

Reseña

Benchmarking y Buenas Prácticas de Gobierno Local en México

Título: Gestión Local Creativa: Experiencias Innovadoras en México.

Autor: Rodolfo García del Castillo (coord.).

Edición: Centro de Investigación y Docencia Económica, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Fundación Ford.

Número de páginas: 547.

Año: 2004.

Una clave característica de la democracia es la continua capacidad de respuesta del gobierno a las preferencias de los ciudadanos...
Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*

El *Benchmarking* se fundamenta sobre ideas bastante antiguas o incluso instintivas de la conducta humana, como son el aprender de los demás, imitar los ejemplos exitosos, mejorar y adaptar continuamente la manera de hacer las cosas. Este tipo de comportamiento se ha aplicado históricamente en el mundo de los negocios, con distintos grados de intensidad. No obstante, el origen del concepto de *Benchmarking*, tal como actualmente se conoce, es de fecha más bien reciente. Las primeras experiencias estructuradas de esta técnica fueron desarrolladas en Estados Unidos de Norteamérica por la Corporación Xerox a comienzos de la década de los 80, principalmente para identificar las diferencias en los estándares de desempeño mostrados por la compañía y por sus competidores en aspectos clave como: costo de producción, tiempo de los ciclos, costos de operación, rendimiento y características de los productos (Armijo, 2001).

En la última década, especialmente en los países anglófonos de la OCDE, Estados Unidos de Norteamérica, Canadá Australia y Nueva Zelanda, se ha venido dando un desarrollo importante en la aplicación de técnicas de *Benchmarking*¹ y de difusión de Buenas Prácticas en el ámbito del sector público. La mayoría de las instancias que tienen la responsabilidad de promover los programas de modernización de la gestión pública, impulsa algún tipo de iniciativa destinada a favorecer el intercambio de información sobre experiencias “exitosas” e “innovadoras”, las cuales se difunden en la perspectiva de contar con elementos de comparación y mejoramiento del desempeño para el conjunto de la administración pública. Por ejemplo, en Australia, país pionero en la reforma de gestión pública, través de *Better Practice On line* provee un apoyo metodológico constante de estudios de casos y comparación de Buenas Prácticas.² También, en Nueva Zelanda se han generado sistemas de apoyo para la comparación de experiencias relevantes, mediante *Benchmarking* en línea y otras iniciativas

¹ No existe una definición única para el concepto de *Benchmarking*. La OCDE a través de la *International Benchmarking Network* se define el concepto de la siguiente manera: “Encontrar una organización que sea buena preferiblemente mejor que nuestra organización, estudiar intensamente cómo hace las cosas, hacer planes para lograr que el desempeño llegue a este nivel, implementando esos planes y monitoreando sus resultados”.

Benchmarking significa, entonces, basarse en los estándares de desempeño, pero lograrlo a través la comparación de resultados o procesos, identificando la mejor práctica e iniciando procesos de mejoramiento.

Benchmarking significa establecer la comparación entre las propias prácticas de una organización con las Buenas Prácticas empleadas por organizaciones de cualquier parte en el mundo.

Aunque en la mayor parte de la literatura *Benchmarking* y Buenas Prácticas tienden a tratarse como sinónimos, como acertadamente deduce de lo anterior Armijo (2001: 10) “la relación entre Benchmarking y mejor práctica es una relación entre instrumento y objetivo; en efecto consiste en la aplicación de la metodología o procedimiento, (el instrumento), mediante el cual una organización puede identificar las Buenas Prácticas de trabajo (el objetivo), internamente o en su entorno”.

² Para la experiencia de Australia se puede consultar la página: <http://www.psmpsc.gov.au/bpo/index.html>

destacables en el marco del *State Services Commission*³ (Armijo, 2001; OCDE, 1997; Isaksson, 1997).

Sin embargo, el uso del término no debe implicar que las prácticas pueden ser duplicadas acríticamente entre las organizaciones. Al contrario, éstas deben ser evaluadas y revisadas mirando el contexto de cada estrategia específica de la organización, la complejidad y el estado de desarrollo así como el uso de la tecnología.

La convicción de que esta es una forma importante de lograr cambios eficaces y enfrentar los desafíos de lograr un *good governance*, llevaron al Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) en colaboración con la Fundación Ford, a organizar desde el año 2001 el *Premio Gobierno y Gestión Local*, que surge en México como una iniciativa orientada a identificar experiencias de gobierno local innovadoras y creativas, mostrar los resultados obtenidos y las formas como éstos se lograron, profundizar en su estudio crítico y facilitar su difusión. El objetivo del premio es distinguir acciones de gobierno que tengan por lo menos un año de estar operando y cuyo impacto sobre la población sea mayor, permita la participación bajo un enfoque verdaderamente público y ofrezca una serie de lecciones susceptibles de recuperarse o ajustarse para su uso en contextos semejantes.

En esta ocasión el libro *Gestión Local Creativa: Experiencias Innovadoras en México*, coordinado por Rodolfo García del Castillo, reconocido investigador del tema, da a conocer los 35 programas semifinalistas de la edición 2003 del *Premio Gobierno y Gestión Local*, a través de la cual se logró convocar a una amplia gama de gobiernos municipales, que sometieron a escrutinio 449 programas. De esta manera, durante la corta pero rica existencia del *Premio* se ha recabado una valiosa base de datos, integrada actualmente por más de 1300 experiencias que reflejan la diversidad y pluralidad del país; así

³ Para el caso de Nueva Zelanda consultar: <http://www.best-practice.co.nz>

como la creatividad que independientemente de las limitaciones, es posible encontrar en los gobiernos municipales de México.⁴

Los 449 programas participantes en el certamen de 2003, muestran con claridad los esfuerzos de las administraciones locales por optimizar sustancialmente los resultados de gestión y encontrar puentes idóneos con los ciudadanos. En particular, es alentadora la participación de municipios pequeños⁵ de entidades federativas con serias dificultades de recursos —como Oaxaca y Chiapas—. En este sentido, se debe destacar que entre los ganadores a los primeros lugares aparecen municipios pequeños y con presencia indígena compartiendo sitio con ciudades medias y pequeñas.

La ubicación de los programas por grandes zonas geográficas del país muestra el siguiente comportamiento: 17.47% se localiza en el norte; 40.96%, en el centro y 41.57% en el sur de México (p. 29).

Los programas refieren a las siguientes temáticas: Conservación Ecológica, 10.3%; Desarrollo Municipal, 8.91%; Educación y Cultura, 7.92%; Infraestructura Municipal, 4.55%; Modernización Administrativa, 18.09%; Participación Ciudadana, 6.53%; Planeación Urbana, 3.17%; Política Social, 15.24%; Salud Pública, 5.14%; Seguridad Pública, 5.34%; Servicios Públicos, 8.71%; Transparencia y Rendición de Cuentas, 2.8%. Una innovación del certamen del 2003 fue abrir la categoría “Reconocimiento especial al fortalecimiento municipal” que aglutinó 3.76% de los programas. Esta categoría fue diseñada para reconocer y premiar iniciativas que desde los gobiernos estatales estuvieran orientadas a consolidar el desarrollo integral de los municipios y establecer esquemas de relaciones intergubernamentales (RIG) novedosos.

Asimismo, la respuesta a la convocatoria del certamen de administraciones locales gobernadas por los tres partidos con mayor índice de votación: Partido Revolucionario Institucional (PRI), 36.75%; Partido Acción Nacional (PAN), 36.14%; Partido de la

⁴ En la página electrónica del Premio *Gobierno y Gestión Local* www.premiomunicipal.org.mx se puede tener acceso a la base de datos de las experiencias acumuladas en las tres ediciones del Premio.

⁵ El criterio para realizar las subdivisiones fue definir a los municipios medianos como aquellos con poblaciones mayores a 50 000 y menores a 500 000 habitantes (p. 26).

Revolución Democrática (PRD), 8.43%, así como la participación de otros partidos nacionales, coaliciones y partidos locales (18.47%), prueba la credibilidad que se ha sabido construir alrededor del *Premio* (p. 28).

Al respecto es importante destacar que, si bien la organización formal del *Premio* recae en el CIDE, se trata de una labor eminentemente colectiva, que cuenta con el apoyo de expertos de diversas instituciones académicas y actores que enfocan sus esfuerzos a la promoción y el desarrollo municipal, durante la promoción, detección de experiencias, valoración de expedientes, visitas de campo y difusión de resultados. Para 2003 la integración de los grupos de evaluación documental, así como de los equipos de valoración *in situ* aglutinó a investigadores y conocedores del tema de todo el país.

Los autores de los diversos estudios de caso además de formar parte de los comités de evaluación, llevaron a cabo la tarea de organizar la información y mostrarla en su riqueza y potencial de enseñanza y aprendizaje. De esta manera, el libro *Gestión Local Creativa: Experiencias Innovadoras en México*, corrobora la función pedagógica del *Premio* al presentar las 35 experiencias semifinalista del certamen tanto con los elementos de éxito, innovación y creatividad que las ubicaron en esta posición, como al mostrar las dificultades y carencias de cada circunstancia específica.

El libro *Gestión Local Creativa: Experiencias Innovadoras en México* está estructurado en cuatro ejes. El primero, *Prácticas para el Desarrollo Municipal*, integra en esta ocasión programas de asociación entre municipios dirigidos a solucionar problemas compartidos en áreas tan importantes como vivienda, educación, ordenamiento territorial, ecología y salud pública. Merecen atención especial los casos: *Construyamos juntos tu casa en Las Margaritas, Chiapas* (pp. 55-65); *Desarrollo regional de los pueblos zapotecas del Sector Zoogocho en Oaxaca* (pp. 75-88); y *Ordenamiento territorial municipal en Santa María Huatulco, Oaxaca* (pp. 167-174); por formar parte de las cinco experiencias ganadoras de la edición 2003 del *Premio*.

El segundo eje, *Prácticas para mejorar la gestión municipal*, contiene experiencias relacionadas con la búsqueda de eficiencia y resultados de los procesos administrativos. Los programas van desde la aplicación de modelos informáticos hasta los esquemas de mejora de

servicios específicos, pasando por el manejo de reservas territoriales. Son de particular interés la experiencia: *Programa integral de gobierno electrónico en el municipio de Aguascalientes, Aguascalientes* (pp. 233-242) , por ser una de las finalistas del certamen, así como el caso *El administrador municipal en Tijuana, Baja California* (pp. 379-392), porque propone el uso de la figura equivalente en la realidad norteamericana.

El tercer apartado sobre *Prácticas para el fortalecimiento del gobierno democrático*, incorpora experiencias municipales ligadas a políticas para integrar y fortalecer la participación ciudadana en programas sociales, el proceso de planeación e iniciativas vinculadas a la rendición de cuentas y la transparencia. Desde el interior de los gobiernos municipales estos programas pueden revelar, en el futuro inmediato, una tendencia a reconceptualizar el papel de los ciudadanos, pero también denotan una ciudadanía más reflexiva y crítica, que reivindica un papel más activo y protagónico en los asuntos de gobierno. Destaca por ser una de las finalistas del Premio el caso: *Hacia la institucionalización del COPLADEMUN ciudadano en Yecapixtla, Morelos* (pp. 513-531).

Finalmente, el apartado de *Prácticas para la consolidación integral del desarrollo y las nuevas relaciones intergubernamentales*,⁶ únicamente presenta el caso: *Innovaciones en la fiscalización en el estado de Campeche* (pp. 535-547), que es una iniciativa, con la participación de la Legislatura Local, dirigida a establecer un control más creativo con énfasis en los resultados y basado en la interacción con los municipios.

Al recorrer las páginas de libro *Gestión Local Creativa: Experiencias Innovadoras en México*, el lector podrá “vivir de cerca” muchas experiencias imaginativas de gobierno y, por tanto, acumular una experiencia y aprendizaje de muchos gobiernos y de muchos creativos gobernantes y funcionarios locales, que, a pesar de las limitaciones actuales de los gobiernos municipales, ponen de manifiesto, como lo indica Rodolfo García “no sólo los deseos de

⁶ Se espera que en el futuro esta categoría incluya iniciativas que se sustenten en el respeto, recomposición y mejora de las RIG, con lo que cobrará singular importancia el papel de las legislaturas locales y no únicamente del Ejecutivo estatal.

mejorar, sino las implicaciones de un federalismo donde cada participante exige, con justicia, su poder de decisión y acción concientes de la responsabilidad que esto significa” (p. 35).

Las 35 experiencias semifinalistas permiten rastrear cómo y en qué tópicos se decide actuar. Los rasgos de las innovaciones —entendidas como acciones emprendidas por un agente gubernamental, inéditas para una realidad concreta— corroboran, cada vez más, que los gobiernos municipales mexicanos, al igual que en otros países, tienen capacidad para crear soluciones propias creativas y que están trabajando intensamente por construir mejores prácticas para una acción pública local más democrática y eficaz.

Cabe destacar que, a partir de la experiencia acumulada en las ediciones anteriores del Premio y la que fue posible obtener en la edición 2003, Rodolfo García hace los siguientes señalamientos: *a)* persiste entre los gobiernos locales una preocupación por mejorar la gestión, modernizando los procesos administrativos; *b)* se manifiesta un marcado interés por la política social, pero aún prevalece una óptica de protección a los menos favorecidos por sobre la idea de *facultar (to empower)* a la sociedad; *c)* se aprecia un uso más intenso de la tecnología en municipios pequeños, y *d)* se observa una iniciativa por involucrarse en temas nuevos y complejos (pp. 31-33).

El esfuerzo realizado a través del *Premio Gobierno y Gestión Local* por identificar, reconocer y difundir prácticas de gobierno municipal creativas se cristaliza de forma excelente en la obra *Gestión Local Creativa: Experiencias Innovadoras en México*, que, sin duda, es una herramienta útil para facilitar el aprendizaje y extensión de las “buenas prácticas” de gobierno local, así como la labor de los gobernantes hacia el desarrollo de una gestión, que con eficacia brinde alternativas para contribuir significativamente a mejorar la gobernanza democrática.⁷

⁷ Con el propósito de apoyar la labor de conducción de profesores e investigadores en la utilización de los materiales de trabajo y estudios de caso contenidos en *Gestión Local Creativa: Experiencias Innovadoras en México* se editó el *Cuaderno de notas técnicas*, el cual contiene recomendaciones e información adicional, que los autores de los estudios de caso proponen para el uso más adecuado de dichos materiales en las experiencias de formación y capacitación. La distribución de este material es exclusiva para profesores e instructores que llevan a cabo actividades docentes en instituciones

msgo@uamex.mx

María Soledad Gaytán Olmedo. Profesora-investigadora y Coordinadora Académica del Programa de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM. Ha sido Consejera Electoral de la Junta Local del IFE en el Estado de México y colaborado con el CIDE como miembro de los comités de evaluación de las ediciones 2001, 2002 y 2003 del *Premio Gobierno y Gestión Local*.

Bibliografía

Armijo, Marianela (2001), *Sistema de Buenas Prácticas de Gestión en Servicios Públicos*, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago de Chile.

Isaksson, Christian (1997), *Survey of Benchmarking Activities*, PUMA-OCDE.

Best Practices Institute (1997), *Evaluation, and Strategic Management in the Public Sector*, PUMA-OCDE.

de investigación, enseñanza y/o capacitación. Se puede tener acceso a este material solicitándolo en la página del *Premio*.