplificación de trámites, mayor será el agrado del cliente-usuario.

Finalmente, la estructura organizacional, la mejora regulatoria y el gobierno electrónico tienen una correlación en la que el desempeño de la estructura organizacional, tiene una fuerte influencia en la mejora regulatoria y el gobierno electrónico. Una mejora en la estructura organizacional conlleva por sí misma una tendencia a mejorar todos los marcos normativos de sus procedimientos, y acudir a todo el instrumental posible en la

búsqueda de la satisfacción del usuario final. La mejora regulatoria es una condición *sine quanon* para el mejor desempeño de la estructura organizacional; además, esto exige que se modernicen las herramientas y capacidades tecnológicas del aparato público.

Con el desarrollo anterior de correlación de variables, se observa y comprueba de manera clara, cómo las características de la estructura organizacional hacen un punto de inflexión, sobre las otras variables.

INTRODUCCIÓN

Para el año 2000 había en México 2, 443 municipios, los cuales muestran una distribución heterogénea y poco uniforme por cada entidad federativa, ya que hay algunos con alta densidad geográfica y extensión territorial, en contraparte, en otros casos se presenta una excesiva pulverización (Oaxaca tiene 570 municipios *versus* Baja California que cuenta con cinco). Pese y por esta heterogeneidad, las disposiciones legales de estos municipios contemplan diferentes categorías como ciudades, agencias, localidades, villas, sindicaturas, comisariados, rancherías, entre otras, con el propósito de facilitar su administración (Gasca, 2009: p.50).

La administración pública mexicana en lo general y los gobiernos locales - al nivel de gobierno municipal - en lo particular, no son ajenos a las transformaciones que han sufrido las administraciones públicas contemporáneas; mucho menos lo es el Estado mexicano. Cabe señalar que hasta 1989, solamente 39 de 2, 387 municipios que había entonces eran gobernados por partidos distintos al PRI: 1.84 % de la población. Hacia diciembre del año 2000, ese número ya había aumentado a más de 500 ayuntamientos de signo distinto al PRI, mientras que este conservaba 1 382 alcaldías de 2 427, que había en el país. En términos de población, el PRI gobernaba al final del año 2000 a 44.11 % en el ámbito municipal; el PAN a 37 % y el PRD al 15%, lo que denota que la alternancia en los gobiernos locales había sido experimentada por el 63.6 % de la población (Merino, 2003: p.26).

Conviene precisar el alcance del concepto de cambio político, el cual según Burdeau (2000) los sistemas políticos están sometidos a la necesidad de realizar permanentes cambios adaptativos ante las nuevas circunstancias. Pero hay otro tipo de cambios, que se

producen cuando las circunstancias internas y externas que debe enfrentar el sistema no pueden ser superadas mediante cambios adaptativos, y requieren cambios disruptivos, esto es, cambios que modifican la estructura interna del sistema y hasta cierto punto su identidad y sentido de su misión política, aunque no afecten los rasgos esenciales del modo de ser de un pueblo (Burdeau, citado en Arnoletto, 2007: p. 8).

Para efecto de análisis e interpretación de esta investigación, el tipo de cambio político que se considera es el de los cambios adaptativos, en el que supone la posibilidad de que las diferentes fuerzas políticas pueden alcanzar el poder, mediante las correspondientes elecciones. Consecuentemente, el cambio político y la alternancia electoral son vistos, entonces, como producto complejo de la realidad social que conviene estudiar constantemente.

Conviene destacar que los cambios políticos que se han dado en el país son la alternancia en los tres órdenes de gobierno, la integración plural del Congreso y gobiernos sin mayoría, etcétera. El plano en el que está la presente investigación, son los cambios políticos que se expresan mediante la alternancia, esto es, autoridades municipales de partidos políticos distintos que asumen el poder.

En este contexto, cabe preguntarse entonces: ¿En qué medida y a qué nivel impacta el cambio político, en la modernización de los sistemas de gestión de los gobiernos locales?

Con esta interrogante nace la idea de realizar la presente investigación, que tuvo como propósito realizar un estudio comparativo entre tres municipios del país, para identificar sus capacidades institucionales y establecer acciones, avances y déficit institucional en cuatro variables: estructura organizacional, mejora regulatoria, gobierno electrónico y participación ciudadana.

Los municipios de Culiacán, Hermosillo y Zacatecas fueron seleccionados como objeto de estudio de esta investigación, porque son municipios en los que han ocurrido cambios políticos, con excepción de la capital de Sinaloa. En el caso del municipio de Culiacán, éste ha sido gobernado por el PRI en los cuatro trienios bajo estudio (1998-2008), considerado un caso espejo, donde no se ha dado el cambio político; Hermosillo, que ha sido gobernado por el PAN en los tres últimos trienios (1998-2006), ya que gobernó el PRI en el periodo 2006 – 2009. Por último, Zacatecas, en donde las autoridades municipales han sido del PRD en los tres trienios previos. Gobernó el PAN en el periodo 2007-2010, siendo su presidente municipal el Lic. Cuauhtémoc Calderón Galván.

Aunado a los cambios políticos, la estrategia de selección de los municipios se debe a que son capitales de estados, ubicados en la parte noroeste y centro norte del país, con gobiernos estatales yuxtapuestos o divididos, excepto Culiacán y con ciertas características económicas similares.

Si bien es cierto que los ayuntamientos tienen diversas modalidades en la provisión de servicios y diferentes funciones, las variables fueron seleccionadas debido a su incidencia con el problema de investigación planteado, son rasgos sustantivos de la esencia de los gobiernos modernos, porque permite realizar un análisis comparativo entre los municipios seleccionados para identificar sus esfuerzos en la modernización de la gestión interna y la promoción de nuevos modos de gobernabilidad local, mediante procedimientos de consulta y participación ciudadana. Estas variables van en consonancia con el tipo de municipio seleccionado, ya que en los municipios chicos este tipo de estudio es más complejo, debido a que sus prioridades son de carácter muy básico, tienen grandes limitaciones económicas y organizacionales del capital humano.

El modelo de gestión tradicional ya no resuelve los problemas sociales, ni en términos de eficiencia, eficacia y legitimidad, por tanto, el que llega a gobernar busca la legitimidad mediante la resolución de las demandas ciudadanas al aparato administrativo. El actor sociedad ha tenido una transformación por los efectos de la educación, los canales de comunicación, la economía, las influencias externas y los flujos migratorios, lo que permite observar referentes modernos de gestión; por tanto, es una sociedad más crítica, más demandante, rebasando los límites de la gestión pública tradicional y sus autoridades.

El recorrido de la investigación permitió acercarse a varias disciplinas que resultan pertinentes para el análisis de estos temas: el nuevo institucionalismo politológico, la nueva gestión pública y la geografía regional. Se acude a un modelo contemporáneo (NGP), porque los problemas de las administraciones públicas modernas en contextos políticos de alta competencia, ya no pueden explicarse con conceptos limitados de la administración pública tradicional.

La hipótesis general es la siguiente: en un contexto de competencia y alternancia política en el que se desenvuelven los gobiernos locales de México, el comportamiento de la estructura organizacional determina el desempeño de la mejora regulatoria, el gobierno electrónico y la participación ciudadana.

El trabajo de tesis tiene un enfoque mixto; esto es, se combina lo cualitativo al estudiar los rasgos organizacionales de tres administraciones públicas municipales con lo cuantitativo, al analizar el comportamiento de variables e indicadores para llevar a cabo análisis estadístico sobre desempeño institucional. Cabe señalar, que hay un enfoque dominante, que es el enfoque cuantitativo, al establecer índices de intensidad y correlación de variables, como producto esencial de la investigación; a partir de los datos, se hace la

inferencia cualitativa, derivada de nuestra formación teórica y de los autores considerados en el texto.

Los procesos de cambio y reformas en la administración pública adoptan énfasis, orientaciones, modalidades y ritmos diferentes en su ejecución; sin embargo, la dinámica de los procesos no pueden gestar cambios en todas las áreas que integran la organización. Una primera situación de cambio - según Cabrero (1995) - es la que se caracteriza por una orientación al interior del aparato público, con el propósito de modificar las estructuras organizacionales, para el logro de una mayor eficiencia del aparato administrativo. La segunda situación se orienta a inducir cambios tanto al interior del aparato como en su relación con el público, en donde la preocupación fundamental es la eficacia del aparato, buscando una rearticulación con los usuarios; finalmente, se plantea que las organizaciones públicas se constituyan en mecanismos estratégicos de ajuste e interlocución entre el Estado y la sociedad civil en búsqueda de mayores niveles de legitimidad. Consecuentemente, con estas consideraciones teóricas se considera que la variable independiente es la estructura organizacional, mientras que las variables dependientes son: mejora regulatoria, gobierno electrónico y participación ciudadana.

La técnica estadística utilizada para medir la intensidad de los gobiernos locales con relación a la Nueva Gestión Pública (NGP) y la gobernabilidad democrática, es la valorización de asignaciones. Enseguida, se aplica el coeficiente de correlación, para medir la relación lineal entre dos variables, y el coeficiente de determinación para tres variables; asimismo, se hace una presentación gráfica de barras y de pastel de los datos derivados de las acciones de gobierno, correspondientes a las cuatro variables de estudio de la investigación.

En la recolección de datos, se enfatiza el análisis y la revisión de documentos y publicaciones oficiales de información histórica y estadística sobre economía, demografía y el sistema político regional y local, así como las acciones de los gobiernos municipales, a través de la consulta de Planes Municipales de Desarrollo, Informes de Gobierno Municipales, hemerotecas, archivos, etcétera.

Se aplicaron entrevistas semiestructuradas a los principales servidores públicos en ejercicio de sus funciones, con un guión flexible de tópicos y reflexión abierta de diversos temas, que permita responder las preguntas clave de la investigación.

También se llevó a cabo la aplicación del cuestionario denominado “*Check list* organizativo” a los encargados de las áreas de desarrollo organizacional de los municipios bajo estudio, con el propósito de tener un panorama preciso de la organización en su conjunto, así como sus particularidades en el desempeño de sus labores. Para cerciorarse de la confiabilidad del estudio de caso se efectuó la triangulación, que consiste en efectuar una contrastación entre los datos obtenidos de la investigación empírica, las perspectivas teóricas y la opinión del investigador.

Para lograr el propósito enunciado, el trabajo consta de seis capítulos, una introducción y las conclusiones. El primero contiene el planteamiento del problema y las aproximaciones teóricas para su comprensión y análisis; en el segundo, se describen algunas experiencias internacionales relevantes en materia de gestión local y participación ciudadana; el tercero contempla los elementos contextuales del municipio en México, tales como las bases jurídicas, de planeación y de coordinación; en el cuarto se presenta la metodología y los instrumentos de investigación; en el quinto y sexto se presenta propiamente el estudio de caso, en el que se describen y analizan las acciones que en cada periodo de gobierno se emprendieron en materia de estructura organizacional, mejora

regulatoria, gobierno electrónico y participación ciudadana, así como aspectos socioeconómicos de los municipios bajo estudio. Asimismo, se muestra una interpretación cruzada confrontándolos entre sí e identificando semejanzas y diferencias, procurando reconocer los factores claves que en la construcción de una gestión local eficiente y legítima parece son determinantes; por último, se presentan las conclusiones de la investigación.

En este espacio, quiero dejar constancia de mi permanente agradecimiento por el apoyo recibido en el desarrollo y conclusión de esta investigación al Dr. José Gasca Zamora en su calidad de Director de tesis, quien nunca perdió la confianza en mí; a los Doctores Rosalinda Gámez Gastélum y Ezequiel Avilés Ochoa, tutores críticos y propositivos en todo momento. Asimismo, aprecio las observaciones y recomendaciones de los Doctores Felipe Torres Torres y Alejandro Méndez Rodríguez, distinguidos miembros del Sínodo.

Enseguida, se abordará el capítulo relacionado con el planteamiento del problema de la investigación y las aproximaciones teóricas.

I

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y APROXIMACIONES TEÓRICAS

EL DEBATE DEL CAMBIO POLÍTICO Y LOS SISTEMAS DE GESTIÓN: UN PUNTO PROBLEMÁTICO

Como lo señala Cabrero (1999), en México la mayor parte de las administraciones municipales están aún en una fase de construcción de los sistemas más elementales; otros intentan ya algunas estrategias de mejora en la administración tradicional, para hacer más clara su organización interna y tener más capacidad de respuesta. Finalmente, otras administraciones municipales se encuentran en una fase de modernización en la que intentan cambios profundos para dejar atrás una administración tradicional y pasar a una administración altamente flexible, orientada al ciudadano-usuario, que utiliza intensivamente tecnologías de información y que se inscribe en las modernas corrientes de la Nueva Gestión Pública Pública.

De entre los problemas que presentan los municipios mexicanos sobresalen la persistencia de sistemas administrativos obsoletos, la precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, la ausencia de una cultura organizacional, la falta de profesionalización de los funcionarios municipales y una incipiente democracia municipal.

Cabe mencionar, que en municipios predominantemente rurales, donde aún no están satisfechas las necesidades básicas y hay altos niveles de pobreza, todavía existe un partidismo potencial en la toma de decisiones y la entrega de servicios públicos. Sus sistemas administrativos son muy elementales y el común denominador es la falta de recursos.

Por tanto, la modernización de la gestión municipal encuentra como principal área de preocupación el fortalecimiento y apertura de la institución municipal. En este aspecto, se incluyen puntos que van desde el funcionamiento de la institución, como forma de relación entre gobierno y ciudadanos, hasta las características asumidas por la organización administrativa en este nivel de gobierno. En el primer aspecto se incorporan, como es lógico suponer, las cuestiones políticas de integración de los cabildos y las funciones de sus miembros, mientras en lo organizacional la preocupación se centra en la búsqueda de mejores resultados y de calidad en los procesos administrativos. Aunque el mismo término "modernización" ha adquirido una connotación discursiva asociada a los programas de gobierno, - además, derivados de una interpretación nacional de paradigmas planteados a nivel internacional- los temas englobados allí son reflejo de una necesidad de transformación, cuya primera lectura indica la necesidad de un "fortalecimiento de la institución" y también muestra la singular importancia del elemento financiero (García del Castillo, 1999: pp. 9-13).

La tendencia hacia un mayor pluralismo y un manejo tecnócrata es aparente en varias áreas clave de la administración pública municipal. Ward (1995) afirma "que en cuanto al manejo fiscal y financiero, se ha dado una mejora esencial en la base fiscal de muchos municipios, especialmente aquellas con poblaciones urbanas sustanciales que forman una base fiscal potencial más fuerte para generar ingresos locales" (Ward, 1995:p.18).

Existe una gran diversidad de estudios, encuentros y experiencias gubernamentales que apuntan a la necesidad de replantear el modelo que se impuso a los gobiernos locales de arriba hacia abajo, del centro a la periferia. Este circuito deberá reformarse en sentido contrario; esto es, desde la vida municipal y desde las regiones hacia el centro.

En este trabajo de investigación se analizan los elementos básicos de la estructura organizacional de los gobiernos locales, ejemplificando con los casos de Culiacán, Hermosillo y Zacatecas, así como las técnicas utilizadas para lograr su misión institucional y su vinculación con la capacidad de respuesta de la administración municipal a demandas ciudadanas, a través de instrumentos y sistemas de gestión.

Específicamente, se trata de identificar las acciones y avances de estos municipios en lo relativo a cuatro aspectos de la nueva gestión pública y de la gobernabilidad democrática en los sistemas de gestión: estructura organizacional, mejora regulatoria, gobierno electrónico y participación ciudadana. Se escogieron estas variables, porque su seguimiento y análisis permite ubicar las diferentes acciones y estrategias que en materia de modernización administrativa y democratización de la gestión pública, asumen los gobiernos locales bajo estudio.

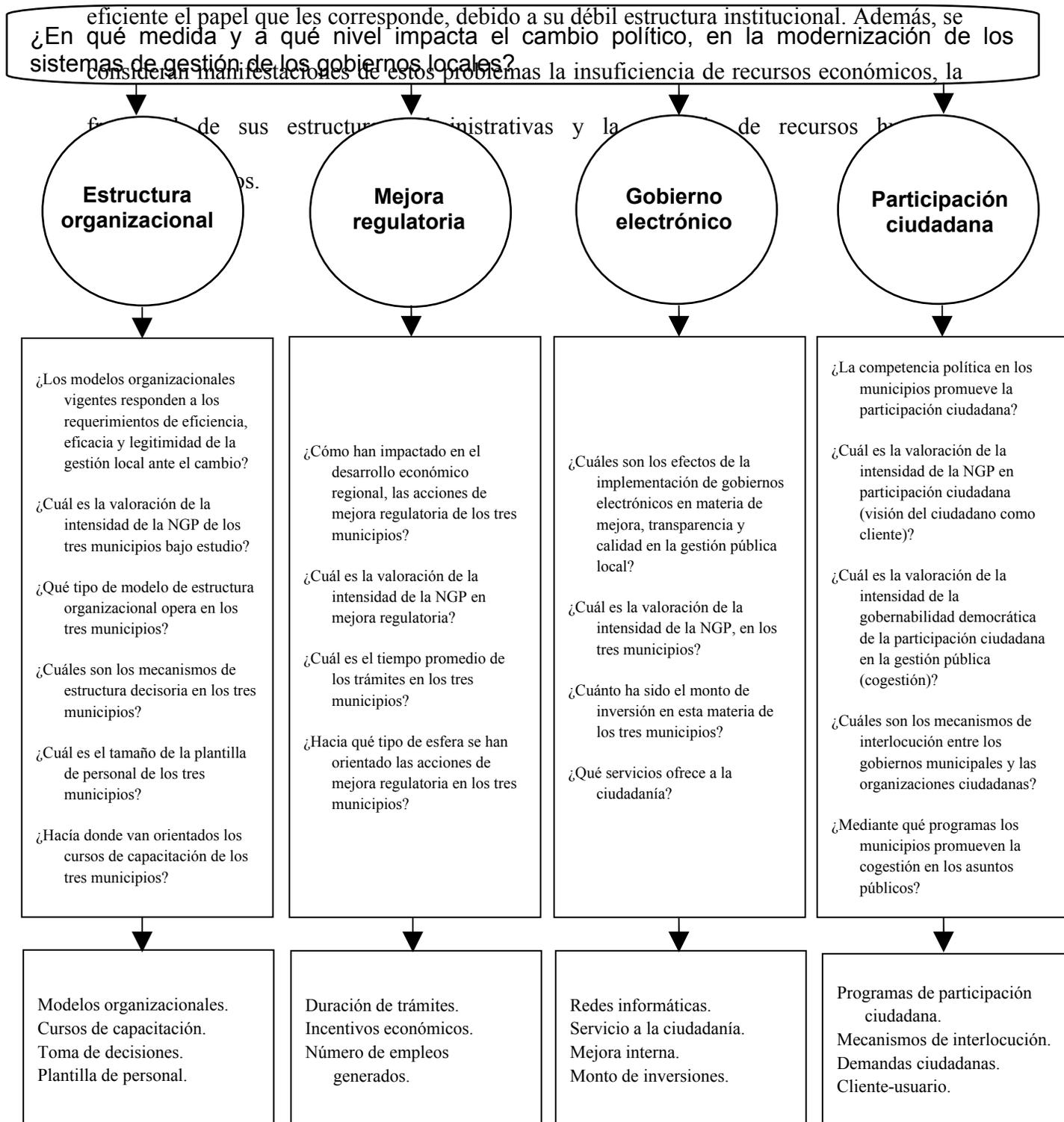
La delimitación temporal del análisis se hace al ejercicio de cuatro periodos municipales (1998-2008), con el fin de estar en condiciones de visualizar la acción pública y su evolución a través del tiempo, privilegiándose los resultados e impactos de la gestión.

El problema central de la investigación es la modernización administrativa y la democratización de la gestión pública en tres municipios del país, en relación con el cambio político visto mediante cuatro variables: estructura organizacional, mejora regulatoria, gobierno electrónico y participación ciudadana.

En otras palabras, el problema central en un contexto de cambio político, es identificar el grado de capacidad institucional de las administraciones municipales de Culiacán, Hermosillo y Zacatecas al evaluar la relación que existe entre las prácticas organizacionales implementadas por presidentes municipales de distintos partidos políticos

y contextos socioeconómicos, con sus estrategias de gestión y los resultados obtenidos en las cuatro variables anteriormente mencionadas (ver figura 1).

Por tanto, el problema central de la investigación se sustenta en que los gobiernos municipales urbanos, semiurbanos y rurales en México no han desempeñado de manera



El objetivo general de la investigación es realizar un estudio comparativo entre los municipios de Culiacán, Hermosillo y Zacatecas para identificar sus capacidades

institucionales y establecer acciones, avances y déficit institucional en las variables anteriormente mencionadas, tomando como referencia las recomendaciones de la Nueva Gestión Pública (NGP) y la gobernabilidad democrática.

Objetivos específicos al cumplimiento del objetivo general:

- Estudiar el comportamiento de los elementos básicos de la estructura organizacional de los tres municipios: diseño formal de la estructura (organigramas), su tamaño, estilos de gestión y sus características de modelo organizacional tradicional o postburocrático.
- Analizar los sistemas de gestión en los tres municipios seleccionados, orientados a las acciones de mejora regulatoria, gobierno electrónico y participación ciudadana.
- Hacer un análisis comparado de los mecanismos utilizados por los tres municipios para promover nuevos modos de gobernabilidad local, mediante procedimientos de consulta y participación ciudadana.
- Identificar el grado de intensidad de los sistemas de gestión en los tres municipios, con las recomendaciones de la Nueva Gestión Pública y la gobernabilidad democrática.
- Avanzar en estudios con evidencia empírica sobre la realidad de los gobiernos locales en México, en un marco de pluralidad política, con el fin de tener mayores elementos para entender el impacto, influencia y modalidades de la nueva gestión pública.

El estudio se justifica ya que la temprana formulación de la NGP como una corriente de pensamiento dominante relativa a aspectos organizacionales del gobierno, ha

dado origen a dos tipos de planteamientos académicos que corresponden al campo de la investigación sobre las políticas públicas: la argumentación sobre temas de doctrina y de políticas; por un lado, y el análisis explicativo de las opciones de política y del cambio organizacional en sistemas complejos de gobierno, por el otro.

Para ubicar el presente trabajo orientado a estudiar empíricamente las prácticas organizacionales y los sistemas de gestión en gobiernos locales, enseguida se hará una revisión de investigaciones de carácter internacional, nacional y local para mostrar la pertinencia y relevancia desde el punto de vista teórico y metodológico del presente trabajo de investigación.

En 1994, Herman Schwartz publicó “*Small States In Big Trouble*”, en donde su propósito principal fue dar cuenta de las similitudes entre Australia, Nueva Zelanda, Suecia y Dinamarca en los años 1980. Su propósito fue describir los cambios ocurridos en la gerencia pública bajo el alcance de la investigación comparada, sobre el cambio institucional y de políticas.

Barzelay (2001) señala que Schwartz obtuvo evidencias de áreas tan dispares como la planificación de gastos y la gerencia financiera, relaciones entre gobierno central y los gobiernos estatales y el diseño organizacional de la provisión de servicios públicos. Sobre estas bases teóricas y empíricas, este autor argumentó que los países bajo estudio eran sumamente similares en términos de los resultados definidos para los casos ya referidos.

Otro trabajo que apareció en ese mismo año (1994) fue el estudio comparativo de Spencer Zifcack de Gerencia Financiera del Reino Unido y del Programa de mejoramiento de la gerencia pública en Australia. Este libro describe los cambios ocurridos en las rutinas organizacionales, en el área de la planificación del gasto y de la gerencia financiera.

Zifcack utilizó métodos descriptivos e ideas teóricas acerca de las intervenciones organizacionales, para conducir las investigaciones sobre estas dos experiencias.

Naschold y Daley realizaron un estudio en 1999 de procesos de modernización en gobiernos locales urbanos, en dos grupos de ciudades durante un periodo de seis años. Los ejes del análisis que utilizaron se centraron en la modernización de la gestión interna, la orientación a reformas inspiradas en el mercado y los procesos de democratización en el gobierno local. Steiner (2000) al analizar el impacto de la NGP en municipalidades suizas, observa que son los municipios más grandes los propensos a adoptar la estrategia de la NGP. Por su parte, Moon y De Leon (2001) de una muestra de más de 1,200 municipalidades en Estados Unidos, constatan que prevalece el discurso de la NGP, aun cuando la práctica no sea tan apegada como el discurso lo presenta. Thoening (1995) estudiando el caso francés, identifica cómo los alcaldes han adoptado el discurso empresarial de la NGP, aun cuando no han perdido su espíritu centralizador en la toma de decisiones (Thoening, citado en Cabrero, 2005: p.7).

En América Latina, la nueva visión de la gestión pública tuvo una amplia difusión a partir de la década de los noventa; la penetración de la gerencia pública se reflejó tanto en el discurso de la administración como en los procesos modernizadores que emprendieron los gobiernos latinoamericanos, en el marco de los mecanismos de ajuste motivados por la crisis económica.

El debate sobre la pertinencia y posibilidades del proceso de transferencia del modelo de gerencia pública hacia América Latina es muy reciente; se tiene el consenso de que es preciso contar con buenas instituciones para impulsar el desarrollo.

No se discute la necesidad de que es preciso mejorar la calidad de las instituciones gubernamentales. El debate se centra en que la aplicación de los modelos gerenciales se

desarrolla a partir de posiciones que ponen el acento en la heterogeneidad de las situaciones nacionales, y en el papel específico de los gobiernos y de los agentes estatales, como responsables de dirigir la agenda y el proyecto político de cada país.

Como lo comentan Arellano y Cabrero (2000):

[...] para el caso de las tecnologías administrativas y organizacionales en las que se comprende la gerencia pública, es preciso tomar en cuenta para entender los procesos particulares de México y América Latina tres factores: primero, la importancia de los procesos de segmentación social y formas de dominación que caracterizan a los países latinoamericanos desde la conquista; segundo, la trascendencia de las redes de relación informales entre los miembros de la organización y tercero, la importancia de las redes de poder e intraorganizacionales, que son procesos que afectan radicalmente las formas de ejecución de la administración (Arellano y Cabrero, 2000: pp.398-401).

Dado el carácter universal de la NGP y útil para cualquier tipo de agenda, también existen experiencias a escala regional o local; de hecho, una gran parte de las experiencias y mejores prácticas de referencia provienen del nivel local de gobierno. Basta señalar que los trabajos de Barzelay (1992) sobre el modelo de reforma de Minnessota o los casos que inspiran el modelo de reinvencción gubernamental de Osborne y Gaebler (1992) sobre diversas ciudades de Estados Unidos, o los que sirven de referencia a Borins (1998) en su estudio sobre “innovación con integridad”, o también, un buen número de los registrados como ejemplares por la OCDE (1995), provienen del nivel local de gobierno.

En esa misma línea de reflexión y análisis, en su artículo titulado “Nueva Gestión Pública y diseño político-institucional. Implicaciones para un país como México”, Arellano (2003) señala que por diversas razones, la discusión de la Nueva Gestión Pública (NGP) ha tendido a debatir fundamentalmente sus razones administrativas y poco se ha hablado de sus atribuciones político-institucionales; por tanto, es preciso incorporar en el análisis el

diseño institucional, como referencia de los cambios impulsados por la NGP. “En otras palabras, el diseño burocrático está íntimamente relacionado con las estructuras de poder, que en una burocracia maneja al gobierno” (Arellano, 2003: p.1).

En México, los estudios organizacionales y de gestión en los gobiernos locales se desarrollaron de manera incipiente, a partir de las modificaciones del artículo 115 constitucional, al otorgar una mayor autonomía a los ayuntamientos.

Dichos estudios han sido analizados desde diferentes perspectivas: un grupo de autores han investigado sobre las habilidades tanto administrativas como organizacionales presentes en las administraciones municipales (García, 1999; Cabrero y Nava 1999; Mejía, 1997), las políticas públicas municipales (Cabrero, 2003; Aguilar 1996; García del Castillo, 1999; Ziccardi, 1996), gobernabilidad democrática local (Ziccardi, Guillén, 1996; Merino, Azis Nassif, 1994; Guillén, 1996; Bazdresch, 1994; Olmedo, 1999; Valle, 1998), cambio organizacional (Arellano, 1998,1994; Cabrero, Arellano, García del Castillo, Coronilla 2003), y modernización del aparato administrativo (Fiol y Ramírez 1998; Ramírez 1998; Arellano 2000, Mejía, 1997).

Poom (2007) afirma que después de revisar los estudios mexicanos relacionados con el municipio, considera que las variables políticas no han sido tratadas en el marco de estas investigaciones. Por lo tanto:

no sabemos con certeza si la política está influyendo en el número de adopción de innovaciones en los municipios mexicanos. Sabemos que la influencia de la política probablemente es un factor importante, pero también posiblemente no es suficiente en las explicaciones que buscamos. Pero sin duda, en los esfuerzos actuales encontramos este vacío que deberíamos trabajar (Poom, 2007: p.103).

Ante este conjunto de trabajos sobre el tema, ¿cuál es la relevancia de uno más?

Este trabajo pretende aportar una interpretación sobre los esfuerzos de tres administraciones públicas municipales diferentes en su filiación política, orientadas a la modernización de su gestión interna, a la implementación de reformas inspiradas en el mercado y los procesos de democratización de los gobiernos locales.

En ese sentido, se considera que en México se presentan vacíos importantes con respecto a investigaciones del ámbito municipal con una orientación académica, en el que la alternancia política, la toma de decisiones, la visión estratégica, el juego de actores, el comportamiento organizacional, la capacidad de gestión y las preferencias del ciudadano-usuario; entre otros aspectos, emergen como elementos fundamentales del análisis.

Los resultados que arroje la investigación permitirán contar con un referente de cómo los cambios políticos impactan en los sistemas de gestión de los gobiernos locales en México, y la misma pudiera ofrecer a otros investigadores reconstruir el caso, atendiendo la metodología planteada. Por ejemplo, el caso de Mérida, Yucatán es emblemático en tanto las autoridades panistas gobernaron durante 19 años (de 1991 a 2010), ya que en las elecciones locales de 2010, Angélica Araujo del PRI, ganó para el periodo 2010-2012; considerando que esta ciudad es la segunda en el país con mejor calidad de vida y en servicios públicos, sea un factor explicativo de la perdurabilidad de los gobiernos panistas.

La hipótesis general es la siguiente: en un contexto de competencia y alternancia política en el que se desenvuelven los gobiernos locales de México, el comportamiento de la estructura organizacional determina el desempeño de la mejora regulatoria, el gobierno electrónico y la participación ciudadana.

Las hipótesis específicas son:

H1: La estructura organizacional y la mejora regulatoria tienen una fuerte correlación positiva, cuando una aumenta la otra también.

H2: La estructura organizacional y el gobierno electrónico tienen una débil correlación positiva, es decir, al aumentar una la otra aumenta muy poco.

H3: La estructura organizacional y la participación ciudadana (cliente) tienen una fuerte correlación positiva, cuando una aumenta la otra también.

H4: La estructura organizacional y la participación ciudadana (cogestión) tienen nula variabilidad.

H5: La mejora regulatoria y el gobierno electrónico tienen una correlación poco más que moderada.

H6: La mejora regulatoria y la participación ciudadana (cliente) tienen una correlación casi perfecta, cuando aumenta una aumenta la otra.

H7: La estructura organizacional, la mejora regulatoria y el gobierno electrónico tienen una correlación en la que el desempeño de la estructura organizacional, tiene una fuerte influencia en la mejora regulatoria y en el gobierno electrónico.

APROXIMACIONES TEÓRICAS PARA EL ANÁLISIS DEL PROBLEMA DEL CAMBIO POLÍTICO Y LOS SISTEMAS DE GESTIÓN

El objetivo de esta parte es plantear las aproximaciones teóricas para el estudio del cambio político y los sistemas de gestión en gobiernos locales. Este se basa en tres vertientes disciplinarias, susceptibles de aplicar al caso de estudio: el nuevo institucionalismo politológico, la nueva gestión pública y la geografía regional (la territorialidad), así como los estudios municipales en México. Asimismo, se define la variable dependiente, que es estructura organizacional, y las variables independientes de la investigación: mejora regulatoria, gobierno electrónico, participación ciudadana.

En estas propuestas teóricas se indagaron los elementos que constituyen el cambio político y los sistemas de gestión, todas con acercamiento a las variables propuestas en el estudio y que atendieran los fundamentos de la investigación.

El marco de la administración pública

En este apartado, se expone el marco en el cual se desenvuelve la administración pública: el contexto decisorio, el contexto organizacional y el contexto normativo, ya que se trata de entender cómo y porqué los administradores públicos actúan como lo hacen en los medios organizacionales. Asimismo, se delinearán las características de la burocracia de acuerdo a Weber, ya que es la organización que tiene bajo su cargo la operación de la administración pública.

En cuanto al contexto decisorio, todos los administradores públicos toman decisiones que afectan la vida de las personas, se toman en nombre del cuerpo y emplean recursos públicos.

Sin embargo, señalan Harmon y Mayer (1999)

Todos los que participan en la administración pública toman decisiones con base en las leyes, las normas y las tradiciones públicas. Pero además, sus decisiones reflejan juicios fundados en valores y apreciaciones personales que surgen de configuraciones peculiares de factores en situaciones particulares. Las decisiones, como los juicios en que se basan, proceden de las relaciones mutuas entre lo general y lo específico, lo personal y lo impersonal (Harmon y Mayer, 1999: p.34).

Frente a la variedad de problemas a los que se enfrentan los administradores públicos, la toma de decisiones administrativas se lleva a cabo en contextos organizacionales complejos, en donde separar lo personal de lo organizacional se constituye en un paso esencial para el desarrollo de las organizaciones modernas, que se ajustan a un precepto normativo: el de la racionalidad instrumental. “La actividad contemporánea puede

considerarse racional, sólo hasta el grado en que cumple con metas predefinidas. La acción racional ha llegado a identificarse casi exclusivamente con lo que uno hace dentro de un ambiente organizacional y, en particular, con lo que uno hace para apoyar las metas y los objetivos de la organización” (Harmon y Mayer, 1999: p.43).

En cuanto al contexto organizacional, por definición la acción administrativa se desenvuelve en una variedad de ambientes organizacionales, que Harmon y Mayer las agrupan en tres campos generales: el interorganizacional, el intraorganizacional y el de la organización frente al individuo.

En el campo interorganizacional, el administrador público trata con representantes de otras unidades de su dependencia, así como con otras dependencias como cuerpos legislativos y judiciales, así como con grupos de interés y clientelares. Por tanto, son significativas para el administrador público, ya que proporcionan la infraestructura y la legitimidad para el funcionamiento de la organización.

En el campo intraorganizacional, el administrador público ocupa un sitio en la organización que se representa en un organigrama, en donde crean la estructura interna y se definen los vínculos dentro de las organizaciones. Harmon y Mayer (1999) añaden que

[...] la hoy clásica distinción entre organización formal e informal tiene una relevancia especial para este conjunto, entendiéndose por “formales” aquellas relaciones prescritas de manera oficial o autorizada y reconocidas públicamente (y por lo general, descritas en un organigrama), mientras que la “informal” alude a las relaciones que surgen de la conveniencia y la tradición (Harmon y Mayer, 1999: p.58).

En este campo, también las funciones administrativas son concebidas en términos racionales e instrumentales, en donde los problemas o dificultades intraorganizacionales se procesan mediante soluciones tecnológicas, más que políticas.

En el campo de la organización frente al individuo, el administrador público – de nuevo actuando como agente – enfrenta, dirige, persuade y trata con individuos que se encuentran tanto dentro como fuera de la organización. En este campo, las funciones administrativas deben “lidiar con cuestiones como la discrecionalidad personal en la aplicación de reglas, la motivación del empleado y los estilos de relaciones personales” (Harmon y Mayer, 1999: p.61).

En cuanto al contexto normativo, Harmon y Mayer (1999) proponen que las normas y valores que rigen la administración pública, pueden agruparse en tres vectores normativos:

- Interés en la eficiencia y la efectividad, que se centra principalmente en el funcionamiento del propio gobierno, y en el modo en que sus bienes y servicios se distribuyen y prestan.
- Interés en los derechos y la capacidad del sistema gubernativo, que orienta su escrutinio hacia la relación del gobierno (y quienes actúan en su nombre) con sus ciudadanos.
- Interés en la representación y en el ejercicio de la discrecionalidad, que dirige la atención al control que la ciudadanía tiene sobre el funcionamiento del gobierno y sus agentes (Harmon y Mayer, 1999: p.67).

Entender estos vectores y las tensiones dentro y entre ellos, es clave para dar sentido a las distintas funciones de los administradores públicos en los campos organizacionales dentro de los cuales actúan. Aparte de considerar que estos vectores son marco de referencia para la actuación de los administradores públicos, su cumplimiento o no está en el prisma de observación de la ciudadanía.

En la actualidad, - según Aguilar (2006) - dos tendencias animan y reorientan a la administración pública, entendida ésta como aparato de gobierno y como disciplina académica. La primera tendencia se orienta “ a reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza pública de la administración pública, mientras que la segunda busca recuperar, reactivar y reconstruir la capacidad administrativa de la administración pública” (Aguilar, 2006: p. 40). Ambas tendencias tienen puntos de convergencia y complementariedad, pero también orientaciones, temas y acentos distintos, sin faltar tensiones recíprocas.

La primera tendencia de reactivación de lo público de la administración pública - refiere Aguilar (2006) - se inscribe en un contexto democrático, en el que los ciudadanos y las agrupaciones de la sociedad civil dan seguimiento y evalúan la actuación de los poderes públicos, luchan por determinar los temas de la agenda de gobierno y la política pública, así como la observancia del estado de derecho y el cumplimiento de la ley, particularmente en un sistema de justicia eficiente e imparcial.

La segunda tendencia, la que acentúa la reconstrucción de la capacidad administrativa de la administración pública, - afirma Aguilar (2006) - pone el énfasis en que las estructuras administrativas incorporen nuevas formas organizativas y nuevos métodos gerenciales, que permita que los gobiernos den rumbo a sus comunidades, aseguren economía-eficacia eficiencia (las E) y calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos sean factores de éxito y agentes de futuro.

En síntesis, ambas tendencias administrativas contemporáneas coinciden en el punto de la centralidad del ciudadano, la conformación de nuevas estructuras con menores niveles jerárquicos y más descentralizadas, la orientación a la atención del ciudadano y abiertos a formas de asociación y coproducción con los organismos privados y sociales para atender las necesidades públicas y crear beneficios públicos.

Teoría sobre la burocracia

Weber consideraba que la burocracia era la forma de organización y administración, en la que el poder se concentra en manos de funcionarios con las capacidades técnicas indispensables.

Weber vio el desarrollo de la burocracia moderna como uno de los “mecanismos racionalizadores más importantes de la sociedad occidental” (Harmon y Mayer, 1999: p.105). Varios párrafos de su libro *Economía y sociedad* lo señalan con claridad, que aquí se reproducen:

La razón decisiva para el avance de la organización burocrática siempre ha sido su superioridad puramente técnica frente a cualquier otra forma organizativa. El aparato burocrático totalmente desarrollado es a otras organizaciones lo que la máquina a los modos no mecánicos de producción. Precisión, rapidez, claridad, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, unidad, estricta subordinación, reducción de fricciones y de costos materiales y personales, todo esto es llevado al punto óptimo en una administración estrictamente burocrática. [...] Comparada con todas las formas colegiadas, honoríficas y vocacionales de administración, la burocracia capacitada es superior en todos los aspectos mencionados. En cuanto a las tareas complicadas, el trabajo burocrático asalariado no sólo es más preciso, sino que suele ser más barato que los servicios honoríficos formalmente no remunerados [...] [pp. 973-4] (citado en Harmon y Mayer, 1999: p.106).

La burocratización ofrece sobre todo la posibilidad óptima de llevar a cabo el principio de funciones administrativas especializadas, conforme a criterios puramente objetivos. Ciertas tareas son asignadas a funcionarios que tienen un conocimiento especializado y que en la práctica constante incrementan su destreza. El despacho “objetivo” de los asuntos significa, antes que nada, concluir un trabajo según reglas calculables e “independientemente de las personas”.

Weber utiliza el recurso a los famosos “tipos ideales”, que son conceptos elaborados de manera abstracta que ordenan en un cuadro homogéneo las características esenciales de un fenómeno”, que puede ser, por ejemplo, “la burocracia” o “la aristocracia”, y que, comparado con un sistema burocrático o aristocrático de un lugar determinado en una época dada, revela cuál es la singularidad de dicho sistema con relación a otras épocas o a lugares diferentes.

Un tipo ideal es una construcción intelectual, una utopía que se elabora acentuando en el pensamiento, datos y hechos de la realidad pero de los que difícilmente se encuentran en lo empírico. Los tipos ideales (la dominación legal y la burocracia, por ejemplo), sirven para formar conceptos singulares, que comparados con la realidad, ayudan al estudio y comprensión de las situaciones históricamente verificables.

Según Weber, existen tres tipos de dominación legítima:

De carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas, y de los derechos de mando de los llamados por las ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal).

De carácter tradicional; que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición, para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).

De carácter carismático: que descansa en la entrega extra cotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ellos creadas o reveladas, llamada autoridad carismática. (Weber, 1977: p.172).

Antecedentes teóricos

Nuevo institucionalismo politológico

La tradición institucional (formal y legalista) en la ciencia política tuvo un importante desarrollo y promoción a partir del estudio del Estado como estructura de dominación y poder político institucionalizado, se producen algunos estudios y propuestas a nivel de parlamento, partidos políticos, iglesia, etcétera. La mayoría de las propuestas tienen un marcado carácter normativo, descriptivo y terminan perfilándose como meras yuxtaposiciones. Buena parte del desarrollo del institucionalismo, tuvo sus máximos exponentes en la ciencia política británica.

Históricamente, la ciencia política ha destacado los modos en que el comportamiento político se hallaba incorporado en una estructura institucional de reglas, normas, expectativas y tradiciones, que limitaba severamente el libre juego de la voluntad y del cálculo individuales (Wolin, citado en March y Olsen, 1997: p.47). Asimismo, las teorías de las instituciones políticas describían primordialmente la toma de decisiones políticas como un proceso para desarrollar cierto sentido de propósito, dirección, identidad y pertenencia. La política era un vehículo para educar a los ciudadanos y mejorar los valores culturales.

Para Alter, “el institucionalismo fue el enfoque más o menos exclusivo en la política comparada, hasta, y también bastante después de la Segunda Guerra Mundial. Su énfasis original se situaba en la ley y la constitución, sobre cómo evolucionaron las diferentes formas del Estado; la soberanía; las jurisdicciones; los instrumentos legales y legislativos” (Alter, citado en Rivas, 2003: p.6).

La metodología institucionalista tiene un carácter – descriptivo, formal - legal e histórico – comparativo, utiliza técnicas del historiador y del jurista, del sociólogo e intenta explicar la relación que se establecen entre las diversas estructuras y la democracia, entre los individuos, el Estado y la sociedad. R.W. Rhodes señala que “la ciencia política, como

ciencia, como disciplina y como profesión, debe reconocer su germen institucional o poner en riesgo de perder su sentido, o caer en la trivialidad” (Rhodes, citado en Rivas, 2003: p.6).

Nueva Gestión Pública

La gestión pública como campo de estudio aparece en los años setenta e inicio de los ochenta, en instituciones diferentes: las escuelas comerciales y las escuelas de política pública.

El antecedente de las escuelas de políticas públicas se fundó en parte, como rechazo directo a la administración pública de la vieja usanza, orientándose mucho más al análisis cuantitativo formal aplicado, sobre todo, a la economía. Sin embargo, el principal usuario – el gobierno – no mostró mayor interés por dichos estudios, ni por el gran diseño de las políticas.

Lo que se demandaba eran estudios relacionados con la gestión, por lo que a mediados de los años setenta, el profesorado de las escuelas de políticas públicas empezó a utilizar el término de gestión pública y a redefinir los programas escolares de gestión pública. Un buen ejemplo de esas transformaciones lo constituyen las escuelas de política pública: *la Kennedy School de Harvard*, *el Institute for Public Policy Studios de Michigan*, *el Humphrey Institute de Minnesota*, *la School for Public Policy de Berkeley*.

Los puntos explícitos de la gestión, con el enfoque de políticas públicas son:

- Reconocimiento de la importancia del análisis de las políticas para la gestión pública;
- Aprendizaje basado en la experiencia de los practicantes;
- Preocupación por destilar lección y transmitirlos de una manera fácil de comprender; y

- Promoción del diálogo entre administradores experimentados o ejecutivos políticos, y estudiosos de la gestión pública. (Bozeman, 1998: 38-39).

Por otro lado, es importante destacar la influencia guiada por las escuelas de comercio, en la conformación de la disciplina de la gestión pública. Este enfoque se ocupa de desarrollar la teoría empírica y gran parte de la investigación, se ha orientado a identificar y explicar las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas.

Su referente conceptual lo constituye el desarrollado por las disciplinas comerciales, existe un marcado interés por la gestión estratégica e interorganizacional, por lo que su interés gira alrededor de procesos en temas relacionados con el diseño de organizaciones, personal, presupuestación, etcétera. La literatura de este enfoque se encuentra en *Academy on Management Review*, *Academy of Management Journal*, *Journal of Public Administration Research and Theory* y *Public Administration Review*.

Los principales tópicos del enfoque comercial son:

- mayor orientación hacia la investigación y la teoría;
- capacidad de adoptar y difundir métodos, técnicas y teóricas de una variedad de disciplinas;
- incorporación de comparaciones cada vez mejor desarrolladas, basadas en la experiencia de la gestión pública privada;
- orientación hacia la gestión estratégica;
- preocupación por cuestiones de proceso; y,
- mayor concentración en el administrador público de carrera, que en el ejecutivo político. (Bozeman, 1998: p.41).

La mayoría de los elementos de la NGP no son realmente nuevos en el sentido de que numerosos países han implementado en el pasado algunos de estos elementos, de facto

o con otras denominaciones. Por ejemplo, el establecimiento de una amplia variedad de agencias en la administración estatal alemana en los años setenta, por una parte, ha sido interpretado a la luz de la tradición neocorporativa alemana; y por otra parte, como reacción al crecimiento del sector público ocurrido en los años sesenta. “Lo que es nuevo en relación con la NGP, es que el concepto global ha evolucionado a partir de un movimiento orientado a la práctica, que se inició en forma independiente en varios países” (CLAD, 1999: p.2).

Igualmente, la disponibilidad de la tecnología moderna de la información permite ahora producir y analizar la clase de datos concernientes al desempeño, que estaba faltando en las reformas administrativas previas.

Teorías

Nuevo institucionalismo politológico

Para el nuevo institucionalismo politológico, elaborado principalmente por G. March y J.P. Olsen (1997), una institución no es necesariamente una estructura formal, sino que más bien se le entiende como un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos; y sobre todo, rutinas (March y Olsen, 1997: p.251). El origen de las reglas y normas institucionales se encuentra en la necesidad de toda organización, de crear rutinas para administrar la atención organizacional. Con el tiempo, estas rutinas se transforman en “las reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos que componen la cultura de la organización” (Vergara, 1997: p.26). En consecuencia, los autores definen a las instituciones políticas “como el conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (1997: p. 252). La política está organizada por una lógica de la pertinencia, en la cual los individuos, frente a una nueva situación, tratan de asociarla con una situación para la cual ya existen las reglas. “Por medio de éstas

y de una lógica de la pertinencia, las instituciones políticas verifican el orden, estabilidad y predecibilidad, así como también la flexibilidad y adaptabilidad” (March y Olsen, 1997: p.252).

La estabilidad institucional se logra - según March y Olsen, - por dos razones: la existencia de una cultura organizacional homogénea, ya que permite que los miembros de la organización interpreten correctamente las acciones e intenciones de sus colegas y facilita la cohesión grupal; y la estabilidad es el resultado de la obediencia de los individuos a las normas de la institución.

Empero, en la apreciación de estos dos autores, las instituciones políticas también cambian debido a la interacción entre institución y medio ambiente, entre “encuentro de las reglas (o la acción basada en ellas) y un entorno, que en parte consiste en otras reglas” (March y Olsen, 1997: p. 261). Se ejemplifica de la siguiente manera: la constitución de un gobierno define las principales esferas institucionales en función de los apropiados participantes, problemas, soluciones, y reglas de decisión, pero los órdenes políticos nunca son completos. Los gobiernos transcurren por periodos en que una esfera de acción es regulada por una sola institución, hacia otros en que varias instituciones reclaman la lealtad a un individuo. Algunas esferas de la vida social pueden no estar organizadas por ninguna institución política, o estarlo muy débilmente. Estas esferas pueden institucionalizarse y verse imbuidas del conflicto y debate respecto a la adecuación de diferentes principios (March y Olsen, 1997: p. 263).

Para estos dos autores, todo sistema político se fundamenta en dos procesos diferentes: agregativos e integrativos.

Desde la perspectiva agregativa, la política se concibe como conflicto de intereses y subsecuente negociación, en el cual los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar

algunas de sus preferencias, a cambio de satisfacer otras. Desde la perspectiva integrativa, la actividad política se concibe como la creación de valores y aspiraciones colectivas, en que los ciudadanos participan en una dinámica de creación de preferencias compartidas por todos. Ambos autores argumentan que la democracia moderna implica la convivencia de ambos procesos, que se concretan en políticas públicas y una cultura política.

En su perspectiva, proponen varios elementos teóricos para la ciencia política como disciplina. Uno de ellos, es el retorno a sus raíces institucionales y a un sentido de que las raíces del comportamiento colectivo son colectivas y no individuales, y un segundo elemento decisivo, es que la base del comportamiento en las instituciones es más normativa, que coercitiva.

Por otra parte - señalan los autores -, la aproximación institucional permite, por un lado, concebir las instituciones políticas en relación directa con su entorno social y político, y pensar en dos tipos posibles de cambios diferentes que pueden sufrir las instituciones en su interacción con el entorno; estos dos tipos de cambio, afirma Amorós, (2006) “deben entenderse como dos categorías analíticas, categorías que en realidad pueden estar interrelacionadas” (Amorós, 2006: p.5).

El primer tipo de cambio sería relacionado con las estructuras internas y la organización de la gestión, esto es, serían cambios relacionados con las herramientas de actuación de los gobiernos locales. En esta dimensión, encaja con los elementos relacionados con la NGP, o los cambios postburocráticos.

El segundo tipo de cambio serían los relacionados con las ideas, concepciones y códigos culturales que darían un sentido determinado a la institución, ejemplificado en el intento de implantar un modelo alternativo de democracia en el ámbito local, hacia modelos de democracia directa o asociativa; el cambio de rol de las autoridades públicas, de ser

prestadores de servicios públicos a estimular la prestación de servicios por otros agentes; y la noción de ciudadano, si los ciudadanos son sólo en el sentido clásico de la palabra, o son consumidores de los servicios públicos.

La teoría institucional distingue claramente las instituciones, de las organizaciones. Para North (1989), utilizando metáforas deportivas señala:

Lo que debe diferenciar a las instituciones de las organizaciones son las reglas y los jugadores. El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará, pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación, mediante intervenciones limpias pero a veces sucias (North, 1989: p.43).

Las organizaciones incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, senado, cabildo), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, cooperativas), cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones). Son grupos de individuos, enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos. Qué organismos cobren vida y cómo evolucionen, son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional.

Para este autor, las instituciones son un conjunto de reglas y normas, mientras que las organizaciones son las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan en grupos, para emprender acciones cooperativas y actuar de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones existentes.

En este contexto, Uvalle afirma que:

Las sociedades democráticas han ingresado a etapas de cambio que indican cómo los procesos de poder ahora son más intensos, competidos y amplios. La intervención de actores políticos y económicos en la disputa por el poder, da lugar a que las fuerzas sociales aceleren su presión para tener mayor grado de influencia en las esferas de la decisión pública y en la orientación de las políticas públicas (Uvalle, 2006: p.3).

Para los politólogos, el primer elemento de legitimidad de cualquier gobierno son las elecciones, la competencia política y el respeto al voto ciudadano.

Cuando se alude al cómo se ejerce, incrementa y retiene el poder, es importante destacar que se ingresa a los senderos de la gobernabilidad (Camou, 2001: p.36); es decir, al conjunto de capacidades que se acreditan para dar paso a la inclusión social y política, a las expectativas de la sociedad, al desarrollo de las capacidades individuales y públicas, al mejor desempeño de la economía de mercado, a la distribución equitativa de los bienes y servicios, al arreglo fundamental de los actores para asumir compromisos, al goce de las libertades civiles y políticas, a la adopción de las políticas públicas que combinan crecimiento con desarrollo, y al reconocimiento de que existe una pluralidad creciente que reclama su derecho a estar presente en la agenda institucional.

El término gobernabilidad, que deviene de la traducción de “*governance*” fue utilizada por los autores de la Comisión Trilateral, y, desde allí, su uso se difundió a todos los ámbitos de la política y de la investigación científica politológica.

En 1975, Crozier, Huntington y Watanaki elaboraron un reporte para los gobiernos de tres países occidentales (Japón, Estados Unidos y Francia), en el cual se hacía un diagnóstico de los problemas centrales de las sociedades postindustriales para el desempeño eficaz del gobierno y de la economía.

Justamente, el vocablo gobernabilidad, afirma Pérez:

aparece en un contexto de crisis de las economías desarrolladas, la emergencia de nuevos movimientos sociales y el agotamiento del llamado “Estado de Bienestar”; en donde el centro de discusión de académicos y políticos serán la eficiencia del gobierno y la legitimidad del desempeño del sistema político (Pérez, 2003: p.3).

El autor señala que en América Latina, la discusión sobre gobernabilidad se enmarca en tres complejos procesos que se empezaron a desarrollar en los años ochenta: crisis de deuda, ajuste y reestructuración; el agotamiento del Estado interventor y su consiguiente redefinición en términos de la reforma del Estado; y el cambiante itinerario de las transiciones y consolidaciones democráticas.

Ziccardi hace una distinción entre las nociones de “governabilidad” y “*governance*”, al señalar que ésta:

alude a la capacidad de gobernar, la cual suele ser evaluada a través de indicadores tales como: eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia, responsabilidad, con los que debe operar la administración pública para mejorar su actuación y, en consecuencia, la calidad de vida de las ciudades. La “governabilidad” se refiere al cambio, a esa misma capacidad de gobernar, pero en un sentido más amplio, incluyendo todos los elementos antes considerados, pero incorporando también todo aquello que surge del campo de las relaciones sociales, del ejercicio de la democracia, de las formas de participación y representación social y de la legitimidad que deben generar las acciones gubernamentales (Ziccardi, 1991: p. 297).

Para el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD):

La gobernabilidad es: el sistema de valores, políticas e instituciones por las cuales una sociedad administra sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. La gobernabilidad es la manera en la que una sociedad se organiza para crear e instrumentar decisiones; incluye los mecanismos y procesos para que ciudadanos y grupos articulen sus intereses, negocien sus diferencias y ejerciten sus derechos y obligaciones (PNDU, 2004: p.32).

Después de mencionar brevemente sus antecedentes y definiciones sobre gobernabilidad, ¿qué debemos entender por gobernabilidad democrática?

Es preciso hacer referencia a la revisión que Camou realizó sobre las tres principales corrientes que han abordado el tema de la gobernabilidad, y los elementos que en ellas se sustentan:

- a) Gobernabilidad y eficacia: la tradición de la “razón de Estado”. Esta corriente destaca la dimensión de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político, y por ende, de la gestión gubernamental como clave de la gobernabilidad de un sistema social.
- b) Gobernabilidad y legitimidad: la tradición del “buen gobierno”. Desde una perspectiva distinta, las condiciones de gobernabilidad se han vinculado a una más lejana tradición del pensamiento político: la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general; en suma, la tradición del buen gobierno.
- c) Gobernabilidad y estabilidad: Junto a estas dos vertientes, se puede hablar de una tercera corriente, que tiene la peculiaridad de ubicarse en un plano intermedio, en una zona de confluencia entre las dos anteriores y que ha focalizado su atención en el problema de la estabilidad política. En tal sentido, un sistema será más gobernable, en la medida en que posea una mayor capacidad de adaptación y una mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político (Camou, 2000: pp.33-36).

La gobernabilidad democrática local, según UNICEF – PNUD

[...] se refiere a unidades subnacionales, municipio, provincia/estado, red de municipios y a su inserción en la gobernabilidad democrática nacional, con sus especificidades. Ello implica considerar el régimen político y su origen como fuente de legitimidad de la autoridad, la independencia de los poderes, las relaciones entre el gobierno local, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, el grado de participación de la ciudadanía,

incluyendo los mecanismos de acceso a información, presentación y debate de demandas de la comunidad y de rendición de cuentas horizontal (UNICEF-PDNU, 2006: p. 2).

La noción de gobernabilidad que se utiliza en esta investigación de los gobiernos locales, considera las dimensiones política y administrativa, esto es, la eficiencia administrativa y la capacidad de generar legitimidad y consenso.

Sobre la complementariedad de ambas dimensiones, Ziccardi señala que

si bien el ayuntamiento cumple funciones de administración de su territorio y funciones de gobierno político, no puede decirse que entre ambas exista una línea divisoria; por el contrario, en el ejercicio de las funciones de administración de una ciudad, particularmente de administración de los bienes y servicios urbanos, encontramos siempre elementos de la política local, regional y nacional (clientelismo, movilizaciones, corporativismo, participación política autónoma o subordinada). En contrapartida, en el ejercicio del poder político suele validarse o no la actuación administrativa (el voto que refrenda o el voto que castiga, es ejemplo de ello) (Ziccardi, 1995: p.15).

Nueva Gestión Pública (NGP)

Por su parte, la NGP pretende ser una alternativa tanto a la gestión tradicional, como al gerencialismo clásico. Aunque sus fuentes de inspiración son muy diversas, trata de construir un cuerpo de conocimientos técnicos para el sector público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados. El término fue acuñado por Christopher Hood en 1989, en el marco de los cambios organizativos, directivos y operativos que a lo largo de los años ochenta sucedían en el sector público de muchos países y cuyo referente mundial fueron las reformas administrativas de la Gran Bretaña.

Uno de los temas más recurrentes de este enfoque, es la alusión a la emergencia de un nuevo paradigma. “El cambio paradigmático general, como su fuerte prejuicio ideológico contra el Estado, el gran gobierno, las abotargadas burocracias y las soluciones

universalistas” (Wright, citado en De Lima Gete, 2001: p.9), propone una transformación radical del ámbito público en la dirección del Estado nuevo (Mirvan, Provan, Else, 1998).

Las definiciones de la NGP son variadas y genéricas: Pollit y Bouckaert (2000) señalan que “La reforma de la gestión pública consiste en cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público, con el objetivo de que funcionen mejor” (Pollit y Bouckaert citado en Aguilar, 2006: 146); esto implica que los cambios se orientan hacia la estructura y los procesos de las organizaciones públicas, es decir, en la distribución de la autoridad, la división del trabajo y el flujo de la comunicación.

Peters (1996) observa que en las reformas de la NGP ve presentes cuatro “modelos de gobernar” que pueden coexistir en diversas proporciones, en el que un modelo es predominante sobre los restantes: el modelo de mercado, el Estado participativo (que pone el acento en el empoderamiento y la participación de los ciudadanos en la gestión pública), el gobierno flexible (de organizaciones descentralizadas y procesos que se adaptan al entorno, diferente de las estructuras y procedimientos rígidos de las burocracias y de la indiferencia de su personal de carrera) y el gobierno desregulado.

Por su parte, Longo y Echebarría señalan que de manera acertada, Barzelay (2000) detecta que hay tres intencionalidades diferentes en la expresión semántica de la NGP:

La primera hace referencia a un movimiento o tendencia en el sector público de algunos países occidentales, fundamentalmente anglosajones, que han ido transformando el aparato ejecutivo del Estado, mediante la introducción de técnicas de gestión empresarial y organización económica.

La segunda identifica la nueva gestión pública como una perspectiva novedosa de comprensión, análisis y abordaje de los problemas de la administración pública. Su contribución esencial sería el acento en el empirismo y la aplicación de valores de eficacia y

eficiencia a su funcionamiento, por encima de los valores tradicionales del modelo administrativo.

La tercera sería completamente normativa e identifica la nueva gestión pública como un modelo, es decir, como una serie de principios, políticas y técnicas para el manejo del sector público, que se consideran superiores, y cuya aplicación implícita o explícitamente se recomendaría (Longo y Echebarría, 2005: p.6).

Para Barzelay, vista en su conjunto, la literatura de la NGP es amorfa, como debe esperarse de un campo interdisciplinario, orientado hacia las políticas de acción, y sus líneas de investigación están orientadas a dos ramas:

- a) La rama mayor denominada investigación, está subdividida en dos áreas temáticas principales: la primera, se relaciona con el diseño y la operación de programas, entendidos como paquetes que pretenden “crear valor público”, aplicándose a problemas en áreas tales como: salud, justicia penal, educación, empleo y desarrollo económico. También, se estudia el desarrollo de rutinas innovadoras puestas en práctica, a fin de mejorar los resultados de los programas, ya sea de cumplimiento voluntario o coercitivo.
- b) La segunda área temática fundamental de investigación, es lo que Barzelay denomina como las políticas de gestión pública, como medios autorizados para intentar guiar, compeler y motivar a la acción pública en su conjunto.

Los planteamientos de Aucoin son imprescindibles como herramientas teóricas para la interpretación de este enfoque. Para él, la NGP es una red de postulados, entre los que se incluye éste:

[...] los ejecutivos elegidos deberían resolver la ambigüedad, la incertidumbre y el conflicto alrededor de las políticas públicas, a fin de describir de antemano lo que quieren que sus funcionarios realicen en un lapso determinado; las funciones de orientación de políticas y las de operaciones deberían asignarse a organizaciones diferentes, con

organizaciones operativas encabezadas por funcionarios que sean versados en la gestión, mientras que los sistemas administrativos centralizados deberían reformarse a fin de trasladar obligaciones, autoridad y responsabilidad hacia abajo en la línea jerárquica (Barzelay, 2003: p.20).

La exposición teórica de Aucoin se orienta en tres direcciones: a) el buen gobierno requiere que el gobierno ejecutivo sea políticamente responsable y capaz de formular e implementar políticas públicas, sustantivamente valiosas; b) para que esto se dé, es necesario que el gobierno incluya un cuerpo de funcionarios públicos de carrera separado de y subordinado al ejecutivo político; c) las relaciones entre los ejecutivos políticos y los departamentos de gobierno deberán ser esencialmente relaciones entre mandantes y mandatarios, al señalar que “las relaciones entre los ministros y su personal de la función pública, son esencialmente relaciones entre mandantes y mandatarios” (citado por Barzelay, 2005: p.91).

Las propuestas de la NGP son tan amplias y variadas, como su utilización. Enseguida, se hará un listado enunciativo de las principales recomendaciones que se encuentran en los planteamientos de la NGP, que pretenden constituirse en alternativas viables a los modelos tradicionales de gestión:

Reducción de tamaño del sector público. El primer, por no decir principal postulado de la NGP es la reducción del sector público en tamaño, recursos, ámbito e influencia (Wright V. citado por Olías de Lima, 2001: p.11).

Descentralizar las organizaciones. Una de las aspiraciones más inmediatas de los reformadores ha sido terminar con el monolitismo y el gigantismo de las organizaciones públicas, ya que son difíciles de controlar y el gobierno ve mediatizada su capacidad de acción por la enorme burocracia. El espíritu de la descentralización también es llevar los

centros decisionales a los lugares donde los problemas se plantean, acercando a las organizaciones con los ciudadanos (Olías de Lima, 2001: p.10).

Jerarquías aplanadas. Descentralizar las organizaciones es una parte del trabajo; eliminar la sobreabundancia de escalones jerárquicos y de jefaturas intermedios, es el siguiente.

Aplanar las organizaciones tiene también efectos en la mejora interna de la gestión, los circuitos se acortan y el tiempo necesario para completar un proceso, se reduce sensiblemente (Olías de Lima, 2001: p.10).

Ruptura del monolitismo y especialización. Implícita en las propuestas anteriores, está la idea de poner fin a las grandes organizaciones administrativas, creando en su lugar organizaciones más pequeñas y mejor adaptadas al entorno.

El instrumento en el que se plasma esta idea es la agencia, cuya característica principal es su no vinculación jerárquica con estructuras centrales, operando a través de unidades gestoras independientes (Olías de Lima, 2001: p.11).

Desburocratización y competencia. El núcleo de esta propuesta es liberar a las nuevas organizaciones del pesado lastre del procedimentalismo, el formalismo y la irresponsabilidad, característica de la burocracia, que si en un determinado momento histórico aseguraron la regularidad y la estabilidad en la prestación de servicios públicos, hoy constituyen un lastre en un entorno cambiante y dinámico (Olías de Lima, 2001: p.12).

Desmantelar la estructura estatutaria. Los incentivos económicos son una parte sustancial, aunque no única, de los instrumentos para atraer y retener a las personas más eficientes y motivadas, y deben regirse por criterios de mercado.

Compartir problemas y experiencias, aunado a la capacitación de los empleados, ayudaría a introducir la deseada orientación al rendimiento (Olías de Lima, 2001: p.13).

Clientelización. La NGP ha traído una nueva visión del usuario de los servicios públicos. La noción de cliente puesto en circulación por los reformadores, implica un cambio radical en las orientaciones de los servicios públicos.

El cambio del concepto de usuario al de cliente, significa convertir el servicio público, en el que el interés público se define a través de las normas del servicio y los criterios profesionales de los funcionarios, en servicio al público, donde cada ciudadano puede transmitir su propia visión de la prestación que recibe, de su utilidad y sus preferencias (Olías de Lima, 2001: p.14).

Evaluación. Una de las características de la NGP es el desplazamiento de los sistemas de control tradicionales, - fundamentalmente los controles de legalidad y financiero contables - por la evaluación. La evaluación permite conocer desde cómo se está haciendo o implementando un programa, hasta cuales son realmente sus beneficiarios, pasando por el impacto o efecto conseguido (Olías de Lima, 2001: p.15).

Cambiar la cultura. El interés por la cultura de las organizaciones, fue poco tomada en cuenta en los primeros tiempos de la NGP. A principios de los años ochenta, un detallado estudio de Lipsky puso de manifiesto cómo el conjunto de prácticas, costumbres y hábitos de servicio determinaban tanto lo que el ciudadano recibe, como quien lo recibe y en qué cantidad. Este estudio vino a documentar algunos de los más serios obstáculos con que se enfrentaron los renovadores: la reticencia de los funcionarios a asumir pautas distintas en su trabajo.

La cultura de los empleados públicos puede ser un freno para la productividad, pero también es un compromiso con los valores de la vida colectiva, y con los intereses que hoy por hoy representa el Estado (Olías de Lima, 2001: p.16).

Por su parte, las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), inspiradas en la NGP son las siguientes:

- Devolver autoridad y otorgar flexibilidad. Este tipo de reformas buscan dar al administrador y a la organización en general, amplios grados de libertad en las decisiones operativas, así como también remueven restricciones innecesarias en el manejo de recursos humanos, y sobre todo, financieros. Asimismo, promover cambios organizacionales encaminados a hacer más ágil y eficiente el aparato administrativo, así como su achicamiento.
- Asegurar el desempeño, control y rendición de cuentas. Entre las herramientas de este tipo de reforma se pueden enunciar los acuerdos de desempeño, medición del desempeño, evaluación de programas y rendición de cuentas.
- Desarrollar la competencia y la elección. Este tipo de reformas buscan mejorar el desempeño a través de la exposición del servicio público, a la disciplina e incentivos del mercado. Los instrumentos más comunes incluyen la creación de mercados internos, cargos al usuario, concesiones, privatizaciones, asociaciones con el sector privado, etcétera.
- Proveer servicios públicos responsivos a los ciudadanos. La adaptación de los servicios públicos a las necesidades del cliente-ciudadano, es un objetivo clave de las reformas de la NGP. Al final, hacer que los gobiernos adapten un enfoque de orientación al cliente, a través de medidas tales como la participación del cliente, transparencia y acceso a la información, establecimiento de compromisos de calidad de los servicios prestados y reducción de la carga administrativa para el usuario.

- Mejorar la gerencia de los recursos humanos. Este tipo de reformas consiste en establecer mecanismos tendientes a vincular el desempeño, con la productividad del empleado. Ello supone una mayor descentralización de la administración de recursos humanos, el uso de indicadores de desempeño individual, flexibilización de contratos y la capacitación del personal, enfocada esta última, en la orientación al cliente.
- Optimizar la tecnología de la información. Consiste en el uso intensivo de las tecnologías de información, para optimizar el funcionamiento del sector público. Entre otras medidas se incluyen aquellas encaminadas a mejorar la interacción con la ciudadanía, a efficientar los procesos internos de la administración, así como los servicios brindados.
- Mejorar la calidad de la regulación. Esta estrategia de reforma abarca todos aquellos instrumentos de mejora regulatoria, que faciliten el desempeño de los agentes económicos, minimizando los costos de transacción propios de una regulación rígida.
- Fortalecer las funciones de dirección del gobierno central. Este tipo de reformas procura que mientras se provee a los niveles operacionales con un amplio grado de libertad, se busca también que los organismos centrales se enfoquen más en asuntos de estrategias de políticas (OCDE, citado en Cabrero, 2005: pp.5-6).

En el marco de la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en abril de 1988, se acuña la expresión *Consenso de Santiago* por el presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn en la que se establece que la causa principal de los defectos y vicios de la administración pública latinoamericana es su

estructuración y funcionamiento según el modelo jerárquico de la administración, por ser una administración pública demasiado centralizada, regulada, rígida y desmotivada. En suma, la nueva administración pública para América Latina y El Caribe recoge las mismas orientaciones de la NGP angloamericana y de las líneas de cambio de la OCDE, en donde el nuevo modelo se caracteriza por “cuatro líneas, cuyo punto en común es lo que toman prestado de los métodos de gestión del sector privado: delegación de la toma de decisiones... orientación hacia el desempeño... orientación hacia el cliente... orientación de mercado” (Aguilar, 2006: p.195).

Más recientemente, en junio de 2003 se llevó a cabo en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, del que se derivó el Consenso de Santa Cruz, en el que “construir decisiones inclusivas”, “construir consensos”, “construir apoyos inclusivos” es la posición de Santa Cruz, que reivindica la privación de la política sobre la técnica y representa “el reconocimiento de que las reformas de la administración pública son de naturaleza política” (Aguilar, 2006: p. 212), en el sentido de que el consenso sobre la reforma más que impuesta o externa es crucial para la aceptación y éxito de la reforma; dado que la reforma es un componente decisivo para la significación del estado latinoamericano del futuro y, para ello, implica condiciones políticas de apoyo duradero.

Asimismo, se formula la Carta Iberoamericana de la Función Pública, cuya tesis principal es de que la profesionalización de la función pública es condición fundamental para fortalecer la capacidad directiva del Estado y la gobernabilidad del sistema democrático. En ese sentido, Aguilar (2006) recomienda que la tercera generación de las reformas administrativas deben estar enfocadas a establecer

políticas explícitas dirigidas al personal público, al reconocimiento de su función y al desarrollo integral de sus capacidades (Aguilar, 2006: p.213).

Como se puede observar, hay planteamientos coincidentes de académicos, servidores públicos latinoamericanos y de la OCDE, sobre la NGP; con matices diferentes en torno al papel del Estado.

Tabla 1
Algunas diferencias de orientación y contenido en reformas NGP y democratización de gobiernos locales

	<i>NGP</i>	<i>Nueva gobernanza</i>
Fines buscados	Mayor eficiencia en resultados	Mayor legitimidad en la acción pública
Valores de referencia	Competencia/innovación	Cooperación/consensos
Tipo de interacción	Interacción del gobierno con individuos	Interacción con grupos y comunidades
Método de conducción de reforma	Conducidas por expertos	Conducidas por gobierno y sociedad
Estrategias de reforma	Endógenamente diseñadas	Exógenamente construidas
Premisas de decisión	Centradas sobre resultados	Centradas sobre el proceso colectivo
Medios utilizados	Descentralización a los gerentes públicos	Descentralización a grupos sociales y ciudadanos
Ritmo de las reformas	Intenso, resultados en corto plazo	Gradual, mediano plazo
Indicadores de medición	Satisfacción del usuario Calidad y eficiencia en el desempeño	Compromiso compartido de gobierno y ciudadanía

Fuente: Cabrero y Peña.

En América Latina, los esfuerzos por conciliar los conceptos de política y gestión pública provienen fundamentalmente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Entre los principales argumentos se establece que hoy el régimen político ha progresado lo suficiente como para ser consistente con una administración pública más eficiente en la medida en que es más autónoma. Garnier (2004) señala que “en

lugar de la despolitización de la vida social y económica que caracteriza al pensamiento neoliberal, lo que las sociedades necesitan es justamente más política” (Garnier, citado en Poom, 2007: p.30). Es así como se puede afirmar que la eficiencia de la gestión pública, es, esencialmente, una cuestión política.

En esta línea, Przeworki (2004) señala que

Los políticos tienen metas universales, partidarias y personales. Ellos desean que su país progrese, quieren mantener sus puestos de trabajo y tienen sus propias ambiciones. Existen intereses universales que son compartidos por todo el espectro político; pero también existen los intereses partidarios que se oponen a distintos grupos políticos y que buscan ganar y retener el control de los organismos públicos [...] El conflicto entre las metas individuales y las metas partidarias es una fuente de tensión entre los políticos y la administración (Przeworski, citado en Poom, 2007: p.107).

Geografía regional

El concepto de territorialidad

Hay un gran interés por la ciudad, esencialmente debido a los cambios que sufrido lo local dentro del concierto global, y específicamente por el rol de las ciudades en un contexto de cambios vertiginosos en materia tecnológica, comunicacional e informacional, en el cual la ciudad es el lugar del cual este surge, en el que se expresa y se realiza.

En ese sentido, Echeverría y Rincón (2000) señalan que un reto de los académicos en entender “qué es aquello que viene ocurriendo en su interior, cómo se transforma su sentido territorial, qué nuevas prácticas y relaciones sociales, políticas y culturales se vienen instaurando y cómo ocurre ello en su vida cotidiana” (Echeverría y Rincón, 2000: p. 6). Consecuentemente, arguyen que la ciudad en tanto territorio, requiere que sea identificada desde los ejercicios de territorialidad que la constituyen, que surgen de las múltiples fuentes de expresión territorial: actores públicos, privados, comunitarios, civiles o armados y sujetos con múltiples identidades y pertenencias; herencias históricas y memorias culturales; coyunturas y tendencias globales, región y locales (2000:p.12).

Sack (1986) plantea que las interconexiones entre espacio y comportamiento “descansan en la territorialidad específica” y reconoce la territorialidad como “el intento de un individuo o grupo de afectar, influir o controlar gente, elementos y sus relaciones, delimitando y ejerciendo un control sobre un área geográfica”. Esta área puede ser denominada “territorio específico” (Sack, citado en Echeverría y Rincón, 2000: p.18). Por añadidura, un territorio específico será ese creado por la acción humana que lo ha influido y controlado y por los elementos que en él se interrelacionan. Sack plantea que la territorialidad específica siempre tiene raíces sociales, y que las relaciones espaciales humanas son resultado del ejercicio del poder con las especificidades que pueda revestir cada sociedad o grupo social; de esta manera, entiende también la territorialidad como la “forma espacial primaria del poder”, señalando cómo en la sociedad moderna cada persona o grupo social puede llegar a controlar más de un territorio específico (2000: p. 18).

Justamente, el concepto de territorialidad es un soporte de este trabajo investigativo, en tanto se reconocen el conflicto y el poder como elementos inherentes a la conformación del territorio.

Estudios municipales en México

A raíz de la reforma del artículo 115 constitucional en 1983, la discusión de especialistas y estudiosos del tema se orientaron a redefinir el papel que debía jugar el municipio en México, bajo su sistema federal.

A pesar de ello, existe poca literatura en el mercado donde se hayan evaluado los resultados de esta reforma al municipio, después de veintiocho años. El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) publicó en 1996, un estudio sobre el comportamiento hacendario de los gobiernos estatales y municipales.

Hoy en día, nadie cuestiona la necesidad de fortalecer las instancias locales de gobierno. Ciertamente, se ha avanzado en acuerdos para la reforma constitucional necesaria, pero muy poco se ha avanzado en el diseño específico para reformar las capacidades institucionales y administrativas de los municipios mexicanos.

Su discusión ha transitado de una visión general, en la que predomina una visión uniforme, hacia una fase de análisis más riguroso, autocrítico y diversificado. En esta última línea de análisis destacan las investigaciones de Enrique Cabrero, Rodolfo García del Castillo, David Arellano Gault; todos ellos pertenecientes al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), quienes, a partir de la década de los noventa, han aportado estudios de gran valía sobre los gobiernos municipales.

Antecedentes empíricos

En el CIDE existe un grupo de profesores e investigadores encabezados por Cabrero, quienes han estudiado al municipio mexicano en un nuevo contexto, en donde se asumen nuevas formas de desarrollo económico y social, los nuevos mecanismos de gobernabilidad y la dinámica de coestión de programas y políticas.

La modernización de la gestión municipal encuentra como principal área de preocupación, el fortalecimiento y apertura de la institución municipal. En este aspecto, se incluyen puntos que van desde el funcionamiento de la institución, como forma de relación entre gobierno y ciudadanos, hasta las características asumidas por la organización administrativa en este nivel de gobierno. En el primer aspecto se incorporan, como es lógico suponer, las cuestiones políticas de integración de los cabildos y las funciones de sus miembros, mientras en lo organizacional, la preocupación se centra en la búsqueda de mejores resultados y de calidad en los procesos administrativos. Aunque el mismo término "modernización" ha adquirido una connotación discursiva asociada a los programas de gobierno - además derivados de una interpretación nacional de paradigmas planteados a nivel internacional -, los temas englobados allí son reflejo de una necesidad de transformación, cuya primera lectura indica la necesidad de un "fortalecimiento de la institución", y también muestra la singular importancia del elemento financiero. La

exigencia es clara: un municipio fuerte, con autonomía de decisión, capacidad de acción y solvencia económica. Ahora bien, este camino es un proceso en donde el curso de las propuestas de estados y municipios puede conducir a una modificación de la institución que recoja las inquietudes desde "abajo", y encuentre reflejo en las alternativas colocadas "desde arriba". Este dinamismo en el proceso, necesita de un impulso consciente de los participantes en municipios y estados.

Definición de categorías y variables

Estructura organizacional. Ha sido un tema tratado desde diferentes enfoques, ya sea con base en sus componentes, elementos, relación con el contexto, la estrategia, sus variables determinantes, e incluso, como una organización formal. Sin embargo, el término estructura puede ser analizado, en principio, por medio de dos conceptos fundamentales: la división del trabajo y la coordinación para alcanzar los objetivos.

Para Mintzberg (1984) es el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo, en tareas distintas y la posterior coordinación de las mismas.

De acuerdo a Bowditch y Buono, la organización puede ser vista a partir de cinco elementos básicos:

1. La estructura o el diseño formal de una organización, representada en un organigrama.
2. La división del trabajo, que asigna el trabajo en componentes capaces de llevarse a cabo por individuos o grupos.
3. La coordinación de las distintas partes de la organización, para alcanzar los objetivos.
4. Las relaciones escalares que prescriben la jerarquía de la cadena de comando y laterales, cuando señalan cómo deben ser las relaciones entre los niveles similares.
5. El principio funcional, que se refiere a las distintas áreas funcionales de la organización.

El tamaño. El tamaño puede definirse como el número total de los miembros de una organización (Rubbin, 1987), o bien, como la cantidad de personas vinculadas a la organización, aun cuando resulta difícil saber con exactitud, quien está dentro o fuera de ella (Hall, citado por Culebro, 2000, p.162).

Tipología de la estructura organizacional. Existen diferentes tipos de diferenciación de la forma que toma la organización: es horizontal, cuando tiene que ver con la subdivisión de las tareas realizadas por la organización entre sus miembros; es vertical, cuando supone que la autoridad está distribuida de acuerdo con el nivel que ocupe en la jerarquía; es espacial, si las actividades y el personal pueden estar dispersos en el espacio de acuerdo a sus funciones, ya sean horizontales o verticales por la separación de tareas y centros de poder. Finalmente, es personal cuando el trabajo es dividido de acuerdo a la especialidad de los miembros.

Cambio organizacional. De acuerdo con Cabrero (1995), la orientación en el cambio organizacional asume la necesidad de situar el proceso hacia el interior del aparato, pero desde una perspectiva de transformación más profunda, que intenta modificar los comportamientos, valores y actitudes de los integrantes de las organizaciones públicas.

Los procesos de reforma obligan a que en un lapso relativamente corto, se realice la transición de un modelo tradicional de organizaciones públicas, a un modelo abierto y flexible. Las características del nuevo modelo organizacional, en contraste con el original pueden analizarse a partir de los cambios en: 1) la estructura organizacional, 2) los sistemas de gestión, 3) la percepción del contexto, y 4) el comportamiento organizacional (Cabrero, 1995: 68).

a) Cambios en la estructura organizacional

El modelo tradicional de las organizaciones se caracteriza por estructuras organizacionales en forma piramidal con un diseño vertical, exceso de estratos jerárquicos, alto grado de formalización y rigidez en la asignación de roles y funciones. Las condiciones del nuevo escenario impulsan un cambio: el supuesto de un Estado no centralizado, de cogestión de los problemas públicos con la sociedad, obliga a crear estructuras más horizontales, flexibles y con papeles cambiantes, que permitan movilidad ante nuevas demandas. La idea de estructuras por proyectos, matriciales y temporales en las organizaciones públicas, comienza a aplicarse en algunos países.

Los cambios en la estructura organizacional afectan también el proceso decisorio, ya que en el modelo tradicional, la norma jurídica es el eje del cual se toman las decisiones; por tanto, los procesos decisorios son cerrados y altamente centralizados. En los nuevos tiempos, el Estado se obliga a replegarse y a una apertura hacia nuevas formas de comunicación con la sociedad, la descentralización de los procesos decisorios “aparece como un prerequisite organizacional indispensable”, por lo que los centros de decisión tenderán a diversificarse y a integrar la racionalidad legal, la técnica y las expectativas de los grupos sociales; esto produce estructuras de decisión más complejas, pero basadas ampliamente en la negociación y el acuerdo.

b) Cambios en los sistemas de gestión

Los sistemas de planeación, caracterizados por una concepción tradicional del rol estatal son rígidos, verticales, en donde la lógica de la cúpula organizacional apunta a la conformación de un plan, por lo que generalmente, el documento cumple con una función burocrática, sin desencadenar acciones reales. Por su parte, a partir de la redefinición del rol estatal, las organizaciones públicas suelen diseñar sistemas de planeación menos rígidos y

necesariamente participativos, cercanas a un proceso de abajo hacia arriba; por tanto, la función del plan es proveer un marco de referencia para la acción, que puede ser ajustado o corregido a partir del desarrollo de acciones.

En lo relacionado a los sistemas de dirección, la organización tradicional toma decisiones cupulares, mientras que en las organizaciones postburocráticas existe la necesidad de ceder espacios con autonomía en el interior y el exterior de las organizaciones.

En lo referente a los sistemas de evaluación con orientación a la vigilancia y supervisión administrativa, parecerían evolucionar - sostiene Cabrero -, hacia sistemas de seguimiento y autoevaluación por unidades y dependencias, en el que la medición de logros es el aspecto prioritario (Cabrero, 1995: p.70).

c) Cambios en la percepción del contexto

El modelo de organización pública tradicional concibe a ésta como una maquinaria que recibe demandas, las procesa en una caja negra y ofrece productos en forma de bienes y servicios públicos. Desde esta perspectiva, la organización es un aparato que tiene capacidad de aislarse del contexto. Actualmente, no se puede partir de contextos estables, por el contrario, la dinámica de contextos complejos y cambiantes dentro del cual las organizaciones públicas son sólo una parte, girando en su conjunto alrededor de la sociedad, misma que a su vez evoluciona en su conformación y dinamismo; “las organizaciones públicas se convierten en impulsoras de proyectos, más que instituciones administradoras de demandas” (Cabrero, 1995: p.70).

d) Cambios en el comportamiento organizacional

La nueva dinámica en que están inmersas las organizaciones públicas, ha inducido una variación de actitudes, valores y patrones de conducta en la vida organizacional.

La función primordial que recompensa la organización, deja de ser el estricto cumplimiento de tareas tal y como lo caracteriza el modelo tradicional, para trasladarse a la esfera de los logros en impulsar proyectos, conciliar organismos participantes, capacidad de interlocución con otras organizaciones públicas y con grupos de la sociedad.

Cabrero enfatiza la visión meritocrática, al señalar que:

la aptitud técnica, creativa y emprendedora sustituye los esquemas tradicionales. Las vías de la promoción y el ascenso se encaminan al reconocimiento de los logros profesionales del servidor público, como elemento de cambio e impulsor de iniciativas. Este es el perfil del gerente público (Cabrero, 1995: p.72).

Por su parte, Barzelay (1998) señala que desde una perspectiva postburocrática, el principal desafío de las organizaciones es canalizar las energías humanas a pensar en el trabajo socialmente útil y a desarrollarlo. Para enfrentar este reto, señala:

los servidores públicos necesitan mejores categorías que las funciones, la autoridad y la estructura. Los conceptos de misión, servicios, clientes y resultados son valiosos porque ayudan a los servidores públicos a articular sus propósitos y a deliberar acerca de adaptar el trabajo para alcanzarlos. Las misiones son reclamos acerca de la aportación clara que una organización hace al bien público. Los servicios son los productos de esa organización. Los clientes son los individuos o los cuerpos colectivos – de dentro o de fuera de la organización – ante los cuales los empleados rinden cuentas, en tanto que partes de las relaciones de clientes. Los resultados son estados de cosas bien definidos, que la organización trata de provocar mediante sus actividades (Barzelay, 1998: pp.188-189).

Modelos de estructura organizacional. Mintzberg considera cinco modelos, cada uno marcado por su propio modo de organizar la autoridad de control de gobierno, o superestructura, y las actividades de sus agencias, o microestructura:

El modelo de gobierno como máquina. El gobierno aquí se considera como una máquina dominada por normas, leyes y estándares de todo tipo. Esto se refiere tanto a la superestructura, como a cada una de las microestructuras. Cada agencia controla su

personal y actividades, y a su vez, está controlada por el aparato central del Estado. De este modo, el gobierno adopta la forma de un holograma: se examina cualquier pieza, y es igual al resto.

El modelo de gobierno como red. Es lo contrario del modelo máquina: suelto en lugar de estrecho, libremente fluido en lugar de controlado, interactivo en lugar de segmentado. Se percibe al gobierno como un sistema único entrelazado, una compleja red de relaciones provisionales, diseñadas para resolver los problemas a medida que surgen, y conectada mediante canales de comunicación informales. En el nivel micro, el trabajo se organiza en torno a proyectos. “Conectar, comunicar y colaborar” podría ser el lema de este modelo, que al igual del modelo máquina también es holográfico, ya que sus partes funcionan como el todo: los proyectos individuales operan dentro de una red de proyectos interrelacionados.

El modelo de control del rendimiento. Este modelo busca ante todo que el gobierno se parezca más a una empresa. Sin embargo -añade Mintzberg-, un énfasis exagerado en la planificación y la medición del rendimiento refuerza el control jerárquico convencional en el nivel de la microestructura, donde los directivos tienen responsabilidad personal de cumplir objetivos impersonales. Así, el efecto final es reforzar el antiguo modelo máquina. El modelo de rendimiento descentraliza para centralizar; afloja para estrechar. Y la estrechez va en detrimento de la flexibilidad, creatividad e iniciativa individual.

El modelo del gobierno virtual. Conocido en lugares como Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos, el gobierno virtual supone que el mejor gobierno es el no gobierno. En el mundo perfecto del gobierno virtual, las microestructuras (las actividades de las agencias) ya no estarían dentro del gobierno, ya que el sector privado las asumiría. Y

la superestructura sólo existiría en la medida en que fuese necesaria para organizar el suministro de servicios públicos, a través de organizaciones privadas.

El modelo del control normativo. Este modelo está sustentado en valores y creencias, por lo que no es muy reconocido en la mayoría de los gobiernos occidentales. No ha funcionado mal para los japoneses, pero cuanto más han demostrado ellos su superioridad en la competencia directa con occidente, los occidentales se han retirado más hacia su antiguo modelo máquina o hacia nuevas versiones del mismo. La clave de este modelo es la dedicación, que se produce en dos direcciones: por y para los proveedores del servicio (Mintzberg, 2005: pp.206-209).

La capacitación. La capacitación ha sido definida como un proceso intencional y sistemático para transmitir conocimientos, desarrollar capacidades y transformar actitudes. La finalidad última de la capacitación es “cambiar los comportamientos, es decir, conseguir que tanto las personas como la organización en su conjunto, respondan de una manera determinada ante ciertas situaciones. Lo importante no es la capacitación, sino sus resultados, es decir, el aprendizaje” (Sistemas, 2006: p.315).

Para Sistemas (2006), la Gestión de los Recursos Humanos (GRH) consiste cada vez más en gestionar las competencias de la organización, esto es, las capacidades y conocimientos de sus miembros. Las competencias constituyen el único elemento diferencial clave, entre unas organizaciones y otras (Sistemas, 2006: p.315).

Mejora regulatoria. La OCDE la define como “los cambios para mejorar el desempeño, el costo y la calidad de las regulaciones y los correspondientes trámites gubernamentales” (OCDE 2000a).

Para la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), la mejora regulatoria es:

Una política pública que consiste en la realización de cambios que eleven la calidad del sistema jurídico en su conjunto y de instrumentos jurídicos en particular, con el propósito de procurar el máximo beneficio para la sociedad, al menor costo posible para los ciudadanos y las empresas, mejorando así la eficiencia de la economía y su capacidad para adaptarse a situaciones cambiantes. Es decir, ser más competitivos (COFEMER, 2007: p. 1).

Una de las primeras acciones para integrar a los municipios en México, fue la concentración de sus trámites y/o servicios a la estructura del Registro Estatal de Trámites y Servicios Empresariales, ya que como afirma Scott Jacobs, Jefe del Programa de Mejora Regulatoria del Servicio de Administración Pública (PUMA) de la OCDE

La instrumentación de políticas claras y congruentes debe generalizarse dentro de los niveles de gobierno que componen la organización del país, garantizando primordialmente la implementación de medidas que eviten duplicidad, traslape o contraposición en las funciones de los niveles de gobierno (citado por Díaz y Amaro, 2002: p.7).

Tamayo y de Haro definen tres grandes esferas de acción, para analizar los avances municipales en materia de mejora regulatoria.

La esfera normativa abarca aquellas acciones de política que modifican los espacios de control y supervisión de las actividades desempeñadas por los particulares, ya sean empresas o individuos. Invariablemente, son acciones que implican cambios en leyes, reglamentos o disposiciones administrativas de carácter general, que regulan la actividad de los particulares. El objetivo estratégico de estas acciones es reducir los costos en los que incurren los particulares para poder cumplir con la normatividad, sin incrementar con ello los costos sociales (Tamayo y de Haro, 2004: p.534).

La esfera administrativa comprendería acciones que modifican los procedimientos de control y seguimiento de las actividades ejercidas por los particulares, que están sujetos

a regulación (trámites). Estas acciones implican cambios en los procedimientos burocráticos que los particulares deben cumplir, para poder efectuar una actividad regulada. El objetivo estratégico de este tipo de acciones, es modernizar y agilizar los trámites (*Ídem*, 2004: p.535).

La esfera institucional comprendería aquellas acciones mediante las cuales se crean instancias y reglas, para operar los programas de mejora regulatoria en el municipio. Estas acciones implican, por una parte, cambios en la estructura organizacional con la creación de oficinas o departamentos y, por otra, el establecimiento de acuerdos entre diferentes dependencias municipales, que permitan y garanticen el buen funcionamiento de los nuevos departamentos. El objetivo estratégico de las acciones relativas al diseño institucional es imprimir certidumbre, transparencia y continuidad al proceso de mejora regulatoria (2004: p.535).

Gobierno electrónico. Se entiende como una nueva forma de gobierno y de gestión, que fusiona el uso intensivo de nuevas tecnologías de información y comunicación, con nuevas modalidades de gestión y administración.

Según Cistoldi

El gobierno electrónico se nos presenta como un conjunto de iniciativas y programas, caracterizados por el empleo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC) a la labor gubernamental, entendida ésta última en sentido amplio. Se ha dicho que ello comprende, básicamente la utilización de nuevas tecnologías en la gestión interna de la administración pública, el acceso ciudadano a diferentes tipos de información, las transacciones con el gobierno, la prestación de servicios públicos, el proceso democrático y la participación ciudadana (Cistoldi, 2002: p.4).

En torno a este tema, hay variadas tipologías de servicio que el gobierno electrónico presta y algunos autores ponen énfasis en la evolución de las iniciativas del e-gobierno, como por ejemplo, los analistas de *The Economist*, quienes señalan que se requiere pasar por cuatro etapas básicas: i) presentación de información de las agencias gubernamentales sobre sí mismas; ii) comunicación bidireccional, que permite al público usuario remitir información propia por vía electrónica; iii) acceso a un intercambio más efectivo entre el gobierno y los administrados e iiiii) integración de todos los servicios gubernamentales en un solo portal, que facilite la información completa sobre el gobierno.

Cabe señalar, que es en la década de los noventa cuando las actividades relacionadas con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se han vinculado estrechamente con el crecimiento económico y el progreso social (Castells, citado en Sancho, 2001: p.1). Del mismo modo,

[...] los distintos niveles de gobierno han ido asimilando, eso sí, con diferentes ritmos y grados en cada país, que la difusión de las tecnologías de información y la comunicación constituye un elemento generador de externalidades positivas en el conjunto económico y social (Jordana, citado en Sancho, 2001: p.1),

“así como que ofrece nuevas oportunidades para la evolución de las estrategias de relación entre ciudadanos y gobierno” (Hegue y Leader, citado en Sancho, 2001: p.2).

Entre los estudiosos del tema, existe el consenso de que las iniciativas de la e-gobierno se estructuran a partir de tres ejes básicos de actividad:

Primero: la mejora en la relación del gobierno con los ciudadanos y empresas, en relación con la prestación de servicios.

Segundo: el aumento de la eficacia y eficiencia de la gestión interna gubernamental.

Tercero: la potenciación y mejora de las dinámicas de gobernabilidad.

Participación ciudadana. Es aquella en la que los individuos, específicamente ciudadanos con derechos y obligaciones, deciden tomar parte de los asuntos del Estado. (Robles, 2003: p.152).

Ziccardi define a la participación ciudadana como “los diferentes tipos de experiencias que remiten a la intervención de los individuos en actividades públicas, para hacer valer sus intereses sociales” (2001: p.302).

Debido a la diversidad de ideas en torno a la participación ciudadana, Ziccardi propone cuatro nociones para comprender de una manera funcional este concepto:

Participación institucionalizada. Es aquella que está contenida en el marco legal y normativo del gobierno local, cuya finalidad es que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local. Los comités vecinales o los Comités de planeación del desarrollo municipal (Coplademun), son en México formas de participación ciudadana institucionalizadas.

Participación autónoma. Es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación civil y, que, por lo tanto, no es organizada desde las instituciones gubernamentales, sino desde la propia sociedad. Ejemplo de estas formas son las organizaciones sociales y políticas, que conformaron el movimiento urbano popular en los años ochenta.

Participación clientelística. Es aquella en que la autoridad y los individuos o grupos, se relacionan con las instancias de gobierno a través de un intercambio de bienes o favores (votos). Éste fue uno de los principales mecanismos de sustentación del gobierno priista, el cual creó diferentes formas de representación por manzana, por colonia, por delegación (juntas de vecinos), que se sustentó en un intercambio de bienes y servicios por votos o apoyo político.

Participación incluyente o equitativa. Es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social. Un diseño de participación ciudadana basado en estos criterios, no se ha puesto en práctica en ningún gobierno local del país (Ziccardi y Saltalamacchia, 1997: p.24).

En cuanto a los instrumentos o mecanismos de participación ciudadana, Ziccardi los agrupa en tres tipos:

La consulta pública. La forma más sencilla de consulta la ofrecen los medios electrónicos (internet) y/o los medios de comunicación (televisión, radio o teléfono). La encuesta es un instrumento de medición más confiable, pero su diseño y aplicación supone procesos complejos, así como recursos técnicos y humanos.

Existen instrumentos de participación ciudadana como el plebiscito y el referéndum, que son considerados instrumentos de democracia directa. El plebiscito consiste en someter a la ciudadanía una decisión del ejecutivo, para que exprese su aprobación o rechazo frente a decisiones del jefe del ejecutivo. El referéndum, en cambio, es una consulta a la ciudadanía para que manifieste su aprobación o rechazo previo a una decisión del legislativo sobre la creación o modificación, derogación o abrogación de leyes de su competencia (Ziccardi, 2002: p.47).

Otros mecanismos pueden ser activados por el gobierno local o la ciudadanía -afirma Ziccardi -, a partir de una temática o problema que se quiera consultar puntualmente (la pavimentación de una calle, la construcción de una obra pública, etcétera).

Los instrumentos de diseño de políticas públicas. Los más tradicionales instrumentos de participación ciudadana para el diseño y/o legitimación de políticas públicas, son los que se constituyen los consejos en función de una representación de

ciudadanos u organizaciones de base territorial, sectorial, social o de expertos. Los consejos han proliferado en México y actualmente existen en todas las ciudades los Consejos de Desarrollo Social Municipal, Desarrollo Urbano, Vivienda, Medio Ambiente, Cultura, etcétera.

Instrumentos de diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas. Los instrumentos que Ziccardi coloca en este grupo, se caracterizan por la mayor injerencia de la ciudadanía en los principales momentos de las políticas públicas: diseño, implementación y gestión. En América Latina, dos son los que más se han ejercitado en las últimas décadas: la planeación urbana estratégica o participativa local y el presupuesto participativo (Ziccardi, 2002: p.48).

Ciudadano-cliente. El enfoque de ver al ciudadano como cliente es ayudar a los funcionarios a clarificar quienes son realmente sus clientes, y como señala Guerrero (2002)

Uno de los conceptos que mejor permiten identificar los fundamentos neoliberales de la nueva gerencia pública, es la soberanía del consumidor...La solución se materializó en la orientación hacia el cliente...

Uno de los propósitos esenciales de las reformas neogerenciales consiste en hacer que la administración pública esté en contacto con los clientes y así establecer un mercado competitivo en su seno (Guerrero, 2002: p.48).

Capacidad institucional. Hildebrand y Grindle (1997) ofrecen una definición básica que sirve como punto de partida para su análisis: “capacidad es la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible” (citado por Ospina, 2002: p.2); concepto que se utiliza para observaciones empíricas, bien sea para investigar o diseñar una intervención.

Más específicamente, el discurso sobre la capacidad del sector público se caracteriza por su tono normativo, ya que la capacidad institucional es una aspiración, algo que se busca mejorar constantemente.

En ese sentido - señala Ospina -, el concepto emergente para aumentar capacidad es el de “construcción de capacidad institucional”. Algunas definiciones de este concepto que guían las intervenciones para promover “el buen gobierno”, en los países en vías de desarrollo son las siguientes:

un proceso a través del cual individuos, grupos, instituciones, organizaciones y sociedades mejoran sus habilidades para identificar y alcanzar los desafíos del desarrollo de una manera sostenible (CIDA, 1996, citado por Ospina, 2002: p.3)

el proceso a través del cual individuos, grupos, organizaciones, instituciones y sociedades mejoran sus habilidades para desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos para entender y abordar sus necesidades de desarrollo, en un contexto más amplio y de una manera sostenible (UNDP, 1997, citado por Ospina, 2002: p.3).

inversión en capital humano, instituciones y prácticas... que permite a los países alcanzar sus metas de desarrollo” (Banco Mundial, 1996, citado por Ospina, 2002: p.4).

En este contexto de construcción de capacidad institucional, Grindle (1997) sugiere que el enfoque de “buen gobierno”, inmediatamente relaciona el problema de la capacidad del sector público con tres dimensiones: el desarrollo de recursos humanos (sistemas y procesos de personal), el fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión) y la reforma institucional (instituciones y sistemas a nivel macro).

Por añadidura, se puede afirmar que la definición de capacidad propuesta por esta autora resulta de gran utilidad para un análisis empírico, ya que ni contiene una visión demasiado amplia con el binomio “capacidad” con “desarrollo”, ni la reduce a concebirla como una suma de habilidades y competencias en el recurso humano.

Por tanto, ofrece un marco conceptual que permite ubicar la organización dentro de un sistema que considera cinco dimensiones, y, consecuentemente, cinco niveles de análisis: 1) los recursos humanos dentro de cada organización; 2) la organización misma; 3) el conjunto de organizaciones con las cuales ella se relaciona para funcionar efectivamente; 4) el contexto institucional del sector público; 5) entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público (Ospina, 2002: p.4).

Concatenando la base teórica con las cuatro variables propuestas – estructura organizacional, mejora regulatoria, gobierno electrónico y participación ciudadana (ver tabla 2) – la inferencia es que la teoría expuesta es sólo un referente auxiliar que ayuda a justificar como pueden relacionarse las variables de la investigación en el proceso de la misma, enfatizando en la conceptualización y operacionalización de las variables, que permitió su clasificación en dimensiones, indicadores, preguntas y las formas de medición.

Tabla 2

<i>Sinopsis de las aproximaciones teóricas</i>			
<i>Teorías centrales</i>			
<i>Convergentes</i>	<i>Variables dependientes</i>	<i>Variable independiente</i>	
<p>El marco de la administración pública (Harmon y Mayer, 1999).</p> <p>Teoría sobre la burocracia (Weber, 1977).</p> <p>Nuevo institucionalismo politológico (March y Olsen, 1977).</p> <p>Gobernabilidad (Camou, 2000), (Ziccard, 1995).</p> <p>Nueva Gestión Pública (Barzelay, 2000), (Olías de Lima, 2001), (OCDE, 1995).</p> <p>Geografía regional Territorialidad (Sack, 1986).</p>	<p>Mejora regulatoria: (OCDE, 2000), Tamayo y de Haro, 2004).</p> <p>Gobierno electrónico: (Cistoldi, 2002).</p> <p>Participación ciudadana: (Ziccardi, 2001).</p>	<p>Estructura organizacional: (Mintzberg, 1984), (Cabrero, 1995), (Mintzberg, 2005).</p>	

Fuente: elaboración propia.

Descrito el problema de investigación y las aproximaciones teóricas para el análisis del problema de cambio político y de sistemas de gestión, a continuación se describirán algunas experiencias internacionales de gobiernos locales en materia de estructura organizacional, mejora regulatoria, gobierno electrónico y participación ciudadana con el propósito de contar con un referente que permita contrastar estas experiencias, con nuestra unidad de análisis (Culiacán, Hermosillo, Zacatecas).

II

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE GOBIERNOS LOCALES

Este capítulo tiene como propósito presentar un conjunto de experiencias internacionales de gobiernos locales, cuyos programas se inscriben en las grandes tendencias de la administración pública como lo son la NGP y la gobernabilidad democrática, que contribuyen a mejorar los sistemas de gestión y a propiciar mejores canales de comunicación y trabajo entre el gobierno local y la ciudadanía. Asimismo, permite una visión sobre los avances, perspectivas y retos que en materia de desarrollo local se llevan a cabo a nivel internacional, y a la luz de estos procesos se profundiza sobre los gobiernos locales de nuestro país. A partir de esta revisión, se puede observar que la administración pública en prácticamente todo el mundo, está enfrentando nuevos retos que no se pueden resolver con los métodos tradicionales.

En su contenido, en el apartado de estructura organizacional se reseñan los esfuerzos emprendidos por los municipios italianos para innovar y desarrollar la capacidad del gobierno local, así como los procesos organizacionales y la participación de actores, en el marco de un proceso de descentralización del gobierno municipal de Montevideo, gobernado por un partido de izquierda.

En cuanto a mejora regulatoria, de manera somera, se describen los esfuerzos que en esa materia ha desarrollado Brasil a través de agencias reguladoras estatales y municipales; en éstas últimas de forma incipiente. El estado mexicano de Puebla ha diseñado un programa regional y municipal, tendiente a avanzar en este importante renglón.

En lo relativo al apartado temático de gobierno electrónico, se detallan esquemáticamente los servicios que se ofrecen en Trámitefácil en Chile; el Portal del

ciudadano, en España; Ukonline, en el Reino Unido; Negocios de Barcelona; Prefectura de Sao Paulo, Brasil; Prefectura de Río de Janeiro, Brasil; E Montgomery, Maryland, USA y Miami Dade Portal.

Otro tema medular para la investigación lo constituye la participación ciudadana en asuntos de gestión pública, en el que menudean las experiencias en distintas formas y grados, por lo que ha sido un campo fértil de estudio y análisis para los investigadores. Tal es el caso de los municipios de Cataluña, España y el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

La experiencia de los municipios italianos (innovaciones y desarrollo de la capacidad del gobierno local).

El contexto italiano se caracteriza, antes que nada, por el retraso temporal con respecto al ciclo internacional de la NGP, sin embargo, en un periodo de tres a cuatro años ha recuperado posiciones a partir de varias disposiciones normativas, que Meneguzzo define como “procesos de modernización manejados por la ley” (1998: p.3).

El enfoque escogido para promover la NGP y el *public governance* en las administraciones locales italianas, fue el “*bottom up*”. Un ejemplo importante de innovación lo constituye el proyecto FEPA de 1987, promovido por el Departamento de la Función Pública, con la finalidad de introducir sistemas de medición de productividad en las administraciones locales.

Los procesos de reforma administrativa en Italia, se dieron a través de dos procesos: los procesos horizontales, que tienen un impacto en los diferentes subsistemas en los que se articula la administración pública y los procesos verticales, destinados a introducir

modificaciones significativas en los estamentos institucionales y en las modalidades de funcionamiento de subsistemas individuales y específicos.

Dentro del proceso horizontal, se encuentran:

[...] la ley de 1990 sobre simplificación en los procedimientos y transparencia administrativa; la ley 59/1997 que da inicio a una revisión de las tareas y funciones del Estado, a través de la descentralización a las regiones y entes locales, aplicando el principio de subsidiariedad; la ley 127/1997 que prevé mecanismos de agilización de la actividad administrativa. Posteriormente, se crean las Oficinas para las relaciones con los usuarios, la Carta de los servicios; se constituyen las Autoridades de reglamentación, a quienes se les confía la difícil tarea de ejercer de manera eficaz la “*public governance*”, así como la Autoridad para la informática en la administración pública, quien define los estándares para las redes telemáticas y para la adquisición de las políticas de adquisición de los sistemas computarizados (Meneguzzo, 1998: p.6).

A nivel sectorial (vertical), Meneguzzo señala lo siguiente:

Hay que recordar la ley de 1990 de reforma del gobierno local, a la que siguió una ley de modificación de los sistemas contables (introducción de los sistemas contables de tipo privado) en las entidades locales. También destaca la ley de 1997 de reforma de la contabilidad del Estado que introduce el concepto de responsabilidad administrativa, al que corresponden unidades de previsión del presupuesto. Otras innovaciones fueron la modificación de los criterios de clasificación de ingresos y gastos y la introducción de mecanismos explícitos de control de resultados, costos y rendimientos del aparato administrativo del Estado (Meneguzzo, 1998: p.7).

Estos procesos tuvieron un aterrizaje suave, debido a que la adopción de modelos organizativos más flexibles fue implementada en la administración local desde los años

setenta, se acelera en los años ochenta, y la aprobación de la ley de 1990 da un fuerte impulso a los gobiernos locales.

Los casi 8,000 municipios italianos, además de recurrir a la contratación externa con empresas privadas, han constituido empresas de servicios locales que operan en diferentes sectores (ciclo del agua, ciclo de desechos, energía eléctrica y distribución del gas, transporte, gestión de infraestructura comercial) con capital público o capital mixto. Para el año 1998 operan en Italia 560 empresas públicas locales (con unos 110 mil empleados) y 250 empresas de capital mixto. En cambio, en sectores como los de cultura, educación y asistencia social se crearon instituciones, fundaciones o asociaciones.

Una innovación importante que acredita el modelo gerencial son los *City managers* ya presentes en muchos municipios, con diferentes configuraciones; los *Country managers* (Directores generales en las provincias y Directores sectoriales en las regiones) y los Directores generales de las empresas USL y hospitalarias. Éstas últimas han sido directamente seleccionadas en el mercado, contratadas con instrumentos de derecho privado, y son evaluadas sobre la base de sus resultados.

El investigador Meneguzzo afirma que

En los próximos años se pondrán en práctica numerosas intervenciones que afectarán a todo el personal de la administración pública, con el fin de garantizar una mayor flexibilidad en las modalidades de gestión de los recursos humanos, a través de sistemas de enmarcamiento, las modalidades de retribución, los procesos de selección y de reclutamiento (Meneguzzo, 1998: p.10).

Con la introducción de los sistemas de control y evaluación, es donde se pone de manifiesto las asimetrías entre los municipios. Los municipios grandes y medios están poniendo en marcha, gracias a un financiamiento del Departamento de la Función Pública,

un sistema de *benchmarking* que se basa en 200 indicadores de eficiencia, accesibilidad y eficacia para las diferentes áreas de actividad.

El profesor universitario Rolla hace un balance de una década, al señalar lo siguiente:

En el decenio de 1990-2000 se ha producido una legislación amplia y compleja, que ha asignado nuevos roles al ordenamiento de las autoridades territoriales y ha definido el papel de las regiones en el interior del Estado sobre bases diferentes, tanto en relación a las intenciones originales del Constituyente, como a los propósitos de los artífices de la denominada “fase constituyente regional” (Rolla, 2004: p.6).

El espíritu de tales modificaciones en la normativa italiana, tiene como fundamento una concepción de la descentralización de tipo funcional, como mejor solución para conferir eficiencia y eficacia de las políticas públicas y para simplificar los procesos de decisión política.

Específicamente, la reforma constitucional del bienio 1999-2001 destaca esencialmente por la novedad de la ampliación a los gobiernos locales de la potestad de disponer de los estatutos, la modificación de su forma de gobierno y la delimitación de nuevos criterios para distribuir las competencias legislativas y administrativas.

Como se deriva de estas notas, en el modelo institucional italiano, a los municipios se les atribuyen competencias jurídicas, así como las funciones de formulación de las directrices y lineamientos, transferencia de fondos, control y evaluación de los resultados y participación en los organismos de decisión.

La descentralización del gobierno municipal de Montevideo

La nueva Constitución uruguaya – aprobada en 1996 – contempla una serie de normas que impulsan la descentralización a nivel nacional y local; normas que tienen un carácter facultativo, sujeto a negociaciones entre los actores político – partidarios.

En este contexto, según Veneziano

La experiencia del Departamento de Montevideo tiene un carácter fundacional en el marco de la integración plena de la izquierda al sistema político. La Intendencia municipal de Montevideo ha realizado una reforma del Estado “de hecho” implementando mecanismos e instancias de relacionamiento con la sociedad totalmente innovadoras para el Estado uruguayo y lo ha hecho al margen de las discusiones y negociaciones sobre la reforma del Estado, que han llevado adelante las élites políticas (Veneziano, 2000: p.10).

Pero ¿cuál ha sido la génesis del proceso y cómo se ha modificado el diseño institucional?

La descentralización del Gobierno Departamental de Montevideo se inició en 1990, dividiéndose en 18 zonas el territorio donde se instalaron los Centros Comunales Zonales (CCZ) como unidades político-administrativas desconcentradas del gobierno municipal. Dentro de cada una de ellas, se crearon organismos de participación y representación política que, junto al Departamento de Descentralización de la IMM, forman el sistema descentralizado.

Para el diseño del sistema descentralizado se tomaron algunos criterios, distinguiéndose tres ámbitos que corresponden a objetivos diferentes y supuestamente complementarios.

Veneziano lo describe de la siguiente manera

Por un lado, se desconcentraría el aparato político-administrativo de gobierno mediante el polo institucional, a través de la CCZ al que se le transfieren algunos servicios, políticas sociales y trámites municipales.

Por otro, se crearon los consejos vecinales en los que se contempla la participación “estrictamente directa de los vecinos” mediante la elección uninominal de candidatos propuestos por los habitantes de la zona. La idea que inspira este ámbito de participación, definido como polo social, es dar cabida a los representantes de las organizaciones sociales de la zona o a los vecinos distinguidos por su labor hacia la comunidad local.

Por último, se crearon las juntas locales o comisiones especiales delegadas que tiene una integración político - partidista y son designados por el Intendente. El objetivo de este polo político era acercar al representante con el representado, el político con el ciudadano (Veneziano, 2000:16).

Estas premisas fueron contempladas en la fase de formulación. Sin embargo, la constatación empírica de la investigación de la maestra Veneziano muestra que el “triángulo de tres polos” (institucional, político y social) del sistema descentralizado, tal cual fue diseñado, se ha invertido a lo largo del proceso de implementación, llegando a tener como vértice al “polo político”.

Esto significa que el gobierno zonal ya no radica en el polo institucional formado por el Director de la CCZ y sus funcionarios, sino en la Junta Local o Comisión Especial Delegada que, en principio, era un órgano orientado no a asumir la responsabilidad de gobierno, sino a dar participación en la toma de decisiones a los actores político-partidarios de la zona.

Por tanto, han variado los actores priorizados por el sistema. “Los actores priorizados en el diseño inicial fueron los actores socio-territoriales, ahora parecen haber terminado siendo centrales los político-partidarios” (Veneziano, 2000: p.16).

De acuerdo a la investigadora, esta distorsión del diseño original se puede explicar en tres niveles:

- El de la incidencia del sistema político-partidario en el sistema descentralizado; esto es, predomina un Estado y partidos hegemónicos centralistas, y por ende, la ausencia de partidos políticos locales o regionales.
- El de las dinámicas internas del propio sistema, esto es, la incidencia de la articulación entre la lógica vertical-sectorial y la lógica horizontal-territorial en la organización del aparato institucional para el diseño e implementación de políticas públicas, así como para la prestación de servicios. Asimismo, la relación entre la lógica burocrática y la lógica política dentro del actor político-administrativo municipal, la articulación de las lógicas de los actores político-administrativos y las de los socio-territoriales.
- El de la influencia de la cultura política y las prácticas políticas, en donde predomina una cultura centralista en el Estado, la sociedad y los partidos, una cultura reivindicacionista o clientelista de los actores socio-territoriales y una cultura política partidocéntrica, estatista y sectorial de la izquierda uruguaya.

A manera de conclusiones, Veneziano afirma:

Por un lado, podemos decir que los procesos de reforma institucional que priorizan la participación como representación de intereses a través de actores sociales, en sistemas políticos partidocéntricos, logran crear - en forma muy gradual y con grandes limitaciones - redes de enraizamiento social suficientemente fuertes, como para aumentar la gobernabilidad local.

Por otro, que las redes de articulación del Estado con la sociedad creada por este tipo de descentralización en un sistema político partidocéntrico, tienden - al contrario del objetivo buscado - a la

partidización de la participación y de las nuevas instituciones
(Veneziano, 2000: p.18).

MEJORA REGULATORIA

En América Latina, hay esfuerzos importantes en la materia. En Brasil, 19 Estados y el Distrito Federal establecieron sus propias agencias reguladoras. Se trata, en general, de entidades de regulación multisectorial relacionadas con los servicios que la Constitución Federal considera de ámbito estatal, o que deben ser prestados conjuntamente con el gobierno federal (electricidad, gas, saneamiento y transporte, entre otros).

Dos estados, Sao Paulo y Paraíba han creado agencias sectoriales. También existen agencias reguladoras municipales, a las que les incumbe el servicio de saneamiento básico, y, en algún caso, el transporte municipal.

El estado mexicano de Puebla ha desarrollado un conjunto de acciones tendientes a establecer el programa de mejora regulatoria en los municipios. Este programa inicia en 1999, consolidándose en 2001 con la firma de los acuerdos de cooperación y colaboración entre el gobierno del estado, 13 municipios y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER). Consecuentemente, se crea la Coordinación General de Mejora Regulatoria de Puebla, instancia que servirá para atender el diseño y la implementación de dicho proceso, en la entidad y en los municipios.

Su primera tarea fue la de elaborar el Registro estatal de trámites y servicios empresariales, con el propósito de disminuir costos directos de la gestión, reducir burocracia y disminuir duplicidad o traslapes entre las dependencias que manejan trámites y/o servicios, evitar discrecionalidad y eficientizar los tiempos de respuesta.

Asimismo, Díaz y Amaro describen otras acciones de esta Coordinación orientadas a:

[...] la revisión del marco regulatorio estatal para detectar las disposiciones que trunquen el desarrollo económico y la atracción de inversión generadora de fuentes de empleo. Al mismo tiempo, se están diseñando las herramientas necesarias que permitan introducir la Manifestación de impacto regulatorio al proceso de elaboración, modificación o eliminación de anteproyectos, leyes o disposiciones administrativas estatales (Díaz y Amaro, 2002: p.6).

Con respecto a los municipios, como ya se mencionó anteriormente, se firmaron acuerdos de desregulación empresarial con 13 de ellos, que concentran la mayor parte de la actividad económica estatal.

Una de las primeras acciones para integrar a los municipios, fue la concentración de sus trámites y/o servicios a la estructura del Registro estatal de trámites y servicios empresariales, ya que como afirma Scott Jacobs, Jefe del Programa de mejora regulatoria del servicio de administración pública (PUMA) de la OCDE

La instrumentación de políticas claras y congruentes debe generalizarse dentro de los niveles de gobierno que componen la organización del país, garantizando primordialmente la implementación de medidas que eviten duplicidad, traslape o contraposición en las funciones de los niveles de gobierno (Jacobs, citado en Díaz y Amaro, 2002: p.7).

La introducción a nivel municipal culminará los esfuerzos federal y estatal por modernizarse, y mejorar la administración pública. Por tanto, se puede sostener que la consolidación de la mejora regulatoria a nivel municipal, es fundamental para alcanzar el nivel de competitividad y calidad que harán de Puebla – y los estados y municipios que han avanzado en esa ruta –, entes competitivos a los ojos del sector empresarial.

GOBIERNO ELECTRÓNICO

Enseguida, se describirán algunas experiencias en gobiernos locales sobre e- gobierno, con el propósito de tener una visión más amplia sobre su implementación y los servicios que

proporciona, tomando como base una publicación de la Organización de Estados Americanos (OEA):

Trámite fácil

Trámite fácil es el portal de acceso a servicios del gobierno de la administración chilena. Está pensado y diseñado para usuarios no necesariamente versados en la navegación, ya que utiliza muchos y muy sencillos recursos gráficos y ofrece la entrada a los servicios, a través de temas cotidianos como la familia o la vivienda. Aquellos trámites que no pueden ser realizados online, cuentan al menos con un formulario descargable en el portal. El buscador funciona por temas y por instituciones, y los formularios pueden ser accedidos de forma rápida a través de un link establecido al efecto. Permite la realización de pagos *online*. Desarrollado por el sector privado: ODEC, Empresa española de servicios relacionados con TI. Desarrollado en tecnología PHP.

Portal del ciudadano

Permite el acceso unificado a los servicios del gobierno central de España. Puede acceder directamente a los servicios de este portal o escoger su perfil personalizado, de acuerdo a si se trata de individuos, empresas u organización pública. Además de ser un portal informacional, también ofrece una serie de servicios transaccionales totalmente realizables en línea. Se accede directamente a la página, donde se publican las licitaciones públicas. El acceso a los servicios públicos puede ser realizado siguiendo la estructura de la administración, o de acuerdo a las necesidades de los usuarios.

Ukonline

Es el portal de acceso a información y servicios del gobierno del Reino Unido. El portal es multilingüe y cuenta con servicio de búsqueda y de noticias. El acceso a los servicios públicos puede ser realizado siguiendo la estructura de la administración o las

diferentes etapas de la vida, y sus requerimientos de relación con la administración. Permite acceder a la tramitación de licencias, la presentación de formularios impositivos y la realización de pagos a la administración. Desarrollado bajo una asociación entre el sector público, privado, voluntariado, grupos de consumidores y uniones de comercio.

Barcelona negocios

El portal destinado al apoyo de empresas del ayuntamiento de Barcelona. Es multilingüe y alguna parte del mismo puede ser utilizada en español, inglés o catalán. Ofrece acceso a toda la información y trámites necesarios para iniciar y desarrollar una empresa en Barcelona, incluyendo localización, ayuda financiera, recursos humanos, directorios de empresas, reserva de espacio de oficinas, registros, declaraciones de impuestos, pagos, etcétera. Cuenta con servicio de noticias, directorio y está íntimamente relacionado con los servicios ofrecidos offline para la Agencia de desarrollo de la ciudad, Barcelona Activa. Financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). La operación se financia con *sponsors* privados, principalmente empresas del sector inmobiliario.

Prefeitura de Sao Paulo

Portal de la prefectura de Sao Paulo. Múltiples servicios a la ciudadanía y otros recursos ofrecidos por medio del portal municipal. Es una experiencia que puede ser replicable en municipios medianos o grandes, y que cuenten con los requerimientos tecnológicos mínimos

Prefeitura de Río de Janeiro

Portal municipal de la ciudad de Río de Janeiro, el cual ofrece una serie de servicios a la ciudadanía, tanto en la prestación de servicios como en aspectos ligados al funcionamiento del municipio, y los espacios de participación ciudadana para los

procesos planificativos. Es una experiencia que puede ser replicable en municipios medianos o grandes, y que cuenten con los requerimientos tecnológicos mínimos.

E Montgomery

Es el portal de acceso unificado a la administración del condado. Ofrece un listado completo sobre los servicios ofrecidos. Muchos de ellos se pueden ejecutar completamente en línea, tales como el pago de impuestos a la propiedad (utilizando tarjeta de crédito o cuenta de banco), pago de multas de estacionamiento, registros y permisos.

Miami-Dade Portal

Ofrece acceso unificado a la administración del condado. Presenta un listado de acceso directo a los servicios ofrecidos, tanto en forma *online* como presencial ante la administración, brindando en este caso, la información necesaria para realizar dichos trámites. Muchos de ellos se pueden ejecutar completamente en línea, tales como pedido de permisos (pesca y caza), renovar licencias profesionales, pago de multas de estacionamiento y otros. Para las compras gubernamentales, ofrece la posibilidad de que los proveedores se registren en línea, y pueden ser notificados de las oportunidades de negocios del gobierno (Organización de Estados Americanos).

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Experiencias de Cataluña, España

La realidad cotidiana de las administraciones locales – sean europeas o latinoamericanas –, operan en el marco de una democracia representativa. Sin embargo, a fines del siglo XX se empezaron a presentar procesos y experiencias de participación ciudadana en la toma de decisiones locales.

De acuerdo a Font y Blanco (2004), la mayoría de los análisis realizados a la fecha giran alrededor de dos grandes temas:

En primer lugar, encontramos a todos aquellos que se han centrado en porqué los políticos deberían impulsar experiencias de participación ciudadana. Es decir, en el debate normativo sobre la necesidad, las bondades o los problemas de estos procesos de participación. En síntesis, estos trabajos apuntan a tres grandes argumentos: la participación como respuesta a la crisis de legitimidad de la democracia representativa (Norris, Pharr y Putnam, citado en Font y Blanco, 2004, p.5), la participación como estrategia de mejora del rendimiento de las políticas públicas en un contexto de complejidad e incertidumbre (Stewart, Stoker, Gross, Kooiman citado en Font y Blanco, 2004, p.5) y finalmente, la participación como componente necesario de la democracia (Barber, citado en Font y Blanco, 2004, p.6)) y la creación de capital social como ingrediente básico para el buen funcionamiento de los sistemas políticos democráticos (Putnam, citado en Font y Blanco, 2004, p.6).

El segundo tema más tratado ha sido

El cómo organizar la participación ciudadana en la toma de decisiones: la descripción o el debate sobre las metodologías más apropiadas, los criterios con que analizar el buen o mal funcionamiento de las experiencias, o los diversos tipos de consecuencias que pueden tener han sido algunos de los temas tratados para procesos tan diversos como referendos, consejos consultivos, jurados ciudadanos, encuestas deliberativas, etcétera (Cunill, Fishkin y Font, citado en Font y Blanco, 2004, p.6).

La investigación que se toma como fuente de información para la elaboración de este apartado, tiene como base las experiencias municipales de participación ciudadana, en donde la mayor parte se sitúa en Cataluña, desarrollada en los años de 2003 y 2004 por un equipo de investigadores de la Universidad Autónoma de Barcelona.

En el marco de sus hipótesis de trabajo, argumentan que la razón por las cuales determinados gobiernos deciden impulsar la participación ciudadana, subyacen tres grandes tipos de razones: características estructurales del municipio en cuestión; rasgos ideológicos de los partidos que impulsan este tipo de procesos participativos con el perfil político de las

personas que los lideran; y posibles motivaciones estratégicas de los impulsores de este tipo de mecanismos de participación.

En relación a las características estructurales, los resultados de la investigación mostraron que los municipios con una mayor intensidad participativa, tienen algunos rasgos comunes: mayoritariamente, aunque no exclusivamente, son municipios del entorno metropolitano de Barcelona; tamaños y características muy diversas; municipios donde se ha producido un aumento significativo de la abstención electoral en los últimos años, junto con un fuerte aumento de la competencia electoral entre las principales fuerzas políticas. Todos ellos también han promovido un discurso político favorable a la participación, formación de técnicos en la gestión de metodologías, así como apoyo financiero y logístico a los procesos de participación ciudadana.

En tanto, razones ideológicas o de perfil político son los municipios en donde predominan los partidos de izquierda, los que más promueven procesos de innovación democrática; asimismo, estos partidos alientan que la participación ciudadana debe tener una elevada capacidad de incidencia sobre la toma de decisiones públicas, como elemento central de sus gobiernos. Por su parte, los partidos políticos más moderados (PSC) y los conservadores (Convergencia y Partido Popular) tienden a situar la participación en una posición periférica dentro de la agenda pública local: le otorgan a la participación ciudadana un valor meramente informativo o consultivo, más no decisivo.

Font y Blanco (2004) encuentran otra diferencia importante en función de los perfiles ideológicos de los partidos

Hasta qué punto los gobiernos confieren continuidad y coherencia dentro de un proyecto global a los mecanismos de participación

ciudadana: mientras los partidos más moderados ideológicamente tienden a utilizar la participación ciudadana en ocasiones puntuales, los partidos más radicales en su concepción de la participación tienden a situar estos mecanismos participativos dentro de un proyecto de transformación del sistema de funcionamiento de la democracia local. (Font y Blanco, 2004: p.7).

Referente a las razones estratégicas o instrumentales, hay un común denominador. Tanto partidos de izquierda como moderados, le atribuyen un valor instrumental básico a la participación ciudadana: la mejora de la calidad de las decisiones públicas, porque permite ampliar el abanico de opciones antes de tomar una decisión; fortalece la legitimidad pública de las decisiones; permite anticiparse a posibles conflictos o gestionarlos de manera más eficiente, y puede ser una buena estrategia para lograr la corresponsabilidad de determinados agentes clave, para el buen desarrollo de las políticas públicas.

Las experiencias identificadas en los municipios son las siguientes: consejos sectoriales, reglamento de participación, jurados ciudadanos, plan estratégico integral, Agenda 21 local, referéndum, exposición pública y alegaciones en el plano urbanístico.

Descritas las motivaciones por las cuales se promueve la participación ciudadana en 15 municipios españoles, enseguida el análisis se centra en el sentido de que si dichos mecanismos contribuyen a mejorar las expectativas electorales de los equipos de gobierno.

La conclusión a la que llegaron Font y Blanco (2004) es la siguiente:

El impacto electoral del desarrollo de procesos participativos no es ni necesario ni homogéneo y será casi siempre limitado, en el marco del conjunto de factores explicativos del voto. En algunos casos, ese impacto electoral puede existir y, en ese caso, tanto el contexto político como la coherencia del proceso participativo con el conjunto de las políticas locales van a llevar a que ese impacto juegue a favor o en contra de quienes han impulsado estos procesos (Font y Blanco, 2004: p.15).

Presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil

El contexto en el cual se enmarca la aplicación del PP es de fuertes desequilibrios financieros y administrativos de la ciudad, por tanto, los ingresos del ayuntamiento provenientes de los impuestos no eran ni mínimamente suficientes para financiar las obras públicas y los compromisos inherentes a la administración.

Como antecedente, el PP se inicia a partir de 1989, con exiguos recursos y magra participación de la población. A partir de 1990 y gracias a una profunda reforma fiscal que generó recursos públicos, el PP recibió un fuerte impulso. Consecuentemente, el gobierno empezó a dar respuesta a las demandas ciudadanas y la población se sintió atendida en sus reclamos y propuestas, para la toma de decisiones en materia presupuestal.

Como se describe en el documento “La experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil)”

A partir de 1991, el PP se convirtió en un proceso de gran envergadura al movilizar a las comunidades de todos los barrios. En 1994, por ejemplo más de once mil personas y en 1995 más de catorce mil acudieron a las encuestas y asambleas regionales dirigidas y coordinadas por el ayuntamiento. Si se añade a este número de personas la enorme cantidad de asociaciones locales y organizaciones populares participantes, tendríamos más de cien mil personas ligadas de alguna forma a la elaboración del presupuesto de la ciudad (Gómez, 2000: p.4).

Debido a las asimetrías entre los diferentes estratos de la población, la tradición de la relación política existente entre los poderes públicos y los ciudadanos, basada en el intercambio de favores y la necesidad de establecer criterios objetivos para determinar las inversiones, se encontró un menú de soluciones, que a continuación se describen:

La ciudad se dividió en 16 zonas, según criterios geográficos, sociales y de organización de la comunidad para promover la participación ciudadana.

Anualmente se celebran tres grandes asambleas de las organizaciones regionales, en donde se discute y delibera sobre los destinos de las inversiones, prioridades y eligen a los asesores del PP. En el inter se celebran numerosos encuentros, en donde la población expresa sus necesidades y establece una prioridad para las obras más urgentes.

Se crea el Consejo municipal del plan de gobierno y del presupuesto, constituido por dos asesores titulares de cada una de las 16 zonas que consta la ciudad. Este consejo coordina y organiza el proceso de elaboración de los presupuestos y del plan de inversión, y más tarde, comprueba la ejecución del presupuesto acordado.

Para la elaboración del Plan de inversiones, se establecen tres criterios:

La prioridad de la zona (decidida en asambleas zonales: alcantarillado, educación, pavimentación de calles, etcétera).

La población total de la zona (las áreas más pobladas reciben más).

La carencia de servicios o infraestructura (las áreas más pobres reciben más).

Al final del proceso, el plan de inversión se presenta para su aprobación al Consejo municipal del plan de gobierno y del presupuesto.

Después de su aprobación, el poder ejecutivo envía la propuesta a los concejales del ayuntamiento, produciéndose de esta manera, la unión real de la democracia directa y participativa, con la democracia representativa. Concejales, poder ejecutivo y asesores discuten y negocian acerca de las cifras del presupuesto, presentan enmiendas y eventualmente se sugieren cambios.

En el documento referido anteriormente, se señalan cifras que acreditan la pertinencia del PP, señalándose las siguientes:

Desde que el PP se ha consolidado, el Ayuntamiento ha dedicado un porcentaje que varía entre el 15 y el 25 % de los ingresos e inversiones, lo que equivale una inversión superior a los 700 millones de dólares para obras de beneficio social.

El PP ha dado prioridad a obras de saneamiento básicas, lo que ha permitido incrementar el suministro de agua de 1990 a 1995 de 400 mil a 465 mil familias. Hoy, la red de abastecimiento de agua aprovisiona al 98 % de las familias. En cuanto a alcantarillado, mientras en 1989 llegaba al 46 % de las familias, en la actualidad es de 74 %.

Otro renglón prioritario ha sido la pavimentación de calles. Anualmente se pavimentan entre 25 y 30 kilómetros de calles en los suburbios y zonas más pobres de la ciudad.

En el campo de la educación, las inversiones decididas por el PP permitieron aumentar el número de matrículas a más del doble entre 1995 y 1998, además de una considerable mejora en la calidad de la enseñanza.

Descritos los antecedentes, metodología participativa e impactos del PP, resulta importante considerar ángulos político-organizacionales a partir de una pregunta que la investigadora Araujo (2001) se plantea: ¿hasta qué punto el caso del PP de Porto Alegre está resultando ser una formación político – organizacional en la prefectura municipal?

La articulista propone abordar la cuestión en los siguientes términos:

Dos estructuras internas de la prefectura, la Coordinadora de relaciones con la comunidad y el gabinete de planeamiento concentran muchos recursos de poder en relación con el resto del gobierno municipal, en razón de que se constituyeron en organizadores de la operacionalización del PP y de los espacios a través de los cuales fluyen las deliberaciones realizadas por sus instancias hacia el interior de los órganos que componen la administración.

Combinación entre el liderazgo centralizado y el descentralizado, entre la orientación hacia el cumplimiento de normas y la flexibilización de las relaciones entre los participantes, se aprecian situaciones combinadas.

Aunque no exista una Ley Municipal reglamentando el PP, la complejización de los procedimientos ha llevado a una creciente definición de papeles y normas, aun cuando ellas sean “autorreguladas”, es decir, revisadas y aprobadas anualmente por el CPP.

La sistemática definición de las prioridades preserva y sedimenta, aun más, la sectorialización, dificultando la reorganización de la Administración Municipal en términos de planeamiento y acción intersectorial.

El control se da, predominantemente por el control social, aunque también se evidencian ganancias de eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

La evaluación, de manera predominante, está referida a las expectativas de la población. Los asesores y funcionarios directamente involucrados con la coordinación del PP son escogidos principalmente por su perfil y su adhesión al proceso, y son, en su mayoría, cargos de confianza del Ejecutivo.

Los liderazgos se constituyen en forma mixta, como conductores y como movilizadores/articuladores. El formalismo no parece ser una característica importante del proceso.

Finalmente, el PP se orienta hacia grupos sociales que de otra forma no tendrían acceso a espacios de decisión sobre obras de la ciudad (Araujo, 2001: pp.9-11).

Esta experiencia constata que no existe una relación directa y automática entre innovación en las relaciones entre la administración pública y la población, y la innovación al interior de las estructuras y de las prácticas del gobierno; “ por tanto, la persistencia de patrones de formación burocrática tradicional, impide límites a los avances de la democratización y de las propias políticas sociales incluyentes, que dependen de prácticas innovadoras en el interior de la administración pública para tener éxito” (Araujo,2001: p.12).

En resumen, en este capítulo se describen los esfuerzos y las acciones que algunos gobiernos locales en el mundo, - en el marco de la Nueva Gestión Pública y la gobernabilidad democrática - realizan en materia de estructura organizacional, mejora regulatoria, gobierno electrónico y participación ciudadana, con el propósito de estar a la vanguardia en procesos organizacionales y de descentralización; tal es el caso de los municipios italianos y Montevideo, respectivamente. Asimismo, en la flexibilidad de

los marcos normativos regulatorios, que no inhiban la actividad empresarial como lo acredita la experiencia brasileña y del estado mexicano de Puebla; la permanente incorporación de modernas plataformas tecnológicas en su desempeño institucional, puesta en práctica en varias capitales del mundo, entre ellas, Barcelona, Prefectura de Sao Paulo y Miami, entre otras; por último, las modalidades de participación ciudadana en los asuntos públicos, ejemplificado en los casos de Cataluña, España y el presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil.

Enseguida, se abordará el capítulo III referido al marco contextual de la gestión local en México, en donde se hace un breve recorrido sobre un conjunto de temas clave, que permita entender mejor las reglas institucionales formales y los lineamientos jurídicos, así como las bases programáticas y las relaciones intergubernamentales sobre las cuales se inscribe y opera la administración pública municipal.

III

MARCO CONTEXTUAL DE LA GESTIÓN LOCAL DE MÉXICO

El capítulo se divide en dos apartados: en el primero, se describe el marco jurídico que regula y norma la acción municipal, así como los mecanismos de planeación municipal; y, en el segundo, se analizan las particularidades que adquieren las relaciones entre niveles o esferas de gobierno, denominado genéricamente como relaciones intergubernamentales.

Antes de entrar directamente a los temas en cuestión, se hace una reflexión en los términos siguientes:

La dualidad de las organizaciones gubernamentales, se encuentra en el hecho de que son:

Organizaciones formal y legalmente determinadas, tanto en su existencia como en sus objetivos y son, a la vez, organizaciones que una vez constituidas adquieren lógica propia, se enfrentan a su propio contexto y complejidad y desarrollan capacidades y realizan esfuerzos para la sobrevivencia, como cualquier otra organización (Arellano, Cabrero, 2000: p.12).

Esta cita rebasa la idea de un gobierno monolítico, lineal, compuesto por agencias automáticamente obedientes, y alude al hecho que el gobierno también es un conjunto de organizaciones dentro de un espacio institucionalizado como son las leyes, normas, costumbres, espacios creados desde el régimen y el sistema político, por lo que son elementos constitutivos primarios de cualquier organización gubernamental.

Pero a la vez, estas organizaciones desde el momento en que nacen, construyen su propia dinámica, se enfrentan a su propio contexto y constituyen su estructura y cultura interna.

Por otro lado, las organizaciones gubernamentales también están predeterminadas, porque nacen sobrepuestas en una estructura existente de otras organizaciones gubernamentales, con las que tiene relación.

Arellano, Cabrero y del Castillo (2000) afirman que:

[...] si bien el gobierno no es un monolito, tampoco es un espacio desordenado y atomizado de múltiples actores y organizaciones. Está conformado como un ente heterogéneo de múltiples partes (actores, políticas, leyes, reglas, tiempos, etcétera) pero que se relacionan y condicionan de una forma continúa. En ciertos momentos, con una lógica cooperativa y de influencia recíproca, en ciertos momentos – y frecuentemente ésta es la tendencia dominante, – con una lógica de competencia y tensión entre las mismas (Arellano, Cabrero y del Castillo, 2000: p.15).

En el caso específico de los gobiernos municipales mexicanos, el conjunto de redes organizacionales se expresa en las relaciones intergubernamentales, el federalismo y los procesos de descentralización, que más adelante se tratará.

Enseguida, se describe cada uno de los apartados.

MARCO JURÍDICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene las disposiciones que norman y regulan la forma, alcance y características que ha de asumir la intervención gubernamental sobre el conjunto de la sociedad en el ámbito nacional.

El artículo 115 constitucional es el lugar clave para entender jurídicamente al municipio mexicano, entendido éste como una forma jurídica de organizar política, administrativa y territorialmente a las entidades federativas. A la letra se lee:

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad entre éste y el gobierno del estado.

De acuerdo con el sistema jurídico, el municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. El ayuntamiento es, entonces, el órgano en que se deposita el gobierno municipal y que conduce su administración. Está constituido por varios miembros, es decir, es colegiado; nunca, por ningún motivo, y bajo ninguna circunstancia, puede el ayuntamiento depositarse en una sola persona. Es el representante de la población en la gestión de los asuntos públicos de la comunidad, y reside en la cabecera municipal.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio, conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinan las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;

- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito; y,
- i) Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la rezonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios, donde residieron habitual o transitoriamente; y,

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Hecho este breve recuento, enseguida se hará mención de las reformas que ha tenido el artículo 115 constitucional.

En el Diario Oficial de la Federación con fecha de 3 de febrero de 1983, fueron publicadas las reformas al artículo 115 constitucional que otorgaron a las unidades político-administrativas, importantes facultades orientadas principalmente a la autonomía municipal.

De acuerdo a Verdugo (2005)

[...] esta reforma era el primer intento por moderar el centralismo del sistema y ampliaba sustancialmente las funciones de los gobiernos municipales en cuatro aspectos básicos: autonomía política y administrativa para organizarse libremente; atribuciones para planear y ordenar el uso de su territorio y ciudades; ser la instancia responsable de la prestación de los servicios públicos, construcción de infraestructura básica y desarrollo integral de la comunidad y, finalmente, capacidad legal para establecer convenios y relaciones interinstitucionales de cooperación y desarrollo con otras entidades públicas, así como privadas y sociales. Todo esto permitía, paralelamente, una mayor participación de la comunidad en las gestiones de sus gobiernos locales. Su correcta observación implicaría una reordenación sustancial de la organización territorial de la administración y políticas públicas, en el plano municipal (Verdugo, 2005: p.137).

A partir de la reforma del 23 de diciembre de 1999, los ayuntamientos se constituyen como entidades de gobierno. Fue aplicada a las fracciones I y II del mismo articulado constitucional y amplía las competencias legislativas de los municipios. La primera fracción establece que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular y directa. Consecuentemente, a este órgano se le confieren facultades de

gobierno, no sólo de administración, por tanto se promueve la autonomía municipal y amplía su carácter competencial.

Asimismo, a la fracción II señala Verdugo (2005):

[...] se le adicionaron cinco incisos (a, b, c, d y e) relativos a los mecanismos establecidos para que el municipio pueda consignar su cuerpo de normas, correspondiente a las facultades que tienen los ayuntamientos para aprobar Bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observación general. Asimismo, se establecen los fundamentos jurídicos para organizar la administración pública municipal, asegurando también que participen los ciudadanos y vecinos. Refrenda las facultades legislativas de los municipios y la responsabilidad de los mismos en las garantías de la participación ciudadana y vecinal (Verdugo, 2005: p.137).

En ese tenor, Merino (2003) afirma que las reformas al artículo 115 (1983 y 1999) ensancharon los ámbitos de obligación de los gobiernos municipales, con recursos limitados.

En por lo menos 126 leyes promulgadas por el congreso federal, se incluyen distintas facultades y obligaciones que amplían la órbita de actuación de los gobiernos municipales; al menos 844 artículos vigentes mencionan al municipio, de los que se desprenden más de 150 reglas de operación diseñadas por el gobierno federal, en los que están incluidos los gobiernos municipales, a través de muy distintos procedimientos formales (Merino, 2003: p. 15).

En la mayoría de los casos, las legislaturas estatales se han limitado a transcribir las mismas disposiciones de la constitución nacional, sin innovar el diseño institucional municipal, e incluso, sin revisar algunas obsolescencias que se arrastran. Sin embargo, a partir de la reforma constitucional de 1999, algunas legislaturas – como la de Coahuila – y en algunas otras entidades, incluyeron elementos más originales.

Del rápido recuento jurídico que rige la vida municipal en México, se concluye que son necesarias adecuaciones adicionales que permitan consolidar al municipio como parte de la estructura del estado nacional; y que, adicionalmente, definan nuevos parámetros para modernizar el marco constitucional y leyes de los estados, en congruencia con la historia y las necesidades contemporáneas de los municipios.

En el documento titulado “Bases para una reforma constitucional en materia municipal”, elaborado por la Red de investigadores en gobiernos locales mexicanos (IGLOM) señalan un conjunto de propuestas tendientes a incorporarse al artículo 115 constitucional.

Enseguida, se hará un breve repaso de algunas de éstas propuestas, con el ánimo de enriquecer conceptualmente este apartado.

En cuanto al municipio y estructura constitucional, señalan que se ha avanzado en desarrollar su definición en el articulado constitucional, pero persiste la inercia del estado dual, que remitía la definición municipal al régimen interior de los estados.

Consecuentemente, proponen que:

para superar esta tensión e incongruencia que expresa la evolución de nuestro marco constitucional en materia municipal, la propuesta de reforma incluye adecuar el Título Quinto de la Constitución General, incluyendo al municipio como uno de sus elementos, en paralelo a las entidades federativas y al Distrito Federal (IGLOM, 2004: p.17).

Referente a municipio y garantía constitucional de autonomía, se considera que la evolución alcanzada por el municipio en el marco constitucional requiere complementarse con la categoría de autonomía, como parte consecuente de su trayectoria jurídica y como parámetro para regular en mejores términos sus relaciones con los otros ámbitos de

gobierno. La propuesta considera entonces “desarrollar el concepto de autonomía municipal, como una garantía institucional constitucional” (2004: p.19).

En cuanto a municipio y concepto constitucional se refiere, en virtud de que la carta constitucional vigente carece de un concepto integrado del municipio que recupere sus elementos constitutivos, la propuesta sugiere:

introducir un concepto de municipio que en particular lo reconozca como espacio de la organización democrática de la sociedad, junto con los elementos de gobierno responsable, eficiente y como demarcación territorial (2004: p.20).

En el mismo sentido que el concepto anterior, la propuesta considera

Integrar un concepto de ayuntamiento que trascienda su definición actual, enfatizando los siguientes aspectos: como institución que representa a la voluntad democrática de la sociedad municipal para la organización y gestión de sus intereses; que tiene una naturaleza colegiada en su integración y funcionamiento; y como institución titular de las facultades reconocidas al municipio (2004: p.20).

Un tema central en la vida de los municipios lo constituye la duración de sus autoridades. El artículo 115 constitucional prohíbe de manera categórica la reelección inmediata de las autoridades municipales; disposición que data de 1933. A la fecha, el perfil institucional municipal entre esa época y el actual es muy diferente, considerando

[...] el desarrollo democrático del país y en particular de las sociedades municipales, así como las dimensiones y amplitud de funciones que tienen ahora los gobiernos municipales; y además, reconociendo como certeza de que se incrementará la relevancia estratégica de los municipios para el desarrollo local y nacional, incrementando su peso relativo en el marco intergubernamental del país.

Se propone entonces eliminar esta disposición del artículo 115 constitucional, posibilitando entonces que las legislaturas estatales precisen las modalidades y límites de la reelección en los estados, considerando la especificidad de sus respectivos municipios (2004: p.27).

De manera paralela al debate sobre la reelección inmediata de autoridades municipales, el periodo de gobierno ha sido objeto de reflexión. Coahuila, Oaxaca y Veracruz son los únicos estados que tienen variaciones respecto al periodo trianual.

No obstante, la atribución implícita que han tenido las entidades federativas respecto al periodo de los ayuntamientos, la propuesta

estima conveniente hacerla explícita, como un elemento para estimular la discusión sobre la pertinencia del periodo en cada entidad y sobre las modalidades que éste puede tener. Asimismo, la propuesta estima necesario introducir disposiciones que fundamenten la profesionalización del servicio público de carrera municipal y consoliden a las instancias de planeación municipal (2004: p.29).

Finalmente, en cuanto a las modalidades en la provisión de servicios y funciones, la propuesta en este rubro plantea que “las modalidades en la provisión de los servicios sean parte de la autonomía municipal en materia administrativa, sin dejar de ser éstos responsabilidad municipal y preservando las funciones de fiscalización de los congresos de los estados” (2004: p.40).

Por su parte, la planeación del desarrollo municipal es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son, entre otras, la educación, la salud, la asistencia social, la vivienda, los servicios públicos y el mejoramiento de las comunidades rurales.

El marco jurídico de la planeación municipal, se sustenta en las siguientes bases legales:

Ley de Planeación

Constitución Política del Estado

Ley Estatal de Planeación

Ley Orgánica Municipal

INSTRUMENTOS PARA LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

Como lo señala Gasca (2009), que la “Ley de Planeación, vigente desde 1983, facultó a los estados y municipios para llevar a cabo sus propios procesos de planeación y gestión del desarrollo, a través de instrumentos jurídicos e instituciones” (Gasca, 2009: p.71).

El proceso de planeación del desarrollo municipal involucra la participación de los gobiernos federales, estatales y municipales, con los siguientes instrumentos de coordinación:

Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)

Convenio de Desarrollo Social (CDS)

Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)

Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM)

El proceso de planeación es definido por el Instituto Nacional del Federalismo (INAFED) como “el conjunto de actividades que, en el corto y mediano plazo permitan formular, instrumentar y evaluar el Plan Municipal de Desarrollo y los diversos programas derivados del mismo” (INAFED, 2004: p.9). Las etapas que comprende son: formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación.

Plan Municipal de Desarrollo

Para el INAFED, el Plan Municipal de Desarrollo es:

el resultado inicial y principal de la aplicación de un esquema de planeación. En él se presenta el programa de gobierno del ayuntamiento y se conjuga la acción coordinada de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, así como la participación de los sectores social y privado del municipio (INAFED, 2004: p.11).

El término de relaciones intergubernamentales se originó en los Estados Unidos durante los años treinta, y ha sido definido de diferentes formas: una de las más clásicas es como “la dimensión desconocida del gobierno” (Carrera, 2004: p.1); otra es definida como:

Básicamente un conjunto de relaciones funcionales, financieras y administrativas, que no son estrictamente materia de arreglos formales, institucionales, jurídicos o legales (2004: p.2).

Para comprender las relaciones intergubernamentales en México, es preciso señalar que el Estado mexicano moderno se funda a través de dos elementos fundamentales: un Presidente de la República con enormes poderes y un partido político, el Partido Revolucionario Institucional.

México es una república federal, compuesta por 31 estados, que de acuerdo con la Constitución son libres y soberanos. El territorio de cada estado se divide en municipios, considerados por la Constitución de 1917 como la base de la organización política y administrativa del Estado mexicano (Artículo 115).

El mejor ángulo para analizar las asimetrías de las RIGs es la arena fiscal, que como sostiene Carrera

[...] la distribución desigual de recursos fiscales entre los diferentes ámbitos de gobierno estaba claramente diseñada para reforzar la lógica del sistema político mexicano. La estructura de las relaciones fiscales intergubernamentales proporcionaba al ejecutivo federal todos los elementos para reforzar a través del control financiero el control político del gobierno federal, sobre los gobiernos subnacionales (Carrera 2004: p.6).

El desenvolvimiento de las RIGs no ha sido de una manera lineal ni plana, se han presentado diferentes etapas en su evolución, sobre todo a partir de la década de los ochenta, en el que el componente político juega un papel fundamental.

Un punto de partida de revalorización de lo local, se considera cuando el Presidente Miguel de la Madrid da a conocer el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), señalando a la descentralización como uno de los principales objetivos del gobierno federal, a través de tres estrategias identificadas para combatir los efectos del centralismo, todas ellas encaminadas a transformar la dinámica de las RIGs: i) fortalecimiento del federalismo, ii) promoción del desarrollo regional, iii) vigorización de la vida municipal.

Las medidas anteriores obedecen - en gran medida -, por el avance que el PAN obtuvo entre 1982 y 1983 en las elecciones municipales, incluyendo victorias en las capitales de cinco estados: Chihuahua, Durango, Sonora, Guanajuato y San Luis Potosí. Estos resultados revelan que las demandas de descentralización, se iban extendiendo a la esfera municipal.

Otro hecho que acredita la creciente importancia de lo local, es que a cinco días de tomar posesión Miguel de la Madrid envió una iniciativa al Congreso de la Unión para modificar el artículo 115 constitucional, cuyo fin era “proporcionar más recursos a los municipios para que pudieran disfrutar de la autonomía consignada en la Constitución, de la cual nunca se habrán beneficiado en la práctica” (Rodríguez, 1992: p.129).

Pero este mismo artículo estableció que las transferencias federales que les correspondían a los gobiernos locales serían determinadas por la Ley de Coordinación Fiscal, debiendo ser distribuidas con base en los criterios fijados por los congresos estatales. Asimismo, se implementaron dos programas de descentralización de gran envergadura: la educación y la salud.

El programa para descentralizar la educación trataba primordialmente, de transferir la educación primaria y la capacitación de los trabajadores a los

[...] estados mediante una serie de acuerdos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, que facilitaran la transferencia de recursos materiales y financieros y proporcionara también el marco para la administración de los servicios educativos federales y estatales (Rodríguez, 1999: p.151).

Ante la posibilidad de debilitarse, esta medida fue duramente criticada por el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) y se opuso tenazmente, aunque al final, los líderes del sindicato la apoyaron.

El paso más importante para impulsar la descentralización en el sector salud, fue la reorganización de la Secretaría de Salud. El Presidente Miguel de la Madrid decretó en 1983 la Ley General de Salud y en 1984 expidió otro decreto para que todos los servicios de salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia fuesen suministrados por los estados; incluidos los servicios provistos por el programa IMSS-COPLAMAR quedarían ahora, también, a cargo de los estados.

Otra estrategia que fue contemplada para promover la descentralización, fue la promoción del desarrollo regional, para la cual fue creada la Subsecretaría de Desarrollo Regional dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que se encargaría de la vigilancia del desarrollo regional del país y del enlace con los estados y municipios.

Con el fin de dar coherencia y coordinación entre los distintos niveles de gobierno, y entre otros grupos sociales organizados para planear los programas de desarrollo de cada región y de la nación en su conjunto, fue creado el Sistema Nacional de Planeación Estratégica (SNPD), siendo el Convenio Único de Desarrollo (CUD), el mecanismo

mediante el cual, el gobierno federal y los estados formalizaban las acciones anuales a desarrollar en la materia.

En este mismo sentido, se instalaron los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), los cuales ayudarían a coordinar las prioridades de inversión del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales, así como del sector privado.

Carlos Salinas de Gortari tuvo que enfrentar la crisis económica heredada de la administración anterior y una crisis política muy severa. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994:

[...] la modernización del país se llevaría a cabo con base en tres aspectos fundamentales: i) el Acuerdo Nacional para el Fortalecimiento de la Democracia, ii) el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y la Estabilidad de Precios, iii) el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento de los Niveles de Vida. El segundo de ellos señaló la descentralización del gasto público como una estrategia para fortalecer a estados y municipios, uno de los objetivos más importantes, además de una mejor coordinación entre los tres órdenes de gobierno (Carrera, 1994: p.10).

A mediados de la década de los ochenta, el número de municipios de oposición aumentó significativamente de 1989 en adelante, mismas autoridades que padecieron la penuria de sus finanzas para llevar a cabo sus programas; específicamente, el PRD con sus triunfos en algunos estados del centro y sur del país y significativamente Michoacán, ganando en ese año 52 de los 113 municipalidades del Estado.

Por el lado del PAN, amén de ganar elecciones municipales en capitales de estados importantes, en 1989 gana la gubernatura de Baja California con Ernesto Ruffo, mismo que en reiteradas ocasiones cuestionó y planteó la necesidad de reformar la centralizada estructura fiscal; el panista Carlos Medina Plascencia se convierte en gobernador interino

en Guanajuato en 1991 y Francisco Barrio Terrazas ganó la gubernatura de Chihuahua en 1992. Estos tres gobernadores de oposición

[...] manifestaron su interés por lograr democracia, participación social, descentralización y autonomía municipal. Estos valores reflejaban la evolución política de una sociedad que buscaba un genuino cambio político (2004: p.12).

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se convirtió en la fuente más importante de ingresos de los gobiernos municipales para financiar inversión pública; aunque los estados y municipios tuvieron una participación muy limitada en la implementación de dicho programa; esto es, más bien fortaleció la concentración del poder, al promover un vínculo directo entre el presidente y las localidades, vigorizando su popularidad.

Ernesto Zedillo Ponce de León hizo del programa del Nuevo Federalismo uno de sus principales ejes de gobierno, al vincular el problema de desarrollo regional a las políticas federales más importantes: el fortalecimiento del federalismo y la reducción de la pobreza. En 1995, el gobierno federal anunció la transferencia del Ramo 26 (Programa de superación de la pobreza) hacia los estados y municipios, medida que se concretó en 1996, con base en criterios bien definidos.

En la arena política se escenifican eventos de gran relevancia, que habrán de incorporar nuevos actores políticos en la agenda nacional: en 1997, por primera vez se realizan elecciones para la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, misma que fue ganada por el PRD en la persona del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas. Asimismo, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, quedando dividida en tres grandes bloques parlamentarios (PRI, PAN y PRD), mientras que en el Senado, el PRI perdió la mayoría calificada.

La discusión del presupuesto de egresos de 1998 tuvo como principal carta de negociación las transferencias a estados y municipios, lo que manifiesta una nueva etapa en la que la discusión del presupuesto federal en la Cámara de Diputados, se convertirá en el escenario más importante en el rediseño de los nuevos arreglos fiscales intergubernamentales.

El esperado siglo XXI llegó con muchos cambios en el mundo, en el caso de México estuvo marcado por un hecho inédito: la alternancia política en el Poder Ejecutivo, que se dio con el triunfo de Vicente Fox en el año 2000.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 del Presidente Vicente Fox contiene la promesa de revisar los lineamientos contenidos en el Sistema nacional de coordinación fiscal, con el ánimo de ser más equitativo.

El fortalecimiento del federalismo durante esa administración permitió canalizar mayores recursos, potestades y responsabilidades a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios del país. Asimismo, se amplió la transparencia en la rendición de cuentas de los tres órdenes de gobierno hacia los ciudadanos.

En el año de 2004 se llevó a cabo la Convención Nacional Hacendaria, en cuyo seno se planteó que los tres órdenes de gobierno analizaran el ingreso público, pero también aspectos vinculados con el gasto, el manejo de la deuda y el patrimonio públicos, los mecanismos tendientes a la modernización y simplificación administrativa de sus haciendas y procedimientos, la coordinación y la colaboración intergubernamental, así como los mecanismos para reforzar la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas en las acciones de gobierno.

En este contexto, los ejecutivos locales constituyen grupos de presión. Aunque no están formalmente organizados como una organización de toma de decisiones, la

Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) creada en el año 2002, ha presionado por incrementar las partidas presupuestarias a los estados y por un trato justo a los gobernadores que pertenecen a un partido político distinto al del presidente.

Cabe señalar que la CONAGO, de acuerdo a Soria,

[...] comienza a ampliar su agenda para incluir temas como migración, reforma del Estado, educación, pobreza, entre otros. Otro momento significativo de su existencia es la incorporación de los gobiernos panistas en su segunda sesión extraordinaria efectuada en Cuatro Ciénegas, Coahuila el 20 de agosto de 2003, en el cual se aprueba la emisión de la convocatoria a la Convención Nacional Hacendaria (Soria, 2006: p.8)

De acuerdo con este investigador, con la participación de la CONAGO

[...] la negociación fiscal se ha transformado en un proceso político, donde los principales actores son los gobernadores de los estados, el secretario de hacienda, el jefe del ejecutivo, los diputados y los senadores de la república. Esto señala que el SNCF, sus organismos y mecanismos han sido rebasados y que las relaciones fiscales intergubernamentales se encuentran en un momento crítico (Soria, 2006: p.11).

En la actualidad, en la CONAGO participan autoridades de los estados pertenecientes al PRI, PAN y PRD. Por su parte, los presidentes municipales se han organizado a lo largo de líneas partidarias en tres asociaciones, que presionan por leyes más favorables y transferencias de recursos hacia las localidades.

En síntesis, en este capítulo se describe el marco contextual en el que se desenvuelve el municipio en México, mediante los lineamientos jurídicos que lo norman, particularmente el artículo 115 constitucional; así como la normatividad y los instrumentos de planeación municipal y los mecanismos de coordinación establecidos entre los diferentes órdenes de gobierno mediante las relaciones intergubernamentales. Queda para la reflexión

y como asignatura pendiente, la propuesta de académicos de rediseño institucional del municipio, en lo que respecta a la reelección inmediata de autoridades municipales, así como su duración, en tanto se considera tres años son insuficientes.

Descritos los lineamientos jurídicos, las bases programáticas y las relaciones intergubernamentales en el que se desenvuelven los gobiernos locales, enseguida se abordará la metodología e instrumentos de investigación utilizados en el que se describen y explican el enfoque, el tipo de estudio y el diseño de la investigación, así como los instrumentos metodológicos aplicados para obtener la información que se requiere en esta investigación.

IV

METODOLOGÍA E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

En este capítulo se presenta la metodología y los instrumentos de investigación utilizados, para obtener la información que se requiere en esta investigación.

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El método por su enfoque, tipo y diseño

La investigación se orientó con un enfoque mixto: en una primera fase cualitativa y en una segunda fase cuantitativa; es decir, el enfoque mixto es un proceso que recolecta, analiza y vincula datos cuantitativos y cualitativos, o viceversa, en un mismo estudio, tal como lo señala Mertens (2005). Cabe señalar, que el enfoque dominante es el cuantitativo, dada la medición numérica de grados de intensidad y correlación de variables, como producto esencial del trabajo para dar respuesta a las preguntas de investigación y probar hipótesis; a partir de los datos se hace la inferencia cualitativa, derivada de nuestra formación teórica y de los autores considerados en el texto.

Respecto al enfoque cualitativo, Hernández (2003) señala lo siguiente:

El enfoque cualitativo, por lo común, se utiliza primero para descubrir y refinar preguntas de investigación. A veces, pero no necesariamente se prueban hipótesis. Con frecuencia se basa en métodos de recolección de datos sin medición numérica, como las descripciones y las observaciones. Por lo regular, las preguntas e hipótesis surgen como parte del proceso de investigación y este es flexible y se mueve entre los eventos y su interpretación, entre las respuestas y el desarrollo de la teoría. Su propósito consiste en reconstruir la realidad, tal y como la observan los actores de un sistema social previamente definido (Hernández, 2003: p.5).

Por su parte, las características del enfoque cuantitativo son:

El enfoque cuantitativo utiliza la recolección y el análisis de datos para contestar preguntas de investigación y probar hipótesis establecidas previamente, y confía en la medición numérica, el conteo y frecuentemente en el uso de la estadística para establecer con exactitud patrones de comportamiento en una población (Hernández, 2003: p.5).

Danhke (1989) indica que los estudios pueden ser exploratorios, descriptivos, correlacionales y explicativos; en ese orden, los tres últimos aplicables a la investigación. Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, características y los perfiles importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Los estudios correlacionales tienen como propósito evaluar la relación que existe entre dos o más conceptos, categorías o variables en un contexto en particular y que tienen una relación con el objeto a ser investigado. Explicativos, porque su propósito es explicar razones causales de por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da éste, así como revela por qué dos o más variables están relacionadas.

Pudiera sostenerse entonces, que los tres tipos de estudios previamente señalados se cimentan para la investigación, ya que en el análisis cualitativo del problema estudiado se da un proceso descriptivo, mientras que en la parte del planteamiento y validación de hipótesis se establece la asociación o correlación de variables y dimensiones, las que a su vez, generan información para proceder a su explicación, lo que genera un análisis de entendimiento estructurado.

Una vez definido el enfoque adoptado para la investigación (mixto), y el tipo de estudio (descriptivo, correlacional y explicativo), el siguiente paso es desarrollar un plan o estrategia concebida para obtener la información que se desea, al que se le denomina diseño

de investigación. Tiene como propósito central dar respuesta a las preguntas de investigación, y someter a prueba las hipótesis planteadas.

Se centra en los tipos de diseño de investigación no experimental, por ser la más adecuada para el presente estudio.

De acuerdo a Hernández (2003) los diseños de investigación transeccional o transversal recolectan datos en un solo momento, en un tiempo único. Su propósito es describir variables y analizar su incidencia o interrelación en un momento dado o describir comunidades, eventos, fenómenos o contextos. Por su parte, los diseños de investigación longitudinal recolectan datos a través del tiempo en puntos o periodos, para hacer inferencias respecto al cambio, sus determinantes o consecuencias.

Este diseño permite acercarse al objeto buscado, aun cuando éste presente cambios frecuentes. Cabrero (2005) cita a Pettigrew, en el sentido de que

Este método permite explorar los contextos, los contenidos y los procesos de cambio, todos juntos y con sus respectivas interconexiones a través del tiempo” (Pettigrew, citado en Cabrero, 2005: 96); asimismo, cita a Millar y Friesen quienes afirman que la ventaja del método es que permite encontrar los “patrones evolutivos” y no sólo los comportamientos observados, los cuales por cierto, pueden seguir cambiando a través del tiempo (Millar y Friesen, citado en Cabrero, 2005: p.97).

Por las razones anteriores, este trabajo es mixto en cuanto a su enfoque, correlacional en cuanto a su tipo y cuasiexperimental en cuanto a su diseño.

Estudio de caso

En el enfoque de la investigación, se encuentran cinco distintos tipos de estudios: biografía, fenomenología, teoría fundamentada, etnografía y estudio de caso (Cresswell, 1993). Una

de las metodologías más utilizadas en el área de la administración, se refiere al estudio de caso.

Es especialmente apropiado un estudio de caso, cuando las preguntas de investigación son del tipo: ¿Cómo? O ¿Por qué? Ya que se busca describir un fenómeno que es aún poco estudiado, o que de manera incipiente se están investigando las causas que originan determinado fenómeno.

Peñuelas (2010) enuncia una serie de criterios a considerar, para la utilización del estudio de caso como estrategia de investigación:

- Estrategia de investigación cualitativa, que trate de explicar las particularidades de un fenómeno específico a mayor escala.
- Estudio que intenta explicar el cómo y el por qué, de un fenómeno en particular.
- Investigación donde se puedan combinar la metodología cualitativa y la cuantitativa.
- Estudio donde se puedan utilizar proposiciones teóricas, para orientar las tareas de recolección y el análisis de datos.
- Estudio que puede basarse en varias fuentes de análisis.
- Facilidades para la realización del estudio. Autorización de organizaciones para realizar la investigación; fácil identificación de informantes claves, etcétera (Peñuelas, 2010: p.81).

El estudio de caso es definido por Yin (1994), como

[...] una estrategia de investigación que comprende todos los métodos con la lógica de la incorporación en el diseño de aproximaciones específicas, para la recolección de datos y el análisis de estos (Yin, 1994: p. 13).

Yin contempla cuatro tipos de diseño: a) caso sencillo, diseño holístico (una unidad de análisis); b) caso sencillo, diseño incrustado (múltiples unidades de análisis); c) múltiples casos, diseño holístico; d) múltiples casos, diseño incrustado.

Las características del caso sencillo, diseño incrustado, es cuando la unidad de análisis puede ser un individuo, una compañía o un país y se examinan una o varias subunidades de una organización o programa. La presente investigación reúne esas características, al tener como unidad de análisis a los gobiernos locales y se identifican subunidades en los municipios de Hermosillo, Culiacán y Zacatecas.

En esta investigación de tesis se trabaja con el enfoque mixto (cuantitativo y cualitativo) de estudio de caso. De acuerdo con Yin, para estudios de caso, cinco componentes son esenciales para el buen éxito o el fracaso de una investigación:

- 1) Las preguntas de estudio
- 2) Sus proposiciones
- 3) Su unidad de análisis
- 4) La unión lógica de los datos a las proposiciones
- 5) Los criterios para interpretar los hallazgos

Para cerciorarse de la confiabilidad del estudio de caso, diversos autores recomiendan la triangulación. Denzin (1978) la define como “un complejo proceso que pone en juego métodos diferentes confrontándolos, obteniendo una mayor validación y reduciendo las amenazas respecto de la validez interna y externa” (Denzin, 1978: p.34).

Identifica cuatro tipos: la triangulación entre datos, entre investigadores, entre teorías y entre metodologías y técnicas, todas ellas posibles de aplicar en el análisis de un mismo fenómeno. En esta investigación se utilizó la triangulación de teorías, que consiste en emplear varias perspectivas teóricas para analizar un problema común. Se procede

mediante la derivación de hipótesis, la operacionalización de conceptos, desde las proposiciones teóricas. Se efectúa el análisis contrastando proposiciones con datos en el marco de la investigación (triangulación de datos). Igualmente, se empleó la triangulación de datos, en la que se acude a una variedad de fuentes de información o informantes, respecto a un determinado problema, o situación o hecho a analizar. La triangulación se produce cuando existe concordancia o discrepancia entre estas fuentes. Se pueden triangular informantes / personas, tiempos y espacios / contextos.

Conceptualización y operacionalización de variables

Se realizó la operacionalización de las variables del estudio, con el propósito de conformar variables mensurables para buscar los elementos concretos de las mismas como dimensiones, indicadores, preguntas de investigación o las operaciones que las permitiera medir. Este proceso constituyó un elemento básico para la investigación.

Para contextualizar las variables en el marco teórico analizado, se estableció la estrategia de que la definición operacional fuera una mezcla de los referentes teóricos más pertinentes para sustentar la investigación, lo que se observa en las tablas de la 3 a la 7, con el planteamiento correspondiente.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3

Operacionalización de variables

Variable independiente: estructura organizacional

Definición conceptual: la estructura organizacional se define como el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas y la posterior coordinación de las mismas (Mintzberg, 1984).

Definición operacional: la estructura organizacional se relaciona con el tamaño, cursos impartidos y número de asistentes.

Definición conceptual: la mejora regulatoria se define como los cambios para mejorar el desempeño, el costo y la calidad de las regulaciones y los correspondientes trámites gubernamentales (OCDE, 2000).

Dimensión	Indicadores	Ítems
Administrativa (esfera normativa, administrativa e institucional)	- Plantilla de personal - Número de cursos impartidos - Número de asistentes - Grado de intensidad con la NGP	¿Cuál es el número del personal de confianza y de mejora regulatoria? ¿Se han simplificado los trámites de mejora regulatoria? ¿Cuántos cursos de capacitación o actualización se han ofrecido? ¿Cuántos días dura el trámite para la instalación de nuevas empresas? ¿Cuál es el número de asistentes a los cursos de nuevas empresas? ¿Cuál es el monto de financiamiento a proyectos productivos?
Administrativa (modelo organizacional: tradicional versus postburocrático)	- Grado de intensidad con la NGP	

Fuente: elaboración propia.

Tabla 5

Variable dependiente: Gobierno electrónico

Definición conceptual: El gobierno electrónico se nos presenta como un conjunto de iniciativas y programas, caracterizados por el empleo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación aplicadas a la labor gubernamental (Cistoldi, 2002).

Definición operacional: El gobierno electrónico se relaciona con los montos de inversión, aplicados a modernizar el equipo informático.

<i>Dimensión</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Ítems</i>
Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> - Monto de inversión - Grado de intensidad con la NGP 	¿Cuál es el monto de inversión anual destinado al equipo informático?

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6

Variable dependiente: Participación ciudadana

Definición conceptual: La participación ciudadana se define como los diferentes tipos de experiencias que remiten a la intervención de los individuos en actividades públicas, para hacer valer sus intereses sociales (Ziccardi, 2001).

Definición operacional: La participación ciudadana se relaciona con el número de comités ciudadanos constituidos y con el promedio de integrantes de comités.

<i>Dimensión</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Ítems</i>
Política - administrativa a) Como cliente b) Cogestión	Numero de comités <ul style="list-style-type: none"> - Ciudadanos constituidos - Promedio de integrantes de comités - Grado de intensidad con la NGP y la gobernanza democrática 	¿Se promueven programas o acciones con participación ciudadana? ¿Cuál es el número de comités constituidos en el año?

Fuente: elaboración propia

Tabla 7

Variable: capacidad institucional

Definición conceptual: Capacidad es la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible (Hildebrand y Grindle, 1997).

Definición operacional: La capacidad institucional se desarrolla en tres dimensiones: el desarrollo de recursos humanos (sistemas y procesos de personal); el fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión); y la reforma institucional (instituciones y sistemas a nivel macro).

<i>Dimensión</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Ítems</i>
Desarrollo del recurso humano (sistemas y procesos de personal)	-Plantilla de personal -Número de cursos impartidos -Número de asistentes	¿Cuál es el número del personal sindicalizado, de confianza y de honorarios? ¿Cuántos cursos de capacitación o actualización se han ofrecido? ¿Cuál es el número de asistentes a los cursos?
Fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión)	-Simplificación de trámites -Duración en días para instalación de nuevas empresas -Monto de inversión para gobierno electrónico -Número de comités ciudadanos constituidos	¿Se han simplificado los trámites de mejora regulatoria? ¿Cuántos días dura el trámite para la instalación de nuevas empresas? ¿Cuál es el monto de financiamiento a proyectos productivos? ¿Cuál es el monto de inversión anual, destinado al equipo informático? ¿Se promueven programas o acciones con participación ciudadana? ¿Cuál es el número de comités ciudadanos constituidos en el año?
Reforma institucional (instituciones y sistemas a nivel macro)		¿Considera necesario modificar el actual diseño institucional municipal?

Fuente: elaboración propia.

Una vez realizada la conceptualización teórica de las variables, de manera que se concretara su operacionalización, determinación de sus dimensiones, indicadores e ítems, se derivó a entender la relación entre ellas.

Estrategias e instrumentos de recolección de datos

En cuanto a la estrategia de colecta de datos para este tipo de estudios, Pettigrew recomienda tres tipos: “la información documental y de archivo, las entrevistas a profundidad de actores clave y la observación directa y material etnográfico” (Cabrero, 2005: p.102).

Con base en esa recomendación, enseguida se enunciarán las acciones llevadas a cabo para recolectar los datos:

En lo relativo a la información documental y de archivo, ésta se concentró en la revisión de información histórica y estadística sobre la economía, demografía y el sistema político regional y local; planes municipales de desarrollo e informes de gobierno, hemeroteca, archivos, etcétera. En segundo lugar, la colecta de información directa (información primaria) se hizo a través de varios instrumentos. Enseguida, se describirá cada una de ellos:

La entrevista. Desde el punto de vista del método, es una forma específica de interacción social que tiene por objeto recolectar datos para una indagación. El investigador formula preguntas a las personas capaces de aportarle datos de interés, estableciendo un diálogo peculiar, asimétrico, donde una de las partes busca recoger información y la otra es la fuente de esa información.

Hay distintos tipos de entrevistas: entrevistas semiestructuradas, informales, focalizadas, por pautas o guiones y formalizadas.

Para esta investigación se utilizó la entrevista semiestructurada o de final abierto, sugerida por Ruiz de Olabuénaga (2006: p.178), que señala:

La entrevista equivale a un encuentro cuyo desarrollo puede asimilarse al modelo dramático en el que conceptos como escenario, guión, diálogo, protagonista, actor, puesta en escena, audiencia y otros muchos adquieren una capacidad heurística interpretativa de primer orden. Cuando se entiende la entrevista como una representación teatral, el entrevistador desarrolla un papel en una representación a los ojos de su entrevistado (espectador), lo cual implica que el éxito de su trabajo depende:

- del grado de legitimación que tal papel reciba del entrevistado/espectador y
- del grado de perfección con el que lo desempeñe, una vez que la representación haya sido legitimada.

Entonces, en este tipo de entrevista hay un margen más o menos grande de libertad para formular las preguntas y las respuestas, “en donde el entrevistador y el entrevistado pueden influirse de manera consciente o inconsciente” (Soria, 2004: p.28).

