

LA INVESTIGACION Y LA DOCENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

Carlos F. Almada

Permítanme, de entrada, expresar ante ustedes dos sentimientos. El primero es el orgullo, fundado y legítimo, de constatar que en México, a pesar de los augurios interesados y pesimistas, la educación pública es hoy, y debe ser cada día, en mayor medida, creadora de vínculos culturales, de cuadros humanos y de base tecnológica para la consolidación y la independencia de la estructura socioeconómica del país.

El segundo sentimiento es de reconocimiento por la distinción de que se me ha hecho objeto al invitarme a participar con ustedes en esta tercera reunión de directores que los congrega en torno a preocupaciones y aspiraciones comunes.

El tema que se me ha asignado es la investigación y la docencia de la administración estatal y municipal. Para abordarlo haré

primero algunas consideraciones de carácter general. Después intentaré un esbozo de diagnóstico de lo que en la actualidad ocurre en esta materia en nuestras casas de estudio para, finalmente, apuntar algunas posibles líneas de acción que propondré a su consideración para discusión conjunta.

Una primera constatación es que la enseñanza y la investigación de la administración estatal y municipal se han visto directamente influidas por el proceso general de centralización que ha vivido el país, en particular durante las últimas cinco décadas.

En efecto, la saturación del mencionado proceso y los costos crecientes que arroja para la sociedad mexicana en su conjunto no requieren demostración. Esto es tanto más válido que la concentración se da en los ámbitos económicos, demográfico y cultural y que la centralización política y administrativa es por demás evidente.

La investigación y la docencia de la administración estatal y municipal se inscriben en este contexto. Ello se manifiesta en el escaso peso que en general los programas de estudio de nuestra disciplina otorgan a materias relacionadas con la administración local; las raras investigaciones que sobre estos temas se realizan e incluso, la dificultad para definir categorías de análisis generalmente aceptadas.

Según datos que nos autorizó utilizar el Dr. Edmundo de Alba de su "Inventario de Investigación y Recursos en Administración Pública", de 126 investigaciones en administración pública realizadas en los últimos tres años y actualmente en proceso, sólo 19 estudian aspectos específicos de la administración local. De éstas, 8 se realizan en centros del Distrito Federal y 11 en el resto del país. Asimismo de los 14 centros de investigación inventariados responsables de tales proyectos, 9 se ubican en la capital del país y sólo 5 en provincia.

En el trabajo del Dr. De Alba, se da cuenta que la opinión de 20 profesores sobre un total de 26, pertenecientes a un número igual de instituciones, es en el sentido de que los planes de estudio en administración pública satisfacen necesidades nacionales, en tanto que sólo 6 de ellos opinan que satisfacen necesidades locales.

De hecho sabemos que en la mayoría de las facultades existen sólo 2 ó 3 materias que abordan estos temas. Generalmente lo hacen mediante descripciones formalistas de las leyes orgánicas correspondientes, sin profundizar siquiera en los aspectos operativos de las administraciones locales. Presumimos que poco tratan, y quizás sin la necesaria profundidad, los aspectos conceptuales de nuestro régimen federal o del sistema municipal mexicano que son sin embargo indispensables para su comprensión.

De igual suerte es posible afirmar que la atención que se da al entorno político, económico y social específicamente local es escasa en la mayoría de nuestras universidades de provincia. Las particularidades regionales son así poco estudiadas y, por lo mismo, escasamente asumidas y comprendidas.

No es sino recientemente que, como parte de una corriente nacional de renovación, se han iniciado esfuerzos para dar al estudio de la administración local el rango que indudablemente requiere. En Nuevo León, durante la gestión gubernativa del Dr. Pedro Zorrilla se realizaron cursos prolongados de administración estatal. El Centro de Investigaciones en Administración Pública de la UNAM ha realizado en 3 años consecutivos un curso de verano sobre el mismo tema y la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma del Estado de México conjuntamente con el IAPEM y con patrocinio del PRONIAP realiza un curso con duración de 10 meses.

Sin embargo es posible constatar que, a pesar de estos esfuerzos, meritorios pero aislados, no existe en México un centro reputado como especializado en estas materias, a diferencia de lo que ocurre en países como España y Brasil. Esto es más alarmante en la medida en que un régimen federal supone la existencia de estados federados y municipios con administraciones robustas, capaces de asumir una gran variedad de tareas.

Ahora bien, si estimamos que lo incipiente del estudio de la administración local se ha visto influido por el fenómeno más amplio de la centralización excesiva, es cierto también que su desarrollo puede coadyuvar en forma significativa a revertir la inercia centralizadora.

Es imperativo perfeccionar la tecnología de la administración local. Es urgente formar los cuadros capaces de asumir nuevas responsabilidades en el ámbito local, que demuestren que los funcionarios federales no tienen monopolio alguno del talento o de la buena fe.

En estas tareas las universidades y específicamente sus escuelas y facultades de administración pública pueden y deben, en mi opinión, cumplir una función relevante. Esto no implica, es fundamental subrayarlo, ni el sometimiento incondicional de las universidades a las autoridades locales, ni la producción mecánica de técnicos que, en aras de una supuesta racionalidad omnisciente, prohíjan un absurdo monstruoso alejamiento Estado-sociedad.

A la Universidad corresponden tareas fundamentales: velar por la identidad y la preservación de las culturas nacional, regional y local, proveer los cuadros para sostener la solidez y la independencia del aparato productivo y para la operación misma del estatal —función que por distorsión ideológica corremos el ries-

go ocupen los egresados de las universidades privadas— y también criticar con discernimiento, con conocimiento y con responsabilidad las actividades gubernamentales, y en general la vida social, sin elitismos ensorbecedores. La universidad, que no es una torre de cristal ni apéndice del poder público no puede erigirse tampoco en crítica sistemática ni ser reducto de amargas frustraciones ni, muchos menos, poner sus conocimientos al servicio de quienes sólo pretenden el lucro desenfrenado y el consumo suntuario.

En síntesis, sólo un gobierno autoritario y una universidad elitista o dogmática pueden tener intereses excluyentes, con los enfrentamientos y costos sociales que de ello se deriven.

Lo hasta aquí dicho implica que veamos a la administración estatal y municipal —como estructuras y objetos de estudio— alejados de toda perspectiva monista, en la cual su estudio y modernización se emprenderían como fines en sí, sin considerar las relaciones sociales que determinan su estadio de evolución. Hacerlo así contribuiría a fortalecer tendencias autoritarias, burocráticas y elitistas difícilmente reversibles, para comprometer finalmente el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Es importante recordar que la centralización creciente de la administración pública, con las implicaciones estrictamente políticas que conlleva, contribuye al acrecentamiento de un fenómeno de entropía, de pérdida de energía democrática. La centralización de las funciones administrativas, fiscales y militares, que fue necesaria para la formación de las naciones y de los Estados modernos, se presenta, cada vez más, como un obstáculo para la autonomía, la dignidad y la creatividad de las comunidades regionales. Uno de los hechos más significativos del mundo contemporáneo —es pertinente anotarlo al margen— y que se convertirá pronto en tema central de los estudios de ciencia política y de administración pública, es que el régimen

centralizado por excelencia, el francés, esté dejando de serlo, por decisión soberana de su pueblo. Observemos, de paso, que estas reacciones de reivindicación de los valores y particularidades locales se dan, en ocasiones con excesos, en los más diversos países del mundo. Igual en Canadá, que en España, Paquistán o Nigeria y es que la centralización extrema es ofensiva; hace que las cosas sucedan como si hubiera una dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes y de los delegados sobre los delegantes.

La gran cuestión es, pues, la manera en que las universidades mexicanas y en particular las de provincia pueden contribuir a revitalizar los valores locales y a formar los administradores que sus espacios regionales requieren. Es posible demostrar que pueden, por estas vías indirectas, contribuir a incrementar la racionalidad operativa de las administraciones locales y, simultáneamente aportar para que su ejercicio cobre mayor vitalidad democrática.

Todo esto requiere de condiciones internas y externas a las escuelas y facultades, que no puedo afirmar se den por igual en las diversas entidades. Exige igualmente una reorientación de los planes y programas de estudio para dar un mayor peso al estudio de la administración estatal y municipal y a la realidad económica, política y social del Estado de que se trate. En último término supone que las escuelas y facultades se interroguen sobre el destino final de sus egresados, lo que no implica una actitud mercadológica y ultranza. Con esto quiero decir que es necesario precisar el ámbito en el que profesionalmente deberán desenvolverse los futuros egresados, tanto en el ejercicio directo de la función pública como en la docencia e investigación de la ciencia administrativa.

Paralelo a esto parece necesario precisar, no los niveles de posgrado, el grado de especialización que hacia la administra-

ción local deben tener sus planes de estudio. Los intentos que hasta ahora se han hecho en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, por ejemplo, podrían conducir a la creación de una maestría en administración local, con orientación subrayada al caso de esa entidad. La necesidad de especialistas en esta materia se hace evidente cuando sabemos que en el aparato gubernamental de ese estado federado laboran aproximadamente 55,000 trabajadores; se ejerce una cifra similar de millones de pesos en el presupuesto de este año y existen treinta y cinco organismos auxiliares que integran la administración paraestatal.

Se hace necesario igualmente la realización de un mayor número de proyectos de investigación sobre estas materias y de un intercambio más fluido entre las instituciones encargadas de realizarlos, de suerte de establecer verdaderas redes de investigación que permitan ahorro de recursos, faciliten el intercambio de experiencias y alimenten la docencia y la divulgación.

Para concluir, si ustedes me lo permiten, desearía señalar que la sistematización del estudio de la administración local puede ser útil también para el desarrollo epistemológico de la ciencia de la administración.

Podría ocurrir que lejos de disminuirse, le ocurriese lo que a otra ciencia social, la historia, que se ha enriquecido de manera notable en las últimas décadas con la aparición de la llamada microhistoria. En efecto, al anclar sus análisis, con una aspiración interdisciplinaria, en comunidades y épocas concretas, ha sido factor decisivo para alejarnos de aquella historia ampulosa, simple relación de hechos y de grandes personajes, por lo mismo incapaz de hacernos comprender sus fuerzas motrices y la vida cotidiana de los que nos precedieron.