

## Premio Gobierno y Gestión Local, Edición 2012

---

### Doce años de reconocer prácticas sobresalientes

**José Antonio Sánchez Cetina**

Coordinador técnico del Comité Organizador del Premio Gobierno y Gestión Local y profesor asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). El otoño de 2012 culmina un ciclo más de la iniciativa académica que representa el Premio Gobierno y Gestión Local. Se trata de un proyecto del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), apoyado por el Colegio de la Frontera Norte, la Universidad de Guadalajara, el Fondo de Información y Documentación para la Industria (INFOTEC) y otras instituciones. Dicho esfuerzo ha perseguido desde sus inicios identificar, entender, analizar, difundir y fortalecer el trabajo y los logros de las autoridades locales en México.

La celebración ininterrumpida del certamen es resultado de la inercia de trabajo constante por consolidar al Premio como un ejercicio legítimo y prestigioso. Si bien es cierto que, desde hace algunos años, se trata de un reconocimiento simbólico y académico sin un aliciente monetario, es satisfactorio comprobar que los municipios ganadores entienden bien que se trata de algo más profundo que una recompensa financiera que permita dar continuidad a los programas. El Premio, en este sentido, es un instrumento para arrojar luz sobre ciertas problemáticas comunes en los gobiernos locales mexicanos. Más aún, lo es para alumbrar caminos, estrategias, ideas y programas que han sabido sortear de manera sobresaliente dichas dificultades.

Así, el Premio Gobierno y Gestión Local, en su edición 2012, se postula como el emisor de mensajes precisos. El primero de ellos es el de señalar que, en el país, existe un esfuerzo deliberado y efectivo por un número significativo de gobiernos municipales por resolver los problemas de sus comunidades. Estas soluciones tienen el común denominador de funcionarios comprometidos con su labor, cargados de creatividad, inteligencia y responsabilidad.

Este conjunto de aptitudes o habilidades de quienes diseñan e implementan los programas que estudia y reconoce el Premio son el segundo mensaje emitido: pese a la diversidad de las condiciones de los municipios mexicanos, existen problemas comunes que pueden encontrar solución con estrategias bien planeadas, innovadoramente implementadas y efectivamente autoevaluadas.

Así, lejos de constituirse como un recetario rígido y universal de programas municipales para aplicar en el país, el Premio tiende líneas que han sido exploradas por sus semifinalistas y ganadores que probaron cierta efectividad en sus comunidades. Estos intentos deliberados de la administración pública local pueden ser adaptados en otras administraciones en una suerte de aprendizaje colectivo.

Finalmente, siguiendo la línea de los mensajes en que se traduce el Premio Gobierno y Gestión Local, el efecto en que redundará es orientar la mirada de los gobiernos estatales y federal, de la academia estudiosa de asuntos municipales,

medios de comunicación y la sociedad hacia los esfuerzos bien encaminados por mejorar el nivel de vida de sus comunidades. El ejercicio de subrayar dichas acciones pretende, en el ideal, fortalecer al menos con difusión y reconocimiento simbólico pero riguroso a los programas ganadores esperando que sobrevivan, crezcan y se multipliquen.

Los municipios mexicanos se enfrentan –sin excepción- a un diseño institucional que los pone a prueba en lapsos muy cortos y mengua la acumulación de conocimiento de administración pública local en la práctica. Dos factores son fundamentales para explicar esta debilidad municipal: la temporalidad y los recursos.

Aunque hay casos aislados donde las administraciones locales cuentan con cuatro años para el ejercicio de gobierno, el panorama general es el de un horizonte breve que representa un trienio. El cambio de una administración a otra, especialmente cuando se presenta alternancia del partido que obtiene la mayoría en las elecciones, con frecuencia viene acompañado por un cambio drástico del personal del ayuntamiento. Este fenómeno reinicia cada tres años la curva de aprendizaje de los puestos de gobierno, y redundo en la menor profesionalización de los funcionarios para las labores que les son asignadas.

Además, en términos de política pública, el tiempo con que cuentan los gobiernos municipales para identificar problemas determinados, definir líneas probables de acción, establecer un plan de respuesta, implementar la estrategia diseñada y medir los resultados –menos aún, el impacto- del programa con miras a reajustarlo es muy limitado. Esta premura conduce en un número considerable de casos, a la improvisación, a definir problemas de manera superficial, dejando de lado todo diagnóstico o diseño de una estrategia que, de definirse, tendrá que mostrar buenos resultados en un plazo muy corto. De ahí que merezca un reconocimiento especial un equipo de funcionarios municipales que logran adaptarse a esta temporalidad y muestran productos sobresalientes.

En este sentido, el Premio simboliza un mirador donde las autoridades locales pueden darse un respiro para reflexionar sobre las distintas realidades de los municipios mexicanos y los problemas comunes del gobierno local, así como las soluciones que han aplicado de manera acertada y las condiciones adversas que han sabido aligerar. No se trata sólo de un ejercicio de aprendizaje colectivo, sino también de un mecanismo de dignificación y reconocimiento del trabajo del funcionario municipal.

La metodología de evaluación del Premio dista significativamente de las auditorías a las que son sometidas las administraciones locales. A diferencia de estas prácticas –necesarias, sin duda- nuestro certamen trata de encontrar de qué manera sortearon eficazmente los problemas que se presentaron en las comunidades de los participantes. Es nuestro interés identificar cuáles son las maneras en que definen problemáticas, establecen cursos de acción e implementan prácticas. El objetivo no es depurar el aprendizaje en evaluaciones de campo en recetarios rígidos que puedan implementar al pie de la letra otros municipios del país. En cambio, pretendemos encontrar obstáculos comunes y arrojar luz sobre ciertas estrategias o líneas generales que han probado éxito en algunos lugares y que, seguramente, deberán adaptarse y modificarse para aplicarse de manera adecuada en contextos distintos.

De este modo, el Premio Gobierno y Gestión local se consolida como un espacio de análisis, reflexión, intercambio y aprendizaje colectivo respecto de la realidad del municipio mexicano. La convocatoria amplifica su espectro reconociendo a las delegaciones políticas del Distrito Federal y a los gobiernos indígenas regidos por el

sistema de usos y costumbres como equivalentes a la figura del municipio, al menos para efectos del certamen.

En el contexto descrito con anterioridad delimitado por el horizonte trienal y caracterizado por la alta rotación de funcionarios, aunado a la escasez de recursos y la dependencia de transferencias de la Federación, encontrar programas municipales que se mantengan y logren lo que se proponen merece no sólo un reconocimiento, sino una mirada más profunda.

Pese a que el municipio mexicano tiende a la baja profesionalización de sus funcionarios y a la débil continuidad del trabajo de administraciones precedentes, podemos sostener con firmeza y entusiasmo que existe un número considerable de prácticas bien diseñadas, altamente innovadoras, con potencial de institucionalización, participativas y eficaces. El común denominador de todas ellas es un equipo de funcionarios comprometido y creativo. Son estos programas, ideas y perfiles los que nuestro certamen busca año con año. Los medios masivos no están pendientes en una medida deseable de estas experiencias y el Premio busca encender y orientar el foco de atención hacia ellas.

Con frecuencia, los informes de gobierno son formatos estrechos con poca cabida para la explicación detallada de estrategias creativas e innovadoras de los municipios. Nuestra convocatoria solicita a los participantes nos relaten cuál es el problema que identificaron, cómo lo resolvieron, cuáles son las evidencias de éxito del programa y qué podrían aprender otros municipios de su experiencia. En estas preguntas, la expresión libre pero sistematizada da pie a encontrar grandes ideas planeadas correctamente e implementadas con el cuidado necesario para obtener resultados alentadores. Estos detalles, como la implementación o la autoevaluación y retroalimentación, en ocasiones escapan a las actividades cotidianas del gobierno y son tan esenciales que depende de ellos el éxito o fracaso del programa, su continuidad o desaparición abrupta. Así, los participantes del certamen también reflexionan alrededor de las preguntas que les hacemos, de modo que pueden mirar de una perspectiva distinta y más integral su trabajo diario.

Conviene resumir, a manera de conclusión, que el presente volumen digital es una muestra de experiencias que tienen lugar en municipios mexicanos que quizá a simple vista sea imperceptible pero logran que los servicios públicos, la conservación ecológica, planeación urbana, infraestructura, educación y cultura lleven sus objetivos a buen puerto. Sin duda habrá experiencias que aún no conocemos y merezcan un reconocimiento igual al presente. Será tarea de las ediciones siguientes del Premio Gobierno y Gestión Local salir en su búsqueda, analizarlas y lanzar un mensaje claro: existe evidencia práctica de municipios mexicanos que hacen su labor de manera extraordinaria.

## **Estadísticas del acumulado de participación en el total de ediciones del Premio**

Si se agrega el total de participantes de la edición 2012 al acumulado de ediciones del Premio, la base de datos de experiencias municipales asciende a 4,404 registros. Sin duda se trata de una muestra representativa del esfuerzo cotidiano y sobresaliente de las autoridades locales mexicanas. Los registros de este año y los de las once ediciones anteriores están disponibles para consulta pública. Están condensadas en la base de datos estrategias locales consideradas excepcionales por quienes las inscribieron. El lector, incipiente en el estudio municipal o estudioso del tema, podrá juzgar qué tan único o eficaz es determinado programa y, de interesarse en él, podrá observarlo de manera más profunda y hacer difusión de la práctica en cuestión.

La edición 2012 contó con la participación de 330 experiencias de todo el país. El número de municipios participantes alcanzó 122 municipios. Algunos de ellos, participantes tradicionalmente entusiastas con la convocatoria del Premio pero, satisfactoriamente, también una cifra significativa de municipios que participan por primera vez. Tanto los experimentados como los más novicios demuestran, con su participación, credibilidad en el certamen, así como interés en generar aprendizaje colectivo relevante en el ámbito local.

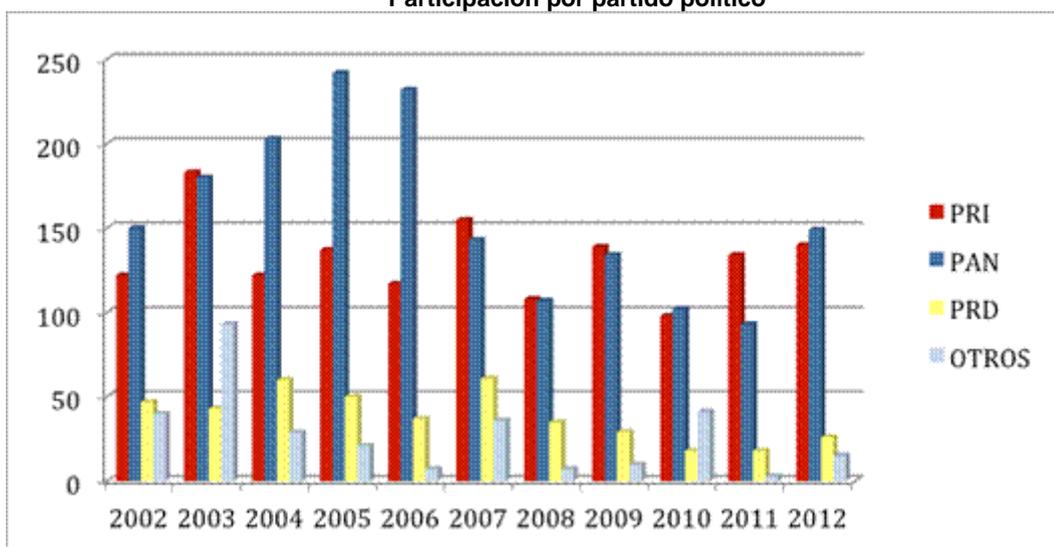
En las estadísticas y gráficas siguientes podrá notarse que un factor más de legitimidad del Premio es la naturaleza y posición geográfica tan diversa de nuestros participantes. Aunque poseen oportunidades y problemáticas comunes, la heterogeneidad es la característica dominante en los municipios mexicanos. La variación comienza por el tamaño de los mismos, en términos territoriales y poblacionales, pasando por la pluralidad política y la posición geográfica que ocupan. Comparar y evaluar programas públicos provenientes de gobiernos locales tan diversos es un reto de gran magnitud para el comité técnico de evaluación, pero convierte este vertedero de conocimiento municipal en un almanaque vasto, incluyente, plural y profuso. Esta diversidad representa una caja de herramientas versátil que produzca utilidad para prácticamente cualquier gobierno local.

Acaso la primera pregunta que surge en términos de estadísticas y proporciones de participación en el Premio refiere al origen político de los gobiernos innovadores, creativos y eficaces. La experiencia del certamen sostiene el argumento de que la innovación y eficacia no son atributos únicos de una sola corriente política. En un escenario tan aterrizado y cercano como el de gobierno local es de primera importancia solucionar los problemas de la comunidad que proyectar una ideología determinada. Es interesante y, al tiempo, curioso encontrar programas de funcionamiento y temática similares en administraciones de partidos políticos distintos. Más interesante es aún estudiar redes de trabajo intermunicipal donde conviven y trabajan de manera sinérgica municipios con gobiernos de partidos políticos distintos.

El **CUADRO 1** ilustra el comportamiento de la variable "partido político" originario de las administraciones que han enviado programas entre 2001 y 2012. Como puede observarse se ha tenido respuesta de las principales fuerzas políticas representadas por los tres partidos con mayor votación a nivel nacional (PRI, PAN y PRD). El rubro denominado "OTROS", muestra efectivamente a otros partidos políticos nacionales, pero también a coaliciones, partidos locales y municipios regidos por el sistema de usos y costumbres cuya participación, cabe destacar, no ha sido nada despreciable.

**CUADRO 1**

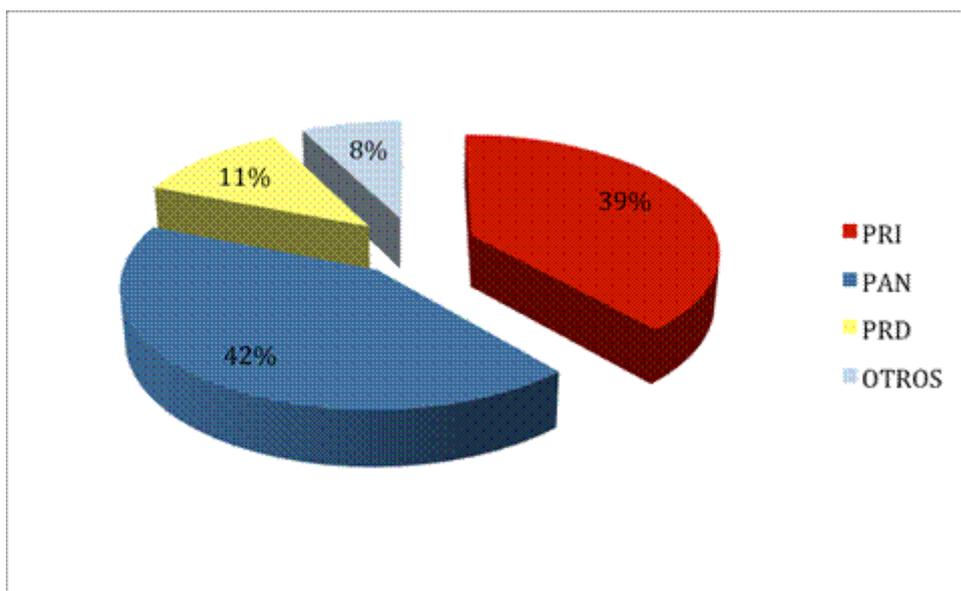
**Participación por partido político**



Partido	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PRI	244	122	183	122	137	117	155	108	139	98	134	140
PAN	132	150	180	203	242	232	143	107	134	102	93	149
PRD	83	47	43	60	50	37	61	35	29	18	18	26
OTROS	29	40	93	29	21	7	36	7	10	41	3	15

El **CUADRO 2** y la consecuente gráfica muestran que los resultados condensados de las doce ediciones del Premio tienen un patrón correspondiente al mapa por partido político de los municipios a nivel nacional. La variación entre la edición actual y la anterior es muy baja.

CUADRO 2



Partido	TOTAL DOCE EDICIONES	
PRI	1,699	39%
PAN	1,867	42%
PRD	507	12%
OTROS	331	8%
	4,404	100%

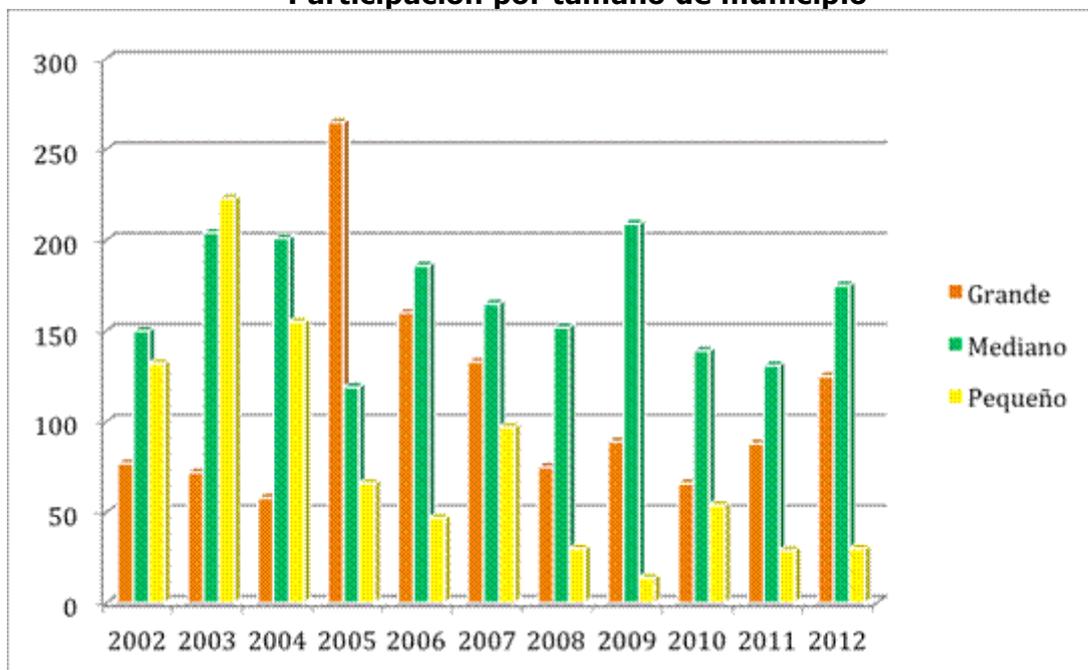
Una de las inquietudes más comunes de los participantes en el Premio antes de registrar un programa gira en torno al tamaño del municipio. Se trata de una duda legítima, toda vez que municipios más grandes debieran contar con programas que atiendan a una población mayor y, probablemente, destinen para ello mayores recursos financieros.

No es una tarea sencilla, pero el Premio mantiene, desde su primera edición, el principio de evaluar a los programas tomando en cuenta el contexto municipal donde se desenvuelve. De este modo, un programa es innovador y eficaz toda vez que resuelva de manera puntual un problema en específico de su comunidad, sin importar qué tan grande o pequeña es ésta.

Este principio y el formato de inscripción al certamen busca neutralizar la percepción de dimensiones por efecto de población o recursos ejercidos. Así pues, coloca en el mismo contenedor experiencias de municipios de poblaciones superiores a un millón de habitantes con presupuestos superiores a los mil millones de pesos anuales junto con municipios con ligeramente más de mil habitantes y presupuestos reducidos. El certamen se concentra en el impacto del programa participante en su comunidad. Existen subdivisiones de tamaño de municipio que sólo funcionan en términos de crear perfiles de participación en este componente estadístico del certamen. El Premio define a los municipios medianos como aquellos con poblaciones mayores a 50,000 habitantes y menores a 500,000 habitantes. Observando el total de doce ediciones del certamen es posible concluir que el grueso de participación proviene de municipios medianos (**CUADRO 4**). Los municipios grandes, por su parte, aunque son menores en cantidad, participan con

un gran número de programas anualmente. Este hecho obedece a la gran estructuración que tienen estos municipios poblacionalmente grandes. Las distintas áreas de los mismos muestran interés en la convocatoria y participan mandando programas.

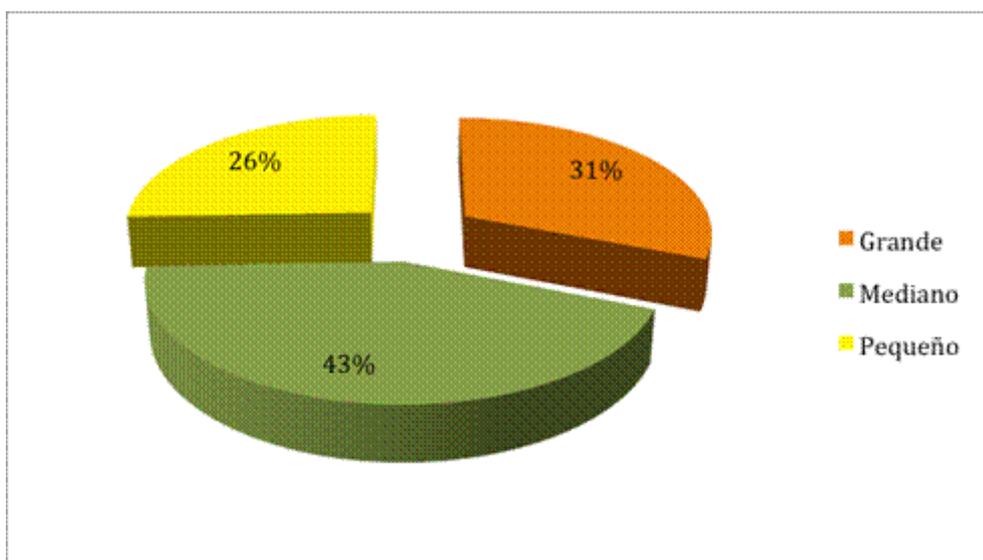
**CUADRO 3**  
**Participación por tamaño de municipio**



Tam año	20 01	20 02	20 03	20 04	20 05	20 06	20 07	20 08	20 09	20 10	20 11	20 12	TOTAL DOCE EDICIO NES
Grand e	156	77	72	58	265	160	133	75	89	66	88	125	1,364
Media no	83	150	204	201	119	186	165	152	209	139	131	175	1,914
Peque ño	249	132	223		66	47	97	30	14	54	29	30	971
	488	359	499	259	450	393	395	257	312	259	248	330	4,249

Al momento de graficar estos resultados, es posible observar una participación relativamente equilibrada de municipios grandes, medianos y pequeños.

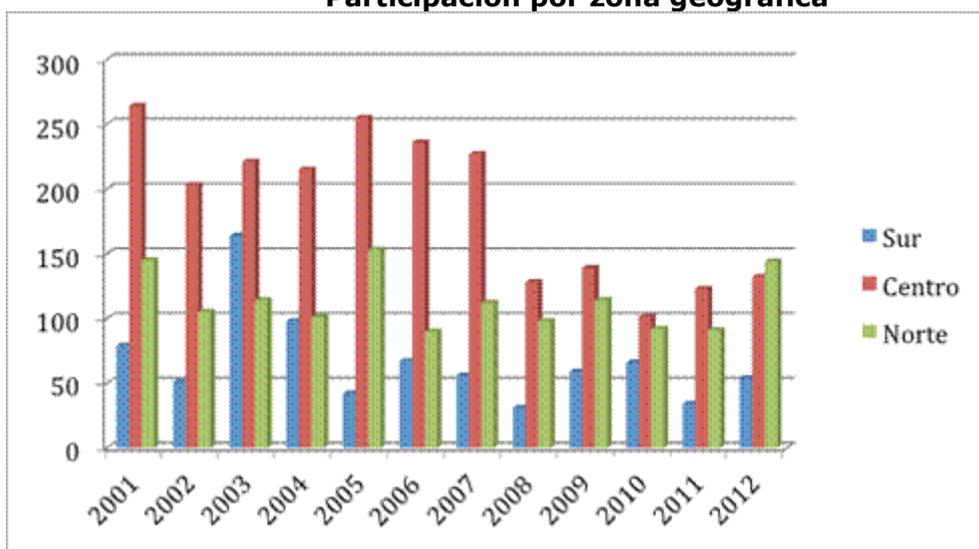
**Cuadro 4**



Tamaño	TOTAL DOCE EDICIONES	
Grande	1,364	31%
Mediano	1,914	43%
Pequeño	1,126	26%
	4,404	100%

Un criterio más de clasificación estadística del Premio consiste en la zona geográfica donde se ubica el participante en cuestión. El certamen considera tres macro-regiones: norte, centro y sur. Dada la división política mexicana, el mayor número de municipios se encuentran en las regiones centro y sur del país. La región centro es la que cuenta una participación mayor para el 2012, como puede observarse en el **CUADRO 5**.

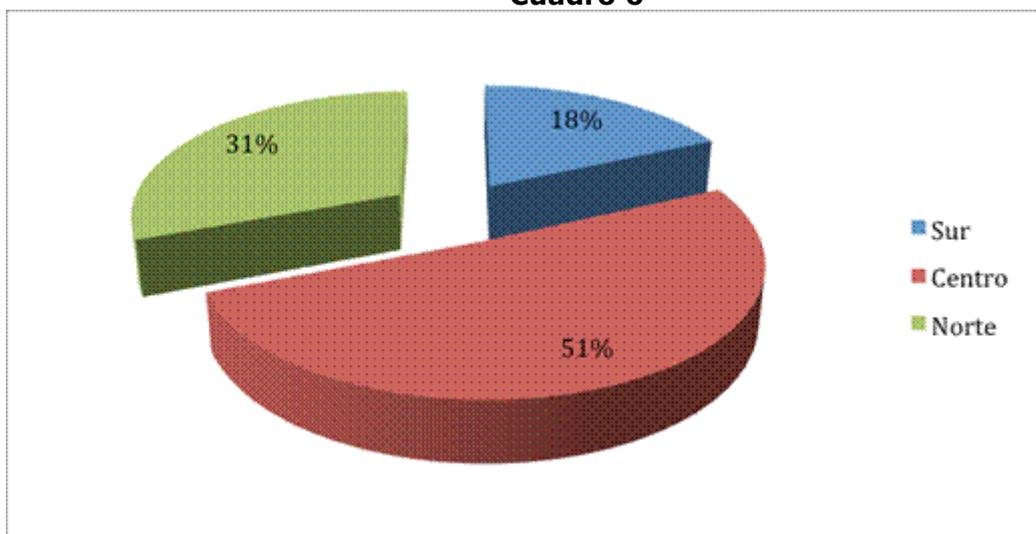
**CUADRO 5**  
**Participación por zona geográfica**



Región	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sur	79	51	164	98	42	67	56	31	59	66	34	54
Centro	264	203	221	215	255	236	227	128	139	101	123	132
Norte	145	105	114	101	153	90	112	98	114	92	91	144

El **CUADRO 6**, por su parte, muestra gráficamente esta distribución por tamaño del municipio en las doce ediciones del Premio.

**Cuadro 6**



Tamaño	TOTAL DOCE EDICIONES	
Grande	1,364	31%
Mediano	1,914	43%
Pequeño	1,126	26%
	4,404	100%

El **CUADRO 7** muestra el número total de participantes por entidad federativa. Puede observarse la amplia cobertura nacional del Premio con la participación de gobiernos locales de todas las entidades y también de delegaciones del Distrito Federal. El cuadro muestra la participación de la edición 2012 y el agregado por entidad federativa durante las doce ediciones.

**Cuadro 7**  
**Participación por Estado**

Estado	2012		TOTAL DOCE EDICIONES	
	Programas	%	Programas	%
Aguascalientes	10	3.03%	178	4.04%
Baja California	2	0.61%	118	2.68%
Baja California Sur	3	0.91%	20	0.45%
Campeche	2	0.61%	30	0.68%
Coahuila	7	2.12%	111	2.52%
Colima	4	1.21%	30	0.68%
Chiapas	2	0.61%	103	2.34%
Chihuahua	15	4.55%	101	2.29%
Distrito Federal	7	2.12%	144	3.27%
Durango	11	3.33%	114	2.59%
Guanajuato	12	3.64%	275	6.24%
Guerrero	1	0.30%	79	1.79%
Hidalgo	5	1.52%	85	1.93%
Jalisco	12	3.64%	211	4.79%
México	13	3.94%	334	7.58%
Michoacán	3	0.91%	185	4.20%
Morelos	1	0.30%	139	3.16%
Nayarit	1	0.30%	33	0.75%
Nuevo León	58	17.58%	521	11.83%
Oaxaca	21	6.36%	177	4.02%
Puebla	24	7.27%	219	4.97%
Querétaro	19	5.76%	98	2.23%
Quintana Roo	11	3.33%	84	1.91%
San Luis Potosí	3	0.91%	86	1.95%
Sinaloa	31	9.39%	113	2.57%
Sonora	7	2.12%	143	3.25%
Tabasco	5	1.52%	51	1.16%
Tamaulipas	11	3.33%	119	2.70%
Tlaxcala	4	1.21%	130	2.95%
Veracruz	11	3.33%	203	4.61%
Yucatán	1	0.30%	83	1.88%
Zacatecas	13	3.94%	87	1.98%
<b>TOTALES</b>	<b>330</b>	<b>100.00%</b>	<b>4,404</b>	<b>100.00%</b>

## Orden de presentación y comentarios finales

Como ha sido una costumbre, el presente disco muestra las experiencias de acuerdo a las principales características del programa y a su área de incidencia. La clasificación temática de los programas participantes tiene un alto grado de dificultad pues, una particularidad de las políticas públicas locales es que involucran a distintas áreas de la administración y cubren diversos aspectos de la agenda de gobierno.

En el **CUADRO 8** se muestra los temas para la clasificación de los programas y los porcentajes de participación en cada rubro en la edición 2012. De igual forma, aparecen los resultados acumulados en las doce ediciones. En dicho acumulado es evidente que la política social sigue siendo el tema más recurrido en el ámbito local, al menos para nuestros participantes. En segundo lugar, se ubican las experiencias de Modernización Administrativa. Leyendo estas cifras entre líneas, es posible encontrar la necesidad de perfeccionar estructuras administrativas que sean eficaces, utilicen recursos de manera eficiente y recauden cada vez más. Por su parte, el interés social muestra la cercanía del gobierno municipal con las necesidades más urgentes de su población. Son también estas experiencias las que logran, en teoría, más rentabilidad política.

Al interior de cada sección los resúmenes guardan un orden estrictamente alfabético.

	2012	Total 12 ediciones
Clasificación	Programas	Programas
Conservación Ecológica	19	322
Desarrollo Municipal	38	514
Educación	35	375
Infraestructura Municipal	60	471
Modernización Administrativa	34	583
Participación Ciudadana	13	272
Planeación Urbana	5	135
Política Social	54	664
Rec. Esp. Fortalecimiento Municipal*	0	49
Salud Pública	20	305
Seguridad Pública	21	288
Servicios Públicos	22	322
Transparencia y Rendición de Cuentas	9	104
Total Recibidos	330	4404

\*En la columna de programas de las once ediciones no cuadra la suma ya que no se incluyen los 49 programas del Reconocimiento Especial al Fortalecimiento Municipal que fue un reconocimiento que se entregó sólo en las ediciones 2003 y 2004 a gobiernos estatales.

Con el fin de que se pueda lograr la mejor interpretación de los datos presentados en este último cuadro, hacemos algunas precisiones respecto de los contenidos de cada tema.

Dentro de la sección de "*Modernización Administrativa*", se incluyen programas con cualquiera de las seis características siguientes:

- Programas dirigidos a la modernización de reglamentos, estructuras y comportamientos a partir de la reingeniería y la introducción de patrones de

calidad. Estos programas muestran, en términos generales, una búsqueda de mayor eficiencia administrativa.

- Programas avocados al desarrollo de los recursos humanos y a la instrumentación del servicio civil de carrera (o de sus precondiciones).
- Programas de mejora en trámites a cargo del municipio que enfatizan la desregulación o bien integran pasos en la atención.
- Programas basados en los métodos desarrollados por la gerencia pública; presupuesto por resultados, atención al cliente, evaluación de resultados, ventanilla única y simplificación administrativa.
- Programas encaminados a mejoras informáticas e instauración del concepto de gobierno electrónico al ejercicio gubernamental.
- Programas para la modernización y el fortalecimiento de las finanzas municipales.

La sección de "*Desarrollo Municipal*" está integrada por programas con las siguientes particularidades:

- Programas con orientación hacia el desarrollo sustentable que pretenden encontrar un balance entre el crecimiento y las potencialidades naturales con que cuentan los municipios.
- Programas de fomento al desarrollo económico y la generación de empleos en zonas urbanas. Destacan cuestiones tales como: creación de cadenas de producción y consumo; el otorgamiento de micro-créditos para proyectos productivos; incubadoras de empresas; creación de empleos temporales; atracción de inversiones a través de la difusión de sus ventajas competitivas; y promoción del empleo.
- Programas de subsidio a sectores o actividades prioritarias para el desarrollo municipal o la potencial integración de éste en la región.

En la sección que aparece bajo el título de "*Política Social*" se han agregado programas creados para atender dos clases de necesidades o grupos: a) los grupos vulnerables que requieren ayudas específicas; b) grupos con plenas capacidades pero con escaso desarrollo de éstas; en este último caso se privilegia el concepto de empoderamiento.