

PROBLEMAS Y DESAFÍOS EN MATERIA DE POLÍTICA PÚBLICA A NIVEL LOCAL. ENTREVISTA A TONATIUH GUILLÉN

Gabriela Tapia Téllez*

Tonatiuh Guillén, actual presidente de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), es un referente obligado en materia de políticas públicas a nivel local. Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México, fungió en años anteriores como director del Departamento de Estudios de Administración Pública y director de la revista académica *Frontera Norte* del COLEF. Ha sido profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma de Coahuila y la Universidad Autónoma de Chiapas, además de profesor visitante en otras instituciones nacionales e internacionales. Sus temas de investigación se concentran en los estudios de política regional, modernización de los gobiernos locales, federalismo y descentralización. Es autor y coordinador de 15 libros y más de 60 capítulos de libro y artículos en revistas académicas. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, la Academia Mexicana de Ciencias y el Foro Consultivo Científico y Tecnológico. Ha sido también coordinador del Comité de Ciencias Sociales y Economía (CONACYT); presidente de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM, 2004-2007), y coordinador ejecutivo del Premio Gobierno y Gestión Local (2005, 2006). A partir de su amplia trayectoria académica en el tema de las políticas públicas, nuestro autor nos ofrece una oportuna y enriquecedora entrevista sobre los avances, experiencias y desafíos que enfrenta actualmente la disciplina de las políticas públicas desde una perspectiva local, así como un conjunto de propuestas en torno a la resolución de estas problemáticas.

* Profesora investigadora de tiempo completo de la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Correo electrónico: lutzgaby@hotmail.com

—*Actualmente, a nivel municipal, ¿qué avances se observan en materia de gobierno por política pública?*

—Para contestar esta pregunta veamos algunos antecedentes. Efectivamente en los últimos tres lustros, poco más, el aparato de gobierno local ha experimentado cambios en dos sentidos: uno, en el sentido político a partir del fortalecimiento de su autonomía, dos, en el rubro de gestión, en el que han evolucionado muy rápidamente.

Existe un giro notable principalmente entre principios de los 90 y el periodo previo; si se quisiera trazar un corte histórico en esta trayectoria se observa un notable antes y después en ese tiempo. Esto a distintas velocidades en función de las dimensiones de los municipios: por ejemplo, lo metropolitano marca un ritmo, lo urbano otro, el rural otro, el semirural indígena otro. Se van marcando distintas velocidades de este proceso. Mucho más fuerte por el lado de la autonomía política, sin ser un enorme salto pero con avances cualitativos y más diversificados del lado de la gestión.

Para municipios de grandes dimensiones, sí hay toda la evidencia que indica un fortalecimiento de las capacidades, especialización, capacitación del personal, del diseño de la gestión pública, hay un esfuerzo muy grande. Hay esfuerzos muy explícitos de capacitación para fortalecer herramientas y la visión sobre los modos de gestión. Luego, se observa ese mismo camino pero con otras características incluso en los ayuntamientos pequeñitos o incluso indígenas, donde hay una apropiación cada vez más fuerte de sus asuntos y de sus herramientas de gestión.

El mapa de conceptualización puede ser muy diverso. Existen municipios, por ejemplo, que se plantearon un mapa conceptual sofisticado donde sí hay expertos que están pensando en la Nueva Gestión Pública y en estrategias de gestión por política pública. Ese mapa conceptual ya se puede encontrar más elaborado, más sofisticado. Hay experiencias donde no hay un mapa conceptual, pero hay una apropiación muy práctica, muy correcta de entrarle a los asuntos públicos y coinciden en dinámicas de innovación con otras dinámicas muy distintas. En el municipio urbano sí te encuentras al administrador que te da información muy sofisticada de indicadores, pero hay también innovadores en municipios pequeños. Estos municipios pequeños, sin

embargo, están pensados desde otro piso, desde atender la necesidad en función del conjunto de recursos a la mano.

Dar una respuesta general a la pregunta sobre los avances que se observan en materia de gobierno por política pública sólo es posible en el mapa de los municipios urbanos grandes. El sentido de la política pública al que nos estamos refiriendo en los municipios grandes va del lado de los instrumentos y mucho menos de la construcción de la política con la interacción social. Ahí también hay un corte que refleja un gran problema, que es la ausencia de herramientas de encuentro entre sociedad civil y los procesos de gobierno y gestión local. A pesar de que vamos a encontrar muchas experiencias de diálogo e intercambio productivo entre organizaciones de la sociedad civil y su conversión en la agenda de gobierno local, el proceso de construcción sigue siendo muy circunstancial. En ese sentido, el perfil de los encuentros nos subraya, desde el punto de visto de la gestión, la carencia de instrumentos de mayor consistencia que possibiliten la construcción de la agenda de gobierno y de administración local junto con la sociedad civil. En los municipios grandes es muy dura, muy instrumental desde el punto de vista de la herramienta y de indicadores, pero a la hora de medir un paso más allá de la construcción de una política pública; no sólo de especialidad de objetivos sino de articulación con otros actores donde hay huecos más notables.

—Hoy en día, los problemas públicos han dejado de ser objeto de intervención exclusiva del gobierno nacional / federal. Los distintos niveles de gobierno se enfrentan al reto de solucionar problemas complejos, multifactoriales y difíciles de definir. En tu experiencia, ¿cuáles son los principales problemas que socavan el interés público y que son competencia de los gobiernos municipales?

—En esta historia del corte cualitativo al que referíamos en la pregunta anterior, hay una dinámica que yo he llamado de apropiación de la agenda local por instituciones y actores locales, ya que a grandes trazos de eso se trata. Hay veces que la sociedad civil empieza y luego entra la administración local o al revés, pero a grandes rasgos y desde un escenario generalizado hemos estado observando una apropiación de la agenda por entidades y la sociedad local. Es un proceso complejo

y no en los mejores términos de eficiencia. Una descentralización de facto porque no está escrita ni diseñada, y esto explica por qué en esta nueva etapa los gobiernos municipales están de facto en esa agenda, con independencia de lo que diga el 115 local y la normatividad. Hay una apropiación de facto, los ves en educación, en salud, en política social, en vivienda, en desarrollo urbano, en promoción económica, en cultura, en mujeres, en niños, en seguridad: hay una progresiva apropiación de facto de funciones públicas. Dentro de ese hecho, dentro de ese proceso, que me parece de lo más sano, no hay una sintonía con el marco jurídico institucional. Con todas las limitaciones de este proceso de facto, hay una ausencia de visión, de construcción de un horizonte hacia donde se dirige todo esto. El primer gran defecto de esta dinámica, que no está ni reconocida, ni integrada en el marco constitucional vigente —desde el constitucional federal hasta las leyes locales que lo contemplan— es que no hay un marco institucional que lo reconozca, lo integra y lo potencie. El segundo gran problema deriva a grandes trazos de que lo que está sucediendo, de que se está haciendo con un diseño institucional que llamamos gobierno municipal, que fue creado para otro tiempo histórico, diseñado y reproducido y continuado en el México centralizado y en el gobierno local que hacía pocas cosas, en la etapa pre democrática y dentro de un mapa en el que lo que llamamos política intergubernamental realmente no existía. Dicho en metáfora común y corriente tenemos un vochito modelo 50 corriendo como un Ferrari 8 cilindros y queremos que corra más y ya no da más. El gran problema es que el mapa institucional no está adecuado al proceso y el apartado institucional que lo está conduciendo no es adecuado. Hay dos grandes rutas de reforma: una, la de modernización y la otra, la de adecuación del conjunto de las reglas de las relaciones intergubernamentales. Para poner un ejemplo, el sistema hacendario, donde todo lo capta la federación y se gasta sólo la mitad, pero realmente se gasta más. El gasto mayor se debe a que la erogación esta condicionada, es un ejercicio condicionado. No es que tengamos una apropiación más eficaz de ese gasto, ya que hay un encargo muy preestablecido. En política ambiental también hay ejemplos, en vivienda, en desarrollo urbano. Todo lo que está en el art. 73 constitucional federal es un retrato de ese desfase, que es el problema de fondo. Le podemos complementar con más aspectos como

la necesidad de modernizar el gobierno municipal a los tiempos de la democracia porque sigue teniendo un diseño muy autoritario. Pero esto no es culpa de quien gana la elección, lo normal es que tengamos presidentes municipales que pueden hacer muchísimo y otros deshacer mucho, ya que tienen demasiado poder. Si te toca uno malo pues ni modo y si te toca uno bueno pues también ni modo.

Si se puede hablar entonces de dos desfases, el interno tiene que ver con el diseño de gobierno y la administración municipal, que es de los años 40 y 50 y lo traemos arrastrando hasta la fecha. El segundo, tiene que ver con las reglas de la relación intergubernamental, nuestro sistema federal y nuestro mapa de interacción de política descentralizada y de cooperación. Ambas siguen en nivel primario, estamos apenas en la etapa preliminar de lo que pudiera ser un sistema de relaciones intergubernamentales mucho más moderno cooperativo y eficaz.

—A nivel municipal, la falta de evaluación tanto de programas como de políticas es una constante y un problema que ya no puede postergarse. ¿Por qué crees que suceda esta ausencia de evaluación? ¿Qué hace falta para que más programas y políticas sean evaluados sistemáticamente?

—Hay un problema ahí estructural, que es este que señalo cuando entra una nueva administración municipal. Lo que sucede es que normalmente hay autoridades locales sin experiencia y también normalmente los partidos políticos no reconocen ningún espacio de autonomía a la administración local. En cada nueva administración municipal hay un movimiento de entradas y salidas del cuerpo político municipal y su administración. Esas entradas y salidas masivas de gran escala implican un alto grado de improvisación al arranque de la administración y en ese tenor, nadie se preocupa por evaluar lo que pasó en el periodo anterior. Sumado a lo anterior, las leyes de planeación de los estados son una copia de la federal, que las obliga a realizar su planeación en tres meses. En esas condiciones todo mundo presenta su plan de desarrollo, con la hipótesis de que ese plan va a orientar la gestión local. Lo que sucede realmente es que se presenta el plan cuando está todo arrancado improvisadamente.

Existen instancias que deberían estar en la evaluación como los COPLAMEN, o los COPLADEMUN o algunos institutos de evaluación. Sin

embargo, éstos últimos son aparatos improvisados. Lo que sucede entonces es que ni se puede planificar seriamente en esas condiciones, ni se puede evaluar seriamente en esas condiciones. No es un asunto de disposición, porque no hay las condiciones eficaces para hacerlo. Mientras no tengamos una administración local estable profesional, que pueda trazar objetivos, iniciativas, programas y políticas con horizontes razonables y que pueda además acumular su experiencia y su conocimiento, no vamos a poder tener evaluación. Por ello lo que tenemos ahorita son tiros de corto plazo. No hay ni el aparato, ni las condiciones aunque exista gente brillantísima, muy capaz y profesional, no es un asunto de capacidades de evaluación individuales, sino institucionales. Es un circo trianual de corte tan brusco que, en ocasiones, podemos calificar de brutal por ser tan primario. Ningún país serio hace lo que nosotros hacemos, por eso no podemos evaluar. Sí puede haber alguien que diga que sí evaluamos lo que hicimos en este programa y he visto cosas muy interesantes de evaluación, pero son evaluaciones de corto plazo que no te dan oportunidad de hacer evaluaciones de mayor alcance.

En materia de seguridad he visto programas de evaluación muy eficaces y que con el cambio de administración ya no se les da continuidad, ni a la evaluación ni al programa. Son evaluaciones de corto plazo y desafortunadamente, lo exitoso que sería el sentido de tener una evaluación para preservar lo exitoso y fortalecerlo y corregir lo que no va bien, todo es de corto plazo. No te da oportunidad de acumular experiencia, no da oportunidad de que la política pública madure, que tenga continuidad y solidez a lo largo de varios años: no se puede. Tenemos muy buenas evaluaciones de corto plazo pero no implica que la evaluación tenga utilidad para el largo plazo. Este no es el sentido de evaluación de una política pública, el destino último de una política pública requiere transformar realidades sociales, no puede ser de un año.

—*¿Cuáles son las mejores experiencias de políticas públicas municipales que has conocido a partir de tu trayectoria profesional?*

—Una que siempre hay que valorar, son aquellas que se construyen desde, con y para la sociedad civil. Más que el tipo de política pública

es la construcción conjunta y le gestión conjunta. Ese es el valor extraordinario. En este sentido hay muchas experiencias en materia de política social, de mujeres, de niños, de salud, de personas con capacidades diferentes, en áreas marginadas, muchas muy interesantes. Pero lo que las hace especialmente potentes es este encuentro, ese engranaje. Ese es un dato valiosísimo, pero tiene mecanismos fuertemente circunstanciales y no institucionales. Lo ideal sería que ocurriera normalmente, que no ocurra porque estaba el cuate correcto en el momento correcto.

En el Premio de Gobierno y Gestión Local, hemos recopilado 4,000 experiencias. Para mi ese rasgo es fantástico. Si además tienen capacidad de sobrevivir al tránsito trienal aún mejor. Lo que vale la pena destacar, sin embargo, es que hay una mortalidad muy alta de programas.

El mejor esfuerzo que anda por ahí son los institutos municipales de planeación; de los 25 que hay, hay 10 que tienen un muy buen diseño y que tienen pelea continuamente con cada administración. Hay unos que tienen un buen diseño institucional que les ha permitido capotear esos oleajes trienales y tienen aportación para la planeación urbana, para diseño de infraestructura vial, para áreas prioritarias de desarrollo social. Tienen un potencial enorme, pero esos me gustan mucho porque están en la ruta en la que debemos avanzar mucho más, no los valoro tanto por la cadena de logros sino porque están en la ruta correcta hacia allá debemos dirigir la administración local.

Lo otro es cuando los municipios se agendan de la agenda social, esa es de un valor no solo de gestión sino humano que refleja ese encuentro entre mapa institucional y necesidades sociales agudas; cuando ocurre ese encuentro es maravilloso. En ese sentido hay políticas hacia los niños, para la protección de mujeres que han sufrido maltrato, adultos mayores, migrantes y población vulnerable. Cuando se da esa apropiación no sólo es un gesto de administración pública responsable, también hay una contribución de valor humano que vale la pena destacar.

—*¿Cuál es tu opinión sobre un cambio en las reglas del juego en materia de duración de las gestiones municipales (sea por la vía de la reelección o bien por la vía del aumento de años por período)? ¿Qué impacto podría tener lo*

anterior en la calidad, en la gestión y en los resultados en materia de políticas públicas a nivel municipal?

—Hay un documento que hice algunos años en donde distinguía con claridad que el tema de la reelección es un asunto no de gestión sino de democracia. Es un asunto que no debemos relacionar con gestión porque entonces estamos equivocando el tiro, estamos queriendo resolver un problema a través de otra realidad que no le corresponde. Los problemas de gestión necesitan salidas de gestión. Este debate de la reelección para mejorar la gestión es una manera de evitar entrarle de fondo al problema real. El problema es que el diseño institucional le faculta a un cargo de presidencia municipal para nombrar y remover a todo el *staff* municipal, ese es el problema principal. Si esa facultad la acotamos, vamos a resolver un problema de gestión con instrumentos de gestión. El darle la vuelta por ampliar el periodo no es un buen argumento, vamos a resolver un asunto de gestión con instrumentos de gestión, el asunto de democracia con instrumentos de democracia. En ese terreno no es el tema de la reelección; la reelección hay que tratarla desde el punto de vista de su propio espacio y de la decisión del ciudadano de dar continuidad a alguien a un cargo.

Hay que separar los terrenos. En su conexión con gestión, lo más cercano es ampliar el periodo, pero no se resuelve la ruptura, lo haces cada cuatro o cada años, pero de todas formas hay una ruptura. Es como tener una empresa y quebrarla cada 3 años, y eso ya ni lo vemos, es normal. Lo ideal es tener una gestión y una administración profesional y también reelección, las dos, tal vez acotadas, pero no sustituir una por otra porque seguimos dándole al presidente municipal todo el poder en la gestión y eso es anormal dentro de una sociedad democrática y participativa. Desafortunadamente, esa es una facultad de nuestro México autoritario y ni la vemos: es el tema de la dependencia personalizada y de la discrecionalidad total en el proceso de gestión, en la estructura administrativa. Eso no se puede, no es racional, no lo hace ningún empresario y en este caso es peor porque es recurso público, no puede ser.

—*Uno de los principales problemas de los municipios es la falta de recursos para operar. Gran parte de ellos han recurrido en los últimos años al*

endeudamiento. ¿Qué opinión tienes sobre este asunto? ¿Consideras que se explotan de manera idónea todos los mecanismos de recaudación que el marco normativo le otorga a los municipios?

—Primero, la estrategia y visión del municipio deben descansar mucho más en lo que este es capaz de movilizar que en lo que es su techo financiero. En ese sentido hay articular recursos de la sociedad, del sector empresarial, del estado, de la federación. Un municipio que está pensando en su techo financiero está mal porque no le alcanza. El ayuntamiento tiene una capacidad de articular, de juntar, de generar una dinámica donde haga coherentes para el desarrollo al conjunto de actores e instancias en función de objetivos comunes. Ese rol se puede hacer hasta sin dinero, con recursos internacionales. Entonces, el primer asunto es que no hay que depender del techo financiero.

Efectivamente, los municipios han avanzado en sus recursos por la vía de transferencias y recursos propios. Hay que recordar que la primera etapa se caracterizó cualitativamente por captar recursos propios mediante el impuesto predial. Esa etapa generó capacidades que jamás había tenido la administración municipal y a partir del 97, cuando el Congreso se vuelve más plural, la Cámara de Diputados fue transfiriendo más recursos municipales con un defecto: para muchos municipios resultó muy cómodo atenerse a las transferencias y menos a la recaudación propia y esto es bastante cómodo.

Es un mundo muy ajeno al conflicto o la negociación social, mejor se atienen a lo que reciben como transferencia. La norma es que con eso se reproducen y hasta ahí es su límite. Con ello, estamos perdiendo la capacidad de una entidad articuladora que promueve su desarrollo. En ese mapa sí ha habido una ruta de deuda, no es tan generalizada, lo han hecho más los grandes municipios. No me parece mal una estrategia de deuda bien trazada; existe infraestructura e inversiones que requieren de esfuerzo, lo malo es cuando la deuda se derrocha en pequeñeces. La deuda tiene que tener objetivos estratégicos claramente establecidos y una estructura y financiamiento correctos. El problema es que no tenga esa estructura y se gaste en tonteras. En esas condiciones podemos distinguir el asunto.

En las fuentes de los recursos, los municipios descansan en los inmobiliarios, cobros de predial y traslado de dominio. Después de esa

consolidación fuerte en los años noventa, en el 2000 se suavizaron y se acomodaron a las transferencias. En su descargo hay que decir que es un impuesto que está regulado por los Congresos de los Estados, que al establecer la Ley de Ingresos esta les marca los límites. Una parte es de gestión pero hay otra parte en la que el botón de esos ingresos depende de los Congresos: hay Congresos a los que no les ha interesado el tema y que se quieren ahorrar cualquier tensión social. Es decir, no está todo en el terreno de los municipios, si bien es cierto, ha habido una inercia de las transferencias.

—*¿Qué estrategia debería llevarse a cabo para profesionalizar la gestión pública a nivel municipal?*

—Una muy clara es la estrategia en donde los partidos políticos renuncian a la idea de que ganar una elección también implica ganar la administración municipal. Cuando se gana una elección se gana el ayuntamiento, pero los partidos —por estas inercias de los años 50 y 60 y por las disposiciones legales vigentes desde las campañas— se construyen compromisos, acuerdos. El equipo de un presidente municipal no es solamente la planilla del ayuntamiento también va buena parte de los cargos que ya están pre arreglados. Mientras continuemos con esa inercia, estamos condenados a tener gestiones municipales no profesionales, enfocadas en lo que es de interés de los partidos y las autoridades. Por ello es realmente necesario profesionalizar la administración municipal. Ese sistema que tienen todos los partidos es excluyente de cualquier intento de profesionalización. Por eso los Institutos Municipales aparecen como una isleta amenazada. Mientras persista esta inercia, los propios partidos en el entorno municipal y las autoridades serán las primeras interesadas en no tener aparatos profesionales. Siempre va a ser un cuento, destruido desde las propias campañas y por como se organizan al interior de los partidos. Es algo que está deliberadamente excluido.

Como conclusión: o tenemos este sistema actual de repartos y de arreglos, o tenemos un sistema profesional. Pero aquí el gran reto es el siguiente: ¿cuál partido va a decir “tienes razón ya no vamos a ocupar la administración profesional, vamos a crear un sistema profesional de concursos y evaluación objetiva”, donde el desempeño de un

funcionario determina su ingreso y su permanencia? Ahí se cancela la carrera política en este sistema. En este sentido hay varios intentos pero no hay ninguno exitoso. Hay cero efectividad por una razón simple: esta estructura de poder. Es un tema donde hay que tomar conciencia.

Un ayuntamiento grande urbano de millón y medio de habitantes se puede gastar entre 200 y 400 millones de pesos para liquidar al personal que va a correr para que lleguen los nuevos, eso significa 2 o 3 años de obra pública ¿Cuánto nos cuesta mantener este circuito? Está en el interés de los partidos no tenerlo, no tener un sistema profesional, ese es el tema de fondo. Por eso estamos atrapados.