

El administrador público frente a las demandas sociales

Rubén Adrián Mendoza Rascón

En las últimas décadas México se ha visto inmerso en lo que se ha llamado la gran crisis internacional, que ha afectado sin excepción a todos los estados nacionales. Los cambios se dan en todos los órdenes: en lo político existe una mayor apertura de todas las expresiones sociales y, en lo social, se impone la búsqueda de esquemas de organización que se garanticen en forma indiscriminada, en el marco de un sistema internacional cada vez más complejo, para mejores niveles de bienestar.

En el aspecto productivo nuestro país se ha visto obligado a enfrentar los nuevos retos, adecuando su estructura económica nacional a los emergentes patrones de competencia que, en todos los casos, demandan mayores niveles de productividad.

En lo que atañe a su función rectora. El Estado mexicano asimila los cambios que la sociedad internacional le condicional: reorganiza su aparato gubernamental, redefine sus funciones como administrador, productor, inductor, y como eje fundamental de la sociedad mexicana.

El Estado, también responde a las nuevas demandas políticas de la sociedad civil, amplía las bases de participación democrática que facilitan la expresión política de los

grupos que integran nuestra comunidad nacional.

Estos procesos se han enfrentado, con mayor oportunidad, en la frontera norte, zona que desde hace dos décadas ha sido el escenario anticipado de lo que hoy es el papel que la nación, como un todo, juega ante las nuevas tendencias económicas de carácter mundial.

Desde mediados de los años sesentas esta situación ha definido la vida del Estado de Chihuahua, manifestándose en mayores demandas de la sociedad civil hacia el Estado, en los últimos procesos electorales, se reveló en una amplia participación ciudadana que alteró el esquema tradicional, bajo el que competían las distintas organizaciones políticas. Este nuevo esquema se redefine en una demanda básica: de mayor democracia; tanto en lo económico, como en lo político y en la vida social.

En lo económico la sociedad chihuahuense ha demandado mayor flexibilidad en sus relaciones con el Estado, en las regulaciones relacionadas con la explotación de los recursos naturales, en las relativas a la industria y en las correspondientes al comercio y los servicios. También demanda menor sujeción, por parte de la Federa-

ción, a los ingresos generados en la propia entidad y en los municipios, a fin de que éstos, con mayor autonomía, puedan apoyar el desarrollo nacional, mejorando la explotación de sus propios recursos.

Con la creación de una área de Fortalecimiento Municipal, en 1986 dentro del gobierno estatal de Chihuahua, el proceso de descentralización hacia las localidades va marcando ya nuevos rumbos y conductas que, sin duda, desembocarán en un verdadero Municipio, fuerte, libre y sobre todo gestor básico de las acciones de los grupos comunitarios. Municipios que con un amplio sentido de pertenencia y arraigo a su comunidad ayudarán a fortalecer la nación mexicana.

En la política nuestra sociedad ha encontrado los mecanismos para garantizar, dentro de un proceso electoral mucho más competitivo, un reacomodo pacífico y civilizado de las fuerzas políticas emergentes.

Ante esta situación, la gestión administrativa de las instancias de gobierno estatal y local, involucra nuevos esquemas de negociación entre los sectores público, privado y social; de modo que gobernar en Chihuahua ha sido, desde principios de la presente década, una búsqueda continua y sistemática de nuevos puntos de concertación.

La sociedad también exige que dicha concertación desemboque en un nuevo modelo social, donde el acceso a los servicios básicos sea universal y donde el desarrollo económico derive en el compromiso de asegurar un empleo remunerado con justicia a cada ciudadano.

Las líneas de acción de la administración pública estatal, dentro de este proceso de cambio, son claras: ante las exigencias de democracia en todos los ámbitos, éste debe adaptar su gestión descentralizando y concertando todas y cada una de sus acciones fundamentales.

Al igual que el Estado, la Universidad también debe transformarse, tomando en

cuenta que una condición para legitimar su participación en este proceso es la redefinición de su proyecto académico, que traiga la democratización de la sociedad a la vida universitaria, mejorando la calidad de los contenidos académicos, desplazando los esquemas tradicionales de enseñanza-aprendizaje, que hoy las agobian, por métodos de formación académica menos verticales.

En el proceso que conduce a la sociedad mexicana a la democratización y descentralización de la vida nacional, la Universidad debe participar aportando los recursos humanos de alto nivel que requiere esta transformación y también debe hacerlo, aportando líneas de conducta para normar la construcción de un nuevo pacto social fincado en una auténtica democracia. En su función que la lleva a formar hombres que en el presente y en el futuro inmediato habrán de participar en la administración y gestión pública, la Universidad debe aportar profesionistas capaces de interpretar y transformar con oportunidad la actividad pública, para que esta no se constituya en un obstáculo que trabe el cumplimiento de las demandas sociales.

La Universidad Autónoma de Chihuahua, desde hace tres décadas ha tratado de responder al reto que le ha impuesto la permanente transformación del Estado de Chihuahua. Desde entonces el grueso de la demanda de profesionistas y técnicos del sector público ha sido satisfecha con la creciente incorporación de los egresados de nuestra Universidad al sector público.

Este hecho es suficiente para demostrar las virtudes que entraña la descentralización de la educación, posible gracias al surgimiento y fortalecimiento que las universidades de provincia tuvieron después de la primera mitad de nuestro siglo. Pero, acaso, una de sus contribuciones más significativas tenga que ver con la formación de administradores públicos, tarea en la que, desde hace 20 años, está comprometida nuestra Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, ubicada en Ciudad Juárez.

Varias circunstancias determinaron que desde su fundación, nuestra Facultad de Ciencias Políticas extremara su sensibilidad para captar los nuevos requerimientos de calificación académica, asociados con las transformaciones que la continua expansión económica del Estado de Chihuahua ha impuesto a la administración pública en esta región.

En los tiempos de su fundación, el peso de la administración pública en el conjunto de la sociedad mexicana no había alcanzado la intensidad y la amplitud que en los siguientes años llegó a conocer, la propia administración estatal aún era débil y enfrentaba gravísimos problemas de financiamiento, sus funciones más destacadas se orientaban a atender los servicios de seguridad pública, los relativos a la administración de la justicia y a la improvisación de reiterados planes de emergencia para abatir el notable rezago educativo que entonces padecía la población de nuestro Estado. En cuando a la obra pública, financiada por el gobierno estatal, el grueso de la inversión que destinaba a desarrollar la infraestructura caminera que mantenía incomunicadas sus principales regiones.

Los recursos en manos de los municipios eran escasos, de entre ellos la mayoría no tenía ni siquiera capacidad para sufragar el sueldo del alcalde en turno. Aún en el caso de las grandes ciudades del Estado, enclavadas en los municipios de Juárez, Chihuahua, Delicias y Cuauhtémoc, la acelerada expansión demográfica y la consecuente presión sobre los servicios públicos que ésta acarrea, rebasaban por mucho y hacían inútil cualquier esfuerzo encaminado a racionalizar los recursos en manos de los gobiernos locales.

Una situación que agravaba la capacidad financiera de las instancias de gobierno regional era la ausencia de mecanismos de transferencia de recursos que atenuaran su precaria situación económica. Los mecanismos de intercambio que determinaban la extracción de excedentes de las pequeñas comunidades agrícolas en favor de los centros urbanos de mayor tamaño, eran

reforzados por un injusto sistema fiscal, que debilitaba la solidez económica de los pequeños organismos estatales en beneficio de los grandes.

En este ambiente la función del administrador público era clara: debía incorporarse a la gestión gubernamental para promover un uso racional de los escasos recursos disponibles para el quehacer público y debía promover modelos de organización que revirtieran las tendencias centralizantes, que tradicionalmente lastraban las acciones gubernamentales.

Sin embargo, antes de que los perfiles del profesionista de la administración pública se adecuara a este orden prevaliente, México inició, con los setentas, una acelerada reordenación del papel que el Estado debía cumplir en el desarrollo nacional. Sus funciones y ámbitos de acción se extendieron como nunca y, con este proceso, se actualizó la necesidad de planear y administrar mas racionalmente no sólo la operación del Estado, sino, además, la de toda la comunidad nacional.

Junto con el deseo de dirigir y amparar en un proyecto ordenado las acciones estatales, se fortaleció la idea de revertir los procesos de concentración, que liquidaban y anulaban las iniciativas regionales, fortaleciendo la capacidad de gestión de los estados y municipios.

Al lado de esta expansión de las actividades del Estado, asistimos a un proceso de renovación tecnológica que afectó el *modus operandi* de los procesos de trabajo administrativo, que exigió en algunos aspectos mayor calificación a quienes se insertaban laboralmente en el sector público y proporcionó a los funcionarios del Estado instrumentos más potentes para efectuar con eficiencia las tareas de planeación.

Todo parecía estar preparado para que, en adelante, se diera una amplia profesionalización del servicio público, que reservara a quienes se habían calificado para racionalizar y orientar los programas opera-

tivos del Estado las posiciones claves, vinculadas a la gestión de las empresas e instituciones públicas.

Sin embargo, la relativa prosperidad que significó la apertura de nuevas áreas para la actividad del Estado, paradójicamente derivó en un abandono de los esfuerzos encaminados a lograr una efectiva racionalización del trabajo administrativo a nivel de las unidades administrativas, equivocadamente se acentuaron los controles para racionalizar las actividades globales, reforzando la planeación y la programación del gasto, mientras se aflojaban los controles en los niveles operativos, donde realmente se ejecutaban las acciones del sector público.

Ante tal situación el desempeño de muchas actividades que exigían la presencia de verdaderos profesionales de la administración pública se trivializó, llegando a ser, como en el pasado, indiferente la calificación profesional de quienes ocupaban los puestos de mayor responsabilidad administrativa, si la falta de calificación se suplía con una buena dosis de lealtad al funcionario que había otorgado el empleo.

En tales condiciones la ubicación del administrador público dentro del aparato estatal, se dio sin obedecer a un reconocimiento explícito de la capacidad profesional de quienes se habían preparado para gestionar los asuntos públicos. Ante tal situación, no queda más que reconocer que a pesar de la gran oportunidad que en el decenio anterior representó la expansión de las actividades públicas, el oficio de administrador público sigue sin reservarse a quienes profesionalmente se han preparado para asumir tales funciones, en pocas palabras, ni dentro ni fuera del aparato del Estado, hay un mercado laboral en el que sólo compitan los profesionales de la administración pública.

De nueva cuenta, en los últimos años, el papel del Estado ante la sociedad mexicana ha venido cambiando radicalmente, éste se ha retirado de muchos de los espacios que pasó a ocupar en la década anterior y ha

dejado de extenderse en los ya ocupados, podría afirmarse que ante tal situación las oportunidades laborales de quienes han hecho de la administración pública una profesión están reduciéndose rápidamente. No obstante lo anterior, el "encogimiento del Estado" no tiene porque resultar en un retiro de los profesionistas de la administración o en una limitación de su acceso a la función pública. La reducción de los espacios administrados por el Estado exige mayores esfuerzos encaminados a racionalizar su gestión y en esta tarea el administrador público debe jugar un papel fundamental.

Además, en otro sentido, la nueva orientación de la actividad pública se hará en los próximos años a través de un intenso proceso de descentralización que transferirá muchas de las funciones que hoy ejerce el gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales. Con este proceso se multiplicarán los centros de decisión relevantes, abriéndose, en cada caso, nuevas oportunidades de iniciar tareas administrativas mucho más profesionales y más permeadas de una intensa orientación social.

Ante las nuevas oportunidades, formar en el futuro administradores públicos en los recintos universitarios no será cosa sencilla, sin embargo, la propia descentralización de la vida pública nacional lo convierte en un imperativo.

Los futuros administradores públicos, deberán pensar y diseñar nuevos mecanismos, nuevos instrumentos y, porque no decirlo, postulados y principios básicos que permitan que la función pública se ejerza, fundamentalmente, a partir de la llamada célula básica de organización política del país: el Municipio. Su formación no deberá estar basada sólo en instrumentos técnicos y electrónicos, sin duda valiosos y útiles, sino ante todo en una mayor sensibilidad política que implica una mejor formación histórico social y un alto sentido de pertenencia comunitaria, sin perder de vista las referencias regionales y comunitarias. El administrador público del futuro deberá ser capaz de crear mecanismos de concer-

tación social y promover, a la vez, acciones interdisciplinarias, en donde los problemas sociales se ventilen a partir de visiones amplias y concretas.

El administrador público no debe ser, como alguien pensó algunas vez, el que con su credencial se erija por ser quien comande los destinos de las entidades gubernamentales. No, no puede ya ser concebido así, será con una disciplina un individuo que participe como cualquier otro en el trabajo que entraña la toma de decisiones públicas, la diferencia es que, con su formación, podrá promover en el seno de la organización estatal mecanismos eficientes, que le permitan a la administración pública responder con oportunidad y eficacia ante los requerimientos de una sociedad cada vez más compleja.

Dentro de las organizaciones sociales, el administrador podrá actuar como inductor de acciones de los propios grupos o sectores sociales, orientándolos, a partir de sus conocimientos, para que establezcan una apropiada relación con el sector público, que a la vez que fortalezca al Estado haga lo propio con la sociedad civil. El administrador público para los tiempos que están por venir, será un individuo preparado históricamente, política y socialmente, para dar a este país, vía el fortalecimiento de las instancias públicas, una nueva vida al momento de llegar el siglo XXI.

Es justo reconocer a esta altura que la misión de la Universidad no termina con la formación de profesionistas, debe ser, además, un venero de ideas que enriquezca los distintos proyectos sociales y, también, el centro de un debate ideológico ilustrado y desinteresado, capaz de guiar el diseño de un nuevo proyecto nacional. En este sentido la Universidad no debe estar ausente del intenso debate sobre el papel estratégico del Estado en la sociedad, sobre esto la Universidad tiene mucho que decir y mucho que aportar.

La descentralización de la vida nacional en el aspecto educativo enfrenta otro reto fundamental: el fortalecimiento financiero de las instituciones de educación superior. Fortalecimiento que debe expresarse, a su vez, en una redefinición de la función básica de la misma, a fin de que se adecúen a las condiciones permanentemente cambiantes de la vida nacional.

Durante muchos años se han buscado alternativas diversas a los subsidios o al cobro de servicios escolares, el resultado casi nunca ha sido halagador, al tiempo que las instituciones han dejado de percibir los apoyos económicos suficientes, ya no digamos para crecer sino al menos para subsistir.

Lo que debemos buscar hoy es fortalecer su capacidad financiera, sin perder la dirección de las funciones para las cuales fueron creadas. No cambiemos, en aras de la obtención de recursos, el sentido de la Universidad. Busquemos nuevos y más recursos, busquemos también mejores soluciones pero no perdamos de vista el papel de la Universidad: ser instrumento de renovación social. No hagamos de la Universidad una empresa, hagamos de la Universidad un instrumento promotor del desarrollo. Podemos y debemos exigir que la Universidad cumpla con su papel social, pero no le escatimemos apoyos.

La descentralización de la vida nacional implica descentralización de la cultura y por ende fortalecimiento de la entidad cultural regional: la Universidad estatal.

Hoy que el Estado se ve relevado en muchas de sus funciones no esenciales en beneficio de la sociedad civil, todas las instituciones de la nación se preparan para asumir nuevos papeles dentro de una sociedad más abierta en lo económico, más democrática en lo político, más descentralizada en su gestión y mucho más justa e igualitaria en lo social.