Para el desarrollo de la presente investigación, se aplicaron 15 entrevistas a los actores significativos de la gestión municipal: mandos medios y superiores. Para procesar la información, se recurrió a la tabulación manual, ya que el tamaño de la muestra no fue muy grande.

Tabla 8

<i>Entrevistados por municipio</i>		
Estudio de caso atendido	Cantidad de entrevistados	Comentarios
Culiacán	5	Los entrevistados fueron los responsables del desarrollo organizacional y directores de área.
Hermosillo	5	
Zacatecas	5	
Total	15	

Fuente: elaboración propia.

Cuestionarios. Un cuestionario “consiste en un conjunto de preguntas respecto a una o más variables a medir” (Hernández, 2003: p.391). El contenido de las preguntas puede ser tan variado como los aspectos que mida. Y, básicamente, podemos hablar de dos tipos de preguntas: cerradas y abiertas.

Las preguntas cerradas contienen categorías o alternativas de respuestas que han sido delimitadas. Es decir, se presentan a los sujetos las posibilidades de respuestas y ellos deben circunscribirse a ellas. En cambio, las preguntas abiertas no delimitan de antemano las alternativas de respuesta, por lo cual el número de categorías de respuesta es muy elevado.

El contenido del cuestionario tomó en cuenta las variables y dimensiones definidas para la investigación y fue aplicado a los responsables del desarrollo organizacional y de recursos humanos, denominado “*check list organizativo*”, que tiene que ver con las estrategias y el diseño organizacional, lo cual permite visualizar semejanzas y diferencias en los municipios bajo estudio. En total, se aplicaron siete cuestionarios (ver Anexo 1).

Los ítems del cuestionario se clasificaron en ocho aspectos, relacionados en su mayoría, con las preguntas y objetivos definidos para la investigación (Anexo 1). A continuación se describen:

Variable independiente:

Estructura organizacional

- a) Estrategia y objetivos de la organización
- b) Tamaño de la organización
- c) Clima organizativo
- d) Rediseño de la estructura

Variables independientes:

Mejora regulatoria

- a) Simplificación de trámites

Gobierno electrónico

- a) Plan informático
- b) Volumen personal PC
- c) Actualización de programas

Participación ciudadana

- a) Mecanismos de participación ciudadana
- b) Número de comités constituidos

Capacidad institucional

- a) Eficacia
- b) Eficiencia
- c) Flexibilidad
- d) Innovación

Las entrevistas y los cuestionarios se realizaron en los lugares de trabajo de los entrevistados.

Instrumentos de medición. Los resultados obtenidos de la información documental y el cuestionario aplicado, se analizaron desde el punto de vista cuantitativo, utilizando la técnica estadística de la valorización de asignaciones, para medir la intensidad de los gobiernos municipales bajo estudio, con relación a la NGP y la gobernabilidad democrática. Asimismo, se hace una presentación gráfica de barras y de pastel de los datos derivados de las acciones de gobierno, correspondientes a las cuatro vertientes de estudio de la investigación.

Análisis de documentos. Se enfatiza el análisis y la revisión de documentos y publicaciones oficiales de información histórica y estadística sobre economía, demografía y el sistema político regional y local y las acciones de los gobiernos municipales, a través de la consulta de planes municipales de desarrollo, informes de gobierno municipales, hemerotecas, archivos, etcétera.

Procesamiento estadístico. Dado el enfoque mixto de la investigación, se utilizó la técnica estadística de valorización de asignaciones (Lind, Marchal, y Wathen, 2008) de cuatro variables: estructura organizacional, mejora regulatoria, gobierno electrónico y participación ciudadana.

La metodología que se utiliza para la operacionalización de las variables, se hizo con la finalidad de disponer de un parámetro que permitiera evaluar la medida en la que cada uno de los municipios bajo estudio y sus respectivas autoridades municipales, han considerado las técnicas y herramientas de la NGP y de la gobernabilidad democrática en sus programas y acciones de gobierno; parámetro que además ofrece afinar el análisis de esta investigación mediante una base numérica, con la intención de comparar e interpretar los datos.

Se ha hecho una lista de características con las que se debe contar para el óptimo desempeño de cada una de ellas, lo que a su vez, cada una de estas listas ha sido valorada con diez puntos dividido entre el número de preguntas, por lo que, con cada característica que se cumple, se asigna un valor, a un máximo de 50 puntos, en caso de cumplir con todas las características.

La fórmula utilizada para la valorización de las preguntas en cada lista, es la siguiente:

$$X = \frac{10}{Y}$$

Y

X: valor de cada característica

Y: número total de características de la lista

Esto permite observar, según este análisis, cuál de los municipios bajo estudio utiliza con mayor o menor intensidad las técnicas y herramientas de la NGP y de la gobernabilidad democrática. Tomando 50 como máximo y 0 como mínimo, se puede determinar y cuantificar quien lleva un mayor avance en estos campos. Se incluyó el municipio de León, Guanajuato como referente para contar con un parámetro de un municipio modelo o ideal.

Los pasos para realizar el análisis de intensidad son los siguientes:

1. Primero se especifican las variables y datos a calificar en cada variable. Se toman en cuenta cuatro variables: estructura organizacional, mejora regulatoria, gobierno electrónico y participación ciudadana, la cual se divide en dos: cogestión en los asuntos públicos y la visión del ciudadano como cliente.
2. Se hace el armado de la lista de características de cada variable ordenándolas de mayor a menor impacto, y se realiza la revisión de cuales cumple cada una.

3. Se realiza la valorización de las características de cada variable, en donde invariablemente, del número de preguntas o características de cada variable, el valor total de cada variable es 10.
4. Al cumplir con los pasos anteriores, se inicia el paso de medir la intensidad acumulada por todas las características, con la consideración que 0 de intensidad significa que no cumple con nada y 50 de intensidad significa que cumple con todo lo analizado.

La fórmula utilizada para la valorización de las preguntas en cada lista, es la siguiente:

$$X = \frac{10}{Y}$$

X: valor de cada característica

Y: número total de características de la lista

5. Al tener el nivel de intensidad de cada una de las variables, ya se puede hacer el comparativo entre los municipios bajo estudio. Así, se demuestra qué gobierno municipal se acerca más al cumplimiento de las propuestas de la NGP y de la gobernabilidad democrática.
6. Finalmente, se obtiene el índice de la NGP y de la gobernabilidad democrática al sumarse los resultados de los cinco cuestionarios, siendo el valor final su grado de intensidad.

Tabla 9

Ejemplo de valorización

<i>Características</i>	<i>Gobierno a</i>	<i>Gobierno b</i>	<i>Gobierno c</i>
X1	x		
X2		x	
X3	x		
X4		x	
X5	x		
	6	4	0

El valor total de la lista es de 10, divididos entre el número total de características contenidas en ella. Se le asigna a cada gobierno municipal un valor o puntaje dependiendo con cuales cumple. En el ejemplo, el “Gobierno a” tiene un valor de 6 por cumplir, con 3 características de un valor de 2 cada una.

Una vez concluido el proceso de valorización de asignaciones de las variables, se procede a aplicar el coeficiente de correlación entendido “como el índice el que mide la relación lineal entre dos variables aleatorias cuantitativas”, y el coeficiente de determinación, definido “como el porcentaje de la variación en la variable dependiente, explicada o contabilizada por las variables independientes” (Lind, Marchal, Wathen, 2008: p.521).

Una vez definida la metodología y los instrumentos de investigación, en el siguiente capítulo se abordará información sobre aspectos socioeconómicos de los municipios bajo estudio, y se describen y sistematizan las acciones, estrategias y sistemas de gestión emprendidas por los gobiernos municipales durante el periodo bajo estudio, en las cuatro vertientes en las que está constituida la investigación.

V

ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

En este capítulo se presenta información de aspectos socioeconómicos de los municipios bajo estudio, los Documentos Básicos del PRI, PAN y PRD, comportamiento electoral de elecciones para presidencias municipales, así como la presentación de resultados de la investigación.

MUNICIPIO DE CULIACÁN (PRI)

Aspectos socioeconómicos

Aspecto socio demográfico

De acuerdo a los resultados del II Censo de Población y Vivienda del 2005, el municipio cuenta con un total de 793,730 habitantes. Predomina la población urbana.

La cobertura de servicios públicos, de acuerdo a la apreciación del ayuntamiento, es la siguiente:

Tabla 10

Cobertura de servicios públicos en Culiacán

Culiacán	
Servicio público	Cobertura
Agua potable	96 %
Alcantarillado	76 %
Alumbrado	80 %
Recolección de basura	98 %

Fuente: Enciclopedia de los Municipios de México, INAFED, México.

Aspecto político

En sus Documentos Básicos, el PRI sostiene que:

el gobierno, como el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder, tiene la tarea de manifestar la orientación política del Estado. Su función primaria consiste en establecer las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias, para mantener la cohesión de la sociedad y defenderla de los grupos externos (Documentos Básicos, 2005: p.165).

El PRI reconoce que el gobierno democrático en una sociedad plural, se puede manifestar en la composición parlamentaria partidista y su relación con el ejecutivo, como un gobierno de minoría o un gobierno dividido, como viene ocurriendo a nivel nacional desde 1997.

Se pronuncia por un gobierno eficaz, entendido como:

[...] la capacidad gubernamental para hacer cumplir la ley, convertir ésta en programas y acciones, obtener recursos con suficiencia, aplicarlos con racionalidad, rendimiento y honradez y prestar los servicios públicos con oportunidad, calidad y equidad (2005: p.169).

Un gobierno eficaz requiere de servidores públicos con vocación de servicio sólidamente formados, por tanto, el PRI impulsa la profesionalización de todos los servidores públicos en los tres órdenes de gobierno.

Asimismo, el PRI postula que un gobierno democrático implica una relación permanente entre el poder del gobernante y el poder del ciudadano, a fin de que éste participe en la toma de decisiones sobre asuntos fundamentales que vayan más allá de la administración pública.

Para este partido, el gobierno republicano es:

gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Su esencia es democrática. El gobierno republicano posee rasgos representativos que son

ineludibles en la conformación del gobierno y las demás instituciones políticas (2005: p.178).

La república es también federal. El federalismo mexicano es una expresión del estado de derecho, la democracia y el régimen representativo. El PRI plantea un estado federal y un gobierno federalista y reclama la devolución de poderes a los estados, a fin de garantizar su autonomía y un desarrollo equilibrado en términos regionales y de concurrencia, en las responsabilidades y los beneficios.

En el marco del federalismo, este partido propone instaurar un:

nuevo modelo de desarrollo descentralizado que se finque en el crecimiento sostenido y equilibrado de la economía y se apoye en los recursos, vocaciones y potencialidades de cada región del país; un modelo de desarrollo regional, orientado a abatir rezagos, pobreza y marginación, con la invariable participación de los habitantes de las entidades federativas y los municipios. (2005: p.27).

La sociedad contemporánea está organizada alrededor de la competitividad y la capacidad de organización social, política y productiva. El PRI reconoce que el estado asistencial es un paradigma agotado, pero declara igualmente que el modelo neoliberal ha probado su incapacidad para el logro de los fines básicos de la sociedad; por tanto, el PRI reclama:

[...] un gobierno promotor, que sirva a la población proveyendo mecanismos de participación que fomenten las actividades productivas, que aliente la iniciativa privada y social y a través de la regulación norme y evite los excesos del mercado (2005: p.179).

Igualmente, el PRI se pronuncia a favor de un gobierno transparente, que permita el acceso de los ciudadanos a la información pública, sin más límites que la seguridad nacional, el respeto a la dignidad y libertad de las personas y la no obstrucción a la procuración e impartición de justicia.

Aspectos electorales

Los datos que se presentan a continuación, son los resultados de los procesos electorales en los municipios bajo estudio, apuntando algunos elementos de análisis.

De acuerdo a los resultados obtenidos en las elecciones locales de 2004, los resultados expresan una fuerte competencia electoral y en donde el rendimiento electoral por partido, se manifestó de la siguiente manera:

El PAN - afirma Hernández Norzagaray (2006) - de ser un partido que tenía sus principales baluartes en las ciudades del estado, avanzó bastante en las zonas rurales, como lo demuestran los triunfos por primera vez y en solitario que logra en Choix, Concordia y El Rosario y, en candidatura común con el PRD, en el serrano municipio de San Ignacio; además, logró recuperar las plazas de Navolato y Mazatlán y repetir la victoria en el municipio de Sinaloa. En el caso de Culiacán, la dupla del candidato a la gubernatura Heriberto Félix y el candidato a presidente municipal Eduardo Leyson, lograron atraer muchos votos entre las clases medias, lo que hizo muy reñida la votación (Hernández, 2006: p.142).

El PRI logró triunfos de mayoría en once de los dieciocho municipios, incluida la capital del estado y las alcaldías importantes de Ahome, Guasave y Salvador Alvarado; pero es notorio el retroceso que vive en nueve de los dieciocho municipios, particularmente en los nichos tradicionales del PRI como son Choix, Sinaloa, Navolato, San Ignacio y El Rosario, donde disminuye su votación al menos diez puntos. Hernández considera que ello se debe a las alianzas campesinas que estructuró el PAN, como el debilitamiento de las candidaturas tradicionales en estos municipios rurales (Hernández, 2006: p.153).

Por su parte, el PRD obtuvo resultados no gratos en catorce de los dieciocho municipios y un promedio negativo en el nivel estatal, cercano al 5 %. Hernández considera

que lo que afectó al partido del sol azteca fue “el ambiente bipartidista que se perfiló desde un principio en todos los municipios del estado, una escasa organización estructurada en la mayor parte de ellos y fuertes pugnas en la dirección estatal” (Hernández, 2006: p.156).

Enseguida, se presenta el comportamiento electoral (número de votos) en el municipio de Culiacán, Sinaloa de 1998 a 2007.

Tabla 11
Comportamiento electoral de Culiacán (1998-2007)

	Año 1998	Año 2001	Año 2004	Año 2007
PRI	93,045	93,025	124,996	152,850
PAN	80,926	64,401	114,257	48,813
PRD	25,491	7,112	6,468	11,180
PT	1,946	7,676	2,527	2,312
PVEM	1,351	1,222	1,611	1,334

Fuente: Consejo Estatal Electoral de Sinaloa.

Aspecto económico

Con paso seguro, Culiacán se ha convertido en una sociedad moderna, en donde las actividades económicas, socioculturales y deportivas han alcanzado gran desarrollo, que la sitúan como el centro urbano más atractivo del estado y de mayor despegue en el noroeste del país.

Culiacán es un valioso mercado para las empresas, cuenta con una población censal de más de 735 mil habitantes y una población flotante que la aproxima al millón de habitantes; éstos últimos, por motivo de negocios, turismo y salud, asuntos de gobierno etcétera, se encuentran diariamente en la ciudad y son compradores potenciales.

A Culiacán, sus actividades agrícola, ganadera y pesca le han dado fama internacional. El tomate, el ganado vacuno y el camarón son símbolos que viven y vibran en el horizonte de los negocios en el extranjero.

Derivado de de estas actividades, Culiacán se ha constituido como punto estratégico de la agroindustria y escenario natural de EXPO AGRO Sinaloa, que busca promocionar el desarrollo de la agricultura regional. Cuenta con una superficie agrícola de 256 mil 313 hectáreas, de las cuales 143,884 son de irrigación y 112,429 están expuestas a las condiciones climáticas, por ser de temporal.

En cuanto a la industria, concentra el 32 % de las unidades industriales radicadas en el estado. La abundancia de materias primas de origen agropecuario y pesquero, ha propiciado que en el municipio la industria de alimentos y bebidas sea el subsector más importante de la producción manufacturera; más sin embargo, los empresarios han empezado a diversificar la gama de productos y están incursionando en la maquila de ropa, productos plásticos, derivados de la madera y metálicos, entre otros.

Por su parte, es el municipio con mayor actividad comercial en donde operan 8,911 establecimientos, lo que equivale al 31 % de las unidades censales en el estado y el 47 % del valor agregado censal bruto, que genera esta actividad en la entidad.

Cuando se habla de modernidad, inevitablemente se asocia al Desarrollo Urbano Tres Ríos, con más de mil quinientas hectáreas de terrenos en las márgenes de los ríos Humaya, Tamazula y Culiacán, en pleno centro de la ciudad capital, que con diversas vocaciones inmobiliarias, lo convierte en polo de atracción y desarrollo.

Tabla 12
Relación de Presidentes Municipales de Culiacán (1999-2010)

Culiacán	
Periodo de gobierno	Presidente Municipal
1999-2001	Ing. Gustavo Guerrero Ramos
2002-2004	Lic. Jesús E. Hernández Chávez
2004-2007	Lic. Aarón Irizar López
2008-2010	C. Jesús Vizcarra Calderón

PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

En este apartado se presentarán los resultados de carácter enunciativo, derivados de los instrumentos de investigación aplicados. Para su mejor comprensión, los datos están estructurados municipio por municipio, desglosados por periodos de gobierno y sus principales acciones emprendidas en materia de estructura organizacional, mejora regulatoria, gobierno electrónico y participación ciudadana; se complementa la información con figuras y gráficas.

Estructura organizacional

Periodo de 1999 – 2001

Reforma administrativa. Durante 1999 se implementó una reforma administrativa tendiente a eficientar las líneas de atención al ciudadano y el trabajo interno de la administración; siendo la primera tarea, la adecuación del marco jurídico a través de la aprobación de un nuevo Reglamento Interior de Administración, para organizar de mejor manera las distintas áreas y hacer posible un gobierno más efectivo y menos costoso.

A la par, se diseñó un sistema de evaluación para medir el desempeño de cada una de las áreas, así como el desempeño de los servidores públicos; asimismo, se

descentralizaron un buen número de decisiones de gobierno y de sus áreas administrativas a las sindicaturas y a las dos delegaciones administrativas con las que cuenta el municipio.

Por último, se aplicó la reingeniería administrativa como método de trabajo, a través de una revisión a fondo y el rediseño radical de los procesos administrativos, para mejorar las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión pública.

Recursos humanos y materiales. La estrategia establecida para promover la eficiencia, racionalidad y aprovechamiento de los recursos humanos y materiales fue la formulación de normas y procedimientos, acordes con el Plan Municipal de Desarrollo 1999-2001.

Durante 1999, se organizaron 36 eventos de capacitación entre cursos, seminarios, simposios y conferencias lo que equivale a 383 horas de capacitación y un total de 1,152 participantes; en el año 2000 se realizaron 28 eventos de capacitación entre conferencias, cursos y talleres, lo que equivale a 493 horas de capacitación a un total de 779 participantes. Por último, en el año 2001 se organizaron 143 seminarios, en el que se actualizaron 3,724 trabajadores.

Cabe señalar, que el tipo de capacitación brindado fue de carácter técnico y de formación humana, sin costo para el ayuntamiento, debido a la colaboración entre instituciones gubernamentales y universidades.

Periodo 2002 – 2004

Administración moderna y eficaz. Es uno de los ejes estratégicos de la administración municipal, cuyo objetivo general es implantar en el gobierno municipal una administración moderna y eficaz, que propicie finanzas públicas sanas, con esquemas de control eficientes.

La eficacia, la eficiencia y la gestión técnica se presentan como las grandes variables que han transformado la administración pública municipal, en una era que en el primer informe de gobierno califica como de modernización institucionalizada. Se actualizó

la estructura orgánica y funcional, se fijaron normas y políticas para la administración de los recursos humanos y materiales.

Recursos humanos y materiales. En el año 2002 se desarrollaron 94 cursos de capacitación permanente, en donde participaron 3,474 trabajadores del ayuntamiento.

En el año 2003, la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Culiacán obtuvo el primer lugar nacional en la categoría de equipo de trabajo, y en la categoría de círculos de calidad, el premio al equipo más integrado y entusiasta, en el concurso nacional de círculos de control de calidad y foro nacional de trabajo.

En el año 2004 se estableció el programa de modernización de la administración pública con calidad, en el que establecen estructuras administrativas flexibles y racionales con una clara delimitación de los ámbitos de competencia, las áreas de responsabilidad y los cometidos fundamentales de las dependencias y organismos para municipales. Se implementó un modelo de planeación estratégica, a través de siete ejes estratégicos.

En ese mismo año, se realizaron 73 eventos de capacitación, en los que participaron 1,979 funcionarios y empleados del ayuntamiento.

Todas las dependencias y organismos públicos para municipales, cuentan con metas cuantificables para una eficaz evaluación del desempeño.

El concepto de gasto corriente representa el 42.33 %, del gasto total del ayuntamiento.

Periodo 2005 – 2007

Reforma administrativa. Se sigue impulsando una reforma administrativa encaminada a implementar los nuevos conceptos de la gerencia pública en la administración municipal. Su modelo está sustentado en la planeación estratégica, a través de seis ejes estratégicos.

En el segundo informe de gobierno (2006), se hace constar que por primera vez, se formularon los manuales de organización y de procedimientos de todas las dependencias de la administración pública municipal. Se elaboró y fue aprobado por el H. Cabildo el código de ética institucional, para orientar el ejercicio honesto del servidor público.

Se implementó la Agenda desde lo Local, en coordinación con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, contándose con una metodología que ayuda a conocer la situación real de la administración.

Para el año 2007, se espera concluir los trabajos de la Agenda y lograr la certificación de los procesos en cada una de las áreas administrativas del ayuntamiento. Asimismo, cuenta con un sistema de evaluación de resultados a través de indicadores de desempeño, que está disponible en la página web del ayuntamiento.

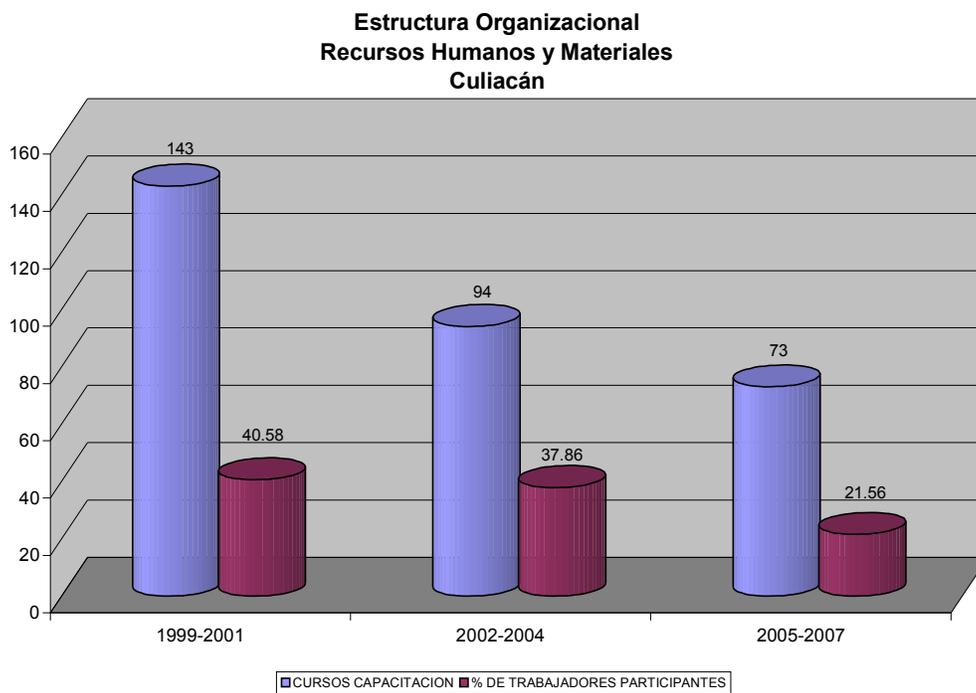
Recursos humanos

Tabla 13
Plantilla de personal del municipio de Culiacán (2005-2007)

<i>Culiacán</i>	
Plantilla de Personal	
Confianza	717
Sindicalizados	1988
Eventuales	850
Total	3555
Fuente: Dirección de Recursos Humanos	

Durante el periodo se han impartido 175 cursos de capacitación, en los que han participado 3,972 trabajadores, cuyos temas han sido de superación personal, de alta dirección, calidad en el servicio y de planeación estratégica, entre otros (ver gráfica 1).

Gráfica 1



Nota: Porcentaje tomado de la suma de los tres trienios el total de participantes es de 9,177.

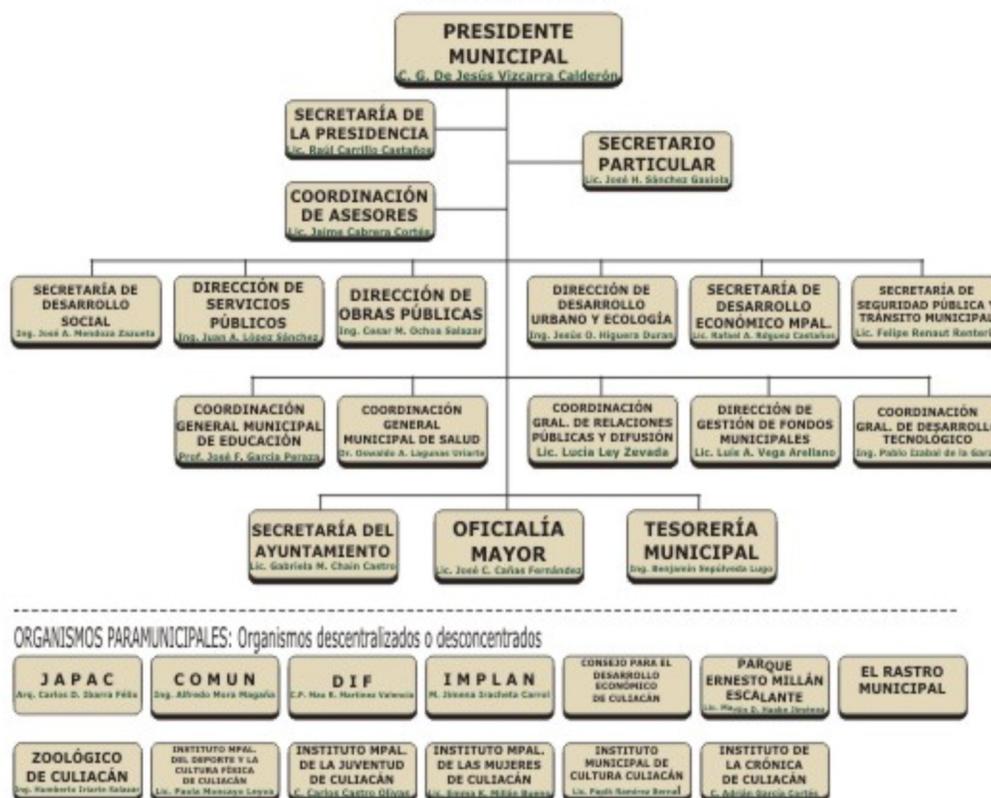
Fuente: elaboración propia.

Periodo 2008-2010

Figura 2

Estructura organizacional del periodo municipal 2008-2010

GOBIERNO MUNICIPAL DE CULIACÁN ORGANIGRAMA



Fuente: Oficialía Mayor.

El tipo de estructura organizacional es vertical (ver figura1), ya que la autoridad está distribuida de acuerdo con el nivel que ocupa en la jerarquía, lo que implica inconveniencias, según Longo (2005) ya que en entornos dinámicos para estructuras grandes, son rígidas y lentas para reaccionar y demasiado complejas para ser digeridas y reinterpretadas por una cúspide estratégica muy alejada del centro de operaciones, así como las necesidades de información ascendente y descendente en el tiempo real, demasiado inmediatos para circular con agilidad a través de largas cadenas de autoridad formal. En necesario destacar que hay 13 organismos descentralizados o desconcentrados, orientados

principalmente a la atención de los servicios públicos, lo que implica un esfuerzo de descentralización del aparato público.

Tamaño:

Tabla 14
Plantilla de personal del municipio de Culiacán (2008-2010)

<i>Culiacán</i>	
Plantilla de Personal	
Confianza	318
Sindicalizados	213
	9
Eventuales	95
	2
Total	340
	9

Fuente: Dirección de Recursos Humanos.

Por lo que se observa, la plantilla de personal se mantuvo constante, en contrapunto de lo sostenido por Wright (Wright, citado en Olías de Lima, 2001) de que “el primer, por no decir principal postulado de la NGP es la reducción del sector público en tamaño, recursos, ámbito e influencia”.

Reforma administrativa. La administración municipal cuenta con un sistema de evaluación que da un seguimiento al programa operativo anual y al Plan Municipal de Desarrollo 2008-2010, a través de indicadores de gestión para todas las dependencias municipales.

Se continuó en el movimiento Municipios de México, Agenda desde lo Local, en donde fue reconocido con 34 certificados de calidad y se logró ser aceptada en la agrupación conocida como G-10, considerados como los municipios más vanguardistas del país, entre los cuales se encuentran: Colima, Mérida, Chihuahua, Aguascalientes, Querétaro, León, Morelia, Monterrey, San Luis Potosí y Culiacán.

En resumen, se puede señalar que la reforma administrativa es un eje central de la administración municipal gobernada por el PRI durante los cuatro periodos, para implantar una administración moderna y eficaz, mediante la reingeniería de procesos administrativos, mecanismos de evaluación del desempeño, la planeación estratégica, los cursos de capacitación, el concepto de cliente-ciudadano y la actualización de manuales de organización y procedimientos. Por tanto, sí hay elementos para afirmar que en el desempeño institucional del PRI, hay influencia de las estrategias de la NGP. Como lo refiere Thoening (1995) para el caso francés, los alcaldes han adoptado el discurso empresarial y técnicas de la NGP, aun cuando no han perdido su espíritu centralizador en la toma de decisiones.

De acuerdo a los modelos propuestos por Mintzberg, el del ayuntamiento de marras corresponde al modelo del gobierno como máquina, ya que el gobierno aquí se considera como una máquina dominada por normas, leyes y estándares de todo tipo. El gobierno adopta la forma de un holograma: se examina cualquier pieza y es igual al resto.

Donde no se cumplen las recomendaciones de la NGP, es en lo relativo a la reducción del tamaño del sector público. En promedio, el concepto de gasto corriente representa el 42 % del gasto total del ayuntamiento, por tanto, cuenta con una plantilla abultada, lo que genera extensión de las jerarquías de las estructuras administrativas y problemas de coordinación entre las diferentes dependencias. Cuenta con una plantilla de personal sindicalizado, que representa el 56 % del total; de confianza, el 20 % y de honorarios, el 24%.

Es una gestión basada en la estructura estatutaria tradicional, lo que impide la falta de ductilidad para los cambios; cuentan con una estructura organizacional vertical y la toma de decisiones está centralizada.

No hay continuidad de los programas y proyectos entre las diferentes administraciones, ya que el perfil de cada presidente municipal ha sido determinante para imprimir el sello de su administración.

El contenido de los cursos de capacitación de estas administraciones se enfocó a la planeación estratégica, superación de personal y de alta dirección. Se desprende, que el objetivo de estos cursos fue mejorar algunos aspectos internos de la administración, pero son insuficientes, ya que no hay un concepto integral de la Gestión de los Recursos Humanos (GRH) que consiste cada vez más “en gestionar las competencias de la organización, esto es, las capacidades y conocimientos de sus miembros. Las competencias constituyen el único elemento diferencial clave entre unas organizaciones y otras” (Sistemas, 2006:315).

Mejora regulatoria

Periodo 1999 – 2001

En 1999, el ayuntamiento promovió el primer “Concurso universitario municipal desarrollo económico 99”, en el que se recibieron más de 20 proyectos productivos de estudiantes de las principales instituciones de educación superior del municipio.

En el segundo informe de gobierno del año 2000, se asume de manera explícita el compromiso de fortalecer la capacidad del gobierno local, transformando el rol de prestador de servicios a gobierno promotor del desarrollo económico sustentable.

Las principales acciones en la materia son:

- Eliminación de trámites para la instalación de nuevas empresas, reduciendo los tiempos a un mínimo de 7 días y un máximo de 15.

- Instalación del centro municipal de atención empresarial, en donde se atendió a más de 40 empresas para apoyar sus trámites de instalación y operación, brindándosele asesoría legal y crediticia a 28 más.
- Formato único de apertura empresarial, en coordinación con el gobierno del estado se logró en un solo formato, reducir a 13 los trámites necesarios para la instalación de empresas.
- A través de la Ley de Fomento a la Inversión se otorgaron 46 certificados de promoción fiscal (CEPROFIES), con una inversión superior a los 40 millones de pesos y la generación de más de 430 empleos permanentes y 1,500 eventuales.

En el tercer informe de 2001, se destaca que los 11 trámites que se incluyen en el formato único, siete corresponden al ámbito municipal y cuatro estatales; por tanto, “somos el primer municipio en el país y segundo en Latinoamérica, en autorizar la apertura de una empresa comercial o de servicios a instalarse en un centro o zona comercial en tan sólo 8 horas” (Tercer informe de gobierno, 2001: 119).

Asimismo, se expresa que quedan sentadas las bases para arrancar el próximo año un programa piloto a nivel nacional, coordinado por el gobierno federal y el estatal, que permitirá que a través del centro de atención de Culiacán, se realicen también, todos los trámites federales para la apertura y generación de empresas.

Las acciones anteriormente reseñadas confirman los propósitos contenidos en la definición de mejora regulatoria de la OCDE (2000), así como las consideraciones teóricas de Tamayo y de Haro (2004) con respecto a las esferas normativa, administrativa e institucional.

Periodo 2002 -2004

A través del Centro de atención empresarial y la Unidad de fomento económico, en el año 2002 se instalaron 31 empresas, con una inversión de 131 millones de dólares; se apoyaron 61 certificados de promoción fiscal (CEPROFIES) a proyectos empresariales, los cuales generaron 1,410 empleos permanentes y 6,590 eventuales, con una inversión de 201 millones de dólares. En el área de gestión empresarial se apoyaron 1,799 empresas, un promedio de 150 por mes. En vinculación empresarial se atendieron por medio del FOSIN municipal 52 proyectos productivos de los cuales fueron aprobados 24, con una tasa de dos por mes. Por último, se creó la coordinación de artesanos del municipio, con el objetivo de unir las voluntades de los artesanos locales con los inversionistas para lograr financiamiento y la comercialización de sus productos.

Año 2003

Instalación de nuevas empresas: 46 grandes o medianas, con una inversión de 2,594 millones de pesos, generando 2,025 empleos permanentes y 8,134 empleos eventuales. Se apoyaron 140 proyectos productivos.

Año 2004

A través del FOSIN municipal se otorgó financiamiento a 150 proyectos productivos de micros y pequeños empresarios. Se expidieron 64 certificados de promoción fiscal, con un monto de sacrificio fiscal para el municipio de 2.5 millones de pesos.

Se establecieron dos parques industriales nuevos, para la instalación de agroindustrias y pequeñas y medianas empresas. Se apoyaron 16 proyectos empresariales dentro del programa de artesanos.

Periodo 2005 – 2007

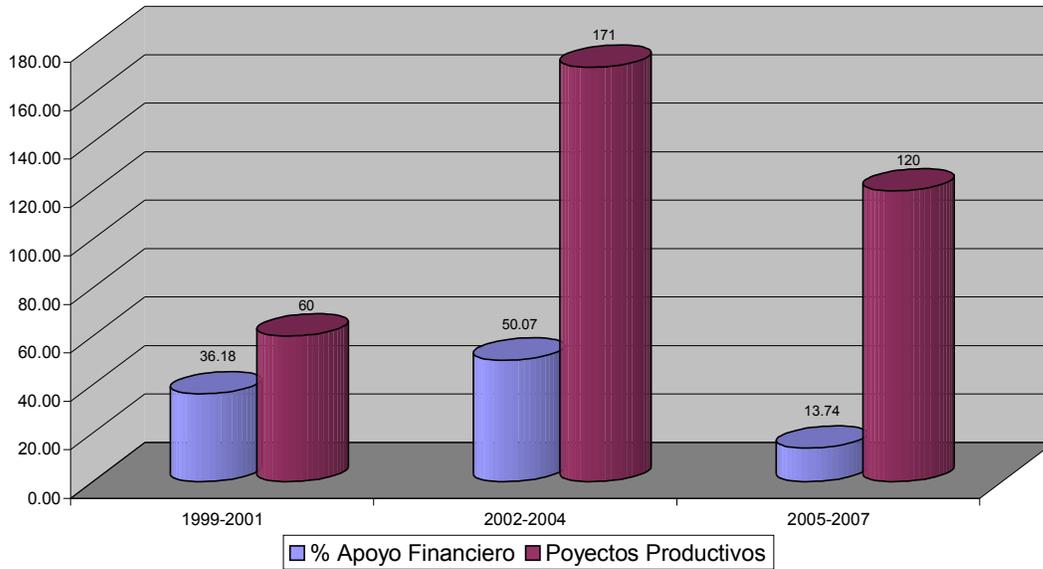
Durante los dos primeros años se ha estado apoyando la unidad rápida de gestión empresarial, en el abatimiento de los tiempos de gestión en los trámites que realizan las empresas, y que se constituye en un objetivo central de la mejora regulatoria.

Se otorgaron 65 certificados de promoción fiscal (CEPROFIES), con un sacrificio fiscal de 9.5 millones de pesos (ver gráfica 2). Durante 2006 se llevaron a cabo 17 talleres de planeación participativa, para conocer las potencialidades y vocación productiva de las comunidades rurales, brindándose apoyo a 120 proyectos productivos.

Se brindaron - en colaboración con dependencias federales y estatales -, 17 cursos de capacitación para el desarrollo de capacidades empresariales y siete de habilidades productivas en provecho de 710 personas. El Consejo de Desarrollo Empresarial de Sinaloa (CODESIN) zona centro, ha sido un promotor de acciones conjuntas entre el sector público y el privado.

Gráfica 2

**Mejora Regulatoria
Representación Porcentual
Proyectos Productivos
Culiacán**



Nota: Porcentaje tomado de la suma de los tres trienios el total es de \$68'319,714.00.

Fuente: elaboración propia.

Periodo 2007-2010

Durante el primer año de gobierno de Jesús Vizcarra se incentivó la inversión productiva, apoyando con Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIES) para la inversión de 3 mil 184.1 millones de pesos en el municipio, generando 3,336 empleos directos y 7,760 indirectos (Primer Informe de Gobierno, 2008).

Con el propósito de agilizar y disminuir el tiempo de respuesta a los trámites que el ciudadano realiza, se instaló la ventanilla única, donde se han procesado más de 35 mil gestiones de diversos servicios y contribuciones como pagos de impuestos, permisos de construcción, uso del suelo y descuentos de predial, entre otros. Asimismo, se creó la Unidad rápida de gestión empresarial con el apoyo del gobierno del Estado, para facilitar

los trámites de apertura de empresas y gestiones tanto estatales, como municipales, en el marco de las relaciones intergubernamentales.

Recapitulando lo descrito en los párrafos anteriores, mejorar la calidad de la regulación es una de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el marco de la NGP, para facilitar el desempeño de los agentes económicos, minimizando los costos de transacción, propios de una regulación rígida.

La instancia para establecer en México dicha política pública es la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), quien ha establecido un conjunto de acciones con gobiernos de estados y municipios, para avanzar en esa dirección.

De acuerdo a las tres grandes esferas de acción propuestas por Tamayo y de Haro, para analizar los avances municipales en materia de mejora regulatoria para el caso de Culiacán, se desprende lo siguiente:

En la esfera normativa, la participación del municipio de Culiacán se ha limitado a aplicar lo dispuesto en la Ley de Inversiones de Sinaloa.

En la esfera administrativa, las acciones han estado encaminadas a simplificar los trámites burocráticos de las actividades de los particulares a través de acciones tales como: la eliminación de trámites para la instalación de nuevas empresas, lo que permite hacer el trámite en tan solo 8 horas; la ventanilla única; la expedición de certificados de promoción fiscal (CEPROFIES), etcétera. Consecuentemente, mediante estas acciones se han creado nuevas empresas que generan empleos, se ofrecen cursos de capacitación y financiamiento a emprendedores de micro y pequeñas empresas y se han otorgado certificados de promoción fiscal a quienes instalan o amplían empresas.

En la esfera institucional, las dependencias y oficinas encargadas de la mejora regulatoria han cambiado de denominación: el Centro de atención de Culiacán, el FOSIN municipal, y, actualmente, la Unidad rápida de gestión empresarial.

A lo largo del periodo de estudio, se observa de manera permanente por parte de las diferentes autoridades municipales y el Gobierno del Estado, la realización de un conjunto de acciones encaminadas a promover la mejora regulatoria en la localidad, en correspondencia con las estrategias de la NGP.

Gobierno electrónico

1999 – 2001

Durante 1999 se generalizó el uso de la informática en los procesos administrativos, sustituyendo equipos obsoletos y de costoso mantenimiento. Específicamente, se puso en marcha un programa de modernización y sistematización de los procesos administrativos a través de bancos de información, mediante los cuales la ciudadanía conoce de mejor manera los programas, servicios, trámites y promociones que ofrece el ayuntamiento.

En el año 2000 se implementó un programa de modernización tecnológica en las oficinas de tesorería municipal, en donde se instalaron nuevos equipos de cómputo con servidores de alto desempeño que fueron conectados en una red de intranet; el resultado ha sido una significativa mejora en la velocidad de procesamiento de datos y más rápida transferencia de información. También se instaló equipo de cómputo en las colecturías de Costa Rica, El Dorado, Quilá y en las delegaciones de la zona norte y sur, lo que mejoró notablemente la atención a solicitudes de información de contribuyentes. También se incorporó al sistema de contrataciones gubernamentales Compranet.

Durante el año 2001, se canalizó una inversión en materia de equipo informático y software de 2.5 millones de pesos para actualizar la unidad de modernización catastral, lo

que ha permitido mejorar el padrón catastral, el incremento en la captación del impuesto predial en un promedio anual real de 6.3 %, la mejora en los trámites de los contribuyentes y la búsqueda de información catastral por medio de internet.

Periodo 2002 – 2004

En el segundo informe de gobierno se señala que se han rediseñado los procesos operativos, mediante el uso de avanzados sistemas administrativos y tecnológicos, optimizando recursos y superando la eficacia de las acciones. Se han orientado las acciones de mejora tecnológica hacia sistemas transparentes y auditables de rendición de cuentas, para la consulta ciudadana. Se registraron más de 255 mil visitas a la página web del municipio y de las dependencias municipales y 57 mil consultas en las para municipales.

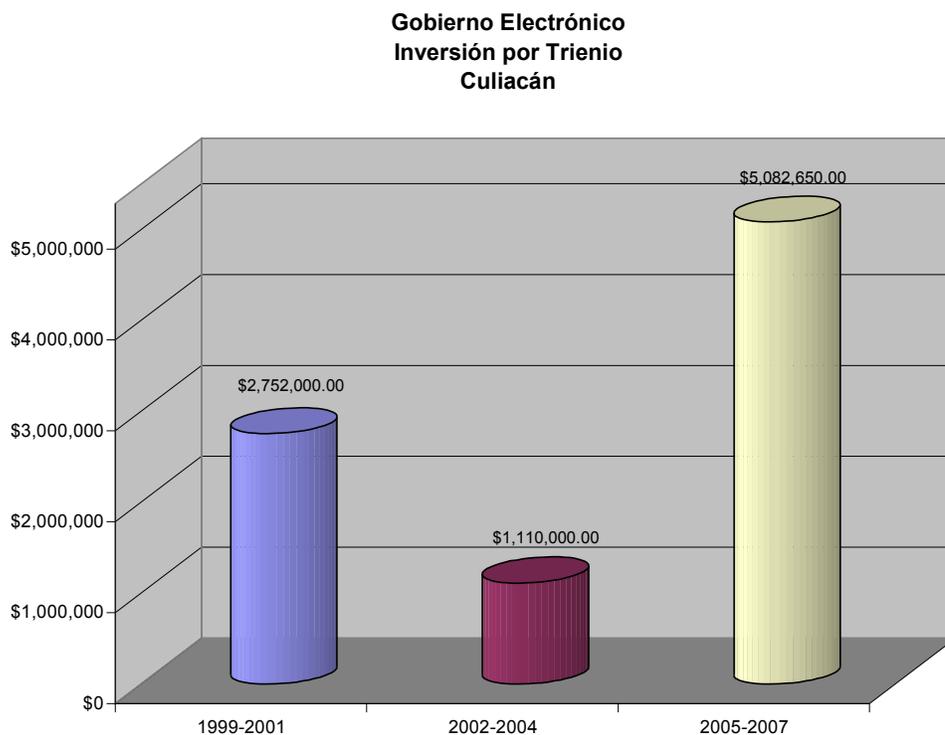
Periodo 2005 – 2007

En los dos primeros años de la administración, dada la tecnología informática y de comunicación obsoleta existente en la mayor parte de las oficinas y dependencias municipales, se conformó una plataforma de gobierno electrónico que facilita la gestión pública y mejora la prestación de los servicios y trámites en todo el municipio.

Se activó la capacitación de acuerdo con las exigencias informáticas, la utilización del intranet, se integraron los sistemas de telecomunicaciones e informático y se consolidó el manejo de banco de datos, así como una plataforma tecnológica de radiocomunicaciones con y entre sindicaturas. Se puso en línea en el portal de la página municipal el pago del predial y se avanzó en la implementación de acciones para la transparencia, recomendadas por la asociación de ciudades y condados de los Estados Unidos (ICMA) y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, al realizar nueve de las 14 acciones recomendadas, encaminadas a la difusión y acceso ciudadano sobre trámites y servicios, ingresos y deuda pública, licitaciones, entre otros.

En el año 2007 se trabajó en el diseño de un proyecto de gran envergadura denominado “Ciudad Digital”, cuyo propósito es tener cobertura inalámbrica en toda la ciudad. Dicho proyecto entrará en operación durante los meses de octubre y noviembre de ese año. Los recursos financieros aplicados para modernizar el equipo informático, ascienden a \$ 5,082 649.86 (ver gráfica 3).

Gráfica 3



Fuente: elaboración propia.

Periodo 2007-2010

En este apartado, se han realizado las siguientes acciones:

Se instaló un sistema en línea denominado repor@net, a través del cual la ciudadanía presenta solicitudes, quejas y servicios sobre problemas específicos en su calle o colonia, proporcionando respuesta a la totalidad de los planteamientos, en un plazo

perentorio. Se remodela y actualiza constantemente la página de internet. Se implementó un sistema en línea denominado Quejas y Denunci@s, que permite a la población presentar sus inconformidades sobre la actuación de servidores públicos municipales o las políticas de la administración.

Se ofrece internet gratuito y responsable para la población, con un radio de cobertura de más de 25 km. cuadrados, beneficiándose 43 mil hogares de 37 colonias de la ciudad.

El proceso de implantación del gobierno electrónico durante los cuatro periodos bajo análisis, confirma las cuatro etapas que los analistas de *The Economist* sugieren. La OCDE recomienda a sus países miembros el uso intensivo de las tecnologías de información, para optimizar el funcionamiento del sector público.

Las acciones llevadas a cabo por las administraciones municipales del PRI, han estado encaminadas a ser más eficientes los procesos internos de la administración, mediante inversiones para sustituir equipo obsoleto por una plataforma tecnológica moderna, así como la utilización del intranet, se integraron los sistemas de telecomunicaciones e informática, entre otras; mejorar la interacción ciudadana, mediante el uso de sistemas en línea denominado report@net, en donde la ciudadanía presenta solicitudes, quejas y servicios sobre problemas específicos y el de Quejas y Denunci@s, que permite a la población presentar inconformidades sobre servidores públicos o las políticas de la administración, así como el pago por esa vía del impuesto predial y la consulta sobre requisitos de trámites y servicios públicos diversos.

Participación ciudadana

Periodo 1999 – 2001

En el año 1999 se acercaron las decisiones de gobierno con los habitantes de colonias populares, a través de 816 comités comunitarios.

Para el año 2000, se documenta en el II informe de gobierno que la participación social es uno de los ejes con los cuales se ha avanzado en la democratización de la toma de decisiones públicas, constituyéndose 2,146 comités con un total de 16,912 integrantes, para la definición y ejecución de obras de carácter colectivo. Asimismo, se han conformado consejos consultivos en materia de seguridad pública, así como en el análisis de diversas temáticas como en desarrollo sustentable, educación, cultura, promoción de inversiones y en la planeación del desarrollo.

En el último año de gobierno se crearon diferentes líneas de atención al ciudadano como los programas “Sistema de emergencias 080” y la “Coordinación de atención ciudadana”, mediante la cual se recogen quejas, demandas y se proporciona la información que es requerida por la ciudadanía, lo que representa un esfuerzo incipiente de clientelización. De acuerdo a Guerrero (2002), uno de los propósitos esenciales de las reformas neo gerenciales consiste en hacer que la administración pública esté en contacto con los clientes, y así establecer un mercado competitivo en su seno.

Se continuó con la constitución de comités comunitarios, siendo 850 los conformados, integrados por 5, 892 ciudadanos, con el que se trabajaron diversas acciones de bienestar social.

En los tres años de gobierno se constituyeron en total 3,292 comités, integrados por 20,265 ciudadanos, que trabajaron a favor de un mayor progreso colectivo en el municipio. Hay que destacar que en este periodo se creó el Instituto Municipal de Planeación Urbana

de Culiacán (IMPLAN), con el objetivo de ordenar estratégicamente el desarrollo territorial del municipio. En ese sentido, Ziccardi (2001) manifiesta que es a través de la planeación urbana estratégica en donde se expresa una mayor injerencia de la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Periodo 2002 – 2004

El eje estratégico 6 es la denominada participación ciudadana y gobierno, siendo su objetivo general promover la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de gobierno, a través de propuestas y recomendaciones individuales o institucionales.

A través de diez programas, el gobierno municipal impulsó la participación ciudadana, destacándose las de gestoría, integración de comités y orientación ciudadana, que permitieran una buena coordinación y seguimiento a la designación de síndicos y comisarios municipales, dentro del marco de la legalidad y la democracia. A este proceso, Ziccardi (2001) lo define como una participación institucionalizada, ya que está contenida en el marco normativo y legal, cuya finalidad es que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.

Durante 2003, a través de diversas acciones se va consolidando la participación ciudadana como un componente central en las políticas públicas del municipio; prueba de ello, son las 50 reuniones con los comités de desarrollo en sindicaturas y comisarías; la capacitación a más de 84,000 ciudadanos en la validación e integración de comités comunitarios del municipio, la constitución del comité ciudadano municipal de aseo y limpia de Culiacán y la integración de 1,279 comités ciudadanos para gestionar y cooperar en la realización de obras públicas: 743 comités en obras ejecutadas y 536 de gestión.

Durante el último año de la gestión, continuaron las acciones en materia de reuniones con los comités de desarrollo con 71, la capacitación de 82,113 ciudadanos. En

materia de participación social en el control y vigilancia, el gobierno de Culiacán obtuvo el primer lugar a nivel estatal, y el quinto a nivel nacional.

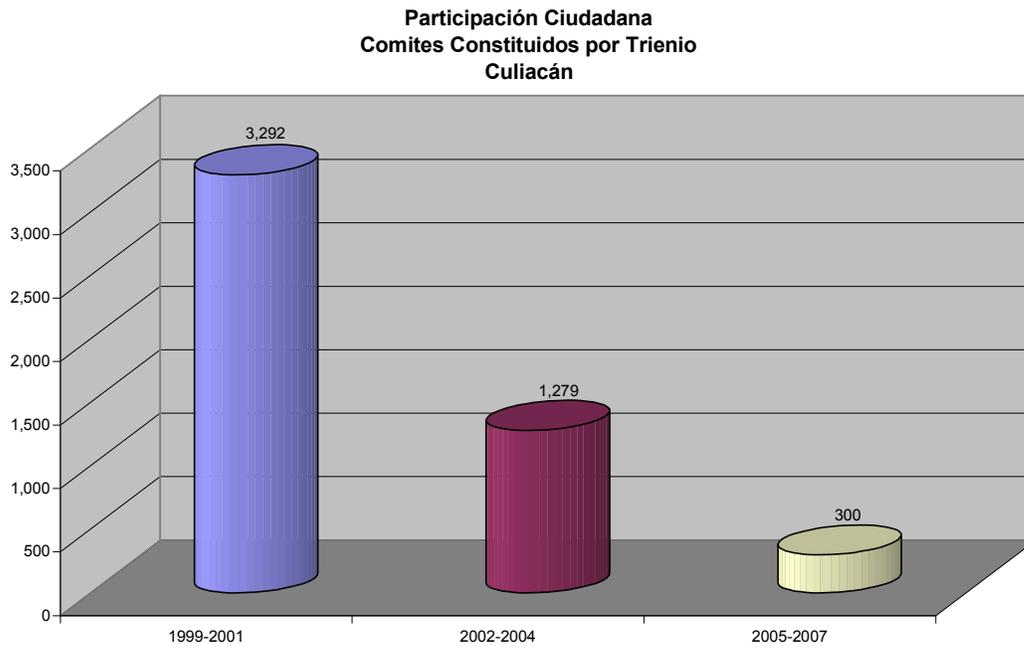
Periodo 2005 – 2007

Para esta administración, el quinto eje estratégico es el de gobierno con participación ciudadana, ya que “ un gobierno que escucha, que atiende y que se apoya en la gente para la toma de decisiones, es un gobierno democrático e incluyente, que busca alcanzar el desarrollo con el consenso y la corresponsabilidad de todos” (Plan Municipal de Desarrollo 2005 – 2007:185).

Entre las principales acciones, en 2006 se destaca la actualización del directorio de comités y se constituyeron 150 comités de organización vecinal y de participación ciudadana, y para 2007 suman 300 comités que trabajan en la identificación y atención de necesidades colectivas (ver gráfica 4); se integraron 16 comités de gestión para obras y se otorgó asesoría a 360 comités de organización vecinal; se le ha dado voz y voto al ciudadano en el Instituto Municipal de Planeación Urbana (IMPLAN). Por último, a través del programa “Acciones de gobierno en beneficio de la población”, se atendió a una gran cantidad de personas con diversas acciones en materia de salud como ultrasonidos, radiografías, estudios de laboratorio, entre otras.

En el Centro municipal de atención ciudadana y atención telefónica 070, existe un control riguroso sobre el seguimiento de peticiones y demandas ciudadanas con un 84 % de eficiencia por parte de las dependencias de enero a julio de 2007; cabe señalar, que alumbrado público es el servicio más demandado, ya que de enero a julio del 2007 se habían recibido 2,454 peticiones, de las cuales se había atendido el 88 % (Fuente: Centro Municipal de Atención Ciudadana).

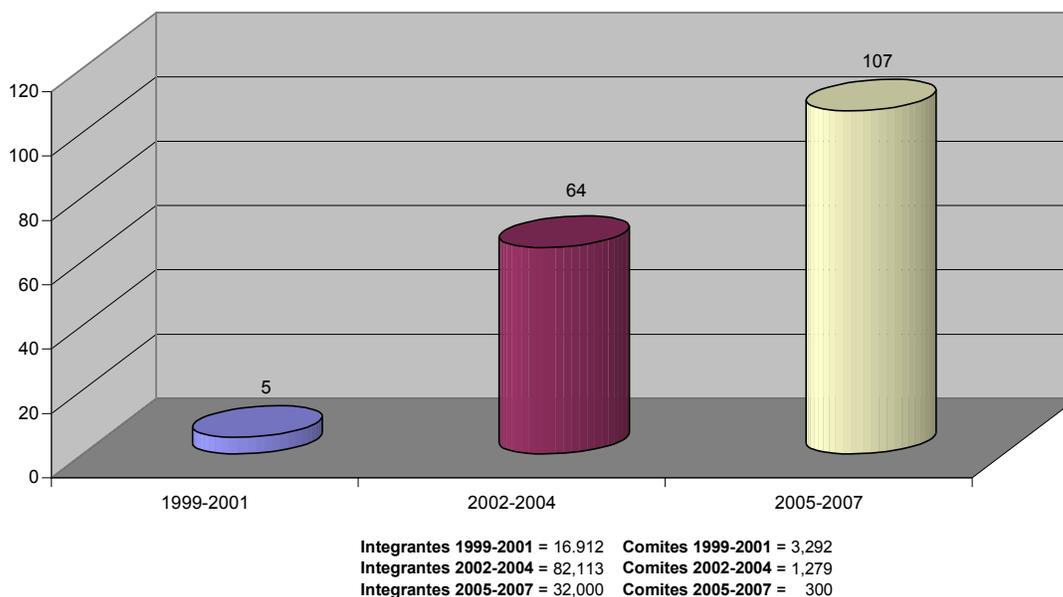
Gráfica 4



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 5

**Participación Ciudadana
Promedio de Integrantes de Comités
Constituidos por Trienio
Culiacán**



Fuente: elaboración propia.

Periodo 2008-2010

Para la actual administración municipal, la participación activa de los ciudadanos es un eje central, donde más de 1,600 comités son parte de la programación, diseño, transparencia y vigilancia de la gestión municipal. Dicha participación se orienta a la realización de obras de beneficio para su comunidad, colonia o escuela con recurso humano, tiempo, energía y recursos económicos.

Como síntesis del apartado, se sostiene que los gobiernos municipales priistas de Culiacán han orientado sus esfuerzos en promover la participación institucionalizada, a través de la conformación de comités comunitarios en colonias populares, el COPLAM y los Consejos consultivos de seguridad pública, Aseo y limpia y el Instituto Municipal de

Planeación Urbana (IMPLAN), figuras a través de las cuales la ciudadanía participa en los procesos decisorios y son correas de transmisión de demandas hacia el gobierno local; ello no obsta para que se dé la participación clientelística, - dado el carácter corporativo del PRI - entendida ésta como “aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan con las instancias de gobierno a través de un intercambio de bienes o favores (votos)” (Ziccardi, 2002: p.44).

En cuanto a la participación autónoma, se puede afirmar que en Culiacán se han consolidado organizaciones y asociaciones civiles independientes del gobierno, lideradas principalmente por grupos económicos poderosos orientadas a la filantropía y a la defensa del desarrollo sustentable, así como grupos académicos que promueven la ecología y organizaciones civiles creadas para la defensa de los derechos humanos.

Las principales demandas ciudadanas planteadas giran alrededor del alumbrado público, obra pública, seguridad y aseo y limpia. El procesamiento de las demandas ciudadanas se hace a través de la Dirección de atención ciudadana, un Sistema de emergencia 080 y un módulo denominado Centro municipal de atención ciudadana, ubicado en el palacio municipal, que da seguimiento a las peticiones y demandas ciudadanas, canalizándolas a las dependencias respectivas. Lo anterior denota un énfasis en el enfoque de ciudadano – cliente, como lo menciona Guerrero (2002) uno de los propósitos esenciales de las reformas neo gerenciales es hacer que la administración pública esté en contacto con los clientes y así establecer un mercado competitivo en su seno.

MUNICIPIO DE HERMOSILLO

Aspectos socioeconómicos

Aspecto socio demográfico

De acuerdo a los resultados que presenta el II Censo de Población y Vivienda del 2005, el municipio cuenta con un total de 701,838 habitantes. El 96 % de su población vive en localidades urbanas, y el resto, en áreas rurales.

La vivienda se concentra principalmente en la cabecera municipal. Se cuenta con 147,272, de las cuales 147,140 son particulares y 132 colectivas con un promedio de 4 ocupantes, de las cuales el 97.4 % cuenta con agua entubada, el 97.9 % con energía eléctrica y el 87.5 % con drenaje (II Censo de Población y Vivienda del 2005, INEGI).

La cobertura de servicios públicos es la siguiente:

Tabla 15
Cobertura de servicios públicos de Hermosillo

<i>Hermosillo</i>	
Servicio público	Cobertura
Salud	99,9 %
Agua potable	95,8 %
Electrificación	95 %
Alcantarillado	87 %

Fuente: Enciclopedia de los Municipios de México, INAFED, México.

Aspecto político

Para el PAN, el municipio debe ser ámbito principal del desarrollo humano sustentable del país. Para el cumplimiento de su misión, debe contar con los recursos económicos necesarios tanto por los ingresos propios de su recaudación fiscal, como por la aplicación subsidiaria de los recursos provenientes de los estados y la federación.

Se pronuncia por una reforma que fortalezca su autonomía y la rendición de cuentas, así como por el diseño de políticas públicas de largo plazo, la modernización integral que incluye la transparencia, la innovación, el uso de las nuevas tecnologías y el constante mejoramiento de los servicios públicos, la activa participación ciudadana en las decisiones de gobierno y la fiscalización de los recursos deben ser elementos clave del nuevo municipio que concibe Acción Nacional. La reelección inmediata de alcaldes, regidores y síndicos debe someter a las autoridades a un estricto control ciudadano y a un claro sistema de rendición de cuentas.

Sostiene que el trabajo de los servidores públicos debe ser revalorado; por tanto, propone reformas que aumenten su eficiencia y su profesionalización y dignifiquen sus condiciones de trabajo. Pugna por el establecimiento y consolidación de servicios civiles de carrera, que en todos los órdenes de gobierno impulsen la capacitación integral y señalen criterios de selección, de promoción y de ascensos. Los servidores públicos tienen derecho a una remuneración justa, acorde con su responsabilidad y con la realidad económica de su comunidad.

En relación al federalismo, el PAN postula lo siguiente:

[...] proponemos un federalismo responsable y solidario que establezca el deber de los tres órdenes de gobierno para colaborar en la búsqueda de un desarrollo nacional armónico, equilibrado y eficaz. En la dimensión subsidiaria, estados y municipios son actores fundamentales en el ámbito solidario. La Federación debe ejercer un papel preponderante. La responsabilidad está en todos (PAN, Programa de Acción: 19).

Aspectos electorales

Las elecciones locales en Sonora celebradas entre 1997 y 2006, muestran que el margen de victoria es más cerrado y reñido entre el partido ganador con respecto a su competidor más cercano, por lo que se afirma que en las elecciones locales en Sonora, ha aumentado la competitividad electoral.

El mejor ejemplo que muestra el arribo de la pluralidad política -afirma Poom (2007) - son los diseños institucionales surgidos con la conformación de congresos divididos o sin mayoría, en los últimos diez años; la elección de gobernador de 2003, y los resultados de los procesos electorales municipales, a partir de 1997.

En razón de la geografía electoral municipal, en las votaciones del 2000 el PRI perdió la franja de la costa donde se concentra el 80 % de la población y fue desplazado a gobernar los municipios de la sierra, espacio geográfico que ha sido desplazado como eje de las actividades económicas, políticas y sociales.

Por su parte, afirma Pineda (2000), el PAN mantiene las preferencias de los electores en las ciudades, debido a la diversidad de su población en donde predomina la gente joven, y el acceso al consumo de información privilegiada es amplio. Sin embargo, después de nueve años de administraciones panistas, en las elecciones de 2006 en Hermosillo, el PRI recuperó la alcaldía en una contienda reñida.

En cuanto al PRD, éste perdió municipios en la costa sur de Sonora y ganó algunos de la sierra. Su fuerte está en los municipios del sur de la entidad, que tienen tradición de participación en distintas luchas sociales (Pineda, 2000: p.42).

Enseguida, se presenta el comportamiento electoral (número de votos) del municipio de Hermosillo, Sonora de 1997 al 2006.

Tabla 16
Comportamiento electoral de Hermosillo (1997-2006)

	<i>Año 1997</i>	<i>Año 2000</i>	<i>Año 2003</i>	<i>Año 2006</i>
PAN	84,467	121,702	116,617	108,459
PRI	74,343	85,486	88,156	120,134
PRD	16,270	6,907	3,307	15,832
PT	4,219	2,526	1,785	
PVEM	2,009		6,585	1,436

Fuente: Consejo Estatal Electoral de Sonora.

Aspecto económico

Las principales actividades económicas del municipio son: la industria, la agricultura, la ganadería, la pesca y el comercio.

La ganadería presenta un desarrollo que le permite destacar entre las más importantes del estado, respaldado por un alto grado de inversión en infraestructura pecuaria, praderas artificiales y el uso de sistemas y tecnologías avanzadas en la explotación ganadera.

La agricultura es una actividad que se desarrolla principalmente en la costa de Hermosillo, mediante el uso de riego por bombeo. Los principales cultivos son: el trigo, cártamo, garbanzo, maíz, entre otros, en una superficie total de 42,291 hectáreas.

Por su parte, la industria ha tenido un gran desarrollo a partir de la década de los ochenta, principalmente por las inversiones en la industria automotriz, aunada al desarrollo experimentado por la industria maquiladora, siendo éstas las ramas que absorben el mayor número de personas.

Se localizan doce parques industriales que dan asiento a 111 empresas manufactureras, que ocupan a más de 23 mil trabajadores y 27 de las 50 principales empresas del estado, de acuerdo al número de empleados registrados.

Referente al comercio y servicios, existen en el municipio 6,813 establecimientos de carácter comercial y de servicios, de los cuales 2,394 corresponden a giros comerciales y el resto, 4,419 a servicios. Entre los giros comerciales se encuentran abarrotes, zapaterías, mueblerías, papelerías, farmacias, expendios de cerveza, etcétera.

Por último, la pesca es practicada en 270 km. de litoral, donde la especie más cotizada es el camarón.

Tabla 17
Relación de Presidentes Municipales de Hermosillo (1998-2009)

<i>Hermosillo</i>	
Periodos de gobierno	Presidente Municipal
1998-2000	Ing. Jorge Valencia Juillerart
2000-2003	Ing. Francisco Búrquez Valenzuela
2004-2006	Lic. María Dolores del Rio Sánchez
2006-2009	Lic. Ernesto Gándara Camou (PRI)

PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Estructura organizacional

Periodo 1998-2000 Cursos (mejora interna). Se impartieron 40 cursos de inducción y capacitación a los empleados municipales orientados hacia el manejo de programas de computación y relaciones humanas, asistiendo un total de 302 servidores públicos y se creó el Centro Documental Municipal para consulta de historia, operación, marco jurídico y acciones del Ayuntamiento (Segundo Informe de Gobierno, 1999).

Periodo 2000-2003

Eficiencia administrativa. Una acción central de trabajo es la búsqueda de estándares internacionales de calidad, mediante las certificaciones ISO 9001.

Se estableció la ventanilla única de proveedores, en donde el tiempo promedio de los trámites internos para el pago de facturas pasó de 20 a 5 días. El área de catastro

implementó la ventanilla única de traslado de dominio, disminuyendo en más del 90 % los tiempos de respuesta en los trámites.

En esta administración se ofrecieron 91 cursos enfocados principalmente al manejo de programas informáticos y de introducción al ISO 9001, con una asistencia de 764 servidores públicos, lo que denota congruencia con las priorización de los procesos de modernización tecnológica y con la certificación de calidad.

Descentralización. Por primera vez, el poblado Miguel Alemán maneja su presupuesto y logró invertir el 32 % del presupuesto en obras, porcentaje inusual en municipios y comisarías. El consejo ciudadano lo forman 20 hombres y mujeres que representan a la comunidad. Bahía de Kino es otro ejemplo que cuenta con su propio presupuesto, que ejerce su comisario con la aprobación y el consenso de los vecinos.

Calidad en el servicio público. Durante su primer año, Atención ciudadana recibió su certificado ISO 9001. En este segundo año, Promotora Inmobiliaria de Hermosillo ha recibido la misma certificación.

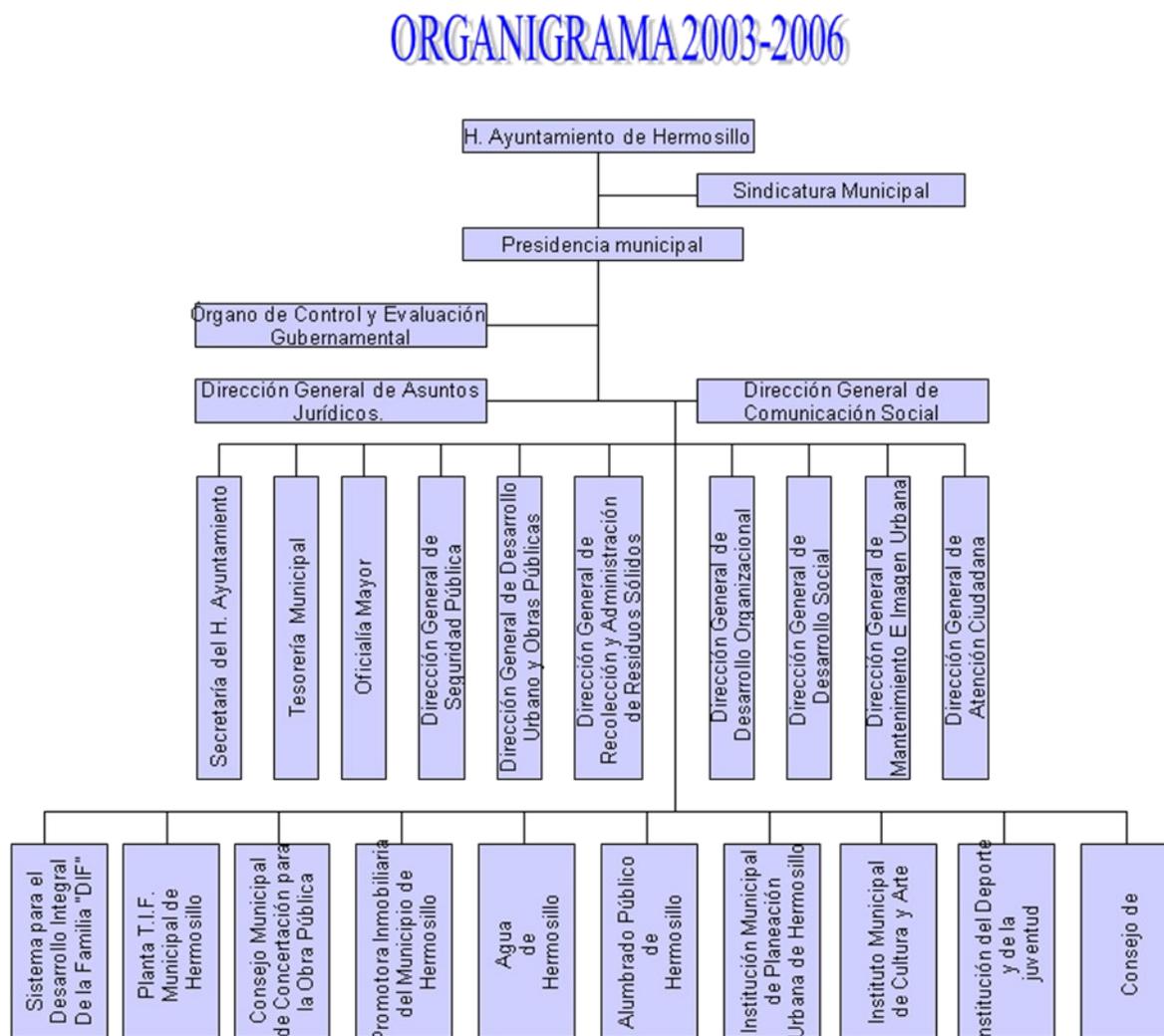
Desarrollo urbano. En el año 2002 se crea el Instituto Municipal de Planeación Urbana de Hermosillo, como un organismo descentralizado que proveerá de proyectos urbanos a la ciudadanía con visión de largo plazo.

Periodo 2004-2006

La estructura organizacional. Está conformada por la Presidencia Municipal, Sindicatura Municipal, Órgano de Control y Evaluación Gubernamental, Secretaría del Ayuntamiento, Oficialía Mayor, Tesorería Municipal y nueve Direcciones Generales y nueve organismos para municipales.

Figura 3

Estructura organizacional del municipio de Hermosillo (2004-2006)



Fuente: Dirección de Recursos Humanos.

El tipo de estructura organizacional es vertical (ver figura 2), ya que hay una línea de mando angosta y muchos niveles jerárquicos. Operan diez dependencias paramunicipales, orientadas principalmente a la atención de los servicios públicos, lo que implica un esfuerzo de descentralización del aparato público.

La plantilla de personal es la siguiente:

Tabla 18
Plantilla de personal del municipio de Hermosillo (2004-2006)

<i>Hermosillo</i>	(2004-2006)
Plantilla de Personal	
Confianza	1371
Sindicalizados	1544
Eventuales	172
Total	3087

Fuente: Dirección de Recursos Humanos

El indicador denominado “tamaño de la administración pública”, señala la proporción del número de servidores públicos en relación con el número de habitantes del municipio. El número de servidores públicos que laboran en el municipio de Hermosillo representan el 0.57 % de la población del municipio, ubicándose en el rango de aceptable (Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, 2004: 8).

El indicador “gasto corriente por servidor público” muestra el promedio del gasto corriente por cada servidor público del municipio, que es de \$ 191.91 anuales, ubicándose en el rango de no aceptable, determinado en base al promedio observado en los municipios urbanos (Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, 2004: 12), por lo que no se cumple con las recomendaciones de la NGP, en cuanto a la reducción de su tamaño.

Los titulares de las dependencias le reportan directamente a la presidencia municipal, en su gran mayoría provienen del sector empresarial. Este dato es significativo, ya que confirma la propensión del PAN a procurar un desempeño institucional basado en la utilización de técnicas gerenciales como lo es la certificación de procesos, la transversalidad de las dependencias, el monitoreo de resultados y la orientación del servicio público al cliente – ciudadano, entre otras.

El estilo de gestión impuesto por la presidenta municipal es de mucha comunicación al interior de la organización, énfasis en el trabajo transversal de las dependencias, monitoreo de resultados y ejercicios de transparencia en el uso de los recursos.

Eficiencia administrativa. Un eje central de esta administración lo constituye el elevar los estándares de calidad en el servicio a la comunidad, por lo que en 2004 se obtuvo la certificación ISO 9001 en las dependencias de Recolección de Basura, Barrido Mecanizado, Promotora Inmobiliaria de Hermosillo, Atención al Público de la Dirección de Seguridad Pública y Juzgado Calificador. En el año 2005 fueron certificados en calidad las direcciones de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Catastro Municipal y Servicios de Gobierno.

En el transcurso del año 2006 llegaron a 12 las dependencias certificadas con el ISO. Una de las tareas centrales de la Dirección de Desarrollo Organizacional fue la implementación de un modelo de indicadores de desempeño elaborado por el ayuntamiento de Mexicali; por razones de tiempo de la gestión municipal, no llegó a cristalizarse.

Cursos. Para fortalecer la condición humana de los trabajadores del ayuntamiento se inició el programa de valores éticos. Asimismo, en ese mismo año se instituyó el primer Premio de Gobierno y Gestión Hermosillo 2004, como un estímulo para dependencias y para municipales que están llevando a cabo programas exitosos, con el fin de brindar un mejor servicio a la comunidad.

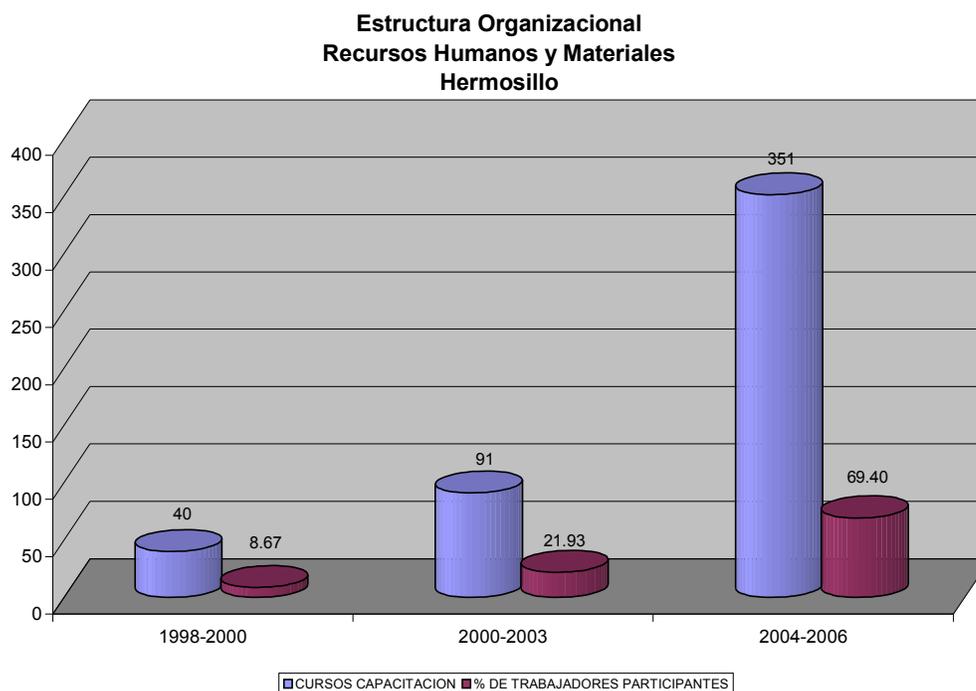
En el año 2005 se implementaron programas de capacitación de administración eficiente en varias áreas como la Dirección de Alumbrado Público, la Dirección de Recursos Humanos en Agua de Hermosillo, la Coordinación de Innovación y Calidad de la Dirección de Desarrollo Organizacional y la Dirección de Ingresos de Tesorería Municipal (ver gráfica 6).

Del área de Oficialía Mayor se brindó cursos de calidad y capacitación a personal de la Dirección de Talleres; mientras que el personal de mandos medios recibió un curso de formación de equipos de trabajo, y los vigilantes en los depósitos municipales un curso de calidad en el servicio.

La mecánica seguida por la Dirección de Desarrollo Organizacional para ofrecer programas de capacitación, fue a través de un seguimiento de las necesidades detectadas por cada dependencia; brindándose cursos principalmente de liderazgo y trabajo de equipo en el año 2006, por medio del Centro de Capacitación para Trabajadores del Ayuntamiento (CCAPH).

En total, se ofrecieron 351 cursos orientados básicamente al manejo de programas de computación, la introducción del ISO 9001, de relaciones humanas, calidad en el servicio y trabajo en equipo, contándose con una asistencia de 2,418 servidores públicos.

Gráfica 6



Nota: Porcentaje tomado de la suma de los tres trienios el total de participantes es de 3,484.

En resumen, las acciones y procesos ilustran que los gobiernos panistas cuentan con una estructura organizacional vertical, con una plantilla obesa, con énfasis en proyectos matriciales que promueven la transversalidad de las dependencias, ejemplificado en los programas “Yo le voy a Hermosillo” y el de Presupuesto Participativo.

De acuerdo a los modelos de gobierno propuesto por Mintzberg (2005), el del ayuntamiento de Hermosillo gobernado por autoridades panistas es un híbrido entre el modelo de gobierno como máquina dominado por normas, leyes y estándares de todo tipo y el modelo de control de rendimiento, que asemeja al de una empresa que privilegia la medición de su desempeño.

En su mayoría, los mandos medios y superiores provienen del sector empresarial, por lo que tienden por vocación y práctica profesional a implantar técnicas gerenciales, en

la búsqueda de eficiencia y eficacia. Se considera que hay continuidad en sus programas de gobierno, tal es el caso de los procesos de certificación y su orientación del servicio público al cliente – ciudadano.

Las acciones emprendidas por los gobiernos panistas, confirma su intensidad en la aplicación de las recomendaciones de la NGP, salvo en lo relativo a la reducción del tamaño de la plantilla.

Periodo 2006-2009 (PRI)

La administración municipal encabezada por el Lic. Ernesto Gándara Camou (PRI), conserva la estructura anterior casi en su totalidad, con algunas modificaciones: crea una Coordinación que engloba infraestructura, desarrollo urbano y ecología, así como la Dirección General de Turismo; suprime la Dirección General de Atención Ciudadana, asumiendo sus funciones la Dirección General de Desarrollo Social. Siguen en operación las diez dependencias paramunicipales. El tamaño de la plantilla aumenta con Gándara (PRI), en el rubro de personal de confianza ver tabla 19).

La plantilla del periodo 2006-2009 es la siguiente:

Tabla 19
Plantilla de personal del municipio de Hermosillo (2006-2009)

<i>Hermosillo</i>	<i>(2006-2009)</i>
Plantilla de personal	
Confianza	1551
Sindicalizados	1492
Eventuales	152
Honorarios	115
Total	3310

Fuente: Dirección de Recursos Humanos

Cursos. De septiembre de 2007 a septiembre de 2008 se capacitaron a 1,887 servidores públicos distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 20
 Número de asistentes a cursos de capacitación

<i>Hermosillo</i> (2007-2008)	
Curso de Capacitación	
Contenido	Asistentes
Claridad organizacional	238
Servicios de calidad	187
Mapeo de procesos y administración visual	183
Directrices y mejora continua	225
Formación de verificadores internos	225
Desarrollo humano	343
Liderazgo	170
Calidad y calidez en el servicio público	353
Total	1924

Fuente: Dirección de Recursos Humanos

De acuerdo a ambos organigramas (PAN y PRI), se observa que la administración municipal encabezada por el Lic. Ernesto Gándara Camou del PRI conserva la estructura anterior casi en su totalidad, con algunas modificaciones: crea una Coordinación que engloba infraestructura, desarrollo urbano y ecología, así como la Dirección General de Turismo; suprime la Dirección General de Atención Ciudadana, asumiendo sus funciones la Dirección General de Desarrollo Social. El tamaño de la plantilla aumenta con Gándara, (PRI) en el rubro de personal de confianza.

Mejora regulatoria

Periodo 2000 – 2003

Para capacitar a los nuevos emprendedores, fue formada la fábrica de negocios, asociación civil que brinda educación empresarial. En 2002 fueron 3,849 los emprendedores capacitados a través de 25 cursos impartidos. Además, se cuenta con un fondo de diez millones de pesos, para el apoyo a los pequeños negocios familiares.

En el año 2003 fueron capacitadas 5,419 personas para impulsar sus negocios familiares. La microfinanciera ADMIC y el gobierno municipal ofrecieron 282 sesiones de orientación para autoemplearse; apoyos a 879 microempresas con créditos que ascienden a más de cuatro y medio millones de pesos, lo que ha generado 1,385 trabajos y ayudado a generar 292 empleos (ver gráfica 7).

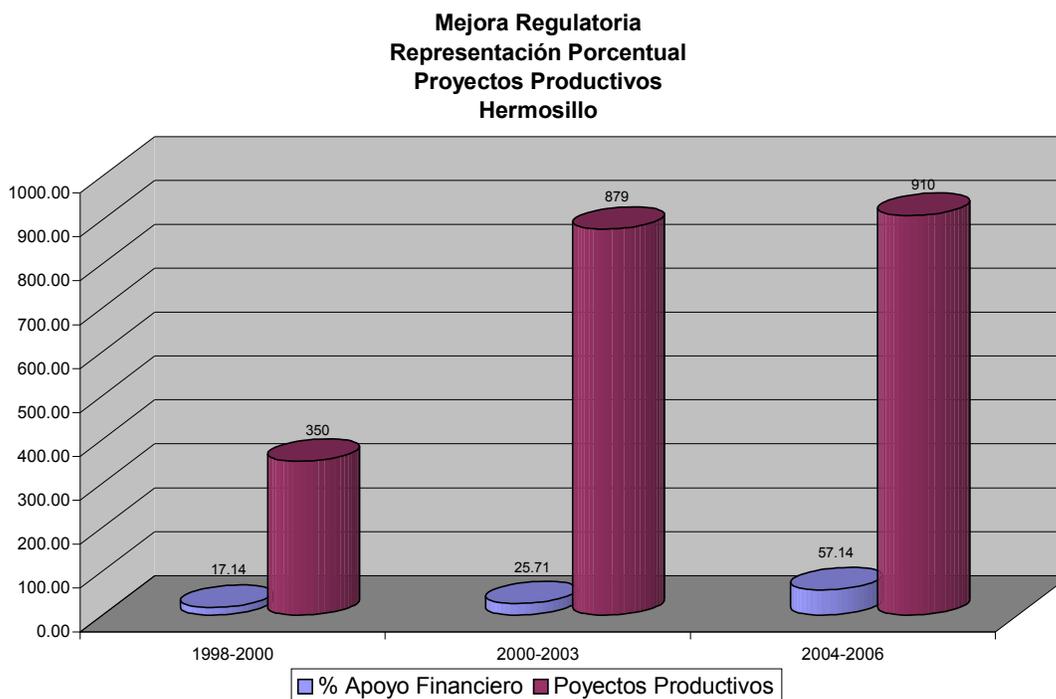
Periodo 2004 – 2006

El Gobierno Municipal cuenta con el programa Sistema de Apertura Rápida de Empresas de Hermosillo (SAREH), cuyo propósito es aminorar los trámites para aquellas personas que deseen abrir una micro, pequeña o mediana empresa y que pretenden ocupar un lugar ya construido; anteriormente, estos trámites duraban 30 días hábiles, y ahora se realizan en 48 horas. Justamente, uno de los postulados de la NGP es la de mejorar la calidad de la regulación mediante la simplificación de trámites, minimizando los tiempos para la instalación de nuevas empresas.

Para el municipio de Hermosillo existe un listado de 192 giros de los concertados por las dependencias de Desarrollo Urbano y Obras, departamento de Bomberos, Salud Pública, Tesorería y Desarrollo Económico. Cabe señalar, que el SAREH está siendo utilizado en 23 municipios del país como Puebla, Los Cabos, Aguascalientes, Guadalajara y

están avalados por la COFEMER de la Secretaría de Economía y la Comisión de Desarrollo Económico.

Gráfica 7



Nota: Porcentaje tomado de la suma de los tres trienios el total es de \$17'500,000.00.

Fuente: elaboración propia.

Periodo 2006-2009 (PRI)

La administración municipal del periodo 2006-2009 encabezada por el Lic. Ernesto Gándara Camou del PRI, creó la licencia de funcionamiento, que permite que empresas que no impacten el entorno urbano y ambiental puedan tener autorización para iniciar operaciones en un lapso de 48 horas, aunado a un paquete de incentivos fiscales referentes a descuentos en el pago de impuestos y derechos del pago del predial, traslado de dominio, bienes inmuebles, licencias de construcción y licencias de uso del suelo, comparable con

las ciudades más importantes del país. En estos esfuerzos, se participa de manera coordinada con el gobierno del estado.

En este mismo sentido, se crea la Comisión de Fomento Económico, proporcionándole facultades para promover el desarrollo y la inversión productiva. Asimismo, se estableció el Centro de Desarrollo de Negocios para atender a la micro, pequeña y mediana empresa, con asesoría y servicios de gestión empresarial. En el año 2007 se brindaron servicios de apoyo a 1200 emprendedores y empresas y en el 2008, 1643; en este año el Centro de Negocios adoptó el modelo implementado por el gobierno de Estados Unidos denominado “*Small Business Development Center*”, que opera bajo estándares de calidad internacional a través de una red de 1,100 Centros de Negocios establecidos en Estados Unidos, en apoyo a la pequeña y mediana empresa. En agosto de 2008, la Comisión de Fomento Económico logró la certificación de su centro de negocios, posicionándolo como el quinto centro certificado a nivel nacional y el primero de corte gubernamental.

En el año 2008 se estableció una ventanilla única, donde los empresarios pueden obtener permisos y licencias de los tres órdenes de gobierno en un solo lugar. En ese mismo año, de acuerdo a datos del IMSS se instalaron 199 empresas, con una generación de 11,628 empleos.

En síntesis, se advierten dos etapas en la implantación de la mejora regulatoria en los gobiernos panistas: en la primera, se brinda capacitación y créditos productivos para microempresarios; en la segunda, se formaliza el Sistema de Apertura Rápida de Empresas de Hermosillo, lo que revela una reacción tardía para promover la mejora regulatoria por parte de las autoridades municipales emanadas del PAN, lo que llama la atención, dado el

origen empresarial de sus funcionarios. Asimismo, las relaciones intergubernamentales con el Gobierno del Estado no se manifiestan con nitidez.

Por su parte, la administración municipal del PRI del periodo 2006-2009 continúa con el programa de mejora regulatoria y diseña e instrumenta el Centro de Negocios para la micro, pequeña y mediana empresa adoptando el modelo implementado por el gobierno de Estados Unidos denominado “*Small Business Development Center*”, con una red de 1100 negocios en ese país; estas actividades se desarrollan de manera coordinada con el Gobierno del Estado.

Gobierno electrónico

Periodo 1998 – 2000

Se estableció una nueva red de informática del ayuntamiento, que ha conectado las computadoras y el servicio telefónico del palacio municipal. Se diseñó una página de internet para inversionistas de otros países y ciudades, y se conformó un sistema de red que agrupa a las tres comandancias de policía, lo que permite responder más rápidamente ante emergencias (2°. Informe de Gobierno).

Entre las acciones del tercer año de gobierno destacan una nueva red informática, en la que se enlazaron 340 computadoras y teléfonos internos de todas las dependencias municipales. También se creó el sistema único de información municipal. Durante el periodo, se aplicaron recursos financieros encaminados a mejorar la plataforma informática por el orden de \$8, 151,641.00.

Periodo 2000 – 2003

Se ha estado trabajando en una plataforma informática (Hermosillo directo), que permite enlazar la información de todas las dependencias, por lo que se tiene un mayor control de los recursos y expone la información a la vista de todos, incluyendo a los ciudadanos.

Para la compra de equipo de cómputo, aparato de comunicaciones, equipo de computación electrónica y software, se aplicaron recursos por el orden de \$19, 926,471.

Periodo 2004 – 2006

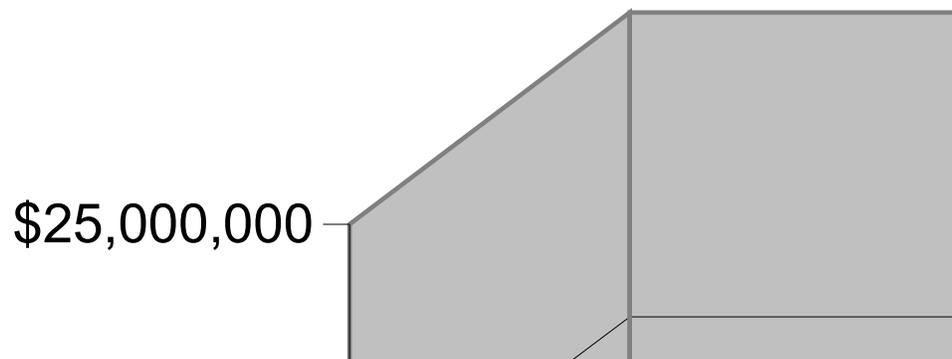
Durante 2004, se le canalizaron importantes recursos para modernizar la Dirección de Catastro, al comprar imagen de satélite de Hermosillo, Bahía de Kino y Poblado Miguel Alemán. Ello ha permitido diseñar un sistema de seguimiento a cada uno de los servicios prestados, se ha reducido el tiempo de respuesta a inconformidades presentadas respecto a los valores catastrales, de un tiempo de duración del proceso de análisis de diez a cinco días hábiles. Asimismo, cualquier ciudadano tiene acceso a la página de internet de catastro municipal, para realizar todo tipo de consulta.

En ese mismo año, se fortaleció el sistema e compras, donde directamente los ciudadanos conocen y auditan los procesos adquisitorios del ayuntamiento, hasta su decisión final. Por esta iniciativa, le valió a Hermosillo obtener el Premio Nacional de Transparencia 2004 que otorga la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). En ese mismo sentido, en el año 2005 se amplió este programa a proveedores de la Dirección de Talleres, DIF municipal y Promotora Inmobiliaria.

Por otro lado, se amplió la cobertura de servicios a través de la página oficial del gobierno municipal, por lo que la ciudadanía puede acceder a consultas y trámites de pago por concepto de predial, multas, apertura de negocios y vehículos detenidos, así como la información del inventario de bienes inmuebles, propiedad del municipio. En el año 2006 se continuó mejorando la plataforma tecnológica, orientada fundamentalmente a la mejora interna y una extensa difusión de productos y servicios que se ofrece a la ciudadanía,

dejando el Proyecto Data Center con un 80 % de avance. En este rubro, la inversión aplicada durante el periodo fue de \$24, 323 921 (ver gráfica 8).

Gráfica 8



Fuente: elaboración propia.

Periodo 2006-2009

En el periodo de gobierno 2006-2009 (PRI), en el año 2007 se constituyó el comité de ciudad digital, integrado por empresarios, académicos, prestadores de servicio y funcionarios de gobierno, con los siguientes objetivos:

.Disponibilidad de internet en la vía pública

.Internet abierto en negocios, instituciones y comercios

.Reducción del costo de los servicios de internet, de los equipos de cómputo y facilidades de financiamiento

\$8,151,641.00

.Nuevo portal de gobierno con servicios de trámites, pago de servicios y asesoría en línea

- .Construcción de un portal de la ciudad en internet
- .Promover la educación digital en todo Hermosillo
- .Fomentar ferias y convocatorias para alentar el desarrollo creativo de jóvenes y profesionales (Primer Informe de Gobierno, septiembre 2007).

A principios de 2008 se liberó el nuevo portal de gobierno electrónico, orientado fundamentalmente a servicios en línea para facilitar el proceso de consulta y pago de los servicios más demandados del ayuntamiento.

En alianza con Teléfonos de México se instalaron en cinco plazas públicas sistemas inalámbricos para el acceso gratuito a internet, en el marco del programa ciudad digital; asimismo, hoteles y restaurantes de la ciudad ofrecen servicio gratuito con tarjetas especiales para el caso.

Resumiendo, al igual que en la capital de Sinaloa, se confirman las cuatro etapas que los analistas de *The Economist* recomiendan.

Por su parte, el gobierno priista encabezado por Ernesto Gándara promueve la ciudad digital, apoyándose con empresarios, académicos y prestadores de servicios con el objetivo de ofrecer disponibilidad de internet en la vía pública, nuevo portal de gobierno con servicios de trámites, pago de servicios y asesoría en línea y promover la educación digital en todo Hermosillo, entre otros.

Participación ciudadana

Periodo 1998 – 2000

Para acercar la administración municipal a la gente y permitir a los ciudadanos tomar las decisiones de gobierno, se instituyeron cinco mecanismos básicos: los miércoles ciudadanos, las jornadas comunitarias y audiencias públicas, el COPLAM, el consejo de

desarrollo social y los comités de desarrollo comunitario. A este proceso, Ziccardi (2001) lo conceptualiza como participación institucionalizada.

En el programa Miércoles ciudadano, en el primer año se atendieron 10,224 hermosillenses que acudieron a los 42 celebrados; 11 mil con un cumplimiento de demandas del 70 % durante el siguiente año y 10 mil en el tercero. El total atendido en el periodo de gestión fue de más de 30 mil hermosillenses, con un cumplimiento de demandas del 80 %.

Periodo 2000 – 2003

Durante el primer año, se trabajó en la conformación de 300 asociaciones de vecinos y se puso en marcha el programa Celideth “Escuela de líderes”, donde se capacita con herramientas para las relaciones interpersonales, a ciudadanos que tienen interés en trabajar junto con su gobierno en el bien común.

Al segundo año de la gestión, se habían realizado 84 sesiones y 6 en el medio rural.

También se inició Línea ciudadana 072, para recibir las peticiones ciudadanas y darles solución. Durante el primer año, este proceso fue certificado por ISO 9001. Tiene versión en internet, en e ciudadana página web del gobierno municipal.

A dos años de gestión, se han recibido 47,773 peticiones, de las cuales el porcentaje de eficiencia en los años 2000-2001 fue de 99.4 % y en los años 2001-2002 de 84%. A través del programa miércoles ciudadano, en los tres años se recibieron 28,965 peticiones, de los cuales se han resuelto el 96.6%. El programa Línea ciudadana ha recibido en ese periodo 27,625 peticiones, de las cuales se han solucionado el 94.6%.

Viernes ciudadano. Un viernes de cada mes, el alcalde y los funcionarios visitan diversos poblados, para atender peticiones que ahí se generan.

Medios de comunicación. Se han abierto secciones de programas de radio y televisión, para responder directamente a las preguntas del público y canalizar peticiones sumando 713, de las cuales se les dio solución a un 92 %.

Periodo 2004 – 2006

En Hermosillo están registrados 3,897 organizaciones en la ciudad, de los cuales 2,756 son organizaciones civiles, 261 organizaciones privadas y 800 son de las tres instancias de gobierno. Cuenta con 430 asociaciones de vecinos en 2006 en todas sus colonias, que se organizan para decidir las obras y acciones que quieren en sus comunidades, así como tomar decisiones importantes al interior del gobierno municipal, a través de los programas municipales como colonia segura, contigo en tu colonia y contigo en tu comunidad; en el año 2006, la Organización de los Estados Americanos (OEA) hizo un reconocimiento al programa AVES (ver gráfica 9).

Las políticas públicas municipales con las que se atiende a la población hermosillense se caracterizan por su carácter transversal, ya que las demandas o problemas a resolver se involucran a varias dependencias o entidades. Enseguida, se describirán los programas más relevantes.

Miércoles ciudadano. Su objetivo es fomentar la cercanía del gobierno con los ciudadanos para atender peticiones que cubran necesidades de toda la comunidad y apoyarlos en la gestión de solicitudes personales, con base en una atención eficiente y oportuna que los haga sentir satisfechos con la respuesta obtenida (Segundo Informe de Gobierno).

Sus principios son la corresponsabilidad y la transversalidad, y los ejes temáticos son: seguridad pública, desarrollo económico, servicios públicos, desarrollo urbano y desarrollo social. De los resultados, de septiembre de 2003 a la fecha: 18,878 peticiones; 18,669 solucionadas y 209 en trámite, lo que representa una eficiencia del 98.8%. Para el

año 2006, más de 25,000 hermosillenses resultaron beneficiados, obteniéndose una eficiencia del 99 %; al principio de la administración, era del 75%.

Presupuesto participativo. Este programa inicia en septiembre del año 2004, y su objetivo es promover la participación directa de la ciudadanía en las decisiones sobre la aplicación de recursos en obras y servicios a realizar, en el ejercicio presupuestal anual, a través de mesas temáticas. Sus principios son la corresponsabilidad, transparencia, y aporte conjunto para soluciones, tomándose la experiencia de Curitiba (Brasil).

Los ejes temáticos son: seguridad pública, desarrollo económico, obra pública, programas coordinados, servicios públicos y área social. En cuanto a sus alcances, de 473 acciones solicitadas por los ciudadanos en 2004 para el ejercicio 2005, predominaron las relacionadas con obra pública y seguridad pública; por su parte, 644 ciudadanos fueron consultados.

Cultura ciudadana “Yo le voy a Hermosillo”. A través de este programa, se difunden los conceptos de cultura ciudadana con las directrices de educación vial y la sensibilización sobre el uso adecuado del agua, cuyo fin es la disminución de los accidentes fatales y el consumo del agua. Se instituyeron dos dinámicas que han permeado en la vida cotidiana hermosillense: el día sin multas y la promoción del kit ahorrador.

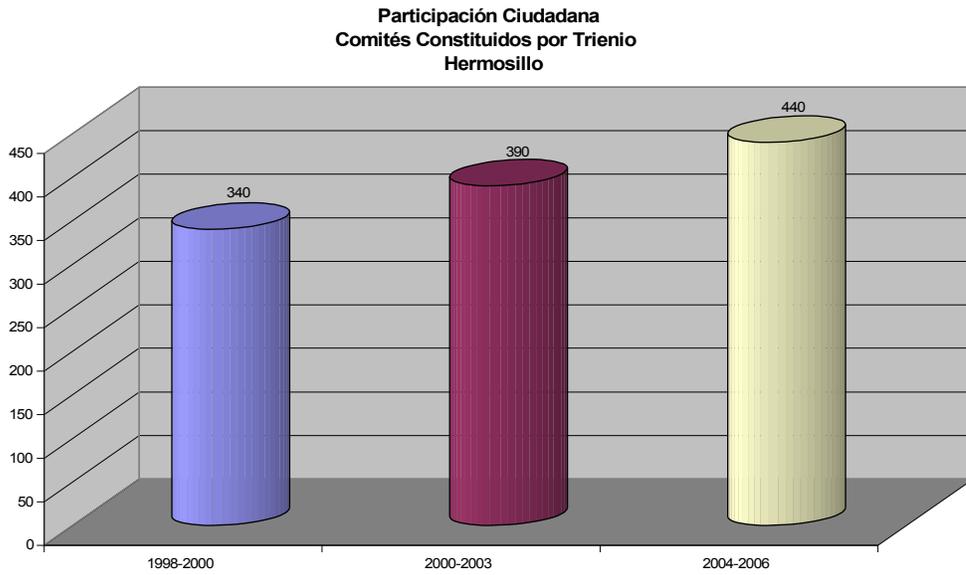
El día sin multas se lleva a cabo el último miércoles de cada mes, donde se apela al ciudadano a autorregularse; se le dispensan las multas, y a cambio se le amonesta moralmente. La promoción del kit ahorrador consiste en visitar los hogares para ofrecer una serie de implementos de plomería a colocar en los hogares hermosillenses, y así, reducir el consumo de agua, contemplándose la meta de reducir en un 30 % dicho consumo.

Cabe señalar que este programa obtuvo el Premio Gobierno y Gestión Local en el año 2005, otorgado por la Fundación Ford y el Centro de Investigación y Docencia

Económicas (CIDE); asimismo, participó en el Concurso Internacional *The Best Practices*, a celebrarse en Dubai en noviembre de 2006. En este tenor, Camou (2001) asienta que se ingresa a los senderos de la gobernabilidad, al conjunto de capacidades que se acreditan para dar paso a la inclusión social y políticas, al cumplimiento de las expectativas de la sociedad, a la adopción de políticas públicas que combinan crecimiento con desarrollo y al reconocimiento de que existe una pluralidad creciente por estar presente en la agenda institucional.

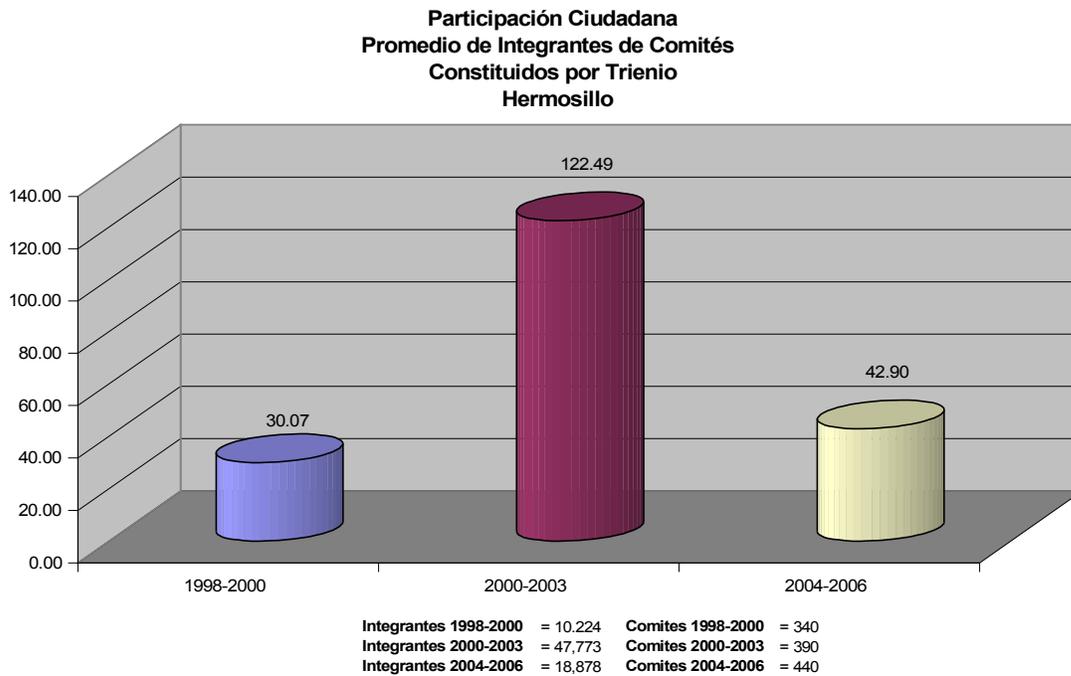
Como resumen de estos periodos de gobiernos panistas, se advierte una línea de continuidad de “programas sello” de atención a las demandas ciudadanas mediante los Miércoles Ciudadanos, la Línea de Atención Ciudadana y la implantación de programas innovadores como el de “Yo le voy a Hermosillo” y el de Presupuesto Participativo enfocados a cumplir reclamos ciudadanos, fortalecer la legitimidad pública de las decisiones y ampliar el abanico de opciones, antes de tomar una decisión.

Gráfica 9



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 10



Fuente: elaboración propia.

Periodo 2006-2009

En el periodo 2006-2009 (PRI), se estableció el nuevo reglamento de participación ciudadana, lo que ha permitido integrar 128 comités ciudadanos de participación social, en los que participan como directivos más de 4,700 ciudadanos.

En los años 2006 y 2007 se instalaron el comité municipal de desarrollo social y el consejo de desarrollo social municipal, instancias que impulsan la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto para la infraestructura social.

El auditor ciudadano es un proyecto que surge en esta administración, con la finalidad de realizar una evaluación ciudadana a los servicios públicos municipales, brindados a la comunidad hermosillense, involucrando a su vez la participación ciudadana en el mejoramiento de los mismos.

Los auditores ciudadanos son ciudadanos comprometidos con el bienestar de la ciudad, siendo la contraloría municipal la instancia de gobierno con la cual se establecen los mecanismos de evaluación y mejora de los servicios.

Su objetivo es detectar en las distintas dependencias, entidades y oficinas municipales evaluadas áreas de oportunidad para mejorar la calidad de los servicios públicos, a través de visitas permanentes de auditores ciudadanos que emiten una calificación. La calificación promedio se ha incrementado de un 7.9 % en el 2007 a un 8.8 % en el año 2008, en base a la atención y seguimiento de sugerencias y recomendaciones de la ciudadanía para la prestación del servicio.

De manera condensada al particular, la administración municipal priista formaliza un nuevo reglamento de participación ciudadana, crea un Comité de Desarrollo Municipal y un Consejo Consultivo para la elaboración de presupuestos de infraestructura urbana y establece la figura del auditor ciudadano para calificar y - por ende - mejorar los servicios

públicos que resulten deficientes en su desempeño. Todas estas acciones se corresponden con el concepto de participación institucionalizada acuñada por Ziccardi, y la del concepto de ciudadano – cliente, donde cada ciudadano puede transmitir su propia visión de la prestación que recibe, de su utilidad y sus preferencias (Olías de Lima, 2001) como lo representa la figura del auditor ciudadano.

AYUNTAMIENTO DE ZACATECAS

Aspectos socioeconómicos

Aspecto socio demográfico

De acuerdo al II Censo de Población y Vivienda 2005, el municipio de Zacatecas cuenta con un total de 132,035 habitantes.

En materia de vivienda, existen 31,722, de las cuales 29,462 son particulares.

La cobertura de los servicios públicos, de acuerdo a apreciaciones del ayuntamiento es:

Tabla 21
Cobertura de servicios públicos de Zacatecas

<i>Zacatecas</i>	
Servicio público	Cobertura
Agua potable	98 %
Alumbrado público	96 %
Mantenimiento del drenaje urbano	90 %
Mantenimiento del drenaje rural	95 %
Recolección de basura	95 %
Barrido y limpieza de vías publicas	100 %

Fuente: Enciclopedia de los Municipios de México, INAFED, México.

Aspecto político

El PRD se pronuncia por la construcción de una sociedad basada en la igualdad, la equidad, la democracia, la libertad y la justicia.

Ello significa que a través de las acciones de gobierno y de la participación de la sociedad, se construye un sistema económico que asegure el continuo mejoramiento del nivel y la calidad de vida del pueblo.

Asimismo, se manifiesta por la construcción de una sociedad democrática, donde todas y todos puedan organizarse libremente para defender sus intereses, donde la ciudadanía tenga acceso a la información y a la cultura, y éstas se produzcan y difundan libremente.

Sostiene la formación de un estado democrático y social en el que todos los niveles de gobierno rindan cuentas a la ciudadanía, exista transparencia en la administración de los recursos y eficiencia en sus programas y acciones de gobierno. Se debe erradicar en forma definitiva la corrupción, la arbitrariedad y el autoritarismo.

En cuanto al cuerpo administrativo, hace explícita la necesidad de que la administración pública federal y estatal deberá contar con el servicio civil de carrera. Enfatiza la urgencia de reformar las leyes para la profesionalización de los trabajadores al servicio del estado, las normas de estímulos y recompensas, así como la ley de responsabilidades de los servidores públicos, con el propósito de que se establezcan reglas claras para el ingreso, permanencia, promociones y remuneraciones de acuerdo al desempeño y de conformidad con los objetivos de las instituciones y necesidades de la población. Las modificaciones propuestas deben incluir indicadores de desempeño, capacitación y el retiro del servidor público. Deben funcionar bajo los principios de honradez, eficiencia, disciplina, probidad, responsabilidad y sin discriminaciones por motivos de género.

Aspectos electorales

Un rasgo importante que se observa en el país, es el de la alternancia en el poder municipal, donde se cambia de preferencia por otro partido generalmente por defraudar a la ciudadanía, ya que es en el espacio municipal donde los partidos ganan o pierden sus adeptos, ya que es el primer contacto entre el ciudadano y la autoridad.

También se manifiesta el voto diferenciado, en donde el candidato triunfador a la gubernatura se le crea contrapesos, tanto en el congreso como en los municipios.

En las pasadas elecciones municipales en Zacatecas en el 2004, en 18 municipios conservó el poder el partido gobernante (PRD) y en 37 hubo alternancia. El PAN disminuyó su presencia en la entidad al pasar de 12 a 4 municipios, pero no pudo mantener ninguno de los que tenía; el tricolor pasó de 25 a 21 ayuntamientos ganados y el PRD de 15 en que era gobierno pasó a 27.

Enseguida, se describe el comportamiento electoral (número de votos) en los últimos cuatro procesos, del municipio de Zacatecas, Zacatecas de 1998 a 2007 (ver tabla 8).

Tabla 22
Comportamiento electoral de Zacatecas (1998-2007)

	<i>Año 1998</i>	<i>Año 2001</i>	<i>Año 2004</i>	<i>Año 2007</i>
PRD	23,617	15,942	21,979	12,838
PRI	14,009	9,791		7,201
PAN	12,752	5,050	8,600	16,571
PT	2,372	2,721		
PCD			3,082	

Fuente: Instituto Estatal Electoral del Estado de Zacatecas.

Aspecto económico

La actividad turística se ha desarrollado en los últimos veinte años de una manera acelerada, aunque en forma anárquica y sin apoyo decidido para su promoción, motivo por

el cual aun cuando constituye un detonador de otras actividades económicas de los sectores comercio, servicios y principalmente de la agroindustria, no ha alcanzado los niveles de su potencial, que ha sido reconocido por los organismos internacionales relacionados con el sector.

En cuanto a la industria, en Zacatecas las empresas grandes emplean a sólo el 6 % de la fuerza de trabajo manufacturero. En los últimos años, las empresas micro y pequeñas han crecido más rápido que las grandes.

El sector comercio y servicios contribuye con casi el 80 % de los empleos, confirmándose así el proceso de “terciarización” de la economía, ya que en el municipio se asientan la mayoría de las empresas de servicios altamente especializados (médicos, de asesoría tecnológica, empresarial y educativa, entre otras).

El sector rural cuenta con 23 comunidades, donde la falta de agua y la baja tecnicidad de los agricultores dan lugar a la práctica de una agricultura principalmente temporalera, y a una ganadería extensiva con muy bajos niveles de productividad; ello genera una fuerte migración hacia los Estados Unidos.

Tabla 23
Relación de Presidentes Municipales de Zacatecas (1998-2010)

<i>Zacatecas</i>	
Periodos de gobierno	Presidente Municipal
1998-2001	C. Magdalena Núñez Monreal Lic. Pedro Goytia Robles
2001-2004	C. Miguel Alonso Reyes
2004-2007	Dr. Gerardo de Jesús Félix Domínguez Lic. Abel Zapata Ibarra
2007-2010	Lic. Cuauhtémoc Calderón Galván (PAN)

Estructura organizacional

En el año 1999, el personal está distribuido de la siguiente manera:

Tabla 24
Plantilla de personal del municipio de Zacatecas (1998-2001)

<i>Zacatecas</i>	<i>(1998-2001)</i>
Plantilla de personal	
Confianza	97
Sindicalizados	573
Eventuales	95
Total	765

Fuente: Dirección de Recursos Humanos

Periodo 2004-2007

La estructura organizacional del periodo municipal 2004-2007 (PRD), es la siguiente:

Figura 4



Fuente: Página web del Ayuntamiento.

El tipo de estructura es vertical (ver figura 3), ya que se caracteriza por una línea de mando angosta y muchos niveles jerárquicos, a sabiendas de que se advierte más bien una estructura pequeña, en cuanto a sus dimensiones.

Periodo 1998-2001

Durante el año de 1999 se ofrecieron tres cursos de capacitación: “La secretaria eficiente”, de “Relaciones humanas” para el personal administrativo y “Capacitación para la determinación de la prima de grado de riesgo IMSS”.

Periodo 2001 – 2004

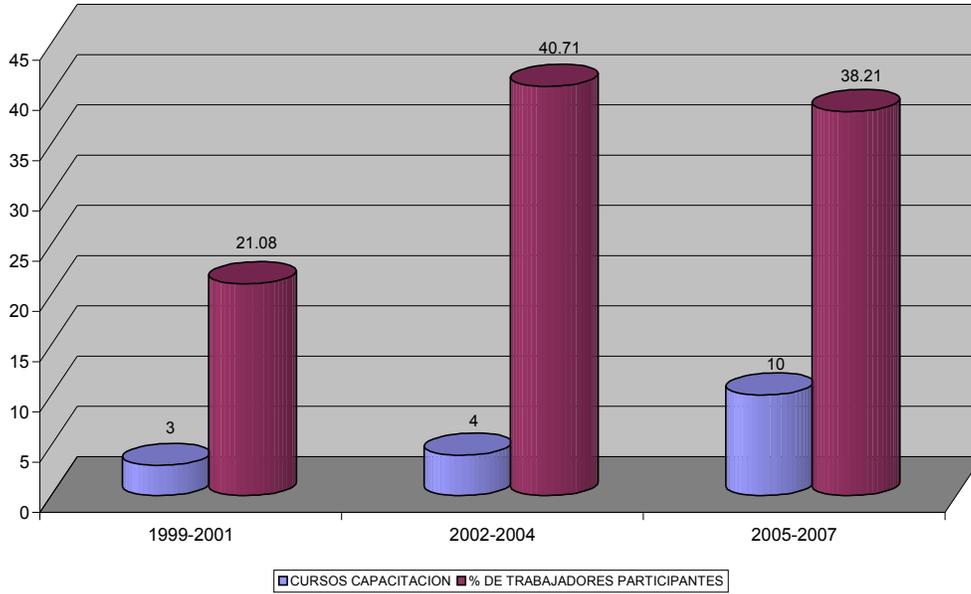
En el año 2001 se realizaron cuatro cursos: un diplomado en computación para personal de la Dirección de Obras y Servicios Públicos del ayuntamiento; un curso de imagen y personalidad; un curso de ortografía y redacción y una conferencia sobre el tabaquismo y sus consecuencias.

Periodo 2004 – 2007

Los esfuerzos de esta administración se han enfocado en la mejora de los servicios, a través de un programa permanente de formación de todos los servidores públicos, a través de la impartición de 10 cursos (ver gráfica 11).

Gráfica 11

**Estructura Organizacional
Recursos Humanos y Materiales
Zacatecas**



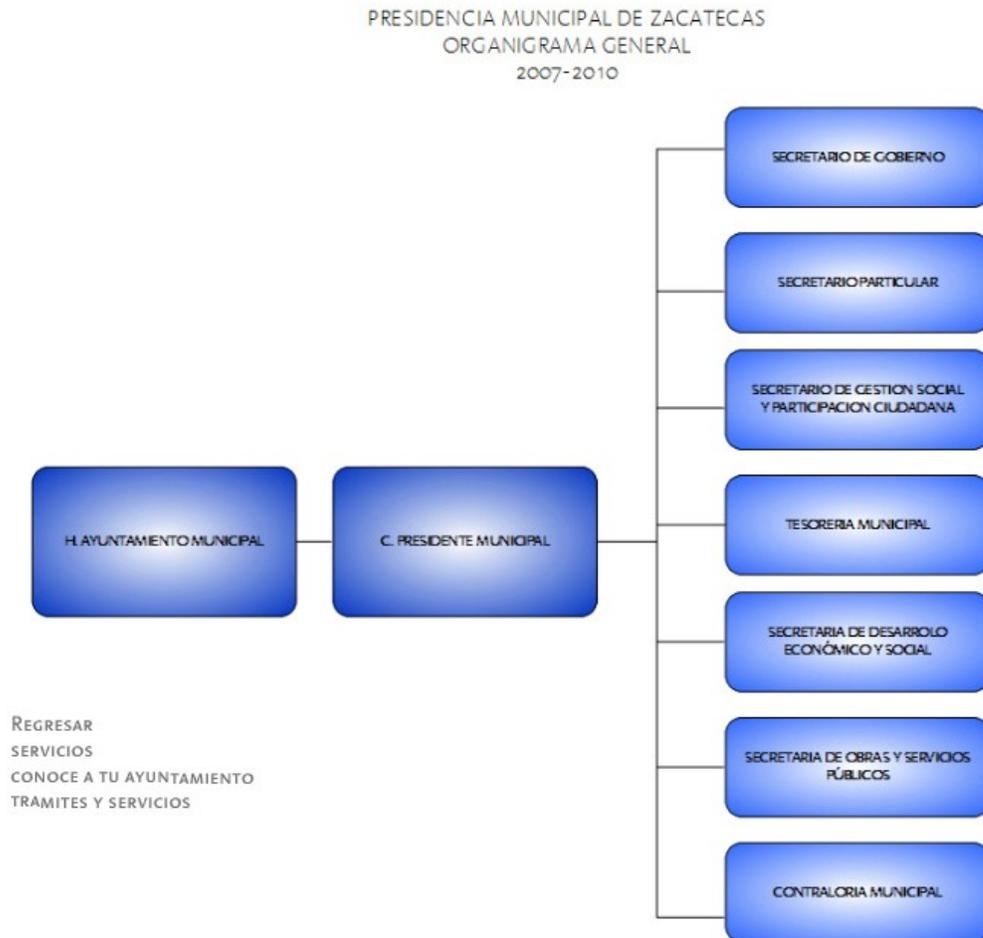
Nota: Porcentaje tomado de la suma de los tres trienios el total de participantes es de 1,518.

Fuente: elaboración propia.

Periodo 2007-2010 (PAN)

La estructura organizacional es la siguiente:

Figura 5



Al igual que las estructuras organizacionales anteriores, es vertical (ver figura 4). La administración municipal del PAN, conserva la misma estructura de la administración municipal del PRD.

En el periodo del gobierno municipal 2007 – 2010, encabezado por el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Galván (PAN), durante su primer año de gobierno se capacitaron a 458 trabajadores. Los cursos fueron: Atención y servicio al ciudadano y Calidad en el servicio.

Se dio a conocer el código de ética de los servidores públicos del municipio, cuyos principios básicos son: integridad, honradez e imparcialidad; responsabilidad, respeto, lealtad, transparencia y rendición de cuentas son los compromisos que se asumen ante la ciudadanía.

Mejora regulatoria

Periodo 1998 – 2001

Durante la administración municipal, quedó integrado el fondo de apoyo al empleo productivo en el municipio de Zacatecas, a fin de impulsar el desarrollo de actividades productivas microempresariales.

En el año de 1999 se apoyaron a 13 microempresas por un monto total de \$ 69,077.28; en el 2000 se apoyaron 38 microempresas con un total de recursos de \$ 795,480.50 y en el año 2001 se apoyaron financieramente a 33 microempresas, con un monto total de \$ 642, 716.00.

Periodo 2001 – 2004

En el año 2002 y 2003 se apoyaron 70 y 45 microempresas respectivamente, con una inversión de \$ 1, 530,300.00 y 1,157 000.00 generando 233 nuevos empleos.

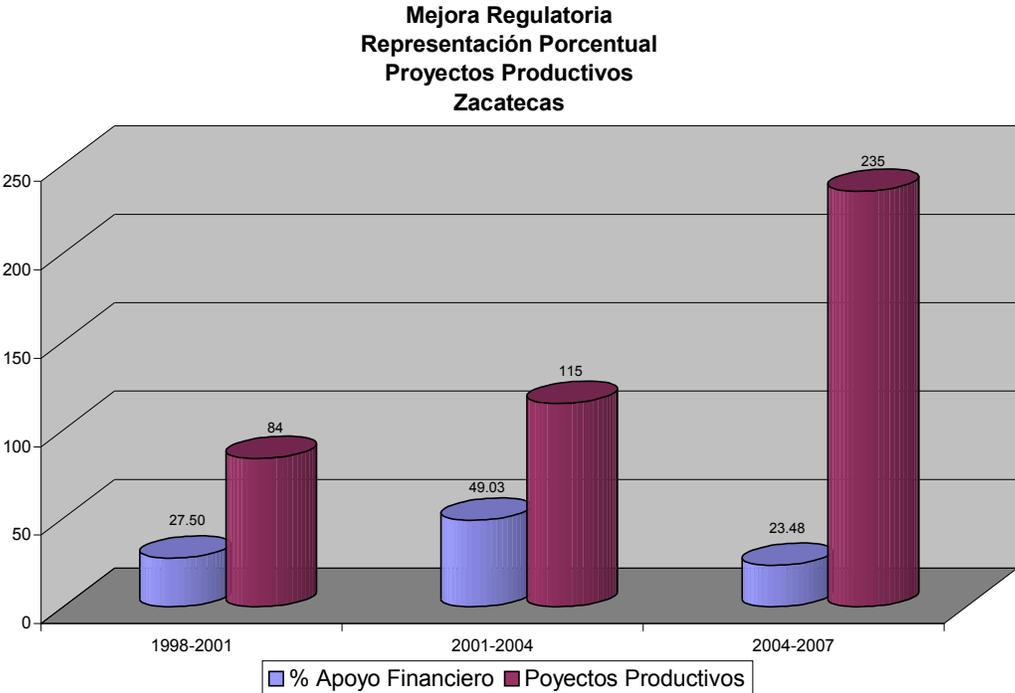
Periodo 2004 – 2007

El 1 de noviembre de 2005 se creó el Sistema de Apertura Rápida Empresarial (SARE), dirigido al establecimiento de una nueva empresa de bajo riesgo, pudiendo tramitar un permiso o una licencia en un plazo máximo de 48 horas.

Desde entonces a la fecha, se han atendido 235 solicitudes, habiéndose autorizado todas con una inversión de empresarios zacatecanos aproximada a los 22 millones de pesos, generando 543 empleos (ver gráfica 12). Asimismo, se han impartido 21 cursos básicos de administración, contabilidad, atención al cliente y emprendedores en forma gratuita, beneficiándose alrededor de 235 microempresarios.

Financiamiento, cursos básicos a empresarios y la creación del Sistema de Apertura Rápida Empresarial son las acciones emprendidas por las administraciones municipales perredistas en este rubro.

Gráfica 12



Nota: Porcentaje tomado de la suma de los tres trienios el total es de \$5'481,344.00.

Fuente: elaboración propia.

Periodo 2007-2010

En el periodo del gobierno municipal 2007 – 2010 encabezado por el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Galván (PAN), durante 2008 se crearon 794 microempresas nuevas a través del Fondo de apoyo al sector productivo, con una inversión de \$54, 257 200.00 y una generación de 1,392 empleos. En total, se concretaron 2,824 empleos formales en la capital del estado en el primer año de gestión, actividades que fueron apoyadas por el Sistema de apertura rápida de empresas (Primer Informe de Gobierno).

Gobierno electrónico

Periodo 1998 – 2001

En el año de 1999 se trabajó en la compra, instalación y configuración de las necesidades de equipo software, ofreciéndose capacitación inicial para la mejor distribución y aprovechamiento de cada una de las áreas, así como una actualización constante en el manejo de paquetes y programas.

Con base en ello, se han modernizado los sistemas recaudatorios, facilitando a los contribuyentes cumplir con sus obligaciones, aplicándose una inversión de \$275,000.00.

Periodo 2001 – 2004

Durante este periodo, se siguió consolidando la plataforma tecnológica de las oficinas del ayuntamiento, canalizándose recursos por la cantidad de \$305, 000.00

Periodo 2004 – 2007

Durante este periodo se han canalizado esfuerzos para modernizar los equipos informáticos, a través de las siguientes acciones:

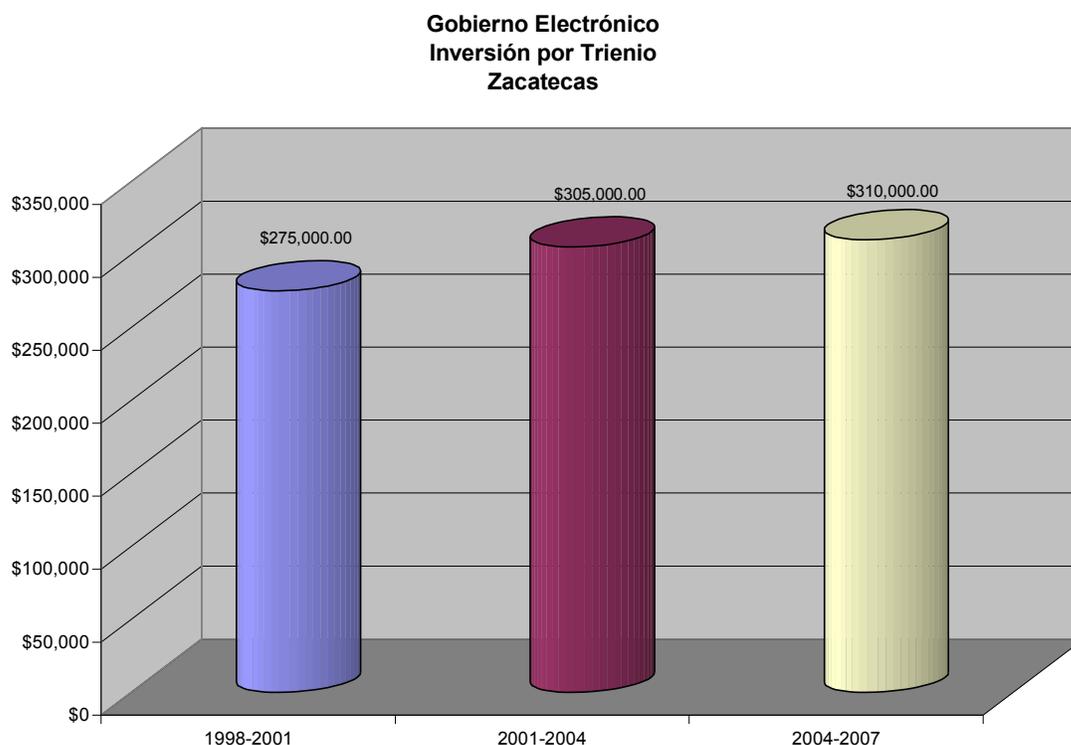
Se estableció un kiosco informativo, donde se proporcionan los requisitos de trámites para los servicios que ofrece el municipio y la ciudadanía puede proveerse de documentos; se incorporó una red interna en el Instituto municipal de la mujer; se introdujo

un nuevo sistema informático en Catastro; se han modernizado los equipos de Tesorería y hay un permanente control de mantenimiento.

Se observa un rezago en lo que se refiere a gobierno electrónico. Actualmente, están trabajando en la página web, ya que es poca la información disponible por internet.

El monto de recursos invertidos en este rubro asciende a \$310, 000.00 (ver gráfica 13).

Gráfica 13



Fuente: elaboración propia.

Periodo 2007-2010 (PAN)

Las acciones en esta materia han estado encaminadas a la implementación del estándar del Modelo OS, y la instalación de acceso público a internet en zonas turísticas.

Participación ciudadana

Periodo 1998 – 2001

En el año de 1999 se conformaron 117 comités de participación social, y quedó constituido el consejo de desarrollo municipal. En el resto de la administración se conformó un total de 159 comités, que se constituyeron en los vasos comunicantes de la demanda ciudadana ante el gobierno municipal.

Periodo 2001 – 2004

En el año 2002 se conformaron 178 comités, se realizaron 233 reuniones vecinales en colonias y comunidades; se brindaron 1,889 acciones de atención a la ciudadanía; se conformaron los comités de protección civil, de salud y de seguridad pública.

En el año 2003, mediante los 159 comités de participación social y el consejo de desarrollo municipal se realiza la planeación democrática del desarrollo vecinal, con la planeación y distribución de los recursos del techo financiero asignado al municipio.

Periodo 2004 – 2007

La participación ciudadana en sus diversas expresiones – se señala en el Primer informe de gobierno (2004) –, es considerada como eje central para la creación de planes, proyectos y programas de las diversas secretarías que componen esta administración municipal. En ese tenor, se llevaron a cabo 332 reuniones vecinales en el área urbana y rural del municipio, actualizándose las estructuras siguientes: comités de participación social, integrado por 162 comités conformados por 712 miembros representantes de la población municipal; en el año 2006 se conformaron 182 comités y en el año 2007 se cuenta con 187 (ver gráfica 14).

Sigue operando el Consejo de desarrollo municipal, que tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del mismo, en el marco de la política de apoyo a los sectores de la población que se encuentran en condiciones de rezago social y de

pobreza extrema en las áreas urbana y rural del municipio, así como dar cumplimiento a la planeación democrática. Está integrado por 16 miembros de los comités de participación social, que representan el mismo número de sectores en los que está dividido el municipio y los consejos municipales de salud y educación.

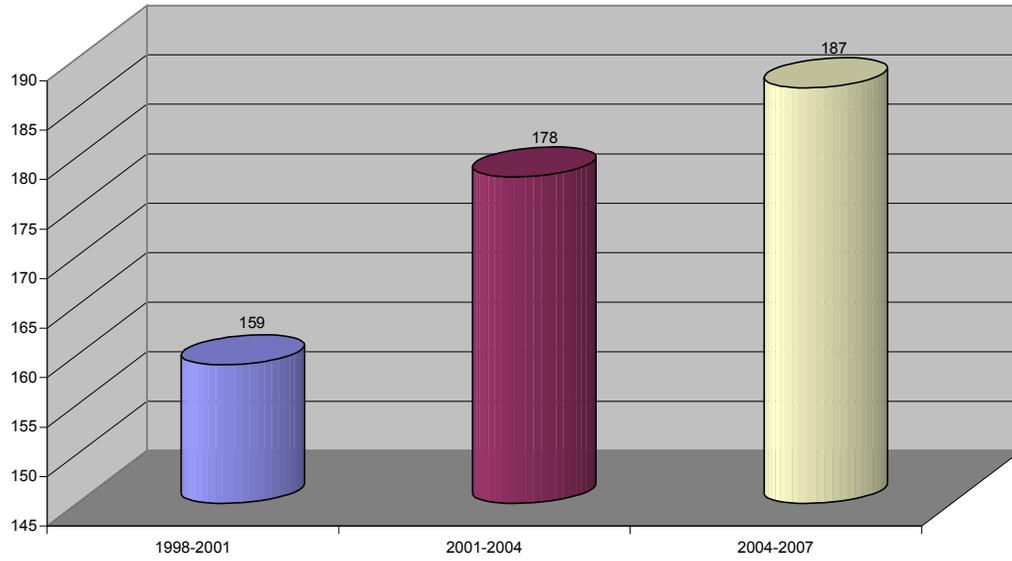
La secretaría de Gestión social y participación ciudadana cuenta con quince gestores distribuidos en las dieciséis secciones, mismos que en sus recorridos captan las demandas ciudadanas, para posteriormente canalizarlas a las áreas competentes. Cabe señalar, que diariamente esta secretaría atiende de manera individual de 35 a 50 personas.

Las principales demandas están relacionadas con la obra pública, como son: el agua potable, la energía eléctrica, las pavimentaciones y los apoyos a escuelas; así como el mantenimiento de servicios básicos como el alumbrado público, el bacheo, la limpia, el desazolve de alcantarillado, los permisos para construcción y la apertura de calles.

Lo anteriormente descrito confirma lo expuesto por Font y Blanco (2004), en el sentido de que son los partidos de izquierda – en este caso el PRD - los que más promueven procesos de innovación democrática, y alientan que la participación ciudadana debe tener una elevada capacidad de incidencia sobre la toma de decisiones públicas, como elemento central de sus gobiernos.

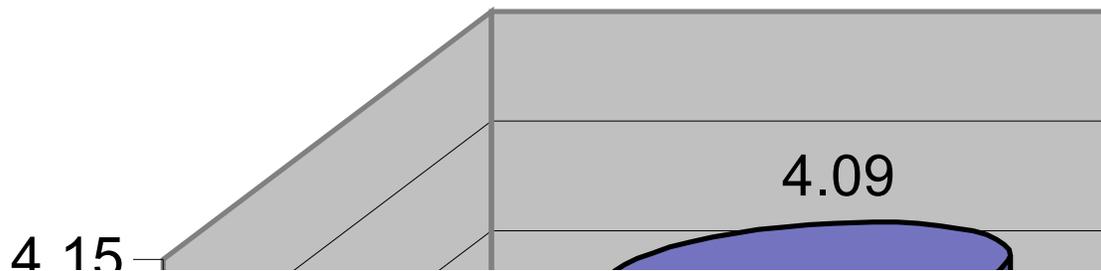
Gráfica 14

**Participación Ciudadana
Comites Constituidos por Trienio
Zacatecas**



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 15



Periodo 2007-2010

La administración municipal del PAN estableció el programa “Presidente en tu colonia”, como un proyecto de innovación gubernamental para gobernar al lado de la ciudadanía, para escuchar las demandas más sentidas de la población, entre ellas: el agua potable, la energía eléctrica, pavimentaciones y servicios públicos como: el alumbrado público, la limpia, el bacheo y el desazolve de alcantarillado; esto es, un gobierno orientado a dar respuesta a las demandas ciudadanas, con programas característicos del Partido Acción Nacional, en este caso, el de “Presidente en tu Colonia”.

Valorización de la intensidad de los municipios con relación a la nueva gestión pública y la gobernabilidad democrática.

En México es posible identificar acciones comprendidas por los gobiernos locales para cambiar la lógica funcional de la burocracia, así como medir la intensidad con que los gobiernos locales han asimilado de manera práctica las propuestas de la NGP y la gobernabilidad democrática. Enseguida, se muestran los resultados obtenidos en las siguientes tablas, de los municipios bajo estudio:

Tabla 25
Valoración de la intensidad de la NGP en estructura organizacional (1998-2008)

<i>Tipo de acciones</i>	<i>Culiacán</i>	<i>Hermosillo</i>	<i>Zacatecas</i>	<i>León</i>
Manuales de procedimientos	x	x	x	x
Sistema de indicadores	x	x		x
Certificación de procesos		x		x
Reducción de plantilla				
Proyectos matriciales		x		x
Cursos de capacitación de personal	x	x	x	x
Estructura horizontal		x		x
Servicio civil de carrera				
Gestión de recursos humanos				x
Total	3.333	6.666	2.222	8.888

Valor por asignación: 1.111

Fuente: elaboración propia.

Tabla 26

Valoración de la intensidad de la NGP en mejora regulatoria (1998-2008)

<i>Tipo de acciones</i>	<i>Culiacán</i>	<i>Hermosillo</i>	<i>Zacatecas</i>	<i>León</i>
Eliminación de trámites	x	x	x	x
Centros de atención empresarial	x	x		x
Capacitación empresarial	x	x	x	x
Incentivos fiscales	x	x	x	x
Financiamiento a proyectos productivos	x	x	x	x
Integración internacional				x
Ventanilla única	x	x		x
Total	8.574	8.574	5.716	10.0

Valor por asignación: 1.429

Fuente: elaboración propia.

Tabla 27

Valoración de la intensidad de la NGP en gobierno electrónico (1998-2008)

<i>Tipo de acciones</i>	<i>Culiacán</i>	<i>Hermosillo</i>	<i>Zacatecas</i>	<i>León</i>
Instalación de kioscos informativos			x	x
Ciudad digital	x			
Comunicación con el ciudadano, mediante medios masivos	x	x	x	x
E-goverment o sistemas integrales de administración (cobro de impuestos)	x	x		x
Sistema electrónico de quejas, sugerencias y guías de trámites	x	x	x	x
Sistema electrónico de procesos administrativos internos	x	x	x	x
Página electrónica	x	x	x	x
Total	8.574	7.145	7.145	8.574

Valor de la asignación: 1.429

Fuente: elaboración propia.

Tabla 28

Valoración de la intensidad de la NGP en participación ciudadana (visión del ciudadano como cliente)

<i>Tipo de acciones</i>	<i>Culiacán</i>	<i>Hermosillo</i>	<i>Zacatecas</i>	<i>León</i>
Buzones electrónicos de quejas y sugerencias	x	x		x
Línea telefónica de atención ciudadana	x	x		x
Manuales de servicios públicos o guías de usuarios	x	x	x	x
Módulos de atención ciudadana	x	x		x
Encuestas de opinión				x
Métodos de consulta ciudadana	x	x	x	x
Programas y premios a la calidad		x		x
Auditoría ciudadana				
Total	6.250	7.500	2.500	8.750

Valor por asignación: 1.250

Fuente: elaboración propia.

Tabla 29

Valoración de la intensidad de la participación ciudadana en la gestión pública (cogestión)

<i>Tipo de acciones</i>	<i>Culiacán</i>	<i>Hermosillo</i>	<i>Zacatecas</i>	<i>León</i>
Comités comunitarios	x	x	x	x
Mecanismos de cogestión en toma de decisiones	x	x	x	x
Transversalidad de la atención de las demandas	x	x	x	x
Consejos consultivos para el diseño de políticas públicas	x	x	x	x
Programas específicos de atención ciudadana	x	x	x	x
Dependencias municipales de atención ciudadana	x	x	x	x
Consulta pública	x	x	x	x
Total	10.0	10.0	10.0	10.0

Valor por asignación: 1.429

Fuente: elaboración propia.

Tabla 30

Total de intensidad de la NGP y la gobernabilidad democrática

<i>Municipios</i>	<i>Estructura Organizacional</i>	<i>Mejora Regulatoria</i>	<i>Gobierno Electrónico</i>	<i>Participación Ciudadana (cliente)</i>	<i>Participación Ciudadana (Cogestión)</i>	<i>Total (intensidad)</i>
Culiacán	3.333	8.574	8.574	6.250	10.0	36.731
Hermosillo	6.666	8.574	7.145	7.500	10.0	39.885
Zacatecas	2.222	5.716	7.145	2.500	10.0	26.162
León	8.888	10.0	8.574	8.750	10.0	46.212

Fuente: elaboración propia.

Una vez desarrollado los aspectos socioeconómicos de los municipios, enunciado lo relativo al papel del gobierno municipal por parte de los Documentos Básicos de los partidos políticos bajo estudio, presentado los datos electorales de las contiendas municipales y señalado los resultados de las acciones emprendidas por los gobiernos municipales, enseguida se expone el análisis e interpretación de los resultados obtenidos en la investigación, tomando como base la integración del conjunto de los tres municipios.

VI

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS. INTEGRACIÓN DEL CONJUNTO DE LOS TRES

MUNICIPIOS

En este capítulo, se expone el análisis e interpretación de los resultados obtenidos en la investigación.

ANÁLISIS GENÉRICO

La perspectiva teórica del Nuevo Institucionalismo Politológico (NIP) sostiene que la política está organizada por una lógica de la pertinencia, en la cual los individuos, frente a una nueva situación, tratan de asociarla con una situación para la cual ya existen las reglas. “Por medio de éstas y de una lógica de la pertinencia, las instituciones políticas verifican el orden, estabilidad y predecibilidad, así como también la flexibilidad y adaptabilidad” (March y Olsen, 1997: p.252). Frente a los cambios políticos derivados de la alternancia en el país, los gobiernos locales bajo estudio se inscriben en esa lógica de pertinencia, en un contexto de diseño institucional marcado principalmente, en lo dispuesto en el artículo 115 constitucional.

La estabilidad institucional se logra - según March y Olsen - por dos razones: la existencia de una cultura organizacional homogénea, ya que permite que los miembros de la organización interpreten correctamente las acciones e intenciones de sus colegas y facilita la cohesión grupal; y la estabilidad es el resultado de la obediencia de los individuos a las normas de la institución. Para el caso que nos ocupa, la estabilidad institucional no se fragmenta ante la alternancia, debido fundamentalmente a los dispositivos institucionales; donde sí se observan diferencias, es en la manera como se organizan.

Para estos dos autores, todo sistema político se fundamenta en dos procesos diferentes: agregativos e integrativos.

Desde la perspectiva agregativa, la política se concibe como conflicto de intereses y subsecuente negociación, en el cual los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunas de sus preferencias, a cambio de satisfacer otras. Desde la perspectiva integrativa, la actividad política se concibe como la creación de valores y aspiraciones colectivas, en que los ciudadanos participan en una dinámica de creación de preferencias compartidas por todos. Ambos autores argumentan que la democracia moderna implica la convivencia de ambos procesos, que se concretan en políticas públicas y una cultura política.

Por su parte, el entorno político y social influye en dos posibles tipos de cambio en las instituciones políticas: el primer tipo de cambio sería el relacionado con las estructuras internas y la organización de la gestión, esto es, serían cambios relacionados con las herramientas de actuación de los gobiernos locales, en donde los postulados de la NGP son un referente obligado; el segundo tipo de cambio serían los relacionados con las ideas, concepciones y códigos culturales que darían un sentido determinado a la institución, ejemplificado en el intento de implantar un modelo alternativo de democracia en el ámbito local, hacia modelos de democracia directa o asociativa; el cambio de rol de las autoridades públicas, de ser prestadores de servicios públicos a estimular la prestación de servicios por otros agentes; y la noción de ciudadano, si los ciudadanos son sólo en el sentido clásico de la palabra, o son consumidores de los servicios públicos.

Estructura organizacional

En este apartado, se presenta un conjunto de tablas y gráficas que muestran los rasgos básicos de los modelos organizacionales de los municipios bajo estudio, con base en el

análisis de documentos, observación directa, entrevistas y aplicación de “*check list* organizativo” a los encargados de las áreas de desarrollo organizacional.

Tablas comparativas de Culiacán, Hermosillo y Zacatecas

Estructura Organizacional

Modelos organizacionales de las administraciones municipales

Modelo organizacional tradicional

Modelo organizacional postburocrático

Tabla 31

Estructura organizacional

Culiacán	Piramidal	
Hermosillo	Alta Formalización	Flexible
Zacatecas	Estable	

De acuerdo a esta tabla, las administraciones municipales de Culiacán y Zacatecas presentan rasgos de modelo organizacional tradicional, al contar con estructuras organizacionales en forma piramidal con un diseño vertical, exceso de mandos jerárquicos, alto grado de formalización y rigidez en la asignación de roles y funciones; lo que genera tensiones centrífugas en la organización, que hay que vertebrar para lograr una orientación coherente de la organización en su conjunto, para conseguir sus objetivos unitarios por dependencia. Por su parte, la administración municipal de Hermosillo presenta esos mismos rasgos, con la variante de que trabajan con estructuras por proyectos estratégicos y matriciales, lo que les permite una mayor flexibilidad en sus programas, sobre todo, en las dependencias que ofrecen servicios públicos. Una figura que acredita el modelo gerencial son los *City managers*, presentes en muchos de los municipios italianos y que no existe en los municipios bajo estudio.

En cuanto a los modelos de gobierno propuestos por Mintzberg, los tres municipios operan bajo el modelo de gobierno como máquina, ya que es dominada por normas, leyes y estándares de todo tipo; sin embargo, el ayuntamiento de Hermosillo reúne características incipientes del modelo de gobierno como red, ya que se organiza en torno a proyectos.

Las administraciones municipales de Culiacán (PRI) y Zacatecas (PRD) cuentan con una estructura decisoria altamente centralizada, en donde la norma jurídica es su principal eje y en donde permea la búsqueda de cotos de poder por parte de los mandos medios y superiores de la burocracia. Por su parte, la administración panista de Hermosillo tiende a diversificar sus procesos decisorios, con apego al objeto del proyecto y a integrar la racionalidad legal, la técnica y las expectativas de los grupos sociales (vid. Tabla 31).

Tabla 32
Estructura decisoria (Culiacán, Hermosillo, Zacatecas)

Culiacán	Centralizada	Con apego a la norma. Maximización del juego subterráneo
Hermosillo	Descentralizada	Con apego al objeto del proyecto, y dispersión de núcleos decisorios
Zacatecas	Centralizada	Con apego a la norma. Maximización del juego subterráneo

En la tabla 32 se observa que tanto las administraciones municipales de Culiacán (PRI) y de Zacatecas (PRD) tienen sistemas de dirección cupulares, propias de las organizaciones tradicionales, mientras que en Hermosillo (PAN) hay una mayor apertura de autonomía en la toma de decisiones, basadas en la capacidad de sus miembros y por aproximaciones y aciertos.

Tabla 33
Sistema de planeación (Culiacán, Hermosillo, Zacatecas)

Hermosillo	De arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba	Correctivo
Culiacán		
Zacatecas		

Las tres administraciones municipales ajustan o corrigen el plan, a partir del desarrollo de acciones. Por tanto, su sistema de planeación es flexible y correctivo (vid. Tabla 33).

En la tabla 34 se observa que tanto las administraciones municipales de Culiacán (PRI) y de Zacatecas (PRD) tienen sistemas de dirección cupulares, propias de las organizaciones tradicionales, mientras que en Hermosillo (PAN) hay una mayor apertura de autonomía en la toma de decisiones, basadas en la capacidad de sus miembros y por aproximaciones y aciertos.

Tabla 34
Sistema de dirección (Culiacán, Hermosillo, Zacatecas)

Culiacán	Por autoridad	Conductas
Hermosillo	Por capacidad	Por acierto y aproximaciones
Zacatecas	Por autoridad	Conductas

Tabla 35
Sistema de evaluación

Culiacán	Evaluación del impacto
Hermosillo	Evaluación del desempeño
Zacatecas	Control normativo

Una de las características de la NGP es asegurar el desempeño, control y rendición de cuentas mediante sistemas de evaluación. Tanto la administración municipal de

Hermosillo y la de Culiacán cuentan con mecanismos que permiten conocer los impactos y logros de los diferentes programas. Zacatecas (PRD) se rige aun por controles tradicionales normativos (vid. Tabla 35). Cabe señalar que para el caso de los municipios italianos grandes y medios, pusieron en marcha un sistema de *benchmarking* que se basa en 200 indicadores de eficiencia, accesibilidad y eficacia para las diferentes áreas de actividad.

El modelo de organización pública tradicional concibe a ésta como una maquinaria que recibe demandas, las procesa en una caja negra y ofrece productos en forma de bienes y servicios públicos, aislándose del contexto. Actualmente, no se puede partir de contextos estables, por el contrario, la dinámica de contextos complejos y variantes dentro de la cual las organizaciones públicas son sólo una parte, girando en su conjunto alrededor de la sociedad.

En ese sentido, en la tabla 36 se expone que las tres administraciones municipales consideran a las organizaciones públicas que están bajo su responsabilidad, en torno a la sociedad.

Tabla 36
Percepción del contexto

Culiacán	Organizaciones públicas en torno a la sociedad
Hermosillo	Organizaciones públicas en torno a la sociedad
Zacatecas	Organizaciones públicas en torno a la sociedad

Tabla 37
Comportamiento organizacional

Culiacán	Orientado al cumplimiento de tareas	Lealtad al grupo político
Hermosillo	Orientado al logro de proyectos y acuerdos	Profesionalización del servicio
Zacatecas	Orientado al cumplimiento de tareas	Lealtad al grupo político

La nueva dinámica en que están inmersas las organizaciones públicas, ha inducido una variación de actitudes, valores y patrones de conducta en la vida organizacional. La función primordial que recompensa la organización, deja de ser el estricto cumplimiento de tareas tal y como lo caracteriza el modelo tradicional, para trasladarse a la esfera de los logros en impulsar proyectos, conciliar organismos participantes, capacidad de interlocución con otras organizaciones públicas y con grupos de la sociedad.

La tabla 37 plantea que las administraciones municipales de Culiacán (PRI) y Zacatecas (PRD) predominan en su comportamiento organizacional el cumplimiento de tareas y la lealtad al grupo político, mientras que en Hermosillo (PAN) se trabaja en la consecución de proyectos y en la profesionalización del servicio.

Tabla 38
Liderazgo

Culiacán	Político -burocrático (administrador público)	Emprendedor
Hermosillo	Emprendedor	Identidad con la institución (gerente público)
Zacatecas	Político -burocrático (administrador público)	Emprendedor

Por último, en la tabla 38 se muestra que el tipo de liderazgo que se ejerce en las administraciones municipales de Culiacán y Zacatecas es el del político-burocrático, mientras que en Hermosillo reúne características de un liderazgo emprendedor y con perfil de gerente público.

Fuente: Cabrero, “Del administrador al gerente público”, p.73.

Tablas: elaboración propia.

Características básicas de las administraciones municipales

Tabla 39

Sistemas de gestión (Culiacán, Hermosillo, Zacatecas)

PAN	PRI
Agilización de trámites	Énfasis en la planeación estratégica
Uso intensivo de Internet	Influencia de la nueva gestión pública
Se trabaja más por proyectos que por áreas funcionales	Enfoque más político en la resolución de problemas administrativos
Influencia de la gerencia pública	Actualización de manuales de organización y procedimientos
Planeación estratégica	Evaluación a través de un sistema de indicadores
Certificación de procesos	Agenda desde lo Local
	Pendiente la certificación de calidad de los procesos
PRD	
La participación ciudadana es un eje conductor de los programas de modernización administrativa, en la toma de decisiones	
Formación permanente para todos los servidores públicos	
Instalación de kioscos informativos	

Los sistemas de gestión de las administraciones municipales bajo estudio, presentan semejanzas entre el PRI y el PAN en lo relacionado a la influencia de la NGP en cuanto al uso de internet, la planeación estratégica y la evaluación de los resultados; sin embargo, en la administración del PRI persisten en un tratamiento político de los asuntos administrativos, mientras que en la administración panista la orientación es gerencial. Por su parte, el PRD le otorga a la participación ciudadana un papel central en los procesos de modernización administrativa y en la toma de decisiones.

Tabla 40

Cursos de capacitación (contenidos) (Culiacán, Hermosillo, Zacatecas)

PAN	PRI
Manejo de programas informáticos	Planeación estratégica
Introducción al ISO 9001	Superación de personal
Programa de valores éticos	Alta dirección
Programas de administración eficiente	Calidad en el servicio
Calidad en el servicio	Manejo de equipo informático
Formación de equipos de trabajo	
Calidad en el servicio	
Liderazgo	
PRD	
Relaciones humanas	
Curso para secretarias	
Manejo de paquetes informáticos	
Imagen y personalidad	
Ortografía y redacción	

La capacitación ha sido definida como un proceso intencional y sistemático para transmitir conocimientos, desarrollar capacidades y transformar actitudes. La finalidad última de la capacitación es “cambiar los comportamientos, es decir, conseguir que tanto las personas como la organización en su conjunto, respondan de una manera determinada ante ciertas situaciones. Lo importante no es la capacitación, sino sus resultados, es decir, el aprendizaje” (Sistemas, 2006: 315).

En las tres administraciones municipales, el contenido de los cursos está en relación directa con los programas y actividades de la gestión de cada uno de ellos.

Gráficas comparativas de Culiacán, Hermosillo y Zacatecas

Recursos humanos

Tabla 13(Bis)
Plantilla de personal del municipio de Culiacán (2005-2007)

<i>Culiacán</i>	
Plantilla de Personal	
Confianza	717
Sindicalizados	1988
Eventuales	850
Total	3555

Fuente: Dirección de Recursos Humanos

Tabla 18 (Bis)
Plantilla de personal del municipio de Hermosillo (2004-2006)

<i>Hermosillo</i>	
Plantilla de Personal	
Confianza	1371
Sindicalizados	1544
Eventuales	172
Total	3087

Fuente: Dirección de Recursos Humanos

Tabla 14 (Bis)
Plantilla de personal del municipio de Culiacán (2008-2010)

<i>Culiacán</i>	
Plantilla de Personal	
Confianza	318
Sindicalizados	213
	9
Eventuales	95
	2
Total	340
	9

Fuente: Dirección de Recursos Humanos

Tabla 19 (Bis)
Plantilla de personal del municipio de Hermosillo (2006-2009)

<i>Hermosillo</i>	
Plantilla de personal	
Confianza	1551
Sindicalizados	1492
Eventuales	152
Honorarios	115
Total	3310

Fuente: Dirección de Recursos Humanos

Como se advierte en las tablas, en el caso del municipio de Hermosillo, la administración municipal encabezada por el PRI en el periodo 2006-2009 (ver tablas 18 bis y 19 bis) aumenta en un 7% en el total, así como un incremento del 12% de personal de confianza, con relación al gobierno panista anterior.

Tabla 24 (Bis)
Plantilla de personal del municipio de Zacatecas (1998-2001)

<i>Zacatecas</i>	(1998-2001)
Plantilla de personal	
Confianza	97
Sindicalizados	573
Eventuales	95
Total	765

Fuente: Dirección de Recursos Humanos

En comparación con los ayuntamientos de Culiacán y Hermosillo, la plantilla de personal de Zacatecas es cuatro veces menor, explicable en razón de su estructura orgánica, de la densidad poblacional y de su capacidad financiera.

Cursos de capacitación

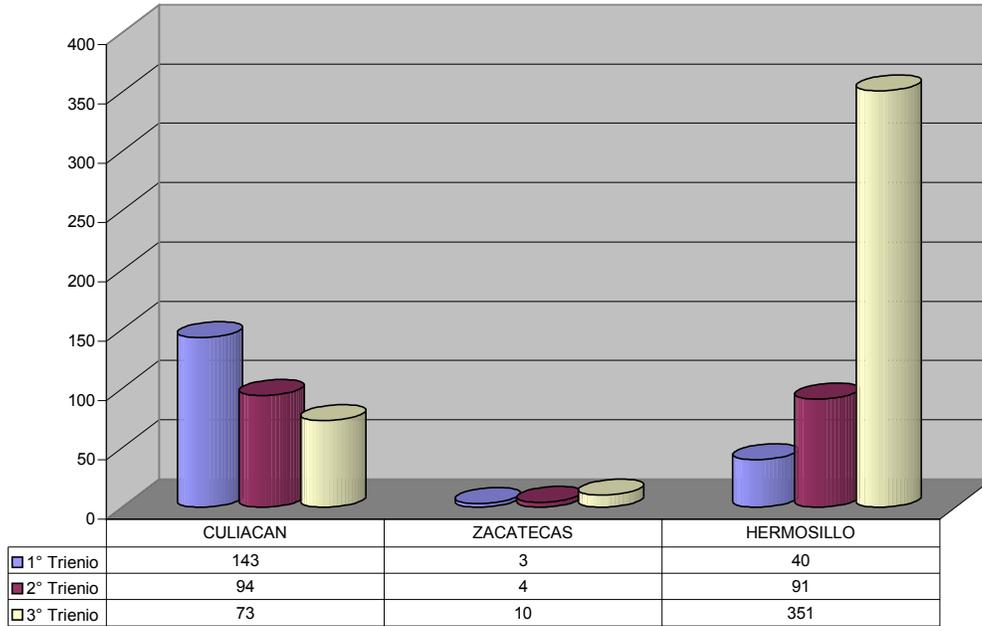
En los tres municipios se observa una preocupación - en mayor o menor medida -, por aumentar el capital humano de su organización a través del desarrollo de competencias; sin embargo, es el ayuntamiento de Hermosillo quien llevó a cabo un mayor número de

cursos de capacitación para sus trabajadores, al sumar un total de 482 cursos. En segundo lugar, se encuentra el ayuntamiento de Culiacán con 310 cursos y Zacatecas con 17 cursos a lo largo de los tres periodos bajo estudio, tal y como se refleja en la gráfica 16.

En cuanto al número de trabajadores participantes, en la gráfica 17 se advierte que los cursos ofrecidos por el ayuntamiento de Culiacán están dirigidos a un mayor número de trabajadores, al contabilizarse un total de 9,178 asistentes; por su parte, el ayuntamiento de Hermosillo, aunque ofrece un mayor número de cursos que Culiacán, son menos los trabajadores que asisten al sumar un total de 3,484 personas; mientras que en Zacatecas concurren un total de 1,518 servidores públicos. Con relación al promedio de trabajadores participantes, Zacatecas obtiene el primer lugar al asistir más de cien trabajadores por curso (ver gráfica 18).

Gráfica 16

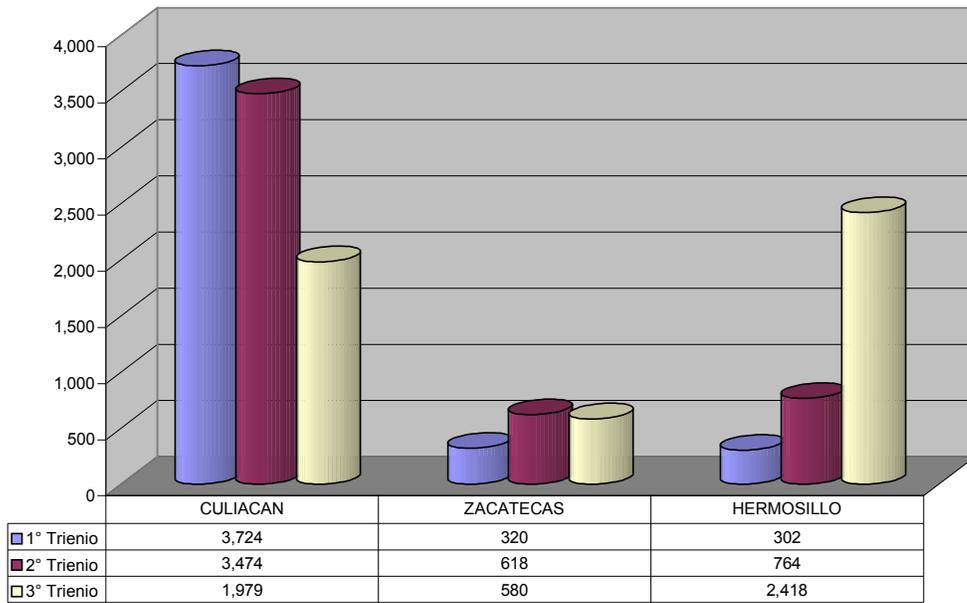
Recursos Humanos
Cursos de Capacitación Realizados
por Trienio



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 17

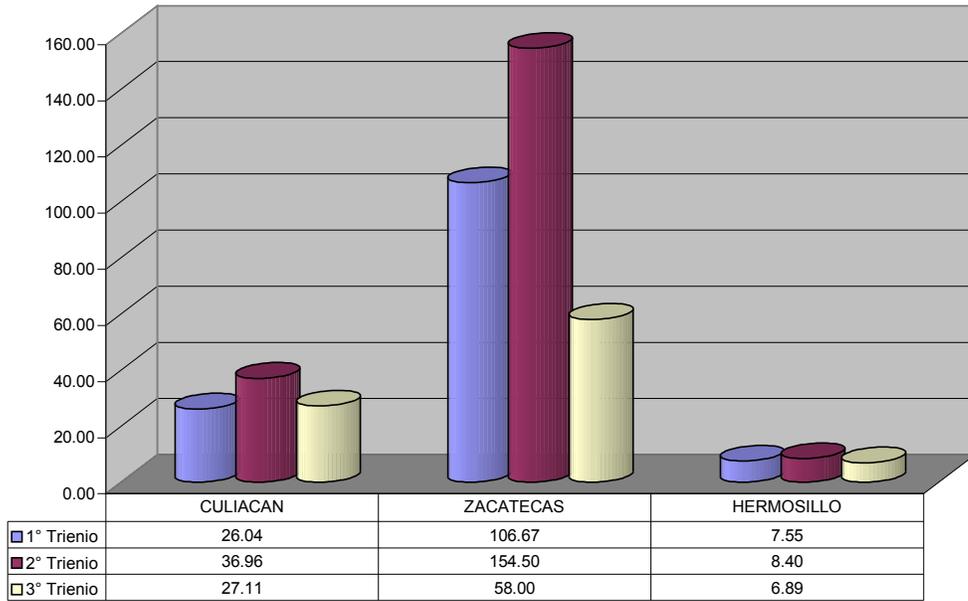
**Recursos Humanos
Trabajadores Participantes
en Cursos de Capacitación
por Trienio**



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 18

Recursos Humanos
Promedio de Trabajadores Participantes
en Cursos de Capacitación
por Trienio



Mejora regulatoria

La tabla y gráficas que se presentan reflejan los avances, acciones y apoyos de los tres municipios:

Tabla 41
Mejora regulatoria

<i>PAN (Hermosillo)</i>	<i>PRI (Culiacán)</i>
Cuenta con el Sistema de Apertura Rápida de Empresas	Cuenta con la Unidad rápida de gestión empresarial
Los trámites duraban 30 días hábiles; ahora se realizan en 48 horas	Instalación de Centro de atención empresarial
Capacitación a nuevos emprendedores	Gestor ante instancias federales y estatales
	Apoyos con recursos económicos a proyectos productivos en áreas rurales
	Se redujo el tiempo para instalación de nuevas empresas a un mínimo de 7 días y un máximo de 15.

<i>PRD (Zacatecas)</i>	
Cuenta con el Sistema de apertura	
rápida de empresas	
Se creó el Fondo de apoyo al empleo productivo	
Los trámites se realizan en un máximo de 48 horas	

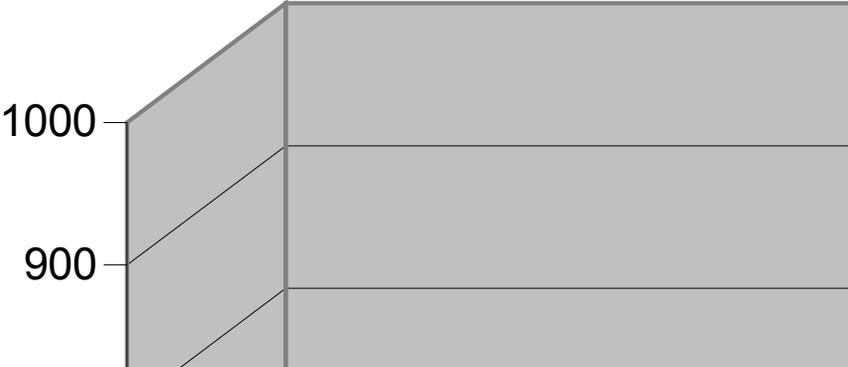
Mejorar la calidad de la regulación es una de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el marco de la NGP, para facilitar el desempeño de los agentes económicos, minimizando los costos de transacción, propios de una regulación rígida.

La instancia para establecer en México dicha política pública es la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), quien ha establecido un conjunto de acciones con gobiernos de estados y municipios, para avanzar en esa dirección.

De acuerdo a las tres grandes esferas de acción propuestas por Tamayo y de Haro (2004), para analizar los avances municipales en materia de mejora regulatoria para el caso de los tres municipios, en la esfera normativa se sujetan a lo dispuesto por las respectivas leyes de inversión de sus estados y de lo dispuesto por la COFEMER; en la esfera administrativa han llevado a cabo acciones para simplificar trámites para los particulares; y en la esfera institucional, los tres municipios han creado instancias y reglas específicas para atender lo relacionado al proceso de mejora regulatoria.

Con relación al número de proyectos productivos por trienio, sobresale el ayuntamiento de Hermosillo, el cual le dio un mayor empuje durante el segundo y tercer trienio; le sigue Zacatecas, donde destaca el tercer trienio ya que hay un número importante de nuevos proyectos productivos; mientras que en Culiacán, durante el segundo periodo es el que presenta el mayor número de proyectos productivos, tal y como se refleja en la gráfica 19.

Gráfica 19

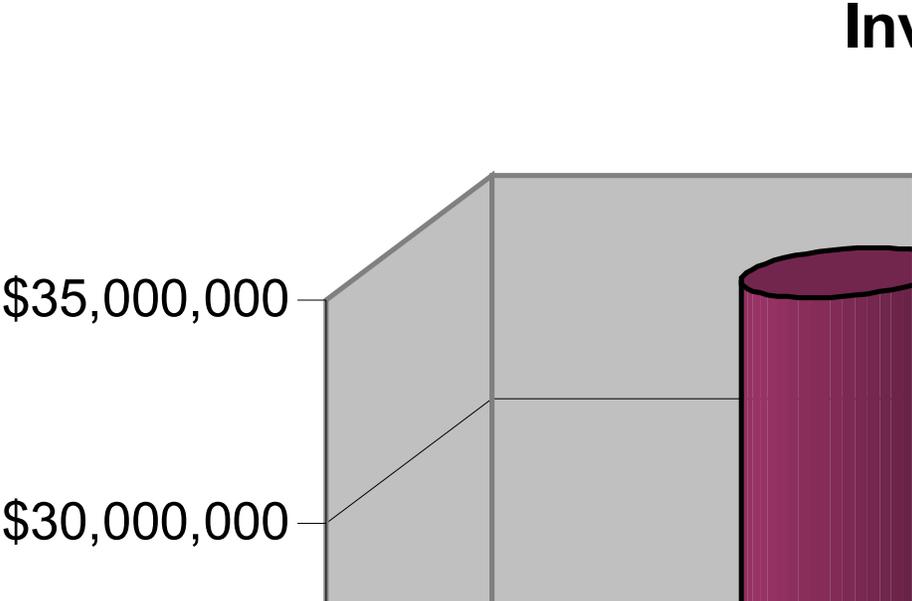


Fuente: elaboración propia.

M
Proyecto

En cuanto a inversión en proyectos productivos por trienio, la gráfica 20 muestra que el ayuntamiento de Culiacán es el que más recursos financieros ha gestionado y aplicado al sumar un total de \$68,319 714; le sigue el ayuntamiento de Hermosillo con \$17,500 000; en Zacatecas, el ayuntamiento aplicó un total de \$5,481 344.

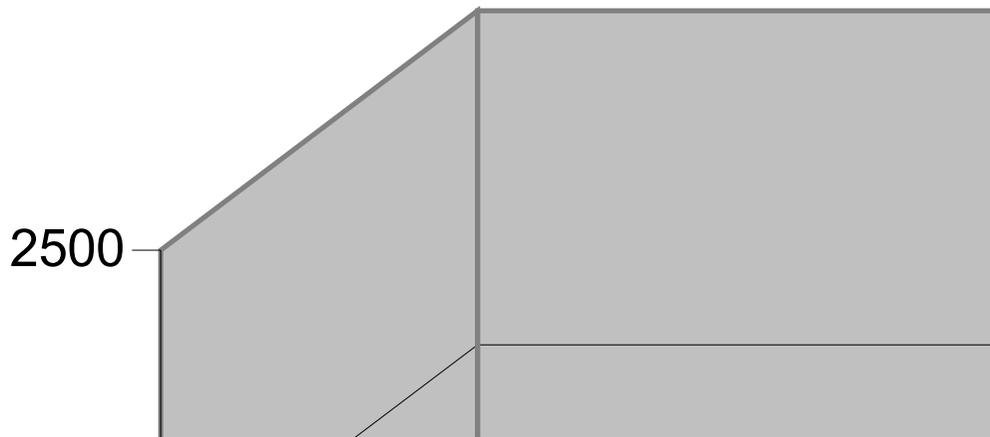
Gráfica 20



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 21

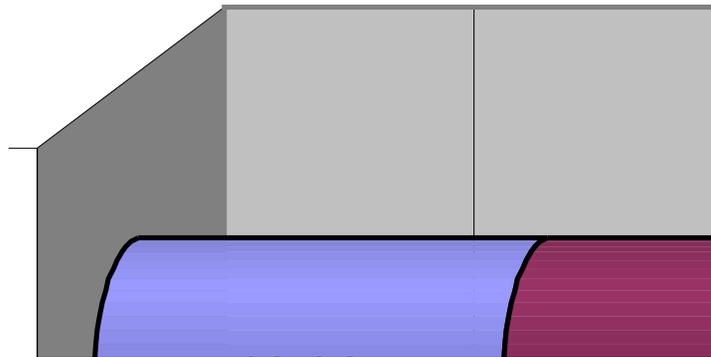
Proyec



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 22

P



Fuente: elaboración propia.

Como nota adicional, señalar que en América Latina, y particularmente en Brasil y México, hay esfuerzos importantes en materia de mejora regulatoria orientado a la disminución de trámites para la creación e instalación de empresas, a la eliminación de duplicidades o traslape entre las dependencias federales, estatales y municipales que manejan trámites.

19.35

Gobierno electrónico

La tabla y gráficas representan las acciones y avances en materia de gobierno electrónico, en los tres municipios seleccionados para esta investigación.

Tabla 42
Gobierno electrónico

<i>PAN (Hermosillo)</i>	<i>PRI (Culiacán)</i>
Es una prioridad contar con una moderna plataforma tecnológica en dependencias municipales, particularmente en las áreas de Tesorería	Acciones de mejora plataforma tecnológica, particularmente en las áreas de Tesorería
Página Web sobre información básica del municipio	Consultas ciudadanas y trámites de pago en página web
Página para inversionistas de otros países y ciudades	Proyecto de Ciudad Digital
Sistema e compras	Instalación del proyecto Ciudad Digital
Consultas ciudadanas y trámites de pago en página web	
Fuerte aplicación de recursos financieros para gobierno electrónico	

<i>PRD (Zacatecas)</i>
Se ha modernizado el equipo informático de las dependencias, privilegiando los sistemas recaudatorios. Instalación de kiosco informativo, donde se proporcionan requisitos de trámites y emisión de documentos Cuenta con una página web sobre información básica del municipio. Se hacen consultas ciudadanas y diversos trámites de pago en página web

La OCDE recomienda a sus países miembros, el uso intensivo de las tecnologías de información, para optimizar el funcionamiento del sector público.

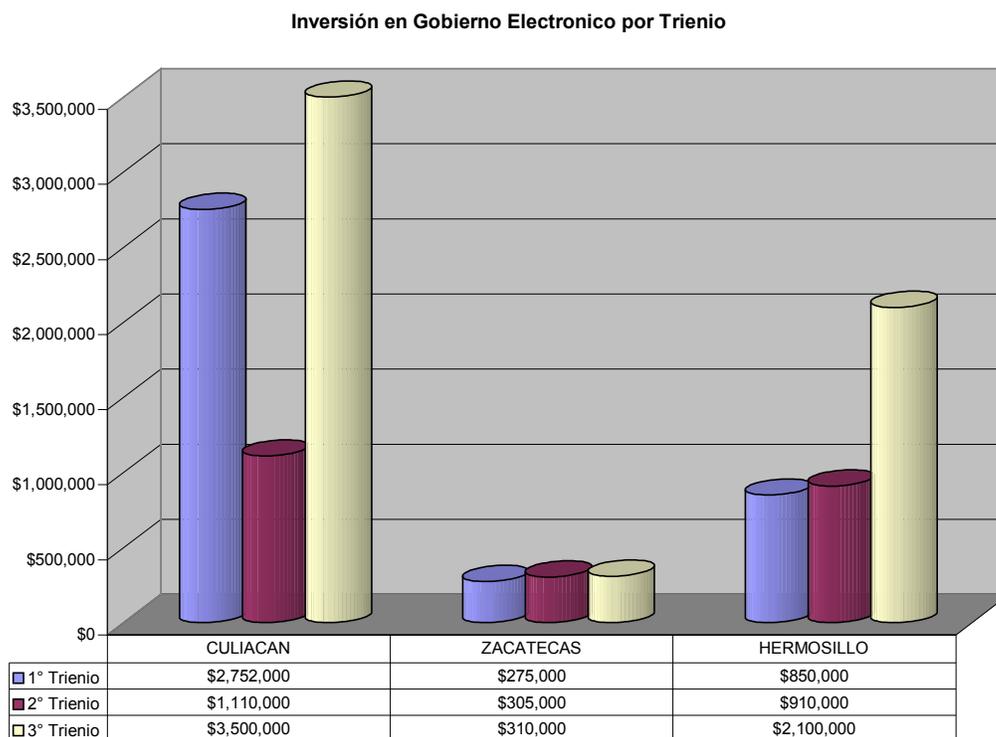
En los tres municipios se refleja su interés por incorporar la tecnología al quehacer gubernamental, orientando sus esfuerzos hacia la utilización de las nuevas tecnologías en

la gestión interna de sus administraciones, el acceso ciudadano a diferentes tipos de información y servicios (ver gráfica 23).

Se advierten varias escalas de maduración, ya que generalmente se empieza con una página meramente informativa, y de manera paulatina se va ganando experiencia y confianza para permitir diferentes trámites en la red. Sin embargo, quedan pendientes otras formas de maduración con parámetros tales como los grados de integración de las iniciativas de gobierno electrónico con las políticas generales; así como avanzar en el nivel de participación ciudadana en el establecimiento de prioridades, seguimiento y evaluación de los proyectos.

Culiacán (PRI) y Hermosillo (PRI) cuentan con el programa denominado “Ciudad Digital”, en el que ofrecen internet gratuito a la población en diferentes puntos de la ciudad.

Gráfica 23



Fuente: elaboración propia.

El gobierno electrónico es una práctica común en los gobiernos locales del mundo, enfocado a brindar servicios de trámites a la ciudadanía como es el caso chileno, un portal de negocios como el que ofrece el ayuntamiento de Barcelona, la creación de espacios de participación ciudadana para los procesos planificadores, como lo hace la Prefectura de Río de Janeiro, entre otros ejemplos, referidos en el segundo capítulo.

Participación ciudadana

En este apartado, se presentan las modalidades que cada administración municipal utiliza para promover la participación ciudadana, así como sus mecanismos de interacción.

Tabla 43

Participación ciudadana

<i>PAN (Hermosillo)</i>	<i>PRI (Culiacán)</i>
Cuentan con programas “sello” como el de Miércoles Ciudadano, dirigidos hacia modelos ciudadanos de participación	Refuerza el modelo de participación de organizaciones existentes (consejos de participación ciudadana, autoridades auxiliares y organizaciones vecinales)
El Programa Presupuesto Participativo acredita la toma de decisiones de los ciudadanos y organizaciones sociales en el destino de los recursos	Fortalece la figura del cabildo
Líneas de atención ciudadana abiertas al público	Líneas de atención ciudadana abiertas al público. Cuenta con un Centro Municipal de Atención Ciudadana
Programas de radio y televisión para responder preguntas del público. La Dirección de Desarrollo Social es la encargada de atender las peticiones ciudadanas y su organización y canalizar peticiones	
Cuenta con una Dirección de Atención Ciudadana	

PRD (Zacatecas)

La gestión municipal procura incrementar los niveles de participación ciudadana en el ámbito de la toma de decisiones El Consejo de Desarrollo Municipal y los Comités de Participación Social son los vasos comunicantes entre el gobierno y la ciudadanía. Cuenta con un área denominada Secretaría de Gestión Social y Participación Ciudadana

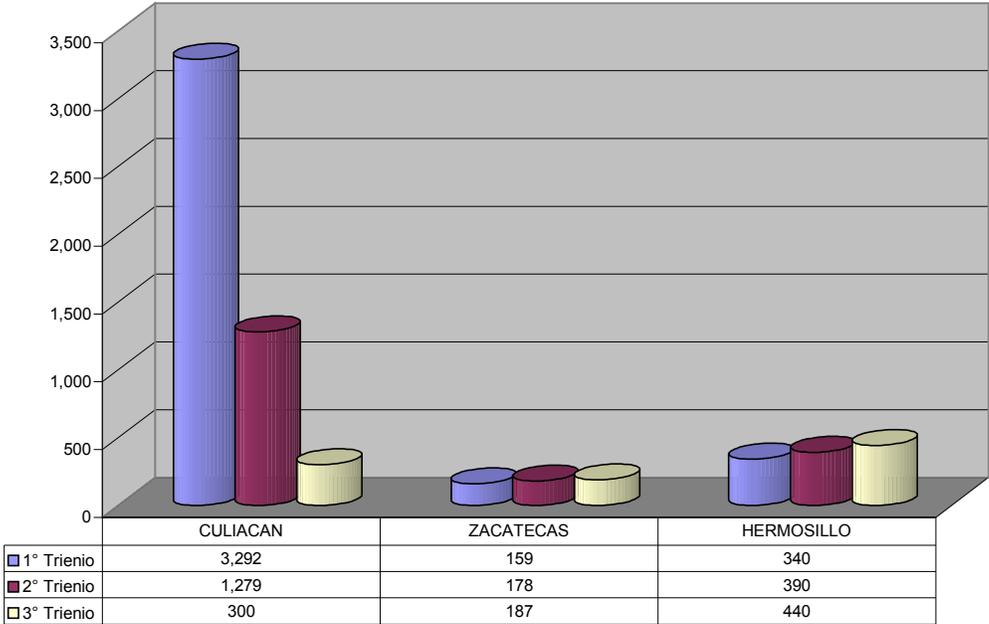
Para los gobiernos de los tres municipios, la participación ciudadana se constituye en un eje central de su agenda; sin embargo, se advierten diferentes formas y mecanismos para promoverla.

Cabe señalar, que cuentan en su estructura orgánica con dependencias específicas para realizar tal función, así como el hecho de que las diferentes formas de participación fueron creadas para que perduraran durante uno o más periodos gubernamentales, sin que haya una divisionalización por colectivos de ciudadanos.

Los tipos de demanda son similares en los tres municipios: giran principalmente sobre servicios públicos, participación en toma de decisiones sobre el destino de los recursos, seguridad pública y desarrollo urbano; su procesamiento tiene algunos matices diferentes.

Gráfica 24

Participación Ciudadana
Cómites Constituidos
por Trienio

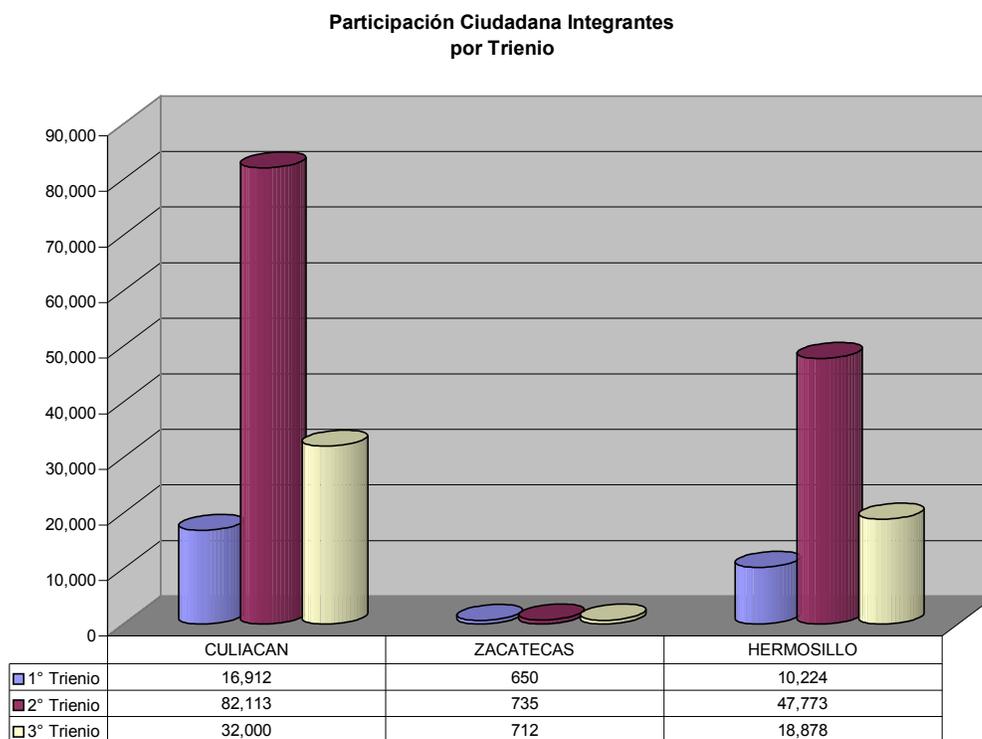


Fuente: elaboración propia.

De manera particular, se puede señalar que los gobiernos municipales priistas de Culiacán han orientado sus esfuerzos en promover la participación institucionalizada, a

través de la conformación de comités comunitarios en colonias populares, el COPLAM y los Consejos consultivos de seguridad pública, Aseo y limpia y el Instituto Municipal de Planeación Urbana (IMPLAN), figuras a través de las cuales la ciudadanía participa en los procesos decisorios y son correas de transmisión de demandas hacia el gobierno local; ello no obsta para que se dé la participación clientelística, - dado el carácter corporativo del PRI – entendida ésta como “aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan con las instancias de gobierno a través de un intercambio de bienes o favores (votos)” (Ziccardi, 2002: p.44).

Gráfica 25



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la participación autónoma, se puede afirmar que en Culiacán se han consolidado organizaciones y asociaciones civiles independientes del gobierno, lideradas

principalmente por grupos económicos poderosos orientadas a la filantropía y a la defensa del desarrollo sustentable, así como grupos académicos que promueven la ecología y organizaciones civiles creadas para la defensa de los derechos humanos.

Las principales demandas ciudadanas planteadas giran alrededor del alumbrado público, obra pública, seguridad y aseo y limpia. El procesamiento de las demandas ciudadanas se hace a través de la Dirección de atención ciudadana, un Sistema de emergencia 080 y un módulo denominado Centro municipal de atención ciudadana, ubicado en el palacio municipal, que da seguimiento a las peticiones y demandas ciudadanas canalizándolas a las dependencias respectivas.

Por su parte, las autoridades del PAN en Hermosillo han formalizado sus mecanismos de participación ciudadana institucionalizada, principalmente a través de programas de carácter individual como el de Miércoles ciudadano, Audiencias públicas y la creación de figuras como el COPLAM, Consejo de desarrollo social y los Comités de desarrollo comunitario, así como las Asociaciones de vecinos (AVES) que involucran a un mayor número de personas, organización creada desde el gobierno, lo que implica de alguna manera, control social y político por parte de las autoridades panistas a través de los programas Colonia segura, Contigo en tu colonia y Contigo en tu comunidad son de carácter asistencial.

Destacan por su trascendencia, dos programas creados por la administración pública municipal del periodo 2004-2006: el de Presupuesto participativo, en el que se toma en cuenta la opinión y consulta de comités vecinales para el destino del presupuesto en torno a la obra pública y el de Cultura ciudadana “Yo le voy a Hermosillo”, programa de orientación formativa mediante la capacitación y educación en valores, encaminado a crear conciencia sobre seguridad vial y cuidado sobre consumo del agua.

En este municipio están registradas 3,897 organizaciones, de las cuales 2,756 son organizaciones civiles, 261 son privados y 800 de las tres instancias de gobierno. Estos datos revelan la participación autónoma de la ciudadanía hermosillense, en torno a la realización de acciones de beneficio público.

Las principales demandas de la ciudadanía hermosillense están orientadas a la dependencia para municipal denominada “Agua de Hermosillo”, alumbrado público, mantenimiento general de servicios públicos y seguridad pública. El procesamiento de las demandas ciudadanas se hace a través de la Dirección General de Desarrollo Social, la Dirección de Atención Ciudadana, reportes de fallas en el servicio público a través de la Línea de atención ciudadana 072, de seguridad pública al 060 y programas de radio y televisión, a través de los cuales se responde al público y se canalizan demandas.

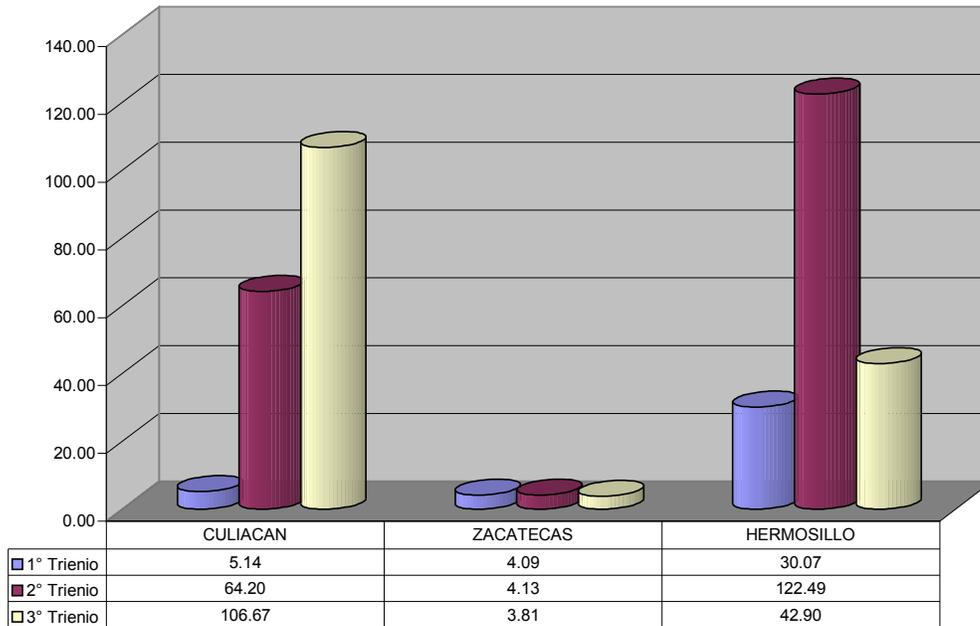
En Zacatecas, se presenta una participación social institucionalizada a través de dos figuras: los Comités de participación social, y una organización cúpula denominada Consejo de desarrollo social municipal.

La administración municipal le da énfasis a la planeación democrática del desarrollo vecinal en la distribución de los recursos, dándosele prioridad a la población que se encuentra en pobreza extrema, en las áreas urbana y rural.

Las principales demandas ciudadanas están relacionadas con la obra pública: agua potable, energía eléctrica, mantenimiento de servicios básicos como alumbrado público, bacheo y desazolve de alcantarillado. Su procesamiento se hace a través de la Secretaría de gestión social y participación ciudadana, área municipal que cuenta con quince gestores distribuidos en las 16 secciones en que está dividido el municipio, ya que en su recorrido captan las demandas de la gente, para posteriormente, canalizarlas a las dependencias competentes.

Gráfica 26

**Participación Ciudadana
Promedio de Integrantes
por Trienio**



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a las experiencias municipales de participación ciudadana, en donde la mayor parte se sitúa en Cataluña, los investigadores de la Universidad Autónoma de Barcelona concluyen lo siguiente: los partidos más moderados ideológicamente, tienden a utilizar la participación ciudadana en ocasiones puntuales, los partidos más radicales tienden a situar estos mecanismos participativos dentro de un proyecto de transformación del sistema de funcionamiento de la democracia local. Esta conclusión es atendible para este estudio, ya que el PRI y el PAN promueven dicha participación en función de comités ciudadanos para labores de gestoría, orientación y corresponsabilidad; mientras que el PRD le asigna un papel de cogestión de los asuntos públicos y el fortalecimiento de la

democracia local; por supuesto que estas organizaciones están ubicados en lo que Sack (1986) denomina como territorios específicos, en donde hay interconexiones entre espacio y comportamiento, donde las relaciones espaciales humanas son resultado del ejercicio del poder con las especificidades que pueda revestir cada sociedad.

Enseguida, se presentan unas tablas de valoración de intensidad de la NGP y de la gobernabilidad democrática, con el propósito de comparar sus resultados.

Tabla 25 (bis)
Valoración de la intensidad de la NGP en estructura organizacional (1998-2008)

<i>Tipo de acciones</i>	<i>Culiacán</i>	<i>Hermosillo</i>	<i>Zacatecas</i>	<i>León</i>
Manuales de procedimientos	x	x	x	x
Sistema de indicadores	x	x		x
Certificación de procesos		x		x
Reducción de plantilla				
Proyectos matriciales		x		x
Cursos de capacitación de personal	x	x	x	x
Estructura horizontal		x		x
Servicio civil de carrera				
Gestión de recursos humanos				x
Total	3.333	6.666	2.222	8.888

Valor por asignación: 1.111

Fuente: elaboración propia.

Los datos de la tabla 25 (bis) muestran que las administraciones municipales del Partido Acción Nacional (PAN) en Hermosillo, reflejan una mayor intensidad de las recomendaciones de la NGP, al dar un enfoque mayor en los resultados, en términos de eficiencia, efectividad y calidad del servicio, mediante manuales de procedimientos, un sistema de indicadores de desempeño, certificación de procesos y cursos de capacitación; se han reemplazado las estructuras de una manera más horizontal, con una mayor

descentralización en su toma de decisiones, y las actividades guiadas por proyectos matriciales. Lo anterior, se explica en gran medida por el origen empresarial de la mayoría de los miembros de los diferentes gabinetes panistas, lo que facilita la incorporación de técnicas de gestión empresarial, por encima de los valores tradicionales del modelo administrativo.

Por su parte, las administraciones municipales del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en Culiacán muestran un menor grado de intensidad con la NGP, al contar con acciones relativas a los manuales de procedimientos en la totalidad de las áreas, con un sistema de indicadores de la Agenda desde lo Local y cursos de capacitación al personal orientados a mejorar la calidad del servicio y manejo de equipo informático. Lo anterior se explica en función de que se cuenta con una estructura organizacional más bien tradicional, de corte piramidal, de alta formalización, donde la lealtad al grupo y compromiso político es fuerte y prevalece un enfoque político en la resolución de problemas administrativos.

Las administraciones municipales del Partido de la Revolución Democrática (PRD) manifiestan una muy baja intensidad con la NGP, al brindar cursos de capacitación a su personal orientados a mejorar la calidad en el servicio y manejo de paquetes informáticos. Esta situación se explica por el predominio de un modelo organizacional tradicional, y por el énfasis que se le otorga a la participación ciudadana en los programas de modernización administrativa.

Dado que León (Guanajuato) se considera como modelo de administración municipal, los datos señalan que no se han tomado acciones de reducción de plantilla de personal, y no cuenta con el servicio civil de carrera. Cabe señalar que dicho municipio es gobernado por el PAN, desde 1989.

Ninguna de las citadas administraciones ha reducido el tamaño de su plantilla de personal, postulado emblemático para la NGP, y sigue siendo la ausencia del servicio civil de carrera, una asignatura pendiente en las administraciones municipales.

Tabla 26 (bis)

Valoración de la intensidad de la NGP en mejora regulatoria (1998-2008)

<i>Tipo de acciones</i>	<i>Culiacán</i>	<i>Hermosillo</i>	<i>Zacatecas</i>	<i>León</i>
Eliminación de trámites	x	x	x	x
Centros de atención empresarial	x	x		x
Capacitación empresarial	x	x	x	x
Incentivos fiscales	x	x	x	x
Financiamiento a proyectos productivos	x	x	x	x
Integración internacional				x
Ventanilla única	x	x		x
Total	8.574	8.574	5.716	10.0

Valor por asignación: 1.429

Fuente: elaboración propia.

Los datos muestran que en cuanto a mejora regulatoria, las administraciones municipales del PRI (Culiacán) y del PAN (Hermosillo) tienen la misma intensidad con relación a las recomendaciones de la NGP, encaminados a facilitar el desempeño de los agentes económicos, minimizando los costos de transacción propios de una regulación rígida. Entre esas acciones, se pueden señalar la eliminación de trámites, centros de atención empresarial, incentivos fiscales y financiamiento a proyectos productivos; les falta integración internacional. En ese sentido, ambos municipios han abordado dos de las tres esferas de acción propuestas por Tamayo y de Haro: la esfera administrativa, orientada a modernizar y agilizar los trámites y la esfera institucional, que comprende aquellas acciones que crean instancias y reglas para operar los programas de mejora regulatoria.

Por su parte, en Zacatecas se tienen avances importantes en este renglón, quedando pendiente la creación de un centro de atención empresarial y la ventanilla única. El municipio de León cuenta a cabalidad, con todas las acciones comprendidas en este rubro (ver tabla 26 bis).

Tabla 27 (bis)
Valoración de la intensidad de la NGP en gobierno electrónico (1998-2008)

<i>Tipo de acciones</i>	<i>Culiacán</i>	<i>Hermosillo</i>	<i>Zacatecas</i>	<i>León</i>
Instalación de kioscos informativos			x	x
Ciudad digital	x			
Comunicación con el ciudadano, mediante medios masivos	x	x	x	x
E-goverment o sistemas integrales de administración (cobro de impuestos)	x	x		x
Sistema electrónico de quejas, sugerencias y guías de trámites	x	x	x	x
Sistema electrónico de procesos administrativos internos	x	x	x	x
Página electrónica	x	x	x	x
Total	8.574	7.145	7.145	8.574

Valor de la asignación: 1.429

Fuente: elaboración propia.

En el rubro de gobierno electrónico, tanto las administraciones municipales de Culiacán (PRI), Hermosillo (PAN) y Zacatecas (PRD) manifiestan una gran intensidad con lo dispuesto por la NGP, en razón de que hay un uso intensivo de las tecnologías de información para optimizar el funcionamiento del sector público. Entre otras acciones, se encuentran aquellas encaminadas a mejorar la interacción con la ciudadanía, alentar su participación y acceso a diferentes tipos de información; hacer más eficiente sus procesos internos; la prestación de servicios públicos; y la integración de todos los servicios

gubernamentales en un solo portal, facilitando la información completa sobre el gobierno. Por su parte, el municipio de León cumple con todas las acciones consideradas en este rubro, con excepción de la ciudad digital (ver tabla 27 bis).

Tabla 28 (bis)

Valoración de la intensidad de la NGP en participación ciudadana (visión del ciudadano como cliente) (1998-2008)

<i>Tipo de acciones</i>	<i>Culiacán</i>	<i>Hermosillo</i>	<i>Zacatecas</i>	<i>León</i>
Buzones electrónicos de quejas y sugerencias	x	x		x
Línea telefónica de atención ciudadana	x	x		x
Manuales de servicios públicos o guías de usuarios	x	x	x	x
Módulos de atención ciudadana	x	x		x
Encuestas de opinión				x
Métodos de consulta ciudadana	x	x	x	x
Programas y premios a la calidad		x		x
Auditoría ciudadana				
Total	6.250	7.500	2.500	8.750

Valor por asignación: 1.250

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a participación ciudadana (visión del ciudadano como cliente), a partir de los datos obtenidos se pueden extraer varias observaciones. Las administraciones municipales del PAN en Hermosillo cuentan con un mayor porcentaje de intensidad con relación a las medidas propuestas por la NGP, en el sentido de que los gobiernos adapten un enfoque de orientación al cliente, que en el caso particular de Hermosillo, sus autoridades realizaron acciones tales como buzones electrónicos de quejas y sugerencias, normas de servicios públicos, módulos de atención ciudadana, entre otras. Las acciones no desarrolladas son la aplicación de encuestas de opinión a la ciudadanía y la auditoría ciudadana.

Le sigue el ayuntamiento de Culiacán (PRI), al desarrollar un importante número de acciones encaminadas a mejorar la calidad de los servicios públicos y la atención al ciudadano (el principal *output* de los gobiernos municipales); sin embargo, no aplica encuestas de opinión a la ciudadanía, no cuenta con programas y premios para la calidad, ni con auditoría ciudadana.

Las administraciones municipales de Zacatecas (PRD), únicamente cuentan con manuales de servicios públicos y métodos de consulta ciudadana, por lo que la plataforma tecnológica, por una parte, debe orientarse a los servicios responsivos y desplegar un mayor número de acciones orientadas al ciudadano-cliente.

Por su parte, el municipio de León (PAN) cuenta con un amplio abanico de acciones que se concentran en tratar de mejorar la calidad de los servicios públicos, lo que explica, en parte, su permanencia en el gobierno municipal de manera ininterrumpida, desde 1989 (ver tabla 28 bis).

Tabla 29 (bis)
Valoración de la intensidad de la gobernabilidad democrática de la participación ciudadana en la gestión pública (cogestión) (1998-2008)

<i>Tipo de acciones</i>	<i>Culiacán</i>	<i>Hermosillo</i>	<i>Zacatecas</i>	<i>León</i>
Comités comunitarios	x	x	x	x
Mecanismos de cogestión en toma de decisiones	x	x	x	x
Transversalidad de la atención de las demandas	x	x	x	x
Consejos consultivos para el diseño de políticas públicas	x	x	x	x
Programas específicos de atención ciudadana	x	x	x	x
Dependencias municipales de atención ciudadana	x	x	x	x
Consulta pública	x	x	x	X
Total	10.0	10.0	10.0	10.0

Valor por asignación: 1.429

Fuente: elaboración propia.

De la participación ciudadana en la gestión pública, entendida como las acciones y programas “enfocadas a democratizar la toma de decisiones de los gobiernos mediante la inclusión de la ciudadanía, a través de mecanismos consultivos, cooperativos, de decisión o de evaluación” (Cabrero y Peña, 2005: p.15), la tabla 29 bis acredita, que más allá de las diferencias ideológicas, los tres municipios bajo estudio cuentan con programas y acciones variadas orientadas a hacer más intensiva la acción pública local.

Tabla 30 (bis)

Total de intensidad de la NGP y la gobernabilidad democrática (1998-2008)

<i>Municipios</i>	<i>Estructura organizacional</i>	<i>Mejora regulatoria</i>	<i>Gobierno electrónico</i>	<i>Participación ciudadana (cliente)</i>	<i>Participación ciudadana (cogestión)</i>	<i>Total (intensidad)</i>
Culiacán	3.333	8.574	8.574	6.250	10.0	36.731
Hermosillo	6.666	8.574	7.145	7.500	10.0	39.885
Zacatecas	2.222	5.716	7.145	2.500	10.0	26.162
León	8.888	10.0	8.574	8.750	10.0	46.212

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 30 (bis) resumen, se observa que en lo relativo a la categoría de estructura organizacional, la mayor intensidad de uso de las recomendaciones de la NGP le corresponde a Hermosillo (PAN); en mejora regulatoria, hay un porcentaje igual de intensidad entre Culiacán (PRI) y Hermosillo (PAN); en gobierno electrónico, Culiacán (PRI) lo encabeza con acciones de uso óptimo de TICs; en participación ciudadana (como cliente), Hermosillo (PAN) reúne un porcentaje mayor de acciones de clientelización; mientras que en lo relativo a la participación ciudadana (cogestión), la intensidad con relación a los postulados de la gobernabilidad democrática, los tres municipios cuentan con el 100% de los programas, acciones y mecanismos orientados a democratizar la gestión pública local. Por último, también se aprecia que el municipio de León tiene porcentajes altos de intensidad con los postulados de la NGP y la gobernabilidad democrática.

Prueba de hipótesis

En un contexto de competencia y alternancia política en el que se desenvuelven los gobiernos locales de México, con base en una metodología de correlación de variables, el comportamiento de la estructura organizacional determina el desempeño de la mejora regulatoria, el gobierno electrónico y la participación ciudadana.

Los resultados del análisis documental y de la investigación de campo acreditan que la variable de mayor importancia en la capacidad institucional de los gobiernos locales, es la estructura organizacional, esto es, si su modelo organizacional es tradicional o postburocrático, si su estructura decisoria es cerrada o diversificada, si sus sistemas de dirección son cupulares o autónomas, si sus sistemas de evaluación son con orientación a la vigilancia y supervisión administrativa o sistemas de seguimiento en el que la medición de logros es el aspecto prioritario, si el comportamiento organizacional es el cumplimiento de tareas o el logro mediante el impulso de proyectos e interlocución con grupos de la sociedad y el tipo de liderazgo burocrático o emprendedor. Todas estas consideraciones, determinan en gran medida, el comportamiento de la mejora regulatoria, el gobierno electrónico y la participación ciudadana, como componentes esenciales del desempeño institucional.

Además, en sentido estricto, la hipótesis general se valida con la siguiente contrastación de hipótesis específicas.

Estas hipótesis se contrastaron utilizando la técnica estadística de correlación lineal, dado que las hipótesis establecen una correlación entre las variables bajo observación. En cada una de ellas, se desarrolla el procedimiento.

Prueba de hipótesis H1.

H1: La estructura organizacional y la mejora regulatoria tienen una fuerte correlación positiva, cuando una aumenta la otra también.

Tabla 44

Coefficiente de correlación entre Estructura Organizacional, EO y Mejora Regulatoria, MR

	EO X	MR Y	$X-\bar{X}$	$(Y-\bar{Y})$	$(X-\bar{X})(Y-\bar{Y})$
Culiacán	3.333	8.574	$3.33 - 5.2725 = -1.9425$	$8.574 - 8.216 = 0.358$	$(-1.9425)(0.358) = -0.6954$
Hermosillo	6.666	8.574	$6.66 - 5.2725 = -1.3875$	$8.574 - 8.216 = 0.358$	$(-1.3875)(0.358) = -0.4975$
Zacatecas	2.222	5.716	$2.22 - 5.2725 = -3.0525$	$5.716 - 8.216 = -2.5$	$(-3.0525)(-2.5) = 7.6312$
León	8.888	10.000	$8.88 - 5.2725 = 3.6075$	$10.000 - 8.216 = 1.784$	$(3.6075)(1.784) = 6.4357$
	$\sum x = 21.109$	$\sum y = 32.864$			$\sum(x - \bar{x})(y - \bar{y}) = 13.8683$

Media aritmética de la estructura organizacional

$$\bar{x} = \frac{21.100}{4}$$

$$\bar{x} = 5.2725$$

Media aritmética de la mejora regulatoria

$$\bar{y} = \frac{32.864}{4}$$

$$\bar{y} = 8.216$$

Coefficiente de correlación entre estructura organizacional y mejora regulatoria

$$r = \frac{\sum(x - \bar{x})(y - \bar{y})}{(n - 1) S_x S_y} = \frac{13.8683}{(3)(3.059)(1.79)}$$

$$r = 0.8414$$

Continúa Tabla 44

	$(X - \bar{X})^2 =$	$(Y - \bar{Y})^2$
Culiacán	$(-1.9475)^2 = 3.7801$	$(0.358)^2 = 0.1281$
Hermosillo	$(-1.3875)^2 = 1.9286$	$(0.358)^2 = 0.1281$
Zacatecas	$(-3.0525)^2 = 9.3345$	$(-2.5)^2 = 6.25$
León	$(3.6075)^2 = 13.0141$	$(1.784)^2 = 3.1826$
	$\sum(\bar{x} - \bar{x})^2 = 28.0808$	$\sum(\bar{y} - \bar{y})^2 = 9.6889$

Desviación estándar de la estructura organizacional

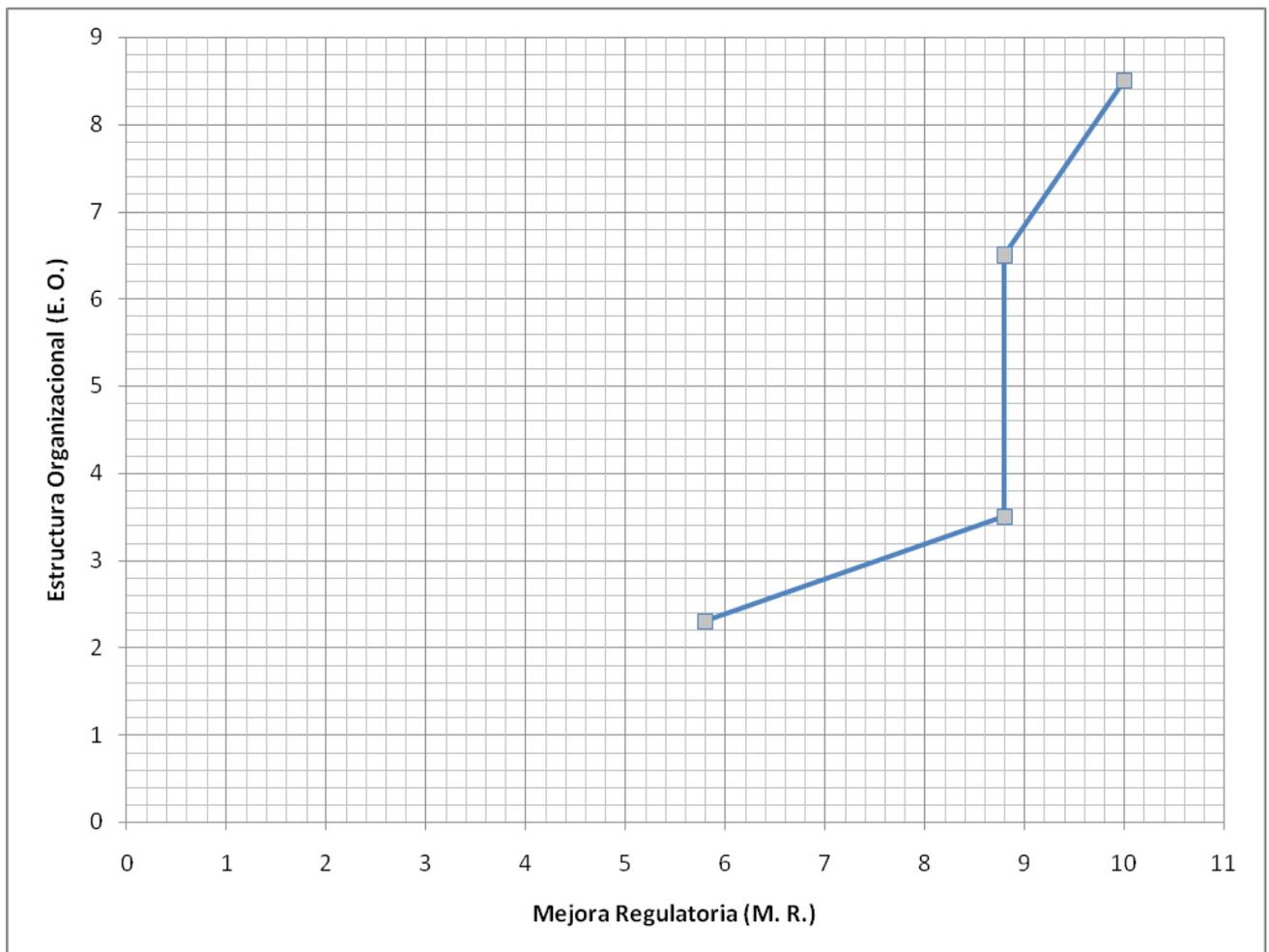
$$S_x = \sqrt{\frac{\sum(x - \bar{x})^2}{n - 1}} = \sqrt{\frac{28.0808}{3}}$$

$$S_x = 3.0594$$

$$S_y = \sqrt{\frac{\sum (y - \bar{y})^2}{n - 1}} = \sqrt{\frac{9.6889}{3}}$$

$$S_y = 1.7971$$

Gráfica 27
Estructura organizacional y mejora regulatoria



Como se puede observar, los resultados arrojados por la correlación lineal demuestran que de la valorización de la intensidad de la NGP, la estructura organizacional y la mejora regulatoria tienen una fuerte correlación positiva entre ambas. El gobierno se rige por disposiciones de carácter normativo, por tanto, toda mejora regulatoria tiene que estar

acompañada de instrumentos jurídicos en particular, para reducir los costos en los que incurren los particulares, la simplificación de trámites y cambios en la estructura organizacional, con la creación de oficinas o departamentos para operar los programas de mejora regulatoria.

H2: La estructura organizacional y el gobierno electrónico tienen una débil correlación positiva, es decir, al aumentar una la otra aumenta muy poco.

Tabla 45

Coefficiente de correlación entre Estructura Organizacional, EO y Gobierno Electrónico, GE

	EO X	GE Y	$X-\bar{X}$	$(Y-\bar{Y})$	$(X-\bar{X})(Y-\bar{Y})$
Culiacán	3.333	8.574	$3.333 - 5.2675 = -1.9445$	$(8.574 - 7.8595) = 0.7145$	$(-1.9445)(0.7145) = -1.3891$
Hermosillo	6.666	7.145	$6.666 - 5.2675 = 1.3887$	$(7.145 - 7.8595) = -0.7145$	$(1.3887)(-0.7145) = -0.9972$
Zacatecas	2.222	7.145	$2.222 - 5.2675 = -3.0552$	$(7.145 - 7.8595) = -0.7145$	$(-3.0555)(-0.7145) = 2.1879$
León	8.888	8.574	$8.888 - 5.2675 = 3.61025$	$(8.574 - 7.8595) = 0.7145$	$(3.61055)(0.7145) = 2.5718$
	$\sum x = 21.109$	$\sum y = 31.438$			$\sum(x - \bar{x})(y - \bar{y}) = 2.3814$

Media aritmética de la estructura organizacional

$$\bar{x} = \frac{\sum x}{n}$$

$$\bar{x} = \frac{21.107}{4}$$

$$\bar{x} = 5.2775$$

Media aritmética de gobierno electrónico

$$\bar{y} = \frac{\sum y}{n}$$

$$\bar{y} = \frac{31.438}{4}$$

$$\bar{y} = 7.8595$$

Coefficiente de correlación entre estructura organizacional y gobierno electrónico

$$r = \frac{\sum(x - \bar{x})(y - \bar{y})}{(n - 1) \sqrt{s_x^2} \sqrt{s_y^2}} = \frac{2.3814}{(3)(3.033)(6.825)}$$

$$r = 0.3144$$

Continúa Tabla 45

	$(X - \bar{X})^2 =$	$(Y - \bar{Y})^2$
Culiacán	$(-1.9475)^2 = 3.7801$	$(0.7145)^2 = 0.5105$
Hermosillo	$(1.3875)^2 = 1.9286$	$(-0.7145)^2 = 0.5105$
Zacatecas	$(-3.0525)^2 = 9.3345$	$(-0.7145)^2 = 0.5105$
León	$(3.6075)^2 = 13.03755$	$((0.7145)^2 = 0.5105$
	$\sum(\bar{x} - \bar{x})^2 = 28.0808$	$\sum(\bar{y} - \bar{y})^2 = 2.0420$

Desviación estándar de la estructura organizacional

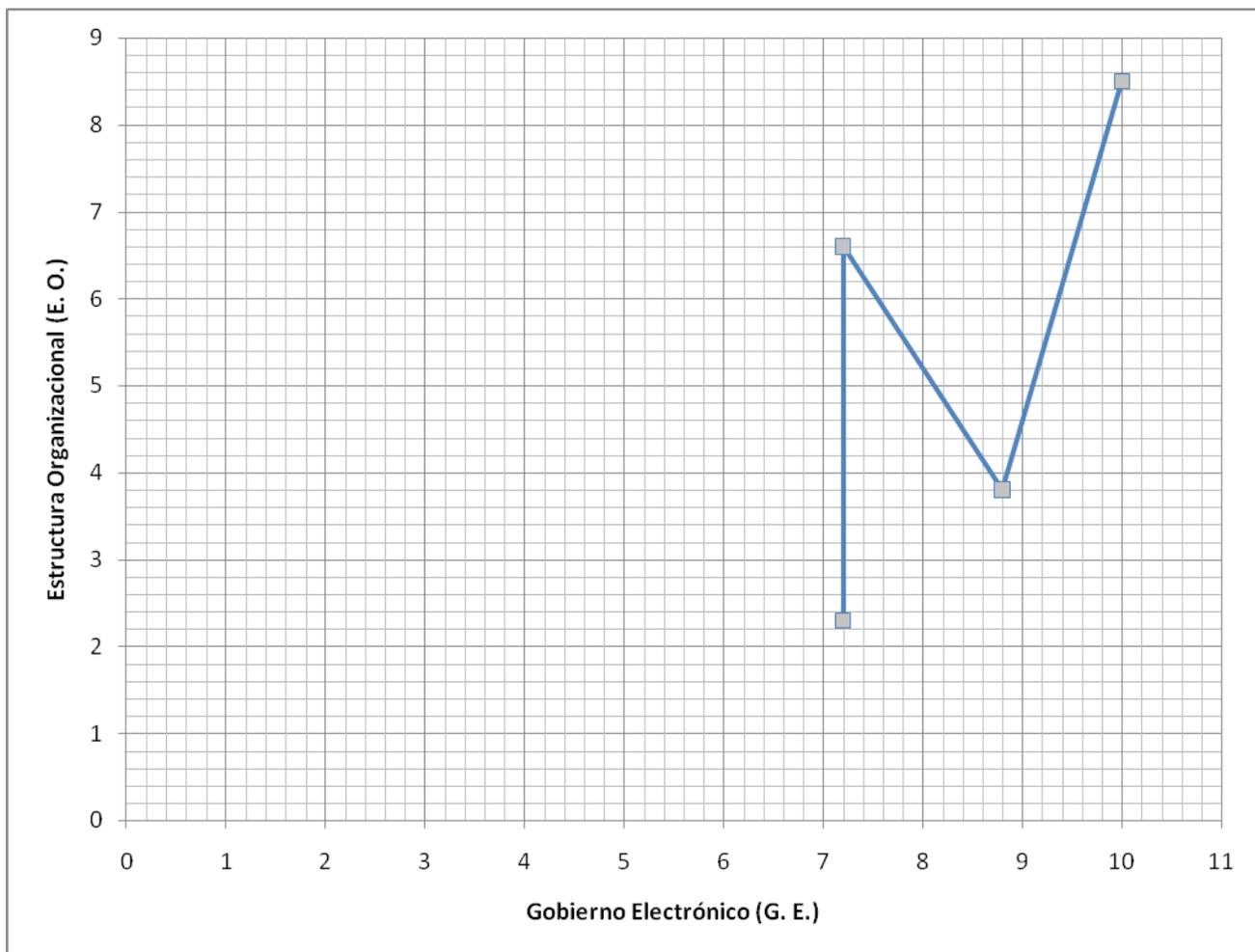
$$S_x = \sqrt{\frac{\sum(x - \bar{x})^2}{n - 1}} = \sqrt{\frac{28.0808}{3}}$$
$$S_x = 3.0594$$

Desviación estándar de gobierno electrónico

$$S_y = \sqrt{\frac{\sum(y - \bar{y})^2}{n - 1}} = \sqrt{\frac{2.0420}{3}}$$
$$S_y = 0.8250$$

Gráfica 28

Estructura organizacional y gobierno electrónico



Con base en la valorización de la intensidad de la NGP, después de analizar los datos de la correlación entre la estructura organizacional y el gobierno electrónico, se observó que hay una débil correlación positiva entre ellas. Lo anterior se explica en razón de que el gobierno electrónico es prospectivo, orientado al futuro, al desconocer la

capacidad del usuario de estos procedimientos; es decir, la correlación irá en aumento en la medida en que la sociedad logre mayores habilidades y confianza en el manejo de los procesos electrónicos; en ese mismo sentido, hay desconocimiento de los servidores públicos del manejo de estas herramientas. Hacia adelante, en atención a la premisa anterior, habrá una mayor correlación entre la estructura organizacional y el gobierno electrónico.

H3: La estructura organizacional y la participación ciudadana (cogestión) tienen nula variabilidad.

Tabla 46
Coeficiente de correlación entre Estructura Organizacional EO y Participación Ciudadana PC (cogestión).

	E. O. X	P. Co Y	(X- \bar{X})	(Y- \bar{Y})	(X- \bar{X}) (Y- \bar{Y})	(X- \bar{X}) ²
Culiacán	3.333	10	(3.333 - 5.27725) = - 1.94425	(10 - 10) = 0	(-1.94425) (0) = 0	(-1.94425) ² = 13.780108
Hermosillo	6.666	10	(6.666 - 5.27725) = 1.38875	(10 - 10) = 0	(1.38875) (0) = 0	(-1.38875) ² = 1.9286
Zacatecas	2.222	10	(2.222 - 5.27725) = - 3.05525	(10 - 10) = 0	(- 3.05525) (0) = 0	(- 3.05525) ² = 9.3345
León	8.888	10	(8.888 - 5.27725) = 3.61075	(10 - 10) = 0	(3.61075) (0) = 0	(3.61075) ² = 13.0375
	$\sum x = 21.109$	$\sum y = 40$			$\sum(x - \bar{x})(y - \bar{y}) = 0$	$\sum(x - \bar{x})^2 = 28.0808$

Media aritmética de la estructura organizacional

$$\bar{x} = \frac{\sum x}{n}$$

$$\bar{x} = \frac{21.109}{4}$$

$$\bar{x} = 5.27725$$

Media aritmética de participación ciudadana (cogestión)

$$\bar{y} = \frac{\sum y}{n}$$

$$\bar{y} = \frac{40}{4}$$

$$\bar{y} = 10$$

Coefficiente de correlación entre estructura organizacional y participación ciudadana,

(cogestión)

$$r = \frac{\sum(x - \bar{x})(y - \bar{y})}{(n - 1) S_x S_y} = \frac{0}{(3)(3.0594)(0)} = \frac{0}{0}$$

Es un valor indeterminado

$$r = 0$$

Continúa Tabla 46

	$(Y - \bar{Y})^2$
Culiacán	$(0)^2 = 0$
Hermosillo	$(0)^2 = 0$

Zacatecas	$(0)^2 = 0$
León	$(0)^2 = 0$
	$\sum(\bar{y} - \bar{y})^2 = 0$

Desviación estándar de la estructura organizacional

$$S_x = \sqrt{\frac{\sum(x - \bar{x})^2}{n - 1}} = \sqrt{\frac{28.0808}{3}}$$

$$S_x = 3.0594$$

Desviación estándar de Participación Ciudadana (cogestión)

$$S_y = \sqrt{\frac{\sum(y - \bar{y})^2}{n - 1}} = \sqrt{\frac{0}{3}}$$

$$S_y = 0$$

Este resultado se debe a que los datos de la participación ciudadana tienen nula
variabilidad, ya que hay lógicas diferentes: mientras la estructura organizacional está
enfocada a mejorar los procesos internos del aparato público, la participación
ciudadana en la gestión pública se orienta a las acciones y programas enfocados a la

inclusión de la ciudadanía en los procesos de consulta, decisión y evaluación del

gobierno local.

H4: La estructura organizacional y la participación ciudadana (cliente) tienen una fuerte correlación positiva, cuando una aumenta, la otra también.

Tabla 47
Coeficiente de correlación entre Estructura Organizacional y Participación Ciudadana, (cliente)

	E. O. X	P. CL Y	$(X-\bar{X})$	$(Y-\bar{Y})$	$(X-\bar{X})(Y-\bar{Y})$	$(X-\bar{X})^2$
Culiacán	3.333	6.25	$(3.333 - 5.2775) = -1.9445$	$(6.25 - 6.25) = 0$	$(-1.9375)(0) = 0$	$(-1.9475)^2 = 3.7801$
Hermosillo	6.666	7.5	$(6.666 - 5.2775) = 1.38875$	$(7.5 - 6.2) = 1.25$	$(1.3929)(1.75) = 1.7406$	$(1.3875)^2 = 1.9286$
Zacatecas	2.222	2.5	$(2.222 - 5.2775) = -3.0522$	$(2.5 - 6.2) = -3.75$	$(-3.0675)(-3.75) = 11.5031$	$(-3.0525)^2 = 9.3345$
León	8.888	8.75	$(8.888 - 5.2775) = 3.6107$	$(8.75 - 6.2) = 2.5$	$(3.6125)(2.5) = 9.0312$	$(3.6075)^2 = 13.0375$
	$\sum x = 21.109$	$\sum y = 25$			$\sum(x - \bar{x})(y - \bar{y}) = 22.275$	$\sum(x - \bar{x})^2 = 28.0808$

Media aritmética de la estructura organizacional

$$\bar{x} = \frac{\sum x}{n}$$

$$\bar{x} = \frac{21.109}{4}$$

$$\bar{x} = 5.27725$$

Media aritmética de participación ciudadana (cliente)

$$\bar{y} = \frac{\sum y}{n}$$

$$\bar{y} = \frac{25}{4}$$

$$\bar{y} = 6.25$$

Coeficiente de correlación entre Estructura Organizacional y Participación Ciudadana

(cliente)

$$r = \frac{\sum(x - \bar{x})(y - \bar{y})}{(n - 1) S_x S_y} = \frac{22.275}{(3)(3.0594)(2.1003)}$$

$r = 0.8965$

	$(y - \bar{y})^2$
Culiacán	$(0)^2 = 0$
Hermosillo	$(1.25)^2 = 1.5625$

Zacatecas	$(-3.75)^2 = 14.0625$
León	$(2.5)^2 = 6.29$
	$\Sigma(\bar{y} - \bar{y})^2 = 21.875$

Desviación estándar de la Estructura Organizacional

$$S_x = \sqrt{\frac{\Sigma(x - \bar{x})^2}{n - 1}} = \sqrt{\frac{28.0808}{3}}$$

$$S_x = 3.0594$$

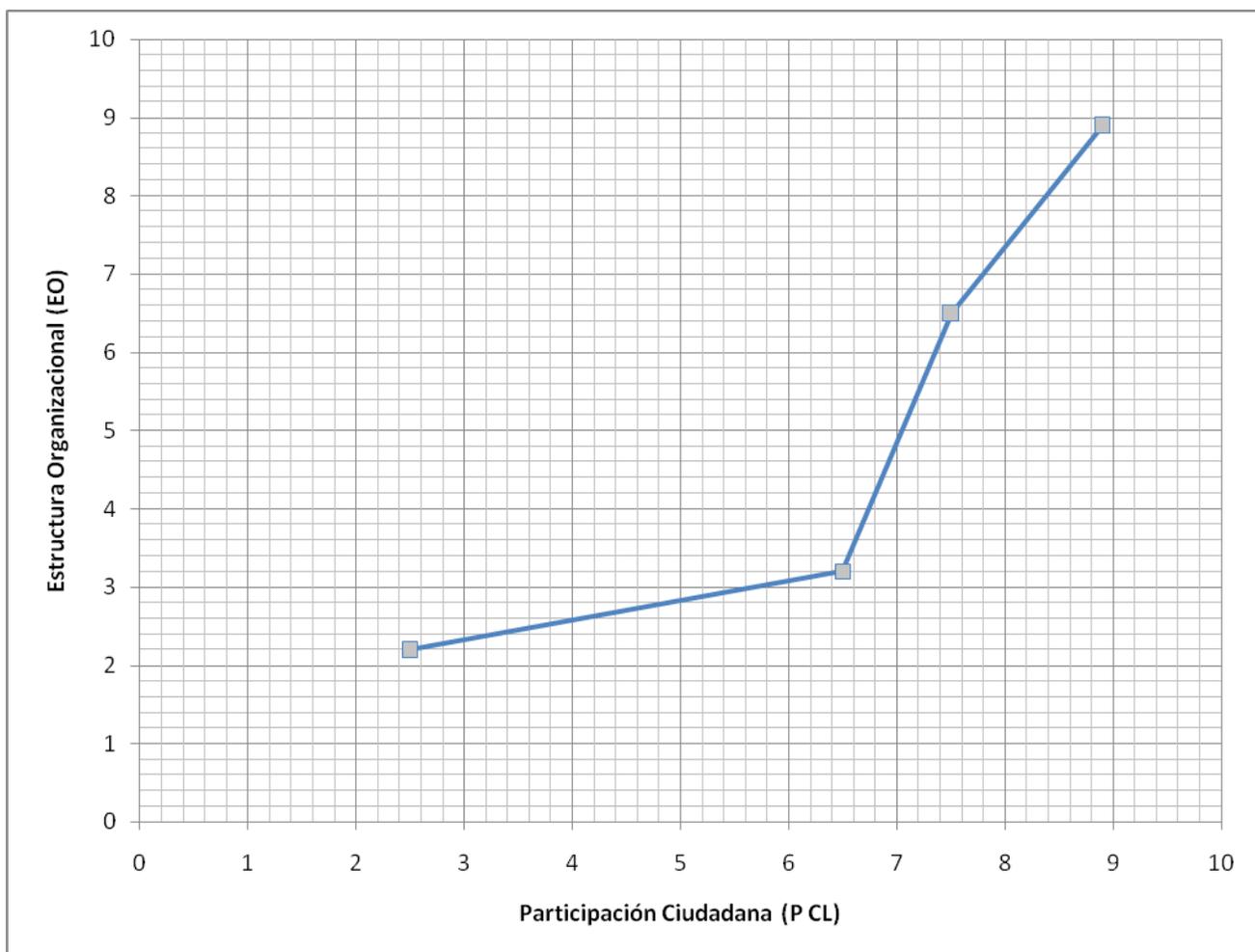
Desviación estándar de Participación Ciudadana (cliente)

$$S_y = \sqrt{\frac{\Sigma(y - \bar{y})^2}{n - 1}} = \sqrt{\frac{21.875}{3}}$$

$$S_y = 7.7003$$

Gráfica 29

Estructura Organizacional y Participación Ciudadana (cliente)



Analizando los datos de la correlación entre estructura organizacional y participación ciudadana (cliente) se encontró un aspecto significativo: tienen una fuerte correlación positiva, ya que cuando una aumenta la otra también aumenta. Hay una correlación directa entre la búsqueda de eficacia, eficiencia y legitimidad por medio de la estructura organizacional y la satisfacción del usuario, lo que se traduce en una respuesta inmediata, expedita. El costo que menos quiere pagar el cliente es el costo - tiempo, por lo que si la estructura organizacional, mediante la simplificación de procesos y una atención de calidad, generará satisfacción en el cliente.

H5: La mejora regulatoria y el gobierno electrónico tienen una correlación poco más que moderada.

Tabla 48
Correlación entre Mejora Regulatoria y Gobierno Electrónico

	M. R. X	G. E. Y	$(X-\bar{X})$	$(Y-\bar{Y})$	$(X-\bar{X})(Y-\bar{Y})$	$(X-\bar{X})^2$
Culiacán	8.574	8.574	$(8.574 - 8.216) = 0.358$	$(8.574 - 7.8595) = 0.7145$	$(0.358)(0.7145) = 0.2257$	$(0.358)^2 = 0.1281$
Hermosillo	8.574	7.145	$(8.574 - 8.216) = 0.358$	$(7.145 - 7.8595) = -0.7145$	$(0.358)(-0.7145) = -0.2257$	$(0.358)^2 = 0.1281$
Zacatecas	5.716	7.145	$(2.222 - 8.216) = -2.5$	$(7.145 - 7.8595) = -0.7145$	$(-2.5)(-0.7145) = 1.7862$	$(-2.5)^2 = 6.25$
León	10.000	8.574	$(10.0 - 8.216) = 1.784$	$(8.574 - 7.8595) = 0.7145$	$(1.784)(0.7145) = 1.2746$	$(1.784)^2 = 3.1826$
	$\sum x = 32864$	$\sum y = 40$			$\sum(x - \bar{x})(y - \bar{y}) = 3.0609$	$\sum(x - \bar{x})^2 = 6.6889$

Media aritmética de la Mejora Regulatoria

$$\bar{x} = \frac{\sum x}{n}$$

$$\bar{x} = \frac{32.864}{4}$$

$$\bar{x} = 8.216$$

Media aritmética del Gobierno Electrónico

$$\bar{y} = \frac{\sum y}{n}$$

$$\bar{y} = \frac{31.438}{4}$$

$$\bar{y} = 7.8595$$

Coefficiente de correlación entre la Mejora Regulatoria y Gobierno Electrónico

$$r = \frac{\sum(x - \bar{x})(y - \bar{y})}{(n - 1) S_x S_y} = \frac{3.0609}{(3)(1.7971)(0.8250)}$$

$$r = 0.6881$$

	$(y - \bar{y})^2$
--	-------------------

Culiacán	$(0.7145)^2 = 0.5105$
Hermosillo	$(0.7145)^2 = 0.5105$
Zacatecas	$(0.7145)^2 = 0.5105$
León	$(0.7145)^2 = 0.5105$
	$\Sigma(\bar{y} - \bar{y})^2 = 2.0420$

Desviación estándar de la Mejora Regulatoria

$$S_x = \sqrt{\frac{\sum(x - \bar{x})^2}{n - 1}} = \sqrt{\frac{9.6889}{3}}$$
$$S_x = 1.7971$$

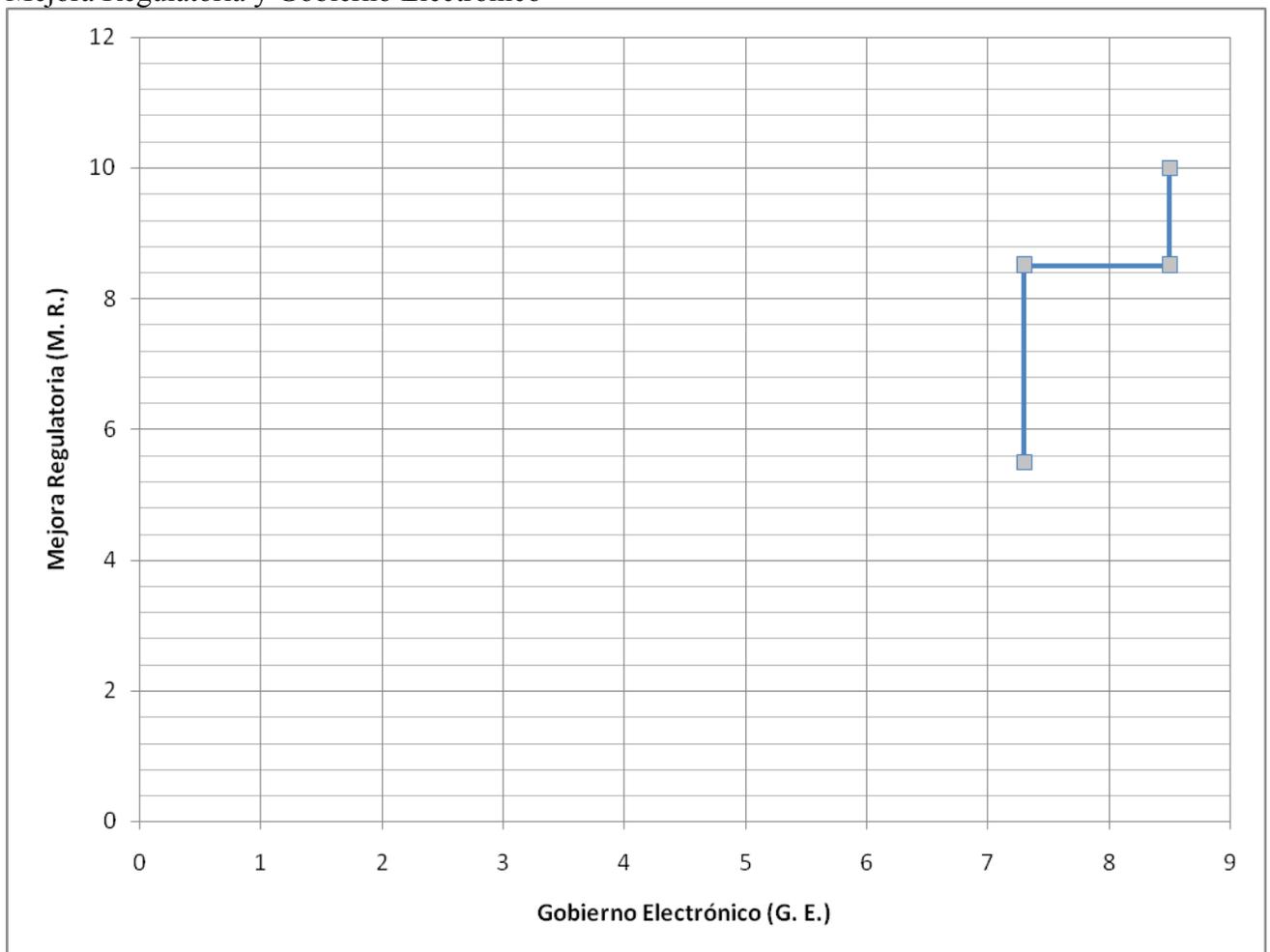
Desviación estándar de Gobierno Electrónico

$$S_y = \sqrt{\frac{\sum(y - \bar{y})^2}{n - 1}} = \sqrt{\frac{2.0420}{3}}$$

$$S_y = 0.8250$$

Gráfica 30

Mejora Regulatoria y Gobierno Electrónico



Como se puede observar, los resultados arrojados por la correlación lineal demuestran que de la valorización de la intensidad de la NGP, la mejora regulatoria y el gobierno electrónico tiene una correlación poco más que moderada. Se presenta este fenómeno porque cada variable conlleva elementos positivos y negativos: en el caso de la NGP, un elemento positivo sería la innovación; pero un elemento negativo serán las capacidades y herramientas de los instrumentadores de las políticas.

En cuanto a mejora regulatoria, tiende a la alza porque favorece el desempeño de la organización pública ante la demanda del usuario, ya que hay una perspectiva de legitimidad, se ve hacia adentro, con un impacto hacia afuera.

Del gobierno electrónico, como ya se señaló anteriormente, depende de la capacidad y confianza del usuario en los medios electrónicos; por tanto, se rompe el equilibrio que tendería a la alza de la correlación entre estos factores, ya que hay contrapesos. En caso de contar con una sociedad electrónicamente más actualizada, es muy probable que la variable gobierno electrónico tuviera mayor peso entre las variables que se están analizando.

H6: La mejora regulatoria y la participación ciudadana (cliente) tienen una correlación casi perfecta, como aumenta una aumenta la otra.

Tabla 49
Correlación entre Mejora Regulatoria y Participación Ciudadana (cliente)

	M. R. X	P. Cl Y	$(X-\bar{X})$	$(Y-\bar{Y})$	$(X-\bar{X})(Y-\bar{Y})$	$(X-\bar{X})^2$
Culiacán	8.574	6.25	$(8.574 - 8.216) = 0.358$	$(6.25 - 6.25) = 0$	$(0.358)(0) = 0$	$(0.358)^2 = 0.1281$
Hermosillo	8.574	7.50	$(8.574 - 8.216) = 0.358$	$(7.50 - 6.25) = 1.25$	$(0.358)(1.25) = 0.4475$	$(0.358)^2 = 0.1281$
Zacatecas	5.716	2.50	$(5.716 - 8.216) = -2.5$	$(2.5 - 6.25) = -3.75$	$(-2.5)(-3.75) = 9.375$	$(-2.5)^2 = 6.25$
León	10.000	8.75	$(10.0 - 8.216) = 1.784$	$(8.75 - 6.25) = 2.5$	$(1.784)(2.5) = 4.46$	$(1.784)^2 = 3.1826$
	$\sum x = 32.864$	$\sum y = 25$			$\sum(x - \bar{x})(y - \bar{y}) = 14.2825$	$\sum(x - \bar{x})^2 = 9.6889$

Media aritmética de la mejora regulatoria

$$\bar{x} = \frac{\sum x}{n}$$

$$\bar{x} = \frac{32.864}{4}$$

$$\bar{x} = 8.216$$

Media aritmética de la participación ciudadana, cliente

$$\bar{y} = \frac{\sum y}{n}$$

$$\bar{y} = \frac{25}{4}$$

$$\bar{y} = 6.25$$

Coefficiente de correlación entre la Mejora Regulatoria y Participación Ciudadana

(cliente)

$$r = \frac{\sum(x - \bar{x})(y - \bar{y})}{(n - 1) S_x S_y} = \frac{14.2825}{(3)(1.797)(2.7003)}$$

$$r = 0.9810$$

Continúa Tabla 49

	$(Y - \bar{Y})^2$
Culiacán	$(0)^2 = 0$
Hermosillo	$(1.25)^2 = 1.5625$
Zacatecas	$(-3.75)^2 = 14.0625$
León	$(2.5)^2 = 6.25$

	$\Sigma(\bar{y} - \bar{y})^2 = 21.875$
--	--

Desviación estándar de la Mejora Regulatoria

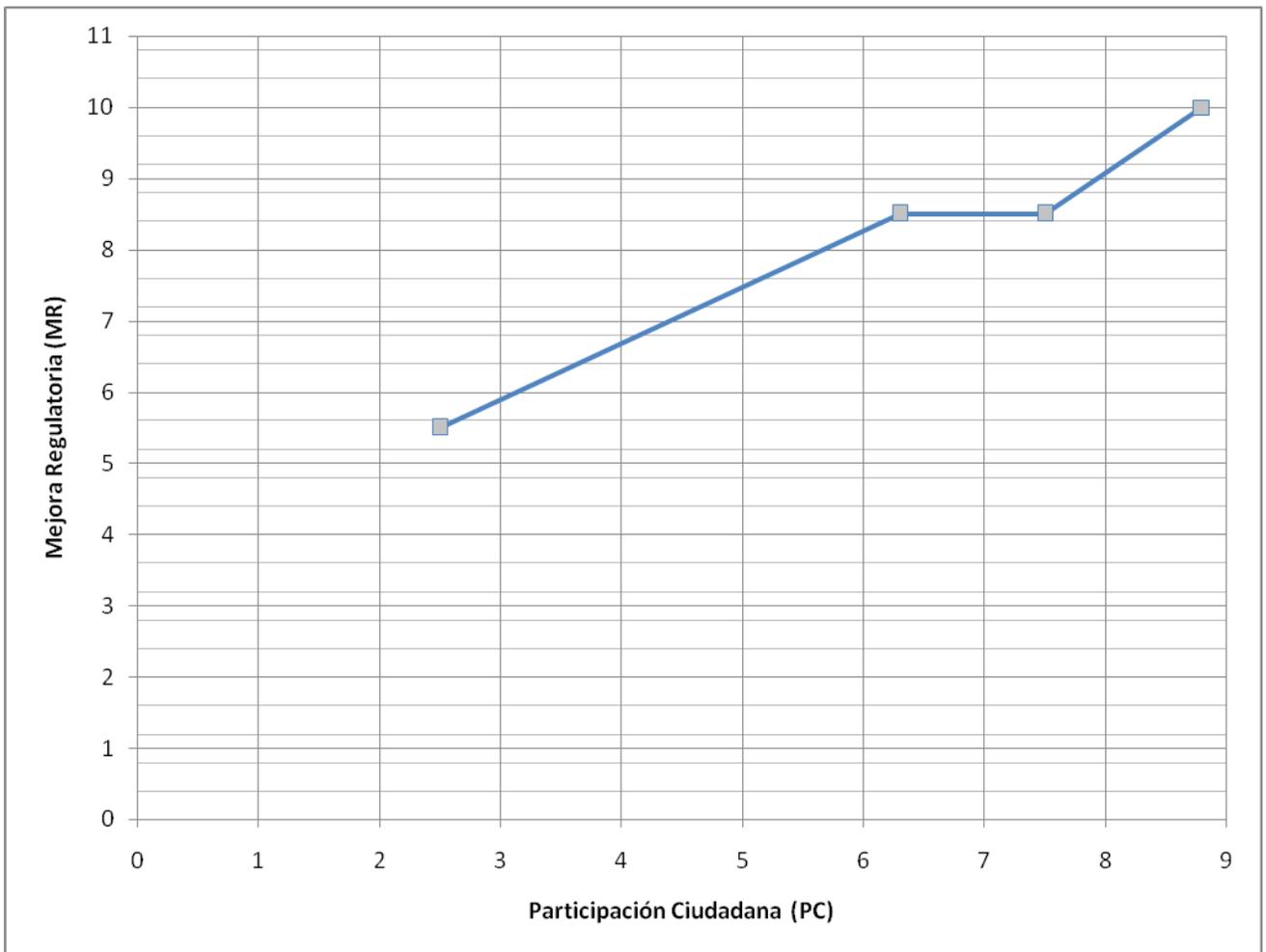
$$S_x = \sqrt{\frac{\Sigma(x - \bar{x})^2}{n - 1}} = \sqrt{\frac{9.6889}{3}}$$
$$S_x = 1.7971$$

Desviación estándar de la Participación Ciudadana

$$S_y = \sqrt{\frac{\Sigma(y - \bar{y})^2}{n - 1}} = \sqrt{\frac{21.875}{3}}$$
$$S_y = 2.7003$$

Gráfica 31

Mejora Regulatoria y Participación Ciudadana (cliente)



El coeficiente arrojado por la correlación lineal denota un alto grado de relación entre la mejora regulatoria y la participación ciudadana (cliente), ya que cuando una aumenta, la otra también aumenta. En la medida en que se mejoran los tiempos de procesos y se obtiene un producto más detallado para el usuario, el tiempo de gestión de la demanda

se reduce, y el producto está más del agrado del cliente, la organización pública adquiere un prestigio que genera una buena opinión ciudadana.

H7: La estructura organizacional, la mejora regulatoria y el gobierno electrónico tienen una correlación de determinación, en la que el desempeño de la estructura organizacional tiene una fuerte influencia en la mejora regulatoria y en el gobierno electrónico.

Tabla 50

Coefficiente de Correlación conjunta entre Estructura Organizacional, EO; Mejora Regulatoria, MR; Gobierno Electrónico, GE.

	A	B	C	D	E	F
	E. O. Y	M. R. X ₁	G.E. X ₂	(Y- \bar{Y})	(X ₁ - \bar{X}_1)	(X ₂ - \bar{X}_2)
Culiacán	3.333	8.574	8.574	(3.333 - 5.2775) = 1.94425	(8.574 - 8.216) = 0.358	(8.574 - 7.8593) = 0.7145
Hermosillo	6.666	8.574	7.145	(6.666 - 5.2775) = 1.38875	(8.574 - 8.216) = - 0.7145	(7.145 - 7.8593) = - 0.7145
Zacatecas	2.222	5.716	7.145	(2.222 - 5.2775) = - 3.05525	(5.716 - 8.216) = - 2.5	(7.145 - 7.8593) = - 0.7145
León	8.888	10.000	8.574	(8.888 - 5.2775) = 3.6105	(10.000 - 8.216) = 1.784	(8.574 - 7.8593) = 0.7145
	$\Sigma Y = 21.109$	$\Sigma X_1 = 32.864$	$\Sigma X_2 = 31.438$			

Media aritmética de Estructura Organizacional, EO

$$\bar{y} = \frac{\sum x}{n}$$

$$\bar{y} = \frac{21.109}{4}$$

$$\bar{y} = 5.2775$$

Media aritmética de la Mejora Regulatoria, MR

$$\bar{x}_1 = \frac{\sum x}{n}$$

$$\bar{x}_1 = \frac{32.864}{4}$$

$$\bar{x} = 8.216$$

Media aritmética de la Gobierno Electrónico

$$\bar{x}_2 = \frac{\sum y}{n}$$

$$\bar{x}_2 = \frac{31.438}{4}$$

$$\bar{x}_2 = 7.8595$$

	G=DE	H=DF	I=EF
	$(y - \bar{y})(X_1 - \bar{X}_1)$	$(y - \bar{y})(X_2 - \bar{X}_2)$	$(X_1 - \bar{X}_1)(X_2 - \bar{X}_2)$
Culiacán	$(-1.94425)(0.358) =$	$(-1.94425)(0.7145) = -1.3891$	$(0.358)(0.7145) = 0.2557$
Hermosillo	$(1.38875)(0.358) =$	$(1.3887)(0.7145) = -0.9922$	$(0.358)(-0.7145) = -0.2557$
Zacatecas	$(-3.05525)(-2.5) =$	$(-3.0552)(0.7145) = -2.1829$	$(-2.5)(0.7145) = 1.7862$
León	$(3.6105)(1.784) =$	$(-3.6105)(0.7145) = -2.5798$	$(1.784)(0.7145) = 1.2746$
	$\sum(y - \bar{y})(x_1 - \bar{x}_1) = 13.8808$	$\sum(y - \bar{y})(x_2 - \bar{x}_2) = 2.3814$	$\sum(x_1 - \bar{x}_1)(x_2 - \bar{x}_2) = 3.0609$

Continúa Tabla 7

	J=EE	K=FF
	$(X_1 - \bar{X}_1)^2$	$(X_2 - \bar{X}_2)^2$
Culiacán	$(0.358)^2 = 0.1281$	$(0.7145)^2 = 0.5105$
Hermosillo	$(0.358)^2 = 0.1281$	$(0.7145)^2 = 0.5105$
Zacatecas	$(-2.5)^2 = 6.25$	$(0.7145)^2 = 0.5105$
León	$(1.784)^2 = 3.1826$	$(0.7145)^2 = 0.5105$
	$\sum(X_1 - \bar{X}_1)^2 = 9.6889$	$\sum(X_2 - \bar{X}_2)^2 = 2.0420$

$$\hat{Y} = a_1 + b_1 x_1 + b_2 x_2$$

$$b_1 = \frac{[\sum(x_1 - \bar{x}_1)(y - \bar{y})][\sum(x_2 - \bar{x}_2)^2] - [\sum(x_2 - \bar{x}_2)(y - \bar{y})][\sum(x_1 - \bar{x}_1)(x_2 - \bar{x}_2)]}{[\sum(x_1 - \bar{x}_1)^2][\sum(x_2 - \bar{x}_2)^2] - [\sum(x_1 - \bar{x}_1)(x_2 - \bar{x}_2)]^2}$$

$$b_1 = \frac{(13.8808)(2.0420) - (2.3814)(3.0609)}{(9.6889)(2.0420) - (3.0609)^2} = \frac{21.0558}{15.6153} = 1.3484$$

$$b_2 = \frac{[\sum(x_2 - \bar{x}_2)(y - \bar{y})][\sum(x_1 - \bar{x}_1)^2] - [\sum(x_1 - \bar{x}_1)(y - \bar{y})][\sum(x_1 - \bar{x}_1)(x_2 - \bar{x}_2)]}{[\sum(x_1 - \bar{x}_1)^2][\sum(x_2 - \bar{x}_2)^2] - [\sum(x_1 - \bar{x}_1)(x_2 - \bar{x}_2)]^2}$$

$$b_2 = \frac{(13.8808)(2.0420) - (2.3814)(3.0609)}{15.6153} = \frac{19.4144}{15.6153} = 1.2432$$

$$a_1 = \bar{Y} + b_1 \bar{x}_1 + b_2 \bar{x}_2$$

$$a_1 = 3.0594 - 1.3484(1.3484) - (1.2432)(7.8595)$$

$$a_1 = 3.9707$$

$$\hat{Y} = \$G\$16 + \$G\$15 * B_1 + \$H\$15C1$$

$$\hat{Y} = 3.9707 + 1.3484X_1 - 1.2432 X_2$$

	L		M=L-M	N	O	
	\hat{Y}		$e = \hat{Y} - Y$	e^2	$(Y - \bar{Y})^2$	
Culiacán	$3.9707 + (1.3484)(8.574)$ $(8.574)=4.8716$	+	(-1.2432)	$9.8716 - 3.333 = 1.5386$	$(1.5386)^2 = 2.3674$	$(-1.9442)^2 = 3.7801$
Hermosillo	$3.9707 + (1.3484)(8.574)$ $(7.145)=6.6483$	+	(-1.2432)	$6.6483 - 6.666 = 0.1768$	$(-0.1768)^2 = 0.0003$	$(1.3887)^2 = 1.9286$
Zacatecas	$3.9707 + (1.3484)(5.716)$ $(7.145)=2.7945$	+	(-1.2432)	$2.7945 - 2.222 = 0.5725$	$(0.5725)^2 = 0.3278$	$(-3.0552)^2 = 9.3345$
León	$3.9707 + (1.3484)(10.00)$ $(8.574)=6.7944$	+	(-1.2432)	$6.7944 - 8.888 = 2.0935$	$(-2.0935)^2 = 4.3820$	$(3.6105)^2 = 13.0375$
				$\sum e^2 = 7.0784$	$\sum(Y - \bar{Y})^2 = 28.0808$	

Coefficiente de determinación múltiple

$$R^2 = 1 - \frac{\sum e^2}{\sum (Y - \bar{Y})^2} = 1 - \frac{7.0784}{28.0808} = 0.7479$$

$$R^2 = 0.7479$$

A partir de lo anterior, se confirma la hipótesis H7, en la que el desempeño de la estructura organizacional tiene una fuerte influencia en la mejora regulatoria y en el gobierno electrónico, al arrojar un valor de que lo que sucede en la estructura organizacional depende en un 74.79% de lo que se desarrolle en la mejora regulatoria y en el gobierno electrónico.

Una mejora en la estructura organizacional conlleva por sí misma una tendencia a mejorar todos los marcos normativos de sus procedimientos y acudir a todo el instrumental posible en la búsqueda de la satisfacción del usuario final. La mejora regulatoria es una condición *sine quanon* para el mejor desempeño de la estructura organizacional; además, esto exige que se modernicen las herramientas y capacidades tecnológicas del aparato público.

Con el desarrollo anterior de correlación de variables, se observa y comprueba de manera clara, como las características de la estructura organizacional hacen un punto de inflexión, sobre las otras variables.

APORTACIÓN

La aportación de la investigación se ubicó en los siguientes campos:

- Aportación teórica
- Aportación metodológica
- Aportación práctica
- Aportación científica

Aportación teórica

La investigación generó una aportación teórica – empírica, ya que el cambio político y los sistemas de gestión tienen sustento en forma importante al utilizar enfoques teóricos relacionados con la variable dependiente estructura organizacional; asimismo, las teorías relacionadas con las variables independientes de mejora regulatoria, gobierno electrónico, participación ciudadana y capacidad institucional.

Aportación metodológica

La aportación se acredita al definirse una estrategia metodológica en la modalidad del enfoque mixto con un enfoque cuantitativo dominante, así como la asociación de los alcances descriptivo-correlacional-explicativo. Igualmente, el sistema de medición de valoración de asignaciones de las cuatro variables para medir los grados de intensidad de la NGP y la gobernabilidad democrática; dichas estrategias pueden marcar pautas para trabajos futuros afines a esta investigación.

Aportación práctica

Se significa en este apartado la revisión exhaustiva de carácter documental de tres municipios del país, que permitió comprobar la correlación y explicación de los resultados obtenidos.

Aportación científica

Con la definición de variables, dimensiones e indicadores, la investigación permitió generar el análisis de variables determinantes para el desempeño institucional de los municipios bajo estudio, en un horizonte temporal de tres periodos de gobierno, en donde suceden cambios políticos que impactan en los sistemas de gestión.

CONCLUSIONES

A lo largo de los capítulos que conforman este estudio se presentaron, en el primero, el problema a investigar, las preguntas de investigación; se estableció el objetivo general y específicos, hipótesis y justificación, así como las aproximaciones teóricas para el análisis del problema de cambio político y sistemas de gestión; en el segundo se describen experiencias internacionales de gobiernos locales, como puntos de referencia; el tercer capítulo se ocupa del marco contextual en el que se desenvuelve la gestión local en México; en el cuarto capítulo se establece la metodología y los instrumentos de investigación.

Adicionalmente, se definió el tipo de investigación, considerándose tanto el alcance como el enfoque. En primer orden, el alcance es descriptivo – correlacional – explicativo y el enfoque es cuantitativo – cualitativo (mixto), con el enfoque cuantitativo como dominante; también se establecen las variables y su operacionalización, así como los instrumentos de recolección de datos; en el quinto capítulo se presenta información socio demográfica de los municipios bajo estudio y los resultados de la investigación; en el sexto se desarrolla el análisis de resultados y su discusión, tomando como base el análisis de variables y dimensiones a partir del planteamiento del problema, las aproximaciones teóricas e investigación de campo. Finalmente, se presentan las conclusiones, referencias bibliográficas y anexos.

La descripción y análisis de cada uno de los capítulos permitió conocer e interpretar los resultados de la investigación, con la intención de atender los nudos problemáticos del estudio, dar respuesta a las preguntas de investigación, cumplir con los objetivos, la aceptación o rechazo de las hipótesis planteadas.

Las principales evidencias están relacionadas con el desempeño institucional de los tres municipios bajo estudio, y se centran en el comportamiento de las cuatro variables: estructura organizacional, mejora regulatoria, gobierno electrónico y participación ciudadana.

En ese sentido, los resultados fueron:

Las administraciones municipales de Culiacán (PRI) y Zacatecas (PRD) presentan rasgos de modelo organizacional tradicional, al contar con estructuras organizacionales en forma piramidal con un diseño vertical, exceso de mandos jerárquicos, alto grado de formalización y rigidez en la asignación de roles y funciones. Por su parte, la administración municipal de Hermosillo (PAN) presenta esos mismos rasgos, con la variante de que trabajan con estructuras por proyectos estratégicos y matriciales, lo que les permite una mayor flexibilidad en sus programas, sobre todo, en las dependencias que ofrecen servicios públicos. Una figura que acredita el modelo gerencial son los *City managers*, presentes en muchos de los municipios italianos y que no existe en los municipios bajo estudio.

Una de las características de la NGP es asegurar el desempeño, control y rendición de cuentas mediante sistemas de evaluación. Tanto la administración municipal de Hermosillo (PAN) y la de Culiacán (PRI) cuentan con mecanismos que permiten conocer los impactos y logros de los diferentes programas. Zacatecas (PRD), se rige aun por controles tradicionales normativos. Como referencia, cabe señalar que para el caso de los municipios italianos grandes y medios, pusieron en marcha un sistema de *benchmarking* que se basa en 200 indicadores de eficiencia, accesibilidad y eficacia para las diferentes áreas de actividad.

Los sistemas de gestión de las administraciones municipales bajo estudio, presentan semejanzas entre las administraciones municipales de Culiacán (PRI) y de Hermosillo (PAN) en lo relacionado a la influencia de la NGP en cuanto al uso de internet, la planeación estratégica y la evaluación de los resultados; sin embargo, en la administración del PRI persisten en un tratamiento político de los asuntos administrativos, mientras que en la administración panista la orientación es gerencial. Por su parte, el PRD le otorga a la participación ciudadana un papel central en los procesos de modernización administrativa y en la toma de decisiones.

De cara al cambio político de una administración municipal panista por una administración municipal de filiación priista en Hermosillo para el periodo 2006-2009, conserva casi en su totalidad la estructura orgánica anterior, con algunas modificaciones, aumenta la plantilla de personal en un 7% y el contenido de los cursos de capacitación sigue orientado hacia la mejora continua, el desarrollo humano y la calidad y calidez en el servicio público, entre otros. Lo anterior no significa que la variable de estructura organizacional no tenga peso específico en un contexto de alternancia política, al realizarse cambios mínimos en la estructura orgánica, dada la cortedad de los periodos de gobierno municipales. Es la misma situación en la administración municipal de Zacatecas, al gobernar un presidente municipal de las filas del PAN en el periodo 2007-2010, conserva la misma estructura orgánica heredada por el PRD; por su parte, en el caso de la administración municipal de Culiacán gobernada por el PRI, donde no se presentan cambios políticos, se conserva la misma estructura orgánica.

En los tres municipios se observa una preocupación - en mayor o menor medida -, por aumentar el capital humano de su organización a través del desarrollo de competencias; pero es el ayuntamiento de Hermosillo quien llevó a cabo un mayor número de cursos de

capacitación para sus trabajadores, al sumar un total de 482 cursos. En segundo lugar, se encuentra el ayuntamiento de Culiacán con 310 cursos y Zacatecas con 17 cursos a lo largo de los tres periodos bajo estudio.

Las administraciones municipales del PAN en Hermosillo reflejan una mayor intensidad de las recomendaciones de la NGP en estructura organizacional, al contar con una valorización del 6.666; mientras que las administraciones municipales de Culiacán (PRI) alcanzan un 3.333 y las de Zacatecas (PRD) el 2.222.

En cuanto a mejora regulatoria, las administraciones municipales del PRI (Culiacán) y del PAN (Hermosillo) tienen la misma intensidad con relación a las recomendaciones de la NGP (8.574) encaminados a facilitar el desempeño de los agentes económicos, minimizando los costos de transacción propios de una regulación rígida. Entre esas acciones, se pueden señalar la eliminación de trámites, centros de atención empresarial, incentivos fiscales y financiamiento a proyectos productivo; les falta integración internacional, aunque la administración municipal de Hermosillo (PRI) estableció en el año 2008 el Centro de Desarrollo de Negocios como una vía para relacionarse con empresas pequeñas y medianas de los Estados Unidos. En ese sentido, ambos municipios han abordado dos de las tres esferas de acción propuestas por Tamayo y de Haro: la esfera administrativa, orientada a modernizar y agilizar los trámites y la esfera institucional, que comprende aquellas acciones que crean instancias y reglas para operar los programas de mejora regulatoria. Por su parte, en Zacatecas (PRD) se tienen avances importantes en este renglón, quedando pendiente la creación de un centro de atención empresarial y la ventanilla única, al alcanzar una valorización de 5.716.

Frente al cambio político del gobierno municipal de Hermosillo en el periodo 2006-2009, el gobierno priista continúa con el programa de mejora regulatoria con un proyecto

más ambicioso al crear una Comisión de Fomento Económico y el Centro de Desarrollo de Negocios adoptando el modelo implementado por el gobierno de Estados Unidos denominado “*Small Business Development Center*”; estas actividades se desarrollaron de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de filiación del PRI. En contraparte, dado el carácter dividido o yuxtapuesto del estado de Sonora, las relaciones intergubernamentales en este rubro entre las autoridades panistas y el Gobierno del Estado no se dieron con la fluidez requerida. En el caso de Zacatecas, el gobierno municipal panista encabezado por Cuauhtémoc Calderón Galván durante el periodo 2007-2010, le ha dado continuidad al programa de mejora regulatoria a través de apoyos a sectores productivos, y la simplificación de trámites mediante el Sistema de Apertura Rápida de Empresas; es el mismo caso del municipio de Culiacán, con la salvedad de que con el apoyo del Gobierno del Estado, se han generado condiciones para facilitar los trámites de apertura de empresas, tanto estatales como municipales, en el marco de las relaciones intergubernamentales.

En materia de gobierno electrónico, tanto las administraciones municipales de Culiacán (PRI), Hermosillo (PAN) y Zacatecas (PRD) manifiestan una gran intensidad con lo dispuesto por la NGP, al contar con una valorización de 8.574, 7.145 y 7.145 respectivamente, en razón de que hay un uso intensivo de las tecnologías de información para optimizar el funcionamiento del sector público. Entre otras acciones, se encuentran aquellas encaminadas a mejorar la interacción con la ciudadanía, alentar su participación y acceso a diferentes tipos de información; hacer más eficiente sus procesos internos; la prestación de servicios públicos; y la integración de todos los servicios gubernamentales en un solo portal, facilitando la información completa sobre el gobierno. El gobierno electrónico es una práctica común en los gobiernos locales del mundo, enfocado a brindar

servicios de trámites a la ciudadanía como es el caso chileno, un portal de negocios como el que ofrece el ayuntamiento de Barcelona, la creación de espacios de participación ciudadana para los procesos planificadores, como lo hace la Prefectura de Río de Janeiro, entre otros ejemplos. Adicionalmente, señalar que las administraciones priistas de Culiacán y Hermosillo cuentan con el programa denominado “Ciudad Digital”, en el que ofrecen internet gratuito a la población en diferentes puntos de la ciudad.

Para los gobiernos de los tres municipios, la participación ciudadana se constituye en un eje central de su agenda; sin embargo, se advierten diferentes formas y mecanismos para promoverla. Los gobiernos municipales priistas de Culiacán han orientado sus esfuerzos en promover la participación institucionalizada, a través de la conformación de comités comunitarios en colonias populares, el COPLAM y los Consejos consultivos de seguridad pública, Aseo y limpia y el Instituto Municipal de Planeación Urbana (IMPLAN), figuras a través de las cuales la ciudadanía participa en los procesos decisorios y son correas de transmisión de demandas hacia el gobierno local; ello no obsta para que se dé la participación clientelística, - dado el carácter corporativo del PRI - entendida ésta como “aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan con las instancias de gobierno a través de un intercambio de bienes o favores (votos)” (Ziccardi, 2002: p.44).

Por su parte, las autoridades del PAN en Hermosillo han formalizado sus mecanismos de participación ciudadana institucionalizada, principalmente a través de programas “sello” de carácter individual como el de Miércoles ciudadano, Audiencias públicas y la creación de figuras como el COPLAM, Consejo de desarrollo social y los Comités de desarrollo comunitario, así como las Asociaciones de vecinos (AVES) que involucran a un mayor número de personas, organización creada desde el gobierno, lo que

implica de alguna manera, control social y político por parte de las autoridades panistas a través de los programas Colonia segura, Contigo en tu colonia y Contigo en tu comunidad son de carácter asistencial. A este proceso, desde el punto de vista teórico se denomina isomorfismo institucional, ya que los gobiernos locales panistas tienden a incorporar las prácticas y los procesos que están socialmente institucionalizados (Miércoles ciudadano, Audiencias públicas) y se convierten en la forma natural de actuar.

En este contexto de programas institucionalizados y de comités comunitarios creados por las autoridades panistas durante tres periodos de gobierno, el nuevo presidente municipal de Hermosillo Lic. Ernesto Gándara Camou (PRI) formaliza un nuevo reglamento de participación ciudadana en el que se constituyen comités ciudadanos de participación social y comités consultivos para la elaboración de presupuestos de infraestructura urbana, y establece la figura de auditor ciudadano para calificar y mejorar los servicios públicos que resulten deficientes en su desempeño, muy acorde con el concepto de ciudadano-cliente.

En Zacatecas, se presenta una participación social institucionalizada a través de dos figuras: los Comités de participación social, y una organización cúpula denominada Consejo de desarrollo social municipal. La administración municipal le da énfasis a la planeación democrática del desarrollo vecinal en la distribución de los recursos, dándosele prioridad a la población que se encuentra en pobreza extrema, en las áreas urbana y rural. Ante la alternancia política, el presidente municipal de extracción panista, establece un programa “Presidente en tu colonia” para dar respuesta a las demandas ciudadanas; esto es, retoma las prácticas del PAN, como ya se ha referido en párrafos anteriores.

En cuanto a la intensidad de la NGP en la participación ciudadana (visión del ciudadano como cliente), la administración municipal de Hermosillo (PAN) cuenta con un mayor porcentaje al obtener 7.500; mientras que Culiacán (PRI) obtuvo un 6.250 y Zacatecas (PRD) 2.500.

Referente a la intensidad de la gobernabilidad democrática en la participación ciudadana en la gestión pública (cogestión), más allá de de las diferencias ideológicas, los tres municipios bajo estudio cuentan con programas y acciones variadas orientadas a hacer más intensiva la acción pública local, - particularmente en materia de desarrollo urbano y en presupuesto participativo - al obtener una valorización del 10.000.

De acuerdo a las experiencias municipales de participación ciudadana, en donde la mayor parte se sitúa en Cataluña, los investigadores de la Universidad Autónoma de Barcelona concluyen lo siguiente: los partidos más moderados ideológicamente, tienden a utilizar la participación ciudadana en ocasiones puntuales, los partidos más radicales tienden a situar estos mecanismos participativos dentro de un proyecto de transformación del sistema de funcionamiento de la democracia local. Esta conclusión es atendible para este estudio, ya que el PRI y el PAN promueven dicha participación en función de comités ciudadanos para labores de gestoría, orientación y corresponsabilidad; mientras que el PRD le asigna un papel de cogestión de los asuntos públicos y el fortalecimiento de la democracia local.

Tanto partidos de izquierda como moderados, le atribuyen un instrumental básico a la participación ciudadana: la mejora de la calidad de las decisiones públicas; fortalece la legitimidad pública de las decisiones, permite anticiparse a posibles conflictos y puede ser buena estrategia para lograr la corresponsabilidad de determinados agentes clave, para el buen desarrollo de las políticas públicas. Dadas las evidencias de esta investigación, los

municipios mexicanos bajo estudio cumplen con esta premisa, aunado al hecho de que se está generando un proceso de aprendizaje colectivo de organización y participación gobierno – sociedad.

Al amparo de estos hallazgos, se confirma la consideración teórica de que la política está organizada por una lógica de la pertinencia, en la cual los individuos y la organización frente a una nueva situación, tratan de asociarla con una situación para la cual ya existen las reglas. Asimismo, frente a los cambios políticos que se expresan mediante la alternancia en su interacción con el entorno, el tipo de cambio que se observa en los municipios bajo análisis, son los relacionados con las estructuras internas y la organización de la gestión; y de manera incipiente, las relacionadas con las ideas, concepciones y códigos culturales de la institución.

Un aporte metodológico relevante de esta investigación son los sistemas de medición que permitiera evaluar la medida en la que cada uno de los municipios bajo estudio han considerado las técnicas y los preceptos de la NGP y de la gobernabilidad democrática en sus principales acciones; parámetro que además posibilita afinar el análisis mediante una base numérica, con la intención de comparar e interpretar los datos y así llegar a conclusiones más realistas.

En relación con la prueba de hipótesis, éstas se atendieron con las evidencias de la investigación de campo, tanto documentales como las derivadas de la aplicación del instrumento de medición, permitiendo: aceptar la hipótesis H1, en el sentido de que la estructura organizacional y la mejora regulatoria tienen una fuerte correlación positiva, cuando una aumenta la otra también; confirmar la hipótesis H2, lo cual significa un hecho relevante, ya que la estructura organizacional y el gobierno electrónico tienen una débil correlación positiva, es decir, al aumentar una la otra aumenta muy poco; confirmar la

hipótesis H3, situación que deja entrever que la estructura organizacional y la participación ciudadana (cogestión) tienen nula variabilidad; confirmar la hipótesis 4, en la que la estructura organizacional y la participación ciudadana (cliente) tienen una fuerte correlación positiva, cuando una aumenta, la otra también; confirmar la hipótesis H5, al existir una relación de dependencia poco más que moderada entre la mejora regulatoria y el gobierno electrónico; corroborar la hipótesis H6 que señala que la mejora regulatoria y la participación ciudadana (cliente) tienen una correlación casi perfecta, como aumenta una aumenta la otra; confirmar la hipótesis H7 que establece que la estructura organizacional, la mejora regulatoria y el gobierno electrónico tienen una correlación de determinación, en la que el desempeño de la estructura organizacional tiene una fuerte influencia en la mejora regulatoria y en el gobierno electrónico; lo que confirma la tesis de la NGP, en el sentido de incorporar en la administración pública esquemas de organización posburocrática, que tengan como eje central la vinculación entre eficiencia y descentralización, manteniendo la profesionalización, como un aspecto esencial del modelo burocrático weberiano.

Con el desarrollo anterior de la correlación de variables, se comprueban los puntos de inflexión donde se separa la estructura organizacional de las otras, como variable independiente.

Las variables trabajadas con esta metodología pueden sufrir cambios en la importancia de su incidencia; esto es, pueden pasar de ser variables dependientes a independientes o viceversa, dado el contexto socioeconómico y la línea política del gobernante en turno.

Visto a la luz de las evidencias, el aporte de la NGP al desempeño de las administraciones municipales bajo estudio, es aún incipiente, pero prometedor. Más allá de distinguos políticos, ha ido permeando una cultura de la eficiencia y del desempeño, en la que la evaluación concentra su atención en actividades de la acción pública, tales como el

desempeño del personal, la calidad de los bienes y servicios, la satisfacción del ciudadano usuario del servicio, la desregulación y la aplicación de la tecnología informática.

Conviene destacar que en lo relacionado a la evolución de una gobernabilidad democrática en el ámbito local, ésta resulta limitada, ya sea por la falta de una tradición propia de democracia local en México, la falta de representatividad para ejercer la democracia participativa en este ámbito y la carencia de legislación, en el que se definan procedimientos que garanticen la conformación y funcionamiento autónomo de los órganos institucionalizados de participación ciudadana.

Cabe considerar, que frente a las nuevas tendencias de la administración pública contemporánea se observa en los municipios bajo estudio, un proceso de isomorfismo mimético, que considera que la incertidumbre también es una fuerza poderosa que propicia la imitación. Cuando se entienden poco las tecnologías organizacionales (March y Olsen, 1976), cuando las metas son ambiguas o cuando el ambiente crea incertidumbre simbólica, las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo de otras organizaciones. Esta consideración teórica es aplicable al caso de la probada tendencia de los municipios, por aplicar las recomendaciones de la NGP y de la gobernabilidad democrática.

El contexto institucional en el que se desenvuelven las administraciones públicas municipales es un factor clave a considerar, tales como las reglas institucionales formales y los lineamientos jurídicos, las bases programáticas y las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, en el desempeño de sus funciones, la separación entre un partido político y el gobierno se ha vuelto un tema importante en la transición democrática de México, que se expresa en que los mecanismos de reclutamiento se han vuelto más plurales y menos influidos por el partido.

En cuanto a la estacionalidad o emergencia de nuevos códigos institucionales, se considera que la administración pública es lenta en su accionar; aun así, el contexto exige nuevas demandas, modificación de circunstancias. Por su parte, el actor político ventila la percepción ciudadana sobre los procesos de gestión deficientes, demandas irresueltas y ante contextos de competencia política, esto es un detonador que, junto con un incremento cualitativo de la sociedad civil, obliga a las administraciones municipales a modificar procesos en la búsqueda de una mayor eficiencia en sus productos.

En este mismo orden de ideas, es preciso destacar que la persistencia de periodos trianuales de gobierno sin reelección, la ausencia de un servicio civil de carrera y la imperfección de métodos de representación en los cabildos, son factores estructurales que impiden la acumulación de aprendizajes y la sostenibilidad de prácticas exitosas de gobierno; esto significa que al no contar con códigos institucionales que incentiven la capacidad institucional, los esfuerzos de los gobiernos locales serán efímeros.

La competitividad electoral en los tres municipios se relaciona positivamente con el número de innovaciones en la gestión local, ya que los alcaldes en un contexto de elecciones cerradas, tienden a innovar buscando mejorar la imagen de la administración pública local y capitalizarla políticamente, por lo que los cambios políticos ya han empezado a cumplir su promesa de tener un efecto más duradero, obligando a todos los partidos en el gobierno a tener un mejor desempeño, si se aspira a ganar la siguiente elección. Elecciones reñidas y liderazgo de los alcaldes, son factores importantes que contribuyen a incrementar la eficiencia del aparato público; empero, los cambios políticos *per se* no generan transformaciones, lo cual se debe a que el cambio político es condición necesaria pero no suficiente de un cambio institucional, que contemple sustituir las prácticas informales por reglas formales reconocidas, aceptadas y acatadas por todos.

Los factores internos que influyen en la tendencia de los gobiernos locales a asumir recomendaciones y tendencias que vienen del exterior, particularmente de la NGP se debe a: la capacidad financiera de los municipios; a elecciones más competidas; el arribo de partidos políticos de oposición; la necesidad de los partidos de ejercer un gobierno efectivo, con el fin de seguir en el poder; el nivel de desarrollo económico de las ciudades y los nuevos tipos de liderazgo. Por su parte, los factores externos son: los efectos de la globalización en los gobiernos locales, que se manifiestan mediante cambios vertiginosos en materia tecnológica, comunicacional e informacional; la dimensión geográfica establece canales de comunicación que van a demandar de la gestión pública municipal otros comportamientos más productivos, por ejemplo: Zacatecas está al interior, en medio de dos cordilleras, mientras que Culiacán y Hermosillo están en la Cuenca del Pacífico; los flujos migratorios y la cercanía con los Estados Unidos, lo que le permite a la ciudadanía ver referentes modernos de gestión pública.

Culiacán, Hermosillo y Zacatecas son territorios constituidos por múltiples fuentes de expresión territorial tales como actores públicos, privados, comunitarios y organizaciones civiles. Son los partidos políticos, que a través de procesos democráticos son elegidos para ejercitar el poder, quienes afectan, influyen o controlan gente, delimitando y ejerciendo un control sobre un área específica, o como lo señala Sack (1986), un territorio específico, tal y como se documenta en esta investigación; particularmente, en el comportamiento de la variable participación ciudadana, donde cada uno de los partidos políticos en el gobierno establece diferentes mecanismos de interacción e interlocución con los comités comunitarios (PRI), asociaciones de vecinos (PAN) y comités de participación social (PRD).

Como parte de estas conclusiones, se puede señalar que para el impulso de las propuestas de la NGP en los gobiernos locales, resulta necesario - entre otras condiciones -, realizar un conjunto de disposiciones normativas, como los realizados en Italia a principios de los años noventa, en donde a los municipios italianos se les proveyó de competencias jurídicas, así como las funciones de formulación de las directrices y lineamientos, transferencias de fondos, control y evaluación, control y evaluación de los resultados y participación en los órganos de decisión. Desde el punto de vista funcional, la reelección inmediata de las autoridades municipales y la ampliación del periodo de gobierno, son temas clave de la agenda del diseño institucional del municipio.

En los municipios económicamente más desarrollados de México, los temas que dominan las agendas de las políticas municipales han comenzado a desplazarse de una preocupación dominante por proporcionar servicios básicos, a una agenda más mixta que incluye asuntos administrativos relacionados con estrategias territorializadas de desarrollo, sustentabilidad ambiental, observatorios ciudadanos urbanos y, en general, opciones previsoras del crecimiento poblacional y generación de empleos para los futuros ciudadanos.

Por último, se señalan las limitaciones que se presentan en esta tesis: una primera limitación está relacionada con las posibilidades de generalización de resultados, aunque esto es característico del método utilizado y se permite la llamada “generalización analítica”; la escasez de estudios referenciales con carácter científico acerca de la temática de los cambios políticos y los sistemas de gestión; y la escasez de recursos económicos para atender una muestra de tres municipios del país.

REFERENCIAS

- Libros:

- Aguilar, L. (2006), *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arellano, D., Cabrero, E. y del Castillo, Arturo (2000). *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del campo gubernamental*. México: Miguel Ángel Porrúa Editores - CIDE.
- Arellano, D. y Cabrero, E. (2000). “El dilema de la importancia de los modelos organizacionales (hacia la reconstrucción posmoderna del cambio en organizaciones gubernamentales mexicanas)”, en *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Miguel Ángel Porrúa Editores - CIDE.
- Aucoin, P. (1990). “Administrative Reform in Public Management Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums”, USA: *Governance*, 3 (2): 115-137.
- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: IRPP.
- Barzelay, M. (2003). *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Bozeman, B. (Coord.) (1998). *La gestión pública. Su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (1995) *Del administrador al gerente público*. México: CIDE.
- Camou, A. (1991). *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM – FLACSO, Miguel Ángel Porrúa.

- Danhke, G.L. (1996) "Investigación y comunicación" en C. Fernández Collado y Danhke G. L. (compiladores) *La comunicación humana: ciencia social*. México: Mc Graw Hill.
- De Lima, B. (Coordinadora) (2001) *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice Hall.
- Denzin, N. (1978). *The Research Act*. New York: Mc Graw Hill.
- García del Castillo, R. (1999). *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. México: CIDE.
- Gasca, J. (2009). *Geografía regional. La región, la regionalización y el desarrollo regional en México*. México: Instituto de Geografía, UNAM.
- Hall, R. (1996). *Organización, estructuras, procesos y resultados*. México: Edit. Printece Hall.
- Harmon M. y Mayer, R. (1999) *Teoría de la organización para la administración pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - Fondo de Cultura Económica.
- Hernández Sampieri Roberto, Fernández Collado Carlos y Baptista Lucio, Pilar (1991) *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Hernández, E. (2006). *Poliarquía Sinaloense. Cambio y continuidad en las elecciones de 2004*. Culiacán: Consejo Estatal Electoral de Sinaloa y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Lind, Marchal, Wathen (2008). *Estadística aplicada a los negocios y la economía*. México: Mc Graw Hill.
- Lynn, L. (1998). "La realización de las políticas como un bien colectivo: una perspectiva estratégica sobre la gestión de programas sociales", en *La gestión pública. Su situación actual*, Bozeman, B. (Coord.). México: Fondo de Cultura Económica.
- March, J. y Olsen, P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, M. (2003). *La transición votada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mertens, D.M. (2005). *Research and evaluation in education and psychology: integrating diversity with quantitative, qualitative, and mixed methods* (2a. ed.). Thousand Oak: sage.
- Metcalfé, L., Richards, S. (1987). *Improving Public Management*. Londres: Sage.

- Mintzberg, H. (1984). "A tipology of Organizational Structure" en Miller, *Organizations: A Quantum View*. USA: Sage.
- Mintzberg, H. (2005). "Gestionar el gobierno, gobernar la gestión", en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, D.C.: Editor Losada i Marrodán, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Niskanen, W.A. (1980) *Cara y cruz de la burocracia*. Madrid: Espasa - Calpe.
- North, D. (1989). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, B.J. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Pineda, N. (2000). "La sobre representación de la sierra sonorensis en el Congreso del Estado" en *Sonora: Elecciones a debate. Balance y perspectivas*. México: El Colegio de Sonora y el Consejo Estatal de Sonora.
- Poom, J. (2007). *La revolución silenciosa en la gestión pública local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos 2000-2004*. México: INAP.
- Roberts, N. (1998). "Limitaciones de la acción estratégica en las dependencias", en *La Gestión Pública. Su situación actual*. Bozeman B. (Coord.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Robles, G. (2003). *Diccionario de términos municipales*. Culiacán: Universidad de Occidente.
- Rodríguez, V. (1999). *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, M.A. (2010). *Métodos de investigación. Diseño de proyectos y desarrollo de tesis en ciencias administrativas, organizacionales y sociales*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Ruiz de Olabuénaga, J. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Sistemas, X. (2006). “Los recursos humanos en las administraciones públicas: un enfoque de gestión”. Lozada i Marrodán Carlos (ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Soria, R. (2006). “Estructuras formales e informales en las relaciones fiscales intergubernamentales, el caso México”, en *Organizaciones y políticas públicas. Una mirada desde el noroeste*. Culiacán: Once Ríos.

Verdugo, M. (2005). *Democratización del gobierno municipal. Culiacán, un estudio de caso (1983-2001)*. Culiacán: Universidad Autónoma de Sinaloa.

Weber, M. (1997). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Wright, V. (1997). “The paradoxes of administrative reform”, en Kickert, W. (ed.) *Public management and administrative reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.

Yin, R. (1993). *Case Study Research, Design and Methods*. Londres: Sage.

Ziccardi, A. (1991). *Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los Noventa*. México: Instituto Mora - Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Miguel Ángel Porrúa.

Coord. (1995) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: Miguel Ángel Porrúa - UNAM.

Zifcak, S. (1994). *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*. Buckingham: Open University Press.

- Documentos:

Arriagada, R. (2002). “Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica”. Santiago de Chile: ILPES – CEPAL, Serie Manuales No. 20.

Ayuntamiento de Culiacán, Informes de gobierno (1999-2001), (2002-2004), (2005-2007), (2007-2010).

Ayuntamiento de Hermosillo, Informes de gobierno (1998-2000), (2000-2003), (2004-2006), (2007-2009).

Ayuntamiento de Zacatecas, Informes de gobierno (1999-2001), (2002-2004), (2005-2007), (2007-2010).

Cabrero, E. (2003). “Política de modernización de la administración municipal: viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales”, en *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: CIDE.

Consejo Estatal Electoral de Sinaloa. Estadística Electoral.

Consejo Estatal Electoral de Sonora. Estadística Electoral.

Córdova, C. (2004). “La reforma regulatoria en los países de la OCDE: ¿Qué hemos aprendido?”, en Colección de documentos del Instituto internacional de gobernabilidad de Cataluña, España.

Guerrero, O. (2002). “La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en Administración pública”. México: mimeo.

Guillén, T. (2004). “Bases para una reforma constitucional en materia municipal”. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM).

Instituto Estatal Electoral de Zacatecas. Estadística Electoral.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2005). *La Enciclopedia de los municipios de México*. México.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2004). Notas sobre planeación municipal. México.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2000a), Reporte de Reforma Regulatoria. París.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. París.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1996). “Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración, PUMA. México.

Partido Revolucionario Institucional (2005) Documentos Básicos, México.

Partido de Acción Nacional (2005) Programa de Acción, México.

Partido de la Revolución Democrática (2005) Documentos Básicos, México.

Plan Municipal de Desarrollo de Culiacán 2004-2007.

Plan Municipal de Desarrollo de Hermosillo 2003-2006.

Plan Municipal de Desarrollo de Zacatecas 2004-2007.

Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNDU), 2004.

Ziccardi, A. y Saltalamacchia, H. (1997). *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales*, Cuadernos de Avances de Investigación. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Ziccardi, A. (2002) “La participación ciudadana en la gestión municipal. Notas a partir de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional”. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

- Documentos en línea:

Aguilar, L. (2007). “El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza”. Disponible en <http://www.clad.org.ve/congreso/aguilar.pdf> (consultada en mayo de 2007).

Amorós, M. (2006) “Participación ciudadana y posburocracia en el gobierno local”. Disponible en <http://www.desarrollo local.org/documentos/participación 1.htm> (consultada en marzo de 2005).

Arellano, D. (2003) “Nueva gestión pública y diseño político-institucional. Implicaciones para un país como México”, en Tecnología para la organización pública (TOP), biblioteca virtual. Disponible en <<http://www.top.org.ar/boletin3.htm-79k>> (consultada en abril de 2007).

Ayuntamiento de Culiacán (2005-2007). Disponible en <<http://www.culiacan.gob.mx>> (consultada en marzo de 2008).

Ayuntamiento de Hermosillo (2004-2006). Disponible en <http://www.hermosillo.gob.mx> (consultada en septiembre de 2006).

Ayuntamiento de Zacatecas (2005-2007). Disponible en <http://www.capitalzacatecas.gob.mx> (consultada en abril de 2008).

Cabrero, E. (1999). “Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México”, en Cuadernos de discusión de la Agenda de la reforma municipal, <<http://www.municipio.org.mx>> (consultada en febrero de 2008).

Cabrero, E. y Peña, J. (2005) “Instrumentos del *New public management* para construir una *New public governance*. El caso de los gobiernos locales en México. Disponible en www.premiomunicipal.org.mx/Premio2004/docs/Instrumentos_New_Public_Governance.doc (consultada en febrero de 2007).

Cistoldi, P. (2002) “Gobierno electrónico: contextos, coyunturas y procesos”. Disponible en <<http://www.ag.org.ar/4congreso/Ponencias/Petrone/doc>> (consultada en febrero de 2006).

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (2007) “ABC de la Mejora Regulatoria”. Disponible en <www.cofemer.gob.mx> (consultada en noviembre de 2007).

García del Castillo, Rodolfo (1999) “La modernización administrativa y los servicios públicos municipales”, en Cuadernos de discusión de la Agenda de la reforma municipal. Disponible en <<http://www.municipio.org.mx>> (consultada en febrero de 2008).

Gómez, M. (traductora) “La experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre” (Brasil). Disponible en <<http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu/bp047.html>> (consultada en abril de 2006).

Gondar, J. (2000). Modernas tecnologías estadísticas al alcance de su mano, Internet, España.

López, A. (2005). “La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual”. Disponible en <www.inap.gov.do/images/stories/La_Nueva_Gestión_Pública.pdf> (consultada en junio de 2007).

Merino, M. (2003). “Los desafíos de la administración municipal”. Disponible en www.ciapem.org.mx/work/sites/CIAPEM/resources/PDF_Content/139/Dr%20Mauricio%20Merino.pdf (consultada en agosto 2008).

Moreno, J. (2007). “Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México”, en Revista de Ciencia Política, vol.27, número2, Santiago de Chile. Disponible en <<http://www.scielo.cl/scielo.php>> (consultada en mayo de 2007).

Organización de los Estados Americanos (OEA) - Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD) (2002) “Aplicación de mejores prácticas para el desarrollo”. Disponible en <www.revistainterforum.com/espanol/pdfes/Gob_Electr_Compras.pdf> (consultada en octubre de 2008).

Pérez, J. (2003) “La gobernabilidad democrática. Una aproximación al concepto”. Disponible en www.monografias.com/trabajos_27/gobernabilidad/gobernabilidad_shtml-106k (consultada en septiembre de 2008).

Repetto, F. (2003) “Capacidad institucional: un camino para enfrentar los desafíos de la política social”. Disponible en www.ciesu.edu.uy/universalismo/repetto2.pdf (consultada en febrero de 2006).

Rivas, JA. (2003) “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”. Disponible en <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf>> (consultada en febrero de 2008).

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), (2006) “La gobernabilidad democrática local”: Disponible en www.infanciaygobernabilidad.org/red/index.php?option.

- Revistas:

Araujo, M. (2001). “La relación entre ciudadanía activa y administración municipal en la configuración de una formación político – organizacional: los casos del Proyecto de salud mental de Belo Horizonte y del Presupuesto participativo de Porto Alegre. Caracas: revista Reforma y Democracia núm. 21 del CLAD.

Barzelay, M. (2001). “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos”. Caracas: revista CLAD Reforma y Democracia núm. 19.

Carrera, A. (2004). "Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)". Caracas: CLAD.

Díaz V. y Amaro, M. (2002). "Mejora regulatoria: alcances y retos". Caracas: revista Reforma y Democracia del CLAD núm. 31.

Díaz-Cayeros, A. (2004). "Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano". México: Revista Política y Gobierno Vol. XI, CIDE.

Echeverría, M. y Rincón, A. (2000). "Ciudad de Territorialidades. Polémicas de Medellín". Bogotá: revista Investigaciones 22, Centro de Estudios del Hábitat Popular - CEHAP – Universidad Nacional de Colombia.

Font, J. y Blanco, I. (2005). "¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación". Caracas: revista Reforma y Democracia del CLAD núm.31.

Longo, F. y Echebarría, K. (2000). "La nueva gestión pública en la reforma de núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas". Caracas: CLAD.

Meneguzzo, M. (1998). "Repensar la modernización administrativa y el *new public management*: la experiencia de los municipios italianos (innovaciones y desarrollo de la capacidad del gobierno local)". Caracas: Revista Reforma y Democracia núm.11 del CLAD.

Ospina, S. (2002). "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora", en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

Poom, Juan (2007). "Las elecciones locales en Sonora, 1997 - 2006. Los alcances de la competitividad electoral". Hermosillo: Región y Sociedad. Revista de El Colegio de Sonora.

Tamayo, R. y de Haro, A. (2004). "El proceso de mejora regulatoria en el municipio urbano mexicano: una primera aproximación". México: Gestión y Política Pública, Volumen XI11, núm. 2, CIDE.

Uvalle, R. (2006). “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado”, en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, en ciudad de Guatemala.

Veneziano, A. (2000). “La participación en el diseño e implementación de políticas públicas en la descentralización del gobierno municipal de Montevideo (1990-2000). Evaluación y perspectivas de 10 años de gobierno de izquierda”. Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo.

Ward, P. (1995). “De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México”. México: revista Política y Gobierno, volumen 5, número 1.

ANEXOS

Anexo 1

Check list organizativo

Nombre del municipio

Nombre del entrevistado

Cargo: _____

Fecha: _____

1. Estrategia y objetivos de la organización

¿Tiene la organización definida una estrategia?

¿Están definidos los objetivos de la organización? ¿Con qué rigor están definidos los objetivos?

¿Son coherentes las estrategias y los objetivos con el entorno?

¿Cuál es el grado de difusión interno y externo de las estrategias y de los objetivos?

¿Se revisan las estrategias y los objetivos de la organización ante cambios en el entorno y en las necesidades de los ciudadanos usuarios?

¿Existe un seguimiento del cumplimiento de las estrategias y de los objetivos?

2. Estructura formal e informal

¿Cuál es el peso jerárquico real entre el nivel estratégico y el operativo?

¿Cuántos departamentos hay? ¿Cuántas direcciones de área hay? ¿Cuántas direcciones generales?

¿Cuál es el número del personal sindicalizado, de confianza y de honorarios?

¿Cuál es el peso del personal de coordinación?

3. Estructura organizativa

En los dos últimos años se ha rediseñado la estructura organizacional?

En caso afirmativo, cuál fue el propósito de tal rediseño?

La actual estructura organizacional se orienta hacia las funciones (tradicional) o hacia los proyectos (matricial).

¿La toma de decisiones se hace de manera centralizada o colegiada?

4. Estructura de los empleados públicos

¿Cuántos empleados públicos prestan sus servicios en la organización?

¿Cómo es la pirámide de edad y sexo de los empleados públicos?

¿Cuál es el ratio técnico-personal de soporte administrativo?

¿Qué proporción representa los gastos de personal en el presupuesto total de la organización?

¿Qué nivel académico promedio se observa entre el personal?

5. Las funciones y los procesos administrativos

¿Están bien definidas y son conocidas las funciones de los puestos de trabajo? ¿y de las unidades?

¿Existen manuales de procedimientos? ¿Cuál es el grado de utilización?

¿Se han hecho esfuerzos para racionalizar los procedimientos durante los dos últimos años?

6. El clima organizativo y la motivación de los empleados públicos

¿Desarrolla en su trabajo varias funciones distintas? ¿Tiene una cierta capacidad de autonomía en la ejecución de sus funciones? ¿Su salario se ajusta a las habilidades y al esfuerzo necesario para el desarrollo de sus funciones?

¿Tiene suficientes posibilidades de promoción en su puesto y en su ámbito de trabajo?

¿Tiene acceso a la formación que facilita su organización? ¿Cómo valora los contenidos formativos?

¿Cuántos cursos de capacitación o actualización has recibido?

¿Cuál es el contenido de éstos?

¿Sus superiores son sensibles a sus propuestas en temas relacionados con el trabajo?

¿Sus superiores le dan una cierta autonomía de acción en el desarrollo de sus funciones?

¿Existen problemas de comunicación entre los miembros de su unidad? ¿Cuál es la competencia técnica de sus compañeros? ¿Cuál es el ambiente de trabajo?

¿Se siente autorrealizado en su trabajo?

¿Aconsejaría a un familiar o amigo a trabajar en su organización?

¿Existe un plan de formación? ¿Cuáles son sus objetivos?

¿Cuál es el porcentaje de empleados que han participado en los programas de formación?

¿Cuál es el nivel de relación dentro y fuera del trabajo con los compañeros de otras unidades?

¿Se siente muy ligado a la organización en la que trabaja y sus objetivos?

7. Mejora regulatoria

¿El municipio cuenta con un programa y/o acciones para el fomento empresarial?

¿Qué acciones en materia regulatoria se han realizado?

¿Se ha simplificado los trámites de mejora regulatoria?

¿Cuántos días dura el trámite para la instalación de nuevas empresas?

¿Cuál es el monto de financiamiento a proyectos productivos?

8. Gobierno electrónico

¿Hay un plan informático de la organización? ¿Hay una unidad o puesto responsable de la informática?

¿Cuál es el volumen personal PC?

¿Están todos los recursos informáticos homologados por la unidad de informática?

¿Están actualizados todos los PC y los programas?

¿Cuánto es el monto de inversión anual, destinado a modernizar el equipo informático?

9. Participación ciudadana

¿Existe oficina o ventanilla de atención expresa a la ciudadanía, con registro de sus demandas?

¿Operan mecanismos de consulta y vinculación como “cabildo abierto”, “día ciudadano”, “cabildo itinerante”, etc.?

¿Se promueven programas o acciones con participación ciudadana?

Mencione tres acciones realizadas y resultados obtenidos para promover la participación ciudadana: