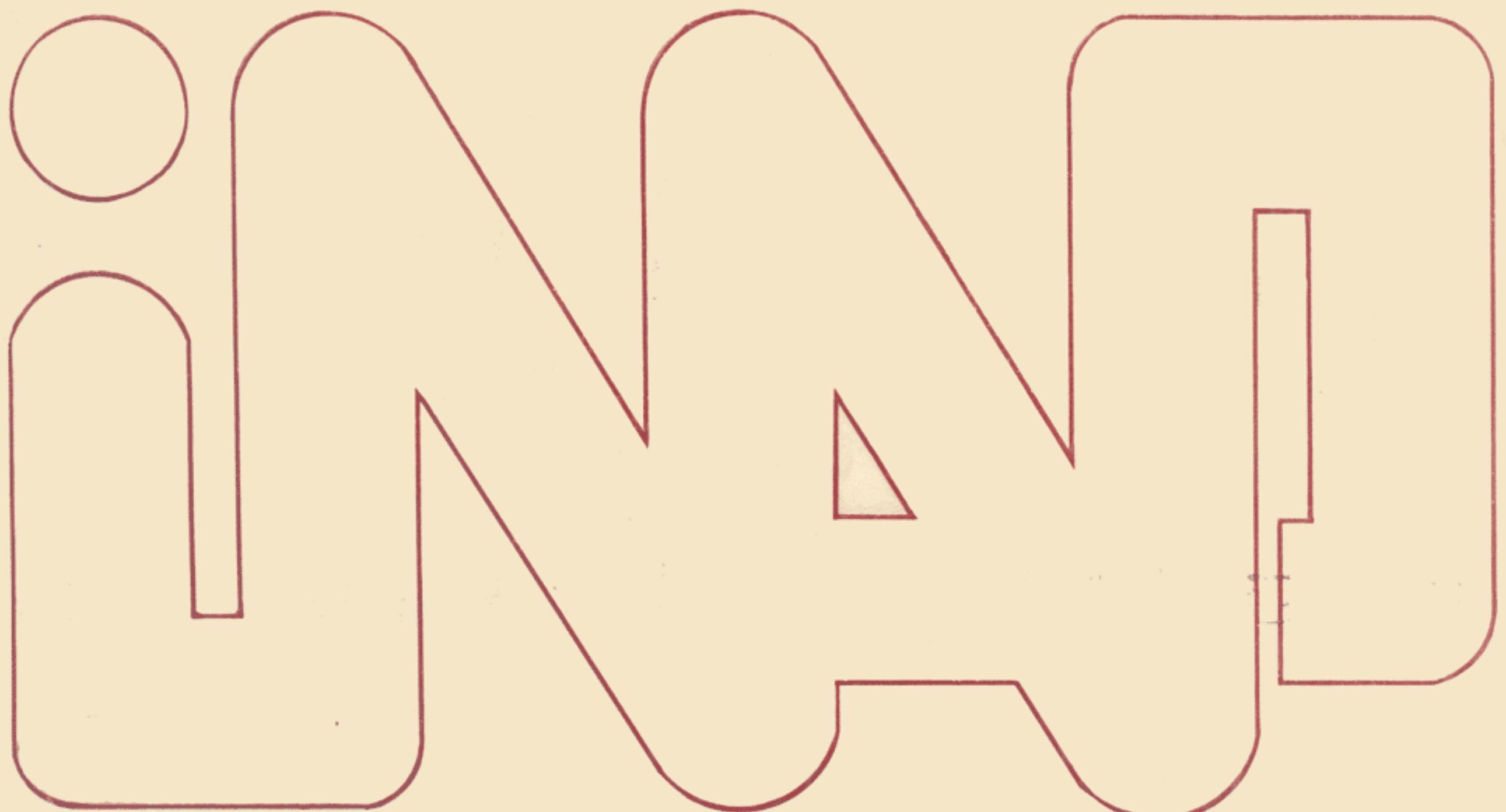


# 25 ANIVERSARIO



**PUBLICACION CONMEMORATIVA DEL 25 ANIVERSARIO  
DEL  
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA  
México, 1955—1980**

**25**

**aniversario**

**del**

**INAI**

## **REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA**

**DIRECCION:** Omar Guerrero

**REDACCION Y EDICION:**

Evangelina Castro A.

Heriberto Gasque

**CORRECCION:**

Benito Mancilla Chávez

**TRADUCTORES QUE COLABORARON EN ESTA  
PUBLICACION:**

Ghislaine Mercier

Guadalupe Becerra

Mary Lapidus

**REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA**

Autorizada como correspondencia de 2a. clase por  
la D.G.C., México, D.F. Ave. Country Club No. 208.  
México 21, D. F.

**SALUDO DEL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LIC. JOSE LOPEZ PORTILLO**

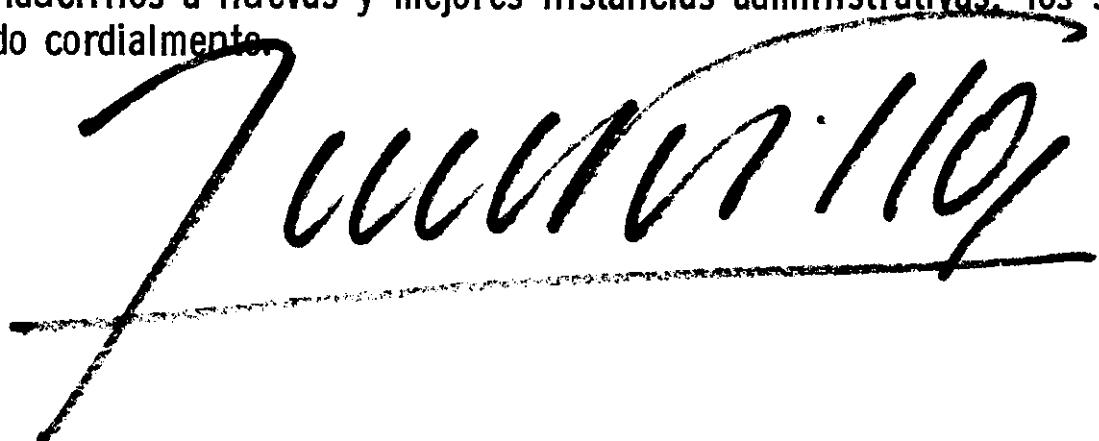
*7 de Febrero, de 1980*

Al cumplirse veinticinco años de trabajos ininterrumpidos, quiero expresar mi profunda satisfacción de constatar los resultados concretos que en el campo de la investigación y de la docencia administrativas ha generado el Instituto Nacional de Administración Pública. El trabajo desplegado durante cinco lustros por estudiosos mexicanos de las disciplinas administrativas ha tenido -sin lugar a dudas- un claro reflejo en el desarrollo de las tareas del gobierno de la República.

Propósito fundamental del Instituto Nacional de Administración Pública, desde el momento de su creación, fue aquel que proponía el intercambio de ideas y experiencias sobre la materia, así como el estudio de las medidas que sirvieron para mejorar el funcionamiento de las estructuras gubernamentales. En la actualidad, es indispensable que el Instituto oriente sus actividades de docencia e investigación hacia aquellas proposiciones administrativas, audaces e imaginativas, que sirvan de base para consolidar las perspectivas que la circunstancia actual del país plantea a corto, mediano y largo plazo.

Quiero felicitar a todos los miembros de la institución, así como a

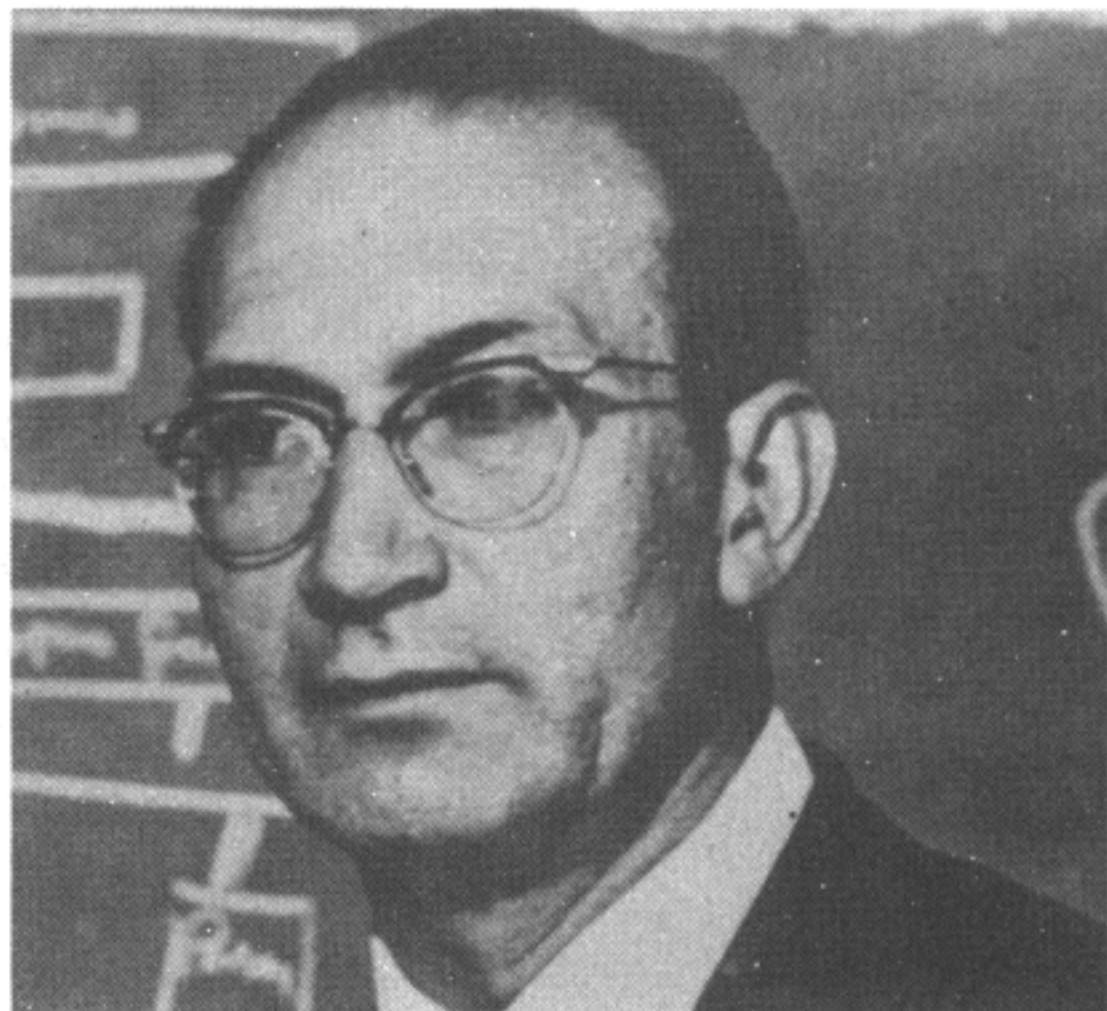
los administradores públicos mexicanos en general, cuya participación ha permitido que el INAP cumpla este aniversario. Con la confianza de que los trabajos desempeñados por el Instituto puedan conducirnos a nuevas y mejores instancias administrativas, los saludo cordialmente.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Zucconi 10". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke extending from the left side. A horizontal line is drawn under the signature.

# **PRESIDENTES DEL INAP 1955 – 1980**



LIC. GABINO FRAGA (1955–61)



LIC. GUSTAVO MARTINEZ  
CABAÑAS (1961–68)



LIC. ANDRES CASO (1968–77)



LIC. LUIS GARCIA CARDENAS  
(1977– )

# **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**

## **MIEMBROS FUNDADORES:**

Antonio Carrillo Flores	Gabino Fraga
Gilberto Loyo	Jorge Gaxiola
Rafael Mancera Ortiz	José Iturriaga
Ricardo Torres Gaytán	Antonio Martínez Báez
Raúl Salinas Lozano	Lorenzo Mayoral Pardo
Enrique Caamaño	Alfonso Noriega, hijo
Daniel Escalante	Manuel Palavicini
Raúl Ortiz Mena	Jesús Rodríguez y Rodríguez
Rafael Urrutia Millán	Andrés Serra Rojas
José Attolini	Catalina Sierra Casasús
Alfredo Navarrete	Gustavo R. Velasco
Francisco Apodaca	Alvaro Rodríguez Reyes
Mario Cordera Pastor	

## **CONSEJO DE HONOR:**

Gabino Fraga      Gustavo Martínez Cabañas      Andrés Caso

# ÍNDICE

Pág.		Pág.	
Saludo del Señor Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, LIC. JOSE LOPEZ PORTILLO.....	4	PARTE II. COLABORACION DE MIEMBROS DEL INAP .....	45
Presidentes del INAP, 1955–1980 .....	7	Aspectos Administrativos del Sistema de Impartición de Justicia, por ALEJANDRO CARRILLO CASTRO .....	47
Miembros Fundadores.....	8	La Investigación sobre la Administración Mexicana, por JOSE CHANES NIETO .	63
Presentación, por LUIS GARCIA CARDENAS, PRESIDENTE DEL INAP....	11	Mecanismos de Coordinación. Federación— Estados—Municipios, por JOSE NATIVIDAD GONZALEZ PARAS .....	81
PARTE I. EX PRESIDENTES Y MIEMBROS DEL CONSEJO DE HONOR DEL INAP .....	19	La Administración Pública en el Capitalismo Avanzado, por OMAR GUERRERO.....	93
La Administración Pública Paraestatal, por GABINO FRAGA.....	21	Planeación y Administración Pública, por ADOLFO LUGO VERDUZCO .....	99
La Administración Paraestatal, por AN- DRES CASO.....	31		

PARTE III. COLABORADORES EXTRANJEROS .....	107	xiones al Margen de la Discusión sobre la Democratización, por JANUSZ LETOWSKI.....	189
Reflexiones sobre Algunos Problemas Actuales de las Ciencias Administrativas, por GUY BRAIBANT.....	109	Estado, Planificación y Burocracia. Los "Procesos de Implementación" de Políticas Públicas en Algunas Experiencias Latinoamericanas, por OSCAR OSZLAK.....	205
¿Reforma o Revitalización de la Burocracia?, por GERALD CAIDEN.....	117	Un Aspecto de las Relaciones Internacionales del INAP: Sus Relaciones con el IIAP, por HENRI ROSON.....	233
Enfoque de Sistemas en el Gobierno, Capacidades, Límites e Implicaciones Estructurales, por YEHEZKEL DROR ..	129	PARTE IV. APORTACIONES DE LOS FUNDADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .....	235
La Administración en el Norte de Europa. Problemas de Actualidad, por KURT HOLMGREN.....	139	Política y Administración: Funciones Primarias del Estado, por FRANK GOODNOW.....	237
La Importancia de la Reforma, por DWIGHT INK.....	151	La Sociedad, el Estado y la Administración Pública, por CARLOS MARX ..	249
Aportación de las Ciencias Sociales a la Política de las Reformas Administrativas en la República Federal de Alemania, por KLAUS KONIG .....	163	La Ciencia de la Administración Pública, por W.H. MORELAND .....	261
Ánalysis del Sistema de Guía, por ARNE F. LEEMANS y J.N. BREUNESSE ..	179	El Estudio de la Administración, por WOODROW WILSON .....	275
El Ciudadano y la Entidad Estatal. Refle-			

**Esta publicación, con una tirada de 2,000  
ejemplares, se terminó de imprimir el 18  
de julio de 1980 en los Talleres Litográficos  
de AVELAR EDITORES IMPRESORES, S. A.  
Bismarck 18 - Col. Moderna - México 13, D. F.**

# PRESENTACION

LUIS GARCIA CARDENAS

Presidente del Instituto Nacional de  
Administración Pública.

El Instituto Nacional de Administración Pública ha cumplido sus veinticinco años de vida y de permanente preocupación por resolver los graves retos que la creciente y compleja sociedad mexicana plantea a la administración pública. El siete de febrero de mil novecientos cincuenta y cinco, en la ciudad de México, un destacado y prestigioso grupo de hombres dedicados al estudio del derecho administrativo y a la función pública, con una clara visión política y sentido histórico, decidieron crear este organismo con la esencial finalidad de estudiar y analizar la teoría y la práctica de las ciencias administrativas, con la precisa orientación de contribuir al inteligente desarrollo de las instituciones públicas mexicanas.

La inquietud de sus fundadores los llevó a incorporarlo al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en Bruselas, Bélgica, en un afán de conocer los adelantos

internacionales en estas ciencias.

Los estatutos que normaron sus objetivos y metas, comprometieron a este organismo a intercambiar las más valiosas experiencias en el campo de la administración pública, y a realizar los más serios esfuerzos por mejorar la organización y el funcionamiento de las instituciones gubernamentales de México, tanto en la Federación como en los Estados y en los Municipios.

El Instituto, en sus veinticinco años de vida, ha tenido cuatro Consejos Directivos. La generación fundadora determinó que los distinguidos catedráticos universitarios, Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, fueran Presidente y Vicepresidente, respectivamente, como primera fórmula de constitución, a quienes acompañó Alvaro Rodríguez Reyes en la Secretaría Ejecutiva.

En el mes de enero de mil novecientos

cincuenta y seis, el Primer Consejo Directivo editó la Primera Revista de Administración Pública, habiéndose a la fecha publicado hasta el número cuarenta. Se ha pretendido con esta revista adentrarse en las profundidades de la vida administrativa que, como iceberg, deja sólo visible la octava o décima parte de su masa total, estando enterrado el resto en los abismos de su vida interior. La revista ha conjugado los estudios de derecho administrativo y de la ciencia administrativa, tomando el derecho como heroico esfuerzo humano por normar su conducta, pero sin descuidar los vastos territorios no jurídicos de la administración, escasamente explorados, y de imprescindible conocimiento, como camino obligado para la construcción de nuestras modernas instituciones públicas.

La revista ha sido consciente de que el mundo de la administración no es sólo un territorio reservado a los juristas, sino el escenario propio y natural para los economistas, administradores, científicos, sociólogos, psicólogos, historiadores, prácticos de la actividad administrativa y, en fin, para todo preocupado y atento observador del espectacular fenómeno que hoy día constituye la administración pública en todos los países del mundo.

En la revista se ha dado cabida a las aportaciones teóricas de la ciencia administrativa, que no sólo constituyen en instrumento de conocimiento, sino también de eficacia y progreso. En igual medida, se han recogido las insustituibles experiencias prácticas de los administradores públicos, que aportan en forma irreemplazable la experiencia viva, sin la cual

ciertos hechos de la vida administrativa no podrían percibirse con claridad, sino a lo más, tenerse una ligera y deficiente idea, en menoscabo de la necesaria visión de totalidad de los órganos y funciones de la administración pública.

En los momentos en que el Instituto se convertía en uno de los mejores foros de estudio y análisis de la actividad administrativa, se recibe con beneplácito la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre de 1958, que otorgaba a la Secretaría de la Presidencia la responsabilidad y las atribuciones para abocarse a las actividades de mejoramiento y ordenación de la Administración Pública Federal.

A pesar de la insuficiencia económica y de la falta de medios adecuados para la investigación, el Instituto, gracias al ejemplar patriotismo y a la tenacidad de sus forjadores, se mantuvo fiel a los principios de su Acta Constitutiva que entre otros puntos sostiene: "El Instituto de Administración Pública será un organismo independiente dedicado exclusivamente a actividades científicas y técnicas. Procurará mantener cordiales y estrechas relaciones con las autoridades gubernamentales, sin menoscabo de la libre investigación, discusión y crítica de los problemas administrativos de México". Estos postulados han permitido que el Instituto participe con entera libertad en la discusión y crítica de los fundamentales problemas de nuestra administración pública, sin más compromiso que el amor a México, a sus instituciones y a la ciencia administrativa. El Segundo Consejo Directivo del Institu-

to fue presidido por Gustavo Martínez Cabañas, acompañándolo Alvaro Rodríguez Reyes como Secretario. En esta nueva etapa el Instituto continuó con su labor difusiva a través de la revista, participando además decididamente como pionero en el estudio de la ciencia administrativa, extendiendo su influencia académica con la participación en algunas actividades de la administración pública federal y haciendo sustanciales aportaciones en la investigación del vasto y fundamental campo del municipio.

En esta segunda etapa, el Consejo Directivo no sólo se limitó a fortalecer la investigación de nuestra realidad administrativa, sino que además participó en foros internacionales donde expertos de diversos países analizaban y discutían los más graves problemas de las administraciones públicas, y las más avanzadas tesis de la ciencia administrativa.

A Gustavo Martínez Cabañas le correspondió participar en la Comisión de Administración Pública, que se estableció en la Secretaría de la Presidencia en el año de 1965, bajo la dirección de José López Portillo. Esta Comisión tenía como esencial propósito la promoción y coordinación de la reforma administrativa. A la fecha, sigue siendo Martínez Cabañas un permanente actor de este proceso de reforma administrativa.

El Tercer Consejo Directivo, presidido por Andrés Caso, da un extraordinario impulso al Instituto, logrando que este organismo participara en el proceso de la reforma administrativa, siendo tal el éxito en este sentido, que desde entonces es miembro de su grupo asesor.

De Instituto de Administración Pública se convierte en Instituto Nacional de Administración Pública, al iniciar una profunda actividad de fomento y apoyo, al promover la instalación de Institutos Autónomos en las entidades federativas. Además, dada la solidez académica, el prestigio de sus integrantes y su vocación de servicio, este Instituto Nacional se convierte en un extraordinario órgano de colaboración para la formación de cuadros directivos en la Administración Pública Nacional.

Por otra parte, se fortaleció el intercambio de experiencias a nivel internacional, culminando con la formación de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, y con la celebración en nuestro país, en el año de mil novecientos setenta y cuatro, del Decimosexto Congreso Internacional de Ciencias Administrativas.

El Instituto, consciente de la trascendencia de su tarea, continuó con la publicación de su revista, editando obras sobre reforma administrativa, administración de personal, planeación y las memorias de los eventos más sobresalientes. Recordó al Presidente Plutarco Elías Calles, con un concurso a su memoria, como creador de instituciones. En mil novecientos setenta y seis, se estableció el Premio Anual de Administración Pública que entrega el propio Presidente de la República, publicándose los trabajos de las personas premiadas.

Hay que dejar constancia de que Andrés Caso fue el primer Presidente de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, y que Gustavo Martínez Cabañas fue elegido,

en mil novecientos setenta y cuatro, Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Al actual Cuarto Consejo Directivo le ha tocado en suerte orientar las actividades del Instituto a una activa participación responsable, en la medida de sus capacidades, en las tareas de la reforma administrativa emprendida por el Presidente José López Portillo. Este organismo, con un claro sentido histórico, es consciente de la trascendencia y de los inteligentes y patrióticos esfuerzos del Presidente de México por dotar a la sociedad mexicana de una administración pública poderosa, pero democrática y flexible, congruente y precisa, eficaz y justa, dinámica y permanente, participante en los procesos económicos y sociales, pero respetuosa de las libertades espirituales. En fin, una administración celosa por satisfacer las graves exigencias que reclama la justicia social y capaz de alcanzar la democracia junto a la eficacia, y la justicia junto a las libertades. En este ámbito de filosofía social y de respeto a la Constitución Política sustentado por el Presidente José López Portillo, el Instituto enmarca su actividad académica, colaborando, en la medida de sus posibilidades, con los serios intentos por dotar a México de una adecuada, justa y eficaz administración. El Instituto, además de coadyuvar al desarrollo y perfeccionamiento de las actividades administrativas, se ha comprometido con el Presidente de la República a colaborar en la ejecución de la fundamental quinta etapa de la reforma administrativa.

El Cuarto Consejo Directivo, consciente

de las profundas y sustanciales reformas que ha sufrido nuestra administración pública y con base en las experiencias acumuladas en estos veinticinco años, ha venido perfeccionando sus métodos de investigación, orientándolos hacia aquellos campos de mayor trascendencia e importancia para nuestras instituciones. De igual manera, ha puesto especial atención en su labor docente, habiéndose creado para tal efecto la Maestría en Administración Pública, contando con el apoyo de la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, y de la Organización de los Estados Americanos.

El Instituto Nacional de Administración Pública está consciente de su grave responsabilidad de avocarse a estudiar con seriedad la ciencia de la administración, como camino de participación en la moderna adecuación de las estructuras organizativas de nuestra administración pública, de acuerdo con las cambiantes exigencias de la sociedad a la que ha de servir. Este organismo desde su fundación fue sensible a la magnitud e intensidad de los cambios políticos, económicos y sociales que ha venido experimentando la sociedad mexicana, y a la necesidad de conseguir una mayor eficacia en la dirección de los programas políticos y administrativos. Es consciente, además, de la urgencia y conveniencia de coordinar órganos dispersos que, por su naturaleza y fines, coinciden en su actuación sobre unos mismos sectores sociales y económicos. Por estas razones, esta institución académica estudia con interés los sustanciales cambios que ha experimentado

nuestra administración pública federal a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a iniciativa del Presidente de México. Cambios tan sustanciales como son la reorganización de estructuras y de funciones de las dependencias de la administración pública federal centralizada; las relaciones de dirección entre los órganos centrales y las entidades paraestatales, mediante la figura jurídica y administrativa de la sectorización, instituida en la ley, con el fin de resolver el problema de la unidad y especialidad de nuestra moderna administración en aras de que el Estado imprima unidad y congruencia a la actividad que desempeña. Entidades paraestatales agrupadas y dependencia central coordinadora, forman un complejo organizativo unitario que preserva la unidad de la administración pública, respetando la variedad de estructuras administrativas, entrelazándolas de tal manera, que los fines individuales de éstas no se aparten de los grandes fines de administración, bajo el más estricto respeto a la legalidad.

Otro de los temas de estudio del Instituto es la desconcentración, contemplada en la ley como un sistema de organización administrativa de órganos centrales, que transfieren a órganos inferiores sujetos a su jerarquía, una esfera de competencia exclusiva, que puede consistir en un poder de trámite o de decisión. Pretendemos que este principio jurídico de organización administrativa se inserte en nuestro sistema democrático y federal, configurándose dentro de nuestro esquema filosófico y social, con la finalidad de servir desde la peri-

feria, a la sociedad mexicana. Son también temas de interés toda la filosofía y técnica del presupuesto por programas, como al igual, las técnicas de planificación económica y social, instrumentos administrativos y jurídicos que contemplan grandes valores políticos, económicos y sociales, y que tienen como finalidad ordenar inteligentemente las tareas del Ejecutivo Federal, en un marco de congruencia, eficacia, libertad y justicia.

Nuestro Instituto ha pugnado por un derecho administrativo mexicano ajeno a los modelos del estado gendarme que predominaron en Europa a principios del siglo XVII. Está convencido de que es cada vez más necesario que el Estado intervenga en las actividades de la economía y de la sociedad, por lo que no es posible sólo aceptar la intervención del Estado en los campos de seguridad, previsión social, relaciones exteriores y beneficencia pública. Tendrá que intervenir en las actividades del desarrollo económico y social. La libre concurrencia y la autodeterminación individual no serán más el campo que norme el derecho administrativo; ahora vendrá a normar las actividades de la administración, contemplando a los sectores público, social y privado, en el terreno económico y social, constituyéndose en agente transformador de nuestra realidad política y económica. El nuevo derecho administrativo mexicano nace a partir del fenómeno político, jurídico y económico que se produce por la creciente intervención del Estado, como en las permanentes actividades de planificación económica.

En las últimas décadas, el Instituto ha vis-

to con satisfacción cómo el Estado mexicano ha venido rechazando la filosofía del liberalismo económico que propugna por una política hacendaria orientada a satisfacer las necesidades indispensables para su conservación. Nuestro país ha venido adoptando las tesis de una nueva etapa en la historia del pensamiento político y económico de la humanidad, que reclama una creciente intervención del Estado ante el fracaso de las tesis del liberalismo que terminó por negar su principio de la libre competencia, reemplazándola por los nacientes monopolios industriales. Los mecanismos naturales en que se apoyaba el liberalismo económico, resultaron insuficientes e inadecuados para solucionar los graves desequilibrios sociales y económicos que empezaron a gestarse a partir de la concentración de grandes capitales en unas pocas manos. Este acaparamiento de riquezas y la creciente pauperización de grandes masas pusieron de manifiesto que el libre juego en la actividad económica no era el camino seguro para obtener un desarrollo económico y social sano.

El Estado mexicano ha intervenido no sólo para evitar los abusos de los acaparadores de la riqueza y de la industria, sino también para hacer frente a las nuevas exigencias económicas y sociales de la población. Este Instituto Nacional de Administración Pública se ha desarrollado bajo estos nuevos principios que conformen la intervención del Estado, sin caer en la falacia de que la justicia social y la libertad son valores que no se dan juntos, sino por el contrario, pensando que un país democrático con relaciones justas sólo

es posible en un marco de libertad y justicia.

Ante el fracaso de un centralismo político, económico y administrativo, causa de gravísimas injusticias sociales y desequilibrios económicos, el señor licenciado José López Portillo, Presidente de la República, ha emprendido una vasta reforma del aparato administrativo con objeto de imprimir unidad y congruencia a las tareas del ejecutivo, y de optimizar los recursos financieros y humanos como único camino inteligente para la solución de graves problemas que imprescindiblemente hay que aceptar como imperativo político y punto de partida de soluciones sensatas y realistas.

El Instituto Nacional apoya y difunde la reforma administrativa del Presidente de México, concibiéndola no como una reforma a las formas, sino a los contenidos esenciales, y como una seria valoración de principios éticos y constitucionales, capaces de dar solidez institucional, en el marco de nuestros derechos políticos fundamentales, a la totalidad de las acciones administrativas. La reforma administrativa, por su espíritu, es democrática y popular; nace de la Constitución y de la ideología revolucionaria; se orienta a fortalecer el federalismo; pretende dar firmeza a todo el cuerpo social; coadyuva a un desarrollo equilibrado y justo; pretende una acción gubernamental homogénea y congruente; se opone al autoritarismo ciego, despótico y antifederalista; exige eficacia y eficiencia, pero no por la eficiencia y eficacia mismas, sino como parámetros valorativos de optimización de hombres y recursos para la realización de una vida mejor en la libertad, en la moral política y

en la justicia. La reforma es una lucha constante contra los feudos administrativos y la deshonestidad. Quiere estructuras fuertes, pero permeables al pueblo, donde democracia y eficacia no sean valores opuestos para la permanente vigencia de nuestros valores nacionales y políticos, en una permanente adaptación a las necesidades populares bajo el faro de las libertades y la justicia.

Reforma Administrativa y Federalismo se comunican, siendo el puente el municipio, célula primordial del federalismo político y económico. Por esta razón, la reforma administrativa complementa y apoya a las reformas económica y política; lo económico, lo administrativo y lo político son elementos esenciales integradores de nuestro destino nacional.

El Instituto Nacional ha visto con beneplácito el hecho de que la reforma administrativa del Presidente de la República, pretende fundamentalmente concebir y ejecutar las tareas de la administración con base en los principios de la filosofía política y social contenidos en nuestra Constitución, respetando los valores fundamentales y superiores, para dotar a los hombres de todas las prestaciones vitales en el reinado de la libertad y de la justicia social. Sus contenidos esenciales se orientan fundamentalmente a resolver las legítimas demandas populares y las grandes exigencias que plantea la justicia social.

Independientemente del gran compromiso que el Instituto tiene con el programa de reforma administrativa, desarrolla permanentemente

actividades en el interior del país y en diversos foros internacionales, comunicando los avances de México en la ciencia administrativa y recogiendo las experiencias de este campo en los países en que México ha estado participando. De gran valor nos han resultado las enseñanzas de especialistas de otros países que el Instituto ha invitado con el fin de impartir conferencias y seminarios.

Los planes del Cuarto Consejo Directivo son, a la vez, ambiciosos y realistas. Aspira a crear un centro de documentación con la finalidad de proporcionar la adecuada información especializada a los estudiosos de México y del extranjero que la soliciten.

En materia de difusión continuamos publicando la Revista de Administración Pública y el Boletín Acción, que mes a mes informa sobre las variadas actividades del Instituto. Por otra parte, continuamos con nuestra labor editorial ofreciendo obras de autores mexicanos y, en algunos casos, de extranjeros. Otra de nuestras publicaciones son los cuadernos Praxis, que actualizan valiosa información de nuestros servidores públicos.

Una de las actividades fundamentales del Instituto la constituye el sistemático y programado trabajo en equipo que conjuntamente realizamos con los actuales treinta y un Institutos de los Estados, el Instituto Nacional intercambia con ellos experiencias y especialistas, y efectúa reuniones anuales de evaluación, tanto de Presidentes como de Secretarios Ejecutivos. Esto es, hacemos del trabajo en equipo nuestra forma de conducta docente y de investigación.

En un cuarto de siglo, el Instituto ha participado en las mejores causas de la administración pública, que radican en servir a los que sirven. Siempre ha estado presente como fiel testigo y actor comprometido en donde se prepare una tarea o se lleve a cabo un esfuerzo para el mejoramiento de la gran empresa nacional, y ha asistido con las más connotadas instituciones docentes y académicas y de investigación de todo el mundo, en las labores de construir, sostener e impulsar

las ciencias administrativas al servicio del ser humano, dando cuenta con el objetivo básico del Instituto: "conocer, desarrollar y comunicar la ciencia administrativa".

El Instituto Nacional de Administración Pública ha hecho del servicio a la sociedad, su fin superior. Quiere cumplir con eficiencia, eficacia y honestidad su tarea, buscando un permanente y trascendente desarrollo que le permita contribuir a lo que ha dedicado su existencia, eso es, servir a la sociedad mexicana.

# LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

GABINO FRAGA

Primer Presidente y Miembro del Consejo de Honor del INAP, México.

Ante la forma esporádica, desordenada y circunstancial como se ha venido creando en nuestro país esa compleja y abstrusa red de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, es urgente e indispensable un estudio integral que al analizar y profundizar en los aspectos de carácter político, económico, social y jurídico, precise cuáles son los objetivos nacionales que con aquéllos deban perseguirse para el perfeccionamiento de la administración pública y la satisfacción de las necesidades colectivas, así como para determinar su congruencia con el régimen constitucional del Estado Mexicano.

El presente trabajo será solamente una modesta aportación al estudio del aspecto jurídico que presenta la cuestión.

I. En primer término separaremos los casos de empresas estatales plenamente

centralizadas. La Constitución Federal ha sentado la base de algunas de esas empresas. Al establecer en su artículo 28, como monopolios a favor del Estado la acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía, implícitamente autoriza a la Secretaría de Estado para manejarlas y, así, la de Hacienda y Crédito Público administra la Casa de Moneda y la de Comunicaciones y Transportes, el correo, los telégrafos y la radiodifusión, empresas todas que quedan dentro del régimen burocrático de dicha administración centralizada.

II. Las empresas públicas que no son administradas en forma directa por el Gobierno Federal, han sido comprendidas en la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal bajo el título "Administración Pública Paraestatal".

En la legislación mexicana anterior no

existía un título genérico que comprendiera a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal (Leyes del 31 de diciembre de 1947, 1965 y 1970). En la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas (*D.O.* 4 de enero de 1966) se consideraron para los fines de ésta las comisiones, juntas, patronatos, instituciones y demás entidades creadas por la Federación, que posean o administren un patrimonio o presupuesto formado con fondos o bienes federales, así como los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal (Art. 2o).

Parece que el origen de la expresión "paraestatal" se encuentra por primera vez en las leyes fascistas italianas de los años de 1924-1926. Comentando esas leyes en la misma doctrina italiana, después de muchas discrepancias sobre el alcance de la expresión "paraestatal", parece que la opinión predominante es la de considerarla sin un valor jurídico preciso y sólo como un valor de nomenclatura.\*

El diccionario de la Lengua Española (19a. Ed., 1970) admite ya el vocablo "paraestatal" y lo refiere a los "organismos y centros que por delegación del Estado cooperan a los fines de éste *sin formar parte de la administración pública*".

Al usarse pues la expresión en la Ley Mexicana, se aparta del concepto etimológico

de la expresión que al pie de la letra dice: "es algo que no se confunde con el Estado porque camina lado a lado del Estado, paralelamente el Estado".\* También se aparta de la definición que da el diccionario de la Lengua Española, pues en ella se indica que los organismos paraestatales no forman parte de la administración pública.

Además, en la Ley vigente, la expresión "Administración Pública Paraestatal" carece también de un contenido jurídico, pues en ella se comprenden entidades de naturaleza muy diversas, como lo es la de los organismos descentralizados, la de las empresas de participación estatal, la de las instituciones de crédito, seguros y fianzas y la de los fideicomisos.

Por lo tanto, habrá de concluirse que la expresión "paraestatal" no corresponde al contenido de la acepción en que se emplea y que sólo debe tomarse como una expresión cómoda, aunque arbitraria y a veces inexacta, para denominar los organismos que, aún formando parte de la administración estatal, no se les considera como los tradicionales elementos de la Administración Centralizada.

III. Como antes se indica, dentro de esa administración paraestatal se consideran en primer término los organismos descentralizados a los que define como:

"Las Instituciones creadas por disposición del Congreso o, en su caso, por el

---

\* Ranelletti, *Instituto de Diritto Publico*, tomo I, p. 1980, 1931. D'lessio, *Diritto Amministrativo*, tomo I, p. 201. 1932. Vitta, *Amministrativo*, tomo I, p. 126. 1933. Zanobini, *Diritto Amministrativo*, tomo I, p. 147., 1936.

---

\* Cretella, *Diccionario de Derecho Administrativo*, São Paulo, p. 64., 1972. María Díaz, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, tomo I, p. 81.

Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten". (Art. 45.)

Surgen varios problemas de este precepto.

a) Uno de ellos es saber si el Ejecutivo puede otorgar personalidad jurídica a los organismos que cree.

Se ha sostenido que desde la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada el 31 de diciembre de 1947, quedó precisado que los organismos descentralizados podían crearse por decreto del Ejecutivo Federal y no sólo por la Ley.\*

Sin embargo, de acuerdo con la tradición jurídica en nuestro país, cuyas raíces se encuentran en el Derecho Romano, sólo una Ley expedida por el Poder Legislativo puede crear la personalidad de entidades públicas o privadas. Ese principio se encuentra expresamente admitido en la legislación positiva, como lo es el Código Civil Federal, según el cual son personas morales:

- "I. La Nación, los Estados y los Municipios.
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley.
- III. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal.

- IV. Las sociedades civiles o mercantiles.
- V. Las sociedades cooperativas mutualistas
- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan con fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidos por la Ley". (Art. 25.)

Como se puede ver, en ninguno de estos casos quedan comprendidos los organismos descentralizados y, por lo tanto, si se admite que el Ejecutivo puede otorgarles la personalidad jurídica, está invadiendo facultades legislativas puesto que adiciona y reforma la Ley Civil Federal en contravención a lo prevenido por el Artículo 72 inc. F., de la Constitución Federal.

Además, la creación de la personalidad de los organismos de que se trata debe ser congruente con el sistema constitucional que deja a la Ley la estructuración del Poder Ejecutivo, tal como se desprende del artículo 92 de la Carta Magna, según la cual para el despacho de los asuntos administrativos de la Federación, habrá el número de Secretarías que establezca el Congreso por una Ley. Es cierto que las Secretarías de Estado tienen el carácter de órganos políticos, pero el pensamiento del legislador es claro en el sentido de no facultar al Ejecutivo para organizarse por acto propio.

Por último, si se pretende que el Ejecutivo tiene competencia constitucional para organi-

---

\* Reglamento Interno de la Secretaría de Programación y Presupuesto, *Diario Oficial*, 18 de julio de 1977.

zarse, habrá que tener presente que, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXX, corresponde al Congreso expedir todas las Leyes que sean necesarias para hacer efectivas todas las facultades concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

b) Otra cuestión que surge de la definición que da el artículo 45 antes citado, es la relativa a la facultad del Ejecutivo para constituir el patrimonio de los organismos descentralizados. Para poder hacer tal cosa es necesario que, de acuerdo con el artículo 126 de la Constitución Federal, esté autorizada la disposición de los fondos públicos para usarlos como patrimonio de los citados organismos. Posiblemente no exista problema al respecto, pues si los presupuestos de egresos conceden las autorizaciones para los programas, objetivos y metas que habrán de realizarse por el Poder Público, se podrá aceptar que sí se cumple con el requisito constitucional.

En los recientes presupuestos se incluyen erogaciones de organismos descentralizados y empresas de participación estatal existentes, pero no se contemplan partidas individualizadas para la creación de esas nuevas entidades. En todo caso, el Ejecutivo debe de informar al Congreso de la Unión respecto a la creación que durante el año haya hecho de nuevos organismos y los fondos que se hayan destinado a su patrimonio.

c) También cabe preguntar cuál es el sentido que debe darse a la expresión del artículo 45 que se ha venido examinando,

cuando habla de "cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten". A falta de datos más precisos, que no se encuentren tampoco en la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, existen ya algunas reglas para el funcionamiento de esas entidades, como son las relativas a sus presupuestos anuales, contabilidad, endeudamiento y facultades para enajenar y gravar los bienes que se les haya asignado como patrimonio,\* pero indudablemente sería conveniente establecer los casos en que haya que otorgárseles autonomía técnica u orgánica, conciliándola con los poderes de control que se reserva la autoridad central.

d) Aunque en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal se señalan el objeto y fines de dichos organismos, indicando que deben ser para la prestación de un servicio público o social; la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación; la investigación científica y tecnológica; o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, es necesario señalar la autoridad pública que tiene las facultades para cumplir las anteriores finalidades, cuestión que se examinará posteriormente al estudiar los elementos que al respecto derivan del régimen

\* Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Arts. 2, 10, 15 y 24. Ley General de Deuda Pública, Arts. 4, 5, 13, 18 y 19 y sig. Ley de Bienes Nacionales, Arts. 23 y 53

político establecido por la Constitución Federal Mexicana.

IV. La Ley considera dentro de la Administración Pública Paraestatal a las empresas de participación estatal mayoritaria en las que el gobierno, organismos descentralizados, otra empresa de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito, de seguros o fianzas consideradas conjunta o separadamente, aporten o sean propietarias del 50% o más del capital social; o que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones que sólo puede suscribirlas el Gobierno Federal; o que a éste le corresponda nombrar a la mayoría de los administradores; o cuando tenga la facultad de vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente. Además, se considera que para los efectos de la Ley, serán empresas de participación estatal minoritaria cuando las entidades antes citadas posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél. (Arts. 46 y 48.)

De la misma manera que en los organismos descentralizados, en las empresas de participación estatal hay omisión de las disposiciones que se requieren por la alteración que en esas empresas se produce por el accionariado de los órganos públicos, como es el caso de las acciones alienables del Gobierno. "Hablar de acciones inalienables es incurrir en una flagrante contradicción en los términos. La acción por esencia es enajenable". En otros casos, el Estado es el único

socio y conforme a nuestra legislación mercantil para la constitución y subsistencia de la sociedad, se requiere de un mínimo de cinco socios, sin contar los problemas que surgen en lo que se refiere a la asamblea de socios y la constitución de los consejos de administración.

Por esas razones el distinguido mercantilista Roberto Mantilla Molina, de quien son las observaciones anteriores, concluye sugiriendo la conveniencia de ampliar el contenido de la legislación sobre empresas públicas para no limitarlo a establecer un control, sino fijar las formas jurídicas que tales empresas pueden revestir, declarar las normas de la legislación común que les sean aplicables y dar las que correspondan a su naturaleza pública.\*

V. Las Leyes han establecido control sobre organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Este régimen se encuentra compuesto de los siguientes elementos:

1. Agruparse por sectores definidos a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que designe como coordinador del sector correspondiente. (Arts. 50 y 51.)

2. Inscribirse en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

3. Someter a esa Secretaría sus presupuestos y programas anuales de operación.

---

\* Sociedad de Estado. Estudios de Derecho Público Contemporáneo. Fondo de Cultura Económica y UNAM., 1972.

4. Organizar sus sistemas de contabilidad, control y auditoría internos, de acuerdo con las disposiciones que dicta dicha Secretaría.

5. Publicar anualmente sus estados financieros, previamente autorizados.

6. Ser vigilados, en el caso de empresas de participación estatal minoritaria, por un comisario designado por el coordinador del sector. (Ley de Org. y Emp.)

De esos elementos surgen las siguientes observaciones:

En primer lugar, no deja de ser problemático el control que pueda realizarse en cada sector, ya que siendo tan numerosas las entidades sectorializadas, seguramente será difícil la intervención y conocimiento de cada una de ellas por el coordinador del sector.

Vale la pena meditar sobre la posibilidad de que sólo queden incorporadas al sector correspondiente aquellas empresas públicas creadas directamente por el Gobierno Federal y aquellas que, aunque sean creadas en forma indirecta, realicen actividades básicas y fundamentales para la economía del país, tales como las instituciones nacionales de crédito, seguros y fianzas, las siderúrgicas, las de fertilizantes, aeronaves, etc., posibilidad que ha iniciado la Secretaría de Programación y Presupuesto en la publicación de las listas de dichos organismos. (D.O. 11 de octubre de 1979.)

En segundo lugar, parece que no es conveniente admitir que las sociedades anóni-

mas de participación estatal que siguen teniendo el carácter de sociedades mercantiles, tengan que sujetarse en sus presupuestos, catálogo de cuentas y contabilidad, a las instrucciones que reciban de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Hasta ahora no ha sido posible conocer con exactitud la eficacia de los diversos sistemas de control que sobre organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se iniciaron en la Ley respectiva del año de 1947 y que se continúan hasta la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

VI. El reconocimiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se ha efectuado en los artículos 123 fracción XXXI y 93 de la Constitución. El primero encarga a las autoridades federales la aplicación de las leyes de trabajo, tratándose, entre otras, de "empresas que son administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal" y el segundo de los citados dispone que, "cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado y a los jefes de departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivas ramas o actividades".

Sin embargo, ese reconocimiento no puede ser suficiente para justificar en cada caso la creación de aquellas entidades. Por ello,

se hace necesario tomar en cuenta el régimen político, económico y jurídico del país, ya que es distinta la situación de un régimen de libre empresa a la de uno de economía mixta o al de economía totalitaria.

Para adentrarnos en esta cuestión es necesario examinar los preceptos constitucionales que configuran el régimen económico y político que se ha tratado de establecer para nuestro país, al determinar las facultades del Poder Público para intervenir en su desarrollo.

En el artículo 27 se establece la facultad de la Nación:

a) Para establecer reservas nacionales en materia minera, lo que funda la creación de la Comisión de Fomento Minero y de Consejo de Recursos Minerales.(Ap. 4o.)

b) Para llevar a cabo en forma exclusiva la explotación del petróleo, carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, facultad que funda la existencia del organismo denominado Petróleos Mexicanos y del Instituto Mexicano del Petróleo (*id*).

c) Para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, que es la base para la existencia de la Comisión Federal de Electricidad y sus filiales (*id*).

d) Para la explotación de minerales radiactivos y combustibles nucleares, que ha originado la creación del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, Uranio Mexicano (URAMEX), etc.

e) Para el desarrollo equilibrado del

país y mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana ( CONASUPO), y el fomento de la agricultura (Productora de semillas, Comisiones del maíz y otras). (Ap. 2.)

En el artículo 73 se otorgan facultades al Congreso:

a) Para crear establecimientos de salubridad y asistencia pública, lo que autoriza el establecimiento de hospitales e institutos médicos. (Frac. XVI).

b) Para establecer institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Consejo Nacional de Fomento Educativo, etc.). (Frac. XXV.)

En el artículo 123 se autoriza:

a) La creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los trabajadores (INFONAVIT). (Frac. XII.)

b) La creación del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. (Fracs. A-XXIX y B-XI.)

A parte de todas esas facultades expresas, se ha considerado aun en los regímenes de más extremado liberalismo, que el Estado debe, por su propia naturaleza, satisfacer necesidades colectivas en el caso en que la actividad sea tan general, de tal magnitud o tan desprovista de una compensación adecuada, que no haya empresa privada que pueda interesarse en realizarla. En este caso se encuentran comprendidos todos los organismos cuyo objetivo es la prestación del servicio de defensa nacional, de policía,

de crédito (agrícola, de obras públicas), de seguros y fianzas, y en general, de infraestructura, como son comunicaciones y transportes, servicios portuarios, marítimos y aéreos, de irrigación, protección a indígenas, aprovechamiento de zonas áridas, etc.

Todo lo anterior demuestra que, bien por facultades exclusivas expresamente consignadas en los textos constitucionales para la creación de empresas públicas, o bien por las que derivan de la propia naturaleza del Estado, el régimen político de México se ha ido apartando del régimen económico de libre empresa y poco a poco los hechos lo han ido convirtiendo en un régimen de economía mixta.

Sin embargo, los gobiernos se han guiado en otros muchos casos por razones prácticas, como son acelerar el desarrollo nacional, aumentar la productividad, propiciar el empleo, abrir fuentes de crédito, diversificar las fuentes de ingresos, reducir el excesivo aumento de importaciones, etc.; pero el jurista no puede dejar de tener presente que el régimen legal del Estado Federal Mexicano es un régimen de Constitución rígida, en que los Poderes Públicos sólo pueden actuar en virtud de facultades expresas y limitadas. (Art. 24.)

Fuera de las autorizaciones expresas a que antes se ha hecho alusión, se ha tratado de justificar otras intervenciones estatales diciendo lo siguiente:

“En el caso de México, la filosofía política, económica y social, consagrada en la Constitución, hace del Estado el prin-

cipal impulsor del desarrollo socioeconómico del país, de tal manera que no se concibe un programa de desarrollo sin la promoción del Estado.

En efecto, el artículo 3o., de la norma fundamental concibe a la democracia no solamente como estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, de carácter nacional en cuanto atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra cultura, contribuyendo a la mejor convivencia humana, con aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, el interés general de la sociedad y, sustentando los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres.

En suma, al ser México un Estado Constitucional de Derecho, la administración pública encuentra en la Carta Magna el sentido que debe guiar su actividad, mismo que obliga por igual a los gobernados. De ahí que la acción promotora del Estado mexicano tenga su fuente en la Constitución y pueda manifestarse en la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que por su número y la naturaleza básica de las actividades que realizan, influyen en forma decisiva en la economía nacional. Es pues, la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, la que hace posible la intervención del Estado".\*

Es indudable que, como se dice en la opinión transcrita al expresarse en los términos en que lo hace el artículo 3o., la Constitución de nuestro país marca el sentido que debe guiar la actividad del Estado mexicano, pero también es indudable que el mismo sistema constitucional de garantías individuales impone un límite a la acción del Estado, obligándolo al respeto de la libertad de las personas para ejercer la industria y comercio que más les acomode y para combatir y castigar todo acto que evite la libre concurrencia en la producción, industria y comercio, como la evitan con seguridad las empresas creadas por el Estado, que gozan de privilegios que no tienen las empresas privadas.

Será necesario que, por disposiciones constitucionales, se fijen las respectivas zonas de acción del Estado y de la iniciativa privada.

Para concluir este trabajo es conveniente concretar algunas observaciones que de él se derivan:

1. Debe expedir el Congreso una Ley en la que a semejanza de lo dispuesto en el artículo 23 del Código Civil Federal, se reconozca el carácter de personas morales a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal ya existentes o las que en lo futuro se constituyan legalmente. De esta manera no se significa

que sea el Congreso el que debe crear esos organismos, como tampoco es necesario que intervengan en la constitución de sociedades mercantiles.

2. Es necesario que, a pesar de las dificultades que implica, se expida una Ley que fije objetivos y finalidades congruentes con la realidad del país y con el régimen constitucional que hayan de perseguirse con la creación de aquellos organismos y sociedades, y establezca lineamientos generales con flexibilidad adecuada para estructurarlos y conciliar la libertad de su actuación y los controles a que están sometidos.

Esa ley debe tratar por separado los organismos y empresas que sean simplemente medios para que el Estado regule la actividad privada y aquellas que constituyan verdaderas empresas estatales comerciales o industriales, entre las que existen algunas que se han constituido por ser de explotación exclusiva del Estado y que en esa virtud no deben clasificarse como paraestatales, aunque sean descentralizadas.

3. Debe continuarse la depuración que ha iniciado la Secretaría de Programación y Presupuesto para liquidar todos los organismos que sean inefficientes, que estén duplicados o que no correspondan a actividades propiamente estatales.

4. Asimismo, debe meditarse la conveniencia de la desincorporación del ámbito de la administración pública de todas aquellas empresas de participación estatal que no las haya formado directamente el Gobier-

---

\* Chanes Nieto. Adm. Pub. t. II. UNAM.

no Federal y sólo incluir en el sector correspondiente las que se han indicado en el punto IV de este trabajo, o sea, las que realicen actividades fundamentales para la economía del país.

Es más natural que instituciones como Nacional Financiera, que ha contribuido en muy buena parte a la integración de empresas de participación estatal, así como otras organizaciones públicas que también han intervenido en otras empresas de la

misma índole, sea las que las coordinen y controlen ya que estarán siempre en mejores condiciones y aptitudes de hacerlo que las Secretarías de Estado como cabezas de sector. Así quedarían fuera de éste, empresas como las dedicadas a fabricación de estufas, refrigeradores, cajas de cartón, las embotelladoras de refrescos, las administradoras de madererías y otras más, las cuales en su totalidad deben eliminarse de los organismos públicos.

# LA ADMINISTRACION PARAESTATAL

ANDRES CASO

Ex Presidente y Miembro del Consejo de Honor del INAP. México

En naciones como la nuestra difícilmente se puede estar en desacuerdo con la afirmación de A.H. Hanson, en el sentido de que todo el proceso de desarrollo de un país puede ser descrito como una empresa pública<sup>1</sup>. En efecto, la empresa descentralizada es tal vez el mejor instrumento político, administrativo, económico, con que cuenta el Estado moderno en su lucha por el desarrollo; ahora bien, paradójicamente, es también el más indeterminado, el más indefinido de sus organismos. Tanto en las naciones altamente industrializadas como en los países pobres, se discute qué es la empresa pública, cuáles son sus campos de acción, qué marco jurídico la contiene, qué alcances económicos y qué consecuencias políticas tiene su actuación;

en suma, cómo puede ser definida. Por lo demás, todo parece hacer pensar que no existe un acuerdo generalizado en las respuestas a estas cuestiones.

La empresa pública es un mecanismo del siglo XX. Nació en el momento en que el mundo estaba convulsionando por la revolución soviética y por las consecuencias de la Primera Guerra Mundial. Estos acontecimientos y la crisis del capitalismo de 1929 obligan a los estados nacionales a buscar soluciones autónomas, efectivas, para llevar a cabo planes y programas de desenvolvimiento económico y social. La empresa pública nació como su propio nombre lo indica, con una ambigüedad. Es una empresa, es decir, el inicio de una actividad y, en una de las acepciones de la palabra, también una organización mercantil. Al mismo tiempo, sin embargo, es pública, lo que significa propiedad del pue-

---

1 A.H. Hanson, *La empresa pública y el desarrollo económico*. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1978, p. 143.

blo a través del Estado, con todas las consecuencias políticas, económicas, sociales que esto puede tener. La denominación "empresa pública" indica, pues, una dualidad que examinaremos a lo largo de esta exposición.

Las presiones de los grupos políticamente radicales, o la propia participación de estos grupos en los gobiernos europeos, propiciaron como soluciones las incipientes empresas públicas.<sup>2</sup> Los efectos de la gran crisis de 1929 que sacudió al sistema capitalista es, sin embargo, lo que demuestra que estas empresas que habían comenzado a aparecer pueden ser una solución, una respuesta a la necesidad del Estado moderno de participar en el desarrollo e incluso dirigirlo.

México es en muchos aspectos un precursor de la empresa pública; las experiencias mexicanas en este sentido han sido siempre ejemplares. Baste recordar que la gran revolución social de 1910 trajo como consecuencia la Constitución de 1917, que dejó sentadas las bases para una acción que permitió al Estado actuar directamente en la economía al limitar la esfera de la propiedad privada. Puede afirmarse que es esta base constitucional lo que va a permitir lo que los estudiosos han llama-

do la reconstrucción nacional de la década de los veinte y, más tarde, las grandes expropiaciones y nacionalizaciones de los años treinta y cuarenta. En efecto, cuando el país busca su reconstrucción acelerada, a la vez que sentar los principios de un desarrollo económico con justicia social, postulado fundamental de la lucha armada, el Estado revolucionario acude fundamentalmente a la creación de empresas públicas, no sólo al sector central. Es importante tener presente que sólo una vez institucionalizada la acción de los primeros organismos descentralizados, éstos pasan a formar parte del sistema central de gobierno: la agilidad administrativa requerida inicialmente sólo podía ser alcanzada por la empresa paraestatal.<sup>3</sup>

Entre 1924 y 1928 el gran fundador de instituciones que es Plutarco Elías Calles, creó la infraestructura orgánica de lo que hoy conocemos como el sector paraestatal mexicano: la Comisión Nacional de Irrigación, la Comisión Nacional de Caminos, el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, los Bancos Agrícolas Ejidales, etc., son algunas de las instituciones que permitieron establecer las bases del desarrollo económico (más tarde algunos de estos organismos pasaron a formar parte del sector central del gobierno). El periodo del presidente Cárdenas tomó una de las decisiones trascendentales de

---

2 La "Viena Roja" de los primeros años veinte es tal vez el mejor ejemplo. La social democracia radical en el poder no realiza la revolución socialista, pero propone una serie de modalidades "mixtas" de actuación del Estado en la economía que favorece al apoyo de grandes sectores populares. Incluso en la producción agrícola, el gobierno austriaco llega a proponer empresas estatales de comercialización. Ver: G.D.H. Cole, *Historia del pensamiento socialista. Comunismo y social democracia (1914-1931)*. Primera parte, vol. V, 2a. edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, pp. 196 y 55.

---

3 Ver, por ejemplo: Jean Meyer, Enrique Krauze y Cayetano Reyes, *Historia de la revolución mexicana. Período 1924-1928: La reconstrucción económica*, El Colegio de México, 1979; Ana María León de Palacios, *Plutarco Elías Calles, creador de instituciones*. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1975.

política económica para el desarrollo del país: la expropiación de los bienes de las compañías petroleras y la creación de la empresa pública Petróleos Mexicanos. La nacionalización de los ferrocarriles y la creación de la Comisión federal de Electricidad consolidaron la estructura de la administración paraestatal.<sup>(4)</sup>

La empresa pública aparece, pues, para resolver los grandes problemas del desarrollo; es, en consecuencia, una estructura particularmente sensible a los designios del Estado, puesto que es éste quien determina los objetivos del desarrollo y las conductas para alcanzarlos de acuerdo con factores de la más diversa índole, entre los que se destacan los aspectos políticos. Esta es quizá la razón por la cual la empresa pública vive permanentemente en medio de grandes indefiniciones que, sin embargo, muy rara vez obstaculizan su trabajo y más bien le permiten una flexibilidad que le hace posible alcanzar metas muy complejas que la administración central no podría emprender siquiera.

Esta indefinición esencial puede ser examinada, a nuestro juicio, a través de cinco aspectos:

1. Político
2. Jurídico
3. Económico

<sup>4</sup> La creación, también en los años veinte, de los "entes" mussolinianos tiene el fin corporativo de la política económica fascista. No es sino hasta mucho más tarde, 1934, que se crea la Autoridad del Valle del Tennessee, como organismo público norteamericano destinado al desarrollo regional; posteriormente se fundó la Casa del Mezzogiorno para promover el desarrollo del Sur de Italia. Francia e Inglaterra conocen una gran actividad del Estado sólo después de la Segunda Guerra.

#### 4. Administrativo

#### 5. de Evaluación

1. *La indefinición política.* La empresa pública es una modalidad de apropiación colectiva de medios de producción que podrían estar en manos de particulares. Como respuesta política, es un medio de satisfacer la urgente y creciente demanda de igualdad económica. Ahora bien, la acumulación privada de capital es obviamente incompatible con la igualdad económica, de ahí que el Estado moderno intervenga en campos consagrados tradicionalmente a la actividad privada.

Sólo que esta intervención económica tiene un carácter fundamentalmente político, porque inserta en una sociedad de libre empresa una modalidad de propiedad social. La ampliación de las actividades económicas del Estado es apenas discutible aun en los países desarrollados; en las naciones de industrialización incipiente es indispensable. En México particularmente no podía existir otra alternativa dadas nuestras condiciones históricas. Manuel Gómez Morín, uno de los fundadores del Banco de México y del Banco de Crédito Agrícola, así como del conservador Partido Acción Nacional escribía en 1928:

"En los últimos años, casi la única fuente de capital ha sido el gobierno. Los bancos antiguos han acudido a esa fuente para rehacerse. El de México y el de Crédito Agrícola proceden de ella, y para toda empresa de cierta cuantía que se proyecte, inevitablemente existe la tendencia a pensar en obtener del Estado el capital suficiente. Los bancos, por su falta de capital, por su funcionamiento

primitivo, o por las mismas condiciones de su naturaleza en otros casos, no pueden ser fuente directa de capital y ni siquiera han podido reunir en la forma elemental del depósito los capitales dispersos del público. Los bancos extranjeros, así como las empresas extranjeras, sólo desarrollan los negocios que les interesa desarrollar, cuando les interesa hacer ese desarrollo y como conviene a sus planes que no siempre coinciden con los planes mexicanos, con los mejores deseos de México. De este modo, el Estado se ve sujeto, si quiere fomentar la economía, al enorme esfuerzo de estar refaccionando, en épocas críticas, negocios enormes: la explotación de los recursos naturales del país sigue quedando fuera del control económico de México, y una multitud de empresas útiles o necesarias no se acometen o se acometen sólo defectuosamente.<sup>5</sup>

"El desarrollo sigue, pues, un camino paralelo al del ensanchamiento del papel económico del Estado —comenta Jean Meyer—. Principal instrumento de capitalización de los recursos financieros, poder regulador, principal interlocutor con los grupos internacionales, el Estado se presenta inevitablemente como único intérprete del interés público, y empieza a definirse en esos años como una institución *sui generis*, con responsabilidades económicas directas y muy amplias, provisto de una autoridad peculiar.<sup>6</sup>

El Estado ha sido, pues, en nuestro país y en muchas otras naciones, el promotor y responsable principal del desarrollo, y esta

responsabilidad la enfrenta sobre todo a través de la empresa pública. El haber renunciado a su papel tradicional de vigilante de los procesos sociales; el haberse convertido en "empresario del desarrollo" y el único intérprete legítimo del interés público, ha traído al Estado moderno múltiples consecuencias, algunas de las cuales no siempre actúan en su favor, porque si bien, por ejemplo, adquiere algunas de las ventajas de la actividad privada, debe renunciar a algunas de sus prerrogativas y con frecuencia someterse íntegramente a la legislación aplicable a la empresa privada. Por otra parte, al convertirse en patrono, deja automáticamente de ser intermediario en los conflictos de clase. Todo ello hace más compleja aún su tarea. Así, la empresa pública es un instrumento político que el Estado maneja de acuerdo a los intereses colectivos; de ahí su indefinición en este campo. La empresa pública se discute vivamente en las plataformas ideológicas de los partidos políticos o suele ser víctima de gobiernos dictatoriales; recuérdese la "privatización" que sufrió Argentina en los últimos años del gobierno peronista y, más acusada aún, en el periodo posterior de gobiernos militares. Mucho más recientemente, hemos sido testigos de la discusión en el interior de la coalición francesa de izquierda que concernía a la mayor o menor cantidad de las empresas de Estado; igualmente, hemos presenciado el caso doloroso de Chile en que el gobierno de Pinochet, surgido del golpe militar de 1973, devolvió todas las empresas públicas a sus antiguos poseedores particulares, a menudo

5 Citado por Jean Meyer (et al.), *op. cit.*, p. 286.

6 *Ibid.*, p. 289

corporaciones transnacionales. El Partido Conservador inglés llegado al poder en 1978, inició su gobierno renunciando a manejar varias empresas públicas de gran importancia. Es pues, la empresa pública, una posición política en la medida en que el Estado esté actuando como dueño de medios de producción mientras que la libre empresa se opone a que intervenga en un campo que cree de su exclusiva competencia.

¿Qué ha hecho el Estado actual con esta capacidad de decisión política? Ha seguido varios caminos: el de la empresa pública total es el de la solución soviética, china o yugoeslava, con los matices que pueden existir entre estas modalidades. Es decir, si adoptamos la solución única de empresa pública, la meta es el socialismo, aunque, comenta Hanson, "... la mayoría de quienes han experimentado el comunismo sin caer bajo su encanto o quienes se han tomado el trabajo de estudiarlo objetivamente para alcanzar metas económicas similares, es porque no están convencidos de que el progreso material que lo hace posible valga los sacrificios mentales, morales y, ciertamente, materiales que el sistema exige de sus adeptos. Con todo, no es posible ver con entusiasmo los intereses febres, esporádicos, corruptos y desequilibrados que hacen la mayoría de los países que han proclamado su devoción a la libre empresa; ya sea por convicción genuina o por amor al dólar".<sup>7</sup>

El otro camino pudiera ser el de la econo-

mía mixta con los distintos grados que puede tener, de tal modo que permita, mediante la empresa pública, la participación muy directa del Estado en el desarrollo económico y la defensa de los intereses básicos de una Nación, sin los grandes sacrificios que imponen los otros caminos. Sin embargo, la solución política de la economía mixta tampoco tiene el camino allanado.

*La indefinición jurídica.* Parecería que ante la necesidad de actuar, el Estado ha respondido creando los organismos públicos; con ello ha rebasado los moldes jurídicos que han venido apresuradamente a la zaga tratando de normar las decisiones políticas y administrativas. Personalmente Guy Braibant, el teórico francés de la empresa pública, comentaba que afortunadamente esas decisiones no se habían podido normar oportunamente y que en consecuencia los políticos y los administradores habían resuelto los problemas sobre la marcha creando las empresas públicas que requiere el desarrollo.

Por lo demás, no existe consenso en cuanto a los marcos jurídicos que rigen las actividades de las empresas públicas. Se cita frecuentemente a México, a Turquía y a la India, como países que han tenido experiencias positivas al respecto; nada que ofrezca más diferencias, sin embargo, que los respectivos marcos jurídicos. Nosotros sabemos que no es sino hasta últimamente que el marco jurídico de la administración pública mexicana ha quedado establecido. En enero de 1977 el gobierno del presidente López Portillo señala en la Ley Orgánica de la Administración

---

7 *Op. cit.*, p. 220

Pública Federal, en el título tercero, capítulo único, en los artículos 45o. y 46q, las definiciones de lo que considera como administración paraestatal y engloba, en consecuencia, toda la administración descentralizada:

"ARTICULO 45.— Dentro de la Administración pública paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

ARTICULO 46.— Dentro de la Administración pública paraestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3º de esta Ley, *considerados conjunta o separadamente*, aporten o sean propietarios del 50º/o o más del capital social".

Este último inciso es fundamental porque establece el procedimiento mediante el cual el Gobierno Federal puede ampliar sustancialmente sus mecanismos de control y sus mecanismos de participación en el desarrollo. El Estado tiene en su mano el instrumento jurídico para englobar a un enorme sector de la economía y, de esta manera, conducir el desenvolvimiento de acuerdo a los intereses públicos. Nuevamente México vuelve a ser precursor en el mundo en cuanto a empresas de Estado.

Sin embargo, no todos los problemas están resueltos. Irma Cué de Duarte, especialista en esta materia, en su importante ponencia presentada a la mesa redonda. "Las empresas públicas en América Latina", concluye que:

"En México, el concepto de empresa pública como tal, no se maneja legislativamente; dentro de la descentralización se utilizan los conceptos de organismo público descentralizado, empresa de participación estatal mayoritaria o minoritaria, asimilada y fideicomiso, y se denominan en términos genéricos como entidades de la administración pública paraestatal.

"No existe disposición constitucional que faculte expresamente al Congreso de la Unión o al Titular del Ejecutivo Federal a expedir leyes o decretos, respectivamente, creando organismos descentralizados y por cuanto a las otras entidades, el Estado se somete a las formalidades establecidas en el derecho común, independientemente de sus controles internos.

"Se elevan a rango constitucional las disposiciones relacionadas con el control de

las empresas; sin embargo, otras partes de su proceso operativo, como la administración, se regulan por leyes secundarias.

"Se presenta la necesidad de recopilar las disposiciones aplicables a entidades paraestatales en una publicación para su pronta consulta y manejo de información legislativa".<sup>8</sup>

El Dr. Chanes Nieto, uno de nuestros más destacados investigadores en el campo de la administración pública, señala la incongruencia de una serie de medidas legislativas aplicables a la empresa pública. La multiplicidad y heterogeneidad de las disposiciones jurídicas acarrean consecuencias que implican: "Indeterminación conceptual y falta de caracterización de las diversas instituciones paraestatales. Por lo mismo, son imprecisos los objetivos a satisfacer por los diversos tipos; los casos en que deben crearse por Ley y aquellos en que pueden serlo por Decreto; los motivos para recurrir a las especies contempladas en la Ley General de Sociedades Mercantiles o en otros ordenamientos, así como la razón para optar entre ellas; los fundamentos para regir las relaciones con sus servidores en ocasiones por el apartado A) y en otras por el apartado B) del artículo 123 de la Constitución, regulación a la que se aúna el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, con la consiguiente disgregación

de la función de personal y graves impedimentos para establecer un sistema homogéneo al respecto; el porqué y para qué se decide incluir entre sus órganos directivos a un consejo, junta o comité; el fundamento de los diversos controles vigentes; la base para aplicar normas de derecho público en algunos casos o determinados aspectos y en otros de derecho privado".<sup>9</sup>

La reunión sobre "Las empresas públicas en América Latina" realizada en México en noviembre de 1978, produjo un buen número de trabajos sobre la indefinición jurídica; de su lectura se desprende que las mismas preocupaciones son compartidas por los legisladores uruguayos, brasileños, peruanos, norteamericanos, canadienses; esto significa que no está definido el marco jurídico de la empresa pública. En México lo hemos circunscrito en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y esto es un avance importante. Como hemos visto, sin embargo, las deficiencias jurídicas no han sido obstáculo para el desarrollo acelerado de la empresa pública.<sup>10</sup>

**Indefinición económica.** Tradicionalmente la empresa pública está destinada a cubrir aquellos renglones que se consideran básicos para el desarrollo económico, o que se

9 José Chanes Nieto, "Insuficiencia del marco jurídico de la denominada administración pública paraestatal en México". En *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, núms. 8-9, México 1979, p. 163.

10 Consultense los núms. 8-9 de la *Revista Latinoamericana de Administración pública* (México, 1979) que recogen los trabajos de la mesa redonda destinados al tema "El Estado y las empresas públicas".

8 Irma Cué de Duarte, "La empresa pública. Referencias constitucionales y su inclusión en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". En *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, núms. 8-9, México 1979, p. 158

piensan de indispensable control estatal, por su carácter evidentemente político o estratégico. No existe, sin embargo, ningún campo económico que pueda considerarse, al menos en teoría, estrictamente privativo de la iniciativa particular y en el que el Estado no pueda intervenir. "Aun en la perspectiva desde la cual la función del Estado es solamente la de proporcionar 'servicios básicos' pueden hallarse muchas buenas razones tales como la provisión de empleos, el ahorro de divisas, la diversificación de la economía, la adquisición de nuevas herramientas para el trabajo y la administración, etcétera, para que el Estado invada también las industrias de bienes de consumo".<sup>11</sup>

En México, el Reglamento en Materia de Petroquímica constituye uno de los mejores ejemplos de la decisión estatal de intervenir en la economía. Después de establecer que corresponde a la Nación en exclusiva "la elaboración de los productos que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, que sean resultado de los procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química importante . . .", etc., el Reglamento establece en su artículo tercero que "La elaboración de aquellos productos de la industria petroquímica (...) que a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional, previa opinión de la Comisión Petroquímica Mexicana, tengan un interés económico o social fundamental para el país, será llevada a cabo por la Nación por

conducto de Petróleos Mexicanos . . ." Así pues, ¿en qué campos debe intervenir el Estado a través de sus empresas? En todos, en tanto sean determinados por un interés nacional.

Dentro de este concepto de empresa pública, la sistemática enumeración que se hace en el libro coordinado por Alejandro Carrillo, *Las empresas públicas en México*, del cual es autor cor Irma Cué, Gloria Brasdefer y otros brillantes investigadores, es muy explicativa: "Entre los objetivos que el Estado persigue en México al participar activamente en la vida económica y social del país, se cuentan: acelerar el desarrollo nacional; aumentar la productividad y el empleo; elevar el nivel de vida; abrir fuentes de crédito; facilitar los procesos de reforma agraria y de redistribución de la riqueza; proporcionar servicios básicos que faciliten el desarrollo industrial (como la energía eléctrica, el agua, los transportes y las comunicaciones, etc.), reducir el grado de dependencia en que se encuentra el país con respecto al capital y a la dirección extranjeras; facilitar la expansión y diversificación del comercio exterior; suministrar un servicio necesario que tal vez no sería lucrativo o resultaría excesivamente caro si lo explotase una empresa estrictamente privada; o bien, garantizar el control gubernamental de algunos sectores de la economía considerados como estratégicos para el adecuado cumplimiento de los objetivos de política que establece la Constitución".<sup>12</sup> Alejandro

---

11 Hanson, *op. cit.*, p. 213

---

12 Alejandro Carrillo Castro (Coord.), *Las empresas públi-*

dro Carrillo define, con el rigor académico que es una característica de todos sus trabajos, la acción de la empresa pública como una acción universal. En ese sentido, creo que es esencial la tradicional posición política del gobierno mexicano.

**Indefinición administrativa.** La estructura *sui generis* que es la Empresa Pública, debida precisamente a su reciente aparición, conforme una cierta organización administrativa de un modo que todavía no le pertenece por derecho propio. En ocasiones ha tomado sus modelos administrativos del sector público central (esto es más frecuente en los países en desarrollo); en ocasiones los ha tomado de las empresas privadas. Muchas veces se trata de una combinación de ambas. Todo esto propicia la existencia de muy diversos modelos administrativos según la tradición de cada país e incluso, dentro de un solo país, según el caso y la historia de cada institución. Se plantea, sin embargo, en todos los casos, la disyuntiva que siempre ha condicionado a la empresa pública: libertad para actuar dentro de políticas globales o actuación dentro de márgenes estrictos señalados por controles incluso a priori de sus decisiones.

La alternativa parece estar entre la oficina burocrática y la empresa de lucro. Entre esos dos extremos, la empresa pública tiene que funcionar y regirse en un difícil equilibrio. Si el concepto de oficina burocrática prevalece,

cas en México. Su importancia en el sector industrial y comercial. Bases jurídicas su acción. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1976.

los controles estatales son tan rígidos que pueden nulificar a la empresa pública convirtiéndola en una oficina más. Si domina el concepto de empresa privada mercantil, la empresa pública pierde su liga con el Estado y renuncia a la razón misma de su existencia: ser un instrumento político de desarrollo. En consecuencia, la empresa pública debe tener una estructura administrativa que se sujete a los controles del Estado, pero que le permita cumplir con sus propios objetivos. Al mismo tiempo, debe tener la flexibilidad administrativa y la libertad de acción necesarias para manejarse con mayor eficiencia que las oficinas tradicionales burocráticas.

Parecería que esta ambigüedad podría ser resuelta con facilidad. No es así. No existe aún una solución satisfactoria a esta situación dual. Francia, por ejemplo, ha ido desde el concepto de que la empresa pública perteneció a la Nación, y no al Estado, en los años cuarenta, hasta un control tan férreo en los años cincuenta y sesenta que el famoso informe "Nora" (1967) tuvo que denunciar una seria obstaculización en las tareas de la empresa paraestatal a causa de la rigidez del control. Este documento inicia una etapa de gran libertad que en los últimos años vuelve sobre sus pasos para introducir nuevamente su intenso control.<sup>13</sup> Dos formas de control francés, que son particularmente interesantes y que parecen haber teni-

13 Para una reflexión seria sobre el problema, del control en Francia es indispensable el artículo de Guy Braibant, "Las relaciones entre el Estado y las empresas públicas" publicado en *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, núms. 8-9, México, 1979, pp. 95-100

do resultados positivos, son el conocido como "contrato—programa" y, más recientemente, el llamado "contrato—empresa", mediante el cual el Estado y la empresa se comprometen a cumplir con un convenio que contiene los objetivos de política estatales y los compromisos con los que la empresa debe cumplir.<sup>14</sup>

En México tenemos más de ochocientas empresas públicas. Uno de los problemas severos que ha tenido la administración pública mexicana ha sido el control de la administración paraestatal dispersa en innumerables, grandes, pequeñas y pequeñísimas empresas. Ya la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970, significó un gran esfuerzo para ordenar jurídicamente las actividades de la empresa pública. La Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976 es, más que un ordenamiento jurídico, el inicio de una solución global al problema del control. Al sectorizar la actividad de la administración pública y, en consecuencia, adscribir a estos sectores las distintas empresas paraestatales, permite un mejor control y, al mismo tiempo, una mayor coordinación. Esto constituye uno de los grandes aciertos de la reforma administrativa del presidente López Portillo: "Por medio de

la Ley Orgánica de la Administración —dijo el propio presidente de la República en su mensaje de toma de posesión—, se asientan los cambios que reclama la estructura sectorial, y se reordenan por funciones las Secretarías de Estado a fin de contar con la organización y los instrumentos idóneos para realizar el Programa de Gobierno.

"Las entidades paraestatales se regulan unitariamente y se coordinan con la Secretaría del Ramo de su más inmediata competencia; las empresas públicas se agrupan dentro de un mismo sector con objeto de buscar el apoyo sistemático y la complementación de unas a otras".

Si pensamos en el ejemplo brasileño, o en el italiano o en el español reciente, observamos que en todas partes del mundo los países han estado oscilando entre el control rígido y la libertad; entre arriar y soltar velas, lo cual depende de una serie de situaciones particulares en cada país y, en ocasiones, de las características particulares de cada empresa. El control excesivo limita y mata a la empresa pública; la libertad absoluta niega su esencia misma como organismo de Estado y la convierte en una empresa más. Lo difícil es encontrar el justo medio, el equilibrio. Hemos señalado la modalidad francesa de control porque seguramente es la más ilustrativa de la conocida situación de péndulo en que se va de la rigidez a la libertad y, también, porque ejemplifica muy bien la realidad actual: aún no se ha llegado a una solución viable para todos los casos. Es importante recordar la recomendación del CLAD: "Controlar

---

14 Ver Philippe Comte, *Un espoir pour les entreprises publiques: Les Contrats de Programme, O.R.T.F., électricité de France, S.N.C.F. (1970-1974). Notes et Etudes Documentaires*, Núms. 4167-4168. 26 Février

menos para controlar más"<sup>15</sup> que, en efecto, parecería ser una tendencia seguida por la mayoría de los países.

**Indefinición de evaluación.** Si recordamos que la empresa pública nace con una relación cercana con la empresa privada, encontramos explicable que se la quiera medir con el mismo rasero. Nada más inadecuado. La empresa privada se mide por las utilidades que tiene, por los dividendos que paga a sus accionistas. El fin de la empresa privada es el lucro; ésa es su razón de ser en el sistema capitalista. ¿Eso busca la empresa pública? ¿Busca la utilidad? ¿Quiere el Estado obtener ingresos vía las utilidades de sus organismos? ¿Es ése su principal objetivo? Debemos plantearnos estas interrogantes si queremos examinar la eficiencia de la empresa pública.<sup>16</sup>

No existen instrumentos idóneos para medir la eficacia de la empresa pública. Tomamos prestadas herramientas del sector central: queremos medir la eficiencia por tiempos y movimientos. O bien, tomamos el recurso fácil de la utilidad. No hemos encontrado, a cincuenta años de existencia de la empresa pública, los instrumentos adecuados para medir su eficacia. ¿Cómo pretender que la empresa

pública sea medida con criterios similares a los empleados en la empresa privada o en la oficina burocrática si su razón misma de ser está fundamentada en una acción de política global de desarrollo? Sería fácil para la empresa pública obtener utilidades, siempre y cuando escatimara salarios y evadiera impuestos; si no pagara precios altos a los proveedores nacionales; si pudiera vender sus productos y servicios a precios y tarifas competitivos en términos de mercado; si pudiera eludir los trámites aduanales para importar las materias primas y las refacciones. ¿Cuál sería el costo de esta eficiencia para el país? ¿Se estaría cumpliendo con el objetivo de política de desarrollo que tiene la empresa pública? Simultáneamente, hay empresas públicas y sectores de la administración paraestatal altamente ineficaces, y como no resulta adecuado medirlos por la utilidad que generan y carecemos de instrumentos para evaluar su actuación, sotendremos entonces la ineptitud justificándola en aras de un supuesto desarrollo del país; lo cierto es que enmascaramos la ineficacia y, en muchas ocasiones, la corrupción.

Si definimos con claridad lo que queremos de la empresa pública en un esquema teórico, podemos entender también qué es lo que estamos esperando de ella. Cervantes del Río, con absoluta claridad, define los objetivos de uno de los sectores más importantes para el desarrollo del país: "Habrá que tener siempre en cuenta que la meta esencial del Sector Eléctrico Nacional la constituye el impulsar el desarrollo de México, con sentido social y

15 Una brillante síntesis de todas las tendencias manifestadas hasta el momento a propósito de estos problemas es la que ofrece Lawrence Graham, "La administración de las empresas públicas. Dilemas de coordinación y control para los Estados contemporáneos", publicados en *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, núms. 8-9, México 1979, pp. 223-236.

16 Sobre las relaciones entre la empresa pública y la privada véase: *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, núms. 10-11, México 1980.

sin objetivo de lucro. Es éste el fundamento de la filosofía nacionalista en que se sustentó Lázaro Cárdenas cuando creó a la CFE y que durante el mandato del Presidente López Portillo adquiere plena vigencia en las labores que le han encomendado a esta Institución".<sup>17</sup> Y Reyes Heroles señaló con su acostumbrado acierto, que el patrón de la empresa pública es la Nación. Solamente a ella se reparten dividendos, por esto debe ser administrada con honestidad y eficiencia, con precios y tarifas justos, pagar impuestos adecuados, reinvertir remanentes de operación, mantener estructuras financieras transparentes, promover y fomentar las industrias privadas con un alto grado de integración nacional. Como parte del sector al que pertenece, hacer inversiones estratégicas para el desarrollo regional, cubrir salarios remunerativos y prestaciones justas a sus trabajadores, desarrollar la investigación tecnológica e impulsar decididamente la formación de técnicos y la capacitación obrera; debe, igualmente, ser la base para sustituir importaciones y formar la planta industrial que permita, en términos competitivos, ganar mercados de exportación. Estos son los dividendos que la empresa pública debe pagar a la Nación.<sup>18</sup>

Así pues, la empresa pública en México está claramente entendida por sus administradores; para éstos, la administración paraestatal

tiene un sentido político fundamental y es un importante instrumento de desarrollo. En un sistema de economía mixta como el nuestro, representa el equilibrio y la posibilidad de armonizar intereses que de otra manera desatarían la contienda social. ¿Por qué insistimos en que la empresa pública es la mejor solución? Porque, en nuestra opinión, las dos grandes soluciones extremas no parecen óptimas. Ni la empresa pública total ni la empresa privada total. Creemos que la solución está en encontrar un mecanismo económico, administrativo, con una base política sólida, que permita un desarrollo con un grado importante de independencia; un organismo nacional que tenga objetivo político, organización eficiente, acumulación de capital, visión global de la economía y convicción coordinada del desarrollo. En mi opinión, esto puede lograrse solamente mediante la acción de las empresas públicas.

¿Es el momento de revisar nuestro sistema y de echar marcha atrás, retirarnos ante el acoso, la crítica sistemática, malintencionada, y con claro objetivo político, para destruir a la empresa pública? En nuestro país muchos quisieran ver a la administración paraestatal como el prototipo de la corrupción y de la ineficacia. Estos quisieran volver a la tesis del viejo Adam Smith que sostiene la necesidad de confinar las actividades del gobierno dentro de los límites más estrechos que sea posible, para minimizar el daño que pudiera hacer.

Existe, pues, una gran presión para desandar el camino: "La tentación de emprender la retirada es muy fuerte. Los caminos familiares

---

17 Reunión sobre Diversificación de Energéticos para producir Electricidad. Cerro Prieto, Baja California. Abril 1979.

18 Jesús Reyes Heroles, *Mensaje a los petroleros*, 1968.

siempre parecen más seguros que los que no lo son, y el deseo de tener a los ricos y poderosos como amigos en vez de enemigos, es completamente comprensible. Además, a la decisión de volver sobre los propios pasos, puede dársele la apariencia de ser necesaria debido a la acumulación de la dificultades económicas a las que las economías mixtas, particularmente aquellas en las que se están empleando dosis más altas del ingrediente de la empresa pública, parecen estar peculiarmente sujetas".<sup>19</sup>

Más empresas públicas, y más eficientes, sería nuestro planteamiento final. Más y mejor coordinadas y agrupadas en organizaciones que respondan a sus objetivos en los campos "estratégicos" de la economía nacional. Plantearíamos incluso una propuesta concreta que concierne al campo estratégico por excelencia en este momento de la vida de México: la producción agrícola. Contamos con un antiguo sistema de enseñanza e investigación agrícola en manos del Estado; el agua pertenece a la Nación y es ésta quien la administra; la creación del sistema de crédito agrícola fue uno de los primeros actos de la reconstrucción económica postrevolucionaria; la creciente producción de fertilizantes está en manos de una empresa paraestatal y otro tanto ocurre con un vasto sistema de almacenes de depósito; un gran segmento de la comercialización de los productos agrícolas es manejado por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares. Por otra parte, una extensa propiedad social se encuentra

bajo el régimen ejidal. En un momento en que la crisis de la producción de alimentos amenaza con perturbar seriamente el crecimiento del país, cuando precisamente nuestros recursos nacionalizados abren una perspectiva única, ¿no es posible que el Estado mexicano, a través de su sector paraestatal, intervenga directamente para organizar la producción agrícola, desmedrada por tantos factores tan bien conocidos?

En el trienio 1977–1979 México ha logrado recuperar la dinámica de su desarrollo; los recursos del Estado son crecientes; la inversión privada, eliminadas las incertidumbres supuestas, crece con celeridad, pero también intenta lograr una mayor fuerza y poder de decisión en la cosa pública. Dentro de este contexto, el Presidente López Portillo ha delineado una serie de medidas de política económica que con seguridad serán complementadas con otras compatibles con el Plan Global de Desarrollo, pero en todo caso es evidente la necesidad de que el Estado fortalezca su posición con la creación y desarrollo de las empresas públicas, para estar en capacidad de orientar la actividad económica conforme a los grandes objetivos nacionales. La empresa pública es uno de los principales instrumentos de la política económica con que cuenta el Estado y las indefiniciones prevalecientes permiten su operación flexible y dinámica, ajustadas a un proceso de desarrollo complejo y cambiante.

Más empresas públicas y más eficientes. La decisión política ha sido tomada: la Ley Orgánica de la Administración Pública consa-

19 Hanson, *op. cit.*, p. 224

gra al sector descentralizado del Estado mexicano como el instrumento por excelencia para alcanzar el desarrollo integral de nuestro país. La Ley enmarca la situación jurídica de la empresa pública; su existencia política debemos defenderla día a día con esfuer-

zos sistemáticos y convicciones precisas; su eficiencia administrativa depende de nosotros, los administradores públicos que servimos en ellas. Si sabemos responder adecuadamente a estos reclamos, la empresa pública continuará siendo el fundamento de la tercera solución.

# ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DEL SISTEMA DE IMPARTICION DE JUSTICIA

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO

Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República (Méjico).

## INTRODUCCION

Dentro del Programa de Reforma Administrativa que promueve el Ejecutivo Federal, se inscribe como su quinto objetivo global:<sup>1</sup> “*Mejorar los aspectos administrativos del Sistema de Impartición de Justicia, para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, a fin de garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en sus instituciones y en sus gobernantes*”.<sup>2</sup>

Desde los primeros documentos que se formularon con miras a preparar las acciones

para el periodo gubernamental 1976–1982, se señalaba que “el *Sistema Nacional de Justicia* funcionaría como cautelador de la seguridad jurídica y de las garantías individuales y sociales”.<sup>3</sup> El propio Presidente López Portillo, durante su campaña electoral expresó en innumerables ocasiones que: “los mexicanos buscamos afanosamente, en el camino de la libertad, la *justicia* como propósito”.<sup>4</sup>

La distintas modalidades del concepto justicia que recoge nuestro orden constitucional podrían enunciarse de la siguiente manera:

La *justicia comutativa*, que como decía

1 Los otros cuatro objetivos son:

Primero — Organizar al gobierno para organizar al país.  
Segundo — Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno.

Tercero — Sistematizar la administración y el desarrollo del personal público federal.

Cuarto — Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo.

2 Presentación del *Marco Global de Reforma Administrativa*. Tercera Reunión de Gabinete, Palacio Nacional, diciembre 21 de 1977. Ver abreviada del Plan Global de Desarrollo 1980–1982, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 17 de abril de 1980.

3 Primera propuesta del Programa de Gobierno 1976–1982 edición IEPES, octubre de 1976.

4 López Portillo, José. *Asamblea Magisterial, Monclova, Coah.*, 20 de abril de 1976.

el Lic. José López Portillo ya en 1972, "es la que nos encontramos en los tribunales"<sup>5</sup> y "se da inicialmente en el conflicto y en su solución; y es aquí donde aparece, en consecuencia, la figura del juez como la primera autoridad que se instituye para conmutar los derechos en pugna. Es en los procesos históricos en donde se va afinando este propósito, conforme la sociedad va depurando el cúmulo de normas de convivencia y va definiendo el derecho, hasta que los jueces se convierten —como ahora lo son— en jueces de derecho, y ésta llega a ser la norma de convivencia estatal por excelencia. "Para que esto pueda ser funcional en la sociedad —recuerda el Primer Magistrado—, menester es que se norme con honestidad y apego a derecho; y que se haga con oportunidad, porque la misma experiencia histórica ha resuelto que justicia que se retarda es justicia que se deniega. De ahí el imperativo constitucional de que la justicia conmutativa debe ser pronta y expedita".<sup>6</sup> El Plan Global de Desarrollo 1980–1982 la define como aquella que: "auspicia una relación proporcionada en las prestaciones (derechos y obligaciones), en los fenómenos de intercambio que se dan entre individuos y grupos, y cuya garantía se hace efectiva mediante los procedimientos e instituciones

de carácter judicial".<sup>7</sup>

La *justicia distributiva*, que como ha dicho el presidente, "consiste en dar a cada necesidad el satisfactor de cada capacidad y se gana con el trabajo. Es la resultante del derecho al y del trabajo, y corresponde a la capacidad de cada uno en el ejercicio de un derecho, el del trabajo".<sup>8</sup> En el Plan Global se le define como aquella que "postula el reparto equitativo de los frutos del esfuerzo, a partir del trabajo".<sup>9</sup>

La *justicia social*, que es "la voluntad de dar a cada mexicano lo que necesita, hasta donde la potencialidad económica del país le pueda dar, con independencia de su capacidad",<sup>10</sup> o sea, la que "obliga a la comunidad a asegurar a todo individuo, sin distinción alguna, una participación adecuada a sus necesidades en los recursos colectivos mediante la igualación de oportunidades, capacidades y seguridades".<sup>11</sup>

En virtud de que la revisión de los aspectos referentes a la *justicia distributiva* y a la *social* ha sido promovida dentro de otros programas específicos de Reforma Administrativa, este documento habrá de centrarse exclusivamente en los *aspectos administrativos* relacionados con la impartición de la

7 Ver *Plan Global de Desarrollo 1980–1982*. primera edición. Secretaría de Programación y Presupuesto, p. 24.

8 López Portillo, José. Discurso pronunciado en el Instituto Tecnológico Regional, Mérida, Yuc., marzo 3 de 1976.

9 Ver *Plan Global de Desarrollo 1980–1982*. primera edición. Secretaría de Programación y Presupuesto, p.24.

10 López Portillo, José. Discurso pronunciado en el Instituto Tecnológico Regional, Mérida, Yuc., 3 de marzo de 1976.

11 Ver *Plan Global de Desarrollo 1980–1982*. primera edición. Secretaría de Programación y Presupuesto, p. 24.

5 López Portillo, José. *La Administración al Servicio de los Objetivos Nacionales*, octubre de 1972.

6 López Portillo, José. Discurso pronunciado en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, noviembre 9 de 1979.

**justicia conmutativa.** Se parte, para ello, del hecho de que nuestro sistema jurídico atribuye a diversas instituciones y órganos —correspondientes tanto a los tres Poderes de la Unión como a los diferentes niveles de gobierno— el cumplimiento de las distintas funciones a través de las cuales se administran los aspectos relacionados con la **justicia conmutativa**.

La **regulación** del sistema en su conjunto corresponde, en nuestro país, a los órganos de Legislativo, que se reservan únicamente ciertas funciones jurisdiccionales de excepción.<sup>12</sup> La **prevención** de conflictos y la **procuración de justicia** corresponden a los órganos del Ejecutivo; en tanto que, la **administración de justicia**, propiamente dicha, la realizan básicamente los órganos del Judicial, aunque en algunos casos el Ejecutivo desempeña también esta función en sentido material, tanto por medio de sus Tribunales Administrativos como por la resolución directa de los recursos administrativos que pueden interponer los gobernados ante las dependencias centralizadas. La función de la **readaptación social** está también a cargo de los órganos del Ejecutivo.<sup>13</sup> Por último, la función de control de legalidad la desempeñan tanto órganos de los Poderes Ejecutivo como del Judicial, en sus respectivos ámbitos de competencia.

12 Para arreglar definitivamente los límites de los estados y en materia de responsabilidades de funcionarios públicos.

13 Ver *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. primera edición. Secretaría de Programación y Presupuesto. pp. 69 y 70

Esta distribución y **complementación** de funciones y competencias entre los distintos poderes federales, se reproduce igualmente en el **ámbito estatal y municipal**. Por ello resulta conveniente y necesario analizar su **interrelación funcional** para estar en condiciones de plantear medidas que permitan la adecuada operación de este sistema en su **conjunto**.

Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación, así como los distintos Poderes Estatales, han venido realizando importantes esfuerzos para modernizar sus estructuras y funciones administrativas, perfeccionar sus sistemas y procedimientos y corregir las deficiencias que aún existen, con la idea de mejorar el desempeño administrativo de las funciones que a cada uno competen.

El presente estudio se inscribe igualmente dentro del propósito de **fortalecer el federalismo**, que constituye otro de los objetivos globales de Reforma Administrativa en el Programa Gubernamental del Presidente López Portillo. Por lo mismo, no se trata de proponer una nueva estructura o un nuevo modelo para la impartición de justicia, distinto del que establece la Constitución, sino de **promover el constante análisis y mejoramiento de su organización y funcionamiento**.

Lo que se pretende es buscar que las acciones de reforma administrativa que actualmente vienen realizando **cada uno** de los órganos o instituciones que participan dentro del **sistema**, sean cada vez más **complementarias** entre sí, respondan a una **visión integral** y se logre una mayor eficiencia,

eficacia y congruencia de las acciones *en conjunto*.

Con este propósito, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, en congruencia con lo propuesto por el Plan Global de Desarrollo 1980–1982, en el sentido de "estimar indispensable que los esfuerzos que realiza el Poder Ejecutivo para llevar adelante la reforma administrativa, se complementen con la consiguiente reforma del Poder Judicial Federal y de la Justicia del Fueno Común en toda la República", inició el contacto con los Titulares y representantes de distintas instituciones, poderes y niveles de gobierno que tienen a su cargo funciones de *impartición de justicia*, en su acepción comunitativa, a efecto de proponerles el establecimiento de un *foro o mecanismo participativo* que les permita analizar, conjuntamente, la forma y los resultados en que cada uno de ellos han venido realizando sus respectivas reformas administrativas, con la idea de *intercambiar experiencias*, de *sumar esfuerzos* y de garantizar, con ello, un mejor resultado tanto de sus respectivas acciones como del conjunto en general, reconociendo en todo momento, como idea básica de este sistema, el *pleno respeto a la autonomía y a la soberanía, en su caso, de cada uno de los órganos que lo integran*.

## ENFOQUE METODOLOGICO

Para efectos de facilitar el diagnóstico y programar el mejoramiento de la organi-

zación y funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia, se ha considerado conveniente utilizar el denominado *enfoque de sistemas*, ya que permite revisar en forma dinámica los aspectos cualitativos y cuantitativos para advertir la eficiencia, eficacia y congruencia de las acciones que realiza cada órgano o institución, considerados aisladamente, así como la *interacción* de las diferentes instituciones que integran el conjunto, a fin de analizar el desempeño del Sistema de Impartición de Justicia, en *forma integral*; lo cual hasta ahora no se había podido llevar a cabo, en virtud de que en dicho proceso participan, como se ha dicho, órganos e instituciones ubicados tanto en los diferentes poderes federales como en los distintos gobiernos estatales y municipales.<sup>14</sup>

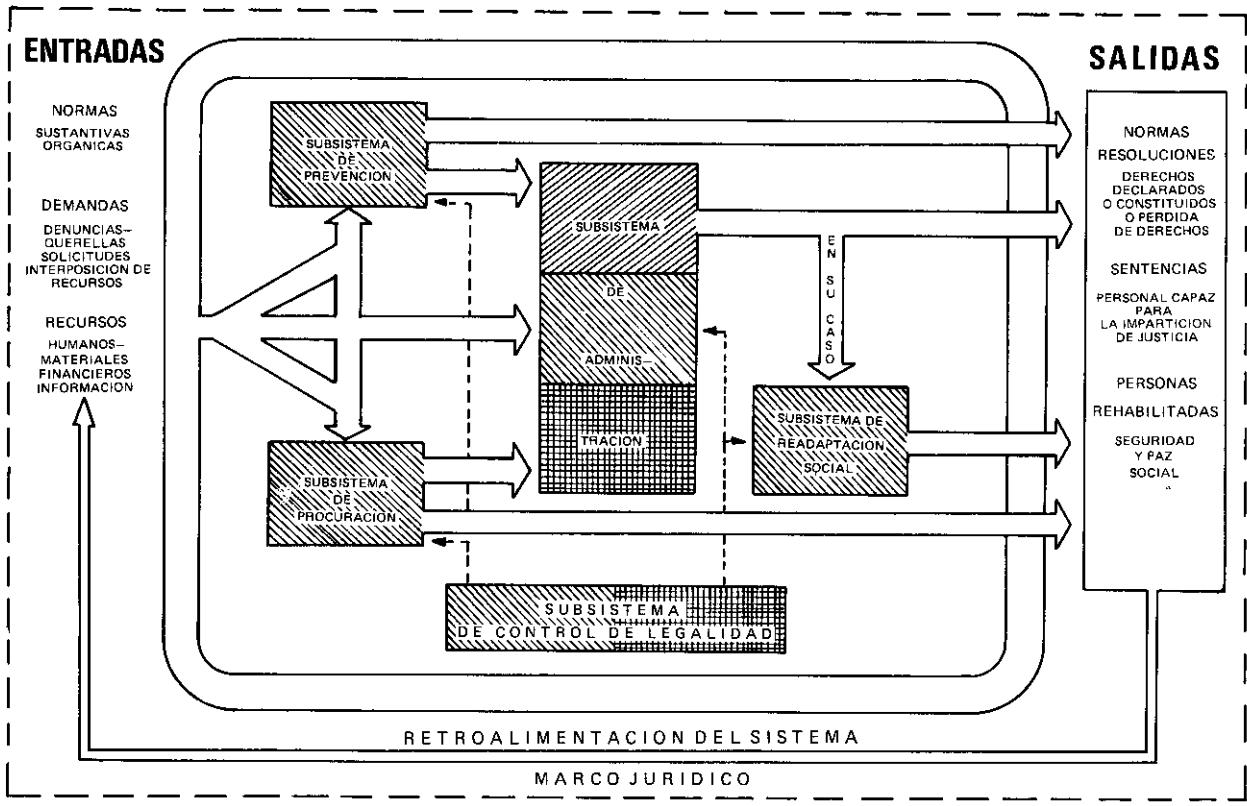
Se ha propuesto así, como mera convención de análisis, definir al *Sistema de Impartición de Justicia* como la serie de interacciones entre diversos órganos jurisdiccionales y administrativos encaminadas a garantizar, dentro de un marco de *congruencia*, el eficaz y eficiente cumplimiento de las acciones gubernamentales para: 1) prevenir conflictos, 2) procurar y 3) administrar justicia, así como 4) en su caso, llevar a cabo la readaptación social en beneficio de la ciudadanía.

Por lo anterior, se propone distinguir cinco subsistemas específicos (ver gráfica 1)

---

<sup>14</sup> Plan Global de Desarrollo 1980–1982, primera edición. Secretaría de Programación y Presupuesto. p. 69.

## SISTEMA DE IMPARTICION DE JUSTICIA



GRAFICA 1

# MODELO GENERAL DE UN SISTEMA ADMINISTRATIVO

## SUBSISTEMA DE REGULACION Y CONTROL

(DIRECCION, COORDINACION Y ADAPTACION)

- PLANEACION
- PROGRAMACION
- PRESUPUESTACION
- ORGANIZACION
- INFORMATICA Y ESTADISTICA
- EVALUACION
- CONTROL

## SUBSISTEMA DE OPERACION

(ACTIVIDADES SUSTANTIVAS)

- PREVENCION
- PROCURACION
- ADMINISTRACION
- READAPTACION SOCIAL
- CONTROL DE LEGALIDAD

## SUBSISTEMA DE APOYO

(ACTIVIDADES ADJETIVAS)

### APOYO LOGISTICO

- RECURSOS HUMANOS
- RECURSOS FINANCIEROS
- RECURSOS MATERIALES
- SERVICIOS GENERALES
- CONTROL DE EJERCICIO PRESUPUESTAL

### APOYO INSTITUCIONAL

- ASUNTOS JURIDICOS
- DIFUSION
- RELACIONES PUBLICAS

GRAFICA 2

que lo conforman y que son:

1. *Prevención*
2. *Procuración*
3. *Administración de Justicia*
4. *Readaptación Social* y de
5. *Control de Legalidad*

Al considerar al sistema en su conjunto, se puede plantear, también como convención de análisis, que cada uno de estos *subsistemas de operación o sustantivos* se auxilien a su vez de *subsistemas de apoyo administrativo* (administración de recursos humanos, financieros y materiales) y de *subsistemas de regulación y control* que procuran garantizar la eficiencia, eficacia y congruencia de las acciones del conjunto. (Ver gráfica 2.)

Estos tres tipos de subsistemas administrativos se pueden conceptualizar, para efecto de análisis, tanto para estudiar el funcionamiento de una *institución* como de un *conjunto de instituciones* que pueden o no operar como un sistema integral.

Se propone así entender, para efectos de este ejercicio:

1. Al *subsistema de prevención* de los conflictos como el conjunto de acciones atribuidas jurídicamente a las instituciones y órganos que tienden a evitar al realización de hechos contrarios a las disposiciones jurídicas vigentes.

2. Al *subsistema de procuración* de justicia como el conjunto de acciones jurídicamente otorgadas a las instituciones

y órganos que atienden a la defensa de los intereses legítimos a nombre de la sociedad o de sus representados, cuya función primordial es velar porque las normas jurídicas establecidas se cumplan dentro o fuera de un procedimiento judicial.

3. Al *subsistema de administración de justicia* como el conjunto de acciones atribuidas jurídicamente a las instituciones y órganos material o formalmente jurisdiccionales, cuya función es resolver, mediante la aplicación del derecho, situaciones jurídicas controvertidas con fuerza vinculatoria para las partes.

4. Al *subsistema de readaptación social* como el conjunto de acciones atribuidas jurídicamente a los órganos que tienen a su cargo reintegrar a la sociedad, en un tiempo determinado, a las personas que hayan delinquido y sido objeto de sanción privativa de la libertad, o bien, a reincorporar al cumplimiento normal y espontáneo del orden jurídico a quienes en cualquier forma lo hayan infringido.

5. Al *subsistema de control de legalidad* como el conjunto de acciones atribuidas jurídicamente a las instituciones y órganos que deben revisar, en forma jerárquica o por ley, las resoluciones y actos de los participantes en los diferentes subsistemas.

En términos generales, las funciones que se agrupan en los subsistemas de *prevención, procuración* y *readaptación social* son de atribución exclusiva del Poder Ejecutivo; en tanto que las acciones que se agrupan convencionalmente dentro del

subsistema de *administración de justicia* se comparten, como ya se ha dicho, entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; de igual manera, las funciones referentes al subsistema de control de legalidad, corresponden tanto al Poder Ejecutivo como al Judicial.

Se ha propuesto concebir la *impartición de justicia* como un *sistema* tan sólo con miras a estudiar la *interrelación* de las acciones de las instituciones que participan en dicho proceso global. No se pretende, de manera alguna, proponer la creación de una nueva estructura que sustituya a la actual o que sugiera alterar o modificar las atribuciones que actualmente tienen encomendadas constitucionalmente. Se piensa, sin embargo, que esta convención de análisis facilita el *intercambio de experiencias* y la *coordinación y complementación* de acciones entre los integrantes del sistema; permite, asimismo, desarrollar *lineamientos y criterios unitarios* de reforma administrativa que serían establecidos y, en su caso, llevados a la práctica por los conductos legales y merced a las decisiones que en cada caso correspondan.

Para efectos iniciales de estudio se estimó conveniente identificar tan sólo los cinco *subsistemas* anotados, por considerar que son los más adecuados para el objeto que se persigue. Ello no significa desconocer que puede sugerirse o convenirse un número mayor o menor de *subsistemas* para llevar a cabo los estudios y programas de reforma que se estimen convenientes. No se pretende tampoco que las acciones que desempeña cada

institución necesariamente correspondan a uno solo de los *subsistemas* referidos, puesto que puede darse el caso de que una institución realice funciones que atañen a dos o más subsistemas. Por lo tanto, si así se estima conveniente, se puede ir modificando el criterio de selección convenido, según vaya siendo necesario para efectos de estudio y trabajo.

## DIAGNOSTICO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS QUE SE OBSERVAN EN LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DEL SISTEMA DE IMPARTICION DE JUSTICIA

### ANTECEDENTES

Con la idea de instrumentar el quinto objetivo global del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal y con el propósito de coadyuvar a una expedita impartición de justicia, como lo señala el Plan Global de Desarrollo 1980-1982,<sup>15</sup> la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República promovió reuniones con los titulares y responsables de las principales instituciones y órganos que tienen a su cargo la organización y funcionamiento del *Sistema de Impartición de Justicia*. Como resultado de dichas reuniones se elaboró un primer *documento de trabajo* que recaba los diferentes avances reportados en los *programas* o *acciones* que

15 Ver *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, primera edición. Secretaría de Programación y Presupuesto. p. 68.

competen a cada uno de ellos. Dicho estudio recogió los principales aspectos de la problemática que existía hasta 1976 en esta materia, tanto a nivel institucional como del *sistema en su conjunto*. Se propuso, así, la conveniencia de promover una más articulada y coordinada colaboración entre los distintos órganos, a fin de garantizar la mayor eficacia, eficiencia y congruencia no sólo de las funciones que a cada uno corresponden, sino también del sistema en su totalidad, para lo cual resulta recomendable proponer *políticas y lineamientos* que permitan la articulación y complementariedad de las acciones que realicen las distintas instituciones que participan en el proceso.

Del análisis de los problemas detectados se derivó la conveniencia de agruparlos en dos grandes categorías: a) los que se refieren a los aspectos *globales* del sistema y a la necesaria articulación de las acciones entre las distintas instituciones y órganos que lo integran (*aspecto macroadministrativo*), y b) los que atienden a los aspectos correspondientes a *cada institución*, concebida como un universo completo de estudio en sí misma (*aspecto microadministrativo*).

## ASPECTO MACROADMINISTRATIVO

Como se ha señalado, la mayoría de las instituciones participantes han venido realizando, en diferentes épocas, importantes esfuerzos por mejorar su organización y funcionamiento interno. No obstante, sólo algunas de ellas —y no siempre de una manera sistemá-

tica y permanente— promovieron acciones para comunicarse o coordinarse con las demás, con la idea de aprovechar las experiencias afines, así como de revisar problemas comunes con otras instituciones que hubieran emprendido tareas similares, concurrentes o complementarias en los otros poderes o niveles de gobierno, como es el caso de las reuniones nacionales de los procuradores generales de justicia y de los presidentes de los tribunales superiores de justicia.

Sin embargo, la utilidad de este tipo de estudios, en su mayoría, se han centrado en el análisis de un *subsistema* o *proceso* del Sistema Integral de Impartición de Justicia, sin que hasta la fecha exista un foro en el que se analice con una visión global, como el que ahora se propone.

Por lo que corresponde a los aspectos que se refieren a cada una de las instituciones, entendidas como un universo completo de análisis en sí mismas (aspecto microadministrativo), cabría destacar, en términos generales, los siguientes:

1. *Organización interna.* En su mayoría, los órganos e instituciones dedicados formal y materialmente a impartir justicia ampliaron sus estructuras orgánicas, de manera básica por agregación, con la idea de hacer frente a un mayor número de demandas planteadas por la comunidad. En algunos casos —como en el de las dependencias centralizadas y en la Suprema Corte de Justicia de la Nación— se otorgó racionalidad a los órganos existentes, y se dio independencia administrativa a las salas. Este crecimiento estructural se originó,

las más de las veces, en forma aislada y sin contar con un esquema metodológico que permitiera concebir la organización de una manera integral. Esto produjo, en algunos casos, duplicación de funciones, confusión o sobreposición de áreas, excesivos tramos de control y una inadecuada distribución de funciones entre las unidades internas de regulación, operación y apoyo administrativo.

2. *Sistemas de programación, presupuestación y evaluación.* El estudio reporta que no siempre se cuenta con programas vinculados operativamente con la elaboración de los presupuestos (presupuesto por programa); que la información que se utiliza para dichos procesos es muchas veces insuficiente o inoportuna; que por lo mismo, los sistemas de contabilidad y control se encontraban sujetos a irregularidades o deficiencias técnicas; y que, en la mayoría de los casos, la evaluación aún no se ha institucionalizado como un proceso permanente y participativo.

3. *Revisión de leyes, reglamentos y disposiciones jurídicas aplicables.* Si bien todas las instituciones cuentan con bases legales que rigen su funcionamiento, no siempre las mismas están debidamente actualizadas; en otros casos, en un solo ordenamiento jurídico se contienen disposiciones de índole general y reglamentaria, lo que rigidiza su uso; y no todas cuentan con disposiciones administrativas actualizadas en forma debida. Sin embargo, cabe reconocer que a últimas fechas se han modificado las respectivas bases legales, tanto por lo que toca a la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el Poder Judicial Federal, como a diversos tipos de reglamentos; tal es el caso, por ejemplo, del correspondiente a los reclusorios. Cabe advertir que aún subsisten algunas lagunas en relación con diversos aspectos jurídico-administrativos del proceso de impartición de justicia. En muchas ocasiones, son las propias disposiciones jurídicas las que, por su obsolescencia, establecen obstáculos o limitaciones a la simplificación o agilización de procesos y procedimientos en la materia.

4. *Adecuación de los sistemas y procedimientos de trabajo.* En la mayor parte de los órganos o instituciones que participan en el sistema, se reportaron inadecuaciones e insuficiencias en los procedimientos administrativos internos, debidas en buena parte de los casos a la ya referida obsolescencia de las disposiciones legales. Subsisten en algunas de las instituciones, trámites excesivos que hacen lenta o nugatoria la función de impartición de justicia. A la fecha, diferentes instituciones han reportado modificaciones sustanciales a sus disposiciones y algunas han creado e instrumentado sus propios programas internos de reforma, como es el caso, entre otros, del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Fuero Común en el Distrito Federal; sin embargo —como se ha dicho—, todavía no se realizan acciones tendientes a mejorar la administración del *sistema en su conjunto*.

5. *Desconcentración.* Es común encontrar en las instituciones una excesiva centraliza-

ción de funciones de sus órganos centrales. Aun cuando algunas de ellas han emprendido programas de desconcentración administrativa y territorial —como es el caso del Cuerpo Consultivo Agrario, de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Fiscal de la Federación, Procuradurías de la Defensa del Trabajo, Fiscal, del Consumidor y de la Juventud—, persiste todavía un alto grado de concentración de facultades operativas, presupuestales y de apoyo administrativo, tanto dentro de las propias estructuras administrativas como en las instituciones ubicadas en la ciudad de México.

6. *Administración y Desarrollo de Personal.* Diversas instituciones se han enfrentado a problemas en materia de planeación y organización del personal a su servicio; de capacitación y desarrollo de sus recursos humanos; de remuneraciones, estímulos y recompensas; de selección, designación, nombramiento, prestaciones, servicios y promoción del personal, así como de relaciones laborales; aun cuando algunas, como el Poder Judicial Federal, a través del Instituto de Especialización Judicial, la Policía Judicial Federal, la Policía del Distrito Federal, entre otras, han realizado importantes reformas en esta materia.

7. *Aprovechamiento de los Recursos Materiales.* Los sistemas de adquisición, uso, mantenimiento y desecho de los recursos materiales con que cuentan las instituciones encargadas de impartir justicia, son, en su mayoría, anacrónicos. Por ejemplo, los inmuebles en que se encuentran ubicadas

presentan, en algunos casos, deterioro físico de importancia; en otros, las instalaciones resultan ya inadecuadas y no se adaptan a las necesidades de la población que ocurre a ellas, o cuentan con mobiliario y equipo generalmente deficiente e insuficiente. A la fecha, son la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, entre otras, las que han iniciado programas importantes de modernización en sus instalaciones físicas.

8. *Sistemas de información y estadística.* Para 1976, la mayoría de las instituciones sólo contaban con técnicas manuales para el registro y actualización de su información y estadística. Sin embargo, se han iniciado importantes programas de reforma para modernizar este instrumento de apoyo para la toma de decisiones, como es el caso de las Procuradurías General de la República, de la Defensa del Menor y de la Familia, y de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

9. *Sistemas de atención al público.* No todas las instituciones cuentan con un sistema de orientación e información al público que dé a conocer los servicios que se otorgan y el trámite, gestión o resolución de los asuntos de su competencia. El acceso a esta información se dificulta, en ocasiones, por no contar con técnicas e instrumentos modernos de registro, procesamiento y actualización de la información. Sin embargo, a la fecha las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal, el Poder

Judicial del Fuero Común del Distrito Federal y la mayor parte de las dependencias centralizadas reportan haber realizado importantes avances en esta materia.

## PROGRAMA

A continuación se propone el *objetivo general* de este programa, del cual se derivan los *objetivos específicos* que orientan las *acciones* de cada institución para su efectiva instrumentación, requiriéndose al efecto que cada una de ellas programe su participación específica dentro del sistema, de acuerdo con las características de su respectiva naturaleza y funciones.

### OBJETIVO GENERAL

Promover la constante elevación de los niveles de eficacia, eficiencia, congruencia y honestidad de los diversos órganos que integran el Sistema de Impartición de Justicia, a fin de que sus acciones permitan responder de mejor manera, y en un marco de coordinación y complementación solidarias, a los requerimientos de la población del país.

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS (Aspecto Macroadministrativo)

Fomentar un mayor intercambio de información entre las diferentes instituciones y órganos del Sistema de Impartición de Justicia, propiciando dentro de éstos el funcionamiento de mecanismos de coordina-

ción a fin de incrementar la *eficiencia, eficacia* y *congruencia* de las actividades, tanto del sistema en su conjunto, como de los subsistemas e instituciones que lo integran.

Por lo que se refiere a cada una de las instituciones, consideradas como un universo de análisis en sí mismas (enfoque micoadministrativo) se buscará, entre otros propósitos:\*

1. *Organización interna.* Promover el establecimiento o actualización en cada institución de estructuras y funciones administrativas adecuadas al cumplimiento de sus propósitos, en los casos necesarios.

2. *Sistemas de programación, presupuestación y evaluación.* Promover, en su caso, el establecimiento o mejoramiento de los mecanismos administrativos que aseguren la elaboración, operación y evaluación del programa-presupuesto.

3. *Revisión de leyes, reglamentos y disposiciones jurídicas aplicables.* Promover que se efectúe el análisis, revisión y actualización de las normas jurídicas, para adecuar su organización y funcionamiento a los requerimientos del sistema, en los casos que se considere conveniente.

4. *Adecuación de los sistemas y procedimientos de trabajo.* Promover reformas a los procedimientos administrativos y a los sistemas de trabajo para adecuarlos, en su caso, a los requerimientos de la institución.

---

\* Ver también la versión abreviada del *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 17 de abril de 1980.

5. **Desconcentración.** Promover, mediante la desconcentración territorial y la apropiada regionalización de las instituciones que imparten justicia, una ubicación lo más cerca posible de los núcleos de población en los que se susciten los conflictos, cuando así se estime conveniente.

6. **Administración y desarrollo de Personal.** Promover la implantación de sistemas adecuados de administración y desarrollo de personal.

7. **Aprovechamiento de los recursos materiales.** Fomentar la racionalización en la adquisición, uso, mantenimiento y desecho de los recursos materiales, en los casos en que las instituciones no lo hayan efectuado.

8. **Sistemas de información y estadística.** Promover la incorporación, adecuación o uso compartido de sistemas automatizados para el registro, control y tramitación de documentos e información destinados a preparar la impartición de justicia, y aprovechar esa infraestructura de informática en la generación de estadísticas especializadas y en la toma de decisiones, así como en el apoyo global a los procedimientos de planeación, integración, control, evaluación y organización de las instituciones referidas.

9. **Sistemas de atención al público.** Promover, en su caso, el establecimiento de sistemas adecuados de orientación, información y quejas que permitan dar a conocer a la ciudadanía los servicios que prestan las instituciones, los derechos y obligaciones que pueden ejercer, así como conocer los aciertos y deficiencias que permitan evaluar

el funcionamiento de las instituciones.

## ESTRATEGIA

La Reforma Administrativa se ha concebido como un **proceso permanente** y **participativo** que debe evaluarse periódicamente; por ello se requiere que, para el cumplimiento de los objetivos previstos, se elaboren **programas** de los cuales se han de derivar los criterios para **evaluar** el progreso y desempeño de las instituciones que integran el Sistema de Impartición de Justicia.

A NIVEL MACROADMINISTRATIVO SE REQUERIRIA POR ELLO:

1. Establecer **mecanismos permanentes de comunicación y coordinación** entre los diversos poderes y niveles de gobierno que permitan **plantear, promover, concertar y evaluar** acciones, señalar **prioridades** e intercambiar información.

2. Elaborar un programa general, por parte de los representantes de los órganos e instituciones que participen en el sistema, que contenga el **marco de referencia conceptual** y las **bases** para la concertación de acciones a corto, mediano y largo plazo.

3. Promover una **reunión nacional** en donde se presenten las **bases del programa general** ante los titulares de los Poderes Federales y de las distintas instituciones vinculadas con el sistema.

A nivel microadministrativo se requeriría igualmente:

1. *Organización interna.* Proponer *políticas* y *lineamientos* para que los propios órganos realicen su reestructuración orgánica y funcional, en los casos necesarios.

2. *Sistemas de programación, presupuestación y evaluación.* Iniciar acciones para que cada órgano participante pueda optimizar o hacer operantes su presupuesto, organización y evaluación conforme a programas.

3. *Revisión de leyes, reglamentos y disposiciones jurídicas aplicables.* Elaborar una agenda para la revisión y, en su caso, adecuación o actualización de las bases legales que rijan la organización de las instituciones.

4. *Adecuación de los sistemas y procedimientos de trabajo.* Elaboración o adecuación, en su caso, de manuales de procedimientos administrativos.

5. *Desconcentración.* Estudiar los criterios de regionalización que mejor convengan a cada órgano o institución.

6. *Administración y desarrollo de personal.* Programar el establecimiento de sistemas adecuados de administración y desarrollo de personal en las instituciones que así lo requieran.

7. *Aprovechamiento de recursos materiales.* Elaborar un programa de racionalización de los recursos materiales de las instituciones vinculadas con el sistema, para garantizar su uso más eficiente y adecuado.

8. *Sistema de información y estadística.*

Incorporar sistemas de información para el registro, control y trámite de la documentación y de la información para la toma de decisiones.

9. *Sistema de atención al público.* Establecer los módulos y lineamientos del Sistema de Orientación, Información y Quejas.

## MECANISMOS PARTICIPATIVOS

Para que el sistema se convierta en un instrumento eficaz que facilite el cumplimiento de los objetivos planteados en materia de impartición de justicia, se propone contar con los siguientes *mecanismos participativos*.

### A NIVEL GLOBAL:

Integración de un *grupo interinstitucional*, formado por los titulares de los órganos relacionados con el sistema, cuyo propósito sea elaborar un programa general, emitir *lineamientos* y *evaluar* las acciones y resultados del mismo, encargando su coordinación al Titular de la Secretaría de Gobernación.\*

### A NIVEL DE CADA SUBSISTEMA:\*\*

A) Integrar un Comité Técnico Consultivo

\* Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 27: Corresponde a la Secretaría de Gobernación... "VII.—Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los Gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales..."

\*\* En cada uno de los Comités Técnico—Consultivos que se orientarían al análisis de los cinco subsistemas, sería el propio Grupo Interinstitucional el que determinaría la institución a cuyo cargo quedaría la promoción y coordinación de su respectivo comité.

- de instituciones y órganos vinculados con la **prevención** de conflictos o su equivalente.
- B) Integrar un Comité Técnico Consultivo de instituciones y órganos vinculados con la **Procuración** de justicia o su equivalente.
- C) Integrar un Comité Técnico Consultivo de instituciones y órganos vinculados con la **Administración** de Justicia o su equivalente;
- D) Integrar un Comité Técnico Consultivo de órganos vinculados con la **Readaptación Social** o su equivalente.
- E) Integrar un Comité Técnico Consultivo de instituciones y órganos vinculados con el **Control de Legalidad** o su equivalente.

Cada uno de estos **comités** estaría integrado por los titulares de las instituciones y órganos respectivos o por las personas que en cada caso se señalen para tal efecto.

Los diversos comités promoverían reuniones a nivel nacional o regional, en que se invitaría a funcionarios o juzgadores de las diversas instituciones vinculadas con el sistema, para propiciar el intercambio de información o de experiencias, así como la homogeneidad de criterios, sistemas, procedimientos y otros instrumentos que permitan mejorar el servicio a la comunidad.

#### A NIVEL DE CADA ORGANO O INSTITUCION:

Se recomienda integrar, en los casos en

que aún no se haya hecho., la **Comisión Interna de Administración y Programación\*** o su equivalente. Dicha comisión se encargaría de promover el estudio de los programas de reforma administrativa que se requieran a nivel institucional. Asimismo, se podrían integrar las **subcomisiones** que fueran necesarias, de acuerdo con las características de cada una de las instituciones, las cuales deberían analizar y diagnosticar los problemas específicos y proponer las soluciones correspondientes a cada caso particular.

La **Comisión Interna de Administración y Programación**, o su equivalente, estaría presidida por el titular de la institución correspondiente tendría que haber un responsable por cada una de las **subcomisiones**.

A guisa de ejemplo se propone la integración de las siguientes subcomisiones:

#### COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION Y PROGRAMACION:

- **Subcomisión** de revisión de normas **jurídicas**.
- **Subcomisión** de revisión de la **organización y procedimientos**.
- **Subcomisión** de revisión de los aspectos de **regulación** (planeación, programación, presupuestación, informática, evaluación, control).

---

\* Ver *Acuerdo por el que se unifican diversas disposiciones en materia de reforma administrativa*, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 24 de abril de 1979.

- **Subcomisión** de aspectos de *administración y desarrollo de personal* (capacitación, escala fón, relaciones laborales, estímulos y recompensas, sueldos, etc.).
- **Subcomisión** de la administración de los *recursos materiales* (compras, inventarios, almacenes, suministros, servicios generales).
- **Subcomisión** de *difusión e información* (difusión, orientación, información y quejas, participación ciudadana).

# LA INVESTIGACION SOBRE LA ADMINISTRACION MEXICANA

JOSE CHANES NIETO,

Miembro del Consejo Directivo del  
INAP.

## INTRODUCCION

El tema relativo a la investigación sobre la administración mexicana podría agotarse rápidamente diciendo que ésta es inexistente. Tal aseveración significaría menospreciar los esfuerzos —la mayoría escasamente difundidos y aprovechados— que se han realizado y continúan produciéndose en dicha materia.

A pesar de las aportaciones, es incontrovertible el deficiente desarrollo de la administración, tanto pública como privada, en México, debido al lado de factores internos de naturaleza diversa —de los que forma parte la insuficiente investigación— a la dependencia, entre otros aspectos, científica y tecnológica del exterior, que ha impedido que se desenvuelva un conocimiento administrativo acorde con la realidad mexicana, el cual es fundamental para el perfeccionamiento respectivo.

La consideración anterior no pretende desconocer la importancia de aprovechar los

logros alcanzados en otros países, siempre y cuando su aplicación al nuestro responda a sus características y no sea instrumento para perpetuar la dependencia o el camino fácil para evitar producir elaboraciones propias recurriendo a lo ya hecho sin el tamiz de la crítica, de su confrontación con el contexto, experiencia y contribuciones nacionales.

Todos los países, como miembros de la comunidad internacional, se encuentran sujetos a influencias recíprocas, a intercambios en todos los órdenes; pero los vínculos y las relaciones no son siempre solidarios y aquellos que detentan mayores bienes económicos o culturales tratan de imponer sus concepciones, valores e intereses a quienes se encuentran en el subdesarrollo y aún les resulta conveniente para sus objetivos mantenerlos en él.

Por ello, tanto las administraciones esta-

tales y municipales frente a la federal (ámbito nacional) como la administración federal ante las de otros países (ámbito internacional) deben disponer de condiciones que les permitan organizarse y funcionar de conformidad con los valores, concepciones, requerimientos, recursos y aspiraciones.

Las formas culturales de penetración, conciliadoras al igual que las económicas de la independencia, van de la promoción de estilos de vida semejantes a los de las potencias, mediante los medios de comunicación, a la formación de cuadros al través de becas y estudios en las metrópolis, en muchos casos realizados en instituciones constituidas ex profeso para impartir enseñanza diferente a la destinada a sus nacionales, o a la creación de otras para transmitir "modelos" acordes con sus intereses, pasando por la venta de técnicas e instrumentos en desuso, de asesorías para garantizar su dominio o de estudios para imponer sus puntos de vista.

Igualmente están presentes, en la tendencia de algunos investigadores, permanecer dentro de la corriente intelectual de Europa y Estados Unidos y dedicarse a especulaciones basadas en ideas, modelos o técnicas de actualidad en el extranjero, desvinculados de nuestra realidad y ajenos a los problemas nacionales, mismos que requieren un pensamiento peculiar para tratarlos, ideas propias para explicarlos y una metodología especial para solucionarlos. La investigación administrativa ha tenido y tiene la obligación de contribuir a la satisfacción de estos requerimientos.

## ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desde la perspectiva jurídica la administración pública mexicana ha recibido constante atención a partir del siglo pasado. Las aportaciones respecto a otros enfoques o en relación con aspectos específicos fueron menores, en tanto su desenvolvimiento es de épocas recientes. Sin embargo, existen esfuerzos que, considerados en su conjunto, permiten profundizar en el conocimiento de nuestra administración.

Las contribuciones del siglo XIX, aunque insuficientemente estudiadas, fueron relevantes. Entre ellas están las *Lecciones de política y derecho público para instrucción del pueblo mexicano* de Juan María Barquera (1822); el *Manual de providencias económico-políticas para uso de los habitantes del Distrito Federal*, elaborado en 1834 por Juan Rodríguez de San Miguel; *México y sus revoluciones*<sup>1</sup> de José María Luis Mora, libros publicados en 1836; el *Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía* del mismo autor, aparecido en 1837 en sus "Obras Sueltas",<sup>2</sup> tema que había sido abordado en 1828 por Lorenzo de Zavala en tres artículos: "Aspirantismo y Parcialidad", "Aspirantismo" y "Medios que debe tomar el

---

1. Mora, José María Luis. *México y sus Revoluciones*. 3 Tomos, 2a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1965.

2. Mora, José María Luis. *Obras Sueltas*. 2a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1963.

gobierno para destruir el aspirantismo”,<sup>3</sup> y lo sería posteriormente, en 1847, por Mariano Otero en la segunda parte de *Consideraciones sobre la situación política y social de la República Mexicana en el año de 1847*, al tratar el tema de “Los empleados”,<sup>4</sup> así como por Francisco Zarco en un editorial del “Siglo Diez y Nueve” del 4 de septiembre de 1855 y por Juan Bautista Morales en el “Gallo Pitagórico”, “Colección de artículos crítico-políticos y de costumbres”, aparecidos en los años 1842, 1844 y 1845.<sup>5</sup> Juan de Dios Arias, en estilo satírico, al igual que Juan Bautista Morales, es autor del artículo “El Ministro”, que forma parte de los contenidos en la obra *Los mexicanos pintados por sí mismos*, cuya primera edición data de 1854.<sup>6</sup> Al año siguiente, en igual tono, Francisco Zarco escribió en *La Ilustración Mexicana*, “El Presidente, La Presidencia”.<sup>7</sup>

Por su parte, entre los varios estudios que realizó sobre la materia, Lucas Alamán presentó el 8 de febrero de 1838 el que se ha denominado “Examen de la organización

general de la Administración Pública”,<sup>8</sup> a fin de proponer un programa de reformas a la administración, probablemente el primero de nuestra historia, que comprende “simultáneamente la reforma de todos los ramos, pues ligados entre sí con tanta inmediación, sería imposible reformar el uno dejando subsistir los abusos e inconvenientes que se toquen en otros”. Alamán asimismo señala los principios de la descentralización administrativa al proponer la creación de la “Dirección general de las obras del desague”, al argüir que “ni estas obras podrán hacerse con el acierto correspondiente, ni atenderse a su conservación en lo de adelante, si no se establece una dirección científica de este ramo, que aunque esté bajo la inspección del Gobierno (control no jerárquico), sea independiente de él para sus operaciones (autonomía orgánica), y siéndolo también de las vicisitudes de la administración política de la Nación, pueda constantemente dedicarse al desempeño de sus atribuciones. La citada iniciativa comprende . . . la forma más adecuada de administración, para que el objeto se logre más cumplidamente, y que los gastos que se impendan sean mejor aprovechados (patrimonio propio)”.<sup>9</sup>

Mora en la exposición de motivos de la Constitución Política del Estado de México, del 14 de febrero de 1827, mencionó los

---

3. Zavala, Lorenzo de. *Obras* (El Periodista y el Traductor). Editorial Porrúa, S.A., México 1966.

4. Otero, Mariano. *Obras*. 2 Tomos, Editorial Porrúa, S.A., México 1967.

5. Morales, Juan Bautista. *El Gallo Pitagórico*. Librería de Manuel Porrúa, S.A., México 1975.

6. Varios. *Los Mexicanos Pintados por Sí Mismos*. Librería de Manuel Porrúa, S.A., México 1974.

7. Zarco, Francisco en *Antología de la crónica en México*, pp. 45 y sgts., Textos de Humanidades, No. 8, UNAM, México 1979.

---

8. Alamán, Lucas. *Documentos Diversos (Inéditos y muy Raros)*, Tomo III, Ed. Jus, México 1946.

9. Alamán, Lucas. *Idem*, Tomo I, pp. 304 y 305.

propósitos de la desconcentración administrativa —acerca las decisiones al administrado, la división política como base del ámbito competencial del órgano desconcentrado y la unidad de éste— en los términos siguientes: "las leyes dictadas . . . han conspirado a la unidad de la división del territorio, así que ya no se advierte aquella monstruosa heterogeneidad que hacía tan difícil y complicada la administración de los diversos ramos puestos a cargo del gobierno. La división política ha sido la base de todas las demás . . . Por la ley orgánica se formarán los distritos, evitándose a los pueblos y particulares con tan saludable medida la imponente molestia de ocurrir a la capital con pérdida de sus intereses y abandono de sus familias, en solicitud de la autoridad que debe aproximarse a ellos".

Sobre el mismo tema de la desconcentración administrativa, Tadeo Ortiz en su ensayo *Méjico considerado como Nación Independiente y Libre* la sugirió en 1832 para la ciudad de México que "necesita de nuevos establecimientos públicos . . . de un nuevo y arreglado orden de cosas" en tanto "una sola mano o gobernador ya demasiado ocupado en los negocios políticos, es imposible pueda atender a tan interesantes y complicados objetos" y, en consecuencia, "La policía y expedita administración ordinaria de Méjico exige imperiosamente una subdivisión en cinco cantones grandes . . . que, independientes, administren . . . la justicia ordinaria y demás atribuciones municipales".<sup>10</sup>

---

10. Ortiz, Tadeo. *Méjico considerado como Nación Inde-*

Teodocio Lares dictó en 1851 sus *Lecciones de derecho administrativo*, publicadas al año siguiente.<sup>11</sup> Manuel Dublán escribe en "lecciones diarias para los alumnos juristas del Instituto de Oaxaca", el *Curso de Derecho Fiscal*, impreso en la misma ciudad el año de 1865.<sup>12</sup> José María del Castillo Velasco escribe un *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano* (en 1874), cuyo capítulo I estaba destinado a definir a la ciencia administrativa y a señalar sus diferencias con la política.<sup>13</sup> A Ildefonso Estrada y Zenea le editaron en 1878 el *Manual de Gobernadores y Jefes Políticos*, en cuya introducción menciona haber publicado anteriormente el *Manual de Secretarios de Estado*; Isidro Antonio Montiel y Duarte es autor de la obra *Derecho Público Mexicano*, en 4 tomos, aparecidos a partir de 1871, en la cual se lamenta de que "en lugar de estudiar la derivación histórica de nuestras instituciones, examinando las necesidades sociales que han venido dándoles nacimiento, o las causas

---

*pendiente y Libre*. Imprenta de Carlos Lawalle Sobrino, Burdeos 1832. Instituto Tecnológico de la Universidad de Guadalajara, Guadalajara 1952.

11. Lares, Teodocio. *Lecciones de Derecho Administrativo dadas en el Ateneo Mexicano*. Imprenta de Ignacio Cumplido, México 1852. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1979.
12. Dublán, Manuel. *Curso de Derecho Fiscal*. Imprenta del Instituto, Oaxaca 1865. Textos Universitarios, S.A., México 1975.
13. Castillo Velasco, José María del. *Derecho Administrativo Mexicano*. Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, México 1874.

pasajeras y ficticias que las han abortado, se comete frecuentemente el error de ir al país vecino del Norte a recibir la explicación de ellas, sin advertir que la que de ahí venga ha de ser acomodada, más que a la letra de sus leyes, al espíritu tradicional de sus costumbres".<sup>14</sup> La Escuela de Jurisprudencia adoptó como texto en 1888 el *Curso de Derecho Constitucional y Administrativo* de Eduardo Ruiz.<sup>15</sup>

Emiliano Bustos elaboró en 1889 *La administración pública en Méjico. Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de Hacienda en Francia y el establecido en Méjico* (sic).<sup>16</sup> Manuel Cruzado, en 1895, publicó sus *Elementos de Derecho Administrativo*,<sup>17</sup> cuya "idea principal . . . ha sido poner de manifiesto la alianza entre la teoría y la práctica de la administración".

Antonio García Cubas en *El libro de mis recuerdos* (1904) incluyó, entre éstos, las tribulaciones de un Regidor de antaño, la Dirección General de Colonización e Industrias (1839), la Secretaría de Fomento (1853) y

la organización del imperio de Maximiliano.<sup>18</sup> En *La Evolución Histórica de México (Sus Problemas Sociológicos)*, Emilio Rabasa dedicó el capítulo V a la administración.<sup>19</sup>

En el presente siglo apareció en 1911 el *Derecho Administrativo Mexicano*<sup>20</sup> de Trejo Lerdo de Tejada, destinado a "estudiar y analizar (su) evolución en los últimos cien años" (1810–1910).

En 1917 *Méjico y sus Relaciones Internacionales* presentó el resultado de los "estudios y experiencias" de Enrique Santibáñez "en el importantísimo servicio público de nuestras relaciones internacionales", proponiendo, a partir de los objetivos de la Secretaría de Relaciones y de un diagnóstico sobre la misma, un "organismo serio y progresista que substituya al anterior".<sup>21</sup>

Las instituciones administrativas emanadas de la Revolución, originaron ensayos y artículos periodísticos entre los que destacan los de Salvador Alvarado, quien analizó la desorganización administrativa al tratar *El Problema de Méjico*, de Luis Cabrera y Alber-

14. Montiel y Duarte, Isidro Antonio. *Derecho Público Mexicano*. Tomo I, Imprenta del Gobierno, Méjico 1871.

15. Ruiz, Eduardo. *Curso de Derecho Constitucional y Administrativo*. Tomo I, Secretaría de Fomento, Méjico 1888.

16. Publicado por la Secretaría de la Presidencia en 1976. Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie B) Bibliográfica No. 1.

17. Cruzado, Manuel. *Elementos de Derecho Administrativo*. Antigua Imprenta de Eduardo Murguía. Méjico 1895.

18. García Cubas, Antonio. *El Libro de mis Recuerdos*. Editorial Patria, S.A., Sexta Ed., Méjico 1969.

19. Rabasa Emilio. *La Evolución Histórica de México (Sus Problemas Sociológicos)*. Ediciones Frente Cultural, Méjico s.f.

20. Lerdo de Tejada, Trejo. *Derecho Administrativo Mexicano*. Tip. de la Viuda de F. Díaz de León, Sucs. Méjico 1911.

21. Santibáñez, Enrique. *Méjico y sus Relaciones Internacionales*. Librería de la Vda. de CH. Bouret, Méjico 1917.

to J. Pani. En 1931, inspirado en las ideas de Taylor y Fayol, Carlos Duplán publicó *El problema de la organización de las oficinas de gobierno y su resolución*,<sup>22</sup> para "estudiar la aplicación de sistemas modernos de manejo de oficinas a las dependencias del Ejecutivo".

En los últimos cuarenta y dos años, el conocimiento de la administración pública se ha visto incrementado con obras tales como: *El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento*, de José Mijares Palencia, editado en 1936,<sup>23</sup> "aportación . . . técnico-descriptiva . . . para que el pueblo cuente con un medio informativo, amplio y completo, de lo que en sí es el Gobierno de México, su organización y funcionamiento, complementando de esta manera las nociones que acerca del mismo se adquieren en las aulas escolares, por el frecuente trato de negocios en las oficinas públicas o por la participación ciudadana en las actividades cívicas"; *La Administración Pública en México* (en 1942) de Lucio Mendieta y Núñez.<sup>24</sup> A partir de 1946, varios autores extranjeros se ocuparon de nuestra administración. Tales son los casos de Wendell Karl Gordon Schaeffer, Stephen Spencer Goodspeed, William

Ebenstein y William Patton Glade Jr.<sup>25</sup>

En 1947 la Dirección Técnica de Organización de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa inició diversos estudios sobre la administración pública en México, entre los que descollaron los llamados "Directorios del Gobierno Federal" que contenían nombre y cargo de los funcionarios, antecedentes históricos, atribuciones, organización, funciones, legislación y en los posteriores al de 1948, "cuadros esquemáticos de organización administrativa" y presupuestos de las instituciones.

En 1955, el licenciado Roberto Chellet Osante, publicó para la Academia de Capacitación de Empleados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el estudio titulado *Organización administrativa y política de la República Mexicana*. Un año después, el licenciado Francisco López Alvarez, dio a conocer *La administración pública y la vida económica de México*,<sup>26</sup> y Antonio García Valencia, en 1958, *Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana*.<sup>27</sup> En 1961, Lucio Mendieta y Núñez aportó un nuevo estudio de-

- 
- 22. Publicado por la Secretaría de la Presidencia en 1976. Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie B) Bibliográfica No. 2.
  - 23. Publicado por la Secretaría de la Presidencia en 1976. Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie B) Bibliográfica No. 3.
  - 24. Mendieta y Núñez, Lucio. *La Administración Pública en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1942.

- 
- 25. Secretaría de la Presidencia. Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores extranjeros). Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie B) Bibliográfica No. 4, México 1976.
  - 26. López Alvarez, Francisco. *La Administración Pública y la Vida Económica de México*. 2a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1956.
  - 27. García Valencia, Antonio. *Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana*. 4a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1978.

nominado *Sociología de la Burocracia*.<sup>28</sup>

Durante 1964, funcionó auspiciada por el Instituto Nacional de Administración Pública, Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, la Comisión de Estudios sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública, que produjo un dictamen sobre los problemas de la administración, acompañado de diagnósticos específicos y proposiciones para resolverlos, mismo que apareció en el número 17 de la Revista de Administración Pública, órgano del Instituto mencionado, correspondiente a diciembre de 1964. El Instituto Nacional de Administración Pública, además de su Revista, publicó obras en la materia; entre ellas: *La Administración de Personal en el Sector Público. Un Enfoque Sistémico*, de Miguel Duhalt Krauss; *10 Años de Planificación y Administración Pública en México (ensayos)*, de Ignacio Pichardo Pagaza; *La Reforma Administrativa en México*, de Alejandro Carrillo Castro, quien coordinó *Las Empresas Públicas en México. Su Importancia en el Sector Industrial y Comercial. Bases Jurídicas de su Acción; Plutarco Elías Calles, Creador de Instituciones*, de Ana María León de Palacios; *Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas en México*, de Adalberto Saldaña Harlow; y *Bases para la Administración de la Educación Superior en América Latina. El Caso de México*, de Carlos Pallán Figueroa.

28. Mendieta y Núñez, Lucio. *Sociología de la Burocracia*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México 1961.

La Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia llevó a efecto un diagnóstico sobre el funcionamiento del aparato administrativo, contenido en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*,<sup>29</sup> además del estudio para proponer las *Recomendaciones de reforma administrativa para el sector agropecuario*.<sup>30</sup>

Respecto a los estudios jurídicos sobre la administración, en 1934 se publicó por primera vez el tratado *Derecho Administrativo* de Gabino Fraga; en 1939 se editó *La defensa de los particulares frente a la administración en México* de Antonio Carrillo Flores, misma que en una "nueva edición muy aumentada" de 1973 llevó el título de *La Justicia Federal y la Administración Pública*. En 1959 apareció la primera edición del libro *Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia* de Andrés Serra Rojas. El Ilustre y Nacional Colegio de Abogados, entre los actos para conmemorar su segundo centenario, publicó *El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo*.<sup>31</sup> Entre los autores recientes en materia jurídica

- 
29. Publicado por la Secretaría de la Presidencia en 1974. Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie A) Documental No. 1.
30. Secretaría de la Presidencia. *Recomendaciones de reforma administrativa para el sector agropecuario*. Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie A) Documental No. 2, México 1976.
31. Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México. *El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo*. Librería de Manuel Porrúa, S.A., México 1962.

ca—administrativa están Alfonso Nava Negrete, Jorge Olivera Toro, Humberto Briseño Sierra, Miguel Acosta Romero, Roberto Ríos Elizondo, Arturo González Cosío, Fernando Serrano Migallón y Miguel Duhalt Krauss.<sup>32</sup>

El estudio de aspectos de la administración pública, diferentes a los jurídicos, se complementa a través de artículos y ensayos publicados en revistas especializadas, tales como la del Instituto Nacional de Administración Pública, la que edita la Facultad de Derecho, la que publica la Escuela de Economía, la de Comercio Exterior, la Mexicana de Sociología, la Mexicana de Ciencia Política, la de Investigaciones Económicas, "El Economista Mexicano", "Problemas Agríco-

32. Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México 1959.

Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. 3a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1972.

Briseño Sierra, Humberto. *El Proceso Administrativo en Iberoamérica*. UNAM, México 1968.

Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. UNAM, México 1973.

Ríos Elizondo, Roberto. *El Acto de Gobierno*. Editorial Porrúa, S.A., México 1975.

González Cosío, Arturo. *El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México*. Editorial Porrúa, S.A., México 1976.

Serrano Migallón, Fernando. *El Particular Frente a la Administración*. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1977.

Duhalt Krauss, Miguel. *Una Selva Semántica y Jurídica. La Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1977.

las e Industriales de México", la de Reforma Administrativa, la del Instituto Técnico Administrativo del Trabajo, la de Investigación Económica, la del Instituto de Estudios Administrativos, la del Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. Este último, como primer número de su colección "Cuadernos de Política y Administración", editó *Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública* de José R. Castelazo<sup>33</sup> e inició la publicación del *Diccionario de Política y Administración Pública*.<sup>34</sup>

La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales ha contribuido al enriquecimiento del acervo en la materia, entre otras publicaciones, con las siguientes: *Administración pública y desarrollo, Universidad, política y administración, La Administración Pública Federal, Política y administración pública, Administración Funcional*, de la Serie Estudios;<sup>35</sup> *Técnicas de comunicación admi-*

33. Castelazo, José R. *Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública*. Cuadernos de Política y Administración No. 1, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México 1977.

34. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. *Diccionario de Política y Administración Pública A—F*, México 1978.

35. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM: *Administración y Desarrollo*, Enrique Velasco Ibarra, Gustavo Martínez Cabañas, Fred W. Riggs, Mario Friero, Miguel Duhalt Krauss, Mario Martínez Silva, Wilburg Jiménez Castro y Francis de Baecque, México 1970.

*Universidad, Política y Administración*, Enrique González Pedrero, México 1970.

*La Administración Pública Federal*. Tomo I, Pedro G. Zorrilla Martínez, Mario Martínez Silva, Miguel Duhalt Krauss y Roberto Miranda Pasquel, 2a. ed., México 1976.

*nistrativa y Los manuales de procedimiento en las oficinas públicas*, correspondientes a la Serie Textos Universitarios, ambas de Miguel Duhalt Krauss; *Teoría administrativa de la ciencia política* de Omar Guerrero; además de aportaciones incluidas en la Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales y la Revista Estudios Políticos.

Asimismo, participan ampliamente las Facultades de Derecho y Economía, con obras destinadas a la "discusión severa de los temas de la administración pública y el desarrollo social y económico de México", entre otras; la *Memoria del Seminario sobre Planeación Socio-económica, Derecho Administrativo y Administración Pública*, organizado en 1964 por la primera, y *Nuevos Aspectos de la Política Económica y de la Administración Pública en México*, que comprende las conferencias de invierno de 1960 dictadas en la segunda.<sup>36</sup> Por su parte, la Comisión de

---

*La Administración Pública Federal. Tomo II*, José Bustani Hid, José Chanes Nieto, Agustín Lagunes, Carlos Alvarez Piña, Alfredo Castillo Rojas, Víctor Lavín Reyes, Marcos Carrillo Arena, Lian Karp, Alberto Marino Bonett, 2a. ed., México 1976.

*Política y Administración Pública*. Tjerk Franken, Luis García Cárdenas, Mario Rozenstein, José Chanes Nieto, Alejandro Carrillo Castro, Octavio Rodríguez Araujo y Juan Manuel Cañibe, México 1973.

*Administración Funcional*. Manuel Estrada M., México 1974.

36. Facultad de Derecho. *Memoria del Seminario sobre Planeación Socio-económica, Derecho Administrativo y Administración Pública*. UNAM, México 1965.

*Escuela Nacional de Economía. Nuevos Aspectos de la Política Económica y de la Administración Pública*. UNAM, México 1960.

Estudios Administrativos de la Universidad Nacional Autónoma de México, elaboró una *Guía Bibliográfica de Administración*<sup>37</sup> y el Consejo Técnico de Humanidades incluyó en *Las Humanidades en México 1950–1975*, el trabajo de Elena Jeannetti Dávila: "La Política y la Administración Pública".<sup>38</sup>

Algunos de los trabajos publicados antes de 1970, unificados conforme a un criterio temático, fueron reunidos en una publicación de la Secretaría de la Presidencia.<sup>39</sup> La misma dependencia elaboró *La Administración Pública en la Época de Juárez*,<sup>40</sup> y al editar la obra *México a través de los Informes Presidenciales*<sup>41</sup> incluyó el tema "La Administración Pública", con el propósito de coadyuvar en los esfuerzos por alcanzar una perspectiva integral, sistematizada y a fondo de la misma.

Los trabajos de investigación realizados en el lapso 1971–1976 por la Secretaría de la Presidencia permitieron captar información

- 
37. Comisión de Estudios Administrativos. *Guía Bibliográfica de Administración*. UNAM, México 1972.
38. Consejo Técnico de Humanidades. *Las Humanidades en México 1950–1975*. UNAM, México 1978.
39. Secretaría de la Presidencia. *Aportaciones al Conocimiento de la administración federal (autores mexicanos)*. Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie B) Bibliográfica No. 5, México 1976.
40. Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública en la Época de Juárez*. 3 Tomos, México 1973 y 1974.
41. Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública*, 5 vols. en "México a través de los Informes Presidenciales", Tomo V, México 1976.

básica de la que se carecía y elaborar estudios indispensables para las actividades de reforma, a fin de contar con datos confiables, permanentemente actualizados sobre la existencia y condiciones de organización y funcionamiento de las instituciones públicas, la determinación de la normatividad administrativa vigente, las experiencias, aportaciones y esfuerzos de administraciones precedentes. En 1975 se levantó el censo de recursos humanos del sector público federal, que comprendió tanto a la administración central como a la descentralizada y de participación estatal mayoritaria,<sup>42</sup> fuente para futuras investigaciones sobre los servidores públicos.

De igual forma en ese lapso se elaboró y publicó el *Catálogo de Estudios sobre Mejoramiento Administrativo del Sector Público Federal*, para difundir "...estudios susceptibles de ser utilizados y adecuados a problemas y necesidades comunes que se presentan en materia de reforma administrativa; facilitar la coordinación de algunos proyectos en que concurren dos o más instituciones; buscar soluciones que tiendan a uniformar la organización, los sistemas y procedimientos de trabajo; y propiciar una guía de consulta sobre literatura relacionada con estudios específicos".<sup>43</sup>

42. Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, Administración Central* (1975). México 1976. Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, Administración Descentralizada y de Participación Estatal Mayoritaria* (1975), México 1976.

43. Secretaría de la Presidencia. *Catálogo de Estudios*

Además se celebraron —y se siguen celebrando, ahora por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República— seminarios destinados al análisis por especialistas nacionales y extranjeros de temas insuficientemente esclarecidos, tales como desconcentración administrativa, seguridad social, organización y métodos, administración para el desarrollo regional agropecuario, archivos, coordinación, administración de ciudades nuevas, administración de planes de desarrollo, administración y conservación del patrimonio cultural, empresas públicas, nuevas técnicas presupuestarias, orientación y protección del consumidor.<sup>44</sup>

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigor a partir del 10. de enero de 1977, está en el origen de estudios recientes; tal es el caso de *Nueva Administración Pública Federal. Crítica y Análisis*, cuyos autores son José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lozano Hernández<sup>45</sup> y de *Administración Pública Federal. La Nueva Estructura*, de Jacinto Faya Viesca.<sup>46</sup>

---

*sobre Mejoramiento Administrativo del Sector Público Federal*. México 1974.

44. Secretaría de la Presidencia. Colección Seminarios, Núms. 1, 2, 4, 5 y 6, México 1976. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. Colección Seminarios Núms. 3 y 7, México 1977 y 1978.
45. Ruiz Massieu, José Francisco y Lozano Hernández, Wilfrido. *Nueva Administración Pública Federal. Crítica y Análisis*. Editorial Tecnos, S.A., México 1977.
46. Faya Viesca, Jacinto. *Administración Pública Federal. Nueva Estructura*. Editorial Porrúa, S.A., México 1979.

A los esfuerzos anteriores deben añadirse las "memorias" presentadas al Poder Legislativo por los titulares de las dependencias del Ejecutivo que, además de ser documentos de primer orden para el investigador, muchas veces contienen estudios o análisis sobre la institución de que se informa. Existen además los relatos de las experiencias de quienes han tenido responsabilidades administrativas, documentos que contribuyen a dilucidar aspectos relativos a las instituciones en que trabajaron, entre los cuales están *Mis quince días de Ministro* de Melchor Ocampo,<sup>47</sup> *Apuntes sobre mi vida pública (1892-1911)* de José Yves Limantour,<sup>48</sup> *Apuntes Autobiográficos y Obsesiones y Recuerdos* de Alberto J. Pani,<sup>49</sup> *Comentarios y Recuerdos (1926-1946)* de Eduardo Suárez,<sup>50</sup> *Memorias - Testimonio* de Eduardo Villaseñor<sup>51</sup> y *Memorias de un Hombre de Izquierda* de Víctor Manuel Villaseñor.<sup>52</sup>

No obstante las aportaciones habidas hasta la fecha, el vasto campo de estudio de la administración pública requiere análisis de conjunto, que comprenda sus aspectos políticos, sociológicos, económicos, jurídicos, de organización y funcionamiento, los que sólo han sido objeto de investigaciones parciales.

El estudio de la administración pública integrada al contexto social es indispensable en el caso de México, en virtud de haberse desarrollado instituciones políticas, jurídicas y administrativas con claros rasgos distintivos, aun comparadas con las de países en condiciones semejantes. Sistematizar las aportaciones sobre la administración mexicana y crear el marco teórico apropiado para su organización y funcionamiento, permitirá acrecentar su avance y hacerla accesible al administrado.

### SITUACION ACTUAL DE LA INVESTIGACION SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La reseña de algunos antecedentes relativos a estudios y documentos sobre la administración pública mexicana muestra que a partir de 1821 han habido esfuerzos por investigarla. Sin embargo, es sólo en los últimos años cuando se ha tomado conciencia de la necesidad de profundizar en su conocimiento y ha existido un mayor impulso a fin de, a través de la investigación, desterrar la intuición como medio para interpretar los fenómenos administrativos.

Los estudios sobre las administraciones federal, estatales y municipales se multipli-

47. Ocampo, Melchor. *Obras Completas*. Editor Angel Pola, México 1900.

48. Limantour, José Yves. *Apuntes sobre mi vida pública (1892-1911)*. Editorial Porrúa, S.A., México 1965.

49. Pani, Alberto J. *Apuntes Autobiográficos*, 2a. ed., Librería de Manuel Porrúa, México 1950.  
Pani, Alberto J. *Obsesiones y Recuerdos*. Talleres de A. Mijares Hno., S.A., México 1953.

50. Suárez, Eduardo. *Comentarios y Recuerdos (1926-1946)*. Editorial Porrúa, S.A., México 1977.

51. Villaseñor, Eduardo. *Memorias - Testimonio*. Fondo de Cultura Económica, México 1974.

52. Villaseñor, Víctor Manuel. *Memorias de un hombre de izquierda*. 2 Tomos, Editorial Grijalbo, México 1976.

can día con día, como resultado de la participación de instituciones públicas, de organizaciones particulares, de los estudiantes, estudiosos, administrados y servidores públicos, es decir, tanto de investigadores dedicados profesionalmente al estudio de la administración pública, que son los menos, como de aquellos que la sirven o se interesan en ella.

No obstante, la insuficiencia de información y de análisis de la misma continúa siendo problema fundamental en el estudio de cualquier aspecto vinculado con la administración pública mexicana; de ahí que, para determinar el estado actual de la investigación en la materia, sea preciso recurrir a experiencias y datos personales; con base principalmente en ellos se analizarán los participantes, la situación de los investigadores, las fuentes y la difusión al respecto.

### 1. Participantes en la investigación

a) Universidades. El establecimiento de la carrera de Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México, seguido por otras instituciones de enseñanza superior del país, ha sido primordial en el impulso que la investigación administrativa ha recibido en los últimos años, sea como apoyo para la enseñanza o como aportación a su conocimiento. Estos esfuerzos se aunán a los efectuados por otras facultades, escuelas y centros de investigación universitarios.

La investigación se deposita en los profesores y excepcionalmente en investigadores

dedicados exclusivamente a esta tarea, es decir, en quienes no acumulan esta función con la docencia. Igualmente participan los estudiantes de posgrado y aun los de licenciatura. Estos últimos dentro de sus estudios realizan algunas investigaciones, normalmente elementales o limitadas en su originalidad, que pueden constituir una contribución, tanto para su formación como para el progreso de la ciencia administrativa, al ser síntesis de trabajos dispersos en diferentes publicaciones, partes de un trabajo más amplio coordinado por un profesor o análisis de fenómenos concretos que no habían sido contemplados. Los trabajos elaborados por los estudiantes de la maestría o del doctorado suponen una investigación profunda y una contribución original al estudio de la administración pública.

La duplicación de esfuerzos del personal académico al cumplir labores de enseñanza e investigación, impide, por la dedicación a las primeras, atender debidamente a las segundas y a los trabajos de los estudiantes, que por tal motivo en ocasiones son un esfuerzo perdido. También tratándose de investigaciones monográficas para maestría o tesis doctorales, quienes deben prepararlas carecen del tiempo necesario para hacerlo, en tanto en la mayoría de los casos comparten su situación de estudiantes con la de profesionales, de manera que deben destinar su mayor esfuerzo a cumplir en sus empleos. En este sentido resulta paradójico que aun las instituciones públicas faciliten más los estudios en el extranjero que en el país.

Igualmente, es oportuno mencionar que la investigación hasta la fecha sólo ha tenido una contribución pequeña en la enseñanza, de ahí que se siga recurriendo preponderantemente a textos y experiencias extranjeras. El que los investigadores se dediquen también a la docencia no ha sido garantía de que sus estudios se apliquen a ésta y de la participación en ellos de los estudiantes. Además, se adolece de una orientación decidida de los estudiantes hacia la investigación, siendo su interés al respecto mínimo. Baste mencionar que, de conformidad con una encuesta publicada en 1971,<sup>53</sup> consideraron "métodos y técnicas de la investigación social" entre las materias de menor importancia.

b) Las administraciones públicas. Los requerimientos que impone el eficaz cumplimiento de las atribuciones a cargo de las administraciones federal, estatales y municipales las llevan a realizar investigaciones. Para tal efecto crean unidades administrativas específicas, las encargan a uno o varios de sus servidores o recurren a asesorías externas, algunas extranjeras. Las unidades de organización y métodos u otras afines a éstas constituyen un ejemplo de servicios especializados en estudiar a la administración. En la mayoría de estos casos la investigación se destina a resolver problemas específicos, por lo que su contribución al establecimiento de una teoría general que

enmarca el desarrollo de la administración pública mexicana es mínima y, por lo mismo, los estudios realizados encuentran una limitación en la ausencia de un marco teórico propio, de diagnósticos y pronósticos sobre la administración en general, y sobre el aspecto de estudio en particular, debiendo recurrir, por lo tanto, a fuentes extranjeras no siempre actuales, verbigracia, el presupuesto por programa que ha sido substituido por el denominado presupuesto base cero ("PBC"), o incompatibles con nuestra realidad administrativa, tal como es el caso de las elaboraciones respecto a la empresa pública que no corresponden con la heterogeneidad de la llamada administración paraestatal en México.

Una proporción considerable de dichos estudios se orienta a la investigación básica, respuesta a un problema concreto de la institución en que se realizan, por lo que no coinciden necesariamente con los imperativos del desarrollo del conocimiento administrativo. Además suele ocurrir que los estudios se refieran a administraciones avanzadas y sus resultados son inaplicables a la mayoría de las instituciones mexicanas; pensemos en los relativos a informática aplicados a casi todos los municipios del país, cuyos ingresos anuales son menores a cien mil pesos.

c) Asociaciones. Es pertinente señalar que diversas asociaciones de profesionales, especialistas o interesados en la administración pública realizan investigaciones sobre la misma. Entre ellas se encuentran el Instituto Nacional de Administración Pública, los diversos Institutos de la misma naturaleza

53. Rojas Soriano, Raúl. *La Situación Ocupacional de los Egresados de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM*. Impresos Basurto, México 1971.

creados en los estados, el Instituto Nacional de Desarrollo Municipal, el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, la Academia de Derecho Administrativo y de Administración Pública de la Asociación Nacional de Abogados.

Tratándose de las asociaciones aparece en muchos casos el desinterés de la mayoría de los asociados y con él la dificultad de integrar grupos de trabajo interdisciplinarios; en consecuencia, la mayoría de las investigaciones son frutos personales de la minoría de sus miembros.

d) Estudiosos. En este grupo quedarían incluidas las aportaciones de quienes en su carácter de servidores en la administración pública, al separarse de ella o durante su desempeño, realizan estudios, ya sea para transmitir su experiencia o para profundizar en aspectos que en su vida profesional han conocido. En el mismo caso se encuentran quienes se han interesado como simples ciudadanos en estudiar y contribuir con sus trabajos al desarrollo administrativo del país.

El señalamiento de participantes en la investigación relativa a la administración pública mexicana permite advertir la existencia de múltiples esfuerzos, muchas veces aislados, otras duplicatorios, desvinculados entre sí o difíciles de ser conocidos; consecuencia de todo ello es su aprovechamiento precario por parte del que estudia o sirve a la administración pública y, principalmente, de quienes deben ser servidos por ella.

## 2. Investigadores

Mención especial amerita la situación del investigador, en virtud de estar en amplia medida condicionados por ella los resultados que se obtengan. Al respecto es preciso tener presente que la inmensa mayoría de las aportaciones hasta la fecha son resultado del esfuerzo de quienes, realizando otras actividades, han destinado parte de su tiempo a investigar nuestras administraciones públicas.

Las "Estadísticas Básicas sobre el Sistema Científico y Tecnológico Nacional", captadas por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en los años 1973 y 1974, registraron tan sólo 93 personas dedicadas a la investigación en el área de "ciencia política y administración pública"; esto es, el 1.14% del total del personal que realizaba actividades de investigación y desarrollo experimental en el país.<sup>54</sup>

Los datos anteriores hacen patente la necesidad de contar con investigadores de tiempo completo; el establecimiento del doctorado en la especialidad obedece, entre otros objetivos, al de satisfacer la demanda creciente de investigadores especializados en administración pública.

La formación de investigadores encuentra serias limitaciones, más que en la ausencia de vocaciones, en los obstáculos para cumplir

54. Ver Cuadro 19, de las Estadísticas Básicas sobre el Sistema Científico y Tecnológico Nacional (Período de Captación 1973-1974). Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Serie Directorios y Catálogos, No. 4, México 1977, pág. 54.

sus tareas, como son el difícil acceso a las fuentes, la insuficiencia de apoyo institucional o de reconocimiento a su labor, la defecuosa difusión de los resultados, las precarias condiciones materiales para cumplir su labor, y muy particularmente, las presiones de una demanda de sus servicios en áreas diferentes, que tienen el atractivo de remuneraciones considerablemente mayores a las que percibe como investigador.

### 3. Fuentes

Las fuentes para la investigación sobre administración pública están dispersas y son de muy difícil consulta. La situación anterior se debe en gran medida a la carencia de un centro que recoja los documentos producidos por la administración, sus servidores, los administrados y los estudiosos.

En materia de documentación, a pesar de su volumen considerable, existe el problema fundamental de su deficiente conservación y clasificación, de tal manera que se presentan serias dificultades para su análisis ante su dispersión, destrucción, ocultamiento, desaparición o ignorancia de su existencia.

El número exiguo de investigaciones relativas a la historia de la administración pública, destinadas a ser la memoria del pensamiento y la acción administrativa del pasado, se debe esencialmente a las dificultades para consultar los documentos pretéritos; en tanto algunos han desaparecido, otros se encuentran en el extranjero, o en poder de los particulares, así como ignorados o

impedida su consulta en las oficinas públicas. El mismo obstáculo existe para investigar la administración del presente, aunado a las deficiencias en los archivos y en la distribución de publicaciones oficiales. El Archivo General de la Nación, las Bibliotecas Nacional y del Congreso, no siempre reciben los documentos o publicaciones que deberían depositarse en ellos. Por otra parte, múltiples estudios realizados dentro de las administraciones desaparecen con el funcionario que los elaboró, o con los nuevos funcionarios que los destruyen, cuando no han sido objeto de publicación o difusión. Estas fuentes de información imprescindibles, cuyo descubrimiento se realiza muchas veces por azar, pueden constituir estudios que, al ignorarse su existencia, vuelven a ser realizados, o experiencias que al no considerarse hacen repetir errores.

Un fenómeno semejante podría ser señalado en relación con las estadísticas, tesis, memorias, artículos, ensayos, que han desaparecido de las bibliotecas o de la circulación.

Tratándose de otras fuentes, como conferencias no difundidas, encuestas o entrevistas, además de la especialidad que demandan en el investigador, aparece como obstáculo la falta de colaboración de los conferenciantes, encuestados o entrevistados.

A fin de salvar los obstáculos mencionados es urgente crear un Centro de Documentación en Administración Pública, o al menos de información sobre dónde encontrarlos. En la encuesta anteriormente mencionada, los estudiantes señalaron como una limitación

para elaborar sus tesis "la falta de material bibliográfico".

De igual manera, debería facilitarse el acceso de los investigadores a los archivos y documentos públicos, así como a los propios funcionarios, para hacer efectivamente públicos los documentos, derecho que ha sido reconocido en algunas constituciones extranjeras.

#### 4. Difusión

Toda investigación administrativa para ser útil en el desenvolvimiento de la ciencia, mejoramiento de la enseñanza o de la administración, requiere ser difundida. La publicación constituye un indicador externo de su vitalidad y trascendencia; sin embargo, su difusión está limitada por obstáculos principalmente financieros, por comprender temas tan específicos que interesan a pocos, por desconocimiento de las posibilidades existentes para darla a conocer y, lamentablemente, por escasez de usuarios.

La deficiente difusión, como ya se dijo, contribuye al desaliento del investigador que, además de percibir remuneraciones bajas, no obtiene siquiera el reconocimiento a sus esfuerzos, de manera que sus trabajos quedan en sus archivos o cuando más son conocidos por sus amigos.

### PERSPECTIVAS

Entre otras medidas para combatir el subdesarrollo administrativo, es indispensable

salir del subdesarrollo en la enseñanza y la investigación en esta materia. En este esfuerzo pueden y deben participar las instituciones de educación superior, las administraciones federal, estatales y municipales, las asociaciones, los particulares, especialistas, servidores públicos y administrados.

El país requiere su propia investigación administrativa a fin de resolver sus problemas, que son cualitativa y cuantitativamente diferentes a los de los países que han avanzado en ella y constituyen la fuente fundamental de la enseñanza, ocasionando que la acción administrativa esté también inspirada por modelos ajenos a nuestra realidad. Los conocimientos científicos y técnicos no siempre son asimilados y adaptados a las condiciones y requerimientos del país, situación de dependencia que representa elevados costos políticos, económicos y sociales.

Para evitar esta situación se requiere una actitud crítica sobre las concepciones que privan en la materia, derivadas muchas de ellas de otros países. No todo lo que es viable en los desarrollados lo es en el nuestro. En consecuencia es conveniente:

1. Definir políticas sobre la investigación y las actividades a ella vinculadas, al igual que programar y coordinar los esfuerzos que actualmente se realizan e impulsar su incremento. De esta manera sería posible racionalizar los exiguos recursos disponibles y dar respuesta a las interrogantes qué, por qué, para qué, quién, cuándo y cómo investigar, integrar los esfuerzos aislados, promover su desarrollo, difundir y utilizar los resultados. A este

propósito se avoca el PRONIAP \* y el coloquio a que convocó en marzo de 1980.

2. Proseguir la investigación jurídica mediante el impulso al derecho administrativo y fundamentalmente, otorgar una especial atención por parte de las otras disciplinas sociales al estudio de la administración pública. En este sentido es indispensable la participación de los especialistas en la ciencia administrativa.

3. La investigación debe abarcar todos los aspectos de la administración federal, hasta ahora objeto de una mayor atención, como los de las administraciones municipales y estatales, estas últimas muy deficientemente estudiadas. Para tales efectos, deben propiciarse análisis sobre su historia, situación actual y perspectivas.

4. La realización de los anteriores propósitos implica el decidido apoyo institucional para la investigación, y con éste, a los investigadores, facilitándoles se dediquen de tiempo completo a estas tareas, con remuneraciones dignas, equiparables a las que por trabajos semejantes se obtienen en otras áreas. Además debe favorecerse principalmente la formación de investigadores en el país y no sólo en el exterior. Para todo ello es pertinente incrementar los recursos materiales y financieros hasta ahora destinados a la investigación administrativa.

5. Crear un Centro de Documentación

y de Información que facilite la labor del investigador, al coadyuvar a la consulta expedita de las fuentes indispensables para sus trabajos. De la calidad y volumen de información depende en gran medida la de la investigación. Mientras se llega a tal establecimiento una solución sería la publicación de bibliografías comentadas, con señalamiento de la localización de los libros, ensayos, estudios, tesis, artículos y demás documentos incluidos.

6. Garantizar como parte del derecho a la información el derecho no sólo de los investigadores, sino de todos los ciudadanos para acceder a los documentos y archivos públicos.

7. Propiciar la difusión al menos de los resultados de las investigaciones y de preferencia de la investigación misma.

Las proposiciones anteriores deberán ser revisadas y acrecentadas a la luz de las aportaciones de los participantes en este coloquio, que nos permitirán precisar el estado actual de la investigación sobre administración pública en México, los requerimientos al respecto y la situación tanto de la enseñanza como de los investigadores.

La investigación como coadyuvante en el perfeccionamiento de la enseñanza y de la administración pública, necesita su propia superación, la cual podría alcanzarse con la participación en ella tanto de los estudiosos como de los servidores públicos, de los teóricos y de los practicantes; así aseguraremos que las esperanzas crecientes depositadas en la investigación se vean colmadas por los resultados.

\* Programa Nacional Indicativo en Administración Pública, dependiente del CONACYT. Nota del editor.

# MECANISMOS DE COORDINACION. FEDERACION-ESTADOS-MUNICIPIOS

## LA ORGANIZACION FEDERAL DEL ESTADO MEXICANO Y LA COORDINACION ADMINISTRATIVA

En una organización, la coordinación podría convencionalmente ser entendida como la búsqueda de fórmulas que permitan la unidad de acción. En ocasiones se reduce la coordinación en la organización del Estado a una mezcla confusa de poder jerárquico y concertación, que asume diversas y variadas formas. Sin embargo, más que por sus formas, vale referirse a la coordinación administrativa por sus propósitos, que consisten en asegurar la coherencia y convergencia de las acciones de la administración pública en torno a objetivos comunes.

En la organización política del Estado la coordinación es un elemento fundamental. Esta aparece desde que Montesquieu concibe la división y equilibrio de poderes entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial, y se instrumenta conforme a las modalidades de régimen centralizado o federal que adoptan los

JOSE NATIVIDAD GONZALEZ  
PARAS,  
Coordinador Adjunto de Estudios Ad-  
ministrativos de la Presidencia de la  
República,  
México

Estados. En el segundo caso, la coordinación se impone entre las autoridades o gobiernos de los estados miembros y el Gobierno Federal, es decir, entre los "niveles" estatal y federal de una organización denominada Federación o república federal.

Tanto en el Estado central como en el federal la administración pública representa el principal instrumento del gobierno para satisfacer, mediante la generación de bienes y servicios, las demandas de la colectividad. Sólo que en el Federal la administración se organiza estructural y funcionalmente por niveles que, disfrutando de cierta autonomía, son al mismo tiempo interdependientes.

La coordinación se impone entonces como elemento fundamental de racionalidad y congruencia para que los diversos "niveles" de gobierno sirvan, en armonía, a una misma población.

Méjico está organizado política y administrativamente como una república federal, que al decir de nuestra Constitución, está compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unida en una federación establecida según los principios de esa ley fundamental de la que derivan dos órdenes jurídicos, el de la Federación y el de los estados. Esos órdenes son "coextensos", es decir, aunque distintos en cuanto a su competencia, son iguales entre sí en el sentido de que ambos están subordinados a un orden jurídico superior.

Existen tres métodos distintos que determinan la distribución de competencias entre la Federación y los estados miembros. En el primero se especifican detalladamente las atribuciones de cada uno. El segundo consiste en una enumeración parcial de atribuciones donde únicamente se especifican o detallan las de las entidades federativas, dejando al poder central las atribuciones no mencionadas o facultades restantes. El tercero, a la inversa del anterior, señala las atribuciones del poder central, correspondiente a las entidades federativas las facultades residuales.

El tercer método presupone que son las entidades federativas las que delegan el ejercicio de ciertas facultades al poder central, reservándose para sí el ejercicio de las facultades residuales. Esta última forma es la que ha adoptado el mayor número de Estados federales, entre los cuales se encuentra el nuestro. En efecto, nuestra Constitución, en el sistema de distribución de competencias que encierra el artículo 124, enuncia: "Las facultades que

no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

A los niveles de gobierno federal y estatal debemos agregar el municipal que, según lo establecido por la Constitución en el artículo 115, representa la base de la división territorial con su libre organización política y administrativa.

Dentro del contexto que determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existen, en consecuencia, facultades o áreas "exclusivas" de competencia y facultades o áreas concurrentes, en donde por la autonomía de los niveles, pero también por la interdependencia o el interés común, se generan puntos de contacto que exigen la coordinación administrativa para asegurar la coherencia y la congruencia de las acciones del Estado mexicano en su conjunto.

La necesidad de coordinación administrativa entre los niveles de gobierno puede provenir, en consecuencia, de la concurrencia, la interdependencia y el interés común, o por la combinación de estas causas.

La concurrencia surge cuando existen facultades compartidas en determinadas materias o áreas de trabajo, establecidas en forma explícita en diversos ordenamientos jurídico-administrativos, como es el caso de la educación, la salud, las obras públicas, la resolución de problemas agrarios, el desarrollo urbano o el fomento agropecuario, industrial o turístico, por citar algunos casos.

La interdependencia se origina en la naturaleza misma de los procesos técnicos y admi-

nistrativos relacionados con la realización de obras o con la prestación de servicios públicos que, por facultades exclusivas, efectúa cada uno de los niveles de gobierno que forman parte de un todo mayor que es el Estado federal y que obliga al establecimiento de relaciones de coordinación entre funcionarios federales, estatales y municipales.

Finalmente, el interés común por emprender y desarrollar acciones en beneficio de una misma población, lleva a coordinarse entre sí a las tres jerarquías de gobierno, independientemente de competencias y jurisdicciones, con el propósito de racionalizar los esfuerzos desplegados y de aprovechar en forma óptima los recursos disponibles.

Es evidente, por todo lo anterior, la importancia que reviste en el momento actual el estudio de las áreas, mecanismos y políticas de coordinación administrativa en el gobierno mexicano.

A nadie escapa que nuestro sistema federal se ha caracterizado en las últimas décadas por una centralización política, económica y administrativa que ha concentrado recursos, decisiones y responsabilidades en el nivel federal en detrimento de los niveles estatal y municipal de gobierno. Para hacer frente a los retos de un acelerado, pero al mismo tiempo desequilibrado desarrollo económico y social, la administración pública federal ha experimentado, en efecto, un crecimiento exponencial que, sin llegar a contrariar las normas constitucionales, ha desvirtuado la concepción original de equilibrio político y administrativo que se suponía para el federalismo mexicano.

Resolver este problema de desequilibrio en la organización y de irracionalidad en el aparato administrativo para responder mejor a las demandas de la comunidad, obliga a estudiar no sólo las acciones encaminadas a revitalizar los niveles estatal y municipal de gobierno, sino también los mecanismos mediante los cuales se deban dar esos procesos de cambio.

## **LOS MECANISMOS DE COORDINACION ADMINISTRATIVA EN LOS TRES NIVELES DEL GOBIERNO DE LA REPUBLICA**

Las relaciones administrativas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, han dado lugar en México a una amplia gama de formas o mecanismos de coordinación. Dicha coordinación puede establecerse a través de "órganos específicos", de "programas", de "reuniones nacionales", de actos contractuales o "convenios" y de otras modalidades.

### **"Órganos Específicos"**

La coordinación administrativa entre los niveles de gobierno se da, en primer término, con la creación y operación de órganos que bien pueden ser "mixtos" por la participación en ellos de dos o más instancias gubernamentales, o bien, dependencias o unidades de la organización administrativa del ejecutivo federal o de los ejecutivos estatales, con la responsabilidad de fungir como canales particulares de comunicación o como áreas de asistencia técnica intergubernamental.

Entre los órganos "mixtos" se pueden mencionar aquellos que se han constituido para realizar tareas en las que hay concurrencia de autoridades, como es el caso, entre otros, de las *comisiones agrarias mixtas*; los *servicios coordinados de salud pública en los estados*; las *juntas locales de caminos*; las *juntas estatales de electrificación*; las *comisiones o juntas para la administración y operación de sistemas de agua potable*; y los *comités de promoción económica* de la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres. En algunas ocasiones, la presidencia de estos órganos recae en el gobernador del estado, pero siempre el gobierno federal, el estatal y eventualmente el municipal, acreditan sus respectivos representantes.

Dentro de los órganos promovidos por el nivel federal, merecen especial mención los *comités promotores del desarrollo socioeconómico* de los estados (COPRODES), que son órganos colegiados de consulta y apoyo técnico para la promoción y planeación del desarrollo y para la coordinación de programas y proyectos específicos de inversión entre el gobierno federal, los estados y municipios. Por su importancia, este mecanismo será tratado en capítulo especial.

También, por su carácter colegiado, deben citarse como órganos de coordinación intergubernamental las *comisiones de conurbación*, creadas conforme a lo señalado en la legislación sobre asentamientos humanos para formular los planes de ordenamiento territorial de las zonas conurbadas del país, y en cuya

integración participan autoridades federales, estatales y municipales. Cuando la conurbación se circunscribe a municipios de una misma entidad federativa no participa el Gobierno Federal.

Entre las dependencias o unidades administrativas del ejecutivo federal responsables de proporcionar asesoría técnica, en sus respectivas áreas de competencia, a los otros niveles de gobierno, o de establecer vínculos de trabajo coordinado, pueden mencionarse, como algunos de los casos más ilustrativos, la *Dirección de Coordinación Fiscal* y la *Comisión Coordinadora de Relaciones Financieras y Fiscales con Estados y Municipios* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; las direcciones generales de *Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social* y la *Coordinadora de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material* de la Secretaría de Gobernación;\* las direcciones generales de *Planeación Territorial de los Asentamientos Humanos*, de *Carreteras en Cooperación*, de *Operación de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado* y de *Obras de Mejoramiento Urbano*, de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; y la *Dirección General de Asesoría a Estados y Municipios* de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

En el caso de los gobiernos estatales, se han creado también ciertos tipos de unidades

\* La desaparición de este organismo ha sido anunciada recientemente por el titular de esa dependencia.

para apoyar a los municipios en diferentes formas.\*\*

### "Programas"

Una segunda forma de coordinación entre los tres niveles de gobierno en México, opera mediante el diseño e instrumentación de programas especiales orientados a articular competencias compartidas o a convenir trasferencias de recursos.

Dicha vinculación programática suele hacerse, generalmente, mediante la estructuración de esquemas administrativos o financieros. En el caso de estos últimos se involucran aportaciones económicas convenidas en modalidades bipartitas (Federación—estado, o estado—municipio) y tripartitas (Federación—estado—municipio o Federación—estado—particulares). Las acciones específicas para la ejecución de tales programas pueden realizarse a través de alguno de los órganos "mixtos" mencionados anteriormente — *junta local de caminos, junta estatal de electrificación* — o a través de organismos federal o estatal — *Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas; Comisión Constructora e Ingeniería Sanitaria* de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; o el *Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres*, que opera a través de comités

de promoción económica y de una Unidad de Coordinación del Programa ubicada en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

### "Convenios"

Los compromisos contractuales o convenios de coordinación representan una tercera forma de concertación de voluntades entre los niveles de gobierno. A la fecha, en uso de sus facultades soberanas, los estados y la federación, así como los estados y los ayuntamientos, han suscrito entre sí convenios en un gran número de áreas de trabajo concurrentes o afines. Independientemente de la materia, las actividades que suelen convenirse se refieren a ejecución de obras, prestación de servicios, coordinación administrativa, asistencia técnica y financiamiento.

En materia fiscal, se registra una larga experiencia en la adopción de compromisos establecidos bilateralmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por las tesorerías estatales o sus equivalentes, en lo que se refiere a la administración de diversos impuestos, tales como el de ingresos mercantiles; el de renta para causantes menores y bases especiales de tributación en los sectores agrícola, ganadero, pesquero y actividades conexas; el de uso o tenencia de automóviles y camiones; y el de envasamiento de bebidas alcohólicas con el cual se acordó adoptar el marbete único. También se llegaron a firmar convenios para la realización conjunta de visitas domiciliarias y otras prácticas de fiscalización relacionadas con los impuestos coordinados entre

\*\* Entre otros ejemplos pueden mencionarse a Guerrero con su Dirección de Fortalecimiento Municipal; Tabasco con su Dirección de Asistencia Técnica Municipal; Jalisco con su Dirección de Orientación Municipal; y Nuevo León con su Dirección de Gestiones Municipales.

la Federación y los estados, así como convenios entre la Tesorería de la Federación y las administraciones fiscales locales para la compensación de fondos, tendientes a evitar movimientos innecesarios de numerario cada mes, por el pago que un nivel de gobierno efectúa a otro por sus respectivas participaciones, siendo sustituido dicho esquema por un sistema de ajustes semestrales para determinar adeudos entre los fiscos involucrados.

A partir de 1978 los convenios en materia fiscal fueron integrados en los denominados **convenios uniformes de coordinación fiscal**, que ha suscrito la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con cada uno de los gobiernos estatales, a efecto de simplificar las obligaciones y los derechos de las partes en relación con cada aspecto convenido. Dichos convenios, y los que se formalizaron recientemente en ocasión de la XII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, para lograr la adhesión de los gobiernos de los estados al nuevo sistema nacional de coordinación previsto en la ley sobre la materia, en vigor desde 1980, constituyen uno de los ejemplos más representativos de las ventajas que derivan de la coordinación establecida en el uso libre y autónomo de las facultades que en nuestro régimen constitucional competen a cada nivel de gobierno.

En correspondencia a los procesos de coordinación y redistribución fiscal acordados entre el gobierno federal y los estados, algunos gobernadores han delegado la administración el impuesto predial —y en ocasiones incluso su rendimiento— a los municipios de su jurisdicción.

Otros convenios establecidos han tenido propósitos varios: abatir el rezago agrario en primera instancia; armonizar los planes estatales con el Nacional de Desarrollo Urbano; realizar obras de electrificación y de telecomunicación en comunidades rurales; incorporar al régimen de prestaciones médicas del IMSS o del ISSSTE a burócratas estatales; contribuir a resolver el problema de la vivienda mediante la constitución de institutos Indeco—estados, dirigidos a grupos de la población no beneficiados por alguno de los esquemas institucionalmente establecidos con tal fin; unificar el sistema de expedición y registro de títulos y grados académicos de las instituciones de enseñanza superior; remitir reos del orden común a la Colonia Penal de las Islas Marías; financiar la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos; y promover actividades deportivas, entre otros de interés común para los niveles federal y estatal de gobierno. En cada caso, se encuentran implicadas en la formalización del convenio respectivo, dependencias y entidades federales conforme a las competencias asignadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por otras disposiciones jurídicas inherentes al área de trabajo convenida, así como por las respectivas autoridades estatales o municipales.

Generalmente, estos convenios precisan los antecedentes que llevan a establecerlos y fijan los derechos y obligaciones para cada una de las partes que los suscriben, reservando casi siempre al nivel federal la interpretación de la legislación involucrada en cada caso y la normatividad correspondiente, y delegando a

las administraciones estatales la mayor parte o la totalidad de los aspectos operativos. Dependiendo de cada materia convenida, se establecen compromisos comunes o exclusivos para cada parte.

A partir de la actual administración gubernamental, se ha venido realizando un esfuerzo por tener un solo canal de adopción de compromisos. Para ello, se ha concebido y puesto en marcha el denominado *Convenio Único de Coordinación*, nueva e importante modalidad de coordinación única que integra ya un número considerable de convenios, los cuales anteriormente se establecían por separado. El Convenio Único de Coordinación, que pretende convertirse en un convenio integral para el desarrollo, será tratado en capítulo especial más adelante.

### **“Reuniones Nacionales”**

Las reuniones nacionales, donde participan funcionarios responsabilizados de tareas comunes o afines a los tres niveles de gobierno y que se han formalizado jurídicamente o se efectúan habitual o periódicamente, constituyen la cuarta forma de coordinación intergubernamental. El antecedente más remoto de este tipo de coordinación se halla en las *convenciones nacionales fiscales* realizadas en los años de 1925, 1932 y 1947.

En la actualidad se organizan reuniones nacionales en varias áreas de trabajo con el propósito de armonizar acciones y programas en materias concurrentes o de interés común, así como para intercambiar experiencias e

información, tanto entre autoridades federales, estatales y municipales, como entre estas últimas entre sí. Al respecto deben mencionarse, entre las más representativas de este tipo de reuniones, las de *Funcionarios Fiscales* (reconocidas legalmente como autoridad u órgano mixto en materia fiscal por la Ley de Coordinación Fiscal); de *Procuradores Generales de Justicia*, de *Oficiales Mayores*, de *Jefes de Informática*, de *Oficiales del Registro Civil*, de *Responsables de Archivos Administrativos e Históricos*, de *Directores de Prevención y Readaptación Social*, y de *Delegados Federales y Directores Estatales del Trabajo*. La denominada *Reunión de la República*, que se ha realizado durante tres años consecutivos con la participación de todos los gobernadores de los estados, el presidente de la República, su gabinete en pleno y los representantes de los poderes legislativos y judicial, constituye el nivel más alto que se ha alcanzado dentro de esta modalidad de coordinación.

### **Otras Formas de Coordinación Administrativa**

Por último, cabe mencionar otros mecanismos de apoyo entre niveles de gobierno que implican también relaciones de coordinación y que, sin constituir sistemas generalizados, son importantes como práctica administrativa en áreas de trabajo fundamentales. Tal es el caso de los fondos especiales establecidos con recursos federales para apoyar a estados y municipios, por la vía del crédito, y a las entidades federativas de menor desarrollo relativo

a través de subsidios. En este contexto se inscriben el *Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal* y el *Fideicomiso para Agua Potable y Alcantarillado*, que administra el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.; el *Fondo Financiero Complementario de Participaciones* y los subsidios que maneja la Secretaría de Programación y Presupuesto.

También se han establecido relaciones formales de coordinación, a través de la participación de los gobiernos estatales en los órganos colegiados de dirección y de gobierno —consejos de administración, juntas de gobierno, comisiones, comités técnicos— de las entidades paraestatales y en organismos descentrados que tienen una especial relevancia en sus respectivos territorios, ya sea por su importancia en el desarrollo regional o por haberse desconcentrado territorialmente.

En este sentido puede mencionarse la participación de gobernadores en organismos tales como la *Comisión de la Malinche*; el *Patronato Indígena del Valle del Mezquital*; el *Patronato del Maguey; Tabacos Mexicanos, S.A.*; los *consejos de administración de los bancos regionales* que integran el sistema nacional del Banco de Crédito Rural; los *comités técnicos y de distribución de fondos de los fideicomisos que administran las ciudades industriales o centros comerciales* que existen en algunas entidades federativas bajo la coordinación operativa de Nacional Financiera, S.A., a través del Fideicomiso de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales y Centros Comerciales.

Para apoyar al nivel municipal de gobierno, se ha diseñado e instrumentado una amplia

serie de acciones por parte de diversas dependencias y entidades federales. Entre éstas son de citarse la disposición de la nueva Ley de Coordinación Fiscal, consistente en asegurar a los municipios el 20% del total de las participaciones federales que correspondan a la entidad federativa de que forman parte; los apoyos financieros establecidos por BANOBRAS para el otorgamiento de créditos en paquete; y la liquidación de las juntas federales de mejoras materiales, que representaban una invasión a las funciones de los municipios fronterizos y portuarios, por donde fluye nuestro comercio con el resto del mundo.

## LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE COORDINACION PARA LA PROGRAMACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL Y PARA PROCURAR EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO

De los mecanismos de coordinación expuestos hay dos que merecen particular atención, puesto que se han concebido como formas integrales de coordinación para el desarrollo económico y social, y para el fortalecimiento de la capacidad económica y administrativa de los niveles estatales y municipales de gobierno. Estos mecanismos están constituidos por los *comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados como órganos mixtos de coordinación* y por los *convenios unidos de coordinación para el desarrollo*.

## Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados

En los esfuerzos de programación económica y social promovidos por el nivel federal, se han dado importantes pasos encaminados a una participación más activa de los estados y municipios en las tareas del desarrollo. Así, a partir de marzo de 1977, fueron reestructurados los mecanismos de coordinación que apenas en el sexenio anterior empezaron a organizarse con ese fin. Los comités promotores de desarrollo socioeconómico de los estados (COPRODES) son ahora considerados, en virtud de un decreto presidencial, como organismos públicos de participación federal, estatal y municipal, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación del desarrollo a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad.

Los COPRODES se hallan integrados como órganos colegiados en los cuales están representados los gobiernos federal, estatal y municipal, los grupos activos y social de la vida económica de la entidad de que se trate, así como los diputados federales y senadores respectivos. Los preside el gobernador de cada entidad federativa, quien designa un coordinador que lo representa en las tareas operativas. La Secretaría de Programación y Presupuesto está responsabilizada, a nivel nacional, de emitir lineamientos y coadyuvar en las tareas de coordinación de las actividades de los COPRODES, en tanto que a nivel de cada entidad federativa desempeña, a través de sus delega-

ciones estatales, las funciones propias del secretario técnico de cada órgano colegiado.

El artículo segundo del decreto que regula la vida de los COMPRODES establece que tienen a su cargo, entre otras, las siguientes funciones:

- I) Promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales y fomentar las diversas actividades de los integrantes de la población de la entidad para impulsar el desarrollo socioeconómico de la misma;
- II) Proponer al gobierno federal y a los locales, los convenios que consideren necesarios para la consecución del desarrollo socioeconómico, y coordinarse entre sí para el desarrollo integral de alguna región donde exista interés económico y social;
- III) Acordar el establecimiento de subcomités y grupos de trabajo sectoriales o regionales cuando el cumplimiento de sus objetivos y de sus programas lo requiera;
- IV) Levantar un inventario de los recursos humanos y naturales de la entidad;
- V) Proponer programas a corto, mediano y largo plazo, para el desarrollo social y económico de la entidad, tendientes al mejor aprovechamiento de sus recursos naturales y humanos;
- VI) Elaborar proyectos concretos de inversión, con base en una adecuada jerarquización de las necesidades que deben ser atendidas;
- VII) Fomentar el aprovechamiento racional, entre otros, de los recursos agrícolas,

ganaderos, hidráulicos, energéticos y turísticos, así como impulsar el desarrollo de las regiones y la comercialización de sus productos;

VIII) Asesorar a las autoridades y a los sectores de las poblaciones de la entidad correspondiente, en la preparación y ejecución de estudios de factibilidad económica para el establecimiento de empresas cuya finalidad sea el aprovechamiento de los recursos de los estados;

IX) Incrementar el empleo productivo en el campo y en la ciudad y procurar la capacitación de los recursos humanos;

X) Fungir como órgano de consulta tanto del gobierno estatal como del federal sobre la situación socioeconómica de la entidad; y

XI) Evaluar e informar trimestralmente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, sobre el desarrollo de los convenios únicos de coordinación que se celebren con los ejecutivos estatales.

A efecto de cumplir con sus funciones, los COPRODES formulan anualmente una propuesta de inversión pública federal por entidad federativa, misma que es desglosada a nivel de obras o servicios, y jerarquizada, atendiendo los criterios de complementariedad y puntos de vista de las administraciones estatales y municipales, por su mejor conocimiento de la problemática local. Las propuestas de inversión deben ser presentadas a la consideración del presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupues-

to, a más tardar el 15 de agosto de cada año. Actualmente se realizan esfuerzos encaminados a lograr una mayor armonización entre las propuestas surgidas en los estados a través de los COPRODES, y las que presentan consolidadas —a nivel nacional y con carácter sectorial— las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Los COPRODES también han coadyuvado recientemente a la formulación de planes estatales de desarrollo, con base en lineamientos metodológicos y técnicos establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el contexto de la articulación de un sistema nacional de planeación que establezca el marco de referencia para la programación anual del gasto público. Corresponde a dicha Secretaría integrar los planes estatales dentro de un esquema de planeación global que procure conciliar los objetivos y las políticas de desarrollo nacional, regional y sectorial.

Otras tareas que desarrollan los COPRODES tienen que ver con la coordinación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), que se ejecuta actualmente en un total de 106 microrregiones marginadas distribuidas en las 31 entidades federativas. Este Programa representa una experiencia de carácter piloto de la administración pública mexicana porque integra, en un esquema unitario, todas las acciones y programas de infraestructura económica, de beneficio social y de apoyo a la producción agropecuaria que ejecuta el gobierno federal.

Finalmente, los COPRODES tienen una gran participación en la programación de la

inversión pública federal que se canaliza a los estados a través del Convenio Único de Coordinación.

Hasta ahora los COPRODES, a pesar de haberse enfrentado a dificultades que se han ido superando con el paso del tiempo, han evidenciado sus bondades como mecanismos de coordinación intergubernamental y de participación ciudadana. Un mejor aprovechamiento de sus tareas reclama introducir algunos ajustes en sus procesos operativos y precisar lo que se espera de ellos como elementos del sistema nacional de planeación económica y social, de la programación del gasto público y de la promoción del desarrollo estatal.

### **Convenios Únicos de Coordinación para el Desarrollo**

El presidente López Portillo, durante su campaña electoral, propuso el establecimiento de un canal único de concertación de programas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, el cual evitase a los gobernadores tener que recorrer las dependencias del Ejecutivo y "tocar un sinnúmero de puertas" para procurar recursos federales de inversión y apoyos de diferente naturaleza para sus respectivas entidades.

El propósito de establecer el Convenio Único de Coordinación (CUC) no consistía solamente en unificar la acción de las dependencias federales, eliminando así la dispersión del apoyo que brinda el Gobierno Federal al desarrollo de los estados, sino que pretendía —objetivo todavía no alcanzado— adoptar

criterios y acciones integrales que contribuyan a armonizar y equilibrar el desarrollo de las distintas regiones del país.

En efecto, el 6 de diciembre de 1976, se emitió el "Acuerdo por el que el Ejecutivo celebrará Convenios Únicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común". En dichos convenios se establecen 14 programas federales de obras en los cuales se transfiere a los estados la responsabilidad de ejecutarlos y los recursos correspondientes para hacerlo, en materia de: 1) agua potable y alcantarillado rurales; 2) obras en cabeceras municipales; 3) mejoramientos de la vivienda y espacios públicos; 4) construcción y rehabilitación de viviendas populares; 5) casas de cultura; 6) instalaciones deportivas; 7) cárceles y penitenciarías; 8) caminos de mano de obra; 9) caminos vecinales; 10) carreteras estatales; 11) carreteras urbanas; 12) aeropistas; 13) construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares; y 14) construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales.

Asimismo, en dicho Acuerdo se fijan las bases para el otorgamiento de asistencia técnica en diversas materias (administrativa, fiscal, de planeación urbana, programática y presupuestal), con el fin de que los gobiernos estatales mejoren sus sistemas y procedimientos para poder desempeñar adecuadamente sus funciones.

En 1979, el CUC permitió transferir a los estados recursos federales por 7 mil 326 millones de pesos, los cuales aportaron en conjunto 4 mil 517 millones para integrar un total de 11 mil 843 millones operados a través de esta modalidad de coordinación.

La experiencia acumulada durante los tres primeros años de su existencia, permite afirmar que se han logrado avances importantes en la programación y en la ejecución de obras, cuya magnitud y características básicas hacen que las administraciones estatales sean más eficientes y eficaces que el pesado aparato burocrático federal, que ocasionalmente se ponía en movimiento para realizarlas. Por ello, se sugirió incluir en este esquema de trabajo un mayor número de programas a partir de 1980, lo cual exige de los estados una mayor capacidad para programar y construir.

Adicionalmente a los compromisos contraídos en el CUC, en términos de transferencia de tareas y de recursos para los 14 programas mencionados, se han venido adoptando los así denominados compromisos programáticos, mismos que no involucran recursos de inversión, pero que permiten a las entidades federativas conocer las acciones y los recursos previstos por la federación para los programas más importantes del ámbito estatal. Este tipo

de compromiso programático se ha establecido ya en materia agropecuaria, pesquera y laboral.

Si bien es cierto que la configuración de un gobierno federal poderoso fue históricamente una necesidad para que México pudiese iniciar su proceso de desarrollo, ahora, cuando las circunstancias han cambiado radicalmente y el centralismo constituye uno de los principales cuellos de botella que obstaculizan nuestro crecimiento armónico, el camino de fortalecer a los estados y municipios, vigorizando nuestro régimen federal por la vía de la desconcentración y de la descentralización de funciones y recursos, es sin duda alguna el más indicado. Evidentemente que el hacerlo realidad supone vencer muchas resistencias e intereses de quienes ven en el fortalecimiento de la provincia mexicana una amenaza para sus privilegios políticos y económicos. Sin embargo, la nueva realidad de México reclama impulsar el fortalecimiento de estados y municipios en forma determinante, y para ello cuenta ya con mecanismos de coordinación y apoyo como los comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados (COPRODES) y los convenios únicos de coordinación (CUC), que bien aprovechados pueden marcar el rumbo hacia esos objetivos impostergables.

# LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL CAPITALISMO AVANZADO

## capacidad y límites como factor de cambio

OMAR GUERRERO

Premio Anual de Administración Pública 1978. México.

Este artículo abordará los siguientes temas:  
El concepto de administración pública.  
La capacidad de cambio social de la administración pública.  
Los límites de cambio social de la administración pública.

### CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA EN EL CAPITALISMO AVANZADO

El análisis de la administración pública como factor involucrado en el cambio social, debe partir del lugar que ocupa ella misma en el modo de producción capitalista; más precisamente, de su ubicación con relación al Estado y la sociedad civil. Tal ubicación nos permite comprenderla como un vínculo que conecta el Estado y la sociedad, que les permite contraer determinados compromisos dentro de los que

se comprenden los ajustes y modificaciones correspondientes a sus propias relaciones.

La administración pública del Estado capitalista moderno consiste en una relación institucional, es decir, en una relación establecida por medio de instituciones que pone al Estado en contacto con la sociedad civil, y le permite estar presente en la vida social realizando en ella su función de dirección y dominio. La administración pública asume, como actividad básica, la armonización del funcionamiento de la sociedad civil como una atribución que se desprende del carácter que guarda, como unidad política de la propia sociedad dividida en clases; al mismo tiempo, sin embargo, la administración pública realiza el dominio político que traduce el imperio del capital sobre el trabajo, dominio que se desprende como una consecuencia del conflicto de clases.

La administración pública, entonces, puede ser identificada como la acción del Estado en la sociedad, acción que lo hace presente por medio de múltiples y variadas actividades que pueden entrar en contradicción con la vida civil, que están sujetas a la lucha de clases y al movimiento constante del capitalismo universal, esto es, actividades políticas y administrativas que están de sí implicadas en el cambio social.

### **LA CAPACIDAD DE CAMBIO SOCIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL CAPITALISMO AVANZADO**

La administración pública, o sea, la acción del Estado en la sociedad, tiene como vocación natural el mantenimiento del "orden social", es decir, la reproducción del modo de producción capitalista y, por ello, los cambios que genera en el seno de la sociedad civil tienen como propósito conservar el *statu quo*; la administración pública provoca cambios preventivos que evitarán cambios radicales, esto es, movimientos revolucionarios que pondrán en peligro la estabilidad capitalista. El cambio provocado por la administración pública está limitado, en estos términos, por su papel mantenedor del orden social burgués.

A nadie escapa que el Estado ha nacido para atemperar la lucha de clases, a fin de que éstas no se consuman en una lucha estéril y no orillen a la sociedad a su propia destrucción. El Estado es la unidad política que organiza a las clases y fracciones domi-

nantes, que organiza a la sociedad como nación bajo el sello burgués de "nacionalidad". Su función consiste en crear las condiciones políticas que permitan al capitalismo reproducirse como modo de producción.

El requisito fundamental del orden burgués consiste en la capacidad del capitalismo para generar cambios que le estabilicen, en la capacidad de crear cambios que él mismo pueda absorber y con ello evitar transformaciones radicales que pongan en peligro su existencia. Tal requisito queda satisfecho cuando el Estado es capaz de mantener la lucha de clases bajo un control relativo, cuando puede atenuar el antagonismo social sin afectar los intereses políticos de las clases dominantes; tal requisito es satisfecho cuando el Estado *realiza hechos*, cuando al actuar como administración pública hace realidad sus designios políticos en el seno de la sociedad.

La administración pública capitalista tiene una relación estrecha con la sociedad, más precisamente, con la composición y el funcionamiento de la sociedad. Esta se caracteriza, entre otros elementos, por una estructura clasista en la que contienen explotados y explotadores; de ello se desprende la función de la administración pública, como realización del dominio político de los explotadores sobre los explotados. La administración pública, por medio de su organización, de sus ministerios, domina en nombre de un Estado de clase. La administración pública contribuye importantemente a atenuar la lucha de clases, por

medio del dominio político; pero ella misma es un producto del antagonismo de clases, en la medida en que *es* la acción de un Estado cuya vocación es la de preservar la sociedad tal y como es, a saber, capitalista.

Pero al mismo tiempo, como *el Estado es, desde el punto de vista político, la organización de la sociedad, y la administración pública es la actividad organizadora del Estado*, toca a la administración pública organizar a la sociedad por medio de un esfuerzo de dirección encaminado a dar armonía y coherencia al funcionamiento productivo de la vida civil. Esta es la tierra del individuo, del individuo egoísta que produce aislado de otros individuos, como *nómada*, como *átomo*; cada individuo ve en cada individuo una oposición, no una relación, y se comporta como productor aislado que rivaliza con otros productores igualmente aislados. La administración pública, entonces, habrá de dar un funcionamiento de conjunto a la vida productiva de agentes individuales, aislados por su egoísmo económico.

En esta forma, la administración pública como contacto del Estado y la sociedad, implica de sí un esfuerzo permanente de adaptación del Estado en relación a la sociedad, porque las condiciones de la producción social varían día con día debido al carácter privado de sus individuos, al carácter de los antagonismos que yacen en su seno.

La administración pública es un importante factor de cambio en la sociedad capitalista, porque al través de ella las políticas

estatales inciden y se ejecutan en su seno. Así, la política monetaria regula y orienta la circulación y la liquidez mercantil; la política fiscal crea o traslada recursos de unos sectores de la sociedad a otros y favorece, con ello, la acumulación del capital; la política crediticia promueve o contrae la inversión; la política laboral pone al trabajador bajo el imperio del capital; la política tutelar de seguridad social ahorra fondos a la burguesía; la política de construcción estimula a la empresa privada; en fin, la administración pública como acción del Estado en la sociedad, implica una cambiante relación entre ambos que se orienta al mantenimiento del orden social burgués.

El efecto mutante de la administración pública en el seno de la sociedad civil, puede observarse en dos aspectos:

1. La alteración de las condiciones de la producción.

La administración pública puede alterar las condiciones de la producción, trasladando recursos de un sector de la sociedad a otro con la finalidad de beneficiar a la fracción de clase hegemónica. El Estado puede dar prioridad a un sector de la economía capitalista, por ejemplo, la industria, en detrimento de la gran propiedad agraria y, con ello, alterar las condiciones capitalistas de producción en beneficio de la fracción industrial hegemónica. Con una medida tal la acción del Estado contribuye a la consolidación del capitalismo como modo de producción y al fortalecimiento de la fracción burguesa que se eleva a la cima de la sociedad civil.

## 2. La alteración de las relaciones de producción.

Como el caso anterior, la alteración de las relaciones de producción tiene como finalidad su propio mantenimiento. La administración pública es un importante elemento para la producción de las relaciones de producción, en la medida en que el control del movimiento obrero y el mantenimiento de las condiciones del trabajo, contribuye a paliar la lucha de clases e "institucionalizar" las relaciones asimétricas entre el capital y el trabajo. Al "arbitrar" tal relación, el Estado burgués se coloca al lado del propietario para garantizar que seguirá siéndolo, siempre que el trabajador asalariado también permanezca como tal. Por ello, la administración pública puede realizar una gran variedad de actividades que benefician al trabajador como **trabajador asalariado**: por ejemplo, como la dotación de vivienda, la elevación de salarios, la seguridad social y el acceso a los créditos; es más, mediante reformas políticas, puede concederles la participación partidista y la participación parlamentaria para fortalecer la presencia popular en el Estado. Pero sólo estará realizando cambios que reforzarán la conservación de las condiciones sociales reinantes; se restarán beneficios económicos a la burguesía, para salvaguardar los intereses políticos vitales que le permiten existir como clase.

La administración pública provocará cambios para crear estabilidad; la administración pública es un agente estabilizador que genera

cambios para reforzar el "orden", para consolidar la unidad burguesa de la nación. Por tanto, la administración pública capitalista sólo provocará transformaciones dentro de las condiciones capitalistas, dentro de las condiciones en las que se basa como modo de producción.

## LOS LIMITES DE CAMBIO SOCIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL CAPITALISMO AVANZADO

El Estado capitalista tiene como finalidad atenuar la lucha de clases, para evitar que la sociedad entera, incluyendo el propio Estado, desaparezcan en una lucha estéril. Por tanto, el Estado sólo engendrará cambios en la sociedad cuando su estabilidad se encuentre en entredicho. La administración pública, conforme esta problemática, se encuentra limitada como agente de cambio. Sus límites son las condiciones de vida privada de la sociedad civil, que están basadas en la separación entre vida pública y vida privada, entre interés colectivo e interés individual.

En el capitalismo, el principio del individualismo tiene su expresión típica y más pura en los llamados derechos del hombre, opuestos en su esencia a los derechos del ciudadano. El primer derecho del hombre es la **libertad**, es decir, la facultad de hacer hasta donde lo permiten las capacidades humanas. El segundo es el de poseer, esto es, el derecho a la **propiedad** como facultad de ejercer de manera práctica el derecho a la libertad. El tercer derecho es el de la **igualdad**, o sea,

la facultad que tienen todos de ser libres de hacer, sin crear un perjuicio a los demás. Finalmente, existe el derecho a la **seguridad**, es decir, la facultad policiaca de que nadie desplace al individuo de su egoísmo, de que el individuo se mantenga como tal en oposición a sus congéneres. Los derechos del hombre, como **derechos antisociales** en que se basa la sociedad civil, son aquellos que se garantizan su existencia como sociedad unida por el egoísmo de los individuos que la integran. El individuo es, como hombre, un ser **real** dentro de la **realidad** del mundo burgués.

Frente a los derechos del hombre se encuentran los derechos del ciudadano como facultades colectivas externas a los individuos; estos derechos, sin embargo, no sólo están fuera de la individualidad, sino que son opuestos a ella. Los derechos del ciudadano, como el votar y ser votado, son facultades colectivas **formales** que unen abstractamente a los individuos en actos que se encuentran al margen de su realidad, porque no se están ligados a sus condiciones privadas de existencia; porque son opuestos a la individualidad. El ciudadano, por tanto, al ser un ente no individual, por ser ajeno a la privacidad existencial, se convierte en un sujeto alegórico y abstracto, en algo inexistente.

El hombre en el capitalismo es un ser cuya existencia, no sólo su pensamiento, se encuentra escindida entre la vida privada y la vida pública, como miembro individual de la sociedad civil y como ciudadano abstrac-

to del Estado. El interés colectivo, debido a las condiciones **antisociales** de la sociedad civil, queda subordinado al interés privado, subordinándose los intereses de todos a los intereses de unos cuantos.

Tales condiciones son los límites sociales de la administración pública como factor de cambio, al poner en contacto al Estado y la sociedad. Por todo esto, la administración pública es, al realizar su cometido, una actividad **formal** y **negativa**, porque nunca alterará de base el capitalismo como modo de producción, porque el capitalismo produce problemas sociales que le son inherentes; uno, fundamental, es el pauperismo; otros, que lo suponen, son el desempleo y la carencia de vivienda. No hay solución alguna porque son males de los que se alimenta al capital, que nacen en las condiciones dentro de las cuales la clase propietaria explota al trabajador, abaratando su trabajo y sus condiciones de existencia; reproduciendo el ejército de reserva y desplazándolo de las condiciones habitacionales básicas. La administración pública no podrá resolver estos problemas, porque su solución implicaría la alteración de las bases capitalistas, es decir, el trabajo asalariado; abolir la pobreza, el desempleo y falta de habitación, equivale a liquidar el trabajo asalariado, aboliéndose a su vez al proletariado industrial. Eliminados estos problemas, se elimina al explotado, al explotador y, por tanto, a la sociedad en la cual se engendran las condiciones de la explotación.

La administración pública se comporta

**formalmente** porque su poderío, su potencia, concluye allí donde comienza la vida civil; se comporta **negativamente** porque al no dar solución positiva, real, a esos problemas, se conforma con "administrarlos". Se crea una inercia que lleva a la administración pública a una **eficiencia negativa** o, lo que es lo mismo, a una **deficiencia positiva**. Ningún estudioso de la administración pública podrá soslayar los límites de eficacia gubernamental, si quiere comprender su verdadera fuerza. La administración pública

es **negativamente eficiente, positivamente deficiente**, porque **no** soluciona los problemas fundamentales del capitalismo: la pobreza, la desocupación y la habitación, entre otros.

Sólo es positivamente eficaz cuando da solución a problemas secundarios del capitalismo que impiden su funcionamiento; los grandes problemas, sin embargo, pasan a ser "administrados" y mantenidos como una institución nacional que se toma como bandera cada vez que el partido vencedor asume el mando.

# PLANEACION Y ADMINISTRACION PUBLICA

ADOLFO LUGO VERDUZCO

Miembro del Consejo Directivo del INAP

La reforma social que el Presidente López Portillo ha promovido, actualiza y proyecta los principios básicos de la Revolución Mexicana y la filosofía de la Constitución Política de 1917.

Conforme a ellos se plantea el desarrollo de la sociedad con justicia y libertad; se consigna la prioridad del interés social; se define un vigoroso estado de derecho al que se confía promover la integración nacional, garantizar la independencia política y consumar la independencia económica; se expresa la doctrina democrática de participación pluralista; se establece el sistema de economía mixta; se confieren al Estado responsabilidades de rectoría y de gestión del desarrollo, sometido éste a criterios del interés de la nación; se fundamenta el derecho del Estado en la explotación de recursos estratégicos; y se apuntan los derechos sociales

para igualar a los desiguales, en oportunidades y seguridades.

Esta profunda reforma social se manifiesta a través de tres vertientes fundamentales: la reforma política, la reforma administrativa y la reforma económica.

La reforma política se plantea para fortalecer y acelerar el proceso democrático del país, al abrir los cauces a la participación de todas las corrientes de opinión nacional y ensanchar las bases del sistema con la cabal apertura de la contienda ideológica.

La reforma administrativa se diseña para adecuar las instituciones a nuestro tiempo y capacitarlas para servir mejor a los objetivos de una política integral de desarrollo. Es un programa que no constituye un fin en sí mismo, sino que se da en función del desarrollo económico y social, y contribuye a inducir, institucionalmente, la eficacia, la eficiencia,

la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.

La reforma económica, a través del esfuerzo concertado de todos los sectores del país, persigue promover, en la independencia nacional, un crecimiento elevado, sostenido y eficiente, para dotar a todos los mexicanos de empleo y de los mínimos de bienestar, en educación, nutrición, salud, seguridad social y vivienda, que una nación, moderna y justa puede proveer, para así progresar más decididamente hacia una sociedad igualitaria; esto es, se trata de transformar el crecimiento económico en desarrollo social.

Dentro de este proceso de reforma, la planeación del desarrollo constituye un instrumento de primordial importancia que persigue, fundamentalmente, la creación de los mecanismos necesarios para conducir al país hacia sus objetivos superiores.

En rigor, la planeación es una estructura racional de análisis, que fija prioridades, elige alternativas, establece objetivos y metas, en el tiempo y el espacio. Ello permite ordenar las acciones, asignar los recursos, imputar responsabilidades y controlar y evaluar los avances y los resultados; es decir, expresa un sistema que define ordenadamente un método de gestión del desarrollo, con normas y organización congruentemente integrados.

La planeación se concibe así, no como sustituto de las reformas necesarias para resolver los problemas estructurales, sino como el medio que permite que estas re-

formas se lleven a cabo de una manera sistemática y ordenada. Es propósito del régimen adaptar la producción nacional a las necesidades sociales, y es en este sentido que la planeación económica y social significa no sólo un acto de racionalización o justicia por parte del Estado, sino también el cumplimiento de un imperativo que emana de los ideales inscritos en la Ley Fundamental del país, y una forma de afirmar y realizar los derechos de la comunidad nacional.

Prestigiar la planeación del desarrollo económico y social como técnica de gobierno, es uno de los aspectos torales de la estrategia del régimen. Su gobierno —ha reiterado el Presidente— ha de significarse por su avance en el establecimiento de la planeación. Desde el inicio de su administración se asumió el compromiso de realizar un esfuerzo sistemático de coherencia entre su acción, su filosofía política y el modelo de país al que aspiramos. Esta estrategia y este esfuerzo se expresan en la construcción de un sistema nacional de planeación, que permita orientar y evaluar permanentemente la acción de los sectores gubernamental, social y privado, en torno a los objetivos y a las metas de nuestro proyecto nacional.

El sistema nacional de planeación se constituye así como un esfuerzo integral, que abarca desde los aspectos propositivo y normativo, hasta lo operativo, y que aporta elementos de congruencia entre los niveles global, sectorial y estatal. Se traduce en un apoyo para combinar y utilizar mejor los

instrumentos de política económica y social, y proporciona una base firme para la concertación de acciones entre los diversos sectores de la sociedad, y una vía de coordinación entre todas las instancias del gobierno.

Es así cómo la construcción de un sistema nacional de planeación democrático y participativo, adecuado a la situación del país y a sus perspectivas, constituye una enriquecedora aportación del Presidente López Portillo a los mecanismos del gobierno mexicano.

En este contexto se han logrado avances significativos que han contribuido a que el Estado mexicano haya superado situaciones críticas y, a su vez, iniciado la transformación de estructuras, promoviendo planes sectoriales y estatales y, recientemente, el sistema alimentario mexicano y el Plan Global de Desarrollo.

En lo referente a la planeación sectorial, que es congruente con la reorganización sectorial del Gobierno Federal, ya se incorporan planes correspondientes a los sectores agropecuario, pesquero, industrial, de desarrollo urbano, de turismo y de ciencia y tecnología; así como el Programa Nacional de Empleo, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Programa Nacional de Vivienda. Otros sectores muestran avances significativos en la elaboración de sus planes, como el de Educación, el de Salud y el de Comercio.

La planeación estatal se ha manifestado en la generación de 31 planes estatales de desarrollo, formulados por los correspondientes gobiernos de los estados de la Federación.

El sistema alimentario mexicano plantea una nueva estrategia intersectorial dirigida a proveer de la nutrición básica a toda la población, y define esquemas para lograr la autosuficiencia en la producción de los alimentos básicos, tecnologías para incrementarla, y sistemas de distribución que permitan hacer llegar los abastos populares a los grupos mayoritarios del país.

Estos importantes esfuerzos —planes sectoriales, estatales y sistema alimentario mexicano—, que se inician durante la campaña electoral del licenciado López Portillo y culminan con las bases para la elaboración de un programa de gobierno, al que se suman las propuestas del movimiento obrero y la experiencia de planificación registrada con anterioridad en el país, representan el sustento a partir del cual se concibe y se integra el Plan Global de Desarrollo 1980—1982.

El Plan Global de Desarrollo que ha instituido el Presidente López Portillo tiene un carácter nacional y total, que persigue actuar sobre toda la sociedad, con base en una concepción de desarrollo integral que precisa la conjugación de lo económico, lo político y lo social, enmarcada en la filosofía que orienta las decisiones políticas. El modelo económico se da en, y por, un modelo político. Si hay estrategia de desarrollo e instituciones para conducirla, es porque existe un sistema político sólidamente estructurado. La técnica queda, así, supeditada a los objetivos nacionales.

El contenido y la orientación del Plan

Global de Desarrollo es fundamentalmente social. Se propone convertir el crecimiento económico en desarrollo social, y por ello orienta el cambio, el desenvolvimiento de todas las potencialidades nacionales y la aceleración del crecimiento económico, induciendo a la corrección de desigualdades, para que todos los mexicanos tengamos acceso a mínimos de bienestar social. Se trata de una política de compromiso con las mayorías.

El Plan persigue conjugar los esfuerzos de todos los grupos sociales y representa una acción imperativa para el sector público, concertada e indicativa para los sectores social y privado. Con fundamento en el régimen de economía mixta y el mandato constitucional que tiene el Estado para ejercer una función de rectoría y promoción económica, el gobierno habrá de utilizar los instrumentos legales, económicos y sociales para inducir las tasas y modalidades del crecimiento; a la vez que concertará acciones con los sectores social y privado.

Cuatro son los objetivos nacionales que señala el Plan, derivados del modelo de país a que se aspira y de los principios de filosofía política que sustenta el proyecto nacional, inspirados en el movimiento revolucionario y definidos en la constitución de la República:

Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.

Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con

prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

Promover un crecimiento económico elevado, sostenido y eficiente.

Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

Contempla, asimismo, la estrategia global para alcanzar objetivos, diseñada en 22 puntos básicos dirigidos hacia un crecimiento cualitativamente diferente, y que expresan el camino por el cual el país busca superar los retos de la modernidad y la marginación social, conforme a un modelo propio.

Su énfasis fundamental se orienta a la creación de empleos, ya que es el medio idóneo para que los mexicanos podamos acceder al disfrute de los mínimos de bienestar social. Crecer, generando empleos suficientes y garantizando niveles mínimos de bienestar a la población, exige la utilización flexible de todos los instrumentos de que dispone el Estado, con el fin de consolidar la recuperación económica; consolidación que, a su vez, requiere reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y creación de una industria nacional de bienes de capital; racionalizar el consumo y estimular la inversión, fomentando el gasto prioritario y reforzando a la empresa pública eliminando los subsidios excesivos. Para lograr un crecimiento económico eficiente es necesario, también, controlar y reducir el ritmo inflacionario y avanzar en la estrate-

gia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo, a manera de poder establecer una vinculación adecuada con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo.

La estrategia tiene como propósito básico la creación de empleos productivos, acción que es complementada con el estímulo a una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios, así como con el impulso a la capacitación y la organización social para el trabajo, a fin de mejorar el nivel de vida de la población mediante un incremento sustancial en los consumos básicos.

Para avanzar en este sentido es necesario modernizar los sectores de la economía y de la sociedad, destinando mayores recursos a la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada, e inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial. Asimismo, se propone ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos, y vincular la educación terminal con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales que requiere el sistema nacional de producción.

El petróleo está íntimamente ligado a la viabilidad de la estrategia · se propone utilizarlo como palanca del crecimiento económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan hacia las prioridades de la política de desarrollo, tales

como el crecimiento acelerado del sector agropecuario, a fin de elevar el nivel de vida de los campesinos y satisfacer las necesidades alimentarias de la población.

Dado que uno de los grandes cambios cualitativos que pretende alcanzar la estrategia global lo constituye un nuevo esquema de desarrollo regional, se intentan acciones para desconcentrar la actividad económica y los asentamientos humanos.

Todo ello coadyuvará al fortalecimiento del Estado y requerirá ampliar la concertación de acciones entre los sectores público, privado y social, en el marco de la Alianza Nacional, popular y democrática, para la Producción, a fin de poder satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento, satisfacción que requiere, cada vez más, del esfuerzo común.

La consecución de los objetivos nacionales y los puntos de la estrategia se apoyan en los cambios cualitativos que la administración del Presidente López Portillo ha introducido en los instrumentos de la política de desarrollo.

Así, se han orientado el gasto público y la política de empresas públicas hacia la prioridad de alimentos y energéticos, considerando explícitamente su impacto regional y avanzando hacia su mejor eficiencia y productividad. La política fiscal, que incluye a la tributaria y de estímulos fiscales, ha enfatizado no sólo el aspecto recaudatorio, sino su impacto en la equidad y en el fomento al empleo; ha modernizado, ademas, su administración, condición indispensable para

elevar su eficiencia. La política financiera ha logrado volver a estimular la intermediación financiera y la formación de mercados de dinero y capitales para apoyar la expansión productiva que demanda el desarrollo del país.

Destaca, asimismo, la revisión de la política comercial, reduciendo gradualmente el excesivo proteccionismo y fomentando con programas permanentes de mediano plazo, las exportaciones no petroleras, para vincular eficientemente la economía nacional a las corrientes mundiales de comercio y evitar caer en la monoexportación del petróleo. Estas políticas se han armonizado, además, en un combate a la inflación excesiva, el cual enfatiza tanto el estímulo a la producción, como la modulación de la demanda.

Se precisa la política de energéticos, definiendo el monto de recursos provenientes de la riqueza petrolera, así como su asignación a sectores prioritarios, destacando el papel del petróleo como apoyo fundamental que sustentará el desarrollo económico y social del país.

La nueva política de desarrollo regional tiende a distribuir mejor en el territorio los asentamientos humanos, mediante la regulación del crecimiento urbano.

En el ámbito social se contemplan las políticas demográfica, educativa, de salud y seguridad social, de vivienda, de alimentación y nutrición, laboral y de organización y participación social, y la de atención a sectores marginados urbanos y rurales.

Finalmente, como corolario de todas estas acciones, la política distributiva relaciona salarios, precios, utilidades y fisco, desde dos puntos de partida: uno, el reconocimiento de las bases institucionales que consagra la Constitución, en cuanto al equilibrio dinámico de los factores de la producción, dentro de un propósito general de justicia, así como de la existencia de una alianza de gran significado entre las instituciones políticas y las fuerzas sociales del país; la otra perspectiva es la determinación básica de que México puede seguir creciendo y distribuir simultáneamente ingresos, por lo que resulta indispensable aumentar la participación del trabajo dentro del producto nacional. El aumento de la participación del trabajo rural y urbano, dentro del ingreso nacional, es condición de congruencia de la filosofía política de la Revolución Mexicana.

El Plan Global de Desarrollo que ha comprendido el régimen del Presidente José López Portillo es un corte de situación que materializa los esfuerzos de planeación realizados. Su publicación expresa únicamente una etapa del proceso de planeación y no significa, de manera alguna, el éxito del mismo; es preciso reconocer que la construcción de un sistema integrado e interactuante en todos los niveles, requiere de continuados esfuerzos y tareas complementarias. Es necesario que, a partir de los principios básicos, de los lineamientos generales y de las metas globales, se detallen las características prácticas que, en cuanto

a tiempos y ritmos, han de observar los programas de acción del aparato administrativo del sector público. Las fases operativas de ejecución, evaluación y control conllevan la mayor complejidad del proceso.

Muchos países han fracasado en sus propósitos de planificación, al no disponer en el sector gubernamental de estructuras y procedimientos administrativos eficientes para conducir el complejo proceso planificador. Por ello se requiere, con urgencia, agregar esfuerzos en la instrumentación de mecanismos operativos y en el fortalecimiento de las unidades de planeación, mejorando el análisis de las relaciones intersectoriales, en el ámbito gubernamental, y ampliando la participación de todos los sectores de la sociedad.

Ha sido evidente la intensidad con que se ha llevado a cabo el Programa de Reforma Administrativa durante los tres primeros años del presente régimen, como evidentes son los frutos que ha generado; el propio Plan Global de Desarrollo es una expresión, un producto de la reforma administrativa. Es necesario, no obstante, continuar modernizando el aparato administrativo del sector público, de manera que éste pueda continuar aportando su apoyo eficiente a los requerimientos operativos del proceso planificador.

El sistema nacional de planeación es un instrumento al servicio del modelo de país al que aspiramos; un instrumento que conduce a la modernidad, la cual requiere también perfeccionar la capacidad del Estado para

cumplir con sus responsabilidades. En respuesta a esto se inició la reforma administrativa, como un proceso permanente que adquiere su cabal sentido en función de los objetivos del desarrollo económico y social.

Es en este contexto que la reforma administrativa se constituye en plataforma de la capacidad del Estado para promover el proceso de planeación, que se sistematiza en el Plan Global de Desarrollo. Es de esta forma cómo el Plan Global refleja los avances de la reforma administrativa y a la vez le da contenido y orientación sustantiva a sus tareas, y se constituye como un amarre entre ella y el sistema nacional de planeación.

Por ello, es imprescindible avanzar hacia la plena eficiencia y operatividad de la administración pública federal, estatal y municipal. Es prioritario llevar a cabo una programación del conjunto de las entidades del sector público, que organice, en un programa de acción, las actividades hasta un mayor nivel de detalle; reforzar los procesos internos de planeación, programación presupuestación, evaluación y control; y avanzar en la previsión de los fenómenos de coyuntura.

El plan, considerando que incorpora en un documento general el esfuerzo de tres años de trabajo en todas las áreas gubernamentales, constituye un punto de arribo, pero también debe verse como un punto de arranque, que requiere el esfuerzo de todo el país, con énfasis especial, sin duda, en las acciones del sector público, para el cual se expresan compromisos obligatorios.

El plan no es una panacea, ha expresado reiteradamente el Presidente, ni contiene respuesta a todas las preguntas. Tampoco conducirá a sus metas su mera publicación. Su éxito requerirá de la actitud honesta, comprometida y participativa de los sectores público, social y privado. Se trata de un esfuerzo nacional dentro de un marco de corresponsabilidad.

El cumplimiento de las metas —que, se reconoce, son ambiciosas, pero factibles— representa para el país un serio desafío, un reto que compromete a todos los sectores, así como una oportunidad singular en su historia: la de superar los problemas estructurales y coyunturales que enfrenta, y proyectar la construcción del modelo de país al que aspiramos los mexicanos.

# REFLEXIONES SOBRE ALGUNOS PROBLEMAS ACTUALES DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

GUY BRAIBANT

Director General del Instituto Internacio-nal de Ciencias Administrativas. Bélgica

## CIENCIA ADMINISTRATIVA O CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

Singular o plural. Es un antiguo debate que renace en forma periódica y que, para mí, está cerrado en definitiva: la "ciencia administrativa" no existe ni existirá jamás.

En efecto, una ciencia se define a la vez por su objeto y por su método; supone una recopilación de doctrinas y un conjunto de técnicas que le son propias y fundamentan su autonomía.

En materia administrativa no hay tal. El único factor de unidad es el objeto. La administración pública constituye un conjunto de funciones, de estructuras y fenómenos, cuya existencia es cierta, si bien, en ocasiones los límites son imprecisos o controvertidos. Este conjunto es el objeto de los estudios científicos que no se basan ni podrán fundamentarse sobre un método común. No se trata, como dicen, de una "ciencia de confrontación", sino de un "cruzamiento de ciencias". No hay

una ciencia administrativa, como tampoco existe una ciencia humana o una ciencia social.

No obstante, es frecuente el uso de la expresión, sobre todo en los títulos de artículos, de libros o de cursos. Pero se trata de comodidad en el lenguaje, lo cual vuelve a crear confusiones. Por ejemplo, se opone el derecho administrativo a la ciencia administrativa; ésta se concibe entonces como el conjunto de enfoques no jurídicos del fenómeno administrativo. Sin duda esta concepción tuvo el mérito, en ciertos países, de liberar el estudio de la administración de la influencia excesiva del derecho. Sin embargo, en el plano de los principios es criticable: parte del postulado de que el derecho es exterior a la ciencia, en tanto que es evidente la existencia de una ciencia del derecho, y aun ciencias jurídicas; se funda sobre la idea de que los enfoques no jurídicos

tienen en sí mismos una unidad científica, en tanto que forman un conglomerado complementario de disciplinas diferentes; en fin, excluye, el derecho, sin razón, del conjunto de ciencias administrativas, si bien, tiene ahí un lugar importante.

La ciencia administrativa en singular, designa también en algunos autores, la "ciencia de la buena administración"; es entonces equivalente a las expresiones anglosajonas "public administration" o "public management". Pero no se trata de una ciencia, en el sentido propio del término; es más bien un conjunto de técnicas y prácticas. También podría significar "arte de administrar", y este arte es, en sí, producto de una pluralidad de disciplinas científicas que no tienen unidad más que para su objeto.

Con este motivo, tal vez por instinto y sin haber procedido a una reflexión epistemológica profunda, a principios del siglo, en 1910, los organizadores del primer Congreso Internacional de Ciencias Administrativas adoptaron el plural y, veinte años después, los fundadores del Instituto Internacional lo conservaron.

### **De lo pluri- a lo interdisciplinario**

Es posible encontrar distintas opiniones sobre el número de disciplinas que constituyen el conjunto de las ciencias administrativas. En lo personal, y sin pretender dar a esta lista un valor universal y definitivo, conservaría siete:

1. El **derecho**: si lo cito en primer término

no es para darte un lugar preeminente; se debe a que por mucho tiempo se le ha considerado en ciertos países como el elemento dominante, si no exclusivo, del enfoque científico de la administración, ya que, a la inversa, hoy día a veces se pasa por alto o se ignora. No merece "ni este exceso de honor ni esta indignidad"; la administración no puede reducirse a un conjunto de reglas y de procesos, pero el derecho tiene ahí una función muy importante, evidente para todo profesional y puesto de manifiesto por un teórico como Max Weber.

2. La **ciencia política**: la administración es una parte del sistema político-administrativo o más sencillamente, del Estado. Es importante analizar sus relaciones con su medio político y social; no es posible estudiar con validez asuntos como la alta función pública, los procesos de decisión o el control de la administración, sin recurrir a los especialistas y métodos de la ciencia política.

3. La **sociología**: el análisis de los medios sociales de la función pública, el estudio de las funciones y de los circuitos, el tomar en cuenta lo informal, constituyen ejemplos de temas que son de la competencia de los sociólogos.

4. La **economía**: es indispensable acudir a los economistas para apreciar las intervenciones económicas del Estado, estudiar las empresas públicas y evaluar el peso científico del aparato administrativo en la población activa y en los ingresos nacionales.

5. La **psicología**: es una disciplina necesaria para el enfoque de los comportamientos

respectivos y de las relaciones entre los funcionarios y los administradores.

6. La *lingüística*: existe un lenguaje administrativo que a menudo, de manera voluntaria o involuntaria, resulta difícil de comprender y cuyo análisis permite conocer mejor la administración.

7. La *historia*: con mucha frecuencia esta ciencia se ha descuidado en nuestro campo, tanto por los historiadores como por los especialistas en administración; tiene una importancia capital porque permite captar la importancia actual de las instituciones.

Hoy en día, los representantes de estas disciplinas participan en el estudio de la administración, pero se nota un claro dominio de los juristas y los sociólogos. Empero, en general, su participación ha sido por separado; sucede que un jurista utiliza, en calidad de auxiliares, los recursos de la sociología o de la historia, o bien que un sociólogo o un historiador poseen una cultura jurídica. Pero la ignorancia mutua sigue siendo muy frecuente y desemboca en errores, contrasentidos y a veces, en mentiras.

Por tanto, es indispensable multiplicar los enfoques de las diversas disciplinas, sin otorgar monopolios ni privilegios. También sería conveniente ir más allá, coordinando e integrando estos enfoques o, dicho de otra forma, pasar de las pluridisciplinas a las interdisciplinas. Sin embargo, esto es sumamente difícil y los éxitos son escasos.

De hecho, los especialistas en las diversas

disciplinas no tienen la misma formación, no utilizan los mismos métodos, no hablan el mismo lenguaje. A veces les resulta tan difícil entenderse que habría que dotarlos de un sistema de traducción simultánea. Además, pertenecen a niveles y carreras diferentes, de modo que es difícil reunirlos en un equipo de investigación o hacerlos trabajar en un programa común, bajo la dirección de uno de ellos.

Sin duda, sería un error querer que las interdisciplinas constituyan un principio fundamental de las ciencias administrativas; esto volvería, en el límite, al intento de constituir una ciencia administrativa autónoma, lo cual no me parece posible. Cada disciplina debe estudiar el sistema administrativo con sus métodos propios; pero hay que intentar multiplicar los estudios interdisciplinarios sobre problemas específicos de casos concretos, que enriquecerán los enfoques parciales y contribuirán a establecer una visión global de este sistema.

#### **Administraciones, organizaciones, empresas**

El conjunto de las ciencias administrativas se define por la comunidad de su objeto, pero hay que ponerse de acuerdo respecto a la definición de éste.

Para mí, se trata únicamente de la administración pública. A veces se ha sostenido que todas las grandes organizaciones, públicas o privadas, ya se trate de partidos, sindicatos, empresas, organismos públicos, etc., han estado sometidas a las mismas leyes y deberían ser

objeto de estudios comunes. Esto es verdad hasta cierto punto. Es exacto que las funciones internas, los procesos decisores, las redes de información se asemejan a veces, y puede resultar útil comparar sus modalidades. Sin embargo estas modalidades son en esencia diferentes por la diversidad de las finalidades. Un partido, una empresa, un servicio público, no pueden organizarse y funcionar de la misma manera porque persiguen fines básicamente diferentes; los fundamentos y los criterios de su acción no tienen nada en común y no pueden inducir normas idénticas. Por esto, en la práctica, las reglas jurídicas, la situación de los agentes y de los bienes, la articulación de los poderes, difieren, aun si se constata cierta aproximación parcial o coyuntural. Para no tomar más que un ejemplo, el problema de la participación se plantea en términos particulares en las administraciones públicas.

Un problema más delicado se presenta con la existencia y el desarrollo de las empresas públicas. ¿Se requiere agrupar su estudio con el de las administraciones públicas? Sin duda, ciertas características son comunes a todas las empresas; pero me parece que compete a las ciencias administrativas abarcar el conjunto del sector público, incluidas sus empresas.

Es cierto, por lo demás, que estas ciencias deben aplicarse igualmente a las administraciones internacionales, que cada vez son más importantes y tienen su especificidad. Por el contrario, no deben invadir los sectores contiguos, pero distintos, como lo político, lo judicial y lo militar, salvo en la medida en que estos sectores estén administrados en sí.

### Investigación "sobre" e investigación "para" la administración

Estos enfoques de la investigación no son opuestos, sino complementarios. Algunos se interesan, sobre todo, por la observación científica del fenómeno administrativo, tomado como un objeto de estudio y con el mismo interés que despertarían las sociedades primitivas o de los insectos. Se trata pues de la investigación puramente académica, de carácter fundamental. Otros tienen una concepción más utilitaria; desean estudiar para mejorar, analizar para reformar y tienen en perspectiva el perfeccionamiento de la administración y no sólo profundizar en los conocimientos y las teorías.

Los dos enfoques están, en realidad, pocas veces separados. La investigación fundamental, por estar basada en hechos exactos y en reflexiones cabales, proporciona un material preciosos al reformador. Asimismo, la investigación aplicada enriquece las teorías. Con frecuencia una y otra están inextricablemente unidas.

En cambio, hay que distinguir con todo cuidado la investigación científica y los estudios a los cuales recurren las administraciones en forma cotidiana, o que se piden a los expertos. El funcionario o el consultor que prepara un texto o propone una reforma no es más investigador que el ingeniero que diseña los planos de un puente. Cada vez es más frecuente que las administraciones formen sus propias estructuras de investigación. En términos generales redactan u ordenan los estudios.

Ya sea fundamental o aplicada, desinteresada o con un fin premeditado, la investigación administrativa debe ser objetiva, pero no puede ser neutra. Esto significa que los hechos deben verificarse sin que la pasión, la toma de partido o los prejuicios los deformen. Pero su análisis está naturalmente marcado por las opiniones, las tendencias, las alternativas más o menos explícitas del investigador o del equipo.

Es inevitable y afortunado, porque es ocasión de debates generadores de progreso. De ahí se infiere que pueda resultar útil confiar el mismo estudio a varios equipos, lo cual no excluye, es obvio, la necesidad de un mínimo de programación y coordinación.

Por último, la investigación administrativa ejerce una influencia sobre su objeto, por el juego de los interrogatorios y los cuestionarios, así como por las conclusiones críticas o constructivas a las cuales se llega. Así se desarrolla una "investigación—acción" que exige la comprensión, por parte de los administradores, y cierto sentido de responsabilidad en los investigadores.

### **Administradores e investigadores**

Este es un primer aspecto del asunto capital de las relaciones entre los administradores y los investigadores, que podrán ser competitivas, conflictivas o de cooperación.

Las ciencias administrativas se verían menoscabadas si la administración pretendiese tener el monopolio o si, a la inversa, se le negara su concurso. En efecto, ella ostenta las princi-

pales fuentes de información e importantes medios de financiamiento. La investigación administrativa no puede prescindir de los expedientes, documentos, archivos de la administración ni de la experiencia de los funcionarios. Sufre las consecuencias del secreto y se beneficia de la transparencia. Si la administración fuera, como diríamos del ejército, la "gran muda", los investigadores no sabrían gran cosa. También necesitan dinero de las colectividades públicas, en forma de empleos, de subvenciones o de contratos.

Por consiguiente, la administración, como todas las organizaciones, no gusta de ser criticada en la plaza pública. Tiende a negar a los investigadores que le desagradan, la información y los medios que éstos precisan.

Además se esfuerza por controlar y, en última instancia, impedir, la publicación de los resultados de su trabajos, lo que no hace más que desalentarlos y tornar estéril la investigación. O, aún más, dicta los resultados que desea, provocando así una "investigación—coartada" destinada a justificar las medidas que ya se tomaron.

Incluso cuando hacen gala de buena voluntad, los funcionarios no siempre saben emplear y facilitar las investigaciones. Imponen plazos demasiado cortos para que una reforma durante mucho tiempo detenida de pronto se convierta en urgente, sólo para que poco después deje de serlo. Los ritmos de la administración y de la investigación son diferentes y los apremios originan tensiones y malentendidos. Por otra parte, algunas veces los problemas se plantean mal; y, además, con frecuen-

cia los resultados nunca son utilizados.

Para reducir estos conflictos y favorecer la cooperación pueden emplearse dos medios: primero, la formación para enterar a los administradores del interés y el buen uso de la investigación y a los investigadores de las condiciones de eficacia de sus trabajos; y segundo, la creación de instituciones donde unos y otros puedan reunirse, dialogar, informarse mutuamente, trabajar juntos; esta es una de las funciones esenciales del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y de sus secciones nacionales.

#### **Investigación nacional, comparada e internacional**

La investigación administrativa continúa ejerciéndose, en lo esencial, en el marco de las naciones, por parte de equipos locales que trabajan sobre temas o campos nacionales. Esto es normal, en la medida que el Estado—nación sigue siendo el marco principal de las actividades administrativas. No obstante, cabe notar que las tendencias actuales a la regionalización acarrean un desarrollo de la investigación a nivel infranacional, como en el caso de los Estados federales; asistimos a un incremento relativo y absoluto de los trabajos sobre administración regional y de comparación entre las diferentes regiones.

Todavía más significativo es la aparición y el crecimiento de la investigación comparada e internacional. Desde los inicios del siglo XX, sobre todo con los primeros congresos internacionales de ciencias administrativas y la

creación del IISA, la investigación traspuso las fronteras. Los administradores e investigadores se interesan cada vez más en las administraciones e investigaciones de los demás países. Así nació la disciplina de la administración comparada, cuya importancia se acrecienta en la actualidad debido a tres motivos principales: el progreso de las comunicaciones, que favorecen las reuniones y las encuestas en el campo; las más estrechas relaciones entre las administraciones nacionales, que dejaron de ser el monopolio de los ministerios de relaciones exteriores; y el desarrollo de las administraciones internacionales, que hacen a la vez más fácil y necesario del conocimiento de los demás.

La investigación comparada, apasionante y fecunda encierra peligros contra los cuales hay que prevenirse. El investigador puede cometer contrastidos en el país donde tiene escaso conocimiento de la lengua, la historia, la cultura, la situación económica, social y política. El administrador, quien toma las decisiones, y el reformador, pueden verse tentados a introducir instituciones que han pasado la prueba en sus países de origen, pero tal vez están mal adaptadas al país receptor, y su éxito está condicionado por las tradiciones históricas y los valores culturales. Las adaptaciones insuficientes y superficiales tienen parte de la responsabilidad en el fenómeno negativo del mimetismo administrativo; pueden ir al encuentro del "desarrollo endógeno" de las administraciones nacionales. Sin embargo, no es una razón para renunciar a esta disciplina, sino por el contrario, para reforzarla. La inves-

tigación comparada, bien conducida, permite conocer y comprender mejor la propia administración y enriquecerla con las experiencias de otros países, adaptándolas a las condiciones nacionales.

En lo posible, esta investigación debe internacionalizarse para triunfar. En este campo, no hay nada más fructífero que la constitución de equipos internacionales de investigación. Pero esto no es fácil. Conocemos algunos ejemplos de éxito, en los cuales los investigadores de un pequeño número de países, similares o muy diferentes, trabajaron jun-

tos durante algunos meses o años sobre un programa definido en común. Los obstáculos para el éxito de tales experiencias se refieren a las dificultades del idioma, a las diferentes formaciones y a los problemas de comunicación. Para superar estos obstáculos se requiere un responsable eficiente, un equipo reducido y reuniones frecuentes.

El carácter internacional es igual de necesario y difícil que el aspecto interdisciplinario; sin duda, hoy día sería prematuro, querer combinar ambos, pero ciertamente es un camino para el futuro.

# ¿REFORMA O REVITALIZACION DE LA BUROCRACIA?

GERALD E. CAIDEN

Profesor de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Southern, California, Estados Unidos de América.

Durante la campaña presidencial de 1976, los dos partidos mayoritarios se comprometieron a remodelar, reorganizar y reformar la burocracia federal, a fin de convertirla en un instrumento de gobierno más económico, eficiente y eficaz. Jimmy Carter subrayó el hecho de que, siendo un extraño en Washington, podría efectuar mejor los cambios arrolladores en el aparato de gobierno que cualquier otra persona. Inmediatamente después de la toma de posesión, creó varios comités integrados por funcionarios sumamente calificados que se encargarían de sugerir e instrumentalizar las reformas administrativas oportunas. Les hizo saber que era un asunto de carácter urgente y de inmediato le presentaron una lista impresionante de las medidas que se podrían tomar a fin de hacer más dinámico el funcionamiento del gobierno federal, mejorar la presentación de servicios federales y optimar el desempeño de la gestión federal.

Con el apoyo manifiesto de los medios masivos de comunicación, el presidente Carter se abocó a elaborar una legislación adecuada y ganar el respaldo del Congreso, el de la burocracia federal y el de otras partes interesadas, algo que los anteriores presidentes casi nunca pudieron lograr. A la mitad de su gestión, había conseguido lo que probablemente sería la serie más importante de reformas del servicio civil en muchas décadas, así como otros cambios importantes en la organización del gobierno federal. No obstante, para lograr esto tuvo que transigir y modificar su postura inicial. Sus reformas administrativas tan publicitadas quedaron atrás de las expectativas, pues ciertamente lograron mucho menos de lo que

---

\* Basado en una exposición ante la Conferencia de Estrategias en Materia de Reformas Administrativas celebrada en el Hochschule Fur Verwaltungswissenschaften, Speyer, octubre 10-12, 1979.

la mayoría de los expertos habían sugerido con base en lo que se había venido haciendo hacia mucho tiempo. Sin embargo, se dieron pasos significativos en la dirección adecuada y se tenía la esperanza de lograr reformas posteriores.

Por tanto, el ímpetu de la reforma pareció quedarse estático. Es posible que algunos asuntos apremiantes desplazaran a los planes posteriores de reforma. Quizá el haber prosperado había costado demasiado esfuerzo y había provocado la hostilidad de Washington de tal manera que, desde el punto de vista político, el persistir hubiese sido mortal. Independientemente de los motivos, el presidente decidió no aspirar a mayores reformas, sino depositar sus esperanzas en el *Presidential Management Improvement Council* (Consejo Presidencial de Mejoramiento Administrativo) con miras a impulsar y ayudar a la burocracia federal a optimarse sin imposiciones externas. Este fue un cambio de estrategia: de la reforma a la revitalización. En lugar de domar a Washington, ¿había Washington domado al presidente? ¿El presidente había hecho cuanto pudo y se le había obligado a someterse al sistema de Washington? Como un recién llegado a Washington, ¿había sobreestimado la capacidad que tiene el presidente para remodelar el aparato de gobierno y subestimado la fuerza de la resistencia burocrática ante una reforma administrativa? ¿Había aprendido a pulso que se podían esperar resultados más eficaces de la revitalización que de la reforma? Al cabo del tiempo conoceremos las respuestas, pero esta historia reciente de los esfuerzos de una reforma

administrativa en la burocracia federal, plantea la pregunta general de si se preferirá la reforma o la revitalización como estrategia para mejorar el desempeño administrativo de la burocracia.

#### *Necesidad de una reforma administrativa*

Cualquiera que conozca el quehacer del Estado administrativo moderno sabe por qué es necesario emprender una reforma administrativa. Los administradores públicos —en efecto, los administradores de alto nivel de cualquier organismo a gran escala— están tan atrapados en la premura de sus asuntos cotidianos, que muy pocas veces tienen tiempo para relajarse y revisar sus dependencias a fin de ver si se están derrumbando en algún sitio o si se podrían realizar mejoras sin demasiado trastorno, gasto y angustia. Pero, por lo contrario, en gran medida siguen haciendo lo mismo, encubriendo errores corregibles. Peor aún, procuran ocultar los problemas administrativos con la esperanza de que a la postre las cosas se corregirán por sí mismas. Se acostumbran tanto a no hacer lo que debe hacerse que aprenden a vivir con lo bueno y con lo malo y olvidan que podría hacerse algo diferente. Se consideran afortunados por haber conseguido lo que han logrado, y no les interesa mantenerse informados de los últimos avances. De ahí que Michel Crozier definió en forma pesimista la burocracia como "una organización que no puede corregir su conducta aprendiendo de sus errores. Se resistirá a los cambios mientras pueda, actuará sólo cuando se presenten

graves disfunciones y no tenga otro camino".<sup>1</sup>

Si esto es verdad, entonces las propias burocracias tendrán que reformarse a sí mismas, o bien, habrá que imponerles reformas.

El sugerir que las burocracias pueden reformarse a sí mismas parece ser una contradicción. Si lo pueden hacer, ¿por qué no lo hacen? Si tienen la capacidad de reformarse, ¿por qué la emplean en tan contadas ocasiones? Indudablemente, lo fundamental de la reforma es lograr que los administradores hagan algo que de otra manera no harían por sí mismos y espontáneamente. Esta es la forma precisa en que las ciencias administrativas interpretan la reforma. Como consecuencia, los estudios en materia de reforma administrativa se concentra en gran medida en los cambios impuestos sobre organismos renuentes y administraciones que protestan. En esto, siguen un supuesto tradicional de las ciencias administrativas en el sentido de que los sistemas de gestión son puramente instrumentales, es decir, son mecanismos que instrumentan decisiones de origen externo. En el caso de los organismos públicos, que obviamente son parte del aparato de gobierno, todo lo que hay que hacer para mejorar la administración tiene como meta convencer, a los líderes públicos que las dirigen, de que se hacen necesarios los cambios en su forma, orden y operaciones. Los líderes dispondrán que se efectúen los cambios necesarios y se hará lo que digan.

Por consiguiente, la estrategia para refor-

mar la burocracia pública resulta obvia: convencer a sus líderes de que los cambios en el aparato de gobierno son imperativos para superar la actuación del gobierno e incrementar la eficiencia y la eficacia de los organismos públicos. Ya convencidos, lo único que resta es que los expertos administrativos trabajen en los detalles específicos en colaboración con los funcionarios públicos, quienes tendrán que instrumentarlos. La clave es llegar a los líderes públicos que rigen en el aparato de gobierno. No se hace mucho por acercarse a los funcionarios en forma directa y conseguir que cambien o convencerlos de que deben tomar la iniciativa en la reforma administrativa. La Fabian Society del Reino Unido aplicó este enfoque con cierto éxito, pero en conjunto, la historia de la reforma administrativa en el sector público se caracteriza por el predominio de la reforma impuesta desde afuera. Esto se traduce en una impresión poco afortunada de que a los funcionarios se les tiene que forzar a mejorar la administración pública y de que carecen de iniciativa. Esta impresión es contraria a la realidad. Algunos funcionarios siempre han estado a la vanguardia de los movimientos de reforma administrativa, instando de continuo a los líderes públicos renuentes para que acepten las reformas y apoderándose de la iniciativa para mejorar las cosas de manera espontánea cuando así se les permite.

Otro aspecto que no se ha divulgado es que los organismos públicos han transformado las operaciones desde el interior. Sin embargo, lo que pueden lograr por sí mismos es limitado y precisan de aliados externos a fin de impulsar

1. M. Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, London, Tavistock, 1964, pp. 187-195, 198.

a los líderes políticos y a sus compañeros conservadores. Los avances épicos se lograron cuando un grupo de funcionarios progresistas, aliados externos y dirigentes públicos, pasaron por encima de los intereses creados y vencieron la inercia burocrática.

#### *Las limitaciones de la reforma administrativa*

Con el advenimiento del gran gobierno, no funcionó tan bien esta estrategia de transformar a la burocracia. De hecho, ha sido bastante decepcionante. Los intereses creados lograron bloquear desde afuera los cambios impuestos en la burocracia. Esto se observa con claridad en los países angloparlantes, en los que con frecuencia las encuestas públicas revelan las quejas sobre la incompetencia gubernamental, las condiciones administrativas poco responsivas e inefficientes y proponen cambios arrolladores en el aparato de gobierno. No obstante, los dirigentes públicos no actuaron con vigor ni audacia, sino que demostraron una enorme renuencia a modificar la situación reinante. Incluso algunos confesaron su impotencia para actuar frente a la intransigencia oficial, a la oposición clamorosa de los intereses creados y a la indiferencia pública. Este esquema se encuentra demasiado generalizado para descartarlo pensando que es una mera casualidad. Evidentemente existen condiciones vigentes que hacen muy endeble la estrategia tradicional de la reforma para lograr un cambio en la burocracia. Veamos algunas de tales condiciones:

a) *Los dirigentes públicos son cautivos de la burocracia desde el punto de vista administrativo.* El mero volumen de los asuntos públicos en el Estado administrativo, imposibilita virtualmente a los dirigentes públicos hacer frente a grandes masas. Cuando el gobierno tenía una dimensión menor era posible que se percataran de lo que sucedía, que llegaran a conocer las dependencias públicas concretas que estaban bajo su responsabilidad y manejar los asuntos más importantes que había que decidir. Obviamente esto ya no es posible, puesto que son extraños en el aparato de gobierno. Para aquellos que llegaron a través de canales oficiales es como si vinieran del extranjero. Es lo más que pueden hacer para enfrentarse a los asuntos más urgentes y apremiantes del momento. Por otra parte, se encuentra, en gran medida, en manos de la administración. Dejan a sus asesores administrativos los asuntos que no comprenden, para que ellos los resuelvan de tal manera que se sientan menos apenados. Los asuntos administrativos no constituyen una cuestión de alta prioridad; los delegan a sus asesores, cuyo consejo es por lo general conservador, pero tienen un gran peso en sus decisiones. La vida es demasiado corta y agitada para enemistarse en forma innecesaria con los funcionarios públicos en los cuales se confía tanto.

b) *La burocracia es el juez de su propio caso administrativo.* El papel administrativo desempeñado por los funcionarios públicos se ha transformado de un interés dirigido fundamentalmente a los detalles de la instrumentación de políticas, a una responsabilidad de

iniciar y seleccionar políticas, administrar organismos enormes y complicados y a la personificación del gobierno ante los gobernadores. Asumen rigurosas obligaciones que tienen una gran responsabilidad, la cual refuerza sus tradicionales actitudes cautelosas. Asimismo, rigen los detalles de operaciones más que nunca y es de suponer que, en las nuevas circunstancias, su propia conveniencia tendrá un mayor peso. Sus preferencias, como lo afirma Michel Crozier, están en contra del cambio a menos de que sea absolutamente inevitable; y puesto que en muchos ámbitos de los asuntos públicos determinan lo que se considera absolutamente inevitable, tampoco es probable que estén en favor de los cambios sugeridos desde afuera, no obstante, de nueva cuenta, cuando ellos mismos pueden decidir lo que es viable. Dado que de hecho nadie puede comprobar que las reformas son mejores hasta después de que se hayan ensayado, la balanza se inclina aún más en contra de las reformas impuestas desde el exterior.

c) *La burocracia tiene influencia política.* Los organismos públicos que han existido durante un periodo considerable de tiempo ya no son instrumentales, sino institucionales. No están por completo a merced de su entorno externo dado que pueden controlar ciertos aspectos de éste, pero ciertamente pueden crear y manipular a su público exactamente como lo aprendieron a hacer las empresas multinacionales. Desarrollan poder independiente y se asocian con aliados externos. En los asuntos relacionados con los dirigentes públicos pueden lograr que la presión política inde-

pendiente incida en ellos. Simplemente no reciben órdenes de nadie. Tienen una opinión dominante en cuanto a las órdenes. Encierran en su red administrativa una serie de organismos externos que llegan a depender de sus productos. Las expectativas públicas se conforman por su propia existencia y se elaboran planes en el supuesto de que lo que es, será. No sólo se arraigan en la estructura social, sino que sus gestiones administrativas tienden a asumir un aire de permanencia. No es fácil abandonar los servicios públicos de los que la población ha llegado a depender, ni tampoco remodelar el comportamiento del público cuando se cambian las prácticas administrativas tradicionales. La reforma administrativa plantea una amenaza no sólo para las burocracias institucionales, sino para todos sus aliados, su público y la sociedad, a la cual se ha convencido de que lo que existe continuará existiendo.

d) *Los reformadores tienen un débil punto de partida.* Muchos organismos públicos no tienen competidores, rivales ni contrapartes particulares que sean capaces de sustituirlos. Cuentan con un virtual monopolio de talento, práctica, experiencia y conocimientos en su jurisdicción. Son los únicos profesionales. Tienen los medios para asimilar a los extraños y aislar, si no destruir, a los críticos. Es difícil desafiarlos en público y, al igual que cualquier organismo que se siente amenazado, cuando es necesario juegan rudo y sucio. Existe poca gente que esté dispuesta a enfrentárseles e insisten en que a su versión de los acontecimientos se le dé prioridad sobre la oficial. Es

un concurso desigual. Los extraños que quieren mostrarse como expertos tienen que depender de su disposición para proporcionar la información solicitada y su acreditación. En forma creciente, los reformadores externos se encuentran en una postura insostenible. No pueden conseguir las pruebas que fundamenten sus opiniones. No pueden encontrar respaldo político en los simpatizadores secretos, que están comprometidos por su dependencia continua de esos mismos organismos públicos o porque temen ofender a la autoridad establecida. No se les puede proteger en contra de actos represivos y victimarios.

e) *Los organismos públicos que mayor necesidad tienen de reforma son los que menos se abren a ella.* Los sujetos de la reforma administrativa son organismos de gran escala que por naturaleza tienden a ser rígidos, conservadores, atados a la costumbre y de lento accionar. Cuantas más personas haya que atraer, más difícil será convencerlas. Un grupo relativamente pequeño de decididos oponentes pueden mantener a todos a raya. Los extraños se encuentra con una desventaja adicional, que consiste en carecer de un medio directo para vencer a la oposición. No pueden abolir al organismo y destituir a todos ni sustituir a los especialistas. Incluso si pudiesen, se llevaría tiempo ejecutar las reformas sin crear un gran revuelo. El solo hecho de agilizar el proceso intensifica la terquedad, la hostilidad y la actitud defensiva de los oponentes y multiplica los costos del transtorno. No se puede ordenar a las personas que cambien, dado que continuarán insistiendo en hacer las cosas

como las han hecho siempre; no harán nada para coadyuvar en la introducción de las innovaciones o recurrirán al sabotaje deliberado. A lo largo del camino hay que aprovechar la oportunidad para avenirse. El único problema consiste en que los más inclinados a favorecer la reforma son los que menos transigen. En resumen, los organismos que más favorecen la reforma son los más fáciles de reformar, pero quizá sean los que menos la necesiten.

f) *Es más difícil reunir la opinión pública en apoyo a la reforma administrativa.* Efectuar una reforma es mucho más difícil en la actualidad de lo que solía ser en el pasado. Los fáciles y obvios objetivos son insuficientes y se encuentran distantes entre sí. Las reformas previas hicieron frente a las formas más crasas de mala administración. Los desaciertos, hasta donde se sabe, no son en ningún caso tan graves como lo eran en el pasado. Como consecuencia, ya desapareció mucha de la pasión que existía en torno a este asunto, la indignación, producto de la rectitud, se guarda para cuestiones de mayor trascendencia. En ocasiones, un escándalo encenderá la flama de emociones indebidas, pero es difícil mantener el interés del público en una reforma administrativa, no sólo porque requiere mayor sofisticación para ser entendida, sino porque es mucha la gente que participa de una manera u otra en las imperfecciones administrativas. Ya no es el caso de una pequeña clase sobreprivilegiada, de burócratas confiados que se benefician a costa de todos los demás. Más bien, hay muchas personas comprometidas que no piensan que están haciendo algo malo. Entre ellas,

la apatía pública y la inercia oficial disminuyen las oportunidades para lograr la consecución de campañas exitosas en materia de reforma administrativa, sobre todo cuando los planteamientos son difíciles de entender y están alejados de los intereses personales y la retórica empleada es moderada, lógica y blanda comparada con lo que la gente está acostumbrada a escuchar en los debates públicos.

Nunca ha sido sencilla la reforma administrativa. A medida que mejora la administración, su ejecución se torna más difícil. Esto no quiere decir que las perspectivas sean vagas. Nadie puede estar plenamente satisfecho con el desempeño actual del gobierno. Si acaso sucediese algo, sería la ampliación de la brecha que existe entre lo ideal y la realidad. La práctica de la administración va a la zaga de los nuevos avances. Más aún, la situación real varía considerablemente de un país a otro y entre los organismos públicos en un mismo país. En las últimas décadas algunas naciones virtualmente no han contado con una administración pública, y la comunidad internacional se ha esforzado en ayudar a establecer un sistema de gobierno viable y una burocracia estable. Otros países desatendieron su aparato de gobierno durante tanto tiempo que ya está muy deteriorado, por lo cual son incapaces de asumir las funciones del Estado administrativo y de prestar bienes y servicios públicos conforme a las necesidades. Incluso, en los países que cuentan con un sistema adecuado de administración pública, hay algunas partes que precisan con urgencia de una reconstrucción y hay indicios de más deficiencias generales. Por

ejemplo, la productividad es baja y parece ser que se deteriora. El personal público es más militante y tiene menos escrúpulos para lanzarse a la huelga. El gasto público parece estar fuera de control. Los organismos públicos violan la ley y se cuentan entre los peores contaminadores ambientales. En suma, hay mucho que mejorar y siempre existe un lugar para realizar una reforma administrativa.

*Atracción de la revitalización.* En estas circunstancias, además de examinar las estrategias de una reforma impuesta (es decir, una reforma desde el exterior) con miras a mejorar sus probabilidades de éxito, es asimismo oportuno observar de nuevo la estrategia de la autorreforma, el proceso de autorrenovación o revitalización, el cual ha recibido menor atención en la administración pública que en el mundo de los negocios. En palabras de uno de sus preconizadores principales, es "el proceso de iniciar, crear y confrontar los cambios que se precisan con objeto de que sea posible que los organismos sean o se mantengan viables, se adapten a las nuevas condiciones, resuelvan los problemas, aprendan de la experiencia y se encaminen hacia una organización de mayor madurez".<sup>2</sup> Los organismos públicos y privados reconsideran sus objetivos, revisan sus estructuras, mejoran sus relaciones y redescubren su responsabilidad para con sus miembros, clientes o empleados. En forma continua lo hacen por iniciativa propia, con o sin asistencia externa. Asumen responsabilidades para

2. G.L. Lippitt, *Organization Renewal*, New York, Appleton Century Crofts, 1969, p. 1.

reformarse a sí mismos. En lugar de depender de los elementos de fuera, desarrollaron una capacidad inherente. No se les imponen las reformas, sino que se promueven activa e internamente de tal manera que se evita la "corrupción organizacional" y el encantamiento<sup>3</sup> y se reduce a un mínimo la resistencia al cambio continuo.

La revitalización parece ser una estrategia tan evidente que casi siempre se da por sentada, aunque acarrea graves fallas para el sector público. Comparada con la reforma provocada desde afuera, es por naturaleza menos idealista, menos perfeccionista, es decir, es más práctica, más comprometedora, y al mismo tiempo menos aventurada, menos audaz, menos visionaria y menos minuciosa. En el sector público, dado que se confina a un solo organismo, la revitalización no hace frente a los problemas entre dependencias ni a los descuidos administrativos que trascienden a cualquier dependencia pública concreta. Depende en forma independiente del interés, talento y capacidad de la gente dentro del organismo y se encuentra limitada a la manera como ésta identifica sus problemas y a su concepción del mundo. Quizá sea incapaz de ir más allá de las tradicionales perspectivas profesionales. Es posible que no permita suficiente participación del exterior y no brinde atención adecuada a las críticas externas. Quizá descarte las ideas de los que se encuentren en niveles inferiores en la jerarquía del organismo y se incline demasiado a las perspectivas y actitudes de los que se hallen

en escalafones superiores. Nadie quiere ofender a los demás ni admitir que los problemas emanan de una alta administración incompetente. Quizá el organismo no ordena los instrumentos necesarios para realizar un programa de reforma exhaustivo, o quizás no quiera destacar y hacer las cosas de una manera diferente a como las hacen los demás. Se puede asir de la revitalización como una oportunidad para la manipulación administrativa o sindical. Por último, siempre existe el problema, por lo menos en las burocracias conservadoras, de una profética autorrealización donde el organismo decide con antelación lo que va a funcionar y lo que no va a funcionar y predetermina los resultados. Unicamente se consideran aquellas reformas que sean aceptables a la dependencia y se abandonan cuando se manifiestan los primeros síntomas de una intensa oposición interna. En el sector público, la autorreforma organizacional es demasiado estrecha.

Por otra parte, existen ventajas que no pueden pasarse por alto a la ligera. Para empezar, por lo menos se ensaya la reforma administrativa. No se estanca en las recomendaciones hechas por un órgano público distinguido que se desintegra en el momento en que termina con sus indagaciones. Se lleva a efecto y las personas identificadas que son responsables de sus decisiones son las que determinan si se prosigue o se cancela y, asimismo, deberán justificar su designación. En el caso de las burocracias institucionales esto constituye una ventaja dado que puede bloquear las reformas con oposición externa, y también en organismos públicos como la milicia, la policía y el

---

3. *Ibid.*, p. 21

servicio secreto, que a menudo son inmunes a las presiones externas y donde sólo se respetan las opiniones de los compañeros. También es ventajoso en el caso de los complejos trámites administrativos donde se requiere más que un conocimiento superficial o general. El hecho de que las reformas sean autoinducidas elimina un enfoque de crisis o de pánico y coadyuva en la asociación e identificación (e incluso lealtad) hacia los esfuerzos de reforma. La dinámica organizacional puede utilizarse en pro de la reforma y no contra ella. La reforma puede sondar experiencias acumuladas y quizá canalizar la supresión contenida de los críticos internos, disidentes e inconformes para así convertirla en una aportación positiva al cambio. Los reformadores decididos saben lo que quieren e insisten en salirse con la suya, pueden vigilar y controlar los esfuerzos de reforma y evaluar el avance de ésta. Con un entendimiento adecuado de las necesidades, preocupaciones y angustias individuales, puede disminuir el temor, el antagonismo y el resentimiento pero, sin embargo, si se enfrentan a la oposición pueden persistir. Los oponentes no pueden deshacerse de ellos ni evadirlos. Hay que hacer frente al problema y resolverlo en forma conjunta.

Al examinar el método de revitalización de la fuerza de trabajo podemos ilustrar las siguientes ventajas: su propia creación denota un compromiso organizacional para la reforma y su fracaso constituiría un grave retroceso para el organismo, causa suficiente para propiciar una encuesta pública. La fuerza de trabajo atrae a voluntarios entusiastas y com-

prometidos que inicialmente pueden procurarse recursos adecuados a fin de satisfacer sus necesidades. Tiene la facultad de visitar a todas las partes interesadas y presentar diagnósticos e ideas a su consideración, realizar las investigaciones que estime necesarias con objeto de colaborar en sus trabajos y decidir en cuanto a las prioridades de la reforma. Puede apelar a los ideales más elevados para justificar la reforma y si esto falla, puede apelar al interés propio de que las reformas harán que la vida sea más fácil, el trabajo más interesante, el avance más seguro y las condiciones laborales más benéficas. No se limita a conductos normales ni a influencias clave (cambios de políticas, asignaciones presupuestales, reubicación de personal, capacitación, etc.), a fin de promover las reformas. Puede innovar y experimentar y, valiéndose de relaciones públicas diligentes, puede dar la impresión de que aquellos que se encuentran a la vanguardia de la reforma están señalados para recibir un ascenso temprano o privilegios especiales. En suma, puede hacer mucho a fin de crear un clima de receptividad para las nuevas ideas y una atmósfera abierta y apta para examinar las alternativas. Puede estimular a las personas para que rompan con la rutina y busquen nuevas experiencias. Puede atraer a los recién llegados para orientarlos hacia el cambio en busca de estímulos y alientos para innovar. Puede darle rápidamente un giro completo a cualquier dependencia al sustituir a los administradores conservadores por personas dinámicas, emprendedoras y cambiar las normas organizacionales.

*La reforma y la revitalización van hombro con hombro.* Es patente que la revitalización no es por sí misma suficiente para transformar a la administración pública. Desde el punto de vista del interés público, no sería conveniente depender exclusivamente de la revitalización para mejorar el desempeño del gobierno. Al observar cualquier dependencia pública cuyo desempeño es deficiente, está latente la amenaza de que podrá abandonarse totalmente, dividirse en varias partes o enfrentarse a competidores si no se reforma a sí misma. A fin de precisar si las dependencias públicas actúan en forma adecuada al interés público, el gobierno siempre debe tener la facultad de recibir quejas y peticiones del público en lo relativo a sus operaciones, llevar a cabo encuestas independientes, efectuar comprobaciones aleatorias en cualquier momento, inspeccionar su funcionamiento, realizar auditorías en su contabilidad y, en general, reservarse el derecho de intervenir en la forma en que conducen sus asuntos. Habrá que alentar al público para que realice sus propias investigaciones y revisiones de los organismos públicos y llevar a la atención de la comunidad cualquier rasgo inquietante que haya descubierto. El público y los empleados deben tener el derecho de quejarse, ante un organismo independiente, en contra de cualquier sospecha de desacato por parte de los organismos públicos, de que sus quejas se investiguen plenamente y de recibir compensación si el caso lo amerita.

De ahí que la reforma y la revitalización vayan hombro con hombro. Se complementan entre sí y es un error depender exclusivamente

de una. Ambas tienen sus ventajas, pero también sus desventajas. Ambas son indispensables para garantizar un buen gobierno, mejorar el desempeño del sector público y remediar la mala administración. Los grandes organismos no pueden responder fácilmente a los cambios que se suceden con gran rapidez. No pueden prever todos sus problemas importantes. Tienen la costumbre de aplicar políticas y prácticas. Ningún organismo tiene el monopolio sobre la innovación y la creatividad. Es dentro de la sociedad donde pueden encontrarse ideas para lograr lo óptimo. No se puede excluir a nadie que quiera contribuir con sus aportaciones a la reforma administrativa; más bien, a todo aquel a quien puedan afectarle los cambios administrativos habrá que impulsarlo a participar en el proceso de reforma. Las ciencias administrativas actuales no se esfuerzan lo suficiente para lograr la participación de más personas en la reforma administrativa, o para desarrollar un gran grupo de preconizadores de la reforma e impulsores de la revitalización. En todas partes, la capacidad de resolución de problemas se rezaga con respecto a las necesidades sociales.

Si éstas son sólo conclusiones, entonces hay que alabar la estrategia de reforma administrativa del presidente Carter. El abrió el proceso a fin de que fuera lo más exhaustivo posible en el corto periodo en que fue establecido. Prescindió del enfoque del grupo de expertos, costoso y engoroso, y de comisiones públicas tipo Hoover cuyos informes detallados, completos y escrupulosos suelen ser imprácticos desde los puntos de vista político y adminis-

trativo; a cambio, utilizó fuerzas de trabajo representativas más manejables que se enfocarían a lo más viable y aceptable. Al hacerlo, sacrificó el campo de acción en aras de la acción. En un principio amenazó con imponer cambios trascendentales en una burocracia federal intratable y, al mismo tiempo, promovió la participación y la autorrevitalización oficiales con la clara advertencia de que si no estaba próxima la colaboración oficial, ordenaría el apoyo político para aplicar medidas más severas. Mientras el sistema de Washington pudo calibrar en forma exacta la fuerza política del nuevo presidente, éste llevaba la voz cantante; y fue obviamente más atinado que los burócratas federales estuvieran de acuerdo con los cambios autoimpuestos que podían tolerar, que complacer en forma poco exitosa a las reformas impuestas desde fuera, como el malogrado experimento de PPBS (Sistema de planeación—programación—presupuestos) que podía hacer más mal que bien. Cuando el presidente había logrado todo lo que podía desde el punto de vista administrativo sin participar en un encuentro de box público contra sus oponentes, fue lo suficiente inteligente para cambiar la revitalización mediante mejoras en la gestión. Lamentablemente, dio la impresión de que había abandonado la lucha mayor de reorganizar todo el aparato del gobierno federal y que no estaba preparado para ir más allá de lo que era aceptable para la burocracia federal. El buscapleitos de Georgia, que prometió combatir al dragón de Washington, había retrocedido después de sus refriegas iniciales; en lugar de domar el sistema de Wahington, quizá

él resultó domado.

La reciente experiencia del presidente Carter en reformar la burocracia federal señala dos necesidades urgentes. La primera es institucionalizar, dentro del aparato de gobierno federal, un programa continuo en materia de reforma administrativa. Los talentos colectivos de la burocracia general tienen que aprovechar a los expertos administrativos externos, los grupos de interés públicos y los cuerpos representativos para ajustar el aparato de gobierno federal, el cual, durante mucho tiempo, se le ha reconocido como inadecuado para el gobierno moderno. Lo que falta es un equivalente administrativo del *National Security Council* (Consejo Nacional de Seguridad), que podría llegar a conjuntar el talento nacional a fin de que vigile el quehacer del gobierno federal y promueva el mejoramiento continuo de su maquinaria. No estaría limitado a órganos federales existentes como la Oficina de Administración y Presupuesto, la Oficina de Administración de Personal y la Oficina Central de Contabilidad, sino que estaría integrado por representantes del propio Congreso, el poder judicial federal (a fin de tener la asesoría de expertos en materia de derecho constitucional y administrativo), los principales grupos de interés y los órganos que representasen a los gobiernos estatales y locales. Coordinaría el trabajo de los organismos públicos que ya participan en mejorar las relaciones intergubernamentales, reduciría el papeleo innecesario a nivel federal, promovería la productividad del sector público y examinaría los contratos gubernamentales. Pero su campo

de acción sería mucho más amplio, que abarcaría una extensa gama de problemas administrativos a que se enfrenta el gobierno federal. Aún no existe un órgano como éste y, sin él, continuarán empeorando los problemas administrativos y constituirán un lastre en los esfuerzos nacionales.

La segunda necesidad es asegurar que el Consejo Presidencial de Mejoramiento Administrativo (CPMA) se convierta en un instrumento eficaz de autorrevitalización en la burocracia federal. Aun sin penetrar en el marco fundamental del aparato de gobierno federal, hay mucho por hacer para mejorar el desempeño en materia de gestión de los organismos federales. La Ley de Reforma del Servicio Civil de 1978 hizo algunas aportaciones para combatir los estilos administrativos rígidos, inflexibles y sin riesgos. El CPMA es un paso hacia adelante en la dirección correcta. Los organismos federales que mayor necesidad tienen de mejorar se rehusan a admitir el hecho aun frente a sus compañeros, y es poco probable que se presten a las nuevas oportunidades

para revelar sus dificultades internas, confesar que no saben qué hacer con las soluciones y solicitar la ayuda de sus compañeros. El CMPA debe fortalecerse para que llegue a ser el lugar a dónde dirigirse para obtener asistencia competente, comprensiva y polifacética en materia de administración. Con este fin, cabe alentar la creación de una capacidad inherente para la resolución de problemas de gestión y desarrollar una red de vínculos de pericia administrativa, así como actuar como una cámara de compensación en materia de gestión para los organismos federales. Este desarrollo no debe contemplarse como un signo de madurez administrativa. Sería un plausible reconocimiento de que los problemas de la administración pública en la sociedad contemporánea no pueden resolverse en forma tradicional, que el resolver uno de ellos por lo general significa encontrar al mismo tiempo soluciones para muchos otros relacionados entre sí, y que las soluciones a una serie de problemas sólo crean otra serie de dificultades cuya solución es aún más difícil.

# ENFOQUE DE SISTEMAS EN EL GOBIERNO. CAPACIDADES, LIMITES E IMPLICACIONES ESTRUCTURALES

YEHEZKEL DROR

Maestro de la Universidad Hebreo de Jerusalén,  
Israel.

## INTRODUCCION

Los gobiernos contemporáneos comparten un sentimiento de falta de adecuación y enfrentan problemas sumamente complejos originados, por una parte, en las cambiantes y crecientes expectativas y exigencias planteadas por el pueblo y, por la otra, en el cambio socio-técnico y quizás en el ultracambio. Al mismo tiempo, dentro de un contexto turbulento, la mayor parte de las ideologías imponen a los gobiernos la carga de concientizarse de aspiraciones elevadas y mal definidas (como la "calidad de la vida"), mostrando con ello su carácter activo y optimista sobre la capacidad de la acción humana organizada para influir en la realidad actual y futura. El creciente cuestionamiento de los fundamentos de legitimidad, así como el ampliamente difundido "anti-establishment", se añaden a la desazón de muchos gobiernos.

Los sentimientos de falta de adecuación incitan a la búsqueda de innovaciones que

prometan mejorar radicalmente las funciones del gobierno. Pero, a pesar de la tranquilidad ampliamente extendida, los gobiernos continúan siendo muy conservadores con sus propias formas de operación. Las características de los políticos, del personal público de alto nivel, la cultura parlamentaria, las estructuras de los partidos, los aparatos administrativos, todas estas facetas de gobierno y otras más que podemos agrupar bajo el amplio y apropiado nombre de "sistema público de elaboración de políticas", son sumamente rígidas. Por ende, la búsqueda tiende a concentrarse en ideas y métodos relativamente sencillos o "técnicos", de los que se esperan mejoras significativas en los productos del gobierno sin que se requieran cambios radicales en las estructuras de éste. La historia de los "sistemas de planeación-programación-presupuesto" (PPBS) en los Estados Unidos es, en esencia, un ejemplo de esta búsqueda.

Es fácil demostrar que la obsolescencia gubernamental no puede vencerse por medios sencillos. Es más difícil, pero posible, demostrar que el gobierno puede mejorarse significativamente y promover la elaboración de políticas públicas, valiéndose de una serie de cambios en los componentes que integran los sistemas pertinentes.<sup>1</sup> Aún así, la mayor parte de las discusiones al respecto tienden a fluctuar entre propuestas ingenuas para mejorar el gobierno mediante técnicas sencillas, y el escepticismo sobre la realización de siquiera algún mejoramiento significativo del gobierno.

Toda discusión en torno al análisis de sistemas en el sector público corre este peligro, acrecentado por los múltiples y a menudo contradictorios significados que se asignan al "análisis de sistemas" y, también, por la posibilidad de que los asuntos realmente trascendentales no sean abordados con un enfoque de sistemas apropiados para mejorar la formulación de políticas, quedando la discusión reducida a los aspectos técnicos de las diversas definiciones del análisis de sistemas.

Un trabajo tan breve como éste no puede pretender ahondar en las múltiples dimensiones del "análisis de sistemas en el sector público", un tópico que demanda examinar las características reales y potenciales de los enfoques de sistemas, la elaboración de políticas públicas y las *interfaces* que existen entre ambas. Así pues, me limitaré a unas cuantas

observaciones concisas referentes a tres aspectos del tema: a) algunos significados primordiales del "análisis de sistemas", tal como se emplea el término en la actualidad; b) las características centrales del "análisis de políticas", como una combinación de enfoques de sistemas orientados hacia el mejoramiento de las propias políticas; y c) algunas posibilidades de utilizar realmente el análisis de políticas en el sector público.

#### **Algunos significados del análisis de sistemas**

El concepto "análisis de sistemas" se emplea con una amplia variedad de significados que se traslanan, dependiendo de la escolaridad del usuario, sus intereses y su ubicación disciplinaria y organizacional. Cualquier clasificación de los usos del término resulta incompleta debido a las variaciones individuales y a la combinación de significados. Sin embargo, es indispensable tratar de identificar sus significados principales para explorar sus usos reales y potenciales. Debido a los propósitos limitados de dicha indagación, haré una distinción entre los siguientes significados primordiales: a) enfoque general de sistemas; b) enfoque de ingeniería de sistemas; c) enfoque sistémico de las perspectivas; d) análisis de sistemas orientado hacia las decisiones; y e) enfoque sistemático. Explicaré someramente el contenido principal del "análisis de sistemas" conforme a estos significados.

a) *El enfoque general de sistemas* fue ideado inicialmente por Ludwig von Bertalanffy. Se caracteriza por considerar que la realidad está compuesta por "sistemas", es decir, por

---

1. Para un tratamiento detallado: Dror, Yeheskel, *Public Policymaking Reexamined*, Scranton, Penn: Chandler, Intext Publisher, 1968, y Aylesbury, Bucks: Leonard Hill Books, 1973.

entidades que observan ciertas regularidades universales de interdependencia. La clasificación de los sistemas en "abiertos" y "cerrados", "deterministas" o "estocásticos", etc., así como el desarrollo de lenguajes simbólicos para describir, analizar y simular los distintos tipos de sistemas, caracterizan la literatura general en esta materia, la cual tiende a ser muy abstracta. A nuestro juicio, la teoría de la información y la cibernetica constituyen, entre otras cosas, una parte del enfoque general de sistemas.<sup>2</sup>

b) El *enfoque de ingeniería de sistemas* se desarrolló principalmente en sistemas hidráulicos, de telecomunicaciones y, más tarde, en sistemas de armamentos. Este enfoque está orientado hacia el diseño, y recalca la necesidad de diseñar, con base en elementos económicos, una serie de componentes interactuantes, en lugar de diseñar componentes individuales. Algunos intentos de desarrollar la "ingeniería social" (concepto acuñado inicialmente por el magistrado norteamericano Roscoe Pound y utilizado en varios países, entre ellos Japón) siguen este esquema<sup>3</sup>.

c) El *enfoque sistemático de las perspectivas* es más difuso. Puede describirse como un intento de examinar las entidades sociales complejas como sistemas relativamente sencillos, que pueden analizarse en función de un pequeño número de variables. En enfoque sistemático de las perspectivas puede adoptar un nivel conceptual con un modelo que consta de unas cuantas variables.<sup>4</sup>

d) El *análisis de sistemas orientado hacia las decisiones* trata de mejorar las decisiones concretas y complejas, al observarlas dentro de un marco de costo—beneficio—riesgo basado en sistemas. En análisis de sistemas orientado hacia las decisiones —desarrollado primordialmente en la Corporación RAND— es ecléctico en cuanto a sus métodos ya que emplea una amplia variedad de metodología e instrumentos, desde el juego humano hasta los modelos matemáticos rigurosos, desde el Delphi hasta la experimentación social. Representa más una manera de examinar los problemas que un enfoque disciplinario definido y tiende al pragmatismo al buscar instrumentos idóneos para resolver problemas concretos, en vez de parti

---

2 El enfoque general de sistemas se encuentra adecuadamente reflejado en Klir, George J., *An Approach to General Systems Theory* N.Y.: Van Nostrand Reinholt, 1969. El desarrollo de la teoría general de sistemas se expresa en los diferentes volúmenes de *General Systems: Yearbook of the Society for General Systems Research*. Una publicación orientada hacia este enfoque es el *International Journal of General Systems: Methodology, Applications, Education*, editada por George J. Klir y publicada por Gordon and Breach.

3 Existen dos libros que reflejan bien la ingeniería de sistemas, y son: Maass, Arthur et. al., *Design of Water-Resource Systems: New Techniques for Relating Objectives, Engineering*

---

*Analysis and Governmental Planning*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962, y Hall, Arthur D., *A Methodology for Systems Engineering*, N.Y.: Van Nostrand, 1962.

4 Easton, David ejemplifica el enfoque conceptual en su libro *An Approach to the Analysis of Political Systems: A Study in Systems Design and Social Change*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1965. Los trabajos de simulación están mejor representados por los trabajos de Forrester, Jay W., como en su obra *Urban Dynamics*, Cambridge, Mass., M.I.T. Press, 1969, el cual es un trabajo más profesional que la obra posterior y más famosa, el modelo de simulación global del Club de Roma en el que se basa *Limits of Growth*.

de un modelo. Los métodos de los análisis de sistemas orientados hacia las decisiones, a pesar de estar estrechamente vinculados con el actual trabajo aplicado, no están bien explicados en la literatura y todavía constituyen más una habilidad clínica de prácticos experimentados que un conjunto sistemático de conocimientos.<sup>5</sup>

e) Al llegar al *enfoque sistemático* las cosas se tornan totalmente confusas. El término se refiere a muchas actividades y habla en forma nominal empleando el concepto de "análisis de sistemas" o "enfoque de sistemas", aunque con el significado real y tácito de un enfoque sistemático orientado hacia los problemas. La dificultad consiste en que se han hecho muy pocos intentos por explicar el contenido, los métodos y los instrumentos de dicho enfoque, como lo prueba claramente la utilización constante, en escritos y conferencias, de conceptos sin contenido claro (como "sentido común") con la idea de aclarar los significados de un enfoque sistemático.<sup>6</sup>

Estos cinco significados del "análisis de

---

5 La obra que mejor explica los análisis de sistemas orientados hacia las decisiones, en conjunto, a pesar de haber pasado de moda, es Quade, E.S. y Boucher, W.I., Eds. *Systems Analysis and Policy Planning: Applications in Defense*, N.Y.: American Elsevier and Amsterdam: Elsevier, 1968. Más aspectos técnicos pueden encontrarse en Fisher, Gene H., *Cost Considerations in Systems Analysis*, N.Y.: American Elsevier, 1971.

6. Un intento interesante que trata de explicar el significado de un enfoque sistemático es la obra de Rivlin, Alice M., *Systematic Thinking for Social Action*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1971. Kotarbinski, T., *Praxiology: An Introduction to the Science of Efficient Action*, Oxford: Pergamon Press, 1965, es un intento affín que busca desarrollar una ciencia de esfuerzos prescriptivos.

sistemas" no agotan el tema. Es necesario añadir enfoques, disciplinas, subdisciplinas y profesiones adicionales que, explícita o implícitamente apliquen, por lo menos, algunos elementos de un enfoque de sistemas a los problemas sociales. La teoría de la planificación en muchas de sus variaciones, la teoría de decisiones cualitativas y cuantitativas, el análisis de decisiones, la microeconomía, los pronósticos y los estudios de prospectiva, son algunos de los principales elementos adicionales que deben considerarse para una visión completa del grupo de problemas de "análisis de sistemas y el sector público". No es sorprendente que sea difícil penetrar en el tema.

Al tratar de aclarar algunos significados y dimensiones del análisis de sistemas, cabe evaluar su utilidad para la toma de decisiones en el sector público. Este es un esfuerzo sumamente difícil debido a las siguientes razones:

a. La evaluación deberá basarse en el desempeño real y no en las afirmaciones de los expositores. Sin embargo, en la literatura vigente la mayor parte de las aplicaciones del análisis de sistemas no están disponibles. Asimismo, puede argumentarse que las deficiencias en los resultados se deben en parte a razones externas (como la escasez de buenos profesionales), y no a limitaciones inherentes a los análisis de sistemas como tales.

b. Las opiniones difieren en cuanto a la calidad del desempeño real, incluso estando disponible toda la información. Asimismo, si se proclama universalmente que un estudio es excelente, cabe proponer que el éxito se debió más a la excelencia de los análisis como per-

sonas que a los métodos que se utilizaron (a la inversa del planteamiento anterior, que culpa del fracaso a los factores externos).

c. Los potenciales futuros del analista de sistemas pueden ser radicalmente diferentes a su desempeño previo, porque el desenvolvimiento puede aproximarse a una etapa crítica de iniciación. Es posible considerar que el carácter reciente del análisis de sistemas proporciona cierta credibilidad a dicho planteamiento.

d. La evaluación del análisis de sistemas en conjunto puede ser imposible desde el punto de vista de la lógica, dadas la heterogeneidad de su contenido y la variedad de problemas a que puede aplicarse. Algunas partes del sistema suelen ser muy útiles para algunos propósitos, mientras que quizás ninguno se adecúe a otra necesidad.

e. Los usos del análisis de sistemas pueden producir efectos importantes que no se reflejan en estudios concretos, como enseñar a los agentes de decisión de alto nivel a adoptar una perspectiva diferente, o servir como influencia a fin de introducir en las organizaciones cambios útiles, aunque sin relación lógica.

Al evaluar el análisis de sistemas, estas dificultades y otras adicionales son resultado de la escasez de intentos sólidos de evaluación en la literatura.<sup>7</sup>

En vista de tales barreras, me inclino a ser escéptico acerca de una evaluación rápida de

los potenciales del análisis de sistemas en sus diferentes versiones. Se precisa del examen detallado de métodos y herramientas específicas y del estudio intensivo de casos discretos de análisis de sistemas, a fin de que sirvan como base para cualquier evaluación confiable. No obstante, con base en alguna exposición subjetiva, haré algunas observaciones acerca de la utilidad de las versiones primordiales del análisis de sistemas para las decisiones del sector público. Estos comentarios se fundamentan en impresiones subjetivas y criterios personales, pero quizás puedan servir para enfocar la discusión y promover estudios serios de evaluación.

a. *Enfoque general de sistemas.* No proporciona una aportación directa a la elaboración de políticas. Puede ser útil como disciplina base para enfoques más aplicados, pero hasta ahora logran identificarse muy pocas aportaciones:

b. *Enfoque de ingeniería de sistemas.* Muy útil en el diseño y manejo de sistemas físicos artificiales. Quizás proporcione ideas y conceptos para el diseño de los sistemas sociales, pero hasta la fecha no se puede identificar dicha contribución.

c. *Enfoque sistémico de las perspectivas.* Provechoso para las ciencias sociales. La simulación de los sistemas sociales puede estimular un nuevo "pensamiento contra-intuitivo", pero a costa de conclusiones dudosas y a menudo engañosas.

d. *Análisis de sistemas orientado hacia las decisiones.* Muy útil para optimizar subdecisiones cuantitativas cuando lo emplean exce-

7 Una excepción notable es Brewer, Garry D., *Systems Analysis in the Urban Complex: Potentials and Limitations*, Santa Monica, Ca.: The Rand Corporation, P-5141, diciembre de 1973.

lentes profesionales. En ocasiones sirve para manejar asuntos más complejos en un número limitado de casos. Incluye muchos elementos heurísticos que, si se explican y desarrollan, tienen uso potencial en asuntos complejos de alto nivel.

e. **Enfoque sistemático.** Está muy mal definido y es lo bastante accidental como para poder evaluarlo; todo depende de lo que debemos a entender con él.

Mi conclusión global es la siguiente: el análisis de sistemas, como un conjunto definido de conocimientos, tiene una utilidad limitada en sus formas actuales. Es útil en asuntos cuya definición es estrecha, pero insuficiente cuando penetramos en los problemas realmente trascendentes. El desafío intrigante radica en la impresión compartida por muchos profesionales que se dedican al análisis de sistemas —incluyéndome a mí—, en el sentido de que hay algo más que lo reflejado en el “conjunto definido de conocimientos” y que, si pudiésemos encontrarlo, el conocimiento científico y el ejercicio profesional relacionados con el análisis de sistemas tendría la clave de las mejoras importantes en materia de decisiones. Sin embargo, el actual conocimiento del análisis de sistemas no satisface estas demandas.

#### **Hacia el análisis de políticas, características e implicaciones**

Mis comentarios anteriores conducen a la búsqueda de una versión del análisis de sistemas que sea útil para los problemas enfrenta-

dos por el sector público. Por motivos de conveniencia llamaré “análisis de políticas” a esa versión. Cuando se compara con las diferentes dimensiones del análisis de sistemas, el análisis de políticas se distingue por las siguientes características:

a. Depende más de las ciencias sociales y da particular atención a variables políticas y organizacionales.

b. Enfatiza primordialmente en el análisis cualitativo y las innovaciones de nuevas alternativas.

c. Se dirige prioritariamente a asuntos de políticas de alto nivel, en lugar de orientarse hacia la optimización de las subdecisiones.

d. Sus métodos se encuentran integrados, explicados y combinados. Hace incapié en los métodos heurísticos como el pensamiento imaginativo, la condensación sistemática de conocimientos tácitos y los enfoques multidisciplinarios.

e. Está ubicado en un amplio marco institucional, donde el fortalecimiento de las instituciones y la educación del elaborador de políticas se encuentran incluidos entre los productos deseados.

f. Es sensible al valor; el análisis de valores constituye en él una dimensión primordial.

g. Es consciente de sí mismo como una profesión particular y un conjunto de conocimientos fundamentado en una orientación política más amplia (que llamaré “ciencias de

política" siguiendo la corriente de Harold D. Lasswell).<sup>8</sup>

Quisiera enfatizar que todos estos elementos existen dentro de los análisis de sistemas en sus diferentes significados, pero en forma dispersa y, en cierta medida, accidental. Pienso que se necesita una restructuración del análisis de sistemas, con objeto de satisfacer las necesidades de mejorar las decisiones de alto nivel tomadas por el sector público, es decir, antes que el análisis de sistemas pueda desempeñar un papel significativo en coadyuvar al gobierno moderno.

En las dependencias que, de hecho, tratan de mejorar las decisiones tomadas a un alto nivel, muchos de los elementos que forman parte de los análisis de políticas se desarrollan desde el punto de vista clínico. No obstante, estos elementos asumen en gran medida la forma de "conocimiento tácito" y "habilidades profesionales" y, por ende, son difíciles de transferir e institucionalizar. De ahí que se precise una explicación del conocimiento profesional que está disperso en la comunidad y que se desarrolle lentamente de los análisis de políticas. Esto me conduce a las siguientes implicaciones:

a) Las unidades de análisis de políticas existentes deben procurar explicar su conocimiento clínico mediante proyectos de investi-

gación metodológica, participando en la enseñanza sistemática, alentando a su personal a escribir libros en materia de metodología, promoviendo que personas ajenas a su organización estudien su práctica, etc.

b) Las universidades deben crear programas acerca del análisis de políticas (como ya lo han hecho numerosas casas de estudio norteamericanas como Harvard, Universidad de California en Berkeley, Duke y otras). Esto es indispensable a fin de explicar el conocimiento que en la actualidad está disponible, pero disperso, y para hacer un desarrollo sistemático de nuevos conocimientos, así como para preparar a analistas de políticas altamente calificados en forma reconocible y en número suficiente que satisfagan las necesidades del sector público.

c) Los estudiosos y profesionales que están interesados en el análisis de sistemas, para responder a las necesidades del sector público, deben reunirse y tratar de elaborar los cambios requeridos en sus disciplinas y enfoques y de desarrollar el análisis de políticas.

d) Se requieren institutos especiales de investigación en materia de políticas a fin de desarrollar los análisis de políticas y aplicarlos en asuntos trascendentales. Debido a su misión única y su dependencia en relación al mundo real, como un laboratorio, las bases interdisciplinarias requirieron una masa crítica mínima y paradigmas científicos especiales, diferentes a las ciencias "normales". Por ejemplo, "mejoramiento de decisiones" como meta principal, distinta a los "conocimientos ratificados"; la necesidad de métodos que reduz-

---

8. Para mayor información acerca de estas características y otras adicionales en materia de análisis de políticas, ver mis libros *Design for Policy Sciences*, N.Y.: American Elsevier y Amsterdam: Elsevier, 1971, especialmente la parte III, y *Ventures in Policy Sciences*, N.Y.: American Elsevier y Amsterdam: Elsevier, 1971, especialmente la parte VII.

can el tiempo con objeto de poder responder a preguntas cuando se estime necesario y enfatizar los nuevos inventos sociales, y no sólo el conocimiento de regularidades reales de la conducta social.

Estas implicaciones tratan del desarrollo del análisis de políticas como un conjunto de conocimientos que es útil para el sector público. Permítanme ahora darle la vuelta a la moneda y examinar esta cuestión desde el punto de vista de los gobiernos que desean aprovechar el análisis de sistemas. Cabe identificar las siguientes implicaciones, dando de alguna manera ciertos saltos:

a) No existe un conjunto de conocimientos que pueda aplicarse directamente a decisiones complejas, pero sí una serie de instrumentos, métodos, enfoques y habilidades potencialmente útiles para optimizar las decisiones (que, de hecho, actualmente se toman en forma muy poco satisfactoria). Por ende, 1) el desarrollo de mayores conocimientos en materia de análisis de políticas debe tener un orden prioritario dentro de un programa de investigación y desarrollo orientado a los problemas sociales; y 2) debe aprovecharse más el conocimiento disponible en la actualidad.

b) El aprovechamiento del conocimiento disponible es imposible sin profesionales con los conocimientos y habilidades necesarios. Dichos profesionales son muy escasos y por lo general provienen de una subdisciplina poco idónea. En consecuencia, el primer paso indispensable es la capacitación de los profesionales en materia de análisis de políticas mediante

la utilización sistemática del análisis de sistemas en el sector público.

c) La elaboración de políticas públicas es un complejo proceso de agregación, por lo cual el problema de dónde y cuándo localizar a profesionales en análisis de políticas constituye un problema esencial. Por lo general, se necesitan unidades nuevas. La relación de dichas unidades con la elaboración real de políticas es una operación política y burocrática sumamente compleja cuyo éxito no puede asegurarse. Los cambios en la capacitación del personal público de alto nivel, los nuevos servicios de asesoría en el parlamento, la formalización de esquemas de deliberación del gabinete e, incluso, los cursos para políticos de alto nivel, son los que se encuentran entre los que se necesitan en el sistema de elaboración de políticas, si es que en realidad queremos aprovechar el análisis de políticas en su forma más amplia y profunda.

Estas y otras implicaciones pueden tomarse de una en una, pero la experiencia de los PPBS en los Estados Unidos demuestra ciertos peligros de cambios incrementales que no pueden lograr un impacto verdadero en un sistema tan complejo como el sistema de elaboración de políticas públicas. Se puede proceder por etapas y hay que hacerlo así, pero cada etapa debe lograr una masa crítica.

Mi conclusión global, que puede contemplarse como optimista o pesimista dependiendo de nuestras expectativas, es la siguiente: el análisis de sistemas significa diferentes cosas para diferentes personas. De hecho, existe un conjunto de conocimientos que es eficaz para

resolver algunos problemas y potencialmente útil para solucionar muchos otros. Más, para obtener una ayuda real del análisis de sistemas dentro de los asuntos importantes del sector público en las condiciones actuales, es necesario desarrollar un nuevo tipo de análisis de sistemas (al que denomino análisis de políticas) y construir nuevos canales entre un tipo tan nuevo de conocimientos y el poder público.

Esto implica la creación de nuevas instituciones y cambios en las actuales. Sólo se cuenta con la ayuda inmediata del análisis de sistemas para asuntos relativamente intrascendentes. Para las cuestiones importantes puede recibirse ayuda de una nueva versión del análisis de sistemas, aunque sólo después que se realicen innovaciones que son de gran eficacia en cuanto a costos pero de difícil ejecución.

# LA ADMINISTRACION EN EL NORTE DE EUROPA -PROBLEMAS DE ACTUALIDAD

KURT HOLMGREN

Presidente del Comité Permanente de Derecho y Ciencia de la Administración del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Bélgica.

Es sumamente ambicioso que el Instituto Nacional de Administración Pública de México, al celebrar su XXV aniversario, haya deseado informarse de las circunstancias administrativas de los lejanos países europeos; al tiempo que, para Suecia, constituye un alto grado de honrosa distinción el hecho de haberse ofrecido a un escritor del país la oportunidad de presentar sus puntos de vista sobre los problemas administrativos de los Estados modernos.

Hay que subrayar, en primer lugar, que en el extenso campo de estudios de las ciencias políticas y sociales, la administración y el derecho administrativo constituyen un sector en el que las condiciones nacionales varían extremadamente, por lo que la posibilidad de imitar con provecho los modelos extranjeros es mínima. Lo que es conveniente en la antigua monarquía europea puede resultar completa-

mente carente de interés en una moderna república iberoamericana. En consecuencia, mi intención en este artículo es tratar solamente unos cuantos problemas y circunstancias, de verdadero interés para una gran república del otro lado del Atlántico, de un Estado que se halla, además, en una fase de rápido progreso.

Permítaseme primero, recordar algunos datos exteriores importantes. Suecia comprende la parte oriental de la Península Escandinava en el norte de Europa y es, en cuanto a su superficie, uno de los mayores Estados europeos. La superficie del país es el doble de la de Alemania Occidental, un tanto y más de la mitad que la de Polonia. Sin embargo, en comparación con México, Suecia es un país pequeño 173.000 millas cuadradas, en comparación con las 761.000 millas cuadradas de México. En lo que respecta a la población, la diferencia es todavía mayor: 8 millones de habi-

tantes en Suecia, mientras que México tiene una población ocho veces mayor. En consecuencia, la densidad de población es baja; solamente la mitad de la cifra correspondiente a la de México. Tales circunstancias ejercen gran influencia también sobre la administración; las grandes distancias y la baja densidad de población requieren especiales exigencias de la organización de la administración.

Es bien sabido, que las acciones del Estado en el siglo actual han aumentado por doquier, quizá con la excepción de algunos países menos avanzados. Este hecho presenta naturalmente altas exigencias a la administración pública y hace que las cuestiones concernientes a las formas de la administración sean todavía más importantes que antes. Generalmente, la administración central ha sufrido una expansión especial; incluso en países que son mucho menores que México, los diversos ministerios cuentan a menudo con varios miles de empleados.

La forma de gobierno sueca (al igual que la forma de gobierno en el país vecino Finlandia, que hasta 1809 constituyó una parte de Suecia) difiere, en este aspecto, al modelo convencional, ya que los ministerios —13 en número— son unidades muy pequeñas (de 100 a 400 empleados, mecanógrafas y ordenanzas inclusive) y sirven principalmente como organismos directores para la planificación política, así como para las decisiones administrativas más importantes (proposiciones al Parlamento, disposiciones normativas dentro del marco de competencia del poder ejecutivo, nombramientos para altos cargos, resoluciones

concernientes a apelaciones contra autoridades subordinadas, decisiones de carácter no jurídico, etc.). La administración pública cotidiana es gestionada en su totalidad por servicios estatales centrales y autónomos, que adoptan sus propias decisiones basándose en las leyes, decretos e instrucciones de carácter general, con muy escasa intervención por parte del Gobierno en casos individuales. Estos servicios estatales centrales ascienden en la actualidad a unos 80 y varían mucho en extensión e importancia: desde las grandes unidades, tales como la Dirección Nacional de Navegación Marítima, que se ocupa de la flota mercante, del servicio de faros, etc., y la Dirección Nacional del Mercado de Trabajo, que es especialmente importante en épocas de desocupación laboral, hasta los servicios bastante pequeños, tales como "Kammarkollegium", que es responsable de los bienes raíces de la Iglesia Estatal Sueca, y la Dirección Nacional de Pesca. Además de estos servicios estatales centrales, existen los 24 gobiernos provinciales, que gozan de la misma autonomía; los gobiernos civiles se ocupan de diversas cuestiones de un carácter más provincial.

El sistema aquí descrito tiene su origen en circunstancias históricas y funciona bien en 4 líneas generales. Una gran ventaja de este sistema es que los ministros se ven liberados de la responsabilidad formal de miles de asuntos pequeños y tienen más tiempo que dedicar a la planificación y a asuntos especialmente importantes, de una naturaleza más práctica. Otra ventaja es que, en este orden de cosas, los ministros se libran de estar sometidos a pre-

siones por parte de sus compañeros de partido o de los grupos de la opinión pública, que desean que las decisiones sean adoptadas de una o de otra manera. Por otra parte, hay que admitir que la circunstancia de que la inmensa mayoría de las decisiones administrativas no sean adoptadas por el jefe del correspondiente ministerio (o en su nombre), sino por una autoridad independiente, predispone a incrementar los casos en que el ciudadano afectado se vea tentado a apelar contra la decisión del servicio estatal o del gobierno civil, ante una instancia superior —el ministerio o alguna otra autoridad superior— para obtener una decisión que sea más justa o que, en cualquier caso, corresponda mejor a sus deseos. Por regla general, el número de tales apelaciones es, sin embargo, insignificante, a pesar de que en Suecia está permitido apelar prácticamente contra toda decisión administrativa.

Este sistema sueco ha sido objeto de atención en el plano internacional en ocasiones anteriores, y en ciertos casos, ha sido también aplicado fuera de Escandinavia. En muchos lugares se ha considerado natural que las empresas estatales de tipo industrial o comercial hayan sido liberadas de la inmediata subordinación a los ministerios. Un ejemplo de esto lo constituye en Francia la gran empresa de energía "Electricité de France", y en otros lugares las compañías de comunicaciones y los organismos públicos para el comercio con el petróleo.

En relación al sistema de los grandes servicios estatales autónomos —independientes de los ministerios—, puede mencionarse que

las exigencias de descentralización de los organismos resolutorios que han sido promovidas en muchos países —especialmente en Estados con una gran superficie—, han tenido importancia también para los servicios estatales centrales en Suecia. Anteriormente se consideraba natural, prácticamente en todas partes, que los organismos estatales centrales estuvieran ubicados en la capital del país. En Suecia, sin embargo, los deseos de descentralización del poder resolutorio central han sido muy fuertes, y han conducido entre otras cosas a que unos 15 de los 80 servicios centrales nombrados anteriormente, y ciertas unidades de algunos otros servicios estatales, hayan sido trasladados a diversas ciudades en provincias. Los trasladados afectan en la actualidad a unos 11,000 funcionarios. Esta cifra corresponde aproximadamente a una décima parte del número total de cargos en el sector de Estocolmo.

Los trasladados han sido juzgados de formas muy diversas en los distintos lugares. Casi sin excepción, las zonas que han acogido los servicios centrales se han mostrado positivas a la reforma. La ubicación de un servicio central en una ciudad de provincia ha sido interpretada como una especie de distinción, la potencia fiscal de la zona de ubicación ha aumentado y la llegada de varios centenares de funcionarios de estado ha servido para modificar una composición de la población que, anteriormente, quizá era excesivamente uniforme. Las actividades culturales en la zona se han incrementado también gracias a este nuevo elemento de la población. Sin embargo, los funcionarios del

Estado afectados han mostrado en general una actitud negativa ante los trasladados; también se han producido serias dificultades a causa de la circunstancia que, entre los funcionarios afectados, la inmensa mayoría estaban casados, y tenían a sus cónyuges ejerciendo sus profesiones en lugares de trabajo distintos a donde serían trasladados. Por este motivo, se ha tenido que hacer excepciones en los trasladados, especialmente por parte de los funcionarios de edad más avanzada, habiéndose procurado plaza a dichos funcionarios en un servicio estatal radicado en la capital. Gran número de funcionarios se han negado también a trasladarse, independientemente de que sus cónyuges pudieran obtener o no trabajo en la nueva zona, y han preferido en cambio abandonar sus puestos al servicio del Estado. La consecuencia ha sido que los servicios centrales trasladados se han visto obligados a emplear a nuevos funcionarios, a veces hasta la mitad del número total, lo que naturalmente ha redundado en perjuicio de la capacidad de acción del servicio en cuestión, durante el periodo de transición.

Otro tipo de descentralización que ha caracterizado la moderna administración estatal sueca, ha sido el empeño en traspasar las resoluciones administrativas —especialmente en asuntos que tienen carácter público— a organismos provinciales o locales. La razón ha sido, que con frecuencia se ha tratado de decisiones en las que un profundo conocimiento de las circunstancias locales ha tenido gran importancia. Probablemente una descentralización de este tipo ha estado bien motivada en líneas generales, si bien, en ciertos casos, ha acarreado

inconvenientes en forma de una variación de la praxis aplicada en los diferentes municipios y en las distintas zonas del país. Especialmente en lo que se refiere a decisiones de naturaleza jurídica como, por ejemplo, la suspensión de los permisos de conducir, una práctica irregular de las disposiciones legales puede con razón provocar el descontento.

Hay que suponer que la ampliación de las acciones de la administración pública, de las que hemos hablado antes, ha redundado seguramente, en la mayoría de los casos en beneficio de los ciudadanos. Ello no impide, sin embargo, sobre todo en lo que se refiere a nuevos sectores, que puedan surgir conflictos, por una parte, entre las autoridades y funcionarios estatales y, por la otra, entre los particulares; conflictos en los que el particular puede pretender defender un parecer que no está de acuerdo con el de la administración pública y exigir que la resolución de la administración sea reconsiderada por otra autoridad.

Los legisladores de la mayoría de los Estados democráticos están conscientes, seguramente, del dilema que el incremento del poder estatal y la ampliación del sector de competencia de las autoridades ha venido a suponer para la situación jurídica de los particulares. En todos los países, los ciudadanos poseen un derecho de apelación más o menos organizado, que les ofrece posibilidad de recurrir a una autoridad superior para solicitar la modificación de una resolución que les afecta, y que ha sido adoptada por una instancia subordinada. En todos los países los individuos particulares tienen también un derecho a recurrir a los tribu-

nales para solicitar la anulación de una medida de una autoridad, que ellos consideren ilegal o que pueda redundar en perjuicio de los derechos del particular. No obstante, el valor de esta posibilidad puede ser limitado. En primer lugar, no se aplica a los casos en que se trata más bien del uso *impropio* de una atribución pública, que de una intervención *illegal*. En segundo lugar, hay que recordar que el recurso a los tribunales por parte del ciudadano particular no constituye nunca una cosa fácil: para ello hay que observar reglas formales y ajustarse a plazos de tiempo, y procurarse asistencia jurídica si se trata de un asunto complicado. Además, el recurso de los tribunales suele implicar con frecuencia gastos considerables, especialmente en países donde no existen tribunales administrativos especiales, sino que el proceso tiene que ser tramitado por los tribunales generales. Podemos recordar la frase inglesa: "*English justice is open to everybody —like the Ritz Hotel!*".

Probablemente ha sido por razones parecidas a las aquí mencionadas, que cierto número de países han comenzado a interesarse en estos últimos tiempos por una antigua institución sueca, a saber: el *Ombudsmannen* (en inglés *Parliamentary Commissioner*, y que podría ser traducido al español como *Comisario Parlamentario*, un funcionario que posee considerables atribuciones en lo que se refiere al control de la administración pública.

Con el significado especial que el término *ombudsman* ha adquirido fuera de Suecia, se hace referencia a un alto mandatario jurídico designado por el Parlamento, que tiene la mi-

sión de inspeccionar, en nombre de éste, las actividades de los funcionarios del estado y de las autoridades públicas. El *ombudsman* debe atender, principalmente, que los derechos y libertades de los ciudadanos no sufran menoscabo. Su misión inspectora se refiere más bien a la aplicación jurídica de la ley, que a la conveniencia práctica de la resolución en cuestión.

El primer Comisario Parlamentario sueco fue instituido con base en la constitución sueca de 1809. En la actualidad existen cuatro Comisarios, uno de los cuales funciona como jefe administrativo de la institución. Los Comisarios Parlamentarios son designados, casi sin excepción, entre los magistrados de los tribunales superiores y son elegidos por un periodo de cuatro años.

La inspección del Comisario Parlamentario se extiende tanto a las autoridades, como a los tribunales. En estos últimos años el control del Comisario Parlamentario se ha extendido también a las instancias municipales. El Comisario Parlamentario debe dedicar atención especial a las leyes y disposiciones concernientes a la privación de la libertad, ya sean aplicadas por los tribunales, ya por las autoridades estatales o municipales. El Comisario Parlamentario tiene derecho a asistir tanto a las deliberaciones como, a las sesiones en que las autoridades y los tribunales toman sus decisiones, y puede exigir en el ejercicio de sus funciones la asistencia de toda clase de autoridades y funcionarios; además, tiene acceso a todos los documentos públicos.

El material necesario para el ejercicio de sus actividades el Comisario Parlamentario lo

obtiene en primer lugar, mediante las denuncias escritas de particulares que solicitan su ayuda para enmendar lo que ellos consideran ser abuso de poder por parte de la administración pública o cualquier tipo de anomalía administrativa. En estos últimos años el número de denuncias ha ascendido a unas 3,000 al año. Es de notar que la inmensa mayoría de estas denuncias han resultado ser infundadas o que, en cualquier caso, no han servido para motivar alguna medida por parte del Comisario Parlamentario.

Debe añadirse que el Comisario Parlamentario, sin necesidad de basarse en las denuncias, trata también de observar lo que ocurre en los tribunales y organismos administrativos. Sus fuentes de información a este respecto están constituidas, en gran parte, por la prensa, que siempre está dispuesta a publicar lo que cree haber averiguado acerca de los abusos por parte de autoridades u otro tipo de escándalos. El Comisario Parlamentario realiza también inspecciones en diversos tribunales y autoridades.

Es digno de mencionar que los numerosos denunciantes, a quienes se les notifica que su crítica ha sido hallada infundada o que no ha servido para motivar alguna medida, aceptan la notificación del Comisario Parlamentario en 99 casos de 100. Este hecho puede considerarse como una confirmación de que el Comisario Parlamentario goza de excelente reputación a causa de su imparcialidad y de su seguro juicio. A pesar de que un número tan alto de denuncias al Comisario Parlamentario son halladas infundadas, puede decirse que la exis-

tencia de esta institución ha servido como una especie de válvula de seguridad para el descontento que aparece casi en todas partes en relación a la actividad de las autoridades y que, naturalmente, tiende a ser todavía mayor cuando se incrementan las atribuciones del sector público frente al particular, y se amplía el campo de actividades de las autoridades.

El arma principal del Comisario Parlamentario es su derecho a reconvenir o criticar a los funcionarios que han incurrido en error. Cuando el Comisario Parlamentario considera que una medida adoptada es poco apropiada, inconveniente o imprudente, si bien no directamente ilegal, suele indicar cómo el asunto debiera haberse gestionado según su opinión. Puede también aconsejar para que el asunto sea rectificado en una u otra forma. Además, puede rogar a una autoridad superior competente que ofrezca nuevas líneas directrices a sus subordinados o que ponga a disposición del público mejores instrucciones, formularios, etc. Puede presentar, también, una petición al Gobierno proponiendo una modificación de la disposición en cuestión. Sin embargo, el Comisario Parlamentario no puede por sí mismo suprimir o modificar una resolución adoptada, ni puede tampoco ordenar a un funcionario que adopte ésta o aquella medida. No obstante, la autoridad del Comisario Parlamentario es generalmente tan grande, que las autoridades o los funcionarios en cuestión suelen seguir su recomendación en la mayoría de los casos. Las manifestaciones del Comisario Parlamentario —las más importantes de las cuales se publican todos los años en un informe impreso—

adquieren casi siempre importancia para el futuro, como una especie de precedentes en los sectores administrativos afectados.

Por último, merece la pena de mencionarse que la institución "*ombudsman*" ha sido más o menos copiada en muchos lugares del mundo. Fuera de los países nórdicos existen hoy, por ejemplo, Comisarios Parlamentarios de algún tipo en Inglaterra (*"Parliamentary Commissioner"*), en Francia (*"le mediateur"*), Suiza y Austria, así como en Australia, Nueva Zelanda, y en algunos estados canadienses.

Lo dicho hasta ahora se ha referido a algunos problemas organizatorios de la administración pública contemporánea. De tanta importancia o más son, sin embargo, los factores humanos. Cómo ha de poder un Estado moderno situar en los puestos importantes de las diferentes instituciones —ministerios y servicios centrales, así como otros organismos estatales— personas idóneas: gente capaz, competente y honesta. Especialmente importante es que en los cargos de *alta responsabilidad* haya personas de altas cualidades; esto era ya actual en la época de nuestros padres y es todavía más importante ahora, cuando el Estado aborda e interviene en sectores de la vida social, que son quizá cincuenta veces mayores que en el año 1900. Un historiador sueco ha emitido una frase muy citada: lo personal es lo más importante en la historia. Esta cita puede aplicarse también a la administración pública. Un Estado puede ciertamente haberse procurado una organización administrativa erigida ejemplarmente desde los puntos de vista lógico y práctico, haber introducido un excelente sistema

de información y haber organizado un esmerado régimen de educación con cursos en diversas especialidades, pero el resultado puede ser malo a pesar de ello si no es posible ubicar a personas suficientemente inteligentes, enérgicas y autónomas, en los cargos de responsabilidad, especialmente en los más altos.

Naturalmente, es éste un problema que en todos los países presenta dificultades para establecer un juicio exacto. Las cualidades humanas, las dotes de mando y el coraje cívico en forma de resistencia contra las presiones, con frecuencia irracionales de los medios de comunicación, grupos de opinión y particulares, fenómeno este último muy común en la mayoría de los países occidentales, constituyen circunstancias que son difíciles de esclarecer científicamente y con más o menos seguridad. No obstante, es incorrecto prescindir de estas cuestiones, como ocurre con frecuencia en dissertaciones y manuales de Administración Pública.

En lo que se refiere a Suecia, puede indicarse, a guisa de introducción, que en la época anterior a la Primera Guerra Mundial y también en el intervalo entre las dos guerras, las exigencias de calidad fueron satisfechas empleando a gente práctica y competente, procedente de los tribunales, una carrera que ha atraído tradicionalmente a un gran porcentaje de los mejores jurisperitos. Esta circunstancia recuerda por lo demás la tradición francesa de reclutar personas competentes, procedentes de los tribunales administrativos, para los niveles más altos (*"Conseil d'Etat"*, etc.). Naturalmente, este dominio de los jurisperitos en la adminis-

tracción superior sueca se ha reducido ahora considerablemente, en una época en que las actividades estatales abarcan sectores cada vez mayores, y en la que se exigen experiencias económicas, técnicas y sociales, es natural que los altos funcionarios administrativos deban ser reclutados también en gran extensión en las especialidades citadas.

Con respecto al reclutamiento estatal surgen fácilmente problemas de competencia en países que, al igual que México y Suecia, pueden calificarse como economías mixtas, y en los que hay que tratar de atraer a la gente capaz al sector público a pesar de la competencia de los bancos y compañías de seguros, organizaciones económicas, empresas comerciales e industriales, etc. Hay que reconocer que la dirección estatal sueca no ha sido capaz de salvar estas dificultades de una forma satisfactoria. Los débiles métodos de reclutamiento y los bajos sueldos en las tarifas de salarios estatales constituyen la causa de ese mal resultado. Hay que mencionar, sin embargo, que para atraer talentos de una calidad verdaderamente alta, se ha abierto la posibilidad de empleos mediante contrato con una retribución mayor que los sueldos normales de los jefes de organismos estatales.

A este respecto conviene, sin embargo, fijar la atención en un problema más especial que se ha presentado no solamente en Suecia, sino también en muchos otros países, pero que en los últimos tiempos ha cobrado una especial actualidad en mi país, a saber: una tendencia de los gobiernos a utilizar los altos cargos estatales como recompensa para los po-

líticos. Ello comienza con que los ministros que colocan en los altos puestos de los ministerios a políticos de su propia ideología, personas que, además, después de la dimisión del ministro, se considera que tienen derecho a puestos de retiro fuera de los ministerios, como jefes de servicios estatales autónomos o de los gobiernos provinciales.

En todos los países constituye una regla fundamental, incluida en la constitución o reconocida tácitamente, que la capacidad y los méritos deben desempeñar un papel decisivo en los nombramientos para los cargos públicos. Pero en la práctica ocurre con bastante frecuencia que las personas, que tienen fraterna relación con el Gobierno en el plano político o en el puramente personal, son recompensadas por el celo de que han hecho gala en su partido y designadas para ocupar los altos cargos. Este problema no ha alcanzado en ninguna parte proporciones tan grandes como en los Estados Unidos, en donde se habla de un "*spoils system*". De acuerdo con la regla "el botín para el vencedor" —de la época del presidente Jackson, en los EE.UU. de 1820—, el partido que ha logrado una victoria electoral en el plano federal o en un estado, se adjudica el derecho de ocupar los puestos administrativos importantes. La aplicación de esta praxis adquiere tales proporciones que, en algunos estados, el partido vencedor en las elecciones de gobernador designa a nuevos titulares, no sólo para los altos cargos, sino también para los puestos en el plano intermedio como, por ejemplo, en el servicio de aduanas y en la policía.

Durante los últimos diez años estos problemas han sido objeto de una animada discusión en Suecia. Al final del largo periodo (hasta 1976) en que los socialdemócratas (solos o en coalición con otros partidos) poseyeron el poder del gobierno en el país, los jóvenes intelectuales socialistas y también algunos expertos en ciencias políticas sin conexión con los socialdemócratas, comenzaron a calificar de error el hecho de que muchos de los altos dignatarios en los ministerios y otros cargos de alta responsabilidad no fueran lo suficientemente radicales. Ellos recomendaban que en los nombramientos para dichos cargos se tuviera en cuenta, en una extensión mucho mayor, la actitud política de las personas en cuestión; solamente de esa manera podrían crearse garantías para realizar un trabajo de reformas con verdadero espíritu. Esta opinión adquirió también expresión práctica en la política de nombramientos de los socialdemócratas durante los últimos años del gobierno Palme.

Algunos escritores no socialistas alegaron que el permitir la influencia de los méritos políticos se hallaba en pugna con las reglas de la constitución, que, sostiene que la capacidad y los méritos deben desempeñar un papel decisivo en los nombramientos para cargos estatales; pero lo extraordinario es que, después que los socialdemócratas perdieron el poder del gobierno, los nuevos gobiernos, que han sido casi siempre gobiernos de coalición de varios partidos no socialistas, han conservado en gran medida los nombramientos políticos. Esto ha ocurrido de la siguiente manera: en primer lugar, situando en los altos cargos de los minis-

terios (especialmente los subsecretarios) a los amigos del partido (o a dignatarios de la misma ideología) y, en segundo lugar, haciéndose cargo de los funcionarios políticos —sobre todo los de la anterior época socialdemócrata— para ofrecerles ocupación, nombrándolos gobernadores civiles (gobernadores de provincias) o jefes de servicios estatales. En cualquier caso, en este sector parece haber surgido una especie de camaradería entre los partidos políticos.

Naturalmente, esta tendencia a politquear con los altos cargos de la administración estatal ha provocado una serie de reparos, tanto entre los funcionarios del Estado y sus organizaciones, como entre los observadores ajenos. Las objeciones se han concentrado, en primer lugar, en el hecho de que la utilización de los altos cargos estatales como puestos de control o de recompensa para los políticos se hallaba en pugna con los preceptos de la constitución. También se ha subrayado que los deseos de atender a consideraciones políticas para los nombramientos en el nivel superior de la administración, han implicado una estimación exagerada del papel de la política en el trabajo administrativo.

En el trabajo de los ministerios —¡Y éste es un punto de vista que raras veces aparece en los tratados de ciencia política!— los puntos de vista políticos desempeñan un papel mucho menor de lo que los críticos no iniciados están dispuestos a admitir. A este respecto es sorprendente, que los deseos de un politiqueo de la administración pública procedan casi exclusivamente, por lo menos en Suecia, de personas que nunca han trabajado práctica-

mente en un ministerio o en un organismo administrativo. Según un autor sueco, solamente un diez por ciento por término medio de los asuntos importantes que el subsecretario de un ministerio necesita penetrar a fondo, tienen carácter político en el sentido que los partidos dan al concepto política. No hay que olvidar que se debe casi siempre a una casualidad que un importante proyecto de ley o un proyecto organizatorio sean objeto de discusiones políticas o se considere que tienen aspectos de política de partido. Claro está que siempre es posible, si uno se esfuerza, convertir en una cuestión política, es decir, en una cuestión que interese a los partidos, en calidad de tales, asuntos como la reconstrucción de algunos puertos comerciales, una propuesta de ayuda a personas inválidas, una reforma de la recaudación de impuestos o las medidas contra el exceso de matrículas en ciertas carreras; pero es difícil creer que la elaboración de una proposición gubernamental sobre tales cuestiones se vea influida perceptiblemente por las simpatías políticas del funcionario responsable.

Los críticos han manifestado también, que a causa de los frecuentes cambios de ministros —Suecia y Bélgica han sido aludidas como ejemplo— las exigencias de que los funcionarios en cargos de alta responsabilidad deberían compartir las ideas políticas del ministro, tienen que conducir lógicamente a cambios frecuentes en los altos cargos —en relación con los cambios de gobierno— provocando en consecuencia una falta de continuidad en los distintos sectores especiales.

Otra razón aducida en contra de un reclutamiento político es que el uso de ofrecer los puestos de alta responsabilidad a los políticos de carrera, hará desistir de ingresar al servicio del Estado a muchos talentos jóvenes que no sienten especial interés por la política o que tienen ideas políticas distintas a las del gobierno. Las personas que tienen la disposición que tanto necesita la administración de nuestra época, es decir, la capacidad de trabajar con misiones muy variadas —los excelentes “generalistas”— no son especialmente numerosas. Por regla general, una nación pequeña no posee una gran reserva de talentos en este sector. Si se propaga la idea de que solamente las personas que se dedican a actividades políticas en el partido gobernante pueden esperar hacer carrera en la administración pública, los servicios públicos se verán privados de muchos candidatos valiosos. Por lo demás, es evidente —como se ha dado a entender anteriormente— que los individuos que la administración más necesita poseen generalmente tales cualidades, lo que hace que sean muy atractivos en otras carreras fuera del sector público. A este respecto puede hacerse referencia a lo dicho anteriormente acerca de las tentaciones, que las diversas unidades de la industria ofrecen de un modo natural.

Hay que añadir que también aquellos que han manifestado su descontento con un politiquero de la administración pública tienen que reconocer lógicamente que, entre los políticos, existen muchas personas de gran capacidad y con talento administrativo, y que han sabido hacerse valer basándose en sus propios méritos.

También está claro que un ministro puede sentir una gran necesidad de contar con uno o varios colaboradores de su misma ideología política. Sin embargo, tiene que ser posible satisfacer esta necesidad sin proceder a un politiqueo considerable de los altos cuadros de la administración pública. Es con ese propósito que, por ejemplo, en Francia y Bélgica, cada ministro agrupa en su *Cabinet* a algunos políticos amios, o en su defecto, a asistentes útiles. En la Gran Bretaña, cuyo *Civil Service* es reclutado esencialmente sobre la base de la competición de méritos, existen los subsecretarios políticos (*political under-secretaries*) y los secretarios políticos particulares (*political private secretaries*), junto a los altos dignatarios que han sido reclutados de forma apolítica (*permanent secretaries, etc.*). En los países nórdicos, y especialmente en Suecia y

en Finlandia, es corriente hoy en día que los ministros políticos, haciendo uso de la lisonjera calificación de "perito", agrupen en torno a sí a algunos miembros de sus partidos que vienen a desempeñar el papel de "secretarios políticos particulares.

Los argumentos y puntos de vista presentados en esta descripción del problema concerniente al politiqueo en la administración pública, han sido recogidos principalmente de las discusiones suecas. No obstante, debe subrayarse, finalmente, que el tema es también objeto de atención en otros países. Así, por ejemplo, en Bélgica se ha publicado recientemente un ensayo político científico de L. M. Bataille, titulado: "*La politisation dans le recrutement et la promotion des fonctionnaires de l'Etat en Belgique*" (*Université catholique de Louvain*).

# LA IMPORTANCIA DE LA REFORMA

DWIGHT INK.

Presidente del Consorcio Norteamericano  
de Administración Pública.

En las últimas décadas, el campo de la administración pública comenzó a prendarse de la noción de la reforma administrativa. En forma clásica, los tradicionales ajustes incrementantes de nuestros procesos administrativos no han podido satisfacer las rápidas y cambiantes necesidades de las personas que integran la variada y compleja sociedad del mundo moderno.

Los pueblos de un gran número de naciones exigen cambios importantes y rápidos en la estructura y en los procesos gubernamentales, y su liderazgo propugna dar una respuesta seria de los sistemas de gobierno a los crecientes problemas planteados en materia de energéticos, alimentos y demografía, los cuales ejercerán en el futuro mayor presión en la reforma. Infortunadamente, a pesar de lo orgullosos que nos sentimos por cada reforma, es probable que el porcentaje de reformas intentadas que en realidad logran el éxito, es muy

reducido. Cuando los programas de reforma muy publicitados no resultan en cambios que den lugar a una diferencia visible, el pueblo siente que ha sido engañado y su confianza en el gobierno se deteriora.

En este documento examinaremos varios enfoques de la reforma administrativa, los que, a mi juicio, mejorarán la probabilidad de que se dé un cambio significativo.

## 1. ¿QUIÉN DEBE DISEÑAR LA REFORMA ADMINISTRATIVA?

Por lo general, las fuerzas que se encuentran fuera del gobierno son las que generan y dirigen la reforma política. Existe la creencia, ampliamente difundida, de que lo mismo puede afirmarse de la reforma administrativa. Sin embargo, en los Estados Unidos algunas de las reformas administrativas más tras-

cendentes fueron proyectadas, en gran medida, por los funcionarios de carrera que se encontraban bajo --y en respuesta a-- el liderazgo político recién electo. A fin de ilustrar este enfoque, utilizaré la reciente reforma del servicio civil.

Desde que nuestro sistema de servicio civil se estableció hace un siglo como protesta al patrocinio político, no se han realizado ni actualización, ni ajuste importantes al sistema. Al cabo de los años se desarrolló una serie de complejos procedimientos protectores de contrapesos y balanzas, a medida que presionamos hacia una serie de nuevas iniciativas en materia de administración de personal, y tomamos medidas subsecuentes a fin de evitar el abuso político de los méritos. El papeleo, engoroso y confuso, socavó la confianza en nuestro sistema de administración de personal, que se consideraba subrayaba la forma y no el fondo. Redució la flexibilidad administrativa requerida, so pretexto de proteger a los funcionarios y, sin embargo, no podía evitar arremetidas políticas contra los principios del mérito. No se ha logrado nada con los repetidos esfuerzos realizados para mejorar el sistema.

El Presidente Carter llegó al poder basándose en una campaña que prometió que las cosas cambiarían en Washington. Estaba resuelto a llevar a Washington a personas con opiniones nuevas que reflejaran mejor el pensamiento del país en conjunto. Entre los que llegaron a Washington se encontraba un observador y crítico conocedor del escenario de la capital, Scotty Campbell, quien rápidamente aportó un liderazgo político sumamente fuer-

te e imaginativo para la reforma del servicio civil.

No obstante, cuando llegó el momento de proyectar esta reforma, por diversos motivos, el Presidente y el señor Campbell se dirigieron a la propia burocracia para obtener el liderazgo. Nuestro programa en el Congreso requería que se terminaría rápidamente el análisis y el diseño de la reforma propuesta, en lugar de los muchos años que se llevó proyectar los previos esfuerzos importantes de reforma. Los expertos externos tendrían que aprovechar la mayor parte del tiempo que tenían disponible, en aprender únicamente los embrollos del sistema antes de comenzar a formular sus recomendaciones. Puesto que se esperaba que la reforma se enfrentaría al escepticismo y a la oposición por parte de la burocracia, se llegó a la conclusión, asimismo, de que los diseñadores de carrera deberían percibir ese hecho y evitar medidas que pudieran provocar, en forma innecesaria, la hostilidad de los empleados federales. Del conocimiento general de que se contaba con la participación de estos expertos en la reforma, se logró disminuir la oposición de la burocracia. Además, la participación de hombres y mujeres de carrera dio por resultado que la mayor parte de las dependencias contaran con personas que ya habían participado en la reforma y cuyo conocimiento de la misma podría coadyuvar en su realización.

Como se predijo, hubo aprensión entre los empleados federales a medida que surgía la reforma, y se manifestó una fuerte oposición sindical. Pero las dos Cámaras del Congreso aprobaron la reforma por mayoría abrumadora y

el corto período que transcurrió, desde la organización inicial de las fuerzas de trabajo para el estudio hasta la promulgación de la legislación, no tuvo precedentes en la historia de la reforma administrativa en los Estados Unidos. El haber buscado liderazgo externo para proyectarla, hubiese dilatado su promulgación, por lo menos hasta la siguiente sesión ordinaria del Congreso, e indudablemente habría producido una reforma más limitada.

Hay reformas que implican procedimientos altamente técnicos y más normativos, como, por ejemplo, sistemas de contabilidad e informática que, sin embargo, se realizarían mejor con la ayuda de expertos externos. Casi nunca es costeable mantener este tipo de conocimientos prácticos, altamente especializados, en la nómina pública.

También se presentan ocasiones en las que hay que buscar fuera del gobierno, a arquitectos de la reforma que posean suficiente objetividad o innovación. Lo que se recalca aquí, sugiere, meramente, que es un error suponer que se deben buscar fuera. Con frecuencia, es preferible tomar de adentro el liderazgo del proyecto.

Cabe subrayar que la eficacia del considerable aprovechamiento de personas en el interior de la burocracia, depende de algunos planteamientos importantes. En primer lugar, el liderazgo debe seleccionarse con sumo cuidado. En segundo, la mayoría de los participantes deben provenir de fuera del área afectada, salvo con respecto a las reformas que se realizan en el gobierno a nivel nacional, como el proyecto de administración de personal antes

mentionado, en el que esto sería imposible. En tercer lugar, debe exigirse que el liderazgo de carrera recabe un gran número de opiniones de personas ajenas al gobierno y con los antecedentes más diversos que sea posible. El liderazgo de carrera solicitó comentarios en respuesta a los documentos opcionales repartidos entre cientos de personas, así como la puntuación por organismos externos que representaban sindicatos, grupos profesionales de administración pública, de ciudadanos y otros de oposición potencial, a fin de elaborar las recomendaciones del personal antes mencionado. El liderazgo político celebró audiencias públicas en todo el país, brindando a los empleados federales la oportunidad de hacer cualquier comentario o sugerencia que estimaran conveniente. Las recomendaciones del liderazgo de carrera fueron planteadas públicamente, antes que el Presidente Carter presentará la legislación propuesta a la consideración del Congreso —una medida muy poco usual en los Estados Unidos—, brindando así otra oportunidad para plantear observaciones desde el exterior.

## 2. OBSERVAR EL SISTEMA EN SU TOTALIDAD

Es lamentable que, con frecuencia, los limitados recursos disponibles impidan la revisión total de los sistemas. Sin embargo, a menudo el problema no es tanto la falta de recursos, como se podría creer, sino, más bien, la timidez o falta de perspectiva. En cualquier caso, el resultado habitual es un prolongado

enfoque fragmentario que nunca se termina, y el enfoque incremental casi nunca da lugar a diferencias. No estamos hablando de la realización en etapas, la cual con frecuencia es sumamente útil, si no indispensable. La realización en etapas implica una secuencia de acontecimientos necesarios, planeados desde un principio, aunque no necesariamente en detalle.

Asimismo, los enfoques fragmentarios implican una serie de medidas parcial y sumamente independientes, a intervalos irregulares, sin recurrir a un plan maestro global. Por lo general, resultan en el hecho de que se desincronicen los componentes de un amplio sistema administrativo. Las piezas no ajustan. Al concentrarnos en un solo componente de un sistema de personal o contable, perdemos la oportunidad de emprender una reforma. Los sistemas de prestación de servicios al público, como la provisión de viviendas populares para los pobres, son los que mayor necesidad tienen de un ajuste total.

Sin embargo, gran parte de nuestras energías analíticas en el sector público se destinan a estudios detallados de un solo componente, relativamente pequeño, de un proceso total. Estos estudios son limitados en el sentido de que están restringidos al principio y al final de ese componente, que no pueden modificarse si no se observan también los componentes pasados y futuros. Ninguna revisión de ese componente revelará el potencial para un cambio fundamental en el sistema total que, quizás, ya sea extemporáneo.

En la mayor parte de los programas socia-

les, la historia demuestra que las muchas pequeñas adiciones de procesos incrementantes a sus sistemas de prestación de servicios evolucionaron al cabo del tiempo, y ningún funcionario del gobierno se percató del impacto acumulado total producido en el sistema de conjunto. Hubo razón para introducir cada uno de estos ajustes en el proceso y pueden justificarse al analizarlos en forma individual. Es sólo cuando de una revisión exhaustiva de los sistemas, surge el resultado acumulado del continuo trabajo ineficaz en todo el sistema, que revela el costo total y la complejidad, y se hace evidente la necesidad de un sistema más dinámico. Únicamente al dirigir la atención a estos costos totales en tiempo, dinero y esfuerzo, podremos aspirar a lograr el apoyo para la realización de una reforma verdadera.

### 3. POSICION VENTAJOSA DEL PUBLICO

Los procesos gubernamentales que incluyen servicios que llegan al público —ciudadanos, colonias, comunidades, negocios— existen únicamente para servir a éste. Sin embargo, en muchos países, la reforma administrativa casi nunca observa estos procesos desde la posición ventajosa del público. Con mucha frecuencia, estos procesos se analizan sólo desde la posición ventajosa de la burocracia. La diferencia suele ser considerable.

Por ejemplo, un funcionario gubernamental que procesa un servicio, puede observar el elemento tiempo en forma diferente al que lo observa el ciudadano que lo recibe. Al retomar la explicación precedente, relativa a la necesi-

dad de contemplar la totalidad del proceso y no sólo sus componentes, la mayoría de los funcionarios se involucran únicamente en un componente o paso de un sistema total de servicios y tienen poco o ningún conocimiento del tiempo que se requiere a fin de tramitar un servicio comunitario, al través de todo el sistema. El tiempo total requerido para el procesamiento de todo este sistema es una acumulación de períodos de tiempo que se precisan para cada uno de estos componentes, que deben realizarse en secuencia. Sin embargo, el período que se requiere para examinar un componente —el tiempo que conoce un empleado— no tiene importancia para el público. Sólo el tiempo total transcurrido para que un servicio gubernamental llegue al público reviste importancia para éste. Es obvio que este tiempo total para el trámite es mucho más prolongado que el que le lleva al funcionario gestionar el componente individual, y de ahí que no es sorprendente que una colonia que está en espera de la instalación de un nuevo sistema de aguas, es mucho más crítica de la lentitud con que actúa su gobierno de lo que son los funcionarios que participan en el proceso; dado que es raro que un funcionario tenga el buen sentido de conciencia de este período total de tiempo, está dispuesto a tolerar pequeños retrasos. Después de todo, ningún empleado se percata de la acumulación de estos pequeños retrasos en todo el sistema y de la forma en que producen un impacto en el público.

Al observar este proceso desde la posición

ventajosa del público, el tiempo total transcurrido se torna muy importante, y la totalidad del tiempo que se lleva el trámite, percibida por el ciudadano descontento, es una medida más significativa que el tiempo más corto para un solo componente, en el cual participa el funcionario gubernamental.

Pero hay más implicaciones que el paso del tiempo. Un proceso prolongado que requiere de muchos pasos y funcionarios, también es confuso para el público. Es difícil que el beneficiario obtenga respuestas directas a sus preguntas y, asimismo, es difícil determinar quién toma las decisiones y establecer responsabilidades, lo cual puede tornarse susceptible a la manipulación.

Los procesos gubernamentales lento y tortuosos crean la imagen de un gobierno costoso y gravoso para los contribuyentes, una imagen que puede acercarse más a la realidad de lo que quisiéramos admitir. También puede deteriorarse y convertirse en un gobierno que pierde su capacidad para escuchar a los ciudadanos, un gobierno que a la larga pierde la confianza y el respaldo de su pueblo.

El observar al gobierno desde la posición ventajosa del público, a menudo hace resaltar la necesidad que existe de emprender una reforma de manera mucho más clara que el enfoque más tradicional a la misma. Después de precisar la necesidad de una reforma, esto se convierte en una posición ventajosa que es necesario mantener a la vanguardia por aquellos que la proyectan y realizan.

#### 4. RITMO Y DISEÑO DE LA REFORMA Y SU REALIZACION

A primera vista, este encabezamiento parece afirmar lo obvio. Su utilidad radica en el hecho de que los dirigentes políticos y profesionales casi nunca están dotados de fuerzas de equilibrio, con buena sincronización, y el ritmo es errado.

Los dirigentes políticos se inclinan a ser impacientes. No tienen la seguridad de sobrevivir más allá de su gestión inicial (en ocasiones la ley prohíbe que ocupen su cargo por más de un período) y tienen la necesidad comprensible de demostrar los resultados obtenidos antes de que finalice su gestión. Es difícil que estas personas perciban las complejidades del sistema y el daño causado por la prisa indebida, al lanzar un programa. Más aún, por su inactividad tienden a ser más vulnerables que la burocracia a la crítica del público, aunque éste casi nunca hace una distinción consciente entre los elementos gubernamentales de política y los de carrera. En efecto, esta sensibilidad a la percepción del público conduce a muchos líderes a buscar con ahínco el cambio que el público relacionará con ellos; muchos ejercen presión para lograr, en gran medida, sencillamente, el cambio por el cambio. Los políticos se inclinan a considerar un enfoque más deliberado y sistemático de la reforma preconizada por el servicio de carrera, como prueba de una acción carente de vigor por parte de una burocracia poco imaginativa y renuente. En sí mismo, el liderazgo político tendrá a exigir cambios arrasadores e intensivos.

Asimismo, la burocracia espera sobrevivir a los dirigentes políticos y tendrá que convivir con los errores de la reforma, como concepción que engendra cautela; en esto el funcionario de carrera está mucho más consciente de todos los problemas que tendrá que resolver. En especial, estas personas se percatan del fracaso de los esfuerzos iniciales de reforma y están conscientes de la pérdida de tiempo y energía dedicados a estos movimientos previos. Hasta cierto punto, los burócratas se encuentran aislados de las presiones de un público que está impaciente por el cambio. Si no se le toca, la burocracia tenderá a caminar con demasiada lentitud.

Se argumenta aquí que el arte de la administración pública consiste en la habilidad para proyectar y ejecutar reformas importantes, tanto rápida como sistemáticamente. Por lo general, ambas características son imprescindibles.

Es muy difícil que se dé una reforma con un ritmo demasiado lento. Pero es más difícil conseguir el liderazgo para una reforma vigorosa, sin cierto sentido de urgencia. Es más difícil conservar el entusiasmo y el ímpetu de la reforma, sobre todo en el segundo y tercer niveles del escalafón. El apoyo político mengua. Hay más tiempo disponible para que se desarrolle la oposición. En la sociedad dinámica de la mayor parte de las naciones, las condiciones empiezan a modificarse rápidamente, y cuanto más prolongado sea el proceso de reforma, tanto más complicados serán los ajustes que deberán realizarse a la mitad del proceso.

Sin embargo, el saltarse etapas de la instrumentación es casi siempre costoso, si no mortal. Lo mismo puede decirse de la ejecución precipitada sin un plan cuidadosamente diseñado. Por tanto, se insta a los reformadores que tengan paciencia para diseñar, ensayar y, si no se hizo antes, elaborar a pequeña escala un prototipo de la reforma, pero recalcar, al mismo tiempo, la realización de estos pasos preliminares en forma rápida. La buena programación y vigilancia son esenciales. El liderazgo inteligente es decisivo.

La rapidez no tiene por qué poner en peligro la calidad de un proyecto. Un plan de diez años durante la década de los sesentas, para hacer llegar un hombre a la Luna, fue un programa extremadamente rápido, pero todos sabemos que se llevó a cabo. Seis meses para reubicar, diseñar y reconstruir totalmente los servicios públicos después de un temblor es notablemente rápido, pero se ha hecho. En ambos casos, cada paso fue cuidadosamente diseñado y programado. Se adoptaron todas las medidas administrativas necesarias, pero se tomaron muy rápidamente. Sin embargo, cuando nos trasladamos de este tipo de proyectos físicos, a los proyectos de organización y procesos administrativos, como el objetivo de descentralización antes mencionado, existen más probabilidades de defraudarnos al lograr velocidad mediante la eliminación de componentes importantes de diseño, ensayo y capacitación, que aceptamos como indispensables en los campos de la ingeniería y la ciencia.

El hombre en la Luna y la reconstrucción de los servicios públicos exemplifican el hecho

de que la velocidad debe juzgarse con base en el proyecto de construcción particular. Cabe aseverar lo mismo en materia de reforma gubernamental. Cada uno debe ser calculado en forma independiente, previendo cada paso a pesar de que el tiempo total disponible esté severamente limitado.

A pesar de la súplica de una velocidad liberada en los esfuerzos de reforma, el ritmo debe moderarse con la necesidad de ajuste a los entornos culturales, económicos y políticos en los cuales tiene lugar la reforma.

## 5. APOYO PARA LA REFORMA

Aquellos que han luchado con la reforma están dolorosamente conscientes del hecho que el apoyo público para la noción general de la reforma, no se traduce oportunamente en un apoyo para ajustar un sistema administrativo concreto. Con frecuencia, cuanto más se aparta uno del clamor general para una reforma al diseño de cambios específicos, tanto menos visible es el campo de apoyo y más evidente el campo de la oposición.

Por ejemplo, no es obvio para muchos ciudadanos la forma en que un sistema de administración de personal público ayudará al gobierno a servirle mejor. Tampoco es evidente para la burocracia, que maneja este sistema de personal, que los cambios importantes llegarán necesariamente a beneficiar a alguien. Es comprensible que se preocuparán del costo del cambio, la desorganización de sus hábitos laborales establecidos y experimentarán aprensión en cuanto a la forma en que un

programa de reforma en desarrollo afectará sus carreras y su seguridad en el cargo. Estas inquietudes pueden ser válidas.

En muchos países puede parecer que no existe para grupos de interés determinados el valor de reformar un sistema de prestación de servicios, al ver que se perturban sus cuidadosamente fomentados nexos con la burocracia y que su influencia está amenazada. A medida que los proyectos de reforma empiezan a tomar forma y surgen los detalles de las propuestas, aumenta la aprensión de los grupos de interés afectados y mayor será su oposición potencial.

Debido a que en muchas sociedades la oposición de los grupos de interés —y con frecuencia también la de los grupos de funcionarios— está más concentrada, es mucho más fácil movilizar y sostener que el apoyo no organizado y menos intenso del público para el concepto general de reforma, y es más fácil bloquear una reforma que sería aprobada de manera abrumadora por un público general bien informado, si se le diese la oportunidad de votar. Es claramente difícil enfrentarse a este problema y las técnicas específicas varían bastante de un país a otro y según la época en el mismo país.

Una clave importante a fin de vencer este obstáculo, es explicar, en términos legos y sencillos, el modo en que la reforma propuesta ayudará a la consecución de las metas o a eliminar los problemas hacia los cuales está orientada la reforma. Los reformadores se encuentran con grandes dificultades para lograr esto. En primer lugar, no se dan cuenta

de que lo que entendieron después de meses o años de atención concentrada al tema, puede no ser claro para aquellos que sólo recientemente oyeron hablar de la reforma propuesta, en términos muy generales y con pocos antecedentes. A menudo su primera información es un relato altamente deformado, proporcionado por los que se oponen a la reforma. Con frecuencia los sustentantes explican la reforma en jerga técnica, la cual no tiene sentido alguno ni para la prensa ni para el público, mientras que la oposición habla un lenguaje llano y común inteligible por cualquier persona que sepa leer y escribir. Una gran cantidad de pensamiento avanzado debe destinarse al modo en que una reforma propuesta se revelará a la prensa, a la burocracia y al público.

El primer paso en este plan es decidir la manera en que deben describirse los objetivos de la reforma en términos claros y comprensibles. En algunas reformas, un ejemplo de dicho objetivo podría ser lograr un mayor acercamiento entre gobierno y pueblo mediante la descentralización. Se podría preguntar, entonces: ¿cuáles son los obstáculos que habrá que vencer a fin de lograr este tipo de objetivo? En nuestro ejemplo de descentralización es necesario mostrar, en términos sencillos, los problemas planteados por la centralización excesiva. Se necesitan gráficas de casos reales que ilustren paso a paso los retrasos y series de requerimientos costosos de papeleo creados por un sistema centralizado bajo el cual, en la capital de la nación, se toman decisiones secundarias que afectan a comunidades individuales, por parte de personas que no conocen

los problemas especiales de ellas.

Después surge la pregunta decisiva: dada la importancia de los objetivos y la existencia de los obstáculos, ¿cómo puede la reforma propuesta ayudar a vencer los obstáculos y lograr los objetivos?

En este ejemplo simplificado, la reforma trasladaría fuera de la capital la mayor parte de toma de decisiones en materia de programas sociales del gobierno y la acercaría a las provincias y comunidades donde radican las personas y se generan los problemas. Pero con objeto de que la propuesta sea creíble, tenemos que hacer algo más que simplemente afirmar que dicho traslado logrará la consecución del objetivo de acercar el gobierno al pueblo; tenemos que explicar, en términos concretos y específicos, cómo se realizará tal acción. Un diagrama de flujo que marque lo que sucede antes y después ayudará en gran medida a aquellos que intervienen directamente en la toma de decisiones de la reforma, como, por ejemplo, un comité parlamentario de revisión. Un esquema muy sencillo, además del diagrama muy detallado (que pocos entienden, pero sin embargo, transmiten una imagen que nunca podrá ser igualada por palabras), puede ser útil para dar antecedentes a la prensa. Cuando la reforma no se presta a exposiciones gráficas (aunque de modo sorprendente, muchas sí se prestan) podría relacionarse con experiencias comerciales o familiares comunes, que son conocidas por el ciudadano promedio. Aquí lo importante es que ninguna persona o grupo respaldará una reforma que no entiende.

El grado de apoyo esperado del liderazgo gubernamental, como el de un Presidente o un Premier, para la reforma nacional o el de un alcalde para una reforma municipal, constituirá un factor indispensable para determinar qué tan audaz y extensivo se puede ser al diseñar la reforma. Sin dicho respaldo, las reformas importantes nunca se manifiestan, a menos que hayan sido generadas por una presión masiva externa. No sólo se necesita averiguar el grado de dicho compromiso, sino calcular el tiempo en que sobrevivirá ese compromiso ante la presión de otras demandas, muchas de las cuales no pueden preverse en el momento en que se propone una reforma. Una parte considerable del éxito de los actuales esfuerzos de reforma emprendidos en México, puede atribuirse al vigoroso liderazgo del Presidente López Portillo y a su entendimiento singular de la reforma.

## 6. FLEXIBILIDAD ANTE FUTUROS CAMBIOS

El cambiar un sistema obsoleto, que se ha arraigado y tornado inflexible, representa un típico objetivo importante de la reforma. Es irónico que muchas de las reformas que prometen mucho en el sentido de realizar cambios, con el tiempo se conviertan en una barrera al cambio oportuno y en un símbolo del *status quo*.

Una vez que un nuevo sistema se encuentra en su lugar y se termina el período de saudimiento, los factores que se resisten a la adaptación de nuevas y diferentes condiciones

entran en juego. Parte de este problema resulta del afán, comprensible, de los proponentes de la reforma, para evitar que ésta se socave. Pero muchas de las dificultades surgen de los artéticos burocráticos, es decir, el tipo de rigidez que crece típicamente con el envejecimiento de un nuevo sistema administrativo instalado como parte de la reforma. Es necesario el perfeccionamiento continuo de un sistema que debe hacer frente a los problemas imprevistos y en teoría permite al sistema mantener su importancia en las condiciones actuales. Este proceso de cambio constante debería reducir, en gran medida, la frecuencia en que se necesitan las futuras reformas. En la práctica, a menudo ocurre lo contrario. Más aún, el proceso continúa añadiendo trámites y casi nunca los resta. Independientemente de si la crítica procedente de la prensa, auditores y cuerpos parlamentarios, sea válida o no, la respuesta es casi siempre hacer que el proceso sea más complejo y más rígido. Cuanto más tiempo pase, tanto mayor será la compleja naturaleza acumulativa del nuevo proceso que crece, mayor su rigidez y menor su capacidad para adaptarse a las cambiantes necesidades de la sociedad.

Por tanto, uno de los grandes desafíos de cualquier reforma consiste en la necesidad de integrar al nuevo sistema la capacidad de una adaptación continua a las condiciones cambiantes, minimizando así la necesidad de realizar otra reforma en el mismo campo unos cuantos años después pero adaptándola de modo que se evite que el esquema tradicional agregue más y más procesos.

## 7. SEGUIMIENTO DE LA REFORMA

Cuando un dirigente político anuncia una reforma popular que no llega a materializarse, ese dirigente contribuye de modo significativo a dar lugar al cinismo por parte del público con respecto al gobierno. Sin embargo, el mundo está lleno de reformas en papel, que no han logrado convertirse en realidad.

Los comunicados de prensa y los reglamentos no hacen una reforma. En la mayor medida posible, uno también tiene que llegar al corazón y a la mente de los hombres y mujeres de carrera, de los cuales depende el liderazgo político para su instrumentación.

Las reformas forzadas en la burocracia, a menudo sin advertencia preliminar, generan resentimiento. Si no se le brinda la oportunidad de entender los motivos por los cuales se realizaron los nuevos cambios, casi no se puede esperar que la burocracia apoye la reforma con entusiasmo. La opinión de que ha sido dejada fuera del proceso, constituye una falta de incentivo y los empleados no ayudan a que dicha reforma se convierta en un éxito. En algunos casos el resentimiento puede conducir a una franca oposición por parte de los empleados y a un virtual sabotaje. Con mayor frecuencia, esta falta de apoyo trae como efecto una serie de retrasos, un esfuerzo a medias para lograr que avance el programa. Una vez que se relaja la presión de la reforma —sobre todo en un cambio en el liderazgo—, gran parte del sistema vuelve a ser lo que era anteriormente.

Una evaluación crítica de la instrumentación de la reforma tiene que realizarse durante

el proceso de instrumentación, en lugar de esperar hasta que haya estado ahí durante algún tiempo. Por ejemplo, si como resultado de la reforma organismos de reciente creación van a manejar los fondos públicos, se sugiere que al momento en que empiecen a fluir dichos fondos se haga una revisión de qué tan bien funciona el proceso y si los fondos se encuentran bien protegidos. Se pueden hacer correcciones a la mitad del proceso, antes que las consecuencias sean graves y antes que los problemas se conviertan en puntos clave tanto para la prensa como para los discursos de la oposición.

Es necesario que los arquitectos de la reforma permanezcan presentes, o por lo menos que estén disponibles durante la instalación y arranque del sistema reformado. Una vez que se ha iniciado la nueva reforma es sumamente importante la continuidad del liderazgo político y de carrera durante un período sostenido.

## RESUMEN

En las naciones libres, la reforma administrativa desempeña un papel fundamental. Constituye una válvula de seguridad del descontento público con el gobierno, un gobierno que es percibido con demasiada frecuencia por el público como indiferente y no responsive a sus necesidades.

La reforma es un proceso gubernamental que busca restablecer la comunicación entre el gobierno y el pueblo, que propugna por reconstruir la confianza mutua entre los gobernantes y los gobernados. La reforma debería ser una preciada posesión de los gobiernos en toda nación libre del mundo.

Por lo tanto, la reforma debe reconocerse como un aspecto muy importante de la administración pública; sin embargo, la literatura dice poco acerca de este campo tan importante, y en la mayor parte de las aulas universitarias se otorga poco reconocimiento a su trascendencia. Igualmente sorprendente es el hecho de que al planear un cambio importante, relativamente pocos dirigentes políticos o de carrera aprovechan la experiencia de otros. Este es un campo primordial para descubrir el hilo negro. Como consecuencia, encontramos muchas reformas escritas que nunca producen algo substancial. En todo el mundo, nuestra profesión de administración pública tiene la obligación de prestar mayor atención a los métodos y técnicas que realzan el éxito de la reforma. Las sugerencias antes mencionadas se ofrecen ante la consideración de los gobiernos, a fin de promover este elemento tan subdesarrollado de la gestión pública moderna.

# APORTACION DE LAS CIENCIAS SOCIALES A LA POLITICA DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

KLAUS KÖNIG

Maestro de la Escuela de Postgrado de Ciencias Administrativas en Speyer República Federal de Alemania.

La aplicación de las ciencias sociales a la política de reforma administrativa pone en evidencia una relación notablemente reflexiva entre la teoría y la práctica. El caso que aborda este artículo, el de la República Federal de Alemania (RFA), las administraciones estatales también se han convertido en promotoras importantes de la política de la ciencia. Las dependencias públicas se valen cada vez más no sólo de las ciencias administrativas, sino también de disciplinas tales como las ciencias políticas. De esta manera, en las políticas de la reforma administrativa que aprovechan los conocimientos de las ciencias sociales, se refleja parte de los problemas de la teoría y la práctica.

I

En la RFA las reformas administrativas se

realizan en diferentes campos. En primer lugar, y ante todo, cabe mencionar la reorganización regional de la administración. Las administraciones públicas suelen estructurarse conforme a distintos principios de organización; en vista de la macroorganización política-administrativa que se lleva al cabo en la RFA, se ha dado prioridad al principio territorial. Hablando en términos generales, existen cinco niveles administrativos: la federación, los estados miembros, los distritos administrativos, los condados y poblaciones que no son cabeza de condado, y las unidades administrativas locales con sus municipios y conglomerados. Este principio territorial se puede constatar más claramente si observamos el hecho de que el gobierno federal tiene una subestructura administrativa, sólo para casos excepcionales. Por lo general, la ejecución de las leyes federales se deja en manos de las dependencias pú-

blicas de los estados y, en forma análoga, los municipios no se ocupan únicamente de asuntos de autogestión. Más aún, la idea de la unidad administrativa constituye un factor importante porque significa que las funciones públicas se concentran en la dependencia de los distritos administrativos a nivel medio y en los condados a nivel inferior. Cuando este sistema resulta irrealizable y, en consecuencia, existen dependencias especiales que se encargan, por ejemplo, de la administración financiera o laboral, se procura instrumentar el principio de una administración completa en función del territorio, evitando el traslape de los límites administrativos.

Al considerar este predominio de la orientación espacial, puede comprenderse porqué, entre las reformas administrativas, se presta especial atención a la reforma territorial. Los aspectos considerados en la reforma fueron: la creciente demanda de servicios administrativos, la ampliación de los campos socioeconómicos de interrelación, el acortamiento de las distancias debido a una mejor movilidad, el ajuste entre los servicios públicos de las zonas rurales y las condiciones urbanas, la necesidad de combinar un mayor número de la población a fin de cumplir las necesidades públicas en forma eficiente, los nuevos instrumentos técnicos administrativos, las necesidades de la planificación pública y la necesaria especialización del personal administrativo. Los resultados de la reforma territorial se reflejan en las dimensiones generalmente mayores de las áreas administrativas. De treinta y tres distritos administrativos quedan veinticinco; de 425

condados se crearon 235; de 141 poblaciones que no son cabeza de condado hay 89; y los 24,444 municipios que pertenecían a condados, se redujeron a 3,261 unidades administrativas locales.

En la RFA la organización interna de las dependencias administrativas está sujeta, en principio, a una estructura jerárquica piramidal. Al comparar esta situación con el ámbito internacional, no sorprende tanto encontrar un esquema básico en el cual las relaciones organizacionales se comunican en forma crecientemente continua, sino que se aplica tan uniformemente en todas las administraciones públicas, desde la administración ministerial hasta la local. En realidad, tradicionalmente han existido formas no jerárquicas de organización como, por ejemplo la autogestión municipal caracterizada por rasgos colegiales. Sin embargo, se mantienen en forma relativamente estricta las órdenes jerárquicas superiores, inferiores y colaterales. Los costos de tal división del trabajo, el poder y la competencia, impulsan el movimiento de desarrollo de la organización destinado a mejorar la capacidad de la administración en lo referente a información, procesamiento y formulación de intereses, por medio de la creación creciente de comités, consejos consultivos, grupos de trabajo, comisiones, asesorías, grupos de proyectos, etc. A fin de fortalecer la inteligencia del aparato administrativo, se formulan ideas tales como la organización por matrices, la administración de proyectos y la organización programática.

Además de lo señalado anteriormente, cabe señalarse una tendencia de reforma política

orientada a difundir la democracia dentro del conjunto. Se han planteado tanto conceptos democráticos, basados en ideas soviéticas fundamentales, como ideas antiburocráticas. Dentro del contexto de organización interna hay que distinguir dos campos de influencia: el de la codeterminación directiva relativa a los propios asuntos públicos y el de la codeterminación en asuntos sociales, organizacionales y personal de la administración. En las instituciones que cuentan con cierta autonomía, se discutió esta misma y se introdujo, en parte, la codeterminación directiva. El espectro abarca desde las universidades hasta los servicios públicos de los municipios; sin embargo, por lo general, el sistema de democracia representativa es el que se considera como legitimación política de la administración. No obstante, en todos los ámbitos se institucionalizó la codeterminación en asuntos sociales, organizacionales y de personal, relativos a los miembros de la administración. En las administraciones se crearon organismos independientes que representan los intereses de los empleados y, como delegados del personal, desde el punto de vista organizacional, forman una segunda jerarquía.

El problema de la delegación de personal nos conduce a la reforma de la rama del personal público. Esto se debe a que en muchos países las cuestiones de participación estarán relacionadas con este campo de la reforma. En la RFA se han realizado cambios en el servicio civil en etapas moderadas, cuando han sido convenientes, y controlados políticamente. En fechas recientes se intentó instrumentar

una reforma extensa. Sin embargo, hemos encontrado un obstáculo que consiste en la controversia tradicional sobre el significado del servicio civil. En una dirección política el servicio civil es, en términos concretos, un servicio estatal que, como autoridad objetiva, se encuentra separada de los intereses particulares de la sociedad. Para otros, el servicio civil es un servicio social que representa una relación de trabajo, semejante a otras muchas que existen en la sociedad. Esta divergencia de opiniones debe compararse al antecedente de que existen dos organismos diferentes de personal en el sector público, los cuales se hallan sujetos a leyes distintas. Por una parte, están los funcionarios públicos a los cuales se aplica el derecho público en particular y, por la otra, los trabajadores y empleados del servicio civil a los que se aplica el derecho laboral y privado.

Aparte de los intentos por combinar ambos organismos de personal, ya sea separándolos del resto del mundo profesional como un servicio del estado, o reintegrándolos a la sociedad como un servicio social, existe una amplia variedad de enfoques de reforma. Debido a su envergadura, el servicio civil interviene en campos sociales importantes. A medida que las administraciones públicas reclutan una gran cantidad de personas muy calificadas y con un alto nivel de educación, se forma una estrecha relación con el sistema educativo y esto se refleja en el llamado *Fachschulen* para el relevante grupo del servicio civil. Esta institución especial es un tipo de politécnico que imparte educación relacionada a la práctica y

la vocación, pero con bases científicas. Dado que el sector público es un empleador primordial, los cambios en él son de importancia decisiva dentro del sistema laboral. El incremento de empleos de medio tiempo en el servicio civil de Alemania Occidental es, en efecto, un instrumento de la política del mercado de trabajo. Entre los múltiples aspectos de reforma de las políticas del personal público, merecen particular atención aquellos que se refieren al acceso a las profesiones. Incluso pueden implicar un control del personal que precise, por un parte, sistemas computarizados de información y, por la otra, elementos de evaluación psicológica.

De ahí que sea muy compleja la definición de las reformas que conciernen a la planificación pública. Las funciones sociales y de asistencia de las administraciones modernas permiten que los asuntos públicos ya no sean dirigidos únicamente por la forma de comunicación del derecho clásico, sino que también, y en forma creciente, por planes que precisan explícitamente las metas y medios públicos. En el sistema político-administrativo de Alemania, dichos programas comprenden, sobre todo, los múltiples planes especializados de los ministerios de Salud, Educación, Transporte, Políticas Sociales, etc. Además, existen planes más exhaustivos tanto en el nivel horizontal como en el vertical. En el vertical existen las llamadas funciones conjuntas de la federación y de los estados, por ejemplo, orientadas a ampliar las universidades y la estructura agraria, asuntos que entrañan la planificación de un esquema conjunto. Desde el punto

de vista horizontal, cabe mencionar la ampliación de la presupuestación tradicional del programa de financiamiento a mediano plazo. A nivel de las entidades federativas y a nivel regional existen, además, proyectos de desarrollo que buscan enmarcar la infraestructura pública con base en la planificación regional. Sin embargo, los enfoques de mayor alcance sobre un sistema integrado de planificación, decisión y control, han tenido poco éxito.

El tema de la planificación pública guarda una estrecha relación con el problema de la inteligencia del aparato administrativo y con la cuestión del poder en el Estado y en la sociedad. En este aspecto, se expresaron, por una parte, las expectativas sociopolíticas y sociotécnicas perceptibles y, por la otra, un excepticismo extremo a diestra y siniestra. El permitir que el Estado y la administración representen un activo sistema político ha sido y es el propósito de una parte considerable de los esfuerzos de reforma y esto significa, en especial, la creación de bases estructurales para integrar las acciones del gobierno y de la administración, destinadas hacia las políticas globales, conceptualmente dirigidas hacia el futuro. Esto exige un desarrollo programático exhaustivo tanto en la organización como en los procesos y en el personal. Sin embargo, también hay opiniones que dudan si, bajo las condiciones socioeconómicas de la RFA, el sistema político-administrativo sea capaz de realizar una planificación activa. Los planteamientos decisivos varían, de la limitación de campos de la acción Estado-administración determinado por las condiciones económicas

de la clase dominante, a la dependencia estatal que incluye la plena negativa a la planificación dentro de los sistemas capitalistas. Existen también liberales que suponen que el potencial para la solución de los problemas sociales en muchos campos no se encontrará en la administración, sino en otra parte y, en particular, en las fuerzas del mercado.

En esto no sólo la planificación pública está implicada, sino también la legislación sumada a la pléthora de reglamentaciones legales, que incluyen, concretamente, las implicaciones burocráticas. Con la proposición de revisión de tareas, eliminación del control estatal, reprivatización, etc., se intenta emprender un movimiento cuyo fin es disminuir tanto la influencia del Estado en el bienestar social, como su administración omnipotente. Sin embargo, muchas personas dudan que pueda reducirse su peso en forma considerable, argumentando el número e importancia de las funciones públicas que deben realizarse. Lo que proponen a cambio es mejorar el modo de producción y ejecución de las políticas, manejando categorías clásicas como *democratización* y *descentralización*. Existen esfuerzos de reforma encaminados a robustecer el control político del ejecutivo sin considerar la democracia representativa, no sólo mediante la institución de secretarios del Estado parlamentario o mediante controles de planificación parlamentarios sino, ante todo, con el mejoramiento de la relación entre el ciudadano y la administración. Las facultades se transfieren de las dependencias públicas superiores a las inferiores con objeto de facilitar el acceso al ciudadano.

Un procedimiento administrativo como éste, legalmente regulado, permite atender un gran número de demandas particulares, promueve la participación ciudadana en la planificación pública, etc. Una administración pública fácilmente accesible para el ciudadano se convierte en un factor de orientación.

## II

El análisis de estos campos primordiales de reforma administrativa da una idea aproximada de la variada información que requieren los promotores de las políticas correspondientes. Al examinar las premisas de una civilización que afirma pertenecer a la "edad científica", no cabe esperar la realización de tales reformas sin un mínimo de conocimientos en materia de ciencias sociales y, de hecho, en el ámbito de la reforma administrativa se utilizan los argumentos científicos de una u otra manera. Sin embargo, también es cierto que existen reservas de ciencias que no han sido aprovechadas y a las que no ha tenido acceso la investigación administrativa. Si es que las ciencias sociales han de colaborar en la formulación de las políticas de la reforma administrativa, lo primero que se habrá de hacer es regresar a los elementos disciplinarios. Ahora, como antaño, el mundo de la ciencia en la RFA está determinado por este patrón. Su correspondencia se encontrará en la práctica administrativa desarrollada por profesionales que han sido socializados conforme a determinados estudios académicos. Los estudios empíricos muestran que, en su trato cotidiano, el

personal público prefiere comunicarse según su campo específico de conocimientos.

Por ello es comprensible que se desarrollem algunas afinidades, incluso en las reformas administrativas, como resultado de la estrecha relación entre ciertas disciplinas de la ciencia y la administración pública. No obstante, si las ciencias sociales y las ciencias políticas desempeñan por tradición un papel importante en algún otro campo, son primordialmente los argumentos de las ciencias jurídicas los que se aprovechan en la administración pública de Europa Continental. Esta costumbre se encuentra marcada por diferentes aspectos. Ante todo debe considerarse que la acción administrativa está sujeta a reglamentos legales. En la RFA ha aumentado en forma considerable la reglamentación de la administración pública en diferentes formas de estatutos jurídicos, incluyendo por este medio la concreción del derecho constitucional. La vasta jurisdicción administrativa manifiesta aún más el control del derecho en este campo. No sólo son en gran medida estatutos-leyes los programas que serán instrumentados por la administración, sino que también las estructuras administrativas están regidas por el derecho más de lo que se acostumbraba en el pasado. De esta manera puede comprobarse empíricamente que un gran porcentaje de los procesos de trabajo en la administración pública, así como en las políticas de la reforma administrativa, dependen de los conocimientos del derecho público. Otros aspectos que cabe agregar son preeminente posición —desde el punto de vista cuantitativo— de los abogados en la adminis-

tración pública; hay que agregar su función como una élite funcional y otras formas de influencia.

Por tal razón es sorprendente encontrar que los argumentos basados en las ciencias del derecho han tenido sólo una ventaja limitada en una reforma territorial que ha provocado cambios considerables en el sistema político-administrativo. Ciertamente debe considerarse la autogestión municipal tal y como la garantiza el derecho constitucional, así como cuantificar las soluciones encontradas comparándolas con el derecho aplicable; pero la tarea fundamental es organizar la división territorial de una administración y para ello deben encontrarse modelos, esquemas, normas, criterios, etc. Con tal propósito, se utilizaron en particular dos campos de conocimiento en materia de ciencias sociales. Uno se refiere a las interrelaciones espaciales socioeconómicas. Los antiguos límites administrativos ya no se ajustaban en forma satisfactoria a las necesidades de movilidad en los ámbitos de trabajo, descanso, educación, adquisiciones, etc. A fin de redefinir los límites, también fue necesario contar con información científica respecto a los procesos de movimientos pertinentes, así como a su evaluación. Por otra parte, era preciso lograr la eficiencia y la eficacia de los servicios administrativos. Asimismo, y en relación con los nuevos instrumentos y tecnologías, era necesario orientar los servicios de educación, salud, limpia, etc., de acuerdo con los requerimientos de la población. Para este propósito, había que introducir métodos de calificación en la reforma.

Al considerar que la reforma territorial ya indica la expansión de las aplicaciones científicas, el proyecto de una reforma al servicio civil es incluso un ejemplo más significativo de desplazamiento hacia el amplio campo de las ciencias sociales. Tradicionalmente, los problemas de reforma constituyen un campo clásico de argumentos de las ciencias legales; de ahí que los abogados sean, en cuestiones de servicio civil, los asesores científicos de las asociaciones profesionales, de los sindicatos, de los partidos políticos, de los grupos parlamentarios, de las dependencias de la Federación y de los estados, y de los organismos de autogestión. Opuesto a esto, la composición del personal de la Comisión de Estudio de la Ley del Servicio Civil, prevista únicamente en la RFA, refleja la importancia de muchas áreas de las ciencias sociales. Entre sus miembros se encuentran profesores de derecho público, pero también están representadas disciplinas como la sociología, ciencia política e historia contemporánea. Cuando la Comisión trató de dar a su trabajo una base científica con la creación de grupos de trabajo, la realización de estudios empíricos, la solicitud de informes de expertos, etc., se vio la necesidad de una prolongación adicional hacia campos como las ciencias administrativas, la psicología y la economía. Como resultado surgieron análisis comparativos acerca de la Ley del Servicio Civil, entre ellos informes de expertos acerca de la posición constitucional de dicha Ley, estudios sociológicos, psicológicos, de ciencia política y ciencias administrativas, en torno al ingreso y carrera en el servicio civil, funciones

y tareas públicas, estructuras laborales, evaluación de calificación y desempeño, efectos y procedimientos de la autonomía en contratos colectivos del trabajo, etc.

En todas las reformas de la administración pública es patente la importancia otorgada a los factores políticos; pero esto no significa necesariamente que se saque provecho del conocimiento de la ciencia política. Por ejemplo, la reforma territorial fue una cuestión altamente política desde sus inicios, especialmente dado que la representación democrática en el campo de la autogestión municipal era uno de los objetivos a lograr; la estructura de los partidos políticos era también de interés, y lo mismo puede decirse de los grupos de presión y su importancia concreta para la sociedad pluralista. No obstante, se consideraba que los hallazgos políticos-científicos estaban relacionados en gran medida sólo con los problemas de la reorganización territorial a nivel nacional, no realizada en los estados miembros. Desde el punto de vista de la política de los partidos, un asunto vital lo constituía el equilibrio del poder en el federalismo. Por ende, era una cuestión de valor altamente político, lo mismo que el principio que sustentaba que la interpretación constitucional era de gran interés en el campo de la reforma del servicio civil.

El tema de la planificación pública fue un tópico de la reforma, que pronto recibió la atención y la consideración de la ciencia política. En este punto hay que tomar en cuenta que el control de las actividades socioeconómicas, mediante planes estatales, provocó du-

rante largo tiempo oposiciones políticas generales en la RFA. Aún hoy en día, en algunos ámbitos sociales este asunto continúa siendo objeto de controversias, en especial en el sector económico, a nivel político y partido, así como entre los grupos de interés organizados. En sus inicios, este fue un amplio campo para enfoques literarios, por parte de la ciencia política. Cuando a finales de la década de los setenta y a principios de los setenta se desarrolló la programación política, se pidió a los politólogos que contribuyeran a este desarrollo. La práctica aprovechó sus conocimientos sobre todo en el aparato del gobierno central de la Federación, pero también en algunos estados. Cabe decir que, por lo menos en las planeaciones especializadas, sino en intentos para proporcionar una exhaustiva programación gubernamental que incluía la integración de la plenación de tareas y finanzas.

No obstante fue justamente el tema de la programación el que aclaró, desde un principio, que el esquema de las disciplinas científicas resulta insuficiente para interpretar los cambios en la administración estatal, demostrando que los problemas político-administrativos no se mantienen dentro de los límites académicos. Los promotores de las reformas administrativas precisan de consejo, en particular cuando ya no pueden depender de sus propios conocimientos expertos en la forma en que los transmiten las disciplinas universitarias. Por ejemplo, en la planificación pública los factores políticos y económicos guardan una relación tan estrecha que deben analizarse precisamente desde este punto de vista. Como

resultado, la perspectiva de las ciencias económicas, sin ser obsoleta, debe ser complementada, y por ello en el estudio de los problemas de planificación la ciencia política procura trasladarse hacia la economía política. A ella se intenta llegar por dos direcciones: la primera, la corriente político-económica, que es la más viable, sigue fundamentalmente las teorías de Marx. En la segunda, la teoría económica de la política, se estila adentrarse en las negociaciones del mercado como medio para comprender mejor las relaciones dentro del sistema político.

Al abordar las reformas administrativas, la importancia de ambos enfoques a menudo se contempla con gran escepticismo. En el primer caso cabe preguntar en qué medida en principio la reserva en contra de las condiciones capitalistas permite respuestas constructivas, si acaso existen; en el segundo caso hay que considerar hasta qué punto existen isomorfismos entre el sistema de economía de mercado y el sistema político-administrativo. Sin embargo, hay ejemplos interesantes en los que se puede profundizar en la discusión de materia de reforma. De ahí que en el federalismo de Alemania Occidental, la teoría de la economía política ha sido un enfoque útil en las relaciones entre organismos. Ciertas formas de interrelación entre la federación y los estados requieren de una interpretación que trascienda la teoría clásica del Estado, y lo mismo ocurre en lo que se refiere al cambio. Los neomarxistas, en la discusión organizativa, hicieron una aportación más constructiva, que consiste en la introducción del modelo de gobierno por

consejos de tipo soviético. Pese a ello, hay que observar que la investigación de las verdaderas instituciones administrativas —en los países socialistas— casi nunca produce conocimientos que puedan emplearse en las reformas administrativas del mundo occidental. En este aspecto la reforma del servicio civil es de gran interés, ya que aquí se describen las diferentes estructuras del personal en el sector público, mediante una comparación de los sistemas en los cuales tomaron parte los científicos de los países socialistas.

En general, los análisis y las críticas del enfoque político y económico no pasaron inadvertidos. Cuando se hace la interrelación concreta de la filosofía, las ciencias sociales y la práctica administrativa —aun cuando esto esté marcado por las piedras angulares de la existencia social material y desde el punto de vista de las clases sociales—, se hace evidente que las soluciones a los problemas de la administración pública y estatal deben encontrarse más allá de las disciplinas científicas. Como consecuencia, la reforma administrativa es también objeto de investigaciones y discusiones interdisciplinarias, en otros campos. Para la reforma territorial, que contempla la importancia de una ciencia regional, esto se aplica trascendiendo la teoría de acción económica en el territorio. Sin embargo, esto también comprende la evaluación de la eficiencia y la eficacia de la organización administrativa territorial, la cual no debe limitarse a lo expresaible en términos monetarios. En efecto, no sólo los aspectos del derecho, poder y finanzas se analizan, sino también la inteligencia

del aparato estatal en la reforma de la legislación y la programación, la organización dentro y entre los organismos públicos, los procedimientos administrativos, el servicio civil, etc. Otros temas importantes son la comunicación social, el procesamiento de la información, la sensibilidad política, la capacidad para identificar cuellos de botella, para elaborar análisis y proyectos, para resolver problemas, para ejecutar un control político-administrativo, etc.

En este sentido, en las ciencias y en la práctica administrativa han sido útiles los enfoques teóricos relativos a los sistemas sociales y a las decisiones. En tales enfoques, la administración se define como un sistema social con leyes y planes que figuran como la estructura programática, los esquemas de relaciones de comunicación como la estructura programática, los esquemas de relaciones de comunicación como la estructura organizacional, la formación del servicio civil como estructura de personal, la constancia del procedimiento administrativo como estructura de proceso. La toma de decisiones es la función básica del sistema político-administrativo. Los análisis funcionales y estructurales reflejan los contextos de acción en las administraciones públicas. Se procura diseñar las posibilidades mejoradas de la administración con respecto a una forma funcional y estructural. Aquí es donde la perspectiva científica y el interés práctico se unen en la RFA, dado que el objetivo de las reformas administrativas es la realización de los cambios estructurales. No obstante, en la administración pública se manifestó un cambio fundamental de actitudes

en los últimos treinta años, y en fechas más recientes en la actitud frente al trabajo; pero, por lo general este cambio no ha sido el resultado de programas y medidas deliberadas y de control de los promotores de la reforma. Dentro de este contexto, el desarrollo congruente de la educación continua y la capacitación de los servicios administrativos puede considerarse una excepción. Por lo demás, cabe mencionar las medidas tomadas para cambiar las actitudes en algunos servicios públicos, como, por ejemplo, en la policía.

También hay que ver la preferencia de los cambios estructurales en relación con el hecho de que la psicología, psicología social, política organizacional, desempeñan sólo un pequeño papel en las reformas administrativas de Alemania Occidental. Puede considerarse que el ingreso de psicólogos en las administraciones es aún modesto. Incluso en un campo tan clásico de problemas psicológicos como el de las relaciones del personal de la administración pública, con personal de nivel superior y subordinado, no se han estudiado lo suficiente las cuestiones relativas a la motivación para ingresar a las profesiones y a la carrera, la satisfacción en el trabajo, etc. Sin embargo, los problemas psicológicos involucrados no sólo son de interés para las administraciones, sino también para las relaciones entre el ciudadano y la administración. Si la orientación de la administración hacia el ciudadano se ha convertido en una regla normativa para las reformas hoy día, e incluso los críticos de los más diferentes signos ideológicos convienen en preguntar si aún se puede gobernar a las sociedades

occidentales —en particular en las áreas densamente pobladas de la concentración industrial—, entonces también se encuentran implicadas las actitudes, las opiniones y los esquemas conductuales de los individuos y los grupos en relación con el Estado. Por otra parte, si no admitimos que es fácil conjuntar las apropiadas condiciones motivacionales de acción, sino que existe algo llamado "dilema burocrático", es necesario garantizar que la discusión de la reforma incluya el factor humano cuando éste presta servicios públicos. Desde el punto de vista de las ciencias sociales, esto será posible a condición de que se amplíen los estudios psicológicos que recientemente se llevaron a cabo. Además, es indispensable introducir más profundamente, dentro de la práctica de la reforma en Alemania Occidental, lo que ya comprobó su utilidad en su modalidad de ciencias conductuales en otros países.

### III

Como se muestra en los enfoques interdisciplinarios en materia de reforma administrativa, la investigación aplicada debe superar múltiples problemas de epistemología y metodología. Más aún, cabe tomar en cuenta que las propias ciencias sociales forman parte de la vida social y estén vinculadas a ciertos intereses propios. Esto significa, en lo referente a las reformas administrativas, que tradicionalmente se desarrollaron ciertas tendencias de las ciencias sociales en la RFA como una ciencia de oposición. Si se plantean objeciones ge-

nerales para terminar con la ciencia, se solicita en particular que la acción estatal y gubernamental permanezca autónoma al seleccionar y atacar problemas. Esto facilita el entendimiento del debate mencionado al principio acerca de la consulta científica por parte de la política. Se hace una distinción entre el modelo de decisión de consulta científica con un dualismo entre los conocimientos empíricos-analíticos y la decisión subjetiva del valor, entre el modelo tecnocrático con una práctica sujeta a las necesidades de los instrumentos, las tecnologías, las estrategias que son puestas a disposición científicamente y el modelo pragmático de consulta con una interrelación crítica de orientaciones científicas y prácticas.

Cabe añadir que, en el campo de las políticas nacionales, las ciencias sociales se ocupan básicamente de parlamentos, partidos, grupos de presión, etc., en lugar de encargarse del aparato administrativo. Los conocimientos disponibles al respecto apenas resultan satisfactorios. Asimismo, a menudo existe una carencia de experiencia práctica. Son poco frecuentes las oportunidades de que a través de internados, estudios prácticos, etc., se reúna una cierta experiencia rutinaria. Sin embargo, en relación con las reformas administrativas se desarrollan condiciones que por lo menos señalan en dirección de una consulta pragmática en materia de política. En este sentido, merece especial mención el trabajo realizado por la Comisión de Estudios de la Reforma de la Ley del Servicio Civil. Además, cabe citar los trabajos realizados por el Grupo de Proyectos para la Reforma Administrativa y Guber-

namental, cuyas actividades se encargaron de los asuntos de organización del Estado y de la administración, la planificación pública que incluye la planeación de recursos, etc. Siempre que se desarrollaban condiciones laborales continuas, solía existir una relación crítica entre los científicos y los profesionales, de tal manera que se introducían orientaciones de valores como, por ejemplo, en una discusión conjunta, los conocimientos empíricos; y el resultado fue una comunicación mutua encaminada a que los expertos científicos consultaran con cuerpos decisarios y, en forma recíproca, los profesionales dependían de la ciencia para la solución de problemas conforme a sus necesidades.

Dentro de la participación científica en la reforma administrativa, hay que hacer una distinción entre los diferentes estadios de acción, incluso mayor de la que se haría en la política pública. Comúnmente la participación de los científicos sociales termina con el diseño de un programa de reforma. Su verdadero campo de acción radica en los ámbitos de la percepción, el análisis y la concepción y ayudan a identificar los problemas, habiendo casos en donde también influyen en la selección de problemas. Entre otras formas de participación, dichos científicos establecen la relación con los problemas tradicionales, señalan nuevos cuellos de botella, proporcionan datos de planificación empíricamente asegurados, realizan pronósticos y ayudan en la determinación de asuntos básicos en materia de reforma, en la estructuración de los campos de las tareas, etc., hasta formular programas de reforma. En

contrapartida, es muy raro notar su colaboración en las etapas de la reforma que se realizan después de la programación y de la instrumentación.

Se han hecho intentos de averiguar los motivos por los cuales la ciencia no participa en la instrumentación de las reformas administrativas, y al respecto debe señalarse que a menudo existe una identidad entre quienes desarrollan dichos programas en la administración y tienen que ejecutarlos, y quienes sólo se interesan en los programas. En este aspecto, los promotores de las reformas administrativas desean mantener su libertad de acción incluso cuando se trata de modificar los esfuerzos para concretar los programas. Exigen flexibilidad en la ejecución y piensan que el consultor científico que no participa de la misma manera no les proporciona dicha flexibilidad.

La discrepancia entre los prácticos que se comprometen a instrumentar los programas y los científicos que creen que, como resultado, se pone en peligro la concepción, es sólo una de las dificultades que se encuentran. Los científicos temen que sus servicios se utilicen sólo con fines de legitimación, quizá incluso para evitar una auténtica reforma administrativa. Los prácticos temen que los científicos lleguen a convertirse en agentes de decisión en el proceso político. La impaciencia por un lado, y la rutina por el otro, siguen siendo problemas de los que surgen todo tipo de contratiempos. En ocasiones, los promotores de la reforma administrativa se niegan a aceptar que los hallazgos científicos tengan algún uso

concreto, y en otras sostienen que la ciencia no ejerce influencia considerable en la reforma. Por su parte, los científicos inquietos acerca de los resultados de su trabajo, y en ocasiones notan no sólo que las reformas se encaminan en una dirección distinta, sino que no llegan a instrumentarse en absoluto. Debe decirse que algunos de estos científicos suelen ser oponentes versados por tradición que ahora tienen acceso a aquellos que están en el poder, conforme a la actual situación política, y desean y pueden tener voz en la acción gubernamental, pero al mismo tiempo no quieren perder su papel de opositores. Otros se separan en forma más rígida y creen que la "consulta de políticas" más exitosa es, en la práctica, renunciar a las consultas. Piensan que en lugar de realizar investigaciones analíticas y empíricas en materia de política, debería hacerse una investigación que precisamente demostrase a los actores del sistema político-administrativo los aspectos negativos de la realidad que contribuyen a mantener. Esto se solicita con la esperanza de plantear dificultades a aquellos que se adhieren a estos aspectos negativos de la realidad.

La sociedad liberal y pluralista hace que sean posibles muchas posturas para las ciencias sociales, incluyendo el refugio en la literatura, aunque es necesario observar que la realidad que ésta describe no es muy convincente para los reformadores administrativos. También hay que tomar en cuenta el gran número de antagonistas en el proceso de reforma. No sólo la propia administración, sino también los partidos políticos, los sindicatos y los inte-

reses organizados piden información científica. El paso hacia el público plantea más problemas. Hablando comparativamente, en la RFA hay pocos casos en los cuales los temas de la reforma administrativa hayan sido incorporados, por ejemplo, a las iniciativas y movimientos de los ciudadanos. Sin embargo, en otros ámbitos políticos existen indicios de una creciente colaboración con la ciencia. Los medios masivos de información tienden a difundir los eventos en la administración pública sólo como malas noticias. La información en materia de ciencias sociales se ajusta primordialmente a este esquema sólo cuando se hacen recortes adicionales.

Dado que los promotores de las reformas administrativas son en su mayoría los políticos más experimentados y los propios administradores, es importante también que ellos aprovechen los conocimientos científicos. A pesar de todas las dificultades a las que tienen que hacer frente, nadie puede imaginar hoy día, por ejemplo, que las ciencias económicas se mantengan alejadas de la política económica, las ciencias jurídicas de las políticas legales y que sus promotores no las aprovechen. Y los intereses no se inclinan hacia un lado. Existen casos de colaboración entre científicos y prácticos, en relación a las reformas administrativas, donde puede ocurrir que los profesionales tengan buenas razones para afirmar que las ciencias sociales han obtenido más en conocimiento de lo que han promovido las reformas. Pero también en la práctica no es posible sencillamente deducir la cuestión relacionada con la transformación de los conocimientos en

materia de ciencias sociales a partir de los indicadores del éxito directo. Más aún, hay que considerar que en la educación continua del personal público únicamente se incluyeron los hallazgos de las ciencias sociales recopilados en las reformas administrativas. En la federación y en los estados de la RFA, en la última década, los programas de capacitación para la administración se ampliaron en forma considerable.

Aquellos que presentaron los programas incluyeron ante todo materias de la reforma administrativa. En este caso fue posible utilizar en forma eficaz los temas pertinentes de la discusión de las ciencias sociales, como material didáctico.

Dentro de los cambios en el sistema político-administrativo, es necesario preguntar, aparte de los contenidos de la reforma, acerca de los procesos de la misma, de las capacidades estratégicas y tácticas, de la posibilidad de instrumentar la reforma, de la concepción de comprensión, de las formas de instrumentación, etc. Esto supone que se consideren no sólo las medidas deliberadas y planeadas de la reforma, sino también el cambio social en las instituciones político-administrativas. Algunas escuelas de las ciencias sociales contribuyen a que el tema de reforma se codifique rápidamente en un paradigma dual de políticas progresistas y conservadoras. Los cambios en la administración pública se colocan a la fuerza en un marco que puede contribuir a que se presenten deformaciones. Ya no se toman en cuenta los amplios procesos del ajuste social a la nuevas condiciones de democracia.

tización, industrialización, tecnificación, urbanismo, etc., aunque tienen repercusiones más trascendentales que los cambios políticamente intencionados y controlados por el Estado. La reforma, como principio político, no es obsoleta; pero la velocidad de los procesos de reforma sólo puede evaluarse aparejada a otras formas de cambio.

Esto significa que, en las reformas administrativas, no sólo es necesario discutir la formulación de los programas de reforma, sino también la administración de las mismas y, con mayor amplitud, la administración del cambio. En este aspecto, los diversos grados de intensidad de las consultas científicas en los diferentes estadios del proceso del cambio deben convertirse en los temas de discusión. La instrumentación, que demanda un mejor aprovechamiento de las ciencias sociales, debe considerarse como un elemento integral al tratar este problema. Es además necesