

APLICACIÓN DE SISTEMAS DE MEDICIÓN DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL EN TRES GOBIERNOS LOCALES MEXICANOS (1998-2008)

Dr. Carlos López Portillo Tostado

Maestro en Gestión y Política Pública por la Universidad de Occidente, Unidad Culiacán y Doctor en Educación y candidato al grado de doctor en Ciencias de la Administración por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor Investigador de la Universidad de Occidente en Culiacán, Sinaloa, México.
E-mail: clportillo@culiacan.udo.mx
carloslopezportillo@hotmail.com

Dr. Rigoberto Soria Romo

Licenciado en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad de Guadalajara y Maestro en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, (CIDE). Doctorado en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I, desde 2006. Profesor Investigador de Tiempo Completo adscrito al Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.
E-mail: soriaromo@yahoo.com.mx.

El propósito de esta comunicación es analizar e interpretar los datos derivados de un sistema de medición mediante la técnica de valorización de asignaciones, para identificar los grados de intensidad en la aplicación de los postulados y técnicas recomendadas por la Nueva Gestión Pública (NGP), en un contexto de competencia política y tomando como periodo de análisis la década 1998-2008. Se ejemplifica con los municipios de Culiacán, Sinaloa, donde no se ha presentado alternancia en el partido político gobernante en el periodo considerado; Hermosillo, Sonora y Zacatecas, Zacatecas, que son municipios en los que sí se ha presentado la alternancia política. Se toma al municipio de León, Guanajuato como caso espejo o modelo de municipio. Se concluye que los gobernantes de partidos más conservadores y de naturaleza empresarial (PAN) dan mayor énfasis a variables como estructura organizacional y mejora regulatoria que partidos tradicionales como el Partido Revolucionario Institucional (PRI) o de izquierda como el Partido de la Revolución Democrática (PRD). En relación a la incorporación de tecnologías de la información y de la comunicación, todos los partidos le dan importancia así como a la participación ciudadana, aunque con diferentes matices. La comunicación presentada es un primer resultado de un proyecto más amplio de investigación que incluye otras ciudades y temas adicionales como las finanzas públicas.

Palabras clave: nueva gestión pública, alternancia política, estructura organizacional, participación ciudadana.

Recibido: 19-07-2011

Aceptado: 03-10-2011

Abstract

The purpose of this paper is to analyze and interpret data coming from a measurement system using the technique of valuation of weights, in order to identify the degrees of intensity in the application of the principles and techniques recommended by the New Public Management (NPM) theory in an electoral competitive environment. We take as analysis period from 1998 to 2008. We exemplified with the municipalities of Culiacan, Sinaloa, where there have been no electoral party substitution in the period considered, and Hermosillo, Sonora and Zacatecas, Zacatecas, which are municipalities in which there has been political substitution in the ruling party. The municipality of Leon, Guanajuato is taken as a role model of municipal government. We conclude that when the ruling party is of conservative nature, a greater emphasis is placed in variables such as organizational structure and regulatory improvement. This is the case of the National Action Party (PAN) in contrast with traditional parties like the Institutional Revolutionary Party (PRI) or leftist organizations such as the Democratic Revolution Party (PRD). All of the municipal governments, regardless of ideology, consider essential to incorporate technologies of information and communication, to improve services. Finally all parties give importance to citizen participation, albeit with different orientation.

Keywords: new public management, political change, organizational structure, citizen participation.

IMPLEMENTATION OF INSTITUTIONAL CAPACITY MEASUREMENT SYSTEMS IN THREE LOCAL GOVERNMENTS IN MEXICO (1998-2008).

Dr. Carlos Lopez Portillo Tostado

Master in Public Management from the Universidad de Occidente, Culiacan. Doctorate in Education and candidate for the degree of Doctor of Science Administration by the National Autonomous University of Mexico (UNAM). Research Professor of the Universidad de Occidente in Culiacan, Sinaloa, Mexico.
E-mail: clportillo@culiacan.udo.mx
carloslopezportillo@hotmail.com

Dr. Rigoberto Soria Romo

BA in Economics from the Faculty of Economics of the University of Guadalajara and Teacher in Public Administration from the Research Center and Teaching in Economics (CIDE). Doctoral Studies in Organization in the Autonomous Metropolitan University Iztapalapa. Member of the National Research System, Level I, since 2006. Full-time Research Professor attached to the Department of Public Policies of the University Center of Economics and Administrative Sciences University of Guadalajara.
E-mail: soriaromo@yahoo.com.mx.

1. INTRODUCCIÓN

La ciudadanía de nuestro país luchó décadas para lograr la alternancia política y la democracia representativa. El primer ámbito de gobierno en que se observó dicha alternancia fue el municipal, cuyo primer hito notable fue el triunfo de Ernesto Ruffo Appel en el municipio de Ensenada, Baja California en 1986 (Espinoza 1998: 35), que en 1989 se convertiría en primer gobernador de dicha entidad federativa. A partir de este evento la alternancia político-electoral tanto a nivel municipal como en las entidades federativas, es un fenómeno común.

De ahí la importancia de preguntarse ¿Cuál ha sido el efecto de la alternancia político electoral en la modernización de los sistemas de gestión de los gobiernos locales, específicamente municipales? Con esta interrogante nace la idea de realizar la presente investigación, que analiza comparativamente el proceso de modernización en tres municipios del país, buscando identificar sus capacidades institucionales y establecer acciones, avances y déficit institucional en cuatro variables: estructura organizacional, mejora regulatoria, gobierno electrónico y participación ciudadana. La variable independiente es la alternancia político electoral.

Para efecto de análisis e interpretación de esta investigación, se considera el cambio adaptativo, mismo 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.

El objeto de estudio del trabajo son los municipios de Culiacán, Hermosillo y Zacatecas, tres ciudades capitales, que fueron seleccionados, porque son municipios en los que la alternancia ha ocurrido a diferentes ritmos. Por ejemplo el municipio de Culiacán, capital del estado de Sinaloa, ha sido gobernado por el Partido Revolucionario

Institucional (PRI)¹ en los cuatro trienios bajo estudio (1998-2008), por lo que no ha habido alternancia, sino continuidad. Hermosillo, capital del estado de Sonora, ha sido gobernado por el PAN en los tres últimos trienios (1998-2006), siendo relevado por el PRI en el periodo 2006 – 2009. Por último, Zacatecas, en donde las autoridades municipales han sido del PRD en los tres trienios previos y fue sustituido por el PAN en el periodo 2007-2010.

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. Se toma como marco referencial el modelo de la Nueva Gestión Pública (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 técnica estadística utilizada para medir la intensidad de los gobiernos locales con relación a la NGP, es la valoración de asignación, (Lind y otros, 2008).

2. DESARROLLO DEL TEMA

2.1 FUNDAMENTACIÓN

Nuestro marco teórico tiene como base la corriente denominada nueva gestión pública (NGP). Las definiciones de la NGP son variadas y genéricas, por ejemplo para Pollit y Bouckaert (2000) 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. Lo anterior implica que los cambios sugeridos por esta teoría se orientan hacia la distribución de la autoridad, la división del trabajo y el flujo de la comunicación, dentro de la organización.

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: a) 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; b) la segunda identifica la NGP 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. Finalmente, la tercera sería completamente normativa e identifica la NGP 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: 6).

Las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1995: 32), inspiradas en la NGP son las siguientes:

a. 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 remover 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.

- b. Asegurar el desempeño, control y rendición de cuentas. Entre las herramientas de este tipo de reforma se pueden enunciar los acuerdos de desempeño y su medición, evaluación de programas y rendición de cuentas.
- c. Desarrollar la competencia y la elección. Se busca 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 de usuario, concesiones, privatizaciones, asociaciones con el sector privado, etcétera.
- d. 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.
- e. 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 en la orientación al cliente.
- f. 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 eficientar los procesos internos de la administración, así como los servicios brindados.
- g. 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 su costos de transacción y de producción.
 - h. 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.

De acuerdo a las propuestas de la NGP, se ha seleccionado una serie de variables representativas que servirán para comparar los tres municipios señalados anteriormente. A los que se añade el municipio de León, Guanajuato, considerado un modelo de aplicación de la NGP, por lo que aquí se toma como modelo de municipio ideal. Estas variables son:

- a. Estructura organizacional. Para Mintzberg (2004) es el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo, en tareas distintas y la posterior coordinación de las mismas.
- b. 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).
- c. Gobierno electrónico. Según Cistoldi (2002: 4), el gobierno electrónico se caracteriza por ser un conjunto de iniciativas y programas, que incorpora el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación (NTIC) a la labor gubernamental, generando nuevas modalidades de gestión y administración. Estas comprenden, 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, entre otras labores básicas del gobierno.

- d. Participación ciudadana. Ziccardi (2002: 302) la define como “los diferentes tipos de experiencias que remiten a la intervención de los individuos en actividades públicas, para hacer valer sus intereses sociales”.

2.2 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La presente es una investigación exploratoria, que forma parte de un proyecto más amplio donde se analizarán temas tales como la orientación de las finanzas municipales según el partido político gobernante, otros procesos de participación ciudadana como los presupuestos participativos, entre otros. Por otra parte, es básicamente una investigación cualitativa que es apoyada por un método de ponderación estadística.

En relación a las estrategias e instrumentos de recolección de datos, se destaca que 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, y archivos, entre otros. En segundo lugar, la colecta de información directa (información primaria) se hizo a través de instrumentos como entrevistas (15) y cuestionarios (7), aplicados a directores de área y responsables de desarrollo organizacional de los diferentes municipios.

Para el procesamiento estadístico, se utiliza la técnica estadística de valorización de asignaciones (Lind, Marchal, y Wathen, 2008) de las cuatro variables mencionadas: estructura organizacional, mejora regulatoria, gobierno electrónico y participación ciudadana.

Esta ponderación se aplica con la finalidad de disponer de un parámetro que permita 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 en sus programas y acciones de gobierno. Dicho parámetro además posibilita comparar los municipios 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:

$X = (10/Y)$, donde X: valor de cada característica; Y: número total de características de la lista.

Lo anterior permite observar cuál de los municipios bajo estudio utiliza con mayor o menor intensidad las técnicas y herramientas de la NGP. Dada esta formulación el máximo que puede alcanzar la intensidad de una variable es 10, y el valor de cada una de las características es mayor o igual a 1, dependiendo del número de características o acciones (Y) en una variable. Esta técnica, aunque sencilla permite determinar y cuantificar el municipio que lleva un mayor avance en la instrumentación de las variables que representan la NGP y hacer comparaciones entre ellos. 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:

- a. 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 subvariables: co-gestión en los asuntos públicos y la visión del

ciudadano como cliente.

- b. Se enlistan las características de cada variable ordenándolas de mayor a menor impacto, y se realiza la revisión de cuales cumple cada una.
- c. Se realiza la valorización de las características de cada variable, tomando un número de preguntas o características de cada variable, cuyo valor total es siempre 10.
- d. Al cumplir con los pasos anteriores, se procede a 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.
- e. Al tener el nivel de intensidad de cada una de las variables, se puede comparar entre los municipios bajo estudio. Así, se demuestra qué gobierno municipal se acerca más al cumplimiento de las propuestas de la NGP.
- f. Finalmente, se obtiene el índice de la NGP al sumarse los resultados de los cinco cuestionarios, siendo el valor final su grado de intensidad.

3. RESULTADOS

Cada una de las variables reseñadas anteriormente, se subdividen en acciones, las que se ponderan mediante la técnica estadística de valorización de asignaciones aplicada a los tres municipios seleccionados, Hermosillo, Culiacán y Zacatecas, y al municipio modelo (León, Guanajuato) para posibilitar su comparación. La primera variable a analizar es la estructura organizacional, integrada por una serie de acciones destinadas a cambiar la lógica funcional de la burocracia. Los resultados miden la intensidad con que los gobiernos locales han asimilado de manera práctica las propuestas de la NGP relacionadas con esta variable. Los resultados se presentan en la siguiente tabla.

Los datos de la tabla 1 muestran que las administraciones municipales del PAN en Hermosillo, dan un mayor cumplimiento a las recomendaciones de la NGP

encuentra a estructura organizacional, buscando una mayor eficiencia, efectividad y calidad del servicio, mediante la implementación de manuales de procedimientos, un sistema de indicadores de desempeño, certificación de procesos y cursos de capacitación; se han implantado estructuras organizacionales más horizontales, 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 PRI en Culiacán muestran menor intensidad en esta variable, al contar con acciones relativas a los manuales de procedimientos en la totalidad de las áreas, con un sistema de indicadores recomendados por la *Agenda*

*desde lo Local*² 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 PRD manifiestan una muy baja intensidad con la NGP en lo que respecta a la estructura organizacional, 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.

TABLA 1.

VALORACIÓN DE LA INTENSIDAD DE LA NGP EN ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL (1998-2008)

Tipo de acciones o características	Culiacán	Hermosillo	Zacatecas	León
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

Fuente: Elaboración propia. Valor por asignación: 1.111

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.

En lo que se refiere 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. Es conveniente señalar que les falta integración internacional. En ese sentido, ambos municipios han abordado dos de las tres esferas de acción propuestas por Tamayo y de Haro (2004): 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 2).

TABLA 2.
VALORACIÓN DE LA INTENSIDAD DE LA NGP EN MEJORA REGULATORIA (1998-2008)

<i>Tipo de acciones o características</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

Fuente: Elaboración propia. Valor por asignación: 1.429

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 3).

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 adoptan 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.

TABLA 3.
VALORACIÓN DE LA INTENSIDAD DE LA NGP EN GOBIERNO ELECTRÓNICO (1998-2008)

<i>Tipo de acciones o características</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-government 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

Fuente: Elaboración propia. Valor por asignación: 1.429

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 4).

TABLA 4.
VALORACIÓN DE LA INTENSIDAD DE LA NGP EN PARTICIPACIÓN CIUDADANA (VISIÓN DEL CIUDADANO COMO CLIENTE) (1998-2008)

<i>Tipo de acciones o características</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

Fuente: Elaboración propia. Valor por asignación: 1.250

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: 15), la tabla 5 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.

La tabla 6 resume los resultados. 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. 3.

TABLA 5.
VALORACIÓN DE LA INTENSIDAD DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA (COGESTIÓN) (1998-2008)

<i>Tipo de acciones o características</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

Fuente: Elaboración propia. Valor por asignación: 1.429

TABLA 6.
TOTAL DE INTENSIDAD EN LAS DISTINTAS VARIABLES DE LA NGP (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.

4. CONCLUSIONES

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. 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.

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). Entre esas acciones, encaminadas a facilitar el desempeño de los agentes económicos, minimizando los costos de transacción propios de una regulación rígida, se pueden señalar la eliminación de trámites, centros de atención empresarial, incentivos fiscales y financiamiento a proyectos productivos; 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 (2004) citadas anteriormente. 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 un 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 priista. En contraparte, dado el carácter dividido o yuxtapuesto del gobierno estatal 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 que encabezó el periodo 2007-2010, le dio 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, es conveniente señalar que las administraciones priístas de Culiacán y panistas de 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 de Culiacán han orientado sus esfuerzos en promover la participación institucionalizada, a través de la conformación de comités comunitarios en colonias

populares, el Consejo de Planeación Municipal (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: 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, que 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 que proviene de un partido distinto (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 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.

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 (Font y Blanco, 2004: 7). 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 gestión, 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.

La NGP avanza en los municipios mexicanos. Se consolida más en ayuntamientos gobernados por partidos más conservadores como el PAN en México, pero ninguno se escapa a su adopción. Sin embargo es necesario observar que ningún ayuntamiento analizado, independientemente del partido en el poder ha cumplido dos recomendaciones clave del la NGP: el establecimiento de un Servicio Profesional de Carrera o su equivalente y el achicamiento del aparato administrativo municipal. Lo anterior implica que en México, prácticamente en todos los niveles y ámbitos de gobierno, con sus honrosas excepciones, predomina el “sistema de botín”, mediante el cual al llegar un partido o un nuevo presidente a la administración municipal desplaza los funcionarios anteriores e incorpora gente de su equipo, sin importar su experiencia y en muchas ocasiones con el único mérito de haber participado en la campaña política o haber colaborado en la misma. Lo anterior implica que cada tres años se pierde la experiencia de los funcionarios, se borra la memoria histórica del ayuntamiento y se pierde una enorme capacidad de gestión y de resolución

de problemas. Urge que los municipios mexicanos incorporen estas propuestas claves de la NGP.

5. NOTAS

1. El PRI es el partido formado por los vencedores de la Revolución Mexicana gobernó al país entero durante 70 años, tanto a nivel federal, como en el control de las cámaras de Diputados y Senadores a nivel federal; de los gobiernos estatales y sus congresos y de la vasta mayoría de municipios. Esta situación comenzó a cambiar en los años ochentas del siglo XX hasta que en el año 2000 llegó la oposición al gobierno nacional a través del Partido Acción Nacional (PAN) de corte derechista y conservador. Por su parte, el PRD, surge a fines de los años ochenta aglutinando diversos grupos de izquierda
2. Agenda desde lo Local es un programa de asesoría y apoyo técnico federal a través de la Secretaría de Gobernación.

6. REFERENCIAS

- 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).
- Barzelay, Michael. (2003). **La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas**. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bouckaert, Geert y Pollit, Christopher. (2000). **Reforma de la Gestión Pública: Un Análisis Comparativo**.

Oxford: Oxford University Press.

- Cabrero Mendoza, Enrique y Peña Ahumada, José Antonio. (2005) Instrumentos del New public management para construir una New public governance. El caso de los gobiernos locales en México. Fuente: [www.premiomunicipal.org.mx/Premio2004/docs/InstrumentosNew Public Governance.doc](http://www.premiomunicipal.org.mx/Premio2004/docs/InstrumentosNewPublicGovernance.doc) (Consultada en febrero de 2007).
- Cistoldi, Pablo Adrián. (2002). **Gobierno electrónico: contextos, coyunturas y procesos**. Fuente: <http://www.ag.org.ar/4congreso/Ponencias/Petrone/doc>. (Consultado 17-05-2011).
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro (1998). **Alternancia política y gestión pública: el Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California**. El Colegio de la Frontera Norte.
- Font, Joan y Blanco, Ismael. (2005). “¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”. Revista Reforma y Democracia. CLAD núm.31, Caracas.
- Lind, Douglas A., Marchal, William G., y Wathen, Samuel A. (2008). **Estadística Aplicada a los negocios y a la economía**. Decimotercera Edición. McGraw-Hill. México.
- Longo, Francisco y Echebarría, Koldo. (2000). “La nueva gestión pública en la reforma de núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas”. Revista Reforma y Democracia. CLAD, Caracas.
- Mintzberg, Henry. (2004). “A typology of Organizational Structure” en Miller, Organizations: A Quantum View. USA: Sage.
- 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.
- Ospina, Sonia. (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.
- Peters, B. Gay. (1996). **The Future of Governing: Four Emerging Models**. Lawrence: University Press of Kansas.
- Tamayo, Rafael y de Haro, Antonio. (2004). “**El proceso de mejora regulatoria en el municipio urbano mexicano: una primera aproximación**”. Gestión y Política Pública, vol. XIII, núm. 2, CIDE. México.
- Ziccardi, Alicia. (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.
- Ziccardi, Alicia. (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.