

## EL RÉGIMEN DE POLÍTICA PLURAL EN EL DESARROLLO REGIONAL

Fernando SERRANO MIGALLÓN

Desde hace ya tiempo, los problemas demográficos involucran cuestiones que van mucho más allá de la estadística que sirve de base para los programas de gobierno y las políticas públicas. La agenda del Estado moderno dedica un apartado especial no sólo a atender cuestiones como la satisfacción a las necesidades de vivienda y servicios básicos a la población, sino también a plantearse cuestiones de un peso social mucho más elevado, como la convivencia al interior de una sociedad multicultural.

En la actualidad, el desarrollo de los pueblos no pasa tan sólo por la salud financiera del Estado y los indicadores macroeconómicos que dan muestra de un manejo disciplinado de la cosa pública. Ahora han cobrado cada vez mayor fuerza los deberes de la administración pública originados en los cada día más importantes derechos de acceso al bienestar, que han superado el estrecho margen a que los reducían las normas programáticas del constitucionalismo moderno.

Asumir el reto de diseñar políticas públicas orientadas al bienestar social y al desarrollo, que al mismo tiempo fortalezcan la gobernabilidad y favorezcan el desenvolvimiento de las instituciones, representa un reto, un desafío que implica aventurarse a la relectura de los indicadores demográficos. En este ensayo procuramos presentar algunas bases generales para llevar adelante esta tarea, con la finalidad de plantear un modelo básico de desarrollo regional que fortalezca el federalismo y la pluralidad política hoy consolidada en nuestro país. El eje en torno al cual consideramos oportuno desarrollar nuestras reflexiones está en la debida delimitación de lo político con respecto a lo administrativo.

México se encuentra en una nueva encrucijada histórica. La vida política nacional está a la puerta de nuevas prácticas y discursos. La tendencia señalada desde hace varios años, en la cual se podía apreciar el gradual sur-

gimiento de fuerzas sociales antes desconocidas o sin presencia activa, que desean su representación en lo político y lo social, han moldeado un nuevo perfil de los grupos y partidos que comparten el ejercicio del poder político. La presencia multipartidista en los ámbitos legislativo y ejecutivo, tanto a nivel federal como local y municipal plantean la necesidad de un nuevo examen de la forma en que la administración pública debe actuar en la perspectiva de la convivencia plural en la política y en su paulatina diversificación.

Al mismo tiempo, el reconocimiento a la composición pluricultural del país exige de los gobernantes la capacidad de abrir los espacios para el ejercicio plural de la vida pública más allá del multipartidismo. Esto se aplica tanto por lo que se refiere al aspecto político, determinado por el respeto y fortalecimiento del federalismo y la gobernabilidad en los ámbitos locales, como por lo que respecta al aspecto administrativo, en donde las políticas de desarrollo regional deben enfocarse a integrar un área de intereses y necesidades comunes en áreas geográficas específicas del país, consideradas a partir de indicadores demográficos reales.

Existe un riesgo material de confundir la acción de la administración pública y la acción política. Este riesgo aumenta en la medida que la realidad política, en un momento histórico y en un lugar determinados, es principalmente monolítica, es decir, cuando un grupo detenta la representatividad de la sociedad en su conjunto, pero también este error se pone en evidencia cuando en la vida política inciden diversos grupos que pueden ser reconocidos como representantes de grupos ciudadanos y de organizaciones. Al observar este fenómeno, puede deducirse con facilidad que existen diferencias sustanciales entre la administración y la política. En un grado de cultura política, más o menos avanzada, la administración cumple su objeto con cierta independencia respecto de la acción política de los agentes que se adjudican la representatividad y la legitimidad que la sociedad les ha conferido y reconocido. No como realidades separadas y fuera de sus mutuas influencias, sino como dos manifestaciones de la vida pública dirigidas a satisfacer necesidades diversas.

Por administración pública puede entenderse tanto la actividad de gestión del Estado como el órgano que ejerce la propia administración. La primera de las acepciones se sustenta en una idea material de la acción de administrar, mientras en la segunda se recurre a un criterio orgánico funcional. Una primera definición puede describir a la administración pública como

la actividad del Estado que se dirige a la gestión de satisfactores a las necesidades comunes de la sociedad y, por extensión, al órgano del gobierno del Estado que se encarga de dicha gestión proveyendo los elementos para la cubrir las necesidades de la sociedad.<sup>1</sup>

En universos demográficos complejos, en donde hallamos disparidades tanto en la composición de la población de ciertas zonas o regiones, así como diversidad en los comportamientos migratorios, resulta obvio que la base de acción del Estado, en tanto que agente administrador, debe atender a esas disparidades e integrarlas en una visión global a partir de la cual sea posible la regionalización del territorio nacional de acuerdo con estándares sociodemográficos comunes y a los paralelismos en el desempeño económico y social. A partir de ello se hace posible el diseño y la puesta en marcha de programas de gobierno y políticas públicas específicas orientadas a proveer una base común para equiparar los niveles y la dinámica del desarrollo nacional.

La administración pública es una respuesta de la sociedad, políticamente organizada al reto que representan las necesidades comunes de los individuos y grupos que conforman la dinámica de la convivencia social. Existe administración pública donde existe una sociedad que ha evolucionado hasta la conformación política que es el Estado contemporáneo, regido por el principio de legalidad que implica que el margen para la maniobra de los poderes públicos es el que estrictamente le concede la ley.

En los primeros tiempos de la organización política estatal, la acción del gobierno de un Estado se limitaba a la simple guardia de las libertades particulares, sin mayor función que la vigilancia de los actos de los propios particulares y de sí mismo; sin embargo, diversos hechos históricos y económicos, como las guerras mundiales y las depresiones económicas, hicieron visible que la acción del mercado y la actividad particular que, por su naturaleza, carece de programa respecto de la organización social, no eran suficientes para satisfacer las necesidades colectivas, por lo tanto, se hizo necesario que la administración pública ampliara su marco de actividades. Esta expansión de actividades supuso una natural invasión de las tareas que anteriormente estuvieron reservadas a la actividad particular.

<sup>1</sup> Pueden verse algunas otras definiciones en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, UNAM, 1986, t. I; Rivero, Jean, *Droit Administratif*, París, Précis Dalloz, 1980, p. 9, citado por Osornio Corres, Francisco Javier, *La administración pública en el mundo*, México, UNAM, 1986, p. 4.

Para la actividad de la administración pública, la ley, particularmente la constitucional, es la causa eficiente de su existencia y la delimitación de los actos que puede realizar; en sentido contrario a los particulares, a la administración pública sólo le están permitidos los actos para los que la ley la faculta, fuera de los cuales no tiene presencia jurídica efectiva. Pero, debido a esta naturaleza jurídica y al objeto de su actividad, los actos de la administración pública afectan a todos los individuos de la sociedad y, ligada como lo está, al poder político del Estado, comparte con él las características de su imperio, el uso de la fuerza pública y la coercitividad de sus decisiones, elementos que no corresponden a los particulares. En esta concepción, la actividad política y la administrativa comparten, en definitiva, este límite legal fundamental que tiene otra manifestación igualmente trascendente en los estados federales. En efecto, en estos últimos la esfera de autonomía de las entidades que integran el Estado como unidad, representa una variante del espíritu del moderno Estado constitucional de derecho, posiblemente equiparable a la esfera de la libertad individual.

Bien entendido, el federalismo es en lo político la expresión de una garantía de autonomía colectiva a favor de los estados, que se traduce en un principio constitucional básico en las naciones que han adoptado esta forma de organización política.

Esta referencia necesaria entre la actividad de la administración pública y el poder político del gobierno del Estado, nos hace reflexionar sobre las dos distintas facetas del Poder Ejecutivo en los niveles federal y local en los Estados contemporáneos. Corresponde al Poder Ejecutivo la aplicación de las leyes “en casos particulares y sin que medie previamente un conflicto de intereses”,<sup>2</sup> respecto de su actividad política, distinta de la administrativa. Comenta Rivero que “Gobernar es tomar las decisiones esenciales que comprometen el futuro de la nación: una declaración de guerra, la decisión en favor de una determinada política económica”.<sup>3</sup> Esta primera actividad es la que, propiamente podemos llamar política, la de gobernar, que significa conducir el destino del Estado

Íntimamente ligada a la función gubernativa del Estado, la tarea administrativa abarca muchas esferas de la vida comunitaria. Dirigida a la satis-

<sup>2</sup> Osornio Corres, Francisco Javier, *La administración pública en el mundo*, cit., nota anterior, p. 6.

<sup>3</sup> Cfr. Rivero, Jean, *Droit Administratif*, p. 11, citado por Osornio Corres, Francisco Javier, *op. cit.*, nota 1, p. 6.

facción de las necesidades públicas, refiere su función a los más diversos campos de la vida cotidiana, sin embargo, sólo algunos de ellos tienen relación directa, o por lo menos cierta trascendencia, en la esfera de lo político y lo gubernativo. La mayor parte de sus actividades se perfilan a la prestación de servicios de consumo cotidiano, seguridad pública, educación, sanidad, comunicaciones y energéticos, por ejemplo. Dichas actividades sólo adquieren dimensión dentro de la esfera de la actividad gubernativa del Estado cuando se constituyen en elementos que definen cierta postura política o se entienden dentro del marco de las decisiones fundamentales para la vida del Estado como entidad políticamente constituida.

Si bien pareciera que en la estructura federal del Estado mexicano debería existir un equilibrio entre la autonomía política y la autonomía administrativa a favor de las entidades federativas, lo cierto es que en el último aspecto a los estados de la República les queda un margen de acción muy reducido, lo cual se explica por un lado en razón de ciertas inercias centralizadoras originadas en la creciente absorción de responsabilidades por parte de la Federación. Por el otro lado, se tienen las deficiencias estructurales propias de un federalismo al que el subdesarrollo no permite desenvolverse a plenitud.

Esto se pone en evidencia en las enormes desigualdades que a partir de indicadores elementales es posible hallar entre, por ejemplo, los estados del norte de la República con respecto a los del centro y sur. En los primeros, la concentración industrial favorece un comportamiento demográfico cuya dinámica queda muy por encima de otras entidades, en las que la marginación económica ha acrecentado la brecha del desarrollo social, con las consecuentes distancias en las posibilidades de acceso a servicios públicos básicos y a otros satisfactores. Del mismo modo podemos hablar de un deficiente desarrollo político en estas entidades, dado el alto índice de población indígena culturalmente marginado que representa un factor de tensión que dificulta el pleno desarrollo institucional. Como acusan estas evidencias, hay sobre este punto desafíos tanto en lo político como en lo administrativo.

Desde luego, existe una relación intrínseca entre política y administración pública. Así, la existencia de un régimen democrático amplía las expectativas de participación dentro de la administración de los bienes y la prestación de los servicios que corresponden al Estado, aumenta su confiabilidad y transparencia al sujetar al administrador a los controles constitu-

cionales que rigen su actividad; en los regímenes autoritarios o dictatoriales, dichos controles son más oscuros pues identifican al poder político con la función administrativa. Asimismo, en la concepción moderna de la democracia y la renovada concepción de los derechos fundamentales, la participación de la población en el desarrollo económico, es decir, la idea de los derechos a acceder a satisfactores materiales, impone nuevos desafíos a las tareas gubernativas y al ejercicio de la política e implica una expansión de la función pública en el Estado, que ya no se limita a la garantía de los derechos, sino que se enfoca a la procura del bienestar material de la población.

Esta expansión de lo público dentro de la vida comunitaria del Estado es un fenómeno constante a partir de la posguerra. Este fenómeno trae consigo la necesidad de que la administración pública se especialice en cuadros profesionales con mayor perfeccionamiento técnico. Este cuadro, que conocemos como la descentralización de la administración pública, responde a la necesidad de prestar servicios cada vez más complejos por su detalle técnico, financiero o profesional; las entidades que se generan para satisfacer dicha necesidad comparten la naturaleza pública del Estado, pero poseen también personalidad y patrimonio propios. Por su propia naturaleza y, por haber sido creadas por el Estado con fines exclusivamente técnicos, se encuentran siempre distantes, en su funcionamiento, de los vaivenes inherentes a la política. Es en este ramo de la administración pública donde puede verse con mayor claridad la división formal y material entre política y administración.

En el caso concreto de nuestro país, la mayor intervención del Estado con el objeto de impulsar el desarrollo, lo cual se ha realizado a través de la descentralización administrativa, ha tenido como consecuencia un cierto sofocamiento en las posibilidades de acción de las esferas gubernativas locales. Es decir, las instancias federales han incrementado su presencia en la vida cotidiana en márgenes muy superiores a los que pudieran haberlo hecho las instancias locales. Esta dinámica ha tenido un impacto negativo tanto en las posibilidades del desarrollo local que permita reducir la brecha entre entidades “ricas” y “pobres”, como en el desempeño político e institucional de los gobiernos locales.

En este sentido, se plantea la necesidad de hallar nuevos equilibrios entre la autonomía necesaria para la preservación política del federalismo, y la exigencia de posibilitar que a nivel local los márgenes de acción pública

orientada a lograr el desarrollo se incrementen y se traduzcan en mejoras en el nivel de vida de la población. Los esquemas de desarrollo regional constituyen, en este contexto, una novedosa herramienta que permite la asociación de las entidades federativas con características demográficas y socioeconómicas semejantes, independientemente de su separación política formal. El principal desafío a que se enfrentan los ensayos para articular políticas o programas de desarrollo regional, que son necesarios como un complemento a la descentralización administrativa mencionada, es doble: por un lado, permitir un espacio de asociación sólido y viable, es decir, con capacidad real de maniobra en lo administrativo, sin vulnerar por ello la independencia política de los estados que conforman las regiones. Por el otro lado, se necesita que la base misma sobre la cual se construyan los mecanismos de asociación posea una orientación hacia la eficiencia administrativa, por encima de las cuestiones políticas que eventualmente pudieran verse involucradas. Con ello queremos significar que la unión de estados en regiones debe fundarse sobre bases programáticas claras, determinadas en función de las necesidades reales de la base poblacional que permite la identificación de intereses y necesidades comunes, y no con base en las posibilidades de articular instancias políticas alternas a las que corresponden a la Federación o bien a las entidades federativas.

Es decir, se requiere acentuar la representatividad plural de las instancias gubernativas para que tanto en lo político como en lo económico y social se faciliten los consensos sobre aspectos básicos del desarrollo local en los que existan necesidades y desafíos comunes a nivel regional.

La descentralización de la administración pública tiene dos facetas importantes. Manifiesta la expansión del Estado occidental hacia áreas de la actividad humana anteriormente reservadas en exclusiva a los particulares, ampliando el ámbito de lo público; entre estas áreas se cuentan la protección de los ecosistemas, la explotación de los recursos naturales y la distribución de sus materias primas y productos, la redistribución del ingreso y, en general, la conducción de la economía. Asimismo, denota una clara tendencia a la estructuración y permanencia de planes y programas que permitan salvaguardar la prestación de los servicios públicos más allá de la presencia o ausencia de determinado grupo de poder en el ejercicio legítimo de la autoridad, es decir, constituye como una prioridad estratégica en el desarrollo del Estado y su progreso, el que los servicios públicos obedez-

can más a criterios técnicos de rentabilidad y eficiencia, que a discursos ideológicos o cuotas de poder.

La descentralización ha constituido en México una opción para aumentar la presencia de la administración federal en la vida nacional, con el propósito de impulsar el bienestar y el desarrollo económico. Sin embargo, ello representa un riesgo por cuanto puede absorber actividades que en rigor deben corresponder a las instancias locales para hacer de su autonomía política algo materialmente viable.

Por tal motivo es que la base para un oportuno desempeño de las instancias administrativas que con su labor impulsan el desarrollo, consideramos que debe ubicarse en los espacios locales y, más específicamente, en la vinculación cada vez más estrecha entre entidades federativas con problemas y necesidades comunes. Precisamente el indicador básico para detectar esa comunidad de intereses y necesidades entre los estados de la República debe partir del elemento demográfico, es decir, abarcar rubros como densidad de población, disponibilidad de servicios básicos, actividad migratoria, composición étnica, niveles de ingreso y aportación al producto nacional, por mencionar algunas.

La articulación de acuerdos regionales de desarrollo entre las entidades federativas tendría así la fortaleza de atacar los puntos específicos en que cada una de aquéllas tenga necesidades concretas, al tiempo que constituiría un elemento para consolidar la autonomía política propia de nuestro sistema federal, al fortalecer los márgenes de acción de las instancias locales y desarrollar la gobernabilidad local a niveles óptimos.

Es decir, el camino de la descentralización administrativa debe ensayar un nuevo rumbo en donde el proceso no parta de la iniciativa federal sino que, al contrario, surja de las propias regiones, del acercamiento y el entendimiento sobre sus responsabilidades comunes en diversos rubros. El ámbito federal debería limitarse a ser un espacio para el encuentro y el consenso, para el apoyo operativo a las iniciativas locales de integración regional para el desarrollo. No debe la Federación asumirse como único agente impulsor del desarrollo económico y social, sino que debe favorecer lo que a iniciativa de las instancias locales sea posible construir a ese respecto.

Esto se traduce en la necesidad de establecer con claridad las diferencias fundamentales de la actividad política y la actividad administrativa del Ejecutivo, definir aquellas actividades que responden al interés político de la República y, que en tal sentido, merece ser conducida por políticos propia-

mente dichos, es decir, por personas con la sensibilidad y el oficio gubernativo que la actividad amerita, y aquellas otras que responden al sentido técnico y pragmático de la administración de los bienes y servicios abocados a la satisfacción de las necesidades públicas. Y un tema de la mayor trascendencia que agudiza el análisis, es la presencia de gobiernos plurales, integrados por diversas fuerzas políticas representativas de distintos grupos ciudadanos y de interés. Así, y al margen de la composición política de los gobiernos locales, deben articularse consensos básicos sobre problemas comunes, labor en la cual a la Federación debe corresponderle principalmente un rol de mediador y facilitador de acuerdos.

América Latina en general y, México en lo particular, se han visto envueltos en nuevas dinámicas políticas y económicas a partir de la década de 1980. Si bien la evidencia muestra que los gobiernos del área se inclinaron a proponer soluciones económicas como respuesta a sus graves problemas de subdesarrollo y deficiente redistribución del ingreso, a la larga, se encontraron ante la perspectiva de buscar alternativas políticas que fueran más representativas de sociedades cada vez más complejas y demandantes. Algunos países transitaron de la dictadura a la democracia, ya mediante la conciliación con grupos armados y subversivos, o bien mediante la transición pacífica. Otros, entre los que se encuentra México, realizaron una adaptación paulatina correspondiente a los nuevos grupos e intereses políticos. El saldo general latinoamericano fue el de la adopción de la democracia como método de gobierno y de la pluralidad como forma de representación social. Este proceso no ha alcanzado todavía el impacto necesario en beneficio de las autonomías locales, por lo que es necesario un salto cualitativo en la relación de la Federación con los estados, y de éstos entre sí, para fortalecer la gobernabilidad democrática en el ámbito local e impulsar el desarrollo económico y social a nivel nacional. Consideramos que sobre este punto la propuesta del desarrollo por regiones sobre una base política plural puede dar mejores resultados que la presencia creciente de entidades federales descentralizadas. E insistimos, para identificar de manera certera los espacios regionales en donde se requieren políticas públicas y programas de gobierno comunes, la base demográfica, ampliamente concebida y con los indicadores como los ya mencionados, es la más viable.

Existe una acción recíproca entre las fuerzas sociales y la acción gubernativa del poder público. Esto se traduce en la concepción y actualización

de determinadas políticas de administración pública. Eduardo Andrade, resume esa relación de este modo, “el Estado interviene o actúa en un cierto momento o toma una acción concreta por razón de las fuerzas sociales en juego, de cuya acción aparece como resultante cada medida que el Estado adopta. Esas fuerzas que se manifiestan en el seno de la sociedad, determinan su acción”.<sup>4</sup>

Este panorama presenta dos niveles de acción claramente diferenciados, por un lado, la acción que determina las políticas dentro de la administración, es decir, la fijación de prioridades, de agendas con temas sociales, económicos, de seguridad o servicios; en los cuales la mano del político se distingue por fijar programas que seleccionan determinadas conductas públicas, inhiben otras y posponen algunas; y por otro lado la acción administrativa propiamente dicha, que se traduce en la actividad de brindar los servicios, producir los bienes o controlar las actividades, de acuerdo con la agenda y prioridades previamente fijadas. En la primera, la pluralidad política, como forma de representatividad política, juega un papel de importancia vital, especialmente en el establecimiento de las prioridades y en la proposición de salidas a los problemas prácticos, pero en la segunda, estamos ante un nivel pragmático, a una actividad, la más de las veces, técnica y especializada.

El propio Andrade reflexiona en el sentido de que,

es entonces el conjunto de factores sociales, la correlación de fuerzas en el proceso social, lo que determina la acción que ha de asumir el Estado, combinado con lo que podemos considerar el interés del propio Estado, pero no como un ente abstracto, sino como un conjunto de personas que aspiran a mantener la conducción del aparato estatal y que sopesan cuál de las medidas que puedan tomar redituará mayores beneficios para su propia posición en el interior del sistema que el Estado constituye.<sup>5</sup>

Esta idea, sustentada en la observación de la realidad del juego de poder que se desarrolla entre los partidos políticos en cada entidad federativa; ofrece una visión heterodoxa de la política entendida en el sentido clásico del arte de gobernar a los hombres y administrar los bienes de la cosa pública. Desde ese punto de vista, es necesario deslindar tanto a nivel federal

<sup>4</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *La intervención del Estado en la economía*, México, UNAM, 1986, p. 17.

<sup>5</sup> *Idem.*

como en el local, los límites entre la administración pública y la política como sistema de conducción social. La integración regional para acciones que en el ámbito administrativo sirvan como palanca para el desarrollo vendrá a favorecer, creemos, la autonomía constitucional y la gobernabilidad en los estados de la República.

En este sentido, entendemos que la administración pública ofrece un panorama más uniforme y apolítico, tiene una sola fuente esencial que es el margen legal y constitucional de su competencia, y está animada por el afán de proporcionar a la comunidad los satisfactores que requiere para su supervivencia y convivencia pacífica. Esta faceta apolítica de la administración necesariamente se verá favorecida si en lo político se fortalecen los espacios de pluralidad. En esto consideramos que la oportunidad de plantearnos como país el modelo de desarrollo regional ofrece enormes ventajas, ya que, como dice Andrade “la autonomía relativa del Estado para la toma de decisiones está condicionada, en buena medida, por el grado de democratización que permita a las distintas fuerzas sociales manifestarse de diferentes formas”.<sup>6</sup>

La demanda del correcto y transparente funcionamiento de la administración pública común en las sociedades democráticas, se perfila como un interés prioritario para la buena marcha del Estado y señala la existencia de un mínimo de funcionalidad del gobierno aun en situaciones de transición, como el cambio de grupo gobernante, o en crisis políticas en grande o pequeña escala. Asumir la pluralidad política a nivel regional, favorecer la convivencia y los compromisos comunes entre gobiernos locales diversos apoyados en esta aventura por una instancia federal imparcial, es garantía de ese fundamento democrático que requiere toda administración eficiente dirigida a procurar el desarrollo político, social y económico del país.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *La intervención del Estado en la economía*, México, UNAM, 1986.  
*Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, UNAM, 1986, t. I.  
 KLIKSBURG, Bernardo, *El rediseño del Estado*, México, INAP, Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 19.

OSBORNE, D. y GAEBLER, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing, 1992.

OSORNIO CORRES, Francisco Javier, *La administración pública en el mundo*, México, UNAM, 1986.

RIVERO, Jean, *Droit administratif*, París, Précis Dalloz, 1980.

VEDEL, Georges, *Droit Administratif*, París, PUF, 1980.