

*RAP 27, enero-marzo de 1975*

## **FUTURO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN MÉXICO**

*Ignacio Pichardo Pagaza*

La Constitución General de la República establece tres niveles autónomos de gobierno y las características de la función pública en cada estrato. A la Federación compete el señalamiento de objetivos en la perspectiva más amplia del bienestar nacional, dentro de los cuales -a través de la urdimbre del derecho positivo- deben quedar inscritos necesariamente los objetivos subordinados que persiguen los estados y municipios. A éstos corresponde directamente la tarea de atender las necesidades de los habitantes: la actividad promocional del desarrollo económico y social, en el nivel local.

### **Una consideración de carácter histórico**

Durante el siglo pasado las corrientes ideológicas que se disputaron el poder político, los conservadores y los liberales, ligaron sus posiciones fundamentales a una definición en materia de organización político-administrativa nacional: los liberales sosteniendo el sistema federal y los conservadores el central. Varias guerras civiles y luchas internas sellaron indeleblemente el carácter progresista y avanzado del sistema federal y equipararon la noción de centralismo político con las corrientes contrarias al cambio social.

No obstante esa profunda huella histórica que marcó al sistema federal, a partir de su instauración definitiva -después de la promulgación de la Constitución de 1857- el Gobierno Federal paulatinamente acumuló enorme poder económico y político que en la práctica se tradujo en un federalismo jurídicamente puro, pero administrativamente débil por lo que a la vida de las entidades federativas correspondió.

Sin embargo, en los últimos años ha surgido una tendencia hacia la vigorización económica de algunas entidades federativas, fenómeno que se refleja en el reavivamiento de la vida federativa, aunque el poder económico del Gobierno Federal sigue siendo abrumadoramente mayoritario (el presupuesto consolidado del Gobierno Federal opera recursos del orden de doscientos mil millones de pesos en 1974, en tanto que los presupuestos combinados de 29 Estados Federales y 2,500 municipios es de veinte mil millones, aproximadamente).

### **Renacimiento administrativo de Estados y Municipios**

En una época no muy lejana -la década de los cuarenta y de los cincuenta- la debilidad económica de las Entidades Federativas obligó al Gobierno Federal a emprender un doble camino para impulsar el desenvolvimiento económico a nivel local y regional. Por una parte, las Secretarías de Estado ampliaron sus funciones hasta abarcar programas

mínimos de desarrollo rural y comunal en todo el territorio del país. Es decir, llenaron el vacío administrativo que los gobiernos estatales y municipales no podían ocupar. Por otra parte, se intentó substituir la endeble acción de los gobiernos estatales (y casi nula de los municipales), creando organismos regionales para áreas geográficas determinadas. Surgieron las comisiones para el desarrollo de cuencas hidrológicas y las comisiones, institutos, patronatos, etc., para impulsar la producción agrícola de productos (maíz, maguey, henequén, café, azúcar y otros más) o para resolver problemas específicos.

Indudablemente ambos caminos produjeron resultados positivos para el desarrollo general del país, aunque es difícil determinar si el costo de esas políticas guardó proporción razonable con el beneficio obtenido, sobre todo si se mide en términos de mejores niveles de ingreso en las áreas rurales.

En la última década se generó un activamiento de la vida administrativa de las Entidades Federativas y aún de algunos municipios importantes. Empero, este es un fenómeno que se circunscribe sólo a los principales estados. La explicación inmediata se descubre en el aumento de los recursos financieros de los gobiernos estatales y municipales. Ahora ya existe la posibilidad de destinar fondos a la inversión en obra pública o a los programas de fomento, después de haber cubierto las necesidades del gasto corriente. Infortunadamente, esta situación se circunscribe, para repetirlo otra vez, a ciertos estados de la federación y a unos pocos municipios en todo el país; a pesar de ello la tendencia es suficientemente importante como para calificarla como un nuevo elemento en la vida política y económica de la Nación.

### **Causas del renacimiento administrativo**

El nuevo papel que juegan ahora los gobierno estatales y municipales, como elementos promotores del desarrollo tiene una causa inmediata y otra remota. La primera ya se mencionó; la segunda, que es la fundamental, está representada por el aumento de la capacidad administrativa, tanto de los políticos profesionales que a nivel local ocupan puestos de representación popular, como de los funcionarios y empleados que integran los aparatos burocráticos.

El mejoramiento de la capacidad administrativa local en los dos órdenes que se mencionaron, sólo puede tener una explicación: la elevación de los niveles de educación en todas las escalas del sistema. Los mayores incrementos en la calidad de la educación han correspondido a los grupos sociales dominantes, que gobiernan al país.

La conclusión general que desprenderse de este breve análisis es el factor crítico del desarrollo económico y del cambio social se encuentra en la educación popular. En la medida en que se mejora la cantidad y la calidad de la educación (si es que se evita que el sistema educativo sea reflejo de desigualdades sociales) se aumentan las posibilidades a corto plazo para conseguir cambios que produzcan una sociedad más igualitaria.

### **Un “modelo” para las administraciones locales**

Las consideraciones mencionadas en los párrafos anteriores, aunadas a observaciones sistemáticas sobre la vida administrativa de las autoridades locales, permiten identificar un conjunto de elementos críticos o variables fundamentales para delinear un modelo de la administración estatal y municipal. El propósito de construir un modelo (que sin duda es elemental) de las variables críticas de los gobiernos locales es doble: primero, el deseo de encontrar una fórmula conceptual que rompa el círculo vicioso del subdesarrollo y la pobreza administrativos. Este círculo es de sobra conocido: no hay desarrollo económico (en el orden local) por falta de recursos financieros para mejorar la administración pública; pero sin un aparato de administración no es posible producir nueva riqueza en la comunidad ni captarla para el sector público.

Segundo, pronosticar las amplias perspectivas que se ofrecen a las administraciones locales, dentro del marco del sistema federal de la nación.

Las variables importantes del modelo que sugiere la experiencia mexicana son: a) aumento de la capacidad administrativa; b) aumento de la capacidad financiera; c) ampliación de la función pública local a nuevas áreas administrativas; d) búsqueda de nuevos instrumentos para la administración pública; e) ensayo de sistemas no tradicionales de administración y, finalmente, como corolario de la interacción de las variables anteriores, pero definitivamente fuera del modelo, la redefinición de los objetivos hacia los que se dirige la acción pública local.

### **Aumento de la capacidad administrativa**

Como reflejo de la mejoría en la calidad y cantidad de la educación se genera una “masa crítica” de personal técnico calificado (para quienes la vida en el servicio público es suficientemente atractiva). En otras ocasiones, el proceso se inicia no con la existencia previa de esa masa crítica sino por la acción de un líder dinámico e innovador.

El incremento de la habilidad administrativa se manifiesta de diversas maneras, pero fundamentalmente, en las siguientes: rutinización (objetivización) de los procesos administrativos; tendencia hacia la meritocracia como criterio general de la administración de personal; creación de un incipiente servicio civil intermedio con reglas de juego no ligadas a la política local; introducción de sistemas formales de presupuesto; ejecución de actividades a través de programas; planeación incipiente y utilización de sistemas de procesamiento electrónico de datos e información.

El mejoramiento de la administración local se concentra primordialmente en la consecución de notorios incrementos en la disponibilidad de recursos fiscales. Está plenamente demostrado que el efecto multiplicador de la inversión estatal es mucho mayor que el de la inversión federal y, a su vez, el de la inversión municipal, mayor que el de la estatal. El concepto *efecto multiplicador* no se utiliza en el sentido estricto de la terminología

económica, sino con el deseo de indicar que la misma cantidad de dinero en manos de una autoridad municipal puede generar inversión en obra pública por valor varias veces superior a la que se obtiene si la inversión es de tipo federal. Ello se explica porque en el ámbito local se consigue colaboración financiera y en especie de los particulares, que es más difícil obtener conforme los escalones gubernamentales se tornan más remotos a la vista del ciudadano común y corriente.

Por eso es decisivo que las autoridades locales generen recursos para inversión por encima de los gastos corrientes. Por otra parte, las autoridades locales -en los dos órdenes- resultan más eficaces administradores tributarios por hallarse cerca de los causantes.

El fisco local busca mantener fuentes tributarias independientes y evitar que el Gobierno Federal las absorba, sustituyéndolas por el mecanismo de participaciones.

Por último, el aumento en el poder económico de la autoridad local, al ampliar el margen: le negociación política frente a los diversos grupos de presión que integran la estructura de la comunidad, desata un proceso en espiral que permite nuevos incrementos en los recursos fiscales que, naturalmente, fortalecen la posición rectora del sector público y así sucesivamente.

### **Ampliación de la función pública local**

La acción conjunta de las dos variables mencionadas en los párrafos anteriores, trae aparejado, necesariamente, un rápido cambio en el contenido de la función pública de las autoridades estatales y municipales. Este cambio se produce de tres maneras: a) primero, las autoridades locales realizan ahora actividades que en mayor o menor escala desempeñaban los ministerios federales, pero que netamente correspondían al ámbito local. Tal es el caso, por ejemplo, de ciertos servicios públicos (correctamente llamados municipales) que hoy día construyen y operan estados y municipios y que antes eran acción federal. La introducción de agua potable y drenaje en todas las localidades medianas y pequeñas de un Estado, la realizan las autoridades estatales y aún las municipales, sin auxilio federal y seguramente a menor costo; b) de otra parte, existen funciones que siendo de competencia federal, las autoridades locales las llevan a cabo por delegación o en concurrencia con las primeras, en virtud de que su interés y su cercanía a los problemas les permite desempeñarlas de manera más adecuada. Tal es el caso, por ejemplo, de la vigilancia forestal, del aprovechamiento de los bosques y de la reforestación; c) tercero, el simple crecimiento de todas las magnitudes del sistema económico-social acarrea la necesidad de ampliar la función pública local a esferas que no existían o no demandaban atención del sector público.

En este último orden de fenómenos se encontrará la más grande contribución de las administraciones locales al bienestar de la comunidad. Hace muchos años que las autoridades locales de 105 países industrializados se ocupan de problemas como los

que enseguida se mencionan, pero es una verdad incontrastable que para México y otros países en el mismo estadio de desenvolvimiento, no es el caso.

En primer término, está la cuestión del desarrollo urbano. El proceso de urbanización representa el reto más importante al que hayan tenido que hacer frente las autoridades locales en los últimos cincuenta años. Este fenómeno plantea múltiples demandas de carácter netamente administrativo, entre otras, las que se mencionan: a) la necesidad de allegarse recursos económicos para financiar las obras de desarrollo urbano; b) concitar la capacidad administrativa y técnica para ejecutar proyectos complejos de obras públicas urbanas; c) mantener elevados niveles de eficacia para operar los servicios; d) diseñar e implantar políticas para disminuir el ritmo de la migración interna y urbanización.

En segundo lugar, están las cuestiones relacionadas con la conservación de los recursos naturales. Este problema no resulta igualmente apremiante en todos los estados y municipios del país, pero en algunos será próximamente la tarea primordial. La elevada concentración demográfica en zonas determinadas en combinación con la escasez de recursos disponibles, da por resultado el uso indebido de los recursos naturales. En algunas áreas del país los efectos del abuso son conspicuos: contaminación de las aguas de arroyos y lagunas; deforestación de grandes zonas boscosas y erosión de los antiguos montes; degradación de suelos para la agricultura o para la ganadería; uso excesivo de las aguas del subsuelo; pérdida de la humedad superficial de las tierras agrícolas; inadecuado tratamiento de basuras y otros desechos sólidos y contaminación del aire. La situación no exigiría participación enérgica de las autoridades locales si estuviera presente sólo uno de estos procesos de degeneración; pero es el caso que en zonas geográficas muy pequeñas se manifiesten prácticamente todos los fenómenos de abuso o mala administración de los recursos naturales.

Independientemente de la competencia jurídica que las leyes establecen, cabe indicar que nadie puede tener un interés que las propias autoridades locales en hacer frente a esta nueva y urgente esfera de la acción pública.

### **Instrumentos y sistemas no tradicionales**

Las autoridades locales se empeñan en buscar nuevos instrumentos; destaca el uso, cada vez más frecuente, de los organismos descentralizados estatales y aún de las empresas mixtas. Son una forma de descentralización por función o por servicio.

El uso de los organismos descentralizados a nivel estatal, es complementario respecto de la necesidad que tienen las autoridades locales de hacer frente a una función pública extensa. Han surgido organismos descentralizados estatales para manejar sistemas de agua potable, sistemas de drenaje, inversiones públicas municipales, sistemas de transporte público, programas agrícolas y ganaderos, programas forestales, programas de bienestar social (especialmente de seguridad social a empleados públicos y de protección a la infancia). Particular mención merecen otros organismos locales que,

aunque menos recientes, han probado su eficacia al punto que se recomienda su multiplicación. Tal es el caso de los organismos mixtos, federales y estatales, que operan en el campo de la electrificación rural, en el de la construcción de caminos y la construcción de edificios escolares.

La Administración local busca romper con sistemas administrativos tradicionales. Acude a fórmulas que multiplican los efectos de la inversión. Los propios gobiernos estatales hacen esfuerzos para que las autoridades municipales participen ampliamente del incremento obtenido en los recursos fiscales. Si lo anterior implica devolver fuentes tributarias a los municipios, así se procede.

Pero no únicamente se necesitan (ni siquiera primordialmente) mayores recursos fiscales. Se requiere una concepción diferente -aunque no nueva- del trabajo de la comunidad. En el trabajo colectivo voluntario, organizado por las autoridades políticas locales, radica la mayor fuerza impulsora del bienestar común. Para México y otros países una amplia población rural y una pirámide de población que prevé un crecimiento demográfico acelerado por muchas décadas, sólo el trabajo colectivo organizado de grandes grupos de la población, en combinación con algunos recursos monetarios, permitirá realizar las obras de infraestructura para los servicios municipales y las obras de organización agrícola que eleven la productividad y, consecuentemente, la oferta de todos los productos del campo.

Los problemas de la defensa de la ecología a los que aludió antes, pueden controlarse eficazmente dentro de un esquema administrativo que contemple preponderantemente sistemas colectivos de trabajo comunitario, ya sea remunerado (como parte de una política de empleo) o voluntario.

### **Conclusión: El futuro de las administraciones locales**

El "modelo" de la administración estatal y municipal descrito (que no se refiere a ningún estado o municipio en particular ni pretende indicar que así son las cosas en este momento), permite vislumbrar cual será el futuro de la administración pública estatal y municipal.

a) Las administraciones locales serán los verdaderos polos de desarrollo regional; en otras palabras, la planeación regional tendrá como fundamento la división político-administrativa a la cual podrán sobreponerse conceptos geográficos o económicos o antropológicos de regionalización, pero siempre a partir de los gobiernos locales.

b) Las administraciones estatales y municipales ampliarán el contenido de su función pública para abarcar campos hasta ahora no tocados; ello dependerá de que cambien los sistemas tradicionales de trabajo, utilicen nuevos instrumentos administrativos y amplíen los recursos financieros y fiscales a su disposición.

c) El "detonador" que servirá para romper el círculo del subdesarrollo administrativo será el mejoramiento substancial de la capacidad administrativa de las autoridades locales, que a su vez es consecuencia de un sistema educativo mejor en calidad y en cantidad.

d) La contribución futura más importante las administraciones locales habrá de realizarse en el ámbito de la conservación de los recursos naturales y el mejoramiento de la naturaleza. Esos gobiernos podrán tener una participación muy destacada en la lucha por elevar la calidad de la vida del hombre.

e) Tanto la opinión pública como la investigación científica y la propia política de gobierno federal, deben contribuir a fortalecer el papel de las autoridades estatales y municipales en el desarrollo económico y social.