

julieta guevara*
mario martínez silva

la administración pública mexicana y el cambio social

El crecimiento de la administración pública contemporánea es consecuencia del cambio social. Conforme la sociedad se torna más compleja y sus instituciones se vuelven más especializadas y diferenciadas, los diversos intereses en conflicto no pueden satisfacerse sin la mediación de la autoridad política y, por lo tanto, la administración pública se convierte en el medio más importante de mantener el orden y de conciliar demandas en competencia e intereses en conflicto.

De este modo, la importancia política de la administración pública crece con la diferenciación de intereses y el aumento de las expectativas de la población por disfrutar de mejores niveles de vida. Su intervención en la economía es resultado de las insuficiencias de los mecanismos de mercado. La extensión de sus actividades al ámbito de los servicios sociales y de bienestar es una respuesta a la declinación de la familia, a la proletarización de las masas, a la secularización de la sociedad y, en general, al vacío social dejado por las instituciones sociales tradicionales. El volumen de sus operaciones se acrecienta con el incremento demográfico, la urbanización, la movilidad social y la expansión de las comunicaciones. En el campo internacional su función se amplía con el nacionalismo, el imperialismo y el internacionalismo, como medio principal de agresión, defensa o cooperación.

Así, la administración pública desempeña un papel crucial en la

Delegada en el Estado de México de la Secretaría de Educación Pública.

sociedad, y fruto del cambio social, se esfuerza ahora por institucionalizar este cambio. Sin embargo, en los últimos tiempos, la situación del país presenta nuevos desafíos que, para ser solventados, requieren de la transformación radical de las estructuras, funcionamiento y manejo de recursos de las entidades públicas.

1. El nuevo contexto

El contexto en que realiza sus funciones la administración pública se ha modificado: crisis económica, tensiones sociales, deterioro de las organizaciones políticas, crecimiento demográfico y urbano, mayor dependencia externa, parecen ser los factores más relevantes que obligan a la administración pública a ensanchar su función política en forma simultánea a la búsqueda de productividad en las actividades públicas.

a) Crisis económica

Con la devaluación, los problemas estructurales de la economía nacional han adquirido dimensiones críticas. Durante 1976 el producto nacional registró la más baja tasa de crecimiento observada desde 1953, mientras la inflación fue la más alta de las últimas décadas. La inversión privada nacional es insuficiente para satisfacer las necesidades de la economía, en tanto que la inversión extranjera espera para actuar el restablecimiento económico. El crédito se ha restringido como corolario del impacto de la inflación en el ahorro interno, con lo que se incrementa la necesidad de fondos provenientes del extranjero. El comercio exterior presenta una disminución de su déficit permanente, como resultado de la reducción de las importaciones provocada por la devaluación y no de la expansión de las exportaciones.

Para la administración pública la crisis económica tiene repercusiones esenciales, pues se traduce en escasez extrema de recursos, que la coloca ante una disyuntiva. Por un lado, la restricción del presupuesto implica la insatisfacción de necesidades sociales impostergables para canalizar los recursos disponibles hacia las áreas productivas, como energéticos, metalurgia y alimentos. Por el otro, la expansión del presupuesto corre el riesgo de una mayor inflación y baja de la moneda. En ambas opciones, la lucha por la productividad es una meta inaplazable que, además del mejoramiento administrativo, significa reducción de los costos de arena—soluciones económicas a problemas políticos— y de la corrupción burocrática, racionalización del sistema de botín, etcétera.

b) Tensiones sociales

Los problemas por los que atraviesa la economía nacional han agudizado las tensiones sociales. Ante el descenso del bienestar económico alcanzado en años anteriores, los intereses de las clases sociales tienden a polarizarse en el conflicto salarios-precios; en el problema de la tenencia de la tierra entre pequeños propietarios, campesinos sin tierra y ejidatarios; en la pugna por mantener un nivel de utilidades o sufrir una menor disminución de las mismas entre comerciantes, industriales, financieros y arrendatarios; en el malestar creciente de las clases medias excluidas de los bienes y servicios, a veces suntuarios, a que antes tenían acceso.

La insatisfacción de las demandas de los diversos sectores tiende a fragmentar las asociaciones laborales, campesinas y aun empresariales en facciones; estimula el surgimiento y fortalecimiento de los grupos independientes de las organizaciones nacionales, y origina movimientos anómicos susceptibles de utilizar la violencia.

En esta tesitura los grupos de interés acrecientan su presión sobre los organismos públicos para lograr autorizaciones de elevación de precios, demandar alzas de salarios, acelerar o detener la reforma agraria, subir las tasas de interés, obtener servicios adicionales a condiciones de excepción. Por otra parte, la polarización de los conflictos y la división de las asociaciones dificultan la integración de las demandas, la conciliación de intereses y la solución o el mantenimiento del conflicto a un grado satisfactorio y dentro de una perspectiva nacional que preserve el orden social y el desarrollo del país.

c) Deterioro de las organizaciones políticas

El crecimiento de las tensiones sociales pone a prueba a las organizaciones políticas establecidas. Hasta ahora, el PRI, con una ideología pragmática y una constitución pluralista, ha sido capaz de regular la agregación de intereses del sistema político y ha hecho posible la estabilidad de las últimas décadas. No obstante, la tendencia a la polarización de clases puede conducir a la formación de corrientes conflictivas internas capaces de provocar tirantez en su estructura y de cuestionar su inconsistencia ideológica y sus actividades. Asimismo, su debilidad para proporcionar cauces efectivos de reclutamiento, participación y movilidad política, se torna más evidente en época de crisis. Por lo tanto, su función de apoyo institucional y organizado a las medidas gubernamentales es más limitada.

En el campo de la oposición, el PAN, PPS y PARM, no han podido trascender su carácter urbano y circunscrito a sectores

sociales muy definidos, a la vez que sus problemas internos han amenazado crónicamente su existencia. A raíz de la reforma política los partidos de izquierda han obtenido su registro condicionado al resultado de las elecciones para diputados federales de julio de 1979 y comienzan a integrar algunos sectores de la clase obrera, aunque sus operaciones reales no rebasan la función de grupos de presión.

Como consecuencia de esta situación, la administración pública tiene que conseguir legitimidad, consenso y apoyo a sus programas sin contar con un partido sólido y dinámico, que sustente la política gubernamental; tiene que salvar el vacío organizacional entre gobernantes y gobernados, lo cual la deja al descubierto frente a los grupos de presión. Además, la inoperancia de los partidos de oposición anula las ventajas del pluralismo, cuyo efecto positivo sería la satisfacción más equilibrada de las necesidades sociales, la mayor demanda de eficiencia en las tareas administrativas y la mayor responsabilidad de los funcionarios.

d) Crecimiento demográfico y urbano

El crecimiento acelerado de la población incrementa las necesidades de vivienda, educación, empleo, alimentación y servicios sociales en general. La proporción mayoritaria de la juventud requiere de la flexibilidad y ajuste de las estructuras sociales y de un esfuerzo adicional de socialización de las nuevas generaciones; empero, la presión demográfica declina la educación, limita la socialización y convierte a los centros docentes de nivel superior en focos permanentes de conflicto, ante la incapacidad del sistema para ofrecer expectativas de empleo y movilidad social, la inhabilidad de los partidos para reclutar a la juventud y la ausencia de otros canales para expresar las inquietudes estudiantiles.

La concentración de las masas en las ciudades, estimulada por la inexistencia de oportunidades en las áreas rurales, ejerce presión constante sobre los servicios públicos; provoca el crecimiento urbano anárquico, los cinturones de miseria, y abre la posibilidad de movimientos masivos anómicos y mayor delincuencia; de tal forma, que las ciudades comienzan a ser inhabitables para la mayor parte de sus residentes.

Por lo anterior, tienen que multiplicarse los recursos públicos destinados a satisfacer las necesidades de una población en constante crecimiento. De alguna manera es preciso tratar de atenuar los defectos sociales del sistema, mediante la ampliación continua de los servicios sociales y educativos; la creación de empleos o el estímulo a la generación de empleos; el establecimiento de organismos estatales que fomenten el acceso de las clases

populares a viviendas, créditos y productos de primera necesidad, a efecto de mantener la estabilidad social y aliviar el empobrecimiento de la población.

En las zonas urbanas, se enfrenta el problema cada vez más complejo de la administración de ciudades que implica servicios públicos masivos, sistemas de abastecimiento, campañas contra la contaminación, planificación urbana, organización de la población, marginación, etcétera.

En la coyuntura actual, la escasez de recursos tiende a hacer más críticos estos problemas, ya que aun para conservar el mismo nivel relativo de satisfacción de necesidades es indispensable la asignación de mayores recursos, que de no realizarse afectarán seriamente el desarrollo social del país y elevarán las tensiones y conflictos sociales. Otra vez, la lucha por la productividad es un factor de singular relevancia en la esfera de los servicios sociales y en la atención de los problemas urbanos.

e) Mayor dependencia del exterior

La dinámica general de los países subdesarrollados, como México, no obedece a causas exclusivamente endógenas, sino en buena medida está generada por sus relaciones con el exterior. En los últimos años las alteraciones del sistema internacional tienen una repercusión más rápida y profunda en los problemas internos. De este modo, la crisis del sistema monetario internacional, el deterioro de la relación de intercambio, la tendencia de las metrópolis a especializarse en la fabricación de máquinas para hacer máquinas y permitir la sustitución de importaciones de bienes de consumo en los países periféricos, por ejemplo, tienen consecuencias fundamentales en el origen de la problemática nacional y en las posibilidades de darles solución.

La crisis refuerza la dependencia económica del exterior y, por lo tanto, el predominio político de la metrópoli. Así, los modelos de desarrollo nacional formulados en el exterior ejercen una marcada influencia interna a través de los créditos, que se otorgan condicionados a la adopción de políticas definidas en materia de población, energéticos, producción, tecnología, inversión y gasto público, impuestos, etcétera.

De acuerdo a lo anterior, la administración pública pierde autonomía respecto a la gama de medidas que puede tomar en la solución de los problemas y tiene que realizar su función en condiciones internacionales que ofrecen cada vez más dificultad. Dentro de este contexto, los sistemas de toma de decisiones adquieren mayor importancia, en la medida que permitan prevenir los efectos internos de la crisis del exterior y aprovechar las

escasas oportunidades políticas que presenta el sistema internacional.

2. El impacto del nuevo contexto en la administración pública

Las nuevas dimensiones de los problemas nacionales y mundiales compelen a la administración pública a modificar su función dentro de la sociedad mexicana, para desarrollar su capacidad de manejo de los conflictos sociales y a redefinir el campo y formas de intervención en la vida social; por lo mismo, intensifican la necesidad de cambios en los procesos administrativos básicos del sector público.

a) Las funciones

La elevación del nivel de conflicto otorga prioridad a las funciones de mantenimiento del orden y estabilidad, de institucionalización del cambio, de influencia en la formación de la opinión pública, y confiere poder adicional a la administración pública dentro del sistema político.

En este sentido se hace indispensable incrementar la capacidad de dirimir conflictos y de integrar intereses distintos, excluyentes y contradictorios en los planes, programas y proyectos de inversión, y de dotación de servicios de manera democrática, con la política y no con la fuerza.

Para prevenir el autoritarismo burocrático o tecnocrático, así como el uso de la represión, la administración pública ha de acentuar su actividad política para reforzar su legitimidad, establecer consenso y ganar apoyo popular. Una mayor participación de los diferentes grupos en la formulación de las políticas y una mejor utilización de los medios masivos de comunicación social, son fundamentales para lograr apoyo popular.

Por otra parte, la escasez de recursos determina un replanteamiento de los campos y formas de actuación para promover el desarrollo; para conservar y fortalecer la dirección estatal del desarrollo, las áreas de intervención tendrán que definirse por su naturaleza estratégica, al margen de presiones que puedan deformar el desarrollo nacionalista, popular e independiente.

En lo que se refiere a las formas de actuación, es menester reorientar las actividades gubernamentales hacia el estímulo del cambio, más que a la sustitución de la acción de los diversos sectores. El esfuerzo de desarrollo involucra a todos los miembros de la sociedad, es una tarea conjunta en donde el Estado, el gobierno, la administración pública, sólo dirige, promueve y

controla la transformación social, no hace el desarrollo. De otro modo, se favorece el paternalismo, la pasividad de los grupos atrasados y se acumulan tareas que saturan las labores públicas.

b) Los procesos

La intensificación de las funciones políticas y la búsqueda de productividad imponen cambios internos en la administración del sector público en los siguientes aspectos:

i) Planeación

En una etapa de crisis y escasez, la planeación constituye el instrumento más eficaz para regular el cambio. Sin embargo la situación actual obliga a resaltar el carácter político de la planeación —como un proceso en que participan dirigentes políticos, técnicos y administradores— y la necesidad de un tipo de planeación flexible y descentralizada, capaz de reaccionar oportunamente a los imprevistos y de contemplar la heterogeneidad de condiciones.

ii) Organización

La agilidad que requiere la administración pública coacciona hacia la pérdida de las características burocráticas de las estructuras organizativas, para dar lugar a una organización menos centralizada y formalizada. Además, los problemas multidimensionales y dinámicos acrecientan la necesidad de sistemas de inteligencia —información y conocimiento— en la cúspide de las organizaciones públicas para el manejo de problemas globales e intersectoriales y la obtención de flujos de información libre y directa.

iii) Recursos humanos

La menor centralización, uniformidad y formalización de las estructuras organizativas desplaza la importancia de los sistemas y procedimientos y torna más relevante la calidad de los recursos humanos. Las políticas de personal tienen que modificarse bajo la presión de los requerimientos de recursos humanos más calificados y eficaces, la necesidad de generar empleos y las demandas de las asociaciones de trabajadores al servicio de las entidades estatales.

iv) Otros recursos

El desempeño de las actividades públicas afronta graves problemas de financiamiento, lo cual impulsa a la búsqueda de nuevas fuentes de captación de recursos y a la mayor complementariedad de las empresas gubernamentales para su subsistencia y crecimiento. Sin embargo los problemas de financiamiento pueden agudizar las tensiones sociales si pretenden solucionarse con nuevas cargas impositivas, con la postergación de las demandas populares o con el alza de tarifas de los servicios básicos.

La escasez de recursos obliga a una racionalización del gasto público más intensa, al establecimiento estricto de prioridades, a la disminución de la prodigalidad administrativa y de la corrupción. Ante la parvedad de recursos, las reformas a la administración han de tener como fin esencial el aumento de la productividad y la reducción de costos.

v) Dirección

La nueva configuración de la problemática nacional tiene su mayor impacto en los sistemas de dirección; nuevos requerimientos son ahora indispensables para que los funcionarios puedan realizar eficazmente sus funciones. Las dificultades crecientes en el manejo de los conflictos y la mayor complejidad de las tareas administrativas exigen abandonar la concepción prevaleciente de que los puestos públicos pueden desempeñarse eficientemente con sentido común y buena voluntad. El sistema de botín, el nepotismo y la corrupción ponen en peligro al sistema en su conjunto, por la mayor repercusión y amplitud que han adquirido las decisiones de los ejecutivos. La nueva situación necesita de mayores habilidades político-administrativas de los funcionarios, las cuales no pueden improvisarse sin correr el riesgo de pagar altos costos políticos, económicos y sociales.

vi) Control

La demanda de mayor agilidad de la administración pública para hacer frente a los problemas actuales, tiende a presionar sobre los sistemas de control formal y de procedimiento, y a otorgar mayor énfasis a los resultados obtenidos. De esta manera, los sistemas de control tienen que reformularse en función de los objetivos alcanzados y como fuente de retroalimentación para evaluar, corregir, ajustar o iniciar las operaciones del sector público.

En suma, la crisis económica, las tensiones sociales, la declinación de las organizaciones políticas, el incremento demográfico y urbano y la dependencia del exterior, reclaman la planeación flexible y descentralizada, la desburocratización, sistemas de inteligencia eficaces, personal más calificado, disminución de la prodigalidad y de la corrupción, cambio cualitativo de la dirección y control por resultados, para que la administración pública pueda asumir sus funciones dentro de un contexto en turbulencia, en donde la mayor habilidad política y la lucha por la productividad son determinantes para la transformación pacífica del sistema.