

El Premio Gobierno y Gestión Local

*Pablo Rojo Calzada
Ady Patricia Carrera Hernández²³*

Introducción

Este trabajo tiene como propósito analizar la experiencia del Premio Gobierno y Gestión Local organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE) de 2001 a 2015; y reflexionar sobre su importancia para los estudios municipales y el fortalecimiento de los gobiernos locales mexicanos. El texto se integra con cuatro secciones, la primera hace un sucinto recuento del origen del Premio. La segunda parte describe brevemente su desarrollo y la tercera examina los datos estadísticos más importantes derivados de las 15 ediciones del certamen. La última sección presenta las conclusiones y reflexiones sobre las aportaciones que el Premio puede ofrecer para el fortalecimiento de los municipios del país.

I. La historia detrás de la iniciativa

A principios de la década de los 90, un grupo de investigadores liderados por el Dr. Enrique Cabrero y apoyados por la Fundación Ford, empezaron a estructurar un grupo de trabajo cuyo propósito principal fue analizar los cambios derivados del proceso de democratización en el ámbito municipal (véase los capítulos del Dr. Enrique Cabrero y de la Red IGLOM en este volumen). Esta sinergia fue el principio de una serie de iniciativas que permitieron articular el trabajo de varios especialistas para examinar y documentar las transformaciones de los municipios mexicanos y su problemática en los últimos 25 años.

El Premio Gobierno y Gestión Local (PGGL) fue una de esas iniciativas y tuvo su origen en el trabajo que el Dr. Enrique

²³ Pablo Rojo fue Coordinador Ejecutivo del PGGL y Ady Carrera formó parte del Comité Técnico de Evaluación de 2012 a 2015. Los autores agradecen a la Mtra. Kimberly Krasevac-Szekely la entrevista concedida para la elaboración de este texto.

Pablo Rojo Calzada
Ady Patricia Carrera Hernández

Cabrero y un grupo de colegas habían desarrollado con la Fundación Ford desde 1993. Esta última había apoyado diversas acciones para organizar certámenes que premiaran la innovación en los gobiernos locales en distintos países del mundo. La idea se le ocurrió a David Arnold, funcionario de las oficinas de la Fundación en Nueva York y se fue adoptando paulatinamente en algunas oficinas del resto del mundo. El premio de Filipinas inició en 1992, el de Brasil en 1995, el de Chile en 1998 y el de Sudáfrica en 2000; los de México y China empezaron en 2001 (Cabrero, 2002).

Kimberly Krasevac, funcionaria de la Fundación, a principios de los 90 estaba en la oficina de México y decidió no organizar un premio en ese momento porque consideró que era más importante sentar las bases para construir algo más grande, que era la organización de un grupo sólido de investigadores especializados en lo local. Una vez que se logró estructurar una red, que más tarde se formalizaría con el nombre de IGLOM, podía iniciarse la búsqueda de las buenas prácticas de innovación municipal.

Esa tarea le correspondió a Kimberli Keith-Brown, quien asignó recursos de la Fundación al CIDE para financiar el PGGL en 2001. Al igual que en el resto del mundo, el objetivo de este premio fue:

“fortalecer prácticas democráticas de gobierno y experiencias de gestión pública que generen un impacto social importante, tales como, la descentralización de decisiones, la participación ciudadana, corresponsabilidad con otros sectores sociales, rendición de cuentas, mejoras en la eficiencia gubernamental, entre otras, en una palabra visiones que rompen con formas tradicionales y resulten novedosas y eficaces” (Cabrero, 2002:6).

II. La experiencia del PGGL

La iniciativa del PGGL nació justo al poco tiempo de una reforma constitucional muy importante al artículo 115 constitucional –en 1999–, y fue fundamental para ampliar el grupo de

Municipalistas y municipalismo en México

investigadores municipalistas de todo el país, posicionándose como un referente indiscutible para la reflexión sobre las políticas públicas a nivel local. En el 2001 se realizó la primera edición con gran éxito, casi quinientas experiencias se inscribieron al certamen y un gran número de investigadores participaron en sus diferentes etapas de evaluación. La entrega del Premio la realizó el Presidente de la República en un acto solemne que sirvió de marco para relanzar el municipalismo y la importancia de la gestión de las administraciones locales.

Es importante destacar que siempre se trató de una iniciativa no gubernamental que buscaba reconocer lo mejor de las experiencias de gobierno municipal. Por lo tanto, una de sus principales fortalezas fue su rigor académico en la metodología de evaluación, que consideraba aspectos como el impacto de los programas, sus estrategias de financiamiento, sus elementos de transparencia, innovación y participación ciudadana. El proceso iniciaba cuando los municipios presentaban un formulario de inscripción con información básica sobre su programa. Esta información la revisaban los Comités Evaluadores, que se integraban por un gran número de investigadores y especialistas provenientes de instituciones académicas, *think tanks*, asociaciones civiles y no gubernamentales. Ellos realizaban la primera criba al seleccionar a los mejores programas en cada área temática.

Los programas seleccionados por los Comités Evaluadores eran entonces examinados por el Comité Técnico de Evaluación del PGGL, conformado por un grupo pequeño de especialistas con mayor trayectoria y experiencia. De esta segunda evaluación generalmente quedaba un grupo de 25 o 30 programas que debían visitarse *in situ* para llevar a cabo una revisión más completa y rigurosa. Después de las visitas de campo, el Comité Técnico se reunía nuevamente para determinar los programas finalistas, los cuales eran convocados para llevar a cabo la presentación de su caso ante un jurado ciudadano cuyos integrantes no habían tenido ninguna participación en las etapas previas del concurso, y quienes tenían la última palabra para determinar cuáles serían los programas triunfadores.

Pablo Rojo Calzada
Ady Patricia Carrera Hernández

En cada una de sus quince ediciones, el primer lugar del PGGL no se concedió a un solo ganador, generalmente había dos o tres programas que lograban esta distinción. En la mayor parte de las ocasiones era realmente difícil para el jurado decidir cuáles eran los mejores ya que cada año los gobiernos municipales sorprendían con su creatividad y capacidad de innovación. El certamen se organizó cada año de 2001 a 2015 y logró documentar 4893 buenas prácticas municipales, lo que lo convierte en la base de datos más importante del país, y la segunda más importante de la región Latinoamericana,²⁴ para el estudio de la evolución de la agenda de política pública municipal.

A partir de 2005 el Premio dejó de tener financiamiento por parte de la Fundación Ford, pero el buen posicionamiento que había logrado permitió que la experiencia siguiera adelante con nuevas alianzas. De esta forma, junto con el CIDE, la Universidad de Guadalajara, el Colegio de la Frontera Norte, el Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación (INFOTEC) y otras instituciones con aportaciones muy variadas permitieron que el Premio llegara a las quince ediciones.

Las experiencias finalistas de los certámenes de 2001 a 2009 fueron documentadas en ocho libros: Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México (2002), Gobiernos locales trabajando. Un recorrido a través de prácticas de gestión que funcionan (2003), Gestión local creativa: experiencias innovadoras en México (2004), Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos (2005), Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México (2006), Gobierno de proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana (2007), Gobierno local efectivo. Experiencias concretas del ámbito local mexicano (2008), Municipios en movimiento. Acción local para el desarrollo de México (2010). Además de

²⁴ La base de datos más importante es la del Programa de Gestión Pública y Ciudadanía de Brasil que fue creado en 1996 y diez años más tarde tenía documentadas 9 mil experiencias.

Municipalistas y municipalismo en México

estas publicaciones existe un gran número de capítulos de libro, artículos científicos y tesis de posgrado que han tenido como objeto de estudio las prácticas documentadas por el PGGL.

En 2002, de nuevo con el apoyo de la Fundación Ford, el PGGL se unió a la Red de Innovadores del Gobierno, una alianza internacional en la que participan los Estados Unidos de América, Brasil, Chile, China, África del Este, Perú, Filipinas y Sudáfrica. El objetivo de esta red internacional es fortalecer la colaboración entre los programas para el aprendizaje compartido y la diseminación global de las experiencias. La red está coordinada por el Centro Ash para la Gobernanza Democrática y la Innovación de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard en los Estados Unidos de América (GIN, 2017).

Después de que el PGGL fue creado, diversas organizaciones empezaron a replicar esta práctica, organizando certámenes para premiar programas de los ayuntamientos mexicanos. No obstante, ninguno de ellos ha tenido la rigurosidad metodológica, el impacto académico o el reconocimiento internacional de la iniciativa del CIDE.

III. Resultados cuantitativos

Si bien el principal legado o aportación del PGGL al municipalismo es una cuestión cualitativa que se ha documentado ampliamente en los estudios de caso de cada edición, no deja de ser interesante revisar la información cuantitativa generada a lo largo de sus quince años de historia. La toma de decisiones a veces inicia por una rápida inspección de lo que más se ha hecho, de lo que es común en ciertas zonas o lo que los municipios de determinadas características prefieren hacer. La base de datos del premio permite hacer este tipo de consultas y otras muchas más específicas.²⁵

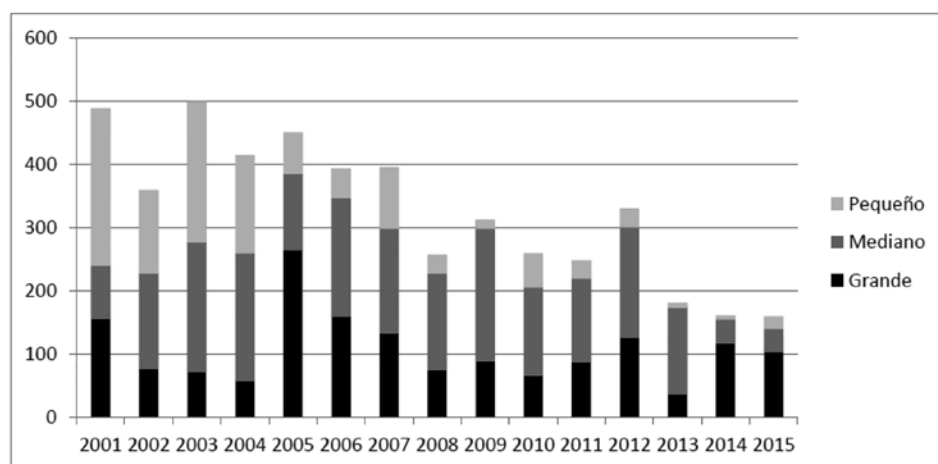
Una idea frecuente es que sólo los municipios grandes son capaces de generar buenas prácticas; si bien éstos tuvieron

²⁵ Una parte de la base datos del PGGL está disponible en: <http://biiacs-dspace.cide.edu>.

Pablo Rojo Calzada
Ady Patricia Carrera Hernández

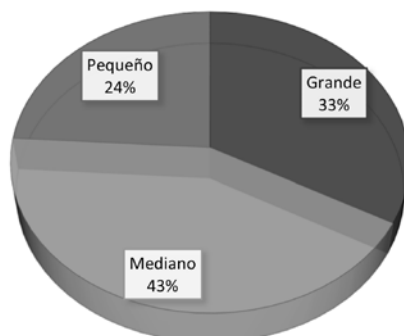
siempre una presencia importante, las estadísticas del PGGL muestran un panorama distinto. La gráfica 1 evidencia que hubo experiencias de municipios de todo tamaño, la gráfica 2 señala que los municipios medianos fueron los que tuvieron una mayor presencia de manera acumulada. Sin embargo, no es despreciable que uno de cada cuatro programas recibidos haya sido enviado por un municipio pequeño, varias de estas experiencias resultaron ser ganadoras.

Gráfica 1. Participación por tamaño de municipio 2015



Fuente: Bitácora final Premio Gobierno y Gestión Local 2015.

Gráfica 2
Porcentaje de participación por tamaño



Fuente: Bitácora final Premio Gobierno y Gestión Local 2015.

Municipalistas y municipalismo en México

Los datos del cuadro 1 indican que todas las entidades del país participaron en el PGGL y la gráfica 3 muestra en qué proporción lo hicieron. El estado de Nuevo León tuvo una mayor participación acumulada y esta situación es útil para explicar un efecto importante del Premio. La situación se explica porque, aunque no es una entidad con un gran número de ayuntamientos, el área metropolitana de la capital, Monterrey, está integrada por un grupo de municipios más o menos homogéneos. Participar en el Premio se convirtió en una competencia entre ellos; y hay otros casos de municipios que, durante las 15 ediciones, sin importar el partido político en el poder, siempre procuraron presentarse al concurso. Es decir, el PGGL se convirtió en un buen estímulo para desarrollar prácticas que tuvieran un impacto positivo en la ciudadanía con el consecuente reconocimiento social y político que el Premio implicaba.

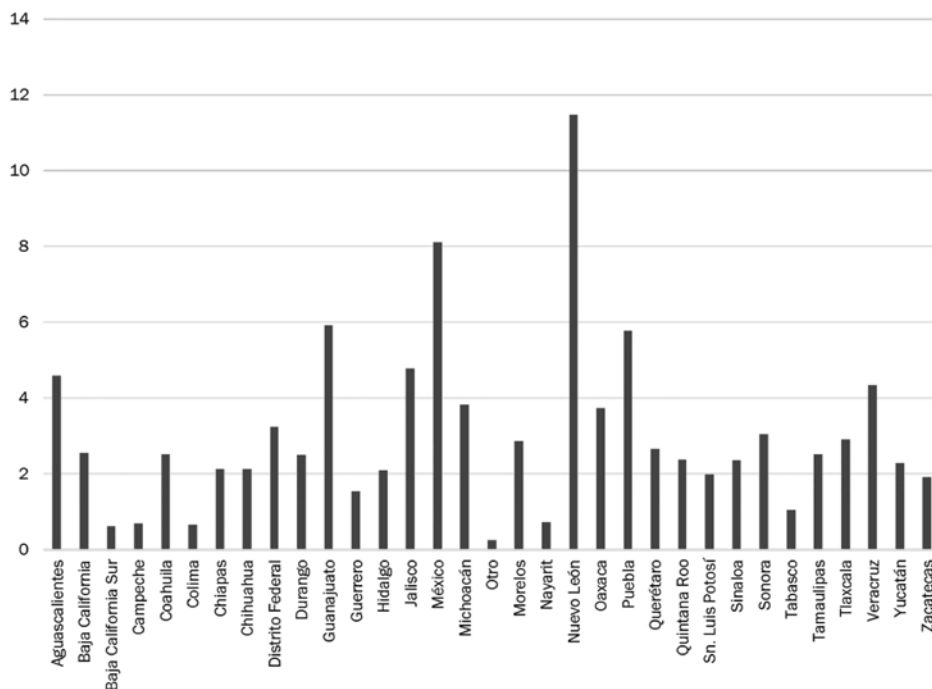
Cuadro 1. Programas presentados por cada estado

Entidad	No. de Programas	Entidad	No. de Programas
Aguascalientes	224	Morelos	140
Baja California	125	Nayarit	35
Baja California Sur	30	Nuevo León	561
Campeche	34	Oaxaca	183
Coahuila	123	Puebla	282
Colima	32	Querétaro	130
Chiapas	104	Quintana Roo	116
Chihuahua	104	Sn. Luis Potosí	97
Distrito Federal	158	Sinaloa	115
Durango	122	Sonora	149
Guanajuato	289	Tabasco	51
Guerrero	75	Tamaulipas	123
Hidalgo	102	Tlaxcala	142
Jalisco	234	Veracruz	212
México	397	Yucatán	112
Michoacán	187	Zacatecas	93
Otro*	12	TOTAL	4893

Fuente: Bitácora final Premio Gobierno y Gestión Local 2015.

Pablo Rojo Calzada
Ady Patricia Carrera Hernández

Gráfica 3. Participación por entidad federativa 2001-2015 (%)

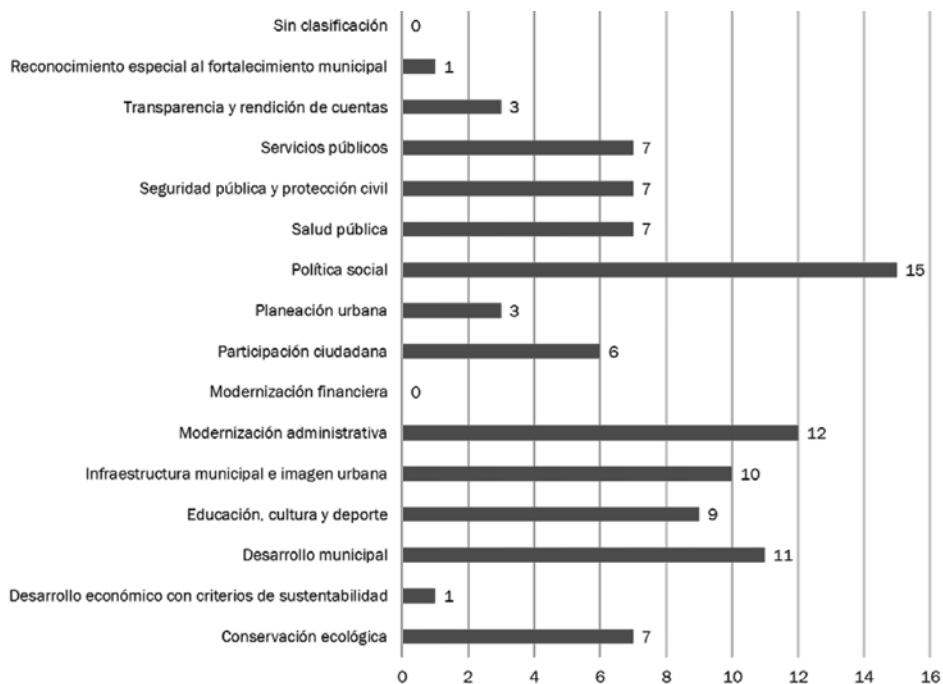


Fuente: Bitácora final Premio Gobierno y Gestión Local 2015.

Por último, es conveniente revisar los datos relacionados con las áreas de la gestión municipal que atendían los programas que se presentaron en el Premio. Una lectura apresurada al artículo 115 constitucional daría la impresión de que los dos grandes temas municipales son los servicios públicos, por un lado, y por otro la planeación y el ordenamiento urbano. Sin embargo, ambos temas juntos apenas pasan del diez por ciento de las experiencias totales recibidas (gráfica 4). Un tema como la política social, que no es necesariamente un tema formalmente municipal, es mucho más constante; esto no es de extrañar ya que es muy rentable políticamente (cuadro 2).

Municipalistas y municipalismo en México

Gráfica 4. Áreas de la gestión municipal que atendían los programas que se presentaron en el PGGL (%)



Fuente: Elaboración propia con base en bitácora final Premio Gobierno y Gestión Local 2015.

Cuadro 2
Clasificación temática de programas en la
décimo quinta edición

Clasificación	Edición 2015	Total 15 ediciones
	Programas	Programas
Conservación ecológica	13	356
Desarrollo económico con criterios de sustentabilidad	12	51
Desarrollo municipal	4	528
Educación, cultura y deporte	27	450
Infraestructura municipal e imagen urbana	6	489

Pablo Rojo Calzada
Ady Patricia Carrera Hernández

Clasificación	Edición 2015	Total 15 ediciones
	Programas	Programas
Modernización administrativa	16	606
Modernización financiera	0	20
Participación ciudadana	9	294
Planeación urbana	15	162
Política social	21	723
Salud pública	5	344
Seguridad pública y protección civil	12	324
Servicios públicos	10	363
Transparencia y rendición de cuentas	9	138
Reconocimiento especial al fortalecimiento municipal	0	50
Sin clasificación	0	1
Total recibidos	159	4899

Fuente: Bitácora final Premio Gobierno y Gestión Local 2015.

Llama la atención el gran número de programas de modernización administrativa. Esto puede deberse en buena medida por la adopción de herramientas de la nueva gestión pública, traídas por grupos del sector privado que arribaron a los gobiernos municipales de oposición con la oferta de una gestión local más eficiente. Y también puede reflejar los constantes cambios en las administraciones, tanto por el corto ciclo de tres años que imperó durante el tiempo que existió el Premio, como por la muy alta rotación del personal. Otro dato importante es que los ayuntamientos dedican recursos y trabajo a temas que no son atribuciones directas. Éste es el caso de salud, que registró igual número de programas que servicios públicos; y educación, que incluso superó a éstos últimos. De esta forma, uno de los aprendizajes más importantes del PGGL es la forma en que la agenda municipal fue ampliándose rápidamente, para mostrar que no está restringida a sólo ciertos temas.

El gobierno federal, que cuenta con algunas evaluaciones de programas sexenales emblemáticos, carece de referentes comparativos ya que no compite ni tiende a comparar entre sus

Municipalistas y municipalismo en México

instituciones, por lo que no es posible establecer estudios que contrasten experiencias similares, pero planteadas, organizadas o financiadas de diferente forma. En este contexto, el PGGL constituye un elemento valioso que permite contrastar la forma en que diversas visiones atendieron problemas similares. Si bien en gestión gubernamental cada problema es único, el tener elementos de referencia y poder revisar experiencias documentadas puede ser de gran valor.

La última edición del PGGL fue en 2015, su experiencia sirvió para crear el Premio Nacional Innovación Tecnológica para la Inclusión Social (Innovatis) que busca identificar, analizar y difundir aquellas ideas y experiencias que muestren un beneficio positivo y sobresaliente en el uso de la tecnología para disminuir la pobreza y la exclusión social, en el que gobierno y ciudadanía pueden ir de la mano desarrollando acción pública de alta intensidad.

Conclusiones

La acción pública no es monopolio de lo que llamamos gobierno, aunque éste último sí juega un papel muy importante. Lamentablemente, la ciudadanía no siempre encuentra espacios de participación efectiva y esto suele ser frustrante. A nivel mundial, el desencanto que se percibe con la democracia representativa y sus instituciones tradicionales en buena medida se debe a la falta de respuestas específicas a problemas específicos. A gran escala es difícil atender adecuadamente esta situación, pero a nivel local sí es posible.

El PGGL evidencia que el gobierno local pasó de ser una mera agencia administrativa al servicio del gobierno federal y los estados, para empezar a desarrollar una amplia agenda de políticas públicas. Si bien este proceso no ha ocurrido en todos los municipios del país, los datos del Premio muestran que se puede generar en cualquier tipo de municipio y que a pesar de las limitaciones de diseño institucional y financieras que enfrentan, los ayuntamientos pueden ser sin duda alguna los

Pablo Rojo Calzada
Ady Patricia Carrera Hernández

laboratorios más activos de la innovación gubernamental. El análisis sistemático de esta importante experiencia es entonces indispensable para orientar políticas públicas que incentiven la generación de las condiciones necesaria para que la creatividad de los gobiernos locales se aproveche y tenga un impacto positivo en el desarrollo de sus comunidades.

Fuentes consultadas

- Arzaluz, Socorro, T. Guillén y P. Rojo (coords.) (2008). *Gobierno local efectivo. Experiencias concretas del ámbito local mexicano*. México: CIDE-SEGOB-COLEF.
- Cabrero, Enrique (coord.) (2003). *Gobiernos locales trabajando. Un recorrido a través de prácticas de gestión que funcionan*. México: Cámara de Diputados LVIII Legislatura, INAFED, CIDE, Fundación Ford.
- Cabrero, Enrique (coord.) (2002). *Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México*. México: CIDE-Fundación Ford- Cedemun/INAFED
- Cabrero, Enrique (2002). El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales. *Memoria del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043601.pdf>.
- Government Innovators Network. GIN (2017). Awards Programs. Disponible en: <https://www.innovations.harvard.edu/awards-programs/global-public-innovation-network> (10/01/2018).
- Guillén, Tonatiuh y P. Rojo (coords.) (2010). *Municipios en movimiento. Acción local para el desarrollo de México*. México: COLEF-CIDE.
- Guillén, Tonatiuh, L. González y P. Rojo (coords.) (2007). *Gobierno de proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana*. México: CIDE-SEGOB-COLEF.

Municipalistas y municipalismo en México

- Guillén, Tonatiuh, P. López y P. Rojo (coords.) (2006). *Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México*. México: Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal-CIDE-República de Francia
- Guillén, Tonatiuh y P. Rojo (2005). *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*. México: CIDE-Fundación Ford.
- García, Rodolfo (coord.) (2004). *Gestión local creativa: experiencias innovadoras en México*. México: CIDE-INAFED-Fundación Ford.