

Premio Gobierno y Gestión Local, Edición 2011

Una nueva etapa de un esfuerzo sostenido.

Pablo Rojo Calzada¹

Este año, el Premio Gobierno y Gestión Local logró realizar su onceava edición de manera ininterrumpida desde el 2001. El esfuerzo del CIDE, apoyado por el Colegio de la Frontera Norte, la Universidad de Guadalajara, el INFOTEC y otras instituciones comienza ahora una nueva década que promete la consolidación de una iniciativa ciudadana que busca entender, apoyar, difundir y fortalecer el trabajo y los logros de las autoridades locales de nuestro país.

Cuando inició el Premio sabíamos que no sería una empresa fácil el mantener el interés de los gobiernos locales para enviarnos sus propuestas de programas que ellos mismos consideran exitosos, innovadores o simplemente trascendentes. En particular, a partir del momento en que dejamos de entregar el Premio en efectivo, pensamos que muchos municipios perderían el interés en participar. Sin embargo, no ha sido así. Los gobiernos locales en México han demostrado tener un gran entusiasmo cuando se les pide describir y compartir sus experiencias de gestión en todos los temas.

¹ Coordinador Ejecutivo del Comité Organizador del Premio Gobierno y Gestión Local y Profesor – Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Esta actitud ha sido muy favorable tanto para los organizadores como para quienes buscan o necesitan información de lo que pasa a nivel de las administraciones locales. A lo largo de estos once años, hemos visto consolidarse un espacio de reflexión, análisis, intercambio y sobre todo, aprendizaje, respecto de los aspectos fundamentales de los gobiernos locales del país. Hablamos así, en general ya que el Premio es una convocatoria muy amplia que incluye también a las delegaciones políticas del Distrito Federal y a los gobiernos indígenas regidos por el sistema de usos y costumbres.

El municipio en México tiene un diseño institucional que no favorece ni la profesionalización del servicio público, ni la institucionalización de las buenas prácticas o programas de gobierno. Por el contrario, nuestro municipio tiene más tendencia a la alta rotación de sus funcionarios; a darle poca o nula continuidad al trabajo de anteriores administraciones; y comenzar en cada administración con nuevo personal y nuevos modelos de organización. Todo esto en el marco de un nivel de gobierno que cuenta con muy pocos recursos y que dependen enormemente de las transferencias federales.

No obstante lo anterior, es posible encontrar prácticas de gobierno muy ingeniosas, muy bien diseñadas, muy participativas y, sobre todo, innovadoras. Este esfuerzo y creatividad de las autoridades locales es precisamente lo que buscamos detectar. Son prácticas y experiencias que difícilmente llegarán a los medios masivos de difusión pero, no por ello no tienen un valor en sí mismas como para merecer una amplia divulgación y retroalimentación.

El reto de nuestros gobiernos locales es dar buenos resultados en muy corto tiempo y con pocos recursos. Nuestras autoridades locales lo tienen muy claro y se han ido adaptando para trabajar con esa lógica y poder cumplir. Mucho de ese trabajo diario que realizan no siempre es valorado. El Premio busca entonces, al menos motivar esa reflexión sobre el trabajo cotidiano. Busca provocar un alto en el camino, para que las autoridades locales reflexionen sobre los problemas que han resuelto, los conflictos que han mediado, los recursos que han conseguido, y

entonces, que ellos mismos valoren, con otra perspectiva su propio trabajo. Sabemos que generalmente no tienen tiempo para este tipo de reflexión. A pesar de realizar informes anuales, reportes de ejercicio de recursos federales o estatales o, incluso ser sometidos a auditorías, la oportunidad de revisar su trabajo como se lo pedimos en el Premio, hemos constatado que es única.

Nuestro certamen solicita a las autoridades que nos digan qué problema resolvieron, cómo lo hicieron, cuáles son las evidencias de éxito que pueden presentarnos y porqué quisieran compartir su experiencia con otros municipios. Aunque parecen aspectos muy elementales, son cuestiones que no necesariamente surgen cuando se redacta un informe de gobierno o un reporte de ejercicio de recursos. El factor político a veces no deja ver aspectos importantes de la gestión cotidiana. Por lo tanto no se toman en cuenta factores muy importantes como son la implementación del programa, en donde la habilidad negociadora, el conocimiento de los actores involucrados y los detalles finos de la acción sólo se visualizan adecuadamente cuando responden nuestro cuestionario.

La información que ha logrado consolidar el Premio es muy basta, rica y, sobre todo aleccionadora. Tenemos elementos que permiten aportar pistas y líneas de acción que son ampliamente útiles al lector que tiene poco tiempo para proponer una solución que tenga altas probabilidades de tener éxito. Claro está, las políticas públicas no se pueden copiar. Lo entendemos bien y lo entienden las autoridades locales. Sin embargo, las experiencias que presentamos permiten generar ideas que un buen administrador público puede aterrizar en el contexto que él mejor conoce: su propio contexto, el de su localidad. Con el conocimiento que él posee y con los elementos guía que aportamos es posible detonar nuevos proyectos que se perfilen hacia programas que, luego de su aplicación local, resuelvan problemas muy específicos que, en la dinámica de encontrar soluciones con rapidez, no siempre encuentran la mejor alternativa.

Los productos del Premio no pretenden ser “el compendio de soluciones para el gobierno municipal”, pero sí buscan facilitar la gestión de las autoridades

comprometidas con su población. Buscamos presentar referentes claros, útiles y breves. Estamos convencidos de que para poder obtener el mejor provecho de la información que recibimos año con año, es necesario procesarla para integrar una base de datos que pueda fácilmente ser consultada y explotada. El resultado de esta labor, es el presente disco que permite acceder a información específica que se pone a disposición de todo el público interesado en el quehacer local.

Estas experiencias son un ejemplo muy claro de lo que pasa en cada localidad, sin que necesariamente tengamos noticia de ello, pero que nos permite explicarnos como operan aquellos servicios públicos o procesos administrativos que no se pueden detener. Adicionalmente, los programas descritos también muestran una forma de hacer política de manera muy aterrizada. Los gobiernos locales son instancias que constantemente hacen una labor de mediación entre los diversos actores de la comunidad.

Algunas estadísticas sobre los resultados de las once ediciones del Premio Gobierno y Gestión Local.

Con los programas recibidos en la décima primera edición del Premio nuestra base de datos ha llegado a la cifra de 4,074 registros. Este cúmulo de programas de gobierno local, es una muestra muy representativa del gran esfuerzo que realizan día con día nuestras autoridades locales. El sólo hecho de que sus propios operadores los consideren exitosos o innovadores ya es un buen dato para quien se interesa por la gestión local. Sin embargo la mejor ponderación y valoración la podrá hacer el lector en la medida en que se interese por alguno o algunos y haga buena difusión de dichas prácticas.

Para 2011, el total de experiencias participantes alcanzó a los 248 programas. El número de municipios participantes este año fue de 144, muchos de los cuales han participado sin falta en las anteriores diez ediciones, con lo que nos han demostrado su credibilidad en el certamen así como el compromiso de las autoridades de esos municipios con su población.

Como siempre lo hemos resaltado, en buena medida el posicionamiento y la legitimidad que ha alcanzado el Premio se debe a la diversidad del origen y la pluralidad partidista que el conjunto de experiencias presenta. Nuestra base datos es un reflejo muy importante de la heterogeneidad que caracteriza al mosaico municipal de México. Su valor se incrementa al lograr hacer que, experiencias que presentan localidades con tal grado de diversidad entre sí, puedan ser comparables y produzcan conocimiento que pueda ser útil a prácticamente cualquier administración local.

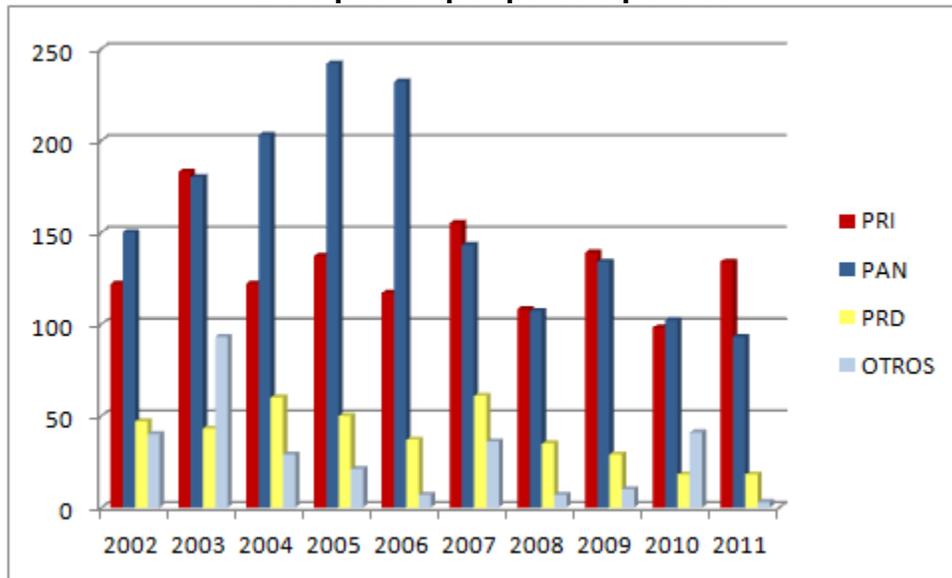
Una de las primeras inquietudes tanto de investigadores como del público en general es el origen político de los gobiernos que innovan y que buscan alternativas frescas a viejos problemas. En este sentido, la experiencia del Premio nos muestra que la innovación no es un monopolio exclusivo de una corriente de pensamiento. Pareciera que, en el ámbito local, a la hora de gobernar es más importante resolver problemas que proyectar una ideología. No es extraño encontrar programas similares en administraciones de distinto partido político o, incluso, las asociaciones municipales en dónde conviven armónicamente representantes de las tres fuerzas políticas más importantes a nivel nacional.

El **CUADRO 1** ilustra el comportamiento de la variable “partido político” originario de las administraciones que han enviado programas entre 2001 y 2011. 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

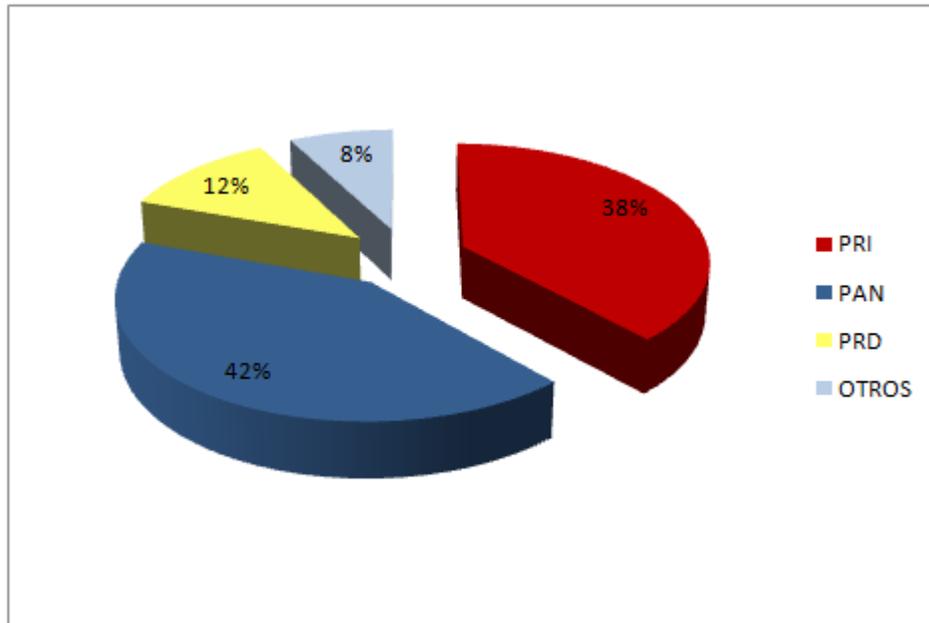
Participación por partido político



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

El CUADRO 2 y su gráfica muestran que los resultados agregados de las once ediciones del Premio tienen un patrón no muy lejano del mapa por partido político de los municipios a nivel nacional.

CUADRO 2

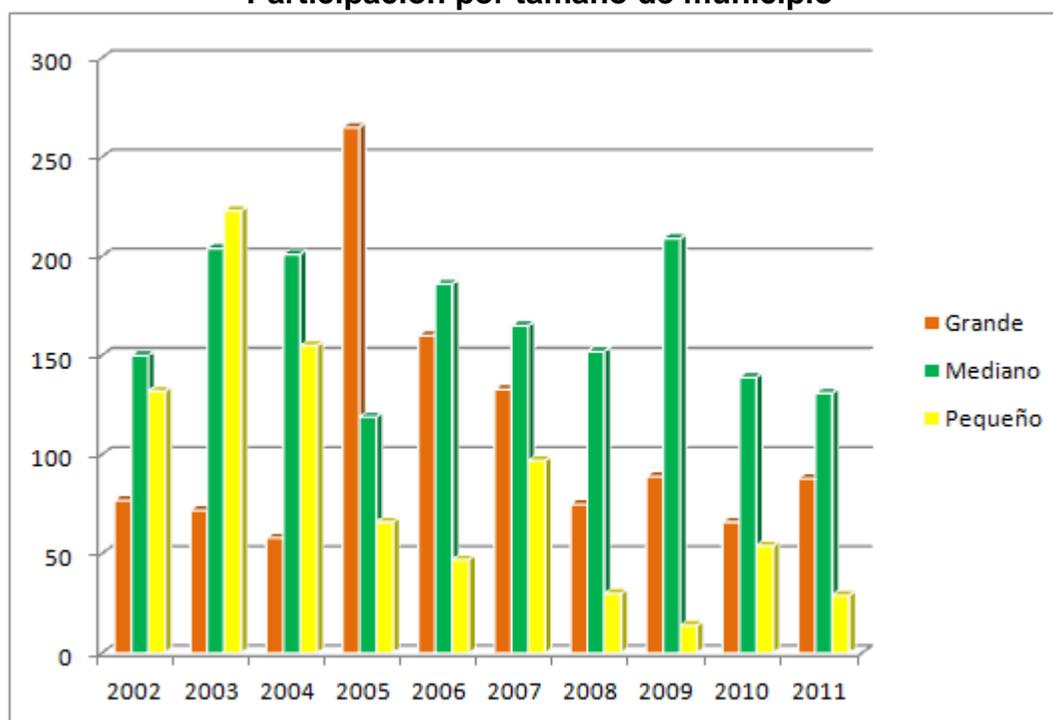


Partido	TOTAL ONCE EDICIONES	
PRI	1,559	38%
PAN	1,718	42%
PRD	481	12%
OTROS	316	8%
	4,074	100%

El tamaño de los municipios que participan es posiblemente el mejor indicador de que el Premio ha sido un éxito. No es fácil comparar experiencias de municipios cuya población rebasa el millón de habitantes y que, por ende tienen presupuestos que fácilmente pueden pasar de los mil millones de pesos anuales con municipios que apenas llegan a los mil habitantes y cuyo presupuesto apenas alcanza el millón de pesos anual. Sin embargo, el formato utilizado permite neutralizar el efecto de las dimensiones para centrarse en el impacto que las experiencias tienen en su población. El criterio para realizar las subdivisiones siempre ha sido el mismo: define a los municipios medianos como aquellos con poblaciones mayores a 50,000 habitantes y menores a 500,000 habitantes. Si se toman los once ciclos del certamen podremos constatar que la mayoría de los participantes son los municipios medianos (**CUADRO 4**). Los municipios grandes tienen una amplia

participación en número de programas a pesar de ser una minoría. Sin embargo, concentran a un gran número de habitantes y sus administraciones cuentan con estructuras en ocasiones bastante grandes. Esto provoca que muchas de sus áreas manden programas, lo que incrementa su nivel de participación. La edición 2011, al igual que en las últimas ediciones, marca un fuerte predominio de los municipios medianos.

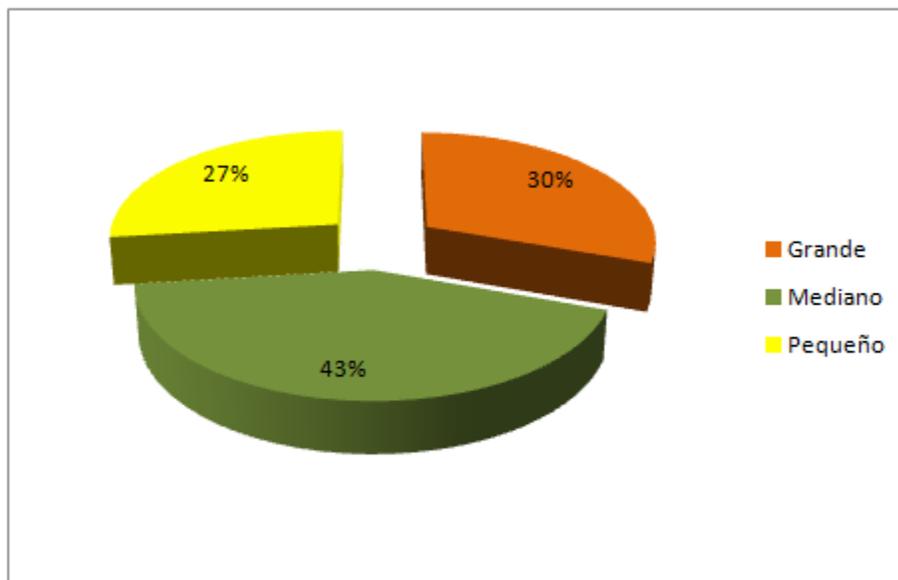
CUADRO 3
Participación por tamaño de municipio



Tamaño	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Grande	156	77	72	58	265	160	133	75	89	66	88
Mediano	83	150	204	201	119	186	165	152	209	139	131
Pequeño	249	132	223	155	66	47	97	30	14	54	29

Sin embargo, en el conjunto de las once ediciones se da una participación más equilibrada entre los distintos tamaños de municipios participantes.

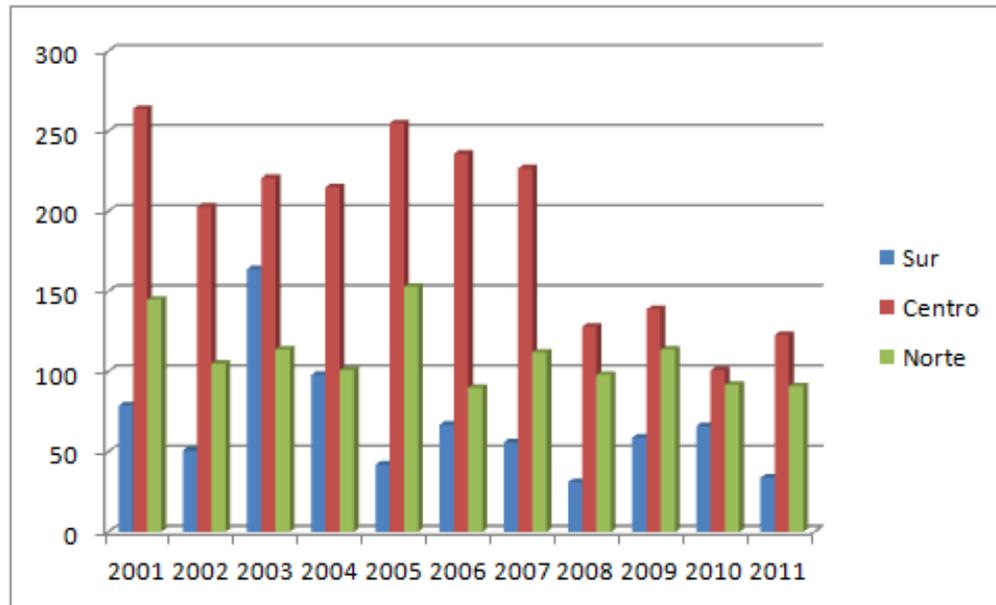
Cuadro 4



Tamaño	TOTAL	ONCE	EDICIONES
Grande	1,239	30%	
Mediano	1,739	43%	
Pequeño	1,096	27%	
	4,074	100%	

Por otro lado, tenemos el criterio de clasificación de zona geográfica de origen del programa. Para interpretar el comportamiento de esta variable hemos utilizado tres macro-regiones (norte, centro y sur). Por las peculiaridades de la división política el mayor número de municipios se ubican en la región centro y sur del país. Como se puede constatar en el **CUADRO 5** para el 2011 sigue siendo la región centro la de mayor participación.

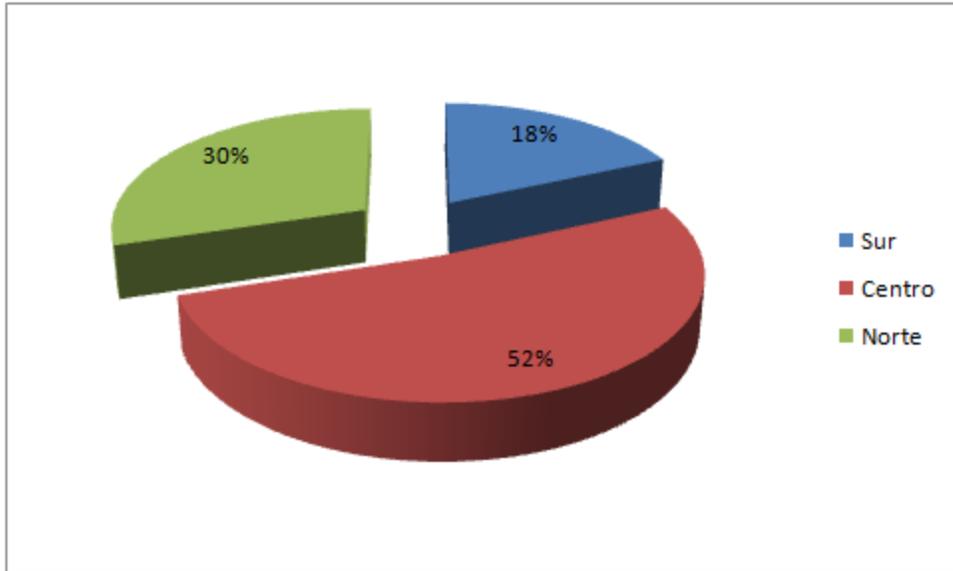
CUADRO 5
Participación por zona geográfica



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

Complementariamente, el **CUADRO 6** muestra que un poco más de la mitad de los programas recibidos durante las once ediciones proviene de la región centro del país.

Cuadro 6



Región	TOTAL	ONCE EDICIONES
Sur	747	18%
Centro	2,112	52%
Norte	1,215	30%
	4,074	100%

Una característica fundamental de la amplia participación se ve al constatar que han participado municipios y delegaciones de todas las entidades federativas del país. El cuadro siete muestra la participación que tuvimos en la edición 2011, así como el gran acumulado por entidad federativa durante los once años.

Cuadro 7

Participación por Estado

Estado	2011		TOTAL ONCE EDICIONES	
	Programas	%	Programas	%
Aguascalientes	7	2.82%	168	4.12%
Baja California	1	0.40%	116	2.85%
Baja California Sur	2	0.81%	17	0.42%
Campeche	3	1.21%	28	0.69%
Coahuila	3	1.21%	104	2.55%
Colima	5	2.02%	26	0.64%
Chiapas	3	1.21%	101	2.48%
Chihuahua	3	1.21%	86	2.11%
Distrito Federal	2	0.81%	137	3.36%
Durango	2	0.81%	103	2.53%
Guanajuato	17	6.85%	263	6.46%
Guerrero	1	0.40%	78	1.91%
Hidalgo	11	4.44%	80	1.96%
Jalisco	12	4.84%	199	4.88%
México	24	9.68%	321	7.88%
Michoacán	16	6.45%	182	4.47%
Morelos	2	0.81%	138	3.39%
Nayarit	1	0.40%	32	0.79%
Nuevo León	56	22.58%	463	11.36%
Oaxaca	2	0.81%	156	3.83%
Puebla	7	2.82%	195	4.79%
Querétaro	7	2.82%	79	1.94%
Quintana Roo	11	4.44%	73	1.79%
San Luis Potosí	2	0.81%	83	2.04%
Sinaloa	3	1.21%	82	2.01%
Sonora	12	4.84%	136	3.34%
Tabasco	3	1.21%	46	1.13%
Tamaulipas	9	3.63%	108	2.65%
Tlaxcala	2	0.81%	126	3.09%
Veracruz	5	2.02%	192	4.71%
Yucatán	6	2.42%	82	2.01%
Zacatecas	8	3.23%	74	1.82%
TOTALES	248	100.00%	4074	100.00%

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 incidencia². 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 2011. De igual forma, aparecen los resultados acumulados en las once ediciones. En dicho acumulado queda claro que el tema más recurrido es ahora la Política Social, pues en números redondos representa uno de cada seis programas recibidos en todas las ediciones. En segundo lugar, con poca diferencia, encontramos a las experiencias de Modernización Administrativa. Lo anterior lo hemos interpretado como la necesidad de construir una estructura administrativa que permita recaudar más, optimizar el uso de los recursos y contar con una base para bien operar programas específicos. Los programas de asistencia social, son muestra del compromiso de los municipios para suavizar las inequidades en sus localidades y, al mismo tiempo, es un forma de encontrar rentabilidad política.

² Al interior de cada sección los resúmenes guardan un orden estrictamente alfabético.

CUADRO 8
Programas participantes por tema

Clasificación	2011		Total 11 ediciones	
	Programas	%	Programas	%
Conservación Ecológica	14	5.65%	303	7.44%
Desarrollo Municipal	25	10.08%	476	11.68%
Educación	19	7.66%	340	8.35%
Infraestructura Municipal	41	16.53%	411	10.09%
Modernización Administrativa	25	10.08%	549	13.48%
Participación Ciudadana	8	3.23%	259	6.36%
Planeación Urbana	7	2.82%	130	3.19%
Política Social	37	14.92%	610	14.97%
Salud Pública	20	8.06%	285	7.00%
Seguridad Pública	23	9.27%	267	6.55%
Servicios Públicos	21	8.47%	300	7.36%
Transparencia y Rend. de Ctas.	8	3.23%	95	2.33%
Total Recibidos	248	100.00%	4074	100.00%

*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.