

## INNOVACIONES EN E-GOBIERNO MUNICIPAL Y TENDENCIAS DE ALTERNANCIA EN PROCESOS ELECTORALES: MÉXICO 2010

*Manuel Cedeño del Olmo  
Universidad Autónoma de Zacatecas (México)*

### 1. Introducción

El objetivo de este trabajo es la evaluación del impacto de algunos de los mecanismos – como los avanzados en materia digital– que buscan mejorar la gestión pública en municipios mexicanos, y que suponemos se reflejan en la preferencia del votante medio (1). Para ello se busca determinar si en períodos electorales locales las estrategias de acercamiento institucional con la población real y de manera contundente influyen sobre su decisión para ratificar o modificar la presencia de los partidos políticos al frente de los ayuntamientos (2).

Uno de esos mecanismos es el diseño, la operatividad y la calidad de los “portales” de ayuntamientos en la Internet y que hoy por hoy reflejan la consistencia y la creatividad para atender los asuntos públicos.

Nuestra hipótesis es que pese a las profundas transformaciones en materia de descentralización de recursos y de funciones hacia este subnivel de gobierno, se perfila como un proceso de difícil construcción, debido fundamentalmente a la ausencia de una cultura administrativa orientada al cambio. Un eficiente y atractivo sistema de información por el que se refleje la capacidad de gestión del Ayuntamiento es un motivo muy importante para orientar a los electores en su decisión de “continuar premiando” o “castigar” a los partidos, provocando así la alternancia. Esto a su vez se vincula con la información gubernamental al ciudadano, la cual debe ser clara, convincente y apegada a la realidad.

Aunque es cierto que el número de personas que tienen acceso a la Internet en México sigue siendo muy bajo (se calcula que aproximadamente 4,4 de cada diez mexicanos consulta la Internet, aunque ha aumentado el número de usuarios, estos se localizan principalmente en las ciudades), hay una tendencia creciente al desarrollo de esta plataforma de información pública que está vinculada hacia la mejora en la calidad de la gestión y en la todavía limitada apertura en materia de rendición de cuentas.

En el caso de México el diseño y la presentación de estos sitios electrónicos de gobierno no solo deben cumplir con un requisito constitucional que establece como criterio básico un cierto número de habitantes; también la creatividad y la profundidad en la información obedece en buena medida a la voluntad de quienes están a cargo de las instituciones locales para permitir una mejor interacción con los ciudadanos, brindando información oportuna y adecuada.

La muestra corresponde a catorce municipios que tuvieron procesos electorales en el año 2010 (julio-septiembre) y –a partir de la información electrónica de que se dispuso en el momento–, se busca averiguar si es posible establecer algún grado de correlación con las preferencias del votante medio, de acuerdo con algunos indicadores que demuestran cierto grado de calidad en la gestión. Los municipios seleccionados son las cabeceras capitales y se intenta determinar si el desempeño, reflejado en un tipo de fuente de información, influye en la

votación de tal manera que abone el terreno para dar lugar a la alternancia partidista (3). Esto en el sentido de indagar si es posible considerar “sitios” con alternativas de información a la ciudadanía y que puede reflejar lo que se hace en la realidad para atender los asuntos públicos y que se considere tienen un gran impacto en la ciudadanía.

Suponíamos que aspectos como tipo y calidad de información, o bien la variedad de los espacios para la manifestación de la opinión ciudadana, o las problemáticas vinculadas con el desempeño, entre otros, reflejarían la construcción de buenas prácticas que son premiadas y que determinaría si repite o no algún partido, esto lo planeamos para hacerlo más consistente a partir de un seguimiento de tres procesos electorales, incluido el de 2010.

Aunque nuestros datos no fueron tan estables como suponíamos, si consideramos que la indagación de estas vías es pertinente: conforme sistematizábamos los datos, encontramos correlaciones muy disímolas, aunque también algunos casos cercanos a nuestros supuestos.

Por esa razón algunas de nuestras preguntas son: ¿La población realmente toma en cuenta la información difundida electrónicamente? ¿Es determinante para premiar al partido en el poder o entran en juego otros factores como la selección de un candidato específico? ¿Si son otros los factores que inciden en la preferencia de un tipo de votantes, entonces estamos todavía lejos de considerar como un indicador confiable el diseño de los “portales” electrónicos municipales?

## **2. Desempeño gubernamental y gobierno-e**

Se parte de considerar que desde hace aproximadamente una década, ha crecido la atención a determinar cómo medir el buen desempeño gubernamental y sus múltiples implicaciones con la participación y la democracia. Se trata de una línea de cambio explorada desde la Nueva Gestión Pública (la cual en realidad no es nada nueva) y paulatinamente ha permitido modificar, en el caso que nos interesa, la estructura de las administraciones municipales.

En el mes de junio de 2009, se habría vencido el plazo establecido por ley para la instauración de portales electrónicos en por lo menos 272 municipios; esto es el 11,07 por ciento del total nacional (aregional.com, noviembre de 2010). La información proporcionada debe reflejar las características del marco normativo-legal, de la organización administrativa, de la asignación y de la ejecución del presupuesto, de los servicios como permisos y derechos otorgados por el ayuntamiento, entre los más importantes. Asimismo se debe cumplir con las siguientes características: a) Calidad de la información, b) Cobertura, c) Tipo de municipio, d) Gráficas de la estadística de resultados, e) Perspectivas y áreas de oportunidad, y f) Evaluación.

Empero por las indagaciones que hemos realizado no se trata de una situación generalizada a nivel nacional, pues prevalecen obstáculos para instaurar reformas que toquen a fondo en la solución ante temas relacionados con el desarrollo. Este posible déficit nos llevó a establecer que es factible reflejar la propuesta de innovación en la gestión, con la calificación que hacen los electores sobre el desempeño de alcaldes (4). Esta es una perspectiva limitada y

estamos conscientes de la necesidad de desarrollar instrumentos futuros que den más exactitud, tales como encuestas y datos de evaluación de desempeño para completar el diagnóstico.

No obstante hay avances de algunas empresas que se han dedicado a recabar información pormenorizada. Así por ejemplo la empresa consultora que posee una respetable base de datos en materia municipal (*aregional.com*, 2010) elaboró un “Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios”, y se les calificó cuantitativamente del 1 al 100.

Para ello se tuvo en cuenta: 1. Marco regulatorio, 2. Costos operativos, 3. Marco programático presupuestal, 4. Rendición de cuentas, 5. Evaluación de resultados, y 6. Estadísticas fiscales.

Es muy sintomático encontrar que solo nueve municipios lograron obtener más del 80 % de puntuación: Bahía de Banderas, Nayarit; Querétaro, Querétaro; Puerto Vallarta, Jalisco; Guadalupe, Nuevo León; Chihuahua, Chihuahua; Cajeme, Sonora; Mérida, Yucatán; Aguascalientes, Aguascalientes; y San Pedro de los Garza, Nuevo León.

Resultaría muy prolijo dar al lector datos de las características de desempeño de cada uno de ellos, pero solamente baste señalarse que en los últimos cinco años son de los municipios que por incorporación de diferentes tipos de innovación se mantienen en las listas de quienes hacen sondeos sobre vida local. Asimismo, como se observa específicamente los casos de Chihuahua, Mérida y Aguascalientes son municipios que están en nuestra muestra.

De los municipios que también nos ocupan y que fueron calificados entre 70 y 79 puntos están Durango y Zacatecas, en una escala más abajo están Puebla y Mexicali y con una puntuación de 40 a 49, Oaxaca y Othón P. Blanco, es decir, una caída muy severa en las calificaciones de su gestión.

Sin embargo, de acuerdo con otra fuente el municipio Othón P. Blanco (antes Chetumal), se hizo acreedor a un premio nacional sobre Buen Gobierno Municipal y seguido del gobierno municipal de Chihuahua (INAFED, [www.agendadesdelocal](http://www.agendadesdelocal), 2008).

En general, la situación administrativa y financiera de la gran mayoría de los municipios en el país no es fácil y hay pocos indicios de una real innovación en la gestión: en términos generales, año a año presenciamos en diversos puntos del país situaciones de crisis financiera orillada ya sea por una muy baja recaudación fiscal, o por endeudamiento o bien importantes obstáculos al desempeño de servicio civil de carrera, o bien los problemas de entendimiento entre congresos locales o gobernadores con alcaldes, por mencionar algunos casos (5).

Pero también hay propuestas innovadoras acerca de informar ampliamente a la sociedad (por ejemplo, los casos de Victoria en Tamaulipas o de Mérida en Yucatán o Oaxaca de Juárez en Oaxaca). El tema, además, se ha vuelto más complejo por las problemáticas que en materia hacendaria viven los municipios, en parte debido a una escasa profesionalización para sacar adelante proyectos exitosos por los que puedan allegarse recursos propios.

Este universo nos llevó a pensar en las situaciones que se presentan en los ambientes de relevo institucional trianual y a plantear si estos municipios donde radican los poderes

estatales, se caracterizarían por contar con una ciudadanía más exigente y atenta al desempeño; la lógica que seguimos nos habla de que pueden ser más proclives las evaluaciones ante mayores exigencias de lo que sucedería, por ejemplo, en aquellos municipios de un estado pero que están más alejados del centro del poder político.

Destacaríamos que los problemas de los municipios desde la perspectiva federal no son solo fiscales y hacendarios, pues entran en juego factores como el de la capacidad de gestión misma que se relaciona con la modernización administrativa, la profesionalización y la transparencia en todos los aspectos.

El texto se divide en tres partes. La primera trata de un breve diagnóstico de experiencias sobre gestión y lo que se ha denominado “buenas prácticas” de los gobiernos y que inciden sobre la composición social. La segunda parte es la relativa a innovaciones desde el nivel federal y que han sido transmitidas a los municipios y que refleja el estado del arte en que se encuentra el diagnóstico municipal. Finalmente un balance de las innovaciones y su relación con los resultados electorales en los municipios capitales. Para ello en aquella época nos abocamos a una revisión exhaustiva de sus portales electrónicos para destacar 21 variables y que nos llevaran a considerar si eran o no atractivos a los ciudadanos. Las conclusiones intentan reflejar las características de la estabilidad de los partidos a partir de considerar como un elemento clave el aspecto de la transparencia.

Decía un investigador en materia del desempeño (Moreno, 2008), que tomando en cuenta la combinación de descentralización y creciente competitividad electoral se supuso que generaría la posibilidad de que los ayuntamientos se convirtieran en ámbitos propicios para la innovación gubernamental y en detonantes del desarrollo local, sin embargo, hay profundas variaciones y hasta involuciones que invitan a una más profunda reflexión.

### **3. Antecedentes del proceso**

Existe coincidencia entre especialistas en gobierno-e en que las condiciones en que ha desarrollado este proyecto bajo el argumento de convertirlos en más accesibles a los ciudadanos, más confiables, más transparentes y más efectivos, han fracasado en muchos países en vías de desarrollo (Heeks, 2003; Luna-Reyes, et ál., 2009). Para ello se consideran los efectos sobre el cambio organizacional. Pero se puede considerar que poco se sabe sobre qué tan alineados pueden estar entre sí diferentes métodos de medición o evaluación y menos aún de los factores que determinan que los portales estatales tengan cierto grado de funcionalidad (Luna-Reyes, et ál., 2009).

En este apartado comenzamos por señalar que, para nuestro caso de estudio, es muy dispareja la disponibilidad de portales electrónicos de estos gobiernos en las entidades federativas. Solamente en los casos de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo con 5, 5 y 9 municipios respectivamente, se observa que todos los municipios tienen ese instrumento al igual que el caso de Aguascalientes que tiene once sitios de igual número de municipalidades. En cobertura le seguiría el caso del estado de Veracruz que de las 212 municipalidades, 211 cuentan con el e-gobierno; también el estado de Tamaulipas por un

municipio no cubre el total de los 43 que tiene. De ahí en adelante el decrecimiento comienza a ensancharse: Oaxaca con 523 casos, contabiliza 36; el estado de México de 125 solo tienen 82 ayuntamientos; Jalisco de 123 baja a 64 innovadores con sitios electrónicos. Chihuahua tiene 67 demarcaciones y solo 22 están “en línea”; Puebla de 217, se contabilizan 37 positivos y Zacatecas con 58 municipios, contaba en ese momento con 24 (Aregional, No. 46, 2010).

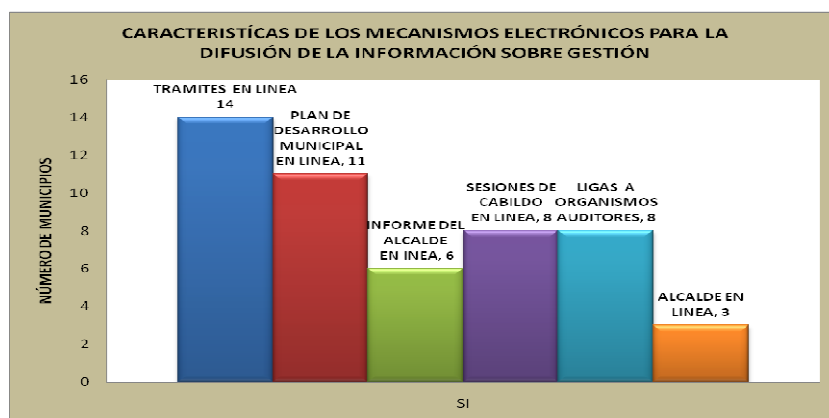
Esto da idea de que la innovación cibernética no es total en la desigual territorialidad de este nivel gubernamental.

Si bien el cambio en la gestión municipal por mucho tiempo se le consideró de manera más formal que real y se reflexionaba sobre los retos que tenían en los marcos de la globalización. Al cabo del tiempo se ha vuelto más importante el aspecto de la innovación en los marcos de la NGP. Autores emblemáticos (Hood, 1989; Pollit, 2001; Kettl, 2000) realizaron importantes aportaciones a los requisitos que formalmente plantearía tal línea de investigación. Empero, nosotros la definimos a partir de considerar los siguientes aspectos: 1) La profesionalización de los funcionarios, 2) Los elementos tecnológicos incorporados a los procesos administrativos (es decir, la posibilidad de realizar trámites en línea), 3) La evaluación de resultados y no objetivos y 4) La transparencia y rendición de cuentas, pero a la luz de una reflexión más sistemática acerca de su efecto en ambientes que se supone son políticamente plurales.

La perspectiva del e-gobierno la observamos como una alternativa que ciertos ciudadanos perciben como adecuada para interactuar con el gobierno, por ejemplo, destacaría el interés en materia de trámites, de la calidad y profundidad en materia de transparencia, de la legislación aplicable a ciertos temas de interés (por ejemplo, para licitaciones o para obtener apoyo para iniciar negocios y que en ese año no pasaban de una veintena de experiencias en igual número de ayuntamientos), entre otros; y que se puede traducir en un voto de aceptación al Ayuntamiento o del presidente municipal (6).

Otro grupo de variables fundamental es el de la información que ofrece el Ayuntamiento en aspectos tales como: existencia o no de un Instituto de Administración Pública, de las sesiones del Cabildo en línea; de la evaluación del Plan Municipal de Desarrollo. Al respecto, el Cuadro 1 da idea de la variedad de innovaciones en nuestros catorce municipios en cuestión.

**CUADRO 1**  
**(CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN NORMATIVA DEL MUNICIPIO)**



Fuente: Elaboración propia, con base en los sitios en Internet de los municipios respectivos.

En el caso de la medición de atención a demandas ciudadanas, el municipio de Othón P. Blanco fue en el período uno de los pocos que contaban con una “liga” hacia una encuesta para medir la eficacia de la información; por otro lado, Puebla de Zaragoza amplió su horizonte hacia una encuesta en línea para medir las posibles medidas de mecanismos anticorrupción.

Suponemos que hay una estrecha relación entre desempeño institucional y el rumbo que toma la percepción por parte de la ciudadanía, esto de alguna manera indicaría que se han satisfecho demandas a partir (entre otras cosas) de modernizar, profesionalizar e innovar en el campo de la administración pública. Por ejemplo, adelantando nuestros juicios sobre los triunfos en los municipios de las cabeceras capitales, en 11 casos gana el PRI. Hay solamente 7 casos donde no cambia el signo del emblema partidista (ya sea PRI-PRI o PAN-PAN), contra 7 casos donde hay alternancia de la elección de 2007 a la de este año; en tanto que hay 1 caso, el de Zacatecas, con alternancia constante en igual número de procesos electorales (Véase el Cuadro 2 y la Gráfica 2).

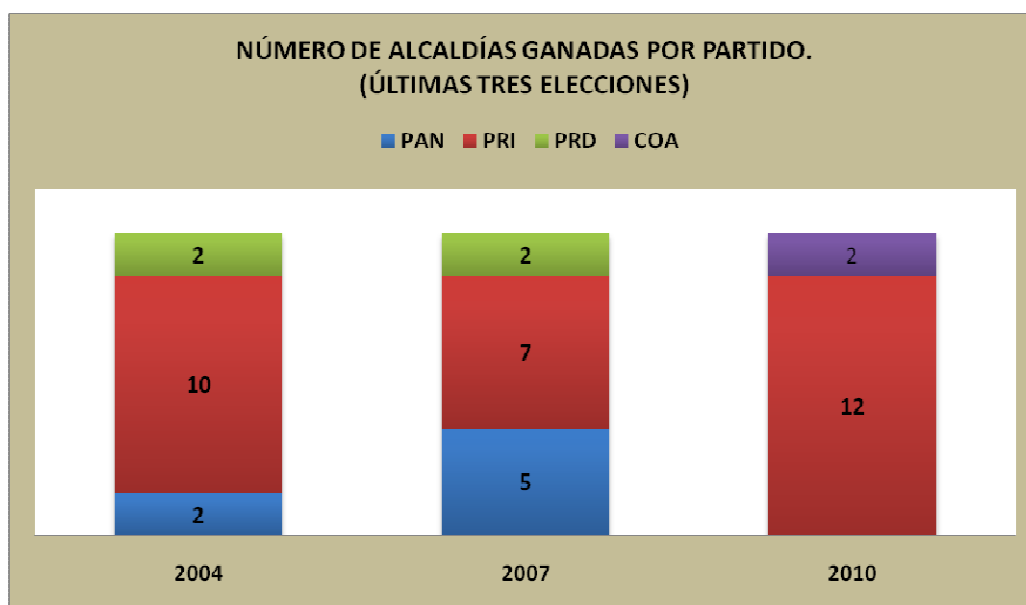
**CUADRO 2**  
**PARTIDO GANADOR**  
**(Últimas tres elecciones)**

AÑO	AGS	BAJA CALIF	CHIS	CHIH	DGO	OAX	PUE	QUINTANA ROO	SIN	TAMP	TLAX	YUC	VER	ZAC
2004	PAN	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRD	PRD
2007	PRI	PAN	PRD	PAN	PRI	PRI	PRI	PRD	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN
2010	PRI	PRI	PAN -	PRD	PRI	PRI	UPP	CPP	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI

Fuente: Elaboración propia, con datos de los institutos estatales electorales respectivos.

Visto gráficamente es revelador el avance del PRI ya sea por ganarle a otro partido o por conservar en su poder la alcaldía de un trienio a otro, empero, como se señalará en las conclusiones, habría municipios bajo este signo partidista que no se distinguirían por ser precisamente innovadores (Véase Cuadro 6).

GRÁFICA 2\*



\*Es necesario establecer que prevalecen las coaliciones: en Oaxaca, UPP= Coalición Unidos por la Paz y el Progreso (PAN, PRD, PC, PT). En Puebla, CPP= Comprometidos por Puebla (PAN, PRD, P Alianza). En Oaxaca, al momento de la investigación había un encargado del despacho y en Culiacán había un Presidente Municipal sustituto.

Fuente: Elaboración propia con datos de los institutos estatales electorales respectivos.

La presencia de disímboles alianzas entre partidos, como elemento “desestabilizador”, puso en problemas la comprobación de nuestra hipótesis (en particular del PAN y PRD que trastocaron las estimaciones, ganándole al PRI y su aliado el Partido Verde Ecologista de México en la presidencia de Puebla de Zaragoza y de Oaxaca de Juárez). Además, en cuatro casos hay una polémica situación. Pues se escenificó el proceso electoral con alcaldes sustitutos, debido a que en el cálculo de los titulares, era posible saltar a la gobernación en la lógica de la carrera política, lo que no siempre es bien visto por los ciudadanos.

Debido a que hay muchos elementos de los cuales echar mano, consideramos que un punto de vista puede consistir en tomar algunas variables que nos indican no solo el desempeño, también la innovación en materia de gobierno electrónico. En particular, nos parece que el punto está en la transparencia (por ejemplo, la utilización de los portales en Internet para difundir el Plan de Desarrollo Municipal o los informes de Gobierno o mostrar las actas de cabildo –tal y como lo tiene el caso del municipio de Oaxaca de Juárez y aun la transmisión de las sesiones de cabildo “en línea”–), lo cual daría una idea quizá acotada pero al fin y al cabo un principio de la idea de transparencia (7).

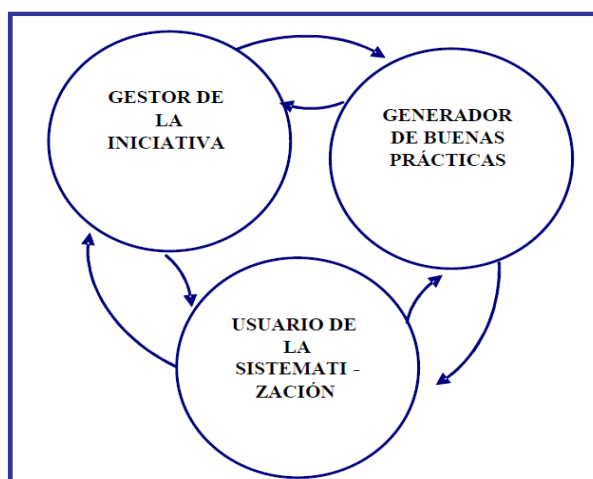
### 3.1. Algunos comentarios sobre diagnóstico de “buenas prácticas” en América Latina

La revisión de la experiencia internacional sobre la utilización de las *buenas prácticas*, da cuenta de una creciente utilización por parte de los gobiernos y, más específicamente, de las instancias a cargo de promover los programas de reforma y modernización de la gestión pública, con el objeto de transmitir experiencias que ayuden a superar problemas de creciente desigualdad y aun de situaciones de violencia contra comunidades específicas. Asimismo, algunos estudios señalan que en la mayoría de los países miembros de la OCDE se han utilizado algún tipo de iniciativas orientadas a promover el intercambio de información sobre experiencias exitosas en la materia. Cabe señalar que los objetivos de las buenas prácticas tienen que ver con el uso de otras experiencias para contar con elementos comparativos y la búsqueda en el mejoramiento del desempeño para el conjunto de la administración pública en el nivel que sea.

En nuestras búsquedas encontramos la identificación de sistemas de buenas prácticas en materia de desarrollo económico local (DEL) en América Latina y el Caribe, al respecto existen avances en la sistematización o registro de buenas prácticas como herramienta para la difusión o el intercambio de experiencias acerca del desarrollo. Como pudimos observar en nuestras búsquedas, se entiende que en este sistema interactúan tres actores principalmente: los gestores de la iniciativa (operador), los generadores de buenas prácticas y los agentes externos (usuarios, beneficiarios, clientes) que solicitan información.

El esquema siguiente da idea de la mecánica entre los actores de este proceso:

**Diagrama**  
**ACTORES DE LOS SISTEMAS DE BUENAS PRÁCTICAS**



Fuente: <http://www.iberpymeonline.org/documentos/buenaspracticabel.pdf>

Llamáramos la atención sobre lo que se ha definido como “concepto de capacidad local” como un “factor posibilitante” (*enabling factor*); es decir, cómo la existencia de ciertos instrumentos hacen posible que un gobierno local se desempeñe exitosamente. Relacionado con esto parecen pertinentes las definiciones citadas por Pellégrini, Flamand y Hernández (2008) para clasificar las capacidad en tres categorías: mano de obra, capital y tecnología, refiriéndose, respectivamente, a la profesionalización de los servidores públicos, a la



infraestructura física a disposición del gobierno local y al estilo de gestión interna de sus agencias públicas, es decir, a sus funciones de gestión, planeación, control y evaluación, así como a la obtención, procesamiento y distribución de la información gubernamental. Todo ello se supone que debe contribuir a mejorar la capacidad institucional, es decir, se privilegia la óptica de los procesos o capacidades internas de los gobiernos, y no tanto de sus resultados sociales.

Un comentario final en este apartado es el relativo a la implementación del e-gobierno, al cual consideraríamos muy relacionado con la socialización de buenas prácticas. Según Fragoso (2007), el análisis detallado de cuáles son los servicios más relevantes que debe prestar el gobierno por medio de un portal único será importante para asegurar mayor impacto a menos costo.

La relevancia dependerá del volumen esperado de transacciones, del nivel de satisfacción actual de los usuarios, la universalidad (a cuántos sectores de la población llega el servicio) y del nivel de ingreso que representa para el gobierno. Bajo estos criterios podemos jerarquizar los servicios y tener un plan de implantación de estos en un portal.

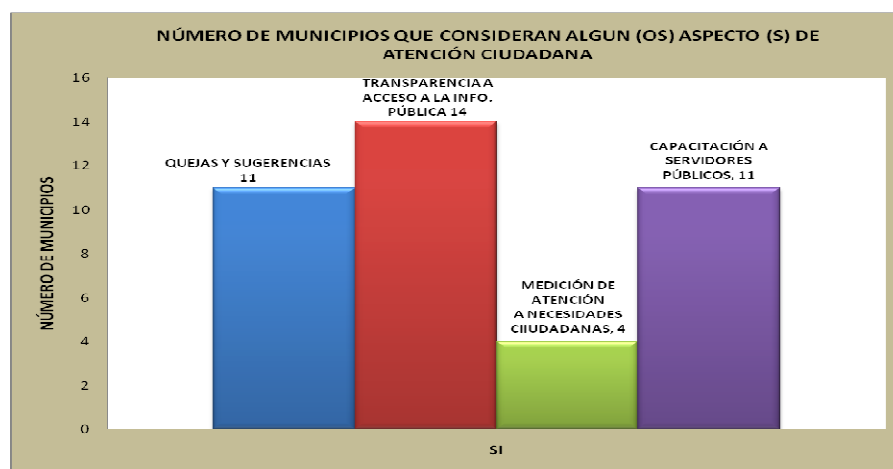
#### **4. Indicadores de desempeño y de percepción ciudadana**

Para establecer la relación entre preferencias electorales y gestión municipal, nos dimos cuenta que existe un bagaje muy amplio en materia de los efectos que tiene el mapeo del desempeño. En México hay esfuerzos importantes realizados desde Instituciones y organizaciones que tienen una cobertura nacional. Asimismo como reflejan diferentes y numerosos estudios, la evaluación del desempeño de los gobiernos subnacionales en México, sobre todo en el nivel estatal.

Los sistemas de índices e indicadores más conocidos y utilizados son los siguientes: Índices de Desempeño (ITESM), Índices de Calidad del Marco Regulatorio y de la Administración y Justicia Local (CCE y CCF), e Índices de Corrupción y Buen Gobierno (Transparencia Mexicana y Cámara de Diputados); también está para consulta abierta el Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMB) que mide el nivel y la sostenibilidad del desarrollo de los municipios mexicanos.

De acuerdo con nuestros datos los aspectos de participación ciudadana y los espacios que se desarrollan son los siguientes:

**Gráfica 3**  
**Formas de participación ciudadana en municipios con elecciones (2010)**



Fuente: Elaboración propia, con datos de los sitios respectivos en Internet.

#### 4.1. Innovaciones a nivel federal transmitidas a los municipios

El gobierno federal de México considera la innovación como un elemento para mejorar la capacidad de gobernar y de fortalecer las expectativas democratizadoras de la sociedad. Supone que con ellos se recuperará la confianza en las autoridades. También se señala que la innovación gubernamental se encarga de transformar al Gobierno en una institución útil y eficaz que contribuya a lograr lo planeado en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social, así como en materia de orden y respeto. Para ello se tienen establecidos los siguientes objetivos:

- Transformar al Gobierno en un aparato eficaz que alcance los resultados planeados.
- Reformar radicalmente la orientación y la capacidad de respuesta del Gobierno a las necesidades de la ciudadanía (Mejorar la capacidad de gobernar clarificando el rol central del Gobierno).
- Romper con apatías culturales, administrativas, económicas y políticas realizando los cambios necesarios.
- Recuperar el papel de liderazgo y la confianza de los ciudadanos en el Gobierno.

Se considera, además, que la apertura de los mercados y el proceso de globalización motivan a tener un gobierno de calidad que pueda compararse con el resto de las naciones en el mundo. El gobierno federal establece que esto no sería una comparación solo de calidad, sino que representaría un argumento para la unión y el mejor funcionamiento de metas en común acuerdo. Todo lo anterior acompaña y sustenta procesos, nuevas estructuras, propuestas y acciones. Para nuestro país el proceso de la innovación y el cambio es conducido por el propio Presidente de la República, junto con las principales instancias paraestatales. Para facilitar este proceso, se ha constituido la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.

Como lo señala el gobierno federal, para que se puedan generar los resultados que espera la sociedad mexicana en materia de crecimiento económico, de orden y respeto, y de

desarrollo social y humano, es necesario primero transformar al Gobierno en un aparato competitivo e innovador, enfocado al ciudadano y administrado sobre la base de criterios internacionales de calidad.

La transición mexicana posibilitaría un contexto de oportunidades para el surgimiento de nuevos actores, de nuevos mecanismos de gestión, de nuevos arreglos institucionales y de nuevos marcos para la gobernabilidad. Empero si bien hay importantes avances de la democracia representativa electoral, y en lo que se refiere a temas como la cogestión en la hechura de políticas públicas o en la rendición cotidiana de cuentas a la población, los avances son todavía muy desiguales (Cabrero, 2003). Esta situación es palpable en lo que ofrecen los Ayuntamientos en sus respectivas páginas.

A partir de estudios relacionados con esos temas (Cabrero, 1998; Cabrero, 2002), se puede detectar que algunas de las experiencias innovadoras calificadas de exitosas no han sido siempre capaces de mantener el impacto positivo de dichas prácticas más allá de un período de gobierno (tres años). De hecho en algunos casos no han podido institucionalizar casi ninguno de los rasgos distintivos de la innovación. Además, las innovaciones y sus efectos positivos pueden desaparecer con la misma velocidad con la que surgieron (8).

Es posible argumentar que el actual marco legal de la institución municipal en México es una gran limitante para la consolidación de dichas experiencias. La persistencia de períodos trianuales de gobierno sin reelección, la falta de un servicio civil de carrera para funcionarios municipales y los imperfectos métodos de representación política con el que son electos los miembros del cabildo municipal son todos factores que estructuralmente rompen con la posibilidad de acumular los aprendizajes y sostener prácticas exitosas de gobierno (9).

## 5. Conclusiones

En este trabajo interesó observar aquellos indicadores que nos permitieran explicar cómo un resultado electoral adverso para un partido político es el indicio de una limitada capacidad de gestión (aunque hay otros factores que pueden actuar en contra de los alcaldes, como por ejemplo que de alguna forma tengan que “competir” con un gobernador que sea de otro partido para lograr la lealtad de los ciudadanos, dentro de la misma ciudad capital), tal como fue el caso de Zacatecas y de Quintana Roo.

**CUADRO 4**  
**PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

VARIABLES Y MUNICIPIO	AGS	BAJA CALIF	CHIAPAS	CHIH	DGO	OAX	PUEBLA	QUINTANA ROO	SINALOA	TAMPAS	TLAX	VER	YUC	ZAC
1) NÚMERO DE HABITANTES DEL MUNICIPIO	723,043	855,962	567,787	758,791	526,659	265,006	1,485,941	111,707	605,304	293,044	83,748	413,136	781,146	123,899
2) NÚMERO DE VOTANTES (2010)	290,859	220,782	97,952	254,949	209,052	122,704	572,530	73,240	311,643	113,635	30,056	103,259	295,390	61,537
3) PORCENTAJE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	53.53%	32.07%	34.52%	35.98%	36.06%	56.70%	51.31%	57.07%	55.01%	53.67%	48.18%	50.06%	51.08%	61.33%
4) NÚMERO DE VOTOS PARTIDO GANADOR (2010)	160,119	95,736	52,363	148,267	76,479	64,623	308,697	42,265	171,721	87,755	15,913	57,683	145,976	31,552
5) NÚMERO DE VISITANTES A LA PÁGINA DEL MUNICIPIO (CONTADOR)	66,391	NO	46,476	3,307,760	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	16,567	NO	NO
6) PORCENTAJE DE VISITANTES A LA PÁGINA WEB CON RESPECTO AL NÚMERO DE ELECTORES (ÚLTIMA ELECCIÓN)	12.21%	S/D	47.44	#¡VALOR!	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	16.04	NO	NO

Fuente: elaboración propia, con datos de los sitios en la Internet de los Institutos estatales respectivos.

El municipio como unidad de análisis es un ámbito propicio para la innovación gubernamental, sin embargo, no se trata de un proceso uniforme, hay grandes diferencias con respecto a la profundidad y variedad de información que ofrece. Por ejemplo, de acuerdo con el cuadro siguiente se pueden observar los aciertos en términos de las variables de gestión que construimos.

Consideramos que los gobiernos de las cabeceras municipales de los estados, arrojan datos que no son uniformemente confiables acerca de la innovación sobre el desempeño, pero ejemplo lo que se ofrece a la ciudadanía en materia de espacios para denuncias o quejas, o en materia de transparencia, que pese a estar incluida en los 14 municipios, el nivel de profundización es limitado pues solamente se distinguen positivamente Puebla de Zaragoza y Othóm P Blanco. El siguiente cuadro da idea del número de puntos que obtienen sobre 21 rubros. Ninguno tiene calificaciones que consideraríamos como sobresalientes y esto a su vez lo relacionamos con la alternancia o continuidad de partidos en la alcaldía.

CUADRO 5

## Puntaje sobre aciertos en términos de variables de gestión

Municipios	Calificación	Alternancia2010
Aguascalientes, Ags.	11	√
Chetumal, Quintana Roo	11	√
Mexicali, Baja California	10	√
Culiacán, Sinaloa	10	x
Durango, Durango	10	x
Tuxtla Gtz, Chiapas	9	√
Ciudad Victoria, Tamaulipas	9	x
Mérida, Yucatán	8	√
Puebla, Puebla	8	√
Chihuahua, Chihuahua	6	√
Tlaxcala, Tlaxcala	6	x
Oaxaca, Oaxaca	5	√
Xalapa, Veracruz	5	x
Zacatecas, Zacatecas	4	√

Fuente: Elaboración propia, con datos de los sitios de Internet de cada municipio.

Es interesante comprobar que de esas variables en que dividimos el tipo de información, los ayuntamientos son menos deficitarios (es decir, cubren todos el mismo requisito) en los rubros de trámites, transparencia y acceso a la información municipal. Por su parte, el rubro en que todos son más deficitarios lo encontramos en 1. Definición de políticas públicas; 2. Capacitación a los servidores públicos; 3. Ausencia de actividad de Instituto de Administración Pública y 4. Medición de calidad en atención a ciudadanos. Asimismo en 8 casos no encontramos contador de visitantes al portal de la alcaldía.

**CUADRO 6**  
**Primeros cinco lugares en calidad de información**

<b>MUNICIPIO</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
1. Ciudad Victoria	Gana el PRI en las tres últimas elecciones.
2. Aguascalientes	La alternancia demuestra que la ciudadanía rechaza el PAN. Esto puede deberse al descrédito del exgobernador y problemas interpartidistas.
3. Mérida	Mismo fundamento de rechazo al PAN como en Aguascalientes.
4. Puebla	Resulta sesgada la situación por un triunfo con alianzas que abultan los datos.
5. Othón P. Blanco	El PRI, es premiado de manera constante.
6. Culiacán	Aquí el PRI es premiado constantemente

Fuente: basado en datos propios, con información recabada de los sitios en la Internet de cada municipio.

Los catorce municipios son urbanos, aunque con densidad poblacional diferente como Culiacán, Puebla o Veracruz, y se da el fenómeno de conurbación con otros municipios, en cambio, Zacatecas tiene una base poblacional menos densa. De acuerdo con el seguimiento en la prensa prevalecen características clientelares de compra del voto y en particular una actitud muy discrecional de los gobernadores para disponer de recursos para apoyar a sus candidatos de sus mismos partidos y de lo cual es del dominio público. Es muy común en el medio de la política y de lo académico apostar al tema de la transparencia y de la rendición de cuentas, pero existen signos que encienden los focos rojos incluso en el medio federal, donde hay muchas denuncias que hablan de un retroceso en materia de transparencia y atención a las demandas de información de la población. Para el caso de los gobiernos municipales tenemos la impresión de que es un proceso, en algunos casos, en ciernes y acotado en otras situaciones.

Nos damos cuenta de que encontramos que hay variables que ningún municipio cubre con una calificación aprobatoria todas las variables que establecimos, solamente cuatro municipios (Culiacán, Oaxaca, Mérida y Chihuahua) se acercarán a una calificación aprobatoria que aun así presenta vacíos (por ejemplo, en el caso de un sondeo sobre la opinión de los ciudadanos sobre quejas y recomendaciones).

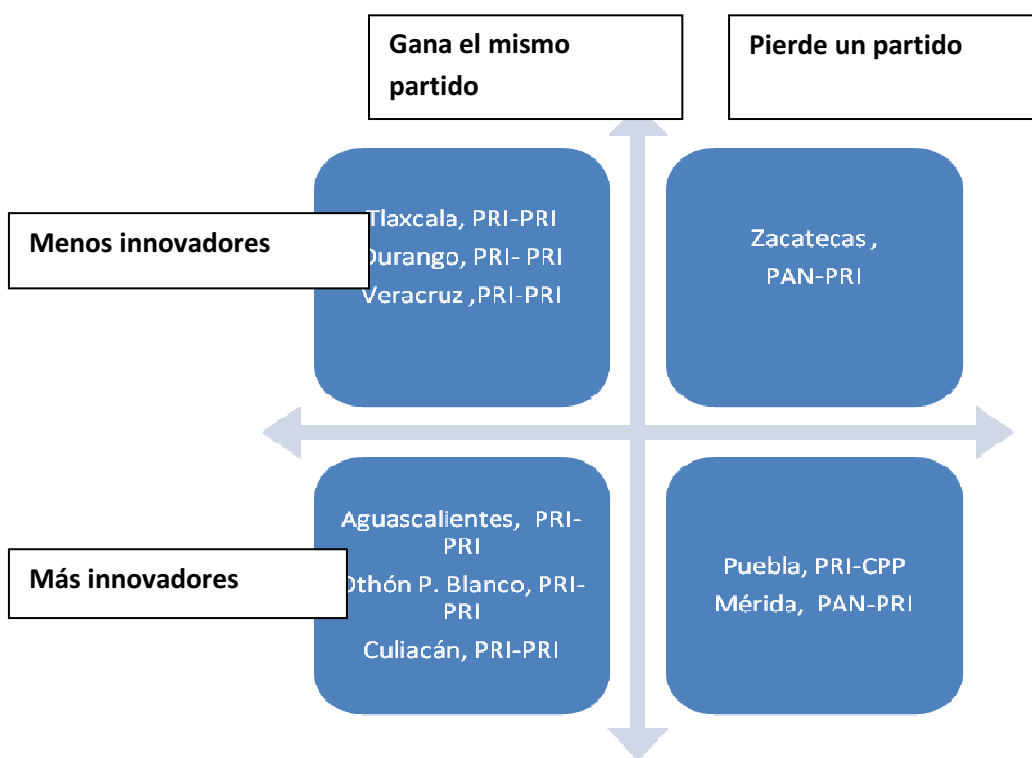
Es notoria la ausencia de canales por los que se conozca cómo capacitan los ayuntamientos a su personal y mucho menos sabemos acerca del efecto que tiene el grado de profesionalización de los funcionarios con respecto al desempeño administrativo. Solamente en tres estados hay presencia del Instituto de Administración Pública Estatal, pero no aparece en los portales respectivos (se trata de los estados de Chiapas, Puebla y Veracruz). Al revisar qué hay en materia de atención a municipios por parte de los IEAP, resulta que es prácticamente nula la incidencia en materia de cursos a alcaldes. También en el caso de la capacitación

impartida por organismos del gobierno estatal no existe un seguimiento o interés por difundir desde los portales de gobierno municipal los avances al respecto. Por el lado de la evaluación de los ciudadanos con respecto a la eficacia en la atención a quejas y sugerencias no tenemos información concreta; es más, consideramos que hay una ausencia de autoevaluación de acuerdo con lo que dicen ofrecer. Una segunda parte que escapó a nuestras posibilidades debido a los tiempos para escribir el texto, sería el de escribir a los correos institucionales y solicitar la información.

Consideramos que en las capitales de los estados existe una facilidad o una cultura política más proclive a ser receptiva a la competencia partidista y a evaluar de manera más crítica a sus autoridades municipales.

Nos llamó la atención que en los casos donde el PRI gana ya sea al PAN o PRD, como señal constante los ganadores pusieron el énfasis en el compromiso de asumir una nueva etapa de modernización de la administración.

De acuerdo con el siguiente cuadro se puede observar que no hay una línea sólida que nos lleve a confirmar nuestra hipótesis de que a menor innovación hay cambio de signo partidista. De hecho, solamente Zacatecas confirmaría la propuesta.



De manera puntual señalaríamos lo siguiente:

1. Con respecto a la respuesta de trámites se observa que es un elemento presente en todos los casos. Empero es también claro que desde la óptica del gobierno prevalece la idea del facilitar el pago haciéndolo atractivo a la sociedad. Naturalmente que ha significado una

mayor recaudación, pero está pendiente observar si soluciona los problemas de fondo acerca de cómo y a dónde se canaliza los recursos captados.

2. En cuanto a ligas hacia las actas de cabildo o bien del informe del presidente municipal hay serio déficit.

Retomando la calificación que hace la organización “Ciudadanos por municipios transparentes”, entre los diez mejores evaluados este año están Puebla, Chihuahua, Ciudad Juárez, Zapopan, Tlaxcala y Cuernavaca. Como se ve coincidimos en los casos de Puebla y Chihuahua como buenos innovadores.

Difícilmente puede esperarse que la apertura del régimen electoral mexicano podrá, por sí mismo, transformar los rezagos institucionales que padece la gestión pública en el país: mientras el clientelismo continúe siendo rentable electoralmente para las élites locales, es poco probable que la competencia electoral constituya el principal factor de cambio institucional. En otras palabras, es necesario promover cambios exógenos sobre el esquema de incentivos de los actores políticos locales, incluyendo un mejor diseño de las estrategias de descentralización del gasto que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, así como establecer la posibilidad de que exista la reelección consecutiva para los presidentes municipales.

## Notas

(1) Se trata de los municipios enclavados en los siguientes estados que listamos en orden alfabético: Aguascalientes, Aguascalientes; Mexicali, Baja California; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; Chihuahua, Chihuahua; Durango, Durango; Oaxaca de Juárez, Oaxaca; Puebla de Zaragoza, Puebla; Othón P. Blanco, Quintana Roo; Culiacán, Sinaloa; Ciudad Victoria, Tamaulipas; Tlaxcala, Tlaxcala; Xalapa, Veracruz; Mérida, Yucatán y Zacatecas, Zacatecas.

(2) El sistema federal de México, cuenta con treinta y dos entidades (incluido el Distrito Federal). Se realizan anualmente elecciones bajo un muy diverso calendario electoral, este es manejado por cada Instituto Estatal Electoral y en el caso de elecciones estatales y municipales se encargan los institutos electorales de cada estado.

(3) Los partidos políticos, en orden de antigüedad de registro son: Partido Acción Nacional (PAN); Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD); en algunos estados participaron partidos estatales, aceptados por las respectivas legislaciones electorales, pero que no modifican la presencia de aquellas estructuras nacionales.

(4) Hay trabajos originales que nos permitieron destacar la importancia de la relación entre gestión y procesos electorales. Destacamos, por ejemplo, los trabajos de Guillén (2006) publicados en *El Colegio de la Frontera Norte* y de Moreno Jaimes (2008) del ITESO. En ambos análisis se sugiere que la competencia electoral ha sido incapaz de inducir a las administraciones municipales a mejorar por ejemplo, la cobertura de servicios. Así como que la innegable descentralización de recursos hacia los municipios no ha garantizado la satisfacción de expectativas de la población.

(5) Teníamos dudas acerca de dónde obtener datos que nos indicaran que estábamos por el camino correcto y nos entusiasmó saber que no somos los únicos en esta línea de trabajo pues encontramos la actividad que desarrolla el colectivo llamado Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA, 2010), quienes desde hace algunos años realizan la calificación de la transparencia y de las fuentes de información. Entre sus indicadores, se encuentra: a) La evaluación de la página de Internet del gobierno municipal; b) La existencia de una oficina de trámites municipales; c) La supervisión de la presentación de las actas de sesiones de Cabildo; d) La difusión de los reglamentos y gacetas emitidos por la presidencia, entre otros aspectos. Nos llamó la atención de que si hay municipios que tienen estos y otros indicadores en línea, e incluso por ejemplo el municipio de Oaxaca de Juárez cuentan con un amplio archivo histórico de actas de Cabildo y varios tienen las sesiones del mismo Cabildo en vivo. Para el periodo del estudio observamos los siguientes sitios: [www.pueblacapital.gob.mx/wb/pue/](http://www.pueblacapital.gob.mx/wb/pue/) y [www.cimtra.org.mx](http://www.cimtra.org.mx).



(6) Hace algunos años representantes de diecisiete países reunidos en las oficinas de la OCDE en París, encontraron que para alcanzar resultados en proyectos de tecnologías de información los gobiernos deben considerar los siguientes aspectos: 1. Establecer estructuras de gobierno apropiadas; 2. Usar tecnologías del conocimiento; 3. Identificar y manejar riesgos; 4. Asegurar el cumplimiento de mejores prácticas en la administración del proyecto; 5. Reclutar y retener talento y, 6. Involucrar a los usuarios finales.

(7) Existen varios sistemas de indicadores para establecer el desempeño, por ejemplo consultamos el Sistema de Índices de Desarrollo Municipal elaborado por la Asociación de Municipios de México, AC, este surge de integrar cuatro dimensiones de desarrollo: la social (condiciones educativas y sanitarias), la económica (generación de riqueza y capacidad de cubrir las necesidades básicas de forma digna), la ambiental (utilización racional y cuidado del ambiente) y la institucional (efectividad de las actividades gubernamentales y la participación ciudadana). También destacan el Índice del Desempeño del Gobierno en los Municipios Mexicanos (ITESM) y el Sistema de Indicadores para el Desempeño (SINDES), este se propone ofrecer a la población información confiable y trascendental para comparar el desempeño de sus gobiernos locales y motivar a los servidores públicos para que mejoren sus prácticas y su desempeño. La principal limitación de este esfuerzo es que los gobiernos que deseen utilizar esta metodología tienen que pagar una cuota, por lo cual hasta 2004 solo dieciséis municipios habían participado en el sistema (Pellégrini y Flamand, 2007).

(8) Se ha observado, en algunos casos, una gran dificultad por mantener las nuevas prácticas de gestión participativa que se habían iniciado con un alto nivel de éxito al comienzo de la década; en otros parecería estarse dando marcha atrás con los esquemas de participación ciudadana que habían sido exitosos; en algunos los programas de cogestión entre el gobierno municipal y los empresarios locales que iniciaron a la mitad de la década, fueron dejados de lado por la siguiente administración; y también se encuentran casos en que prácticamente ninguno de los proyectos innovadores han tenido seguimiento. Hay por tanto evidencia de las dificultades para sostener las nuevas prácticas de gobierno. Aunque son hasta ahora pocos los estudios de caso, puede suponerse que muchas de las experiencias innovadoras analizadas hace algunos años han sido efímeras y volátiles.

(9) Véanse los trabajos de Juan Poom (2005).

## Bibliografía

### Libros

- Cabrero Mendoza, E. et ál., (1996). *La nueva gestión municipal en México: El análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Kettl, D. (2000), *The global public management revolution: A reform on the transformation of governance*, Washington, Brooking Institute.
- Moreno Jaimes, C. (2007), *Los Límites políticos de la capacidad institucional: Un análisis de los gobiernos municipales en México*, Guadalajara, ITESO,
- Moreno Jaimes, C. (2008), *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México*, Guadalajara, ITESO.
- Pollitt C. y Bouckaert, G. (2000), *Public managment reform*, Oxford.

### Revistas

- Hood, Ch. (1989), "A public management for all seasons?", *Public Administration*, N.º69.
- Guillén, Tonatiuh; Ibarra, Juan y Somuano, Fernanda (2006), "La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario de los municipios en México", *Foro Internacional*, Vol. XLVI, N.º3, México, El Colegio de México.
- "Índice de transparencia y disponibilidad de la información fiscal de los municipios" (2010) [en línea] *aregional.com*, México.

- Luna-Reyes, L., Hernández García J. y Gil-García, R. (2009), "Hacia un modelo de los determinantes de éxito de los portales de gobierno estatal en México", *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, número 2, segundo semestre, México, CIDE.
- Martínez Pellégrini, S., Flamand, L. y Hernández, A. (2007), "Panorama del desarrollo municipal en México. Antecedentes, diseño y hallazgos del índice de Desarrollo municipal básico" en *Gestión y política pública*. Vol. XVII, Número 3, México, CIDE.
- Sin autor (2010), "11 de cada cien municipios obligados en transparencia", en *aregional.com*, México.

#### Artículos obtenidos en la web

- Fragoso Vázquez, E. (2007). "Gobierno Electrónico: evaluación de la percepción ciudadana", *Boletín de política informática*, N.º 1 [en línea], <http://www3.diputados.gob.mx/gobierno%20electronico%20evaluacion>
- Heeks, R. (2003) "Success and failure rates of e-government in developing/transitional countries: Overview" [en línea], [www.egov4dev.org/sforview.htm](http://www.egov4dev.org/sforview.htm).
- Poom, J. (2005), "La revolución silenciosa en la Gestión Pública Local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos, 2000-2004" [en línea], <http://portalescolson.com.mx/boletines/240/documentopdf>.

#### Portales de institutos estatales electorales

- AGUASCALIENTES: <http://www.ieeags.org.mx/>,
- BAJACALIFORNIA: <http://www.iepcbc.org.mx/iepc>,
- CHIAPAS: <http://www.iepc-chiapas.org.mx/indexnw>,
- CHIHUAHUA: <http://www.ieechihuahua.org.mx/>,
- DURANGO: <http://www.iepcdgo.org.mx/>,
- OAXACA: <http://www.iee-oax.org.mx/>,
- PUEBLA: <http://www.ieepuebla.org.mx/>,
- QUINTANA ROO: <http://www.ieqroo.org.mx/v2009/index>,
- SINALOA: <http://www.cee-sinaloa.org.mx/publico/principal/index>,
- TAMAULIPAS: <http://www.ietam.org.mx/>,
- TLAXCALA: <http://www.ietlax.org.mx/>,
- VERACRUZ: <http://www.iev.org.mx/>,
- YUCATÁN: <http://www.ipepac.org.mx/>,
- ZACATECAS: <http://www.ieez.org.mx/>.

#### Portales de gobiernos municipales

- Aguascalientes, Aguascalientes: <http://www.ags.gob.mx/>;
- Xalapa, Veracruz: <http://www.xalapa.gob.mx/>;
- Mérida, Yucatán: <http://www.merida.gob.mx/municipio/index>;
- Zacatecas, Zacatecas: <http://www.capitalzacatecas.gob.mx/presidencia/>;

Tuxtla Gtz, Chiapas: <http://www.tuxtla.gob.mx/>;  
Durango, Durango: <http://www.municipiodurango.gob.mx>  
Ciudad Victoria, Tamaulipas: <http://www.ciudadvictoria.gob.mx/>;  
Oaxaca, Oaxaca: <http://www.municipiodeoaxaca.gob.mx/>;  
Othón P. Blanco, Quintana Roo: <http://www.opb.gob.mx/>;  
Mexicali, Baja California: <http://www.mexicali.gob.mx/>  
Puebla, Puebla: <http://www.pueblacapital.gob.mx/>;  
Culiacán, Sinaloa: <http://www.culiacan.gob.mx/>;  
Chihuahua, Chihuahua: <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/>.

**Otros portales**

<http://www.cimtra.org.mx>.

<http://www.encuentro2011.org> Encuentro sobre buenas prácticas en gestión municipal.

Córdoba, Argentina.