

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 1870-3925

## **Alternancia política y nueva gestión pública: un análisis comparativo, 1998-2008**

Carlos López Portillo Tostado<sup>\*</sup>

Rigoberto Soria Romo<sup>\*\*</sup>

**Resumen:** ante un vacío en el tema, aquí se analiza el impacto de la alternancia política en la modernización administrativa municipal, a partir de las propuestas de la nueva gestión pública, de las que se tomaron tres variables representativas: estructura organizacional, mejora regulatoria y gobierno electrónico, además de la participación ciudadana (ciudadano como cliente y cogestión), que representan la gobernabilidad democrática, y se aplicaron en tres casos: Hermosillo, gobernado por el Partido Acción Nacional; Zacatecas por el Partido de la Revolución Democrática y Culiacán, por el Partido Revolucionario Institucional, durante tres periodos consecutivos. Se utilizaron ponderaciones y coeficientes de correlación, y la conclusión es que los gobiernos panistas tienden a ajustar más su estructura organizacional y marco regulatorio que los otros dos partidos, aunque todos los municipios han incorporado el gobierno electrónico y mecanismos de participación ciudadana institucionalizada. Ninguno ha adoptado las propuestas de reducir el tamaño del gobierno e implementar un servicio profesional de carrera.

<sup>\*</sup> Profesor-investigador de la Universidad de Occidente en Culiacán. Av. Carlos Linneo 1947-8, colonia Chapultepec, Culiacán, Sinaloa, México. C. P. 80040. Teléfono: (667) 715 5461. Correo electrónico: clportillo@culiacan.udo.mx / carloslopezportillo@hotmail.com

<sup>\*\*</sup> Profesor-investigador del Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Teléfono y fax: (33) 3770 3300, extensión 25613. Periférico norte no. 799, modulo "F", primer piso, Núcleo Universitario Los Belenes, Zapopan, Jalisco, México. C. P. 45100. Correo electrónico: soriaromo@yahoo.com.mx

**Palabras clave:** nueva gestión pública, alternancia política, estructura organizacional, mejora regulatoria, participación ciudadana, gobierno electrónico.

**Abstract:** faced with a gap on the subject, this article examines the impact of political change on municipal administrative modernization. Using the approach proposed by New Public Management (NPM), we reviewed three cases: Hermosillo, governed by the Partido Acción Nacional (PAN); Zacatecas, governed by the Partido de la Revolución Democrática (PRD); and Culiacán, governed by the Partido Revolucionario Institucional (PRI), for three consecutive periods. We used three variables characteristic of NPM: organizational structure, regulatory reform and e-government, and added citizen participation (citizen as customer and co-management), which represents democratic governance. We applied weights and correlation coefficients and concluded that PAN governments tend to adjust their organizational structure and regulatory framework more than PRI and PRD governments, although all municipalities have incorporated e-government and institutionalized mechanisms for citizen participation. None of the municipalities have adopted one of the central proposals of NPM: reduce the size of government and implement a municipal professional service.

**Key words:** New Public Management, political change, organizational structure, regulatory reform, citizen participation, electronic government.

## Introducción

Al comienzo de 2010, en México había 2 440 municipios, distribuidos de manera heterogénea y poco uniforme en cada entidad

federativa, ya que existen algunos con alta densidad geográfica y extensión territorial, en contraparte, en otros hay una pulverización excesiva (Oaxaca tiene 570 y Baja California cinco). Debido a tal heterogeneidad, las disposiciones legales de los marcos normativos estatales que regulan sus municipios contemplan categorías diferentes, como: ciudades, agencias, localidades, villas, sindicaturas, comisariados y rancherías, entre otras; todo ello con el propósito de facilitar su administración (Gasca 2009, 50).

En los últimos años se ha acelerado el fenómeno de la alternancia en los municipios mexicanos. Hasta 1989, sólo 39 de los 2 387 existentes eran gobernados por partidos distintos al Revolucionario Institucional, PRI (1.84 por ciento de la población). En diciembre del año 2000, dicha cifra había aumentado a más de 500, mientras que el PRI conservaba 1 382 alcaldías, de las 2 427. En términos de población, el PRI gobernaba, al final de dicho año, a 44.11 por ciento en el ámbito municipal; el Partido Acción Nacional, PAN, a 37 y el Partido de la Revolución Democrática, PRD, a 15. Para 2010 se observaba un regreso del PRI como partido predominante, pues al comenzar el año presidía 1 510 alcaldías (62 por ciento de la población); el PAN a 474 (19); el PRD a 320 (13), y otros partidos minoritarios o estatales a 136 (6) (Federación Nacional de Municipios de México, FENAMM 2010, 8). También existen 418 municipios que se rigen por usos y costumbres, todos ubicados en Oaxaca.

Este trabajo analiza la alternancia política, es decir, la posibilidad de que diferentes fuerzas alcancen el poder vía electoral, y su impacto en la administración municipal. En concreto, se pregunta ¿en qué medida y cómo repercute la alternancia política, en la modernización de los sistemas de gestión de los gobiernos locales? Con este cuestionamiento como guía se comparan tres municipios, para identificar sus capacidades institucionales y establecer acciones, avances y déficits en las variables: estructura organizacional, mejora regulatoria y gobierno electrónico, que se desprenden de la nueva gestión pública (NGP), adoptada como marco teórico. Una segunda pregunta es ¿cómo impacta la alternancia política en la incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones?, la que se resuelve estudiando los mecanismos de participación ciudadana. No se ve contradicción alguna en estas vertientes, a pesar de lo señalado por

Cabrero y Peña (2005, 1) quienes sostienen que si bien son procesos de naturaleza diferente, que en el corto plazo son difíciles de combinar y de articular, terminan convergiendo en el largo plazo.

La respuesta a las preguntas de investigación se apoya en el análisis de las ciudades de Culiacán, Hermosillo y Zacatecas, seleccionadas porque, con excepción de Culiacán, en ellas ha habido alternancia. Culiacán ha sido gobernada por el PRI en los cuatro trienios del estudio (1998-2008); Hermosillo por el PAN durante tres (1998-2006), por el PRI en el periodo 2006-2009, y en la alcaldía de Zacatecas ha estado el PRD en los tres trienios previos, aunque el PAN lo relevó de 2007 a 2010. Se utiliza el caso de León, Guanajuato, como espejo o modelo, porque ha sido estudiado ampliamente y se le reconoce como un municipio que en palabras de Cabrero y Peña (2005, 14) “han recurrido a la caja de herramientas completa” y, por lo tanto, adopta la NGP como una filosofía administrativa, en términos de Hood y Jackson (1991). Inclusive recibió, en octubre de 2009, el tercer lugar del Premio Iberoamericano de Ciudades Digitales, que lo coloca a la vanguardia tecnológica (véase la página electrónica del municipio de León, Guanajuato).

Aunado a la alternancia política, la selección de estos municipios se debe a que son capitales de estado, ubicados en el noroeste y centro norte del país, con gobiernos estatales yuxtapuestos, excepto Culiacán, y con ciertas características económicas similares. Los casos de Hermosillo y Zacatecas han vivido una segunda alternancia, lo que da la oportunidad de estudiar si las reformas administrativas o las políticas públicas implantadas por una gestión proveniente de un determinado partido se conservan e institucionalizan por otro.

De igual forma, y si se sigue a Cabrero y Peña (2005, 7-8), conviene señalar que:

[...] gran parte de las experiencias y *best practices* de referencia en la NGP, provienen del nivel local de gobierno. Tanto los trabajos de Barzelay (1992) sobre el modelo de reforma de Minnesota, o los casos que inspiran el modelo de reinversión gubernamental de Osborne y Gabler (1992) sobre diversas ciudades en los Estados Unidos, o los que refiere Borins (1998) en su estudio

sobre “innovación con integridad”, o un buen número de los casos analizados por la OCDE (1995), provienen del nivel local de gobierno. Hay por tanto una muy rica cosecha de la NGP en el espacio gubernamental local.

## Metodología

El trabajo combina el análisis de los rasgos organizacionales de las administraciones municipales, complementado con uno del comportamiento de variables e indicadores de desempeño institucional. En específico, se calcula una ponderación a las acciones que corresponden a cada variable, para medir la intensidad de los gobiernos locales en relación con la NGP. Además, se aplican coeficientes de correlación entre pares de variables, para medir su relación lineal, tomando como muestra los cuatro municipios.

