

Revista de Administración Pública

RAP 119, 2009

LA MODERNIZACIÓN CONTRAPRODUCENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Raúl Olmedo*

La gran megatendencia que determinará el destino del mundo y, por lo tanto, de México y de sus municipios, es el calentamiento global, que es, a su vez, la resultante de un conjunto de causas, entre las que destacan el incremento del consumo de combustibles fósiles (petróleo y carbón) y de la agricultura extensiva. En el fondo causal del todo, es el modelo industrial capitalista mundializado el que conduce a la humanidad al holocausto.

El “crecimiento económico”, medido monetariamente como Producto Interno Bruto (PIB), aparece —en el discurso político e incluso académico— como el actor principal del “progreso”. Pero este progreso es, al mismo tiempo, la tragedia mundial, en la medida en que crecer equivale a depredar el planeta y a acelerar el exterminio de la humanidad.

“Crecer” ha significado multiplicar los eslabones de las cadenas para producir, distribuir y consumir cada mercancía y agrandar cada vez más la distancia geográfica entre el punto de producción y el punto de consumo, en la medida en que la economía se mundializa. Cada eslabón y cada distancia geográfica incrementan el consumo de energía. Y la suma de todas estas “innovaciones” envenena al planeta y nos encaminan al suicidio global.

* Politólogo y Administrador Público, UNAM. Doctor en Filosofía, Universidad Sorbonne de París, Francia. Profesor de tiempo completo, titular “C”, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública. Miembro del Consejo Directivo del INAP. Líneas actuales de investigación: Gobierno y administración municipal; Estudios para comprender a México; Crítica al crecimiento. “Descrecimiento”. Autor de numerosas obras de filosofía política, economía, descentralización, gobierno municipal y desarrollo de la comunidad. Publicaciones más recientes: *Participación ciudadana y organización vecinal* (UNAM, México, 2007); *Filosofía y ciencias sociales* (Comuna, México, 2008); *¿Crecer o decrecer? Megatendencias* (UNAM, México, 2009); *El crecimiento económico contraproducente* (en prensa, UNAM, México).

Cuando yo era niño, hace seis décadas, llegaba el lechero a la puerta de mi casa con su burro cargado en cada costado de un gran bote de leche. Tocaba a la puerta y el cliente salía con una, dos, tres botellas de vidrio de un litro cada una en la que el lechero vaciaba la leche del bote que cargaba el burro.

De este pequeño ejemplo, anecdótico, se desprenden varias lecciones:

- 1) El establo de las vacas lecheras estaba muy cercano a la zona urbana del poblado donde vendía la leche;
- 2) La energía que utilizaba para ordeñar a la vaca y extraer la leche era energía humana;
- 3) La energía que utilizaba para distribuir la leche era la energía animal del burro y del propio lechero, y
- 4) Las botellas de vidrio recibían la leche, luego se lavaban para que al día siguiente recibieran otra vez la dosis de leche que el lechero del burro entregaba en el domicilio del cliente.

Este modelo de economía se basaba en la cercanía o proximidad geográfica entre el lugar donde se producía y el lugar donde se consumía. Podría decirse que era un modelo de autosuficiencia local, municipal o comunitario. El consumo de energía fósil (petróleo o carbón) para la producción y la distribución de la leche era casi nulo. Y todos estaban contentos y satisfechos con ese modo de producción y distribución de la leche fresca, así como del aire limpio y transparente. El lechero extraía la leche de las vacas con su propia energía humana y luego, con la energía biológica de su burro y de sí mismo, la conducía al mercado local.

Hoy, gran parte de la leche que consumimos en México proviene de otros países, por ejemplo Nueva Zelanda, en Oceanía, a 15 mil kilómetros de distancia. El forraje que alimenta a las vacas se produce de manera industrial y mecanizada, las vacas se producen de manera industrial, la ordeña, igual, casi sin intervención humana. La leche líquida es transformada en polvo de manera industrial, luego es vaciada en contenedores que son transportados en barco, ferrocarril, y camión, hasta México, donde, de manera industrial es transformada, ahora, en leche líquida, "enriquecida" con sustancias químicas y conservadores; se envasa en cajas de cartón cubiertas de plástico, las cuales se envían a los supermercados, en cuyos estantes refrigerados se expenden. El cliente viaja en su automóvil para ir a comprar la leche, la paga en el cajero mecanizado, regresa en su automóvil al edificio donde vive, sube por el ascensor para llegar a su departamento y la mete al refrigerador.

Todo este proceso industrial se realiza con un alto consumo de energéticos fósiles que contaminan y calientan el planeta, además de que lo depredan. Cada nuevo eslabón de la cadena producción-distribución de la leche

incrementa el consumo de energéticos fósiles y, además, multiplica los desechos o basuras (por ejemplo, los envases son desechables y, al mismo tiempo duran años o siglos en degradarse). Asimismo, cada eslabón de la cadena constituye una porción del “crecimiento” económico y del Producto Interno Bruto, que genera salarios para los que tienen empleo y ganancias para los empresarios. La ganancia del capital es, así, el motor del crecimiento económico con sus dos caras: la producción de bienes y servicios y la destrucción del planeta y de la propia humanidad. Y lo mismo que decimos de la leche es válido para los múltiples productos industriales como la ropa, los zapatos, los utensilios, la maquinaria, etcétera.

Cada país y cada municipio que contribuye a ensanchar la distancia entre el punto de producción y el punto de consumo de cualquier mercancía contribuyen al calentamiento global y a la aceleración del fin de la humanidad. A esto le llaman “modernización”, de manera que la modernización está ligada íntimamente con la globalización y la transnacionalización. Las políticas gubernamentales, así como las políticas de las organizaciones internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras, han enfocado sus esfuerzos en impulsar las exportaciones y las importaciones entre países, minando así la autosuficiencia de las naciones y de los municipios y, en consecuencia, ensanchando cada vez más la distancia entre el punto de producción y el punto de consumo de las mercancías y multiplicando la cantidad de mercancías que deben recorrer miles de kilómetros, quemando cada vez más combustibles fósiles que contaminan, calientan y destruyen el planeta.

Con el fin de reducir el calentamiento global, la destrucción del planeta, la contaminación y el peligro del holocausto de la humanidad, sería necesario eliminar progresivamente los múltiples eslabones de la cadena producción-consumo de cada mercancía que circula en el mundo, de manera que el punto de la producción se ubique territorialmente lo más cerca posible del punto de consumo, como en el ejemplo de la leche. Así, el municipio se convierte en la clave para la salvación del planeta y de la humanidad, pero al mismo tiempo para el desarrollo municipal y local, pues la globalización ha arrasado con el desarrollo económico y social de los municipios de los países subdesarrollados, particularmente en los rurales.

Si el crecimiento económico implica la multiplicación de eslabones de la cadena producción-consumo de cada mercancía y el alejamiento del punto de producción respecto al punto de consumo, entonces la eliminación de eslabones y el acercamiento territorial de la producción y el consumo significa “descrecimiento”, es decir, desmontar progresivamente el crecimiento y construir otros modos de producción-distribución-consumo diferentes al crecimiento económico.

La idea de que pasar del crecimiento al “descrecimiento” es cuestión de vida o muerte para la humanidad, más allá de las diferencias de clase social, se está extendiendo con rapidez en muchas partes del mundo. Una búsqueda en la Internet del término “descrecimiento” o “decrecimiento”, en diferentes idiomas, ilustrará sobre la importancia que tiene ya este movimiento.

En el mundo, el crecimiento económico ha ampliado las desigualdades: en 1960, la brecha entre el 20% de la población más pobre y el 20% de los más ricos era de 1 a 30; hoy es de 1 a 80. La presión sobre el planeta (“huella ecológica”), es decir, sobre la superficie necesaria para todas las actividades humanas sin destruir los equilibrios ecológicos, alcanza ya el 120% del planeta, rebasando el 100% desde 1985, de manera que se necesitarían varios planetas para que toda la humanidad pudiera tener los niveles de consumo de Estados Unidos, con los consecuentes volúmenes de desechos contaminantes.

Ello significa que los países subdesarrollados están condenados a seguir siendo subdesarrollados y nunca más podrán alcanzar el nivel de los países desarrollados. La idea de que el mayor crecimiento económico conducirá al país subdesarrollado a subir los peldaños de la escalera hacia el desarrollo es una mera ilusión, alimentada por los intereses de los propios países altamente industrializados y por los organismos financieros internacionales.

De manera que si queremos que México sea un mejor país y una sociedad menos desigual y más satisfecha, tenemos que cambiar de perspectiva y pensar en otras vías para el desarrollo que no sean las del crecimiento económico. Descrecer no es empobrecer; por el contrario, es aumentar el nivel y la calidad de la vida. ¿Cómo lograrlo? Estudiando desde ahora las otras vías, los otros modos de vivir, de producir, distribuir y consumir. Necesitamos prepararnos para sobrevivir al colapso. Recordemos que las grandes transformaciones sociales son precedidas por grandes movimientos de pensamiento que rompen los modelos y paradigmas de pensamiento existentes. La globalización económica empuja hacia el fin de la era del crecimiento. En cambio, el localismo, es decir, la municipalización de la producción, la distribución y el consumo, tiende al descrecimiento, pero al mismo tiempo al verdadero enriquecimiento material y espiritual de la sociedad, como lo plantean los teóricos del movimiento por el descrecimiento.

Algunos autores utilizan indistintamente los términos “decrecimiento” y “descrecimiento”. Sin embargo, para el habla hispana “decrecimiento” significa el descenso de la tasa de crecimiento del PIB, mientras que la palabra “descrecimiento” se aparta de la noción de crecimiento del PIB para imaginar y practicar una sociedad que prescinda de los eslabones superfluos

en la cadena producción-distribución-consumo. El decrecimiento del PIB tiene efectos negativos sobre el empleo, los ingresos de las personas y las desigualdades sociales; en cambio, el decrecimiento implica la eliminación de los procesos económicos innecesarios para así elevar el nivel y la calidad de vida de la sociedad. Para ampliar el conocimiento del movimiento y de las tesis del decrecimiento, leer el libro de Raúl Olmedo *Para comprender a México* (I). *¿Crecer o decrecer? Megatendencias*, UNAM, México, 2009.

Ya en 1974, el economista brasileño Celso Furtado, que influyó en el pensamiento económico de América Latina, escribió *El mito del desarrollo económico*, libro en el que expresaba, en el contexto de entonces, la imposibilidad de los países subdesarrollados para convertirse en desarrollados: “El estilo de vida promovido por el capitalismo industrial ha de ser preservado para una minoría, pues toda tentativa de generalizarlo para el conjunto de la Humanidad provocaría necesariamente un colapso global del sistema. Esta conclusión es importantísima para los países del Tercer Mundo, pues pone en evidencia que el desarrollo económico que viene siendo preconizado y practicado en esos países es un simple mito. Sabemos que las naciones del Tercer Mundo jamás podrán desarrollarse, si por desarrollo debe entenderse ascender a las formas de vida de los que ya están desarrollados.”

Hoy, en 2010, la mayoría de los municipios, en particular los rurales, que siguen siendo la mayoría de los municipios de México, están peor que en 1983, cuando el Congreso de la Unión legisló la reforma constitucional de 1983 para fortalecer y desarrollar a los municipios. Entre 1935 y 1980 el Producto Interno Bruto (PIB) de México creció al 6.5% en promedio anual. Después de 1980, el crecimiento del producto por habitante ha sido prácticamente nulo, como efecto de la globalización neoliberal. Y así ha ocurrido con casi todos los países subdesarrollados de todos los continentes. La crisis que estalló en 2008 llevó a México a una caída de 7.5% por debajo de cero en 2009, lo que repercutió en un mayor deterioro de la vida nacional y municipal en los años que le siguen.

En el cuarto de siglo que va de 1983 a 2009 el proceso de acumulación y centralización de la riqueza a nivel mundial avasalló todos los esfuerzos nacionales destinados a la descentralización y al desarrollo local. Lo peor de todo es que la ideología hegemónica convenció a la gran mayoría de que si no avanzábamos al ritmo de la globalización nos rezagaríamos en nuestro desarrollo nacional.

El trabajo teórico esencial en esta hora decisiva no es ver cómo la administración pública puede ser más eficaz y eficiente y divagar sobre cómo modernizarla, sino investigar el porqué estamos, como país y como municipio, peor que en 1983, cuando se legisló para que el municipio fuera

mejor de lo que estaba en ese momento de crisis, y qué necesitamos hacer para revertir ese proceso negativo.

Considero que en el momento actual —en el que confluye la amenaza de la escasez de alimentos, de energéticos, de agua, de depredación de la naturaleza, de contaminación, de bruscos e inesperados cambios climáticos que generan catástrofes— lo absolutamente prioritario para nosotros es reeducarnos para contribuir a revertir esos procesos negativos. Agilizar un trámite administrativo es importante para seguir nuestra vida cotidiana, pero revertir las tendencias destructivas es de vida o muerte, más allá de lo inmediato cotidiano.

Así, la modernización, cuyo supuesto objetivo sería mejorar el bienestar de la humanidad, destruye en realidad tanto al planeta como a la humanidad. En otras palabras, la modernización es contraproducente: produce lo contrario de lo que ideológicamente dice querer producir.

La modernización se asocia con el incremento de la productividad, de la eficacia, de la eficiencia y de la competitividad internacional, así como con el crecimiento económico y la creación de empleo. Este conjunto de conceptos conforma la ideología dominante, impuesta por los grandes intereses económicos y políticos mundiales que se benefician del crecimiento económico, pero que afectan negativamente a los países subdesarrollados. Las sociedades y los gobernantes nacionales, locales y municipales, bombardeados por los medios de comunicación de masas, acaban persuadidos de que lo importante es crecer. Los partidos políticos, tanto de derecha como de centro y de izquierda, prometen crecimiento y modernización. La promesa de crecimiento se convierte en la fórmula mágica para ganar votos. Las sociedades acaban deseando crecimiento económico y, con ello, acaban deseando su propio exterminio, en la medida en que el crecimiento no sólo profundiza las desigualdades sociales y las desigualdades entre naciones sino que destruye al planeta y más adelante a la humanidad, sin distinción de clases sociales.

Las escuelas que forman administradores públicos, los institutos creados para apoyar y capacitar a los administradores públicos federales, estatales y municipales, las empresas de consultoría, todos se fijan como objetivo contribuir a la modernización y al aumento de productividad y de competitividad de las administraciones públicas, para que así éstas contribuyan a impulsar el crecimiento económico. En el imaginario ideológico se identifica modernización, con eficiencia y eficacia, con incremento de la productividad y competitividad internacional, con incremento de las exportaciones y con crecimiento económico.

Sin embargo, los resultados han sido lo contrario a lo que se promete. Aumentan la pobreza, el desempleo, las desigualdades sociales y la

ineficiencia de la administración pública federal, estatal y municipal y del país entero. Es por ello que la modernización de la administración pública, en particular en el orden municipal, ha resultado contraproducente.

El gran teórico que descubrió y sistematizó la lógica contraproducente de las instituciones de la sociedad industrial fue Ivan Illich, que vivió en México treinta años. Y no es casual que en los años recientes, ante la evidencia de un sistema mundial contraproducente, tanto en Francia como en México se publiquen sus obras completas y se vuelva punto de referencia de múltiples movimientos teóricos en muchas partes del mundo. La crisis económica mundial que estalló en 2008 es la expresión actual de la lógica contraproducente del sistema económico y social del capitalismo industrial. La crisis en México ha sido la más intensa de América Latina, a pesar de la modernización de su administración pública, o tal vez a causa de su concepto de modernización.

Vivimos una época de cambios insospechados y de incertidumbre, de “transición”. ¿Hacia adónde? Difícil saberlo. En todo caso, usamos con demasiada frecuencia, y hasta con abuso, las palabras “modernización”, “democratización”, “liberalización”, para tratar de darle sentido y dirección a los cambios y compensar así nuestra incertidumbre. Pero si analizamos esas palabras veremos que están lejos de tener un significado único y que en realidad son tan ambiguas que se prestan al significado que cada quién quiera darle. Por eso las usamos tanto. Y en lo que se refiere al Estado, al gobierno y a la administración pública, esas palabras sirven para justificar cualquier cambio político-administrativo. Se han vuelto ideologías al servicio de todos los intereses, por opuestos que sean entre ellos. Así, a la incertidumbre se añade la confusión.

La idea de modernización aparece con el surgimiento del industrialismo, hace aproximadamente tres siglos. Lo moderno figura como lo opuesto a lo tradicional; es lo que cambia con rapidez, en comparación a lo tradicional que cambia tan lentamente que parece no cambiar. El proceso de industrialización que se desarrolla apoyado en el capitalismo cambia las cosas a una velocidad que no se había visto en toda la historia anterior de la humanidad. Destruye lo existente para construir lo nuevo. “Todo lo sólido se desvanece en el aire”, reflexiona Marx. Y Marshall Berman retoma esa frase para dar título a su bello libro *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad* (Siglo XXI, México, 1998), en el que narra la historia de la idea de modernización permanente. Las sucesivas revoluciones tecnológicas acrecientan la velocidad del cambio y de la obsolescencia de lo existente. La modernización se vuelve la esencia de la sociedad industrial, al igual que de la angustia provocada por el perpetuo desvanecimiento de lo sólido y por la incertidumbre de la existencia efímera.

La modernización se ha convertido en la gran ideología que envuelve a las demás ideologías. A tal punto que las más diversas y aún opuestas ideologías coinciden en una idea: modernizar. Quien no se modernice está fatalmente destinado a perecer. No se puede volver hacia atrás, a lo obsoleto, a lo anterior, a lo que ya no es moderno. La ideología de la modernización es la fuerza omnipresente que encauza, orienta y adapta las conductas de los individuos y de las sociedades para que el proceso de industrialización se desarrolle sin problemas, sin oposiciones, sin resistencias. Aún más, hace que las personas *deseen* la modernización y le tengan horror a lo obsoleto. Por eso es tan poderosa la ideología de la modernización.

La idea de modernización se asocia con la idea de progreso. Los cambios hacen progresar. Modernización, cambio y progreso son valorados como buenos y positivos por sí mismos. Detener el flujo incesante de destrucción-construcción equivaldría a detener el progreso. Por ser una ideología englobadora de otras ideologías (de derecha, de izquierda, de centro), la modernización tiene significados múltiples que se adaptan a las circunstancias políticas de cada momento. Es como la democracia: todos postulan a la democracia como su bandera, tanto el que gobierna con dictadura como el que ha perdido gobernabilidad.

Por lo general, todo cambio político y administrativo en el Estado es revestido de democrático y modernizador. Así logra pasar como un cambio bueno y positivo. Las reformas del Estado y de la administración pública, especialmente las de los dos últimos decenios del siglo xx y el primer decenio del xxi (neoliberalismo), se han hecho en nombre de la modernización y de la democracia. En nuestra época *no se puede no ser moderno ni democrático*. Instituciones internacionales fomentan y apoyan la modernización y la democratización de nuestros países, aunque la sociedad se empobrezca y sus niveles de vida sufran retrocesos.

Pero paralelamente a la idea de modernización surge la crítica del Estado y del proceso de industrialización. Los filósofos de la Ilustración en el siglo xviii desarrollan profundas reflexiones acerca de cómo el Estado se divorcia de la sociedad y se le impone como un ser extraño, autónomo, que lo esclaviza. Étienne de La Boétie llega a explicar cómo el ser humano acaba deseando su esclavitud (*La servidumbre voluntaria*, Sexto Piso, México, 2003. Publicado por primera vez en 1576). En el siglo xix estas ideas son retomadas por discípulos de Hegel y por socialistas. En el siglo xx el socialismo, que quería que el Estado se “extinguiera” para terminar con este divorcio del Estado y su tiranía sobre la sociedad, acaba engendrando un Estado todavía más opresivo que derrumba al propio régimen socialista.

Hoy en día el derrumbe del socialismo “realmente existente” (no el de la teoría original de Marx) ha terminado con la oposición entre la ideología

capitalista y la ideología socialista, y en lugar de esta oposición reina ahora la ideología única de la modernización. Es el fin de las historias. No hay más que un solo camino en la historia de la humanidad: la modernización. Y en un mercado crecientemente globalizado, internacionalizado, la modernización se abre paso mediante la libertad y la democracia, es decir, derrumbando los obstáculos y las fronteras económicas, políticas y culturales de las naciones para que el mercado, sin trabas, se amplíe incesantemente. Por eso, la libertad y la democracia son el complemento y el correlato de la modernización.

La administración pública municipal ha sido en México objeto de un interés creciente, especialmente a partir de la reforma del Artículo 115 Constitucional en 1983. La literatura que se ha generado sobre el tema es hoy abundante no sólo en el aspecto teórico sino en estudios de casos concretos, lo que le da una riqueza que contrasta con la literatura sobre la administración pública federal y estatal, donde, paradójicamente, se elaboran menos estudios de caso y se tiende más a la reflexión general.

Sin embargo, dentro de este auge del interés por la administración pública municipal, existe una propensión a aislar el análisis de la administración municipal respecto de los múltiples factores externos que la condicionan y hasta la determinan, con lo cual se derivan conclusiones dudosas si no es que erróneas. Veamos algunas de ellas.

Las dos conclusiones dudosas más importantes en la coyuntura actual, porque son objeto de debate y de reformas legislativas, tanto en el Congreso federal como en los congresos locales, son las siguientes:

- 1) La administración pública municipal funciona mal porque el periodo de gobierno de tres años es muy corto. En consecuencia, es necesario introducir la reelección o bien ampliar el periodo de gobierno a cuatro, cinco o seis años, con el fin de asegurar la continuidad de políticas y de obras de mediano y largo plazos, y
- 2) La administración pública municipal funciona mal porque los funcionarios públicos tienen bajo grado de escolaridad, escasa capacitación y alta rotación en los puestos (ya que cada tres años el nuevo gobierno los cambia de puesto o los despiden y los sustituye por otras personas). En consecuencia, es necesario intensificar la capacitación e introducir el servicio profesional de carrera, con el fin de asegurar la capitalización y la acumulación de experiencias, la continuidad y la mejora continua de la administración.

Ciertamente, estas dos afirmaciones tienen argumentos fundamentados. Tal vez la ampliación del periodo de gobierno o la reelección sean positivos. Sin duda, es mejor que los funcionarios públicos tengan capacitación a que no la tengan. Pero de ahí no puede derivarse la conclusión de que

por esas razones la administración pública municipal funciona mal y, por lo tanto, de que los municipios, particularmente los rurales, no logran desarrollarse en lo económico y lo social. Veamos por qué.

Después de la Revolución de 1910 México ha pasado por un periodo de 47 años (1935-1982) de agrandamiento progresivo del Estado y de alto crecimiento económico y posteriormente por un periodo de reducción progresiva del Estado y de bajo crecimiento económico (1983 en adelante).

Es indudable que en el periodo de 1935 a 1982 el grado de escolaridad de los presidentes municipales, de los regidores y de los empleados municipales, era sustancialmente más bajo que en el periodo de 1983 a la fecha. Sin embargo, en este periodo la economía creció mucho más que la población, México logró construir la enorme infraestructura nacional de educación, salud, comunicaciones, irrigación, que hoy tiene y la población elevó notablemente sus niveles de vida y bienestar.

Es decir, los municipios lograron desencadenar procesos de alto crecimiento económico y desarrollo social, a pesar de que autoridades y funcionarios municipales tenían un bajo grado de escolaridad, de que no había sistemas de capacitación municipal y de que el periodo de gobierno era de tres años sin reelección inmediata. En cambio, en el periodo siguiente, de 1983 a la fecha, el grado de escolaridad de autoridades y funcionarios municipales ha sido mucho mayor, existe una abundante oferta y demanda de capacitación, hay una literatura sobre asuntos municipales que aumenta día con día, y sin embargo la economía del país crece menos que la población, la pobreza se extiende y los municipios, especialmente los rurales, se subdesarrollan.

En consecuencia, ni el corto periodo de gobierno de tres años, ni el grado de escolaridad, ni la falta de capacitación de autoridades y funcionarios, es lo que determina el desarrollo de los municipios. Suponiendo que se alargara el periodo de gobierno o hubiese reelección y que el grado de escolaridad y de capacitación administrativa se elevaran sustancialmente, los municipios, particularmente los rurales, estarían igual o peor.

Lo que determina en lo fundamental el desarrollo del país —y de los municipios, en la medida en que el país está compuesto de municipios— son las políticas económicas y sociales que establece el gobierno federal, las cuales, a su vez, están determinadas en buena parte por la economía mundial, por los intereses de los grupos más poderosos del país y por los intereses de los grupos de poder internacionales, en particular de Estados Unidos.

Concentrar la culpa de que los municipios no marchen bien al deficiente funcionamiento de la administración pública municipal, y querer encontrar

la causa principal del mal funcionamiento administrativo en el bajo grado de escolaridad y de capacitación, así como en el corto periodo de gobierno de tres años, es una falacia. De buena o de mala fe, esta falacia cubre la función de disculpar a las políticas económicas y sociales del gobierno federal, determinadas por los grandes poderes nacionales y transnacionales y de hacerle el juego a la ideología dominante y a los poderes que generan esa ideología. O por lo menos es pecar de ingenuidad.

No se trata de menospreciar el papel de la capacitación municipal, pues siempre es mejor el conocimiento que la ignorancia y el saber hacer bien el trabajo que el hacerlo mal. Pero sí se trata, en todo caso, de discutir qué tipo de capacitación se requiere para afrontar los estragos que provoca la política económica federal en los municipios, y particularmente en los sectores sociales más vulnerables de los municipios. Hay capacitación inútil que sólo derrocha recursos monetarios y humanos porque no va a servir para mejorar los niveles de vida de la comunidad municipal, y que enajena. Hay capacitación que hace tomar conciencia de cuáles son los verdaderos problemas y que sirve para resolverlos o por lo menos para defenderse de sus efectos negativos.

Otra manera de razonar que sesga la comprensión de las causas que determinan el desarrollo o el subdesarrollo del municipio es la tendencia a asociar el grado de desarrollo de la administración pública municipal con el grado de desarrollo urbano del municipio. Se piensa así que un municipio rural necesariamente tendrá una administración pública deficiente y mala, ineficiente e ineficaz, y que, en cambio, un municipio urbano y grande tendrá necesariamente una mejor administración porque tiene recursos monetarios, humanos y técnicos.

Esta manera de pensar se traduce en una actitud de menosprecio *a priori* de la capacidad de los miembros del ayuntamiento y de los funcionarios de la administración del municipio rural, pequeño y pobre, para gobernar y administrar y, más aún, para impulsar el desarrollo de su comunidad. Es una especie de prejuicio casi racial que parte de los dogmas de que lo urbano es bueno y lo rural es malo, de que el progreso consiste en la transformación de lo rural en urbano, y de que lo grande es apreciable y lo pequeño despreciable.

Subyace así un sistema de valores y de valoración que orienta y dirige no solamente el análisis y las actitudes de los estudiosos, sino de quienes elaboran las políticas gubernamentales para los municipios rurales.

Estos prejuicios generan círculos viciosos tautológicos: el municipio rural es pobre porque es pobre. Es decir, el municipio rural es pobre porque su administración pública es pobre, rudimentaria, deficiente, y porque sus autoridades y su personal administrativo son incapaces de modernizarse

y promover el progreso. El prejuicio llega al extremo de afirmar que estos gobernantes y funcionarios municipales ni siquiera saben lo que quieren ni lo que necesita su municipio para salir adelante. A estos prejuicios se añaden otros sobre el “caciquismo” y sobre la corrupción como causas del atraso.

En el fondo, todos estos prejuicios militan en contra de la federalización, de la descentralización y de la municipalización, y refuerzan la convicción de quienes concentran y centralizan el poder, las decisiones y los recursos, de que es mejor, más funcional, más eficaz, más económico, seguir centralizando y monopolizando el poder. De esta manera, el demagógico discurso político sobre el federalismo tiene esta otra cara que es la visión prejuiciosa que prolonga la herencia colonialista: el pueblo todavía no es capaz de gobernarse a sí mismo.

En consecuencia, estos círculos viciosos tautológicos conducen a la conclusión de que no hay nada que hacer con los municipios rurales, de que no vale la pena estudiarlos ni invertir en ellos, y de que, por lo tanto, es mejor apoyar a los municipios urbanos, que sí son capaces.

La eficacia o ineficacia de la administración pública municipal depende de muchos factores externos. El fuerte grado de centralismo en el gobierno federal hace que los planes municipales de desarrollo sean un reflejo del Plan Nacional de Desarrollo y de sus programas sectoriales, limitando el margen de autonomía en las decisiones del municipio. Las aportaciones federales al municipio (Ramo 33 del presupuesto) han aumentado pero son etiquetadas y controladas por el gobierno federal. En cambio, las participaciones federales, que el municipio maneja con autonomía, no han aumentado.

Los programas de las diferentes secretarías del Gobierno Federal y del gobierno estatal que aterrizan en el municipio marchan en general desfasados unos de otros, descoordinados. Este es un defecto estructural del funcionamiento de los Estados modernos, muy bien explicado por Michel Crozier para los países desarrollados (*Estado moderno, Estado modesto*, FCE, México, 1989) y por Bernardo Kliksberg para los países de América Latina (*¿Cómo enfrentar la pobreza?*, Grupo editor latinoamericano, Buenos Aires, 1989 y *Pobreza, un tema impostergable*, FCE, México, 1993). La descoordinación y el desfasamiento de los programas y de su aplicación en el municipio tiene efectos desestructurantes y desintegradores sobre la toma de decisiones y sobre el funcionamiento de la administración pública municipal, y un bajo rendimiento de los recursos humanos, materiales y financieros aplicados (y muchas veces, hasta rendimientos negativos y contraproducentes, particularmente en los municipios rurales). La planeación sectorial acaba subordinando a la planeación regional; las necesidades de quienes deciden las políticas sectoriales federales acaban

subordinando a las necesidades de la comunidad municipal y utilizando al municipio para cumplir las finalidades sectoriales federales, en primer término, y estatales, en segundo.

Vista desde esta perspectiva, no puede atribuirse a la administración pública municipal y a su personal las limitaciones, ineficiencias y desestructuraciones que le impone el funcionamiento de la administración pública federal y estatal. Más bien hace falta profundizar en el estudio y análisis de estos mecanismos intergubernamentales para procurar soluciones o, por lo menos, para tener un conocimiento objetivo de las causas del rezago municipal, especialmente en el medio rural.

En cuanto a la capacitación municipal, aparte del peso exagerado que se le quiere dar como factor determinante del desarrollo, existe la tendencia a imitar y aplicar criterios y modelos externos y hasta “recomendados” por organismos internacionales. La “normalización” y “certificación” de los programas de capacitación por organismos transnacionales eliminan la autonomía del municipio para decidir cuáles son los conocimientos y las destrezas que requiere para las necesidades específicas de su desarrollo. Son ahora poderes ajenos los que “califican” si los contenidos y programas de capacitación cumplen o no los requisitos impuestos desde fuera por los “normalizadores” y “certificadores”. Y en la medida en que la “calificación” que obtenga un municipio cuenta, por ejemplo, para el otorgamiento de crédito, el gobierno municipal se ve obligado a seguir los criterios que le imponen los “certificadores” y los “calificadores” y no las necesidades de su comunidad.

En nombre de la globalización, de los tratados de libre comercio, de la supuesta “intercambiabilidad” y “equivalencia” que deben tener los conocimientos y destrezas del trabajador mexicano con los trabajadores de Estados Unidos y de Canadá, y más adelante, de los países europeos, se impone a la capacitación municipal una orientación decidida por poderes cuya finalidad es someter a la fuerza de trabajo y a la administración pública municipal a sus intereses.

En este contexto, se ha sobrevalorado el “servicio civil de carrera” y la “profesionalización” de la administración pública municipal en cuanto a su incidencia en el desarrollo económico y social de los municipios. Pero la capacitación, que sería el requisito para aspirar a una plaza en la administración pública y para ascender en el escalafón, es sometida cada vez más a las orientaciones, “certificaciones” y “calificaciones” que hemos señalado. El desempeño del funcionario público es juzgado también con esos criterios.

En la mayoría de los estados de la República los congresos locales ya han legislado para establecer el “servicio civil de carrera” municipal, sin que se haya reflexionado suficientemente sobre sus pros y sus contras.

En primer lugar, el “servicio civil de carrera” fue implantado en países desarrollados, que son países ricos, y además durante el periodo de alto crecimiento económico, que coincidió con el periodo de estatización. México es un país subdesarrollado con enclaves urbanos semejantes a los de los países desarrollados. Las profundas desigualdades regionales y la polarización de las clases sociales es muy aguda, pues la pobreza se extiende. Las finanzas públicas tienden a debilitarse año tras año y el proceso de desestatización ha sido acelerado. Además, resulta paradójico que mientras en el ámbito laboral no estatal se busca “flexibilizar” los contratos de trabajo, se esté intentando al mismo tiempo “rigidizar” el ámbito laboral estatal estableciendo el “servicio civil de carrera”, a la vez que se intenta extender el método del “*outsourcing*” (en lugar de que la burocracia haga las cosas, contratar a empresas privadas).

En segundo lugar, en los países desarrollados donde se ha implantado el “servicio civil de carrera” la población ha decrecido o, por lo menos, permanece igual. En México, por el contrario, la población todavía crece a un alto ritmo de por lo menos 1.5% y no se prevé un descenso drástico. Cada año nace por lo menos millón y medio de niños (el Estado de Tlaxcala tiene un millón de habitantes). En consecuencia, la lucha por los puestos de trabajo será muy intensa, dentro de la tendencia mundial a suprimir empleos. El “servicio civil de carrera”, al establecer la permanencia de los funcionarios y empleados públicos, clausuraría las posibilidades de “capilaridad social” y frustraría la realización de muchos jóvenes, lo cual agudizaría el conflicto social. Lo mismo ocurrirá si se establece la reelección de presidentes municipales y de legisladores, que pretende ser el equivalente del servicio de carrera.

Existen otros aspectos del “servicio civil de carrera” que debieran tomarse en cuenta y que en los países donde se ha implantado están obligando a revisiones: la burocratización del personal, la rigidización que impide introducir innovaciones, los inevitables conflictos ideológicos entre los gobernantes y los funcionarios cuando no pertenecen al mismo partido político. Implantar el “servicio civil de carrera” puede no ser tan difícil, pero suprimirlo sería muy difícil.

Finalmente, existe, como parte de la modernización de la administración pública municipal, la tendencia a trasladar los conceptos de la administración de empresas privadas a la administración pública municipal.

El libro de David Osborne y Ted Gabler, *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público* (Paidós, Barcelona, 1992), inició a principios de la década de 1990 un enfoque interesante para ampliar la acción de la administración municipal. Los autores sostienen que el municipio ha sido en Estados Unidos el motor de la innovación en administración pública y describen una gran cantidad de estudios de

caso. Al mismo tiempo, tomó fuerza la idea de aplicar a la administración municipal el concepto de “gerencia pública”, proveniente de la empresa privada. Más allá de lo que pudiera significar en el plano de la eficacia administrativa, la “gerencia pública” dirige su atención únicamente al municipio urbano.

En su libro *Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso* (Porrúa, México, 1999), Enrique Cabrero y Gabriela Nava señalan cómo “la idea de gerencia pública se comienza a desarrollar desde la década de los sesenta y setenta en Estados Unidos bajo la denominación de *Public Management*.” También comienza a aplicarse a la planeación municipal la idea de “planeación estratégica”. Cabrero señala que “el concepto de planeación estratégica es uno de los conceptos que se han desarrollado fundamentalmente en el ámbito empresarial”. Este traslado del enfoque de la administración de la empresa privada a la administración municipal tiene como objetivo que el municipio avance en su autosuficiencia económica. Pero el municipio rural carece de esta posibilidad. Dice Cabrero: “Difícilmente en un municipio rural pequeño están dadas las condiciones para incrementar sustancialmente los espacios de autonomía, mientras que en municipios urbanos medios, grandes o metropolitanos, las posibilidades de ampliar dichos espacios de autonomía son mayores.”

Sin embargo, hoy en día el 85% de los municipios de México es rural, al igual que en 1983, cuando se inició la reforma municipal. Ello significa que los esfuerzos de innovación y modernización en administración pública municipal se orientan sólo a los municipios urbanos, dejando al municipio rural absolutamente relegado, no solamente en la práctica sino en la reflexión teórica que se realiza en las instituciones de enseñanza e investigación en administración pública del país.

El municipalismo es una actitud positiva que busca la innovación en todos los aspectos como motor del desarrollo de la comunidad. Si no fuera por este espíritu de innovación muchos municipios habrían naufragado por el embate de la crisis mundial y nacional. Sin duda, el gobierno municipal es el nivel más imaginativo del Estado federal, no sólo en México sino en muchos países, incluyendo Estados Unidos, como lo muestran Gabler y Osborne en su libro *Reinventando el gobierno*. Y es que el orden municipal tiene un recurso que no tienen los otros órdenes de gobierno: la participación social (participación ciudadana, participación de la comunidad vecinal).

Es justamente en razón de la participación social, que la administración pública municipal es diferente de la administración pública federal y estatal. La diferencia específica de la administración pública municipal radica en la posibilidad de combinar directamente su acción con la acción de la sociedad. Existen muchos ejemplos que muestran cómo obras municipales son realizadas conjuntamente por el ayuntamiento y por la

comunidad. Incluso, de cómo la comunidad decide las prioridades del gasto municipal y controla y da seguimiento al gasto y a la realización de la obra (contraloría social).

La crisis económica tan prolongada y la pérdida progresiva de capacidad presupuestal de los gobiernos federal y estatal han obligado a recurrir en forma creciente a la participación social para poder hacer más obra pública municipal con menos recursos presupuestales. La participación social representa un cambio cualitativo tanto en las formas de gobernar y de administrar como en las formas de reproducir la economía local. Si se sumara el trabajo de todas las personas de todos los municipios del país que realizan trabajo voluntario y gratuito en las obras y servicios que promueven los ayuntamientos, comprenderíamos que su equivalente en dinero y en presupuesto federal es inmenso y determinante para que la economía nacional funcione.

La creciente participación social va de la mano con el reclamo de las comunidades interiores del municipio para que se les dote de autonomía, de recursos y de facultades municipales para su ámbito microlocal. En 1985 el Congreso del estado de Tlaxcala legisló para que las comunidades eligieran a su autoridad propia y para que esta autoridad fuese integrada al ayuntamiento como “regidor de pueblo”. Introdujo así el principio de la “representación comunal y territorial”. Los ayuntamientos de los municipios del estado de Tlaxcala se componen desde entonces de regidores de “mayoría relativa”, regidores de “representación proporcional” y de regidores de “representación comunal-territorial”. Diez años después, en 1995, el Congreso local legisló para dotar a la autoridad comunal de competencias municipales y de recursos para cumplirlas, denominando a la autoridad comunal “presidencia municipal auxiliar”. Hoy en día, esta autoridad se denomina “presidencia municipal comunitaria”, reafirmando su autonomía comunal y conformando lo que pudiera ser un “cuarto orden de Estado y de gobierno”, después de los órdenes federal, estatal y municipal.

Esta modalidad de descentralización municipal transforma, a su vez, el modelo de administración municipal tradicional. En la medida en que el presidente municipal comunitario es al mismo tiempo “regidor” del ayuntamiento, el proceso de toma de decisiones se amplía hacia todas las comunidades. En la medida en que el presidente municipal comunitario ejerce funciones de administración pública municipal en el ámbito de su microlocalidad, extiende la acción del estado a todo el territorio y a toda la población del municipio. En la medida en que la comunidad se organiza en “comités” (de obras, de seguridad pública, de festejos, de educación) y trabaja de manera voluntaria para realizar sus finalidades, la acción administrativa y ejecutiva es efectuada por la propia comunidad. Estas son las diferencias específicas de la administración pública municipal en relación a la administración pública estatal y federal.

En muchos estados las legislaturas han reformado la Ley Orgánica Municipal para dotar de mayor autonomía y poder a las comunidades interiores del municipio, así como para ampliar la representación territorial-comunal en los ayuntamientos (representación proporcional, regidores de pueblo, regidores de distrito).

En el Distrito Federal se operó una reorganización política y administrativa que se basaba en los “comités vecinales”, que es una figura creada por la Ley de Participación Ciudadana emitida en 1998 por la Asamblea de Representantes –equivalente al Congreso local– de la capital de la República. Existen 1,352 “comités vecinales” que durante dos años ejercieron varios programas que antes ejercían las delegaciones o directamente el Gobierno del Distrito Federal.

Tanto las “presidencias municipales comunitarias” de Tlaxcala como los “comités vecinales” del Distrito Federal no son formas de administración pública municipal burocráticas, es decir, con perfiles, puestos, salarios, escalafones, como en la administración pública “formal”. Es una administración pública “participativa”, flexible, “informal” pero legal, puesto que es creada por el Congreso local. Se trata de nuevas formas de administración pública municipal que han surgido como expresión de la creciente vida vecinal.

Es evidente que estas nuevas formas de administración pública municipal, que son expresiones de la participación social, no serían objeto de una capacitación equivalente a la de la administración “formal” ni de un servicio civil de carrera.

Pero así como el municipalismo ha venido adquiriendo riqueza y consistencia, el *federalismo*, en cambio, se ha convertido en una ideología dominante y enajenante porque desvía la atención de los ciudadanos y oculta las verdaderas causas de los problemas del país y de los municipios. En efecto, desde hace dos décadas y media se han puesto demasiadas esperanzas en una más equilibrada distribución de facultades y competencias entre los gobiernos federal, estatal y municipal, particularmente en materia fiscal y presupuestal. Y la realidad es que no se ha avanzado. En su lugar, ha habido una descentralización de funciones en varios sectores de la administración pública, sobre todo en educación y salud. Y también una asignación mayor de recursos presupuestales, especialmente hacia el municipio, pero definidas y controladas por el gobierno federal (el Ramo 33), que sin duda ha sido en beneficio económico –que no político– del municipio.

La administración pública municipal, que hasta ahora se ha limitado a la administración de los servicios públicos municipales, tiene que ampliar su acción hacia el ámbito de la economía local y ser promotora del desarrollo

de sus comunidades, como se ha venido insistiendo desde hace tres décadas; es decir, tiene que crear las bases que les permitan a sus comunidades organizarse para producir, distribuir y consumir de manera autónoma (“economía solidaria”, “sistemas de intercambio local”) y poder defenderse de los estragos de la globalización. Los municipios tienen que prepararse para ser autosuficientes, iniciando con la producción de sus alimentos, en vez de importarlos, y contribuir así al “descrecimiento”. Pero para ello requiere una administración pública municipal y una capacitación radicalmente diferentes a las existentes, que están basadas en el objetivo del “crecimiento” del Producto Interno Bruto monetarizado.

La crisis desatada en 2008 ha mostrado que es absurdo pensar en una administración pública municipal muy moderna y eficaz en cuanto al orden administrativo, pero con un municipio que se está hundiendo. Pareciera que hasta ahora la función primordial de la administración pública municipal ha sido la de administrar el aparato administrativo y los escasos recursos presupuestales que obtiene. Pero, ante la persistencia de la crisis económica (veinticinco años con producto por habitante negativo), es necesario que, en adelante, la administración pública municipal –con el atributo que le dio la reforma del artículo 115 constitucional en diciembre de 1999 de ser *gobierno*– asuma la función de administrar la energía social de la colectividad y las potencialidades territoriales del municipio.

Ante un sistema económico que *excluye* del mercado a porciones cada vez más amplias de la sociedad, que no sólo no pueden vender los productos de su trabajo (porque no son “competitivos” frente a la competencia mundial globalizada) sino tampoco su fuerza de trabajo (desempleo), es necesario que el Estado ponga en práctica sistemas económicos alternativos que permitan *incluir* a esa parte de la sociedad excluida del sistema predominante. El sistema predominante obedece a la lógica de la economía mundial (“macro”). Los sistemas alternativos deberán obedecer a las diversas lógicas de las economías locales, regionales y comunitarias (“micro”). Pero la economía, siendo política (economía política), implica una base de poder. Si se quiere generar una economía local se necesita previamente generar un poder local. Donde no hay poder local establecido de manera institucional no existen las condiciones para establecer una economía (producción-distribución-consumo) local.