

ENSEÑANZA E INVESTIGACION SOBRE LAS ADMINISTRACIONES ESTATALES Y MUNICIPALES

José Chanes Nieto

En periodo de reuniones, en que algunas debieron tener relevancia para el tema que nos ocupa, como han sido las cinco denominadas “de la República” y las de “Solidaridad Municipal”, que por quinta ocasión se realizó recientemente en esta ciudad, ahora nos corresponde la Tercer Reunión Nacional de Escuelas y Facultades de Administración Pública.

La tradición de buscar solución a nuestros problemas reuniéndonos, se remonta al siglo pasado; durante el cual, entre otras reuniones, se celebró la de gobernadores para solucionar los problemas del Erario federal en 1851, época en que los gobernadores ocurrían en auxilio financiero y para asesorar a las autoridades federales, en lugar de que sean éstas las que lo hagan

hacia las entidades federativas, como ocurre en la actualidad.¹

A pesar de las reuniones habidas desde entonces para fortalecer a la federación, es decir, a los estados que la integran y a los municipios que son la base de la organización política y administrativa de éstos, una vez más nos reunimos en aras de coadyuvar a la realización de tan loable propósito, mediante la formación de administradores públicos por medio de la docencia e investigación.

La administración es un fenómeno humano, en consideración tanto a quienes sirven en ella como a quienes debiera en todos los casos destinarse su acción; por ello, se ha considerado que el mejoramiento de los administradores es garantía del perfeccionamiento de la administración. Desde antaño para el logro de tal propósito se ha propuesto la creación de instituciones destinadas a su formación y capacitación, como lo hizo Tadeo Ortiz en 1832.² De igual manera se ha reiterado la importancia de la investigación administrativa como indispensable apoyo para la enseñanza en esta materia, para los trabajos de las administraciones estatales y municipales y para propiciar el eficaz desempeño de sus servidores. La ausencia de investigación y de preparación de los servidores públicos posibilita la comisión de los mismos o más errores que en el pasado e induce a la reproducción de antiguas teorías, prácticas o modelos desvinculados de la realidad que pretenden servir o transformar.

¹ Documentos Relativos a la Reunión en esta Capital de los Gobernadores de los Estados convocados para Proveer a las Exigencias del Erario Federal. Imprenta de J.M. Lara, México 1851.

² Chanes Nieto, José. Uno de los Primeros Teóricos del México Independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala, en Revista de Administración Pública núm. 50. Instituto Nacional de Administración Pública, México abril-junio 1982, pp. 29 y 30.

Las insuficiencias, lamentablemente también las deficiencias, en la docencia e investigación administrativas, explican, al lado de otros factores, principalmente el centralismo que en todos los órdenes pervive en el país, incapacidades de las administraciones locales para asumir en forma eficaz las atribuciones en la actualidad a su cargo y las que de hacerse realidad la descentralización de la vida nacional, tendrían en un futuro cercano.

Por ahora, salvo honrosas excepciones, es patente la imitación, sin ningún discernimiento, de lo realizado en el ámbito federal, con menosprecio de las realidades locales, en lugar de desarrollar una administración acorde a éstas, auspiciada por una docencia e investigación también adecuada a ellas.

Postular la conveniencia de contar con una docencia e investigación propias, no significa desconocer la pertinencia de aprovechar los logros alcanzados en la administración, instituciones educativas y estudios federales o extranjeros, siempre y cuando su aplicación a las entidades federativas y a sus municipios responda a sus peculiaridades y no sea instrumento para perpetuar el centralismo en lo interno, la dependencia del exterior o el camino fácil para evitar crear recurriendo a lo hecho, sin pasarlo por el tamiz de la crítica, de su confrontación con el contexto, experiencias y contribuciones estatales o municipales.

Por ello, tanto las administraciones estatales o municipales frente a la federal, como ésta ante las de otros países, deben disponer de condiciones que les permitan organizarse y funcionar de conformidad con sus valores, concepciones, aspiraciones, requerimientos y recursos. En suma, necesitan un pensamiento peculiar, ideas propias y una metodología especial. La investigación y docencia administrativas han tenido y tienen la obligación de contribuir a la satisfacción de estas demandas.

I. Situación Actual de la Docencia e Investigación Sobre Administración Pública en los Ambitos Estatal o Municipal

En los últimos años se ha tomado conciencia de la necesidad de contar con profesionales y de profundizar en el conocimiento de las administraciones estatales y municipales, para ello se ha impulsado principalmente la creación de instituciones educativas avocadas a la formación de aquéllos y al estudio de éstas.

A partir de la creación de la especialidad en la Universidad Autónoma de Baja California en 1964 hasta su establecimiento en esta Universidad Autónoma de Puebla en 1980, se instituyó en las universidades autónomas de Tamaulipas, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Baja California Sur, Estado de México, Hidalgo y Sonora, así como en las universidades de Guadalajara y Colima.

El establecimiento de la especialidad en administración pública, tal y como sucedió al hacerse en la ahora Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, hubo de efectuarse en la mayoría de los casos recurriendo a especialistas en disciplinas diversas a la administrativa; situación que influyó en el contenido de los planes y programas de estudio, configurados atendiendo más a la especialidad de los profesores disponibles que a las necesidades de la carrera recién implantada. En algunos casos esta situación perdura, al ser difícil aprovechar a profesionales en esta rama, primordialmente por la demanda que tienen para colaborar, con mejores remuneraciones que en las instituciones educativas, en las administraciones federal, estatales y municipales.

También procede destacar como limitación al desarrollo de la docencia acorde con las demandas de las entidades federativas

y de sus municipios, el allegarse profesores provenientes de la ciudad de México que en la mayoría de las ocasiones carecen de experiencia o de conocimientos sobre las administraciones locales, quienes a veces consideran esta actividad como transitoria y la abandonan a la primera oportunidad de reintegrarse al ámbito federal.

Una manera de evitar estos fenómenos sería establecer un programa de formación de profesores y de condiciones apropiadas que posibiliten la permanencia en la docencia y se actualicen periódicamente.

Para coadyuvar en la formación de especialistas en administración estatal, el Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México ha realizado dos cursos sobre la materia y en la actualidad en la Universidad Autónoma del Estado de México está por concluir otro con igual propósito.

Respecto a la investigación de los ámbitos estatal y municipal, la mayor atención la ha recibido este último y principalmente por instancias nacionales, que a su vez tienen serias carencias al respecto, entre otras su desconocimiento de las aspiraciones y realidades de los municipios del país, de ahí su tendencia a uniformar soluciones.

La investigación sobre las administraciones estatales son las que han recibido una menor atención, en tanto, por el centralismo administrativo, la federal concentra la mayor parte de los esfuerzos y por motivos políticos la municipal resulta más atractiva.

Esta situación es incomprensible si se tienen presentes las aportaciones que desde los inicios de nuestra vida independien-

te existen en nuestro país. Para entender a las administraciones estatales y municipales, lo que han sido, son y pueden o deben ser se precisa recurrir a nuestros autores y reconocer que, gracias a ellos, hay una tradición que nos compromete a enriquecerla con nuevos logros.

El anterior aserto encuentra apoyo, entre otros estudios, en las “Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas” realizadas en 1851 por Luis de la Rosa, mismas que contienen “algunas reformas y mejoras en la administración pública del Estado”, al igual que “principios y opiniones políticas sobre varios puntos relativos a la misma”; son, en suma, “un programa administrativo” para dicha entidad federativa que se seguiría en caso que el autor se encargara de su gobierno.³

En 1875 Julio Jiménez y Agustín Lozano se propusieron con el “Manual de los Ayuntamientos”, “definir con claridad las atribuciones y organización de los Ayuntamientos, explicar su misión bienhechora y extractar las medidas de policía que en un largo periodo de tiempo se han expedido, emanadas de diversas capacidades, (dando) un lugar preferente a las reglas que se deben observar para el manejo de los fondos municipales y su contabilidad, pues... esto influye mucho en el aumento de las rentas, la economía en los gastos y por consiguiente en los mayores elementos de que se podrá disponer en provecho de las poblaciones”.⁴

3 Rosa, Luis de la. *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la Administración Pública del Estado de Zacatecas*. Juan Murphy y Cía., Impresor Librero, Baltimore 1851.

4 Jiménez, Julio y Lozano, Agustín. *Manual de los Ayuntamientos*. Imprenta del “Porvenir”, México 1875, p. 192.

Lamberto Asaín publicó en 1889 la segunda edición de su trabajo sobre la “División Municipal de la República Mexicana”⁵ y en 1887 Cosme Garza García el “Manual de los Presidentes Municipales” que “contiene las atribuciones y deberes de las autoridades políticas locales, conforme a las leyes y disposiciones vigentes en el Estado (Coahuila), con algunas citas y notas explicativas para su mejor inteligencia”.⁶

En épocas recientes, Modesto C. Rolland escribió en 1939 sobre “El Desastre Municipal en la República”, para llamar la atención “hacia este problema primordial de nuestra existencia”, para ello analiza los antecedentes de la institución, “las necesidades municipales en la ciudad moderna y, después de presentar el estado (de su administración)”: propone entre otras medidas para resolver su situación introducir el referéndum, la revolución y la iniciativa populares, la planeación y el servicio civil.⁷ En 1955 se publicó por primera vez el libro de Moisés Ochoa Campos “La Reforma Municipal”, en que habla “De la municipalidad, como de una forma esencial e irremplazable de organización socio política”.⁸

En 1968 José Rivera Pérez Campos desarrolló el tema de “La Justicia en los Municipios”;⁹ Raúl Martínez Almazán en 1975, “El Municipio en el Proceso de Desarrollo Regional y

5 Asaín, Lamberto. *División Municipal de la República Mexicana*. Segunda edición corregida y aumentada, Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, México 1889.

6 Garza García, Cosme. *Manual de los Presidentes Municipales*. Tipografía del Gobierno en Palacio, Saltillo 1897, p. 124.

7 Rolland, Modesto C. *El Desastre Municipal en la República Mexicana*, 2a. ed., s.e., México 1939.

8 Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. Tercera edición, editorial Porrúa, S.A., México 1979, p. 14.

9 Rivera Pérez Campos, José. *La justicia en los Municipios*. Librería de Manuel Porrúa, S.A., México 1968. p. 28.

Nacional”;¹⁰ Rafael Loret de Mola se refirió en 1976 a la “Problemática del Municipio sin Recursos”.¹¹ Por su parte Lilia Guerrero Cisneros presentó en 1978 un “Proyecto de Mejoramiento de la Administración Municipal en el Area Conurbada del Centro del País”.¹² En 1978 se publicó el “Manual de Administración Municipal” de Agustín Montaña;¹³ al año siguiente Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu estudiaron los “Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México”.¹⁴ “La institución del municipio libre en México” fue analizada en 1980 por Gustavo Pérez Jiménez.¹⁵ En 1981 vuelven a escribir sobre el tema Moisés Ochoa Campos al tratar “El Municipio, su Evolución Institucional”¹⁶ y Raúl Martínez Almazán respecto a “Las Relaciones Fiscales y Financieras Intergubernamentales en México”.¹⁷ “El Municipio como Estructura de Poder, Hacia una Reforma Electoral” fue abordado por Germán Cisneros Farías.¹⁸

- 10 Martínez Almazán, Raúl. *El Municipio en el Proceso de Desarrollo Regional y Nacional*. Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, A.C., México 1975, p. 134.
- 11 Loret de Mola, Rafael. *Problemática del Municipio sin Recursos*. Textos Universitarios, S.A., México 1976, p. 143.
- 12 Guerrero Cisneros, Lilia. *Proyecto de Mejoramiento de la Administración Municipal en el Area Conurbada del Centro del País*. Cuadernos Municipales, Instituto Nacional de Desarrollo Municipal, México 1978, p. 26.
- 13 Montaña, Agustín. *Manual de Administración Municipal*. Editorial Trillas, México 1978, p. 196.
- 14 Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. *Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México*. UNAM, México 1979.
- 15 Pérez Jiménez, Gustavo. *La Institución del Municipio Libre en México*. Ed. del Autor, 1980.
- 16 Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio. Su Evolución Institucional*. Colección Cultura Municipal, Banobras, México 1981.
- 17 Martínez Almazán, Raúl. *Las Relaciones Fiscales y Financieras Intergubernamentales en México*. Instituto Nacional de Desarrollo Municipal, México 1981, p. 308.
- 18 Cisneros Farías, Germán. *El Municipio como Estructura de Poder. Hacia una Reforma Electoral*. UANL, Monterrey 1982.

Entre los diversos trabajos que sobre la materia ha realizado Ignacio Pichardo Pagaza está el relativo a la "Administración Pública y Desarrollo Urbano, Experiencias Recientes en los Municipios Metropolitanos".¹⁹ La Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República publicó en 1981 el "Manual de Administración Municipal".²⁰

Los estudios sobre administración estatal reaparecen en 1977 con el trabajo de Angel Rivera Granados "Desarrollo y Tendencias de la Administración Pública del Estado de Baja California".²¹ Dos años después Máximo Gamiz Parral elaboró las "Nociones Fundamentales de Administración para el Funcionario Público; Exigencia de una Reforma Administrativa Real en las Entidades de México".²² El Instituto Nacional de Administración Pública en colaboración con el Estado de Chiapas, dio a conocer en 1981 la "Estructura administrativa del Estado de Chiapas".²³ El mismo Instituto Nacional de Administración Pública publicó hace unos meses "La Administración Estatal en México" de Carlos F. Almada.²⁴

- 19 Pichardo Pagaza, Ignacio. *Administración Pública y Desarrollo Urbano, Experiencias Recientes en los Municipios Metropolitanos*. Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, A.C., Toluca, s.f., p. 39.
- 20 Coordinación General de Estudios Administrativos. *Manual de Administración Municipal*. Presidencia de la República, México 1981.
- 21 Rivera Granados, Angel. *Desarrollo y Tendencias de la Administración Pública del Estado de Baja California*. Ediciones del Instituto de Administración Pública de Baja California, México 1977. p. 169.
- 22 Gamiz Parral, Máximo N. *Nociones Fundamentales de Administración para el Funcionario Público. Exigencia de una Reforma Administrativa Real en las Entidades de México*. Gobierno del Estado de Durango, Durango 1979.
- 23 Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas, Comisión de Administración Pública del Estado de Chiapas. *Estructura Administrativa del Estado de Chiapas*. Serie II, Administración Pública Mexicana No. 9, México 1981.
- 24 Almada, Carlos F. *La Administración Estatal en México*. Estudios Serie II Ad-

El estudio de las administraciones estatales y municipales se complementa por los múltiples ensayos y artículos publicados en revistas tales como la del Instituto Nacional de Administración Pública; la "Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal", órgano académico informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales. "El Municipio Libre", publicado de 1877 a 1900, estaba "consagrado a la defensa de la libertad municipal". En años recientes han aparecido, algunas con vida efímera, revistas especializadas en materia municipal entre ellas están la de "Reforma Municipal", publicada por el Instituto Nacional de Desarrollo Municipal; la de "Desarrollo Municipal", órgano informativo del Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, A.C.; la denominada "Desarrollo Municipal", de periodicidad bimestral editada por el Centro de Estudios Municipales, A.C. El Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, publica a partir de 1981 los "Cuadernos de Cultura Municipal" además del "Semestre Municipal". Por su parte el gobierno del Estado de Baja California Sur edita la revista "Administración". Igualmente existen publicaciones realizadas por instituciones de educación superior de las entidades federativas, verbigracia, los "Cuadernos de Ciencias Políticas y Administración Pública" de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León; "Administración", publicación trimestral de la Facultad de Comercio y Administración de Ciudad Victoria, de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. La Universidad Autónoma del Estado de México editó "Ciencias Políticas y Administración Pública" y por conducto de su Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública publica la revista "Administración y Política".

No obstante los esfuerzos que han existido, someramente ilustrados en lo expuesto anteriormente, las aportaciones producidas en los múltiples coloquios, seminarios, congresos, encuentros, cursos o reuniones y la existencia de instituciones especializadas, principalmente referidas a la administración municipal, es más lo que queda por hacer que lo realizado. En consecuencia, existe un amplio campo inexplorado para la investigación de las administraciones estatales y municipales, que requieren también análisis de conjunto, que comprendan sus aspectos políticos, sociológicos, económicos, jurídicos, de organización y funcionamiento, hasta ahora objeto sólo de estudios parciales.

La investigación de las administraciones locales integrada a su contexto social es imposterizable, en virtud de que han desarrollado instituciones, muchas veces ignoradas, de gran trascendencia. Baste recordar, por ejemplo, la revocación por los electores “del mandato conferido al Gobernador del Estado, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a los diputados y a los presidentes y consejales de los Ayuntamientos” prevista en la fracción XLI del artículo 30 de la Constitución Política del Estado de Yucatán. Igualmente es de señalarse el decreto expedido por el Congreso Constitucional del Estado de San Luis Potosí el 5 de marzo de 1847, obra de don Ponciano Arriaga que creó tres “Procuradores de Pobres” en el Estado y tuvo alguna vigencia si bien limitada; Carrillo Flores señala que “como su nombre lo sugería, ellos debían de cuidar los intereses de los desvalidos y menesterosos ‘por todas partes dejados, en todas partes oprimidos’ para citar las palabras textuales de aquel hombre ilustre. Según el artículo 2o. de aquel breve decreto, sería obligación de los procuradores denunciar ante las autoridades respectivas, pidiendo pronta e inmediata reparación, cualquier exceso, agravio, vejación, maltratación o tropelía que se cometieren ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado en contra de los desvalidos. Las autoridades estarían obligadas a dar audiencia en todo caso a los procuradores, quie-

nes podrían formular sus quejas de palabra o por escrito; los hechos se averiguarían de inmediato y se tomarían las medidas correctivas procedentes en caso de probarse el agravio. Hay en el decreto un texto particularmente interesante porque parece un anticipo de la institución del 'Ombudsman'... conforme al artículo 7o. los procuradores tendrán a su disposición la imprenta del Estado con el objeto de poner en conocimiento del público, siempre que entendieran que no se les había atendido, la conducta y procedimiento de las autoridades ante quienes se quejaban".²⁵

En resumen es perentorio sistematizar las aportaciones hechas en estos ámbitos y crear el marco teórico apropiado para su adecuada organización y funcionamiento, a fin de acrecentar su avance y servir mejor al administrado.

II. Perspectivas

Entre otras medidas para fortalecer a las administraciones estatales y municipales es indispensable vigorizar la enseñanza y la investigación sobre las mismas, a la fecha incipientemente desarrolladas, escasamente comprendidas y, en consecuencia insuficientemente apoyadas; situación que conlleva elevados costos políticos, económicos, administrativos y sociales, al propiciar el centralismo en todos los órdenes, con la consiguiente concentración de bienes y servicios en pocos individuos, grupos y regiones, que se traduce en dependencia nacional del exterior y de los estados y municipios respecto de las instancias federales en lo interior, fenómeno que se manifiesta igualmente respecto a la docencia e investigación administrativas.

²⁵ Carrillo Flores, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*; segunda edición, editorial Porrúa, S.A., México 1973, p. 363.

En la transformación de este estado de cosas deben participar las escuelas y facultades de administración pública, al efecto procedería:

1. Diseñar planes y programas de estudios que respondan a los requerimientos de la entidad federativa a que pertenecen, apoyados en su propia investigación.
2. Formar a los profesores e investigadores indispensables para satisfacer el anterior propósito.
3. Integrar a los estudiantes en estos menesteres durante el curso de sus estudios en trabajos de campo y al concluirlos por medio de sus tesis profesionales o de grado, que pueden constituir una contribución tanto para su formación como para el mejoramiento de las administraciones estatales y municipales.
4. Definir políticas sobre docencia e investigación y las actividades a ellas vinculadas, al igual que programar y coordinar los esfuerzos en curso e impulsar su incremento; así podrían racionalizarse los exiguos recursos disponibles e integrar los trabajos, promover su desarrollo, difundir y utilizar los resultados. En todas estas tareas propiciar la participación multidisciplinaria y principalmente la de los especialistas en las administraciones estatales y municipales.
5. Para todo ello es indispensable un decidido apoyo institucional que posibilite a los profesores e investigadores dedicarse de tiempo completo a estas tareas, con remuneraciones dignas y facilidades para cumplir sus labores.
6. Establecer un centro de documentación e información que apoye la enseñanza e investigación, al hacer expedita la consulta de fuentes indispensables para ellas.
7. Garantizar, como parte del derecho a la información, el acceso de profesores, investigadores y estudiantes a los documentos y archivos públicos.

8. Propiciar la difusión de las actividades e investigaciones de las escuelas y facultades de administración pública de las entidades federativas a nivel nacional, en tanto su difusión ha sido local únicamente, por medio de un centro de venta de publicaciones y el fomento del intercambio entre ellas.

Las proposiciones anteriores y otras mejor fundadas presentadas por los participantes en esta reunión, pueden abrir vías si asumimos el compromiso de hacerlas realidad, que contribuyan al perfeccionamiento de la enseñanza e investigación y con él al de las administraciones estatales y municipales. De esta manera habrá seguridad que de llevarse al cabo la descentralización de la vida nacional, se encontrarán administraciones locales con capacidad para cumplir sus actuales y nuevas atribuciones. De no haber este apoyo continuarían haciendo, cuando más, las mismas cosas y el tiempo se detendría en ellas, mientras que en la sociedad transcurriría inexorable y su justo reclamo se dejará oír.