En la recolección de datos se enfatiza el análisis y la revisión de documentos y publicaciones oficiales, la consulta de planes municipales de desarrollo e informes de gobierno, entre otras fuentes de información. Se aplicaron 15 entrevistas semiestructuradas, cinco por municipio, a los servidores públicos responsables del desarrollo organizacional y directores de áreas similares. Se siguió un guión flexible de tópicos y reflexión abierta sobre diversos temas. Las entrevistas y los cuestionarios se realizaron en los lugares de trabajo de los entrevistados.

A los mismos funcionarios se les aplicó un *check list* organizativo, con el propósito de tener un panorama preciso de la organización en su conjunto, así como de las particularidades en el desempeño de sus labores. Para incrementar la confiabilidad del estudio se contrastaron los datos obtenidos de la investigación empírica, las perspectivas teóricas y la opinión del investigador (Denzin 1978, 34). La delimitación temporal del análisis se hace al ejercicio de cuatro periodos municipales (1998-2008), lo que permite visualizar la acción pública y su evolución a través del tiempo.

Entre las limitaciones del trabajo destaca la escasez de estudios acerca de la alternancia política, sistemas de gestión y participación ciudadana y también de recursos económicos, que permitió atender

una muestra de sólo cuatro municipios, por lo que sus resultados no son directamente generalizables a otras ciudades del país.

### Hipótesis

En el trabajo subyace la idea de que, ante una sociedad más crítica y más demandante, el modelo de gestión tradicional no responde a los problemas de la ciudadanía, en términos de eficiencia, eficacia y legitimidad, por tanto, el que llega a gobernar, mediante la alternancia, busca su legitimidad resolviendo las demandas ciudadanas, apoyándose en cambios en la estructura de su aparato administrativo, las prácticas organizacionales, sus estrategias de gestión y una mayor participación ciudadana.

La hipótesis del trabajo establece que en el contexto de competencia y alternancia política en el que se desenvuelven los gobiernos locales de México, la adopción de las recomendaciones y pautas de la NGP es diferenciada, dependiendo de los principios ideológicos del partido que llega al poder, de sus prioridades y de los compromisos que adopta con la ciudadanía. El grado de adopción de la NGP se medirá a través de tres variables: estructura organizacional, mejora regulatoria y gobierno electrónico, a las que se agregará la participación ciudadana, que se seleccionaron porque su seguimiento y análisis permite ubicar las estrategias y acciones que asumen los gobiernos locales estudiados en materia de modernización administrativa y democratización de la gestión pública.

### Pertinencia

En México hay una serie de estudios acerca de la gestión en los gobiernos locales, sobre todo a partir de las modificaciones del artículo 115 constitucional, según perspectivas diferentes. Un grupo de autores ha investigado sobre las habilidades administrativas y organizacionales presentes en los municipios (Cabrero y Nava 1999; Mejía 1994); otro sobre políticas públicas municipales (Cabrero 2003; García del Castillo 1999; Ziccardi y Guillén 1996); uno más acerca de gobernabilidad democrática local (Ziccardi y Guillén 1996; Merino 1994, Guillén 1996, Bazdresch 2005, Olmedo 1999); hay quienes abordan el cambio organizacional (Arellano et al. 2000) y

la modernización del aparato administrativo (Fiol y Ramírez 1995), pero está ausente el tema político. 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 (2007, 103).

Ante lo anterior, se considera que en México hay un vacío importante en el análisis de la alternancia política y su impacto en la gestión municipal. Este trabajo aporta 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 la NGP y los procesos de participación ciudadana en los gobiernos locales.

### Estructura del trabajo

Para cumplir los objetivos planteados, en el siguiente apartado se traza la evolución de la disciplina de la administración pública (AP), desde su nacimiento hasta su conversión en nueva gestión pública. En el tercero se definen las variables y acciones por comparar de los municipios seleccionados. En el siguiente se presentan los resultados del estudio y se termina con las conclusiones.

### De la administración pública ortodoxa a la nueva gestión pública

El estudio de la administración, escrito por Woodrow Wilson, publicado en 1887 (*Political Science Quarterly*, 2 de junio), se considera la obra

fundacional de la disciplina de la AP, y tiene la doble virtud de ser la primera en tratar la administración como un objeto específico de estudio, y plantear la integración de una “disciplina académica autónoma con pretensiones científicas en una sociedad compleja, democrática e industrial” (Martínez Silva 1999, 8). Dicho trabajo marca el inicio de lo que después se conoció como la “época ortodoxa” de la AP, que cubre de 1887 a 1945 (De León y Soria 2008, 98-99).

En el ensayo mencionado, Wilson presenta algunos de los grandes temas y principios que han estado presentes en los debates posteriores. En primer lugar, señala como objeto de estudio de la AP “[...] descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo pueden ser estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero y de energía” (1999, 73).

En esta frase Wilson destaca la legitimidad, la eficiencia y la eficacia como atributos de la AP, valores que predominan en la actualidad, e inserta su estudio en el campo de la ciencia política: “La ciencia de la administración es el fruto más reciente de ese estudio de la ciencia política que comenzó hace unos 22 siglos” (1999, 74). También plantea uno de los principales temas de discusión en la época ortodoxa: la dicotomía política-administración, desarrollada después por Goodnow (1999). A estos tópicos se integró la apropiación del modelo racional-legal o burocrático elaborado por Max Weber (1996), y se complementó con las propuestas tempranas, relacionadas con la organización, de Taylor (1997), Fayol (1991) y Mayo (1972) y sus colaboradores (De León y Soria 2008, 99). La época ortodoxa culmina con el planteamiento del acrónimo POSDCORB —formado por las iniciales en inglés de las fases del proceso administrativo vigente entonces: *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting y budgeting*—, propuesto por Gulick (1999), que representan las siete funciones o principios aceptados de la administración.

La época ortodoxa llega a su fin a partir de una intensa crítica desde diversos frentes. Por un lado, la psicología, la escuela de las relaciones humanas y las nuevas relaciones humanas, se opone a la teoría científica taylorista (Maslow 1999; Barnard 1999; McGregor 1999; Likert 1961), entre otros. Al modelo burocrático se le critica



desde varios flancos por un grupo de sociólogos estadounidenses, encabezado por Merton (1999) y, después, por los teóricos de la nascente subdisciplina del desarrollo organizacional (Bennis 1999). También se abandona la dicotomía política y administración (Appleby 1999), al aceptarse la inseparabilidad de ambos elementos. Asimismo, se critican los principios administrativos (Simon 1999), al considerarlos como proverbios (De León y Soria 2008, 104-105). Las críticas anteriores y las propuestas que las acompañaron integran las llamadas teorías heterodoxas, cuya vigencia se ubica entre 1945 y 1980, aunque no se logró consolidar un paradigma de la AP.

Desde la década de los años setenta el mundo vivió fenómenos que lo han transformado radicalmente. El nacimiento del movimiento hippie; la liberación femenina; la rebelión juvenil ante la guerra de Vietnam; los movimientos estudiantiles (Francia, Estados Unidos y México, entre otros países); el abandono del patrón oro, por parte de Estados Unidos, y el desorden monetario y financiero mundial; la caída del muro de Berlín; el avance de la ola conservadora en el mundo occidental, que llevó al poder a Margaret Thatcher en Inglaterra y a Ronald Reagan en Estados Unidos; la sustitución del fordismo, como método de producción dominante, y la globalización en las esferas política, económica, financiera y, en fecha más reciente, de la delincuencia organizada; la descentralización y el resurgimiento de lo local como problema prioritario, entre otros factores. Desde el punto de vista social, el surgimiento de movimientos inéditos como el feminista, el ambientalista y la proliferación de organizaciones sociales.

Los fenómenos señalados, entre otros, marcan el fin de la era moderna y el comienzo de lo que se denomina posmodernidad. Estos cambios en el mundo de 'lo real' repercutieron de manera definitiva en los diversos campos del conocimiento. La disciplina de la administración pública fue declarada en 'crisis' a principios de los años setenta (Ostrom 1974), por lo que se inició la búsqueda de nuevos paradigmas (Waldo 1980; Cabrero 1995), que tomaron diversas denominaciones como política pública, gerencia pública o *management* público, según las fuentes y orientación de los tratadistas (Soria y Gámez 2006).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para una narrativa diferente sobre la evolución de la disciplina, véase Cabrero (1998).

En forma paralela, desde principios de los años cincuenta surge la disciplina de las políticas públicas, que se plantea:

[...] como un marco de análisis que busca entender la acción gubernamental rompiendo con varios supuestos básicos de la administración pública: el análisis que se funda en la dependencia se contrapone el análisis que parte de la política pública en cuestión; a la norma jurídica como base de estudios se contrapone el proceso decisorio; al acotado campo de la administración se opone la amplia gama de vínculos e intersecciones entre los ámbitos político y administrativo. Se trata, por tanto, de un campo disciplinario que nace de la necesidad de aprender una realidad más compleja, difusa y multifacética que aquella en la que surgió la administración pública (Cabrero 1998, 21).

El siguiente paso, al menos en Estados Unidos, fue el surgimiento de la gestión o gerencia pública, cuya diferencia es un matiz semántico (Ibid., 23). Ésta aparece, como campo de estudio, en la década de 1970 e inicios de la siguiente, en dos tipos de instituciones: las escuelas de negocios o comerciales —enfoque B, de *business*— y las de política pública —enfoque P, de *public policy*— (Bozeman 1998; Cabrero 1998); este último surge, en parte, como rechazo directo a la administración pública a la vieja usanza, orientándose al análisis cuantitativo formal aplicado, sobre todo, a la economía. Sin embargo, el gobierno como su principal usuario no mostró mayor interés por dichos estudios, ni por el gran diseño de las políticas. Lo que se demandaba eran los relacionados con la gestión, por lo que a mediados de los años setenta, el profesorado orientado al enfoque P utilizó el término de gestión pública y redefinió sus programas en esta dirección. Los puntos explícitos del enfoque son: a) reconocer la importancia del análisis de las políticas para la gestión pública; b) aprender con base en la experiencia de los practicantes y c) promover el diálogo entre administradores experimentados y estudiosos de la gestión pública (Bozeman 1998, 38-39).

Por su lado, el enfoque B se ocupa de desarrollar la teoría aplicada y gran parte de la investigación. En su referente conceptual existe un marcado interés por la gestión estratégica e interorganizacional, por

lo que éste gira alrededor de procesos relacionados con el diseño de organizaciones, personal, presupuesto, etcétera. Los tópicos principales del enfoque B son: a) mayor orientación hacia la investigación y la teoría; b) capacidad de adoptar y difundir métodos, técnicas y teorías de una variedad de disciplinas; c) incorporación de comparaciones cada vez mejor desarrolladas, basadas en la experiencia de la gestión privada; d) orientación hacia la gestión estratégica; e) preocupación por cuestiones de proceso y f) mayor concentración en el administrador público de carrera, que en el ejecutivo político (Ibid., 41). Este autor propone una convergencia entre ambos enfoques para integrar una disciplina sólida (Ibid., 42).

Mientras tanto en Europa, a fines de los años ochenta algunos países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) comenzaron a aplicar lo que se conoce como NGP, que hizo un fuerte énfasis en la rendición de cuentas con base en una contabilidad estricta (Hood 1995), y cuyas bases fueron revertir dos principios cardinales de la disciplina tradicional: disminuir o eliminar las diferencias entre los sectores público y privado y el cambio de énfasis de la rendición de cuentas de los procesos hacia los resultados (Ibid., 94). El cambio ocurrió en los “estilos de gestión”, aunque no fue homogéneo ni universal en todas las naciones de la OCDE y repercutió principalmente en las de habla inglesa (Reino Unido, Australia, Canadá y Nueva Zelanda) y en Suecia. Esta doctrina pronto se exportó a Estados Unidos y a América Latina, aunque con variantes importantes, dependiendo del país receptor.

Buena parte de los elementos de la NGP en realidad no son nuevos, en el sentido de que numerosos países han implementado algunos de ellos, de facto o con otras denominaciones. De igual forma, algunas de sus principales ideas provienen de los escritos de Bentham, de los siglos XVIII y XIX, sobre filosofía de la AP, que incluye administración transparente, pago por desempeño, provisión de servicios públicos por organizaciones privadas y responsabilidad individual, entre otros (Ibid. 2001, 12554). Por otra parte, la disponibilidad de tecnología moderna permite producir y analizar la información concerniente al desempeño, carente de experiencias administrativas previas.

Aunque las fuentes de inspiración de la NGP son 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 Hood (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, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, entre otros.

En América Latina, la NGP tuvo amplia difusión a partir de la década de 1990. Ésta 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.

Las definiciones de la NGP son variadas y genéricas; por ejemplo, para Bouckaert y Pollit (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. Peters (1996) ve en las reformas de la NGP cuatro “modelos de gobernar”, que pueden coexistir en diversas proporciones: el 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.

Existe una gran cantidad de tipologías de las reformas relacionadas con la NGP y sus instrumentos, reseñados de manera extensa en Cabrero y Peña (2005, 1-6). En este trabajo el énfasis se concentra en dos, para fines de comparación y de ahí derivar las variables ya mencionadas que se van a utilizar: la planteada por la OCDE y las propuestas de Olías de Lima (2001, 10-16), que son las siguientes:

- Reducción de tamaño del sector público. Este es el primer, por no decir principal, postulado de la NGP y se refiere al tamaño, recursos, ámbito e influencia del sector público.
- Descentralizar las organizaciones públicas. Terminar con el monolitismo y el gigantismo, ya que son difíciles de controlar, y la

enorme burocracia mediatiza la capacidad de acción del gobierno. También se busca llevar los centros de decisión a los lugares donde los problemas se plantean, para acercar las organizaciones a los ciudadanos. El instrumento en el que se plasma esta idea es la agencia, cuya característica principal es su no vinculación jerárquica con estructuras centrales, que operan a través de unidades gestoras independientes.

- Jerarquías aplanadas. Busca la mejora interna de la gestión, los circuitos se acortan, y se reduce mucho el tiempo necesario para completar un proceso.
- Desburocratización y competencia. Se trata de liberar a las nuevas organizaciones del pesado lastre del procedimentalismo y formalismo, característicos de la burocracia, que en un determinado momento aseguraron la regularidad y la estabilidad en la prestación de servicios públicos, pero hoy constituyen un lastre en un entorno cambiante y dinámico.
- Desmantelar la estructura estatutaria. Los incentivos económicos son 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, genera orientación al rendimiento.
- Clientelización. La NGP ha puesto en circulación la noción de cliente como usuario de los servicios públicos. Según sus autores, esto implica un cambio radical en las orientaciones de los servicios públicos, ya que cada ciudadano trasmite su propia visión de la prestación que recibe, de su utilidad y sus preferencias.
- Evaluación. La NGP desplaza los sistemas de control tradicionales, legales y financieros contables, por la evaluación. Ésta permite conocer cómo se está haciendo o implementando un programa, quiénes son realmente sus beneficiarios y el efecto logrado.
- Cambio de cultura. El conjunto de prácticas, costumbres y hábitos de servicio determinan qué recibe el ciudadano, quién lo obtiene y en qué cantidad. 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 representa el Estado.

Por su parte, las recomendaciones de la OCDE<sup>2</sup> (1995), inspiradas en la NGP son las siguientes:

- Devolver autoridad y otorgar flexibilidad. Se busca dar al administrador y a la organización en general amplios grados de libertad en las decisiones operativas, así como remover las restricciones innecesarias en el manejo de recursos humanos y, sobre todo, financieros. Asimismo, promueve cambios organizacionales encaminados a hacer más ágil y eficiente el aparato administrativo, así como su achicamiento.
- Asegurar el desempeño, control y rendición de cuentas. Puede lograrse mediante acuerdos de desempeño, su medición y la evaluación de programas y rendición de cuentas.
- Desarrollar la competencia y la elección. Esto, 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 y asociaciones con el sector privado, entre otros.
- Proveer servicios públicos responsivos a los ciudadanos. Los gobiernos adaptan 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 gestión de los recursos humanos. Esto, mediante 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 capacitación del personal.
- Optimizar la tecnología de la información. Se incluyen medidas encaminadas a mejorar la interacción con la ciudadanía, a eficientar los procesos internos de la administración, así como los servicios brindados.

<sup>2</sup> Una descripción más detallada se puede ver en Cabrero y Peña (2005).

- Mejorar la calidad de la regulación. Se busca facilitar el desempeño de los agentes económicos, minimizar sus costos de transacción y facilitar su instalación.
- Fortalecer las funciones de dirección del gobierno central. Se pretende que los organismos centrales se enfoquen más en asuntos de estrategias de políticas, al tiempo que le provean a las instancias operacionales un amplio grado de libertad.

Hay planteamientos coincidentes sobre la NGP, aunque con matices diferentes, de académicos, servidores públicos y de organismos como la OCDE.

## Definición de categorías y variables

Son tres las variables que se toman como representativas de las propuestas de la NGP: estructura organizacional, mejora regulatoria y gobierno electrónico, a las que se agrega la participación ciudadana. Para Mintzberg (2002), la estructura organizacional es el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo, en tareas distintas y la coordinación posterior de ellas. Este tema ha sido tratado desde diferentes enfoques, ya sea con base en sus componentes, elementos, relación con el contexto, estrategia, variables determinantes y formalidad e informalidad.

La organización puede adoptar formas diferentes: es horizontal, cuando tiene que ver con la subdivisión de las tareas realizadas entre sus miembros; es vertical, cuando supone que la autoridad está distribuida de acuerdo con el nivel que ocupe en la jerarquía; es espacial, cuando 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. Y, es personal, cuando el trabajo se divide de acuerdo a la especialidad de los integrantes.

El modelo tradicional 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. El supuesto de un Estado no centralizado, de cogestión de los problemas con la sociedad, obliga a crear estructuras más horizontales, flexibles y con papeles cambiantes, que permitan movilidad ante nuevas demandas.

En el modelo tradicional, la norma jurídica es el eje alrededor del cual se toman las decisiones; por tanto, los procesos decisorios son cerrados y altamente centralizados. De acuerdo con la NGP, el Estado se repliega y se abre a 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 tienden a diversificarse e integrar la racionalidad legal, la técnica y las expectativas de los grupos sociales. Esto produce estructuras de decisión más complejas, pero basadas en la negociación y el acuerdo. La organización tradicional toma decisiones cupulares, mientras que en las posburocráticas existe la necesidad de ceder espacios con autonomía en el interior y el exterior de ellas.

En lo referente a los sistemas de evaluación con orientación a la vigilancia y supervisión administrativa, parecerían evolucionar hacia sistemas de seguimiento y autoevaluación por unidades y dependencias, en el que la medición de logros es el aspecto prioritario (Cabrero 1995, 70). La función primordial, que recompensa la organización, deja de ser el cumplimiento estricto de tareas, como en el modelo tradicional, para trasladarse a la esfera de los logros en impulsar proyectos, conciliar organismos participantes, capacidad de interlocución con otras organizaciones y con grupos de la sociedad (Ibid., 72).

Para valorar la intensidad de la estructura organizacional en la NGP, se tomarán en cuenta indicadores como la existencia de manuales de procedimientos, sistema de indicadores, certificación de procesos, reducción de plantilla, proyectos matriciales, cursos de capacitación de personal, estructura horizontal, servicio civil de carrera y gestión de recursos humanos.

### Mejora regulatoria

Tamayo y De Haro (2004) definen tres grandes esferas de acción, para analizar los avances municipales en la materia; la normativa



abarca las acciones de política que modifican los espacios de control y supervisión de las actividades desempeñadas por los particulares, ya sean empresas o individuos, y siempre implica 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 cumplir con la normatividad, sin incrementar con ello los costos sociales (Ibid., 534).

La esfera administrativa comprende acciones que modifican los procedimientos de control y seguimiento de las actividades ejercidas por los particulares, sujetos a regulación (trámites); también implica cambios en los métodos burocráticos que ellos deben cumplir, para efectuar una actividad regulada. Su objetivo estratégico es modernizar y agilizar los trámites (Ibid., 535).

La esfera institucional integra las acciones mediante las cuales se crean instancias y reglas, para operar los programas de mejora regulatoria. Éstas implican, por una parte, cambios en la estructura organizacional con la creación de oficinas o departamentos y, por otra, el establecimiento de acuerdos entre dependencias municipales, que posibiliten y garanticen su buen funcionamiento. Su objetivo estratégico es imprimir certidumbre, transparencia y continuidad al proceso de mejora regulatoria (Ibid.), que en síntesis se define como “los cambios para mejorar el desempeño, el costo y la calidad de las regulaciones y los correspondientes trámites gubernamentales” (OCDE 2000). Para operacionalizar la variable mejora regulatoria y valorar la intensidad en su aplicación en relación con la NGP, se toman en consideración los siguientes indicadores: eliminación de trámites, centros de atención empresarial, capacitación empresarial, incentivos fiscales, financiamiento a proyectos productivos, integración internacional y ventanilla única.

### Gobierno electrónico

Esta propuesta se entiende como una nueva forma de gobierno y de gestión, que fusiona el uso intensivo tanto de nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), como de modalidades de gestión y administración. Según Cistoldi (2002, 4):

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.

Entre los estudiosos del tema, existe el consenso de que las iniciativas del gobierno electrónico se estructuran a partir de tres ejes: a) la mejora en la relación del gobierno con los ciudadanos y empresas, en lo relativo a la prestación de servicios; b) el aumento de la eficacia y eficiencia de la gestión interna gubernamental y c) la potenciación y mejora de las dinámicas de gobernabilidad.

La intensidad de la adopción de la variable gobierno electrónico en lo que respecta a la NGP se mide con los indicadores siguientes: instalación de kioscos informativos; ciudad digital; comunicación con el ciudadano, mediante medios masivos; sistemas integrales de administración (cobro de impuestos); sistema electrónico de quejas, sugerencias y guías de trámites; sistema electrónico de procesos administrativos internos y página electrónica.

### Participación ciudadana

Es en la que los individuos, ciudadanos con derechos y obligaciones, deciden tomar parte en los asuntos del Estado. 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” (2002, 302). Debido a la diversidad de ideas en torno a este concepto, Ziccardi (2008, 48) propone cuatro nociones para comprenderlo de manera funcional: participación institucionalizada, autónoma, clientelística y la incluyente o participativa. La primera es la contenida en el marco legal y normativo, cuya finalidad es que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno; por ejemplo los comités vecinales o los de planeación del desarrollo municipal.

En la participación autónoma, la ciudadanía interviene a través de algún tipo de asociación civil, que, por lo tanto, no es organizada desde las instituciones gubernamentales, sino desde la propia sociedad. Como ejemplo están las muchas y variadas agrupaciones que pugnan por diversos temas: ecología, uso de la bicicleta y cuidado de bosques, entre otras.

La participación clientelística es en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan con instancias de gobierno, a través de un intercambio de bienes o favores (votos o apoyo político). Este fue uno de los principales mecanismos de sustentación del gobierno corporativo priista, el cual creó diferentes formas de representación por manzana, por colonia, por delegación (juntas de vecinos), etcétera.

En la participación incluyente o equitativa se promueve la colaboración de toda la ciudadanía, sin importar 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 gobierno local alguno del país.

En cuanto a los instrumentos o mecanismos de participación ciudadana, Ziccardi (2008) los agrupa en tres tipos: a) la consulta pública, por medio de los medios electrónicos (internet) o de comunicación (televisión, radio o teléfono) o encuestas a la ciudadanía; b) instrumentos de democracia directa, como el plebiscito y el referéndum, (Ibid., 55) y c) otros mecanismos que pueden ser activados por el gobierno local o la ciudadanía a partir de una temática o problema puntual (la pavimentación de una calle, la construcción de una obra pública, entre otros).

Los instrumentos de diseño de políticas públicas más tradicionales son los consejos de representación de ciudadanos u organizaciones de base territorial, sectorial, social o de expertos. Los consejos han proliferado y existen en todas las ciudades en diversas materias: desarrollo social y urbano, vivienda, medio ambiente, cultura, etcétera. La participación ciudadana tiene dos vertientes: la relación gobierno con el ciudadano-cliente y la cogestión.

La primera se mide a través de los indicadores o acciones siguientes: buzones electrónicos de quejas y sugerencias; línea telefónica de atención ciudadana; manuales de servicios públicos o guías de

usuarios; módulos de atención ciudadana; encuestas de opinión; métodos de consulta ciudadana; programas y premios a la calidad y auditoría ciudadana. La segunda se valora mediante los comités comunitarios; mecanismos de cogestión en toma de decisiones; transversalidad de la atención a las demandas; consejos consultivos para el diseño de políticas públicas; programas específicos de atención ciudadana; dependencias municipales de atención ciudadana y consulta pública.

