

PERFIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA SOCIALMENTE NECESARIA*

Omar Guerrero**

Construir un paradigma de administración pública que pueda considerarse como socialmente necesaria, constituye un poderoso incentivo para la reflexión de quienes nos dedicamos a la academia como una actividad profesional. Este simposio es muy propicio al respecto, pues se nos ha pedido hacer un ejercicio de prospección, que juzgo debe hacerse razonablemente.

A pesar de la impronta social que exige esta disertación, pues trata de la administración pública socialmente necesaria, no voy a poner el énfasis en los aspectos interpersonales e impersonales, ni en los organizativos, funcionales o procesales, de la administración pública. Deseamos, más bien, subrayar lo *humano* como la esencia social de dicha administración, y que es lo más relevante.

Pero dentro de lo humano acentuaremos a los elementos de participación de aquellos que son los usuarios de los servicios administrativos, y de profesionalización de quienes tienen por actividad vital al servicio público, pues una administración pública socialmente necesaria debe partir de una premisa humanística.

* Conferencia pronunciada en el marco del Simposio *Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública, Hacia el Nuevo Milenio*, el 22 de noviembre de 1996.

** Doctor en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; miembro regular de la Academia de Investigación Científica, del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; obtuvo el premio de Administración Pública del INAP en 1978, institución en la cual fue Director del Centro de Investigación, y de la Revista de Administración Pública; ha dictado cursos y conferencias, participado en seminarios, y publicado numerosos ensayos y artículos, así como varios libros sobre temas de administración pública; actualmente es profesor investigador de la UNAM y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

Razonamos que la administración pública socialmente necesaria, debe configurarse con base en dos elementos sustanciales: a) la militancia cívica en la administración pública; y b) la carrera administrativa en el servicio público.

La militancia cívica, que entraña una multiplicidad de modos de intervención que incluyen a la participación ciudadana, la participación comunitaria, ha dado pruebas de gran eficacia en situaciones de excepción, tales como los siniestros naturales o bien, en sucesos políticos como los vigentes ahora en Chiapas. En este sentido, las organizaciones no-gubernamentales requieren un adecuado acomodo social y político, que permite extraer de ellas ese gran caudal de energías desplegadas allí donde el Estado deje de actuar. Los servicios públicos y las contralorías sociales constituyen ámbitos en los cuales se podría convocar dicha *militancia*, sin excluir los programas de desburocratización, protección del consumidor, defensa del contribuyente y otros similares.

Una sociedad civil participante supone un Estado protagónico razonablemente activo y preocupado de sus deberes, tanto de las responsabilidades primigenias, tales como el cuidado de la paz y el orden, como otras referentes a su modernidad, entre ellas las del bienestar social y la administración del patrimonio económico de la nación. Hablamos de un estado al margen de la abstinencia económica y la indolencia social; estamos pensando en un Estado social y públicamente responsable, pero alejado finalmente de la hiper-actividad y el super-protagonismo.

Un Estado tal, requiere un gobierno cuya administración pública socialmente necesaria sea distinta, donde la *militancia cívica* tenga un acomodo adecuado.

Por consiguiente, una opción deseable para discernir el espacio público organizativo y funcional de la administración gubernamental, bajo nuevos requerimientos, consiste en la identificación de los ámbitos posibles y deseables de participación ciudadana a través de sus propias organizaciones formales. Se trata de una vía de actividad continua, directa y organizada, no de una acción espontánea y difusa, y por lo tanto, posiblemente infructuosa. Un buen ejemplo lo constituyen los órganos colegiados de planeación y diseño de políticas públicas, en especial en los cuerpos de autoridad pública próximos a sus intereses. Estamos hablando de instituciones públicas territoriales, principalmente de carácter local y regional, en las cuales es propicia y deseable la incorporación de vecinos y

moradores de los barrios, colonias y ciudades pequeñas. Además de la corresponsabilidad en la gestión de los negocios colectivos, se mejoraría la contraloría social de los servicios públicos y su adecuada inspección.

Debido a las deficiencias de los prestadores de servicios públicos y privados, en nuestros países el usuario se ha convertido de manera informal en un monitor de la calidad de esos servicios, y hasta en contralor y enmendador de las deficiencias de los prestadores de los mismos. Inclusive, con frecuencia el prestador demanda al usuario el no haberle reclamado la falla o deficiencia, o el no haber hecho a tiempo la reclamación. Institucionalizar este papel y hacerlo un deber público, con respaldo de autoridad, haría de estos organismos de planeación y elaboración de políticas, centros de recepción de demandas y de participación ciudadana y, además, de democratización de la administración pública.

Asimismo, los ciudadanos podrían participar más propiamente dentro de contralorías sociales de defensa de derechos civiles relativos a servicios públicos, y extender su acción dentro de comisiones mixtas de servicios públicos y sociales, y en las visitadurías de servicios públicos prioritarios de carácter funcional. En nuestros países, el abandono de servicios es más evidente en la vida municipal, como los referentes al agua potable y alcantarillado, los mercados y el abasto, los transportes y otros servicios similares. El problema, sin embargo, suele hacerse más complejo cuando en ciudades medias y pequeñas se introducen elementos tales como el flujo turístico, el crecimiento industrial o el desarrollo comercial, incidiendo en la vivienda, los servicios municipales, la oferta educativa y otros similares. La concurrencia de autoridades administrativas no resuelve el problema, lo agrava, por la imposibilidad de hacer coherente y sincrónica la operación de entidades cuyos mandos son diversos. La falta de colaboración y sincronía se advierte, a menudo, en los asfaltos abiertos mucho tiempo, luego que se rompieron para la instalación de líneas telefónicas y están a la espera de los trabajadores municipales para su arreglo.

La opción es hacer participar a los habitantes del lugar, a los prestadores de servicios y a las autoridades locales, para atender ciertos servicios estratégicos por su grado de repercusión funcional o geográfica. Hay servicios públicos que son insumos de otros servicios, ellos deben asumir un carácter prioritario y ser adjudicados por la congregación de esfuerzos organizativos que, al mismo tiempo sea pública, civil y privada.

También es menester considerar el papel de nuevas entidades profesionales que pueden fungir como auxiliares de la administración pública, de modo similar a como lo hacen los notarios públicos. Debemos recordar que, de antaño, se ha ido generando consenso en el sentido de observarlos, más que como profesionales liberales, como agentes de una función pública. Un estatuto similar pueden tener los despachos de consultoría, integrados por profesionales de procedencia diversa, a cuyo cargo estén tareas delegables por la administración pública, pero que no se definan bajo el tradicional concepto de la contratación o concesión.

Los colegios profesionales podrían tener un papel principal como auxiliares de la administración pública, en asuntos que antaño se llamaban de administración consultiva y deliberante, y requerían el concurso de "facultativos".

Por cuanto a una administración pública profesional, ella debe ser proyectada a través del establecimiento de la carrera administrativa, tomando como bases las experiencias ancestrales del servicio exterior y las más recientes del Instituto Federal Electoral (IFE). Pero estaríamos alertas de meditar sobre proyectos de una carrera administrativa general, que en Iberoamérica han fracasado, y optaríamos por tres vías aparentemente más factibles:

La primera es la creación de *nichos organizativos* singulares de servicio civil, en aquellas actividades administrativas altamente especializadas o que exijan la necesaria imparcialidad política. Tal es el caso ya experimentado del servicio exterior y el IFE, y se podría extender al INEGI, Archivo General de la Nación, Acervo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Banco de México, Nacional Financiera y los centros e institutos de enseñanza e investigación del Gobierno, tales como el Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y el Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano, entre otros más.

El segundo es el establecimiento de carreras administrativas funcionales, que podrían comprender actividades administrativas demandantes de un elevado sentido de ética profesional, y por consiguiente, un código de conducta estricto referente al ingreso al cargo, desempeño, permanencia y rendimiento. Tales funciones podrían ser, por ejemplo, las relativas a la administración interna, asuntos internacionales de las secretarías de Estado (distintas a la SRE) y asuntos jurídicos de las mismas. Comprendería también a los sectores de bienestar social, tales

como la salud, educación y vivienda, formando "gerentes sociales" especializados en la gestión de programas sociales masivos, que constituyen intrincados modos de comportamiento administrativo moderno que reclama el concurso de una diversidad de organizaciones públicas, privadas y sociales.

Finalmente, nos referimos a la formación de cuerpos de servidores públicos para el desempeño de funciones de alta gerencia pública —a manera de los administradores gubernamentales argentinos y los gestores gubernamentales brasileños—, que se ocuparían de las tareas generales de coordinación, planificación, dirección, asesoría, hechura de políticas públicas estratégicas e implementación de programas gubernamentales en gran escala. Más particularmente, atenderían deberes de asistencia técnica, auditoría, seguimiento de programas y formulación de proyectos, así como el análisis y evaluación de programas sociales masivos. Serían agentes de vinculación organizativa, se encargarían de la regimentación de la implementación, y la colaboración intra e inter-gubernamental.

Estos cuerpos funcionariales tendrían como postulantes a los egresados de las escuelas, facultades y centros de administración pública. En México hay 21 programas en licenciatura, cuatro en maestría y dos en doctorado, además de cuatro especializaciones; ningún país Iberoamericano está mejor dotado que el nuestro, al respecto. Debemos agregar seis programas de enseñanza de ciencia política en pregrado, y a las cuatro instituciones que ya están enseñando políticas públicas, y gobierno y asuntos públicos.

Esos focos de formación en administración pública, ciencia política, políticas públicas, y gobierno y asuntos políticos, están repartidas en todo el país. Lo cual ayudaría a la formación profesional para la carrera administrativa en las entidades federativas, de acuerdo con los principios de un federalismo fortalecido. En estas entidades se podrían formar cuerpos funcionariales y establecer nichos organizativos, como en el gobierno federal, pero en ellas se podrían extender a los gobiernos municipales, en los cuales el calendario político de renovación trienal requiere de servidores públicos imparciales y capaces de organizar la continuidad de los asuntos administrativos, como contraparte al cambio de autoridades políticas. La experiencia de los Institutos de Administración Pública de las entidades federativas, podría ser un gran nutriente de sabiduría acumulada a favor de estas carreras administrativas.

Una administración pública personalizada, así como responsable y responsiva, está integrada por servidores públicos formados como tales: como servidores públicos profesionales, capacitados continuamente. No se puede exigir capacidad de desempeño y responsabilidad de deberes, sin la debida preparación en los negocios públicos, tanto para el funcionario de carrera, como para el de confianza.

El papel del funcionario de confianza es, y será, de principal relevancia debido a la intensificación de la politización de los asuntos públicos. Su presencia y postura, bajo un compromiso de partido, lo presenta como un elemento impercedero de la vida política.

Las mencionadas instituciones académicas de enseñanza en administración pública, ciencia política, políticas públicas, y gobierno y asuntos públicos, pueden surtir de aspirantes al servicio público, pero no formarlos cabalmente. Se requiere de una escuela de formación para el servicio público, cuyos programas de enseñanza y adiestramiento partan de los requerimientos gubernamentales concretos y reales, para ser respondidos mediante el desempeño en cargos seriados de la administración pública, que constituyan una carrera, un *cursus honorum*. En una escuela tal, establecida por y para el gobierno, se prepararían los aspirantes al servicio público que provienen de aquellas instituciones, además de otras más, para formar al personal de carrera en los nichos organizativos y los cuerpos de servidores públicos, y capacitarlos continuamente; toda vez que se realizarían cursos de perfeccionamiento para funcionarios de confianza. Una escuela así tendría un estatuto propiamente nacional, podría servir tanto para el gobierno federal, como para los gobiernos de las entidades federativas.

Aquí el Instituto Nacional de Administración Pública tiene una larga experiencia que puede ser aprovechada, principalmente en el aspecto de formación y capacitación de servidores públicos en el nivel de posgrado.

Estas, entre otras, son algunas ideas que pueden ser vertidas sobre una administración pública socialmente necesaria.

Revista

IAPEM

Instituto
de Administración
Pública
del Estado
de México

Reforma del Estado, Gobierno y
Administración Pública
hacia el Nuevo Milenio

SEMIANUAL

Núm. 32 - Octubre - Diciembre - 1996