### Proceso estadístico

Se utiliza la ponderación de acciones o indicadores en las variables: estructura organizacional, mejora regulatoria, gobierno electrónico y participación ciudadana en sus dos vertientes. La ponderación mide la importancia que un municipio da a una variable y, por lo tanto, se acerca más al cumplimiento de las propuestas de la NGP o la participación ciudadana. También permite la comparación con los otros municipios en estudio, y al sumar los resultados de las variables se obtiene el índice de la NGP.

Cada listado de acciones (características) suma un máximo potencial de 10 puntos, y cada acción tiene una ponderación entre 1 y 10. Se utiliza la fórmula:  $X = 10/Y$ , donde X: valor de cada característica y Y: número total de características. La ponderación de las variables se complementa con el coeficiente de correlación estadística.

## Resultados

Los resultados se presentan en dos partes: la ponderación y comparación de las variables para los cuatro municipios y la medición de la correlación entre pares de las mismas.

### Intensidad en la aplicación de las variables estudiadas

El objetivo es identificar acciones emprendidas por los gobiernos locales para cambiar la lógica funcional de la burocracia, así como medir la intensidad con que han adoptado de manera práctica las

propuestas de la NGP y la participación ciudadana. En la figura 1 aparecen los resultados.

Los datos de la figura 1 muestran que las administraciones municipales del PAN, en Hermosillo, reflejan una mayor intensidad de las recomendaciones de la NGP, al enfocarse más en los resultados, en términos de eficiencia, efectividad y calidad del servicio. Se utilizan manuales de procedimientos, sistema de indicadores de desempeño, certificación de procesos y cursos de capacitación. Por otra parte, se han diseñado estructuras más horizontales, con una mayor descentralización en su toma de decisiones, y las actividades son guiadas por proyectos matriciales. Lo anterior se explica por el origen empresarial de la mayoría de los miembros de los gabinetes panistas, lo que facilita la incorporación de técnicas de gestión empresarial, por encima del modelo administrativo tradicional.

Figura 1

Valoración de la intensidad en estructura organizacional  
(1998-2008)

Característica o indicador	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, con base en entrevistas semiestructuradas con los funcionarios responsables de la función de cada municipio y en un “check list organizativo” proporcionado por ellos. Valor por asignación: 1.111

Una explicación adicional en los programas de acción del PAN es que se pronuncia por una reforma que fortalezca la autonomía y la rendición de cuentas en los municipios, así como por el diseño de políticas públicas de largo plazo, la modernización integral que incluya la transparencia, la innovación, el uso de las nuevas tecnologías y el mejoramiento constante de los servicios públicos, la activa participación ciudadana en las decisiones de gobierno y la fiscalización de los recursos son elementos clave del nuevo municipio propugnado por este partido.

Por su parte, las administraciones del PRI en Culiacán muestran un menor grado de intensidad con la NGP, al contar con manuales de procedimientos en la totalidad de las áreas, un sistema de indicadores 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 su estructura organizacional es más tradicional, piramidal y de alta formalización, donde la lealtad y compromiso con el grupo es fuerte y prevalece un enfoque político en la resolución de problemas administrativos.

Al respecto, el PRI señala en sus Documentos básicos (2005, 179) que se pronuncia por 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. Asimismo, se declara 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.

Por su parte, las administraciones municipales de Zacatecas del PRD manifiestan una intensidad muy baja en 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 tradicional, y por el énfasis otorgado a la participación ciudadana y a los aspectos sociales en sus programas.

Ninguna de las citadas administraciones ha reducido el tamaño de su plantilla de personal, postulado emblemático para la NGP, y

el servicio civil de carrera es todavía una asignatura pendiente. Los datos señalan que en León, Guanajuato, gobernado por el PAN, desde 1989, y considerado como municipio modelo, no se han puesto en práctica las acciones mencionadas.

Figura 2

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

Tipo de características o indicadores	Culiacán	Hermosillo	Zacatecas	León
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, con base en entrevistas semiestructuradas con los funcionarios responsables de la función de cada municipio y en un “check list organizativo” proporcionado por ellos. Valor por asignación: 1.429.

Los datos muestran que en cuanto a mejora regulatoria, en Culiacán, regido por el PRI y en Hermosillo, por el PAN, tienen la misma intensidad en relación con las recomendaciones de la NGP, encaminadas a facilitar el desempeño de los agentes económicos, y minimizar los costos de transacción inherentes a una regulación rígida. Entre esas acciones se pueden señalar la eliminación de trámites, centros de atención empresarial, incentivos fiscales y financiamiento a proyectos productivos; aunque 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 administrativa y la institucional. Por su parte, en Zacatecas hay avances importantes, pero queda pendiente la creación de un centro de atención empresarial y la ventanilla única. León cuenta a cabalidad con todas las acciones comprendidas en mejora regulatoria.

En el rubro de gobierno electrónico, Culiacán, Hermosillo y Zacatecas cumplen en gran medida 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. También están las acciones 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 en un solo portal, facilitando total información sobre el gobierno. Por su parte, León cumple con todas las acciones consideradas en este rubro, con excepción de la ciudad digital (véase figura 3).

En cuanto a participación ciudadana (visión del ciudadano como cliente), las administraciones municipales en Hermosillo cuentan con un mayor porcentaje de intensidad en relación con las medidas propuestas por la NGP, en el sentido de que los gobiernos adapten un enfoque de orientación al cliente. Sus autoridades han puesto en marcha buzones electrónicos de quejas y sugerencias, normas de servicios públicos y módulos de atención ciudadana, entre otros. No se han aplicado encuestas de opinión a la ciudadanía y la auditoría ciudadana. Le sigue el Ayuntamiento de Culiacán, con un número importante de acciones para 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 y no cuenta con programas y premios para la calidad, ni con auditoría ciudadana. En Zacatecas sólo hay manuales de servicios públicos y métodos de consulta ciudadana, por lo que la plataforma tecnológica, por una parte, debe orientarse a los servicios y desplegar muchas acciones dirigidas al ciudadano-cliente. Por su parte, León 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, la permanencia del PAN de manera ininterrumpida, desde 1989 (véase figura 5).

De la participación ciudadana en la gestión pública, entendida como los programas y acciones “enfocados 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” (Cabrerero y Peña 2005, 15), la figura 5 acredita,



Figura 3

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

Tipo de características o indicadores	Culiacán	Hermosillo	Zacatecas	León
Instalación de kioscos informativos			x	x
Ciudad digital	x			
Comunicación con el ciudadano, mediante medios masivos	x	x	x	x
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, con base en entrevistas semiestructuradas con los funcionarios responsables de la función de cada municipio y en un “check list organizativo” proporcionado por ellos. Valor por asignación: 1.429.

Figura 4

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

Tipo de características o indicadores	Culiacán	Hermosillo	Zacatecas	León
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, con base en entrevistas semiestructuradas con los funcionarios responsables de la función de cada municipio y en un “check list organizativo” proporcionado por ellos. Valor por asignación: 1.250.

que más allá de las diferencias ideológicas, los tres municipios estudiados cuentan con programas y acciones orientadas a hacer más intensiva la gestión pública local.

Figura 5

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

Tipo de características o indicadores	Culiacán	Hermosillo	Zacatecas	León
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, con base en entrevistas semiestructuradas con los funcionarios responsables de la función de cada municipio y en un “check list organizativo” proporcionado por ellos. Valor por asignación: 1.429.

Los resultados se resumen en la figura 6. Se observa que en lo relativo a estructura organizacional, la mayor intensidad de uso de las recomendaciones de la NGP le corresponde a Hermosillo. En mejora regulatoria hay un porcentaje igual entre Culiacán y Hermosillo; en gobierno electrónico, Culiacán lo encabeza con acciones de uso óptimo de las TIC en participación ciudadana (como cliente), Hermosillo reúne un porcentaje mayor de acciones de clientelización; mientras que en lo relativo a la participación ciudadana (cogestión), la intensidad relativa a la participación ciudadana en la gestión pú-

blica (cogestión), los tres municipios cuentan con 100 por ciento de los programas. Cabe señalar que las acciones y mecanismos corresponden a participación ciudadana institucionalizada en la gestión pública local. Por último, también se aprecia que en León los porcentajes de intensidad son altos en todas las variables.

Figura 6

Total de intensidad en las variables de la NGP (1998-2008)

Municipios	Estructura organizacional	Mejora regulatoria	Gobierno electrónico	Participación ciudadana (cliente)	Participación ciudadana (cogestión)	Total (intensidad)
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.

Correlación entre las variables

En este apartado se estiman correlaciones de Pearson entre pares de variables, utilizando la información de los cuatro municipios. Un r positivo implica que las variables se mueven en la misma dirección y viceversa. Este coeficiente es independiente de las unidades en que se expresan las variables, y oscila entre -1 y +1. Los principales resultados se observan en la figura 7.

$$r = \frac{\sum (x-\bar{x}) (y-\bar{y})}{(n-1) S_x S_y}$$

La estructura organizacional y la mejora regulatoria tienen una alta correlación positiva (0.8415), cuando una aumenta la otra también lo hace. El gobierno se rige por normas, por tanto, toda mejora

Figura 7

Matriz de correlaciones entre las variables de Hermosillo, Culiacán, Zacatecas y León

	Estructura organizacional	Mejora regulatoria	Gobierno electrónico	Participación ciudadana (ciudadano-cliente)
Estructura organizacional	1.0000	0.8415	0.3144	0.8965
Mejora regulatoria		1.0000	0.6881	0.9810
Gobierno electrónico			1.0000	0.5345
Participación ciudadana (ciudadano-cliente)				1.0000

Fuente: elaboración propia.

regulatoria tiene que estar acompañada de instrumentos jurídicos, diseñados para reducir los costos en que incurren los particulares, la simplificación de trámites genera cambios en la estructura organizacional, con la desaparición de algunas oficinas y departamentos que dejaron de cumplir y la creación (o reforma) de otros para operar los programas de mejora regulatoria. Lo anterior representa un avance para la estructura de operación de los ayuntamientos, así como en su interacción con agentes económicos y ciudadanos.

Por su parte, la mejora regulatoria implica la eliminación de trámites o su simplificación, lo que repercute en el reajuste de la estructura administrativa, la eliminación o limitación de las oportunidades de incurrir en prácticas corruptas, la facilitación y baja en los costos económicos, que implica la creación de empresas y la generación de empleos, entre otros efectos. En resumen, se puede señalar que estructura organizacional y mejora regulatoria son variables que se refuerzan mutuamente; esta última genera una estructura organizacional más adecuada que, cuando se optimiza, se incrementan las posibilidades de perfeccionar los mecanismos de regulación, generándose un círculo virtuoso entre ambos procesos. Esta interacción está en la base de la alta correlación reportada.

La estructura organizacional y el gobierno electrónico tienen una baja correlación positiva (0.3144), es decir, al aumentar una la otra

se incrementa poco. Este resultado parece ser contraintuitivo, ya que la lógica dice que la introducción de las TIC y otras modalidades de gobierno electrónico contribuirían a mejorar la estructura organizacional y a facilitar la interrelación del ciudadano común, del emprendedor, de organizaciones y todo tipo de actores con el gobierno municipal. Lo anterior debería dar una correlación más alta.

Sin embargo, conviene señalar que un cambio siempre genera incertidumbre en todos los actores. También demanda procesos de aprendizaje, tanto de los servidores públicos como de ciudadanos y organizaciones, ya que el gobierno electrónico es prospectivo, orientado al futuro. Por lo anterior, se puede decir que la correlación tenderá a incrementarse en la medida en que la sociedad logre mayores habilidades y confianza en el manejo de los mecanismos de gobierno electrónico, y que los servidores públicos mejoren el uso de estas herramientas. Lo anterior limitará la incertidumbre asociada al cambio y consolidará los procesos de aprendizaje.

La estructura organizacional y la participación ciudadana (cliente) tienen una alta correlación positiva (0.8965), que es directa entre la búsqueda de eficacia, eficiencia y legitimidad, por medio de la estructura organizacional y la satisfacción del ciudadano/usuario, lo que se traduce en una respuesta más rápida. El costo más oneroso para el cliente es el tiempo empleado en los trámites, por lo que si la estructura organizacional, mediante la simplificación de procesos y una atención de calidad, mejora los productos y servicios, esto generará satisfacción en el cliente y legitimidad en la administración.

La mejora regulatoria y el gobierno electrónico tienen una correlación entre moderada y alta (0.6881). Este fenómeno ocurre porque cada variable conlleva elementos positivos, como la innovación, y negativos como las limitaciones en capacidades y herramientas de los instrumentadores de políticas. La mejora regulatoria tiende a la alza, porque favorece el desempeño de la organización ante la demanda del usuario, y lo legitima. El gobierno electrónico depende de la capacidad y confianza del usuario en la tecnología; por tanto, en la medida en que la sociedad se apropie de tecnología de punta y avance en sus procesos de digitalización, es más probable que esta variable tenga mayor peso entre las analizadas.

La mejora regulatoria y la participación ciudadana (cliente) tienen una correlación positiva muy alta (0.9810). En la medida en que se reduce el tiempo de los procesos y se obtiene un producto más detallado para el usuario, también disminuye el de gestión, el servicio es más responsivo a las demandas ciudadanas y la organización pública genera una buena opinión. De esta manera el gobierno es cercano a la ciudadanía, y tiene mayor grado de legitimación.

La participación ciudadana (cogestión) no guarda relación estadística con ninguna de las otras variables, para lo que existen dos posibles explicaciones: primera, estas medidas se han tomado por los partidos en el gobierno de los municipios estudiados independientemente de sus diferencias ideológicas, lo que genera una valoración total de diez en cada uno y, por ende, nula variabilidad, por lo que al aplicar la fórmula de la correlación de Pearson el resultado es 0, por tanto es un efecto meramente estadístico.

Una segunda explicación es que la participación ciudadana (cogestión) 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, mientras la estructura organizacional, el gobierno electrónico y la mejora regulatoria están enfocados a mejorar los procesos internos del aparato público, es decir, tratan de eventos y procesos por lo que al establecer una relación estadística genera un coeficiente de correlación nulo. El hecho importante por resaltar es que este resultado no contradice a los presentados antes.

## Conclusiones y tópicos de investigación

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 es tradicional o posburocrático, si su estructura decisoria es cerrada o diversificada, si sus sistemas de dirección son cupulares o gozan de algún margen de autonomía, si sus sistemas de evaluación son orientados a la vigilancia y supervisión administrativa o al seguimiento en la medición de logros, si el comportamiento organizacional está enfocado hacia el cumplimiento de tareas, me-

dian­te el im­pulso de pro­yec­tos e in­ter­lo­cución con gru­pos de la so­ciedad y el tipo de li­derazgo bu­rocráti­co o em­pren­dedor.

En el 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. Cu­liacán y Za­catecas pre­sen­tan ras­gos acentua­dos del mo­de­lo tra­di­cional, al con­tar con es­truc­tu­ras pi­ra­mi­dales con un de­seño ver­tical, ex­ce­so de man­dos je­rár­quicos, al­to gra­do de for­ma­li­za­ción y ri­gi­dez en la asig­na­ción de ro­les y fun­ciones. Por su parte, Her­mosillo tie­ne los mis­mos ras­gos en menor me­di­da, con la va­riante de que se tra­baja con es­truc­tu­ras por pro­yec­tos es­tra­té­gicos y ma­tri­ciales, lo que per­mite mayor flexi­bi­li­dad en sus pro­gra­mas, sobre todo, en las de­pen­den­cias que of­recen ser­vi­cios pú­blicos.

Una de las pre­ten­siones de la NGP es ase­gu­rar el de­sem­peño, con­tro­l y ren­di­ción de cuen­tas me­diante sis­te­mas de e­va­luación. Tanto Her­mosillo como Cu­liacán cuen­tan con me­ca­nis­mos que per­miten co­no­cer las re­per­cu­siones y lo­gros de los pro­gra­mas, sin em­bar­go, en Cu­liacán per­sis­te un tra­ta­mien­to po­líti­co de los asun­tos ad­mi­nis­tra­ti­vos, mien­tras que en Her­mosillo la orien­ta­ción es más ge­ren­cial. Za­catecas se ri­ge aún por con­tro­les nor­ma­ti­vos tra­di­cionali­es.

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 per­so­nal, aunque en Her­mosillo se or­ga­ni­zan más cu­r­sos de ca­pa­ci­ta­ción para sus tra­ba­ja­do­res. Cu­liacán ocu­pa el se­gun­do lu­gar, y Za­catecas per­ma­nece re­za­ga­do a lo lar­go de los pe­ri­odos de es­tu­dio.

En cuanto a me­jora re­gu­la­to­ria, Cu­liacán y Her­mosillo tie­nen la mis­ma in­ten­si­dad en re­la­ción con las re­co­men­da­ciones de la NGP. Am­bos han abor­da­do dos de las tres es­fe­ras de ac­ción pro­puestas por Ta­ma­yo y De Ha­ro (2004). Por su parte, en Za­catecas hay me­nos avances en este ren­glón.

En ma­te­ria de go­bierno elec­tróni­co, los tres mu­ni­ci­pi­os: Cu­liacán, Her­mosillo y Za­catecas ma­ni­fiestan una gran in­ten­si­dad con lo dis­puesto por la NGP, pues hay un uso ma­si­vo de las tec­no­lo­gías de in­for­ma­ción para op­ti­mi­zar el fun­ciona­mien­to del sector pú­blico. De­stacan las ac­ciones en­ca­mi­na­das a me­jorar la in­terac­ción con la

ciudadanía, alentar su participación y acceso a diferentes tipos de información; hacer más eficientes sus procesos internos; la prestación de servicios públicos y la integración de todos los servicios gubernamentales en un solo portal. Además, 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 fundamental de su agenda, y cabe señalar que la participación es institucionalizada o clientelística (Ziccardi 2008). Los gobiernos de Culiacán orientan sus esfuerzos en promover la participación, 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, 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.

Por su parte, las autoridades de Hermosillo han formalizado sus mecanismos de participación ciudadana institucionalizada, principalmente a través de programas “sello” como el de Miércoles Ciudadano, audiencias públicas y la creación de figuras como el COPLAM, consejos de desarrollo social y comités de desarrollo comunitario, así como las asociaciones de vecinos, creadas desde el gobierno, lo que implica control social y político de las autoridades, a través de los programas Colonia Segura, Contigo en tu Colonia y Contigo en tu Comunidad, de carácter asistencial.

En Zacatecas, los ciudadanos colaboran a través de los comités de participación social, y una organización cúpula denominada Consejo de Desarrollo Social Municipal. Se enfatiza la planeación democrática del desarrollo vecinal en la distribución de los recursos, dándole prioridad a la población que se encuentra en pobreza extrema, en las áreas urbana y rural.

Referente a la intensidad en la participación ciudadana en la gestión pública (cogestión), que se relaciona con la gobernabilidad democrática, más allá de las diferencias ideológicas, los tres munici-



pios 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 de 10.

Todos los partidos atribuyen una gran importancia a la participación ciudadana: mejora la calidad y la legitimidad de las decisiones; permite anticiparse a posibles conflictos e incorpora la corresponsabilidad de determinados agentes clave, para el buen funcionamiento de las políticas públicas. Dentro de los límites de la participación institucionalizada, se considera que se está generando un proceso de aprendizaje colectivo de organización y participación gobierno-sociedad y, lo más importante, de manera incipiente, se comienzan a transformar las ideas, concepciones y códigos culturales de la institución municipal.

Visto a la luz de las evidencias, el aporte de la NGP al funcionamiento de las administraciones municipales estudiadas es aún incipiente, pero prometedor. Más allá de distinguos políticos, ha ido permeando una cultura de eficiencia, en la que la evaluación concentra su atención en el desempeño del personal, la calidad de los bienes y servicios, la satisfacción como usuario del servicio, la mejora regulatoria, la aplicación de la tecnología informática y la participación ciudadana.

Sin embargo, ninguno de los tres municipios del estudio, ni León, ha seguido las recomendaciones vitales de la NGP: la reducción de su aparato administrativo y la implementación de un servicio profesional de carrera. Esto muestra que no se ha superado el sistema botín del que hablaba Wilson desde 1887, y se conservan los principales cargos para sus correligionarios y conocidos, que no son necesariamente los mejores. Esto refleja un modelo preburocrático de gestión. A lo anterior se agrega la imperfección de métodos de representación en los cabildos y los cortos periodos, entre otros, que se convierten en factores estructurales que inhiben la acumulación de aprendizajes y la sostenibilidad de prácticas exitosas de gobierno.

Cabe destacar que la evolución de una gobernabilidad democrática en México resulta limitada, debido a la falta de una tradición de democracia local, la falta de representatividad para ejercer la democracia participativa y la carencia de legislación, en la que se definan

procedimientos que garanticen la conformación y funcionamiento autónomo de los órganos de participación ciudadana.

También se observa que los temas dominantes de las agendas de las políticas municipales han comenzado a desplazarse, de una preocupación por proporcionar servicios básicos, a una que incluye asuntos relacionados con estrategias territorializadas de desarrollo, sustentabilidad ambiental, observatorios ciudadanos y, en general, opciones previsoras del crecimiento poblacional y generación de empleos.

Un trabajo como el presente genera más preguntas que respuestas. Una primera cuestión tiene que ver con la cultura: ¿puede una teoría o práctica desarrollada por países avanzados aplicarse en los gobiernos locales mexicanos, sin un cambio de la cultura de los políticos, administradores y de los ciudadanos? Los casos estudiados dicen que existen avances, pero sin un cambio que establezca o fortalezca una cultura de la responsabilidad y una firme creencia en la política que se implementa, no podrán obtenerse los resultados planteados o deseados. También se requiere un liderazgo convencido, motivado y experimentado (Cortes 2003).

Estructuras organizacionales más flexibles como lo recomienda la NGP favorecen la ampliación de la discrecionalidad de los funcionarios. En México no se han fortalecido debidamente los órganos de fiscalización, y ante mayor flexibilidad organizacional y cambio en los mecanismos de supervisión por los de evaluación ¿qué asegura que una mayor discrecionalidad y flexibilidad en sistemas de compras, de asignación de obra pública y contratación de recursos humanos en los gobiernos locales no generen mayor arbitrariedad, abuso de poder, corrupción e impunidad? (López 2003, 5).

Ante el complicado sistema fiscal mexicano y la debilidad o captura de los órganos de fiscalización, donde las transferencias federales son la principal fuente de ingresos de los gobiernos locales, ¿cómo se puede asegurar que los recursos se gasten de forma adecuada? ¿Determina la orientación política del gobierno en el poder el énfasis o apoyo de algunos programas (sociales, infraestructura, servicios, gasto burocrático –sistema botín–, por el abandono de otros que son de menor interés o rentabilidad político-electoral?

Los mecanismos de participación implementados son de naturaleza institucional, por lo que el gobierno municipal puede manipular la participación ciudadana o terminar en una simulación ¿Qué puede hacer que se transite de una participación institucionalizada a una autónoma (Ziccardi 2008) en los gobiernos locales mexicanos? Estas son algunas preguntas de investigación que se desprenden del presente trabajo, y permitirían un análisis más profundo de los efectos de la puesta en marcha de la NGP.

Recibido en agosto de 2011

Aceptado en febrero de 2012

## Bibliografía

- Appleby, Paul. 1999. El gobierno es diferente. En *Clásicos de la administración pública*, compilado por Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, 263-272. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Arellano, David. 2003. Nueva gestión pública y diseño político-institucional. Implicaciones para un país como México. En *Tecnología para la organización pública*, biblioteca virtual. <http://www.top.org.ar/boletin3.htm-79k>. (22 de abril de 2007).
- , Enrique Cabrero Mendoza y Arturo del Castillo. 2000. *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: M.A. Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Barnard, Chester. 1999. Las organizaciones informales y sus relaciones con las organizaciones formales. En *Clásicos de la administración pública*, compilado por Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, 215-223. México: FCE.
- Barzelay, Michael. 2003. *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: FCE.

- \_\_\_\_\_. 1992. *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- Bazdresch, Carlos. 2005. *Democracia y gobernabilidad en México*. México: FCE.
- Bennis, Warren. 1999. Las organizaciones del futuro. En *Clásicos de la administración pública*, compilado por Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, 485-507. México: FCE.
- Borins, S. 1998. *Innovating with Integrity. How Local Heroes are Transforming American Government*. Washington: Georgetown University Press.
- Bouckaert, G., y C. Pollit. 2000. *Reforma de la gestión pública: un análisis comparativo*. Oxford: Oxford University Press.
- Bozeman, Barry (coordinador). 1998. Introducción: dos conceptos de gestión pública. En *La gestión pública. Su situación actual*, coordinado por ídem., 37-42. México: FCE.
- Cabrero Mendoza, Enrique (coordinador). 2003. *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. México: M.A. Porrúa-CIDE.
- \_\_\_\_\_. 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*, coordinado por ídem., 155-190. México: M.A. Porrúa-CIDE.
- \_\_\_\_\_. 1999. Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México. *Cuadernos de discusión de la agenda de la reforma municipal*. <http://www.municipio.org.mx> (3 de febrero de 2011).
- \_\_\_\_\_. 1998. Estudio introductorio. En *La gestión pública. Su situación actual*, compilado por Barry Bozeman, 19-36. México: FCE.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

- \_\_\_\_\_ y José Peña. 2005. Instrumentos del *New Public Management* para construir una *New Public Governance*. El caso de los gobiernos locales en México. [www.premiomunicipal.org.mx/Premio2004/docs/Instrumentos New Public Governance.doc](http://www.premiomunicipal.org.mx/Premio2004/docs/Instrumentos%20New%20Public%20Governance.doc) (28 de febrero de 2011).
- \_\_\_\_\_ y Gabriela Nava. 1999. *Gerencia pública municipal*. México: M.A. Porrúa-CIDE.
- Cistoldi, P. 2002. Gobierno electrónico: contextos, coyunturas y procesos. <http://www.ag.org.ar/4congreso/Ponencias/Petrone/doc> (12 de febrero de 2011).
- Cortes, Josep L. 2003. Adopción internacional del NPM: hacia un enfoque en los resultados. <http://www.uib.es/depart/deaweb/deawp/pdf/w2.pdf> (3 de agosto de 2011).
- De León Arias, Adrián y Rigoberto Soria Romo. 2008. Liderazgo en la administración pública: una reseña de su evolución. *Gestión Pública y Empresarial* 7 (13): 94-118.
- Denzin, N. 1978. *The Research Act*. Nueva York: McGraw Hill.
- Fayol, Henry. 1991. *Administración industrial y general*. México: Editorial Herrero Hermanos.
- FENAMM. 2010. Geografía política municipal de México 2010. Representatividad y partidos políticos en los municipios mexicanos. [www.fenam.org.mx](http://www.fenam.org.mx) (30 de julio de 2011).
- Fiol, M., y G. Ramírez. 1995. Control de gestión: ¿qué estilo deben adoptar las organizaciones públicas? *Gestión y Política Pública* iv (2): 305-326.
- 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, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Goodnow, Frank J. 1999. Política y administración. En *Clásicos de la administración pública*, compilado por Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, 97-102. México: FCE.
- Guillén, Tonatiuh. 1996. *Gobiernos municipales en México, entre la modernización y la tradición política*. México: M.A. Porrúa-Colegio de la Frontera Norte (COLEF).
- Gulick, Luther. 1999. Notas sobre la teoría de la organización. En *Clásicos de la administración pública*, compilado por Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, 189-205. México: FCE.
- H. Ayuntamiento de Culiacán. Informes de gobierno (1999-2001), (2002-2004), (2005-2007), (2007-2010).
- H. Ayuntamiento de Hermosillo. Informes de gobierno (1998-2000), (2000-2003), (2004-2006), (2007-2009).
- H. Ayuntamiento de Zacatecas. Informes de gobierno (1999-2001), (2002-2004), (2005-2007), (2007-2010).
- H. Ayuntamiento de Culiacán. Plan Municipal de Desarrollo de Culiacán 2004-2007.
- H. Ayuntamiento de Hermosillo. Plan Municipal de Desarrollo de Hermosillo 2003-2006.
- H. Ayuntamiento de Zacatecas. Plan Municipal de Desarrollo de Zacatecas 2004-2007.
- H. Ayuntamiento de Culiacán. 2005-2007. Página <http://www.culiacan.gob.mx> (consultada en diversas fechas).

- H. Ayuntamiento de Hermosillo. 2004-2006. Página <http://www.hermosillo.gob.mx> (consultada en diversas fechas).
- H. Ayuntamiento de Zacatecas. 2005-2007. Página <http://www.capitalzacatecas.gob.mx> (consultada en diversas fechas).
- Hood, Christopher. 2001. New Public Management. En *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, compilado por Neil J. Smelser y Paul Baltes: 12553-12555. Elsevier.
- . 1995. The “New Public Management” in the 1980’s: Variations on a Theme. *Accounting Organizations and Society* 20 (2/3): 93-109.
- . 1989. Public Administration and Public Policy: Intellectual Challenges for the 1990s. *Australian Journal of Public Administration* 48: 346-58.
- y Michael Jackson. 1991. *Administrative Argument*. Dartmouth: Aldershot.
- Likert, Rensis. 1961. *New Patterns of Management*. Nueva York: McGraw Hill.
- López, Andrea. 2003. La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual, INAP, serie I, documento no. 68, Buenos Aires, 2003. [www.inap.gov.ar](http://www.inap.gov.ar) (31 de julio de 2011).
- Martínez Silva, Mario. 1999. En torno al libro *Clásicos de la administración pública*. En *Clásicos de la administración pública*, compilado por Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, 7-42. México: FCE.
- Maslow, Abraham H. 1999. Una teoría de la motivación humana. En *Clásicos de la administración pública*, compilado por Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, 248-262. México: FCE.

- Mayo, Elton. 1972. *Los problemas humanos de una civilización industrial*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- McGregor, Douglas M. 1999. El lado humano de la empresa. En *Clásicos de la administración pública*, compilado por Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, 389-401. México: FCE.
- Mejía, José. 1994. *Servicios públicos municipales*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Merino, Mauricio (coordinador). 1994. *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El Colegio de México.
- Merton, Robert K. 1999. La estructura burocrática y la personalidad. En *Clásicos de la administración pública*, compilado por Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, 224-238. México: FCE.
- Mintzberg, Henry. 2002. A Typology of Organizational Structure. En *Organizations: A Quantum View*, compilado por Danny Miller. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Municipio de León, Guanajuato. <http://www.leon.gob.mx/noticias/index.php?idarticulo=1154> (7 de marzo de 2012).
- Olías de Lima, Blanca. 2001. *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice Hall.
- Olmedo, Raúl. 1999. *El poder comunitario de Tlaxcala. Las presidencias municipales auxiliares*. México: Editorial Comuna.
- OCDE. 2000. *Reporte de reforma regulatoria*. París: OCDE.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OCDE Countries*. París: OCDE.
- Osborne, D., y T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. Londres: Penguin Books.



Ostrom, Vincent. 1974. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.

Partido Acción Nacional. 2005. Programa de Acción. México.

Partido de la Revolución Democrática. 2005. Documentos básicos. México.

Partido Revolucionario Institucional. 2005. Documentos básicos. México.

Peters, B. Guy. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas.

Poom Medina, Juan. 2007. *La revolución silenciosa en la gestión pública local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos 2000-2004*. México: INAP.

Simon, Herbert A. 1999. Los proverbios de la administración. En *Clásicos de la administración pública*, compilado por Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, 273-299. México: FCE.

Soria Romo, Rigoberto y Rosalinda Gámez Gastélum. 2006. Cultura y organización: fuentes, trayectoria y una propuesta conceptual. *Gestión Pública y Empresarial* 5 (9): 37-64.

Tamayo, R., y A. De Haro. 2004. El proceso de mejora regulatoria en el municipio urbano mexicano: una primera aproximación. *Gestión y Política Pública* XIII (2): 525-583.

Taylor, Frederick W. 1997. *Principios de la administración científica*. México: Editorial Herrero Hermanos.

Waldo, Dwight. 1980. *The Enterprise of Public Administration*. Novato: Chandler and Sharp Publishers.

Weber, Max. 1996. *Economía y sociedad*. México: FCE.

Wilson, Woodrow. 1999. El estudio de la administración. En *Clásicos de la administración pública*, compilado por Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, 73-96. México: FCE.

Ziccardi, Alicia. 2008. La participación ciudadana en el ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos. En *Innovación local en América Latina*, compilado por Enrique Cabrero Mendoza y Ady P. Carrera Hernández, 38-57. México: CIDE-Liaison Group-Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local.

\_\_\_\_\_. 2002. *La participación ciudadana en la gestión municipal*. Notas a partir de la Encuesta nacional sobre desarrollo institucional. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

\_\_\_\_\_. 1996. Políticas sociales y gobiernos locales en el federalismo. [www.congresoretosyexpectativas.udg.mx](http://www.congresoretosyexpectativas.udg.mx) (12 de mayo de 2010).

\_\_\_\_\_ y Tonatiuh Guillén. 1996. *La acción social del gobierno local: pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana*. México: Programa Universitario de Estudios sobre Ciudad-UNAM, COLEF, Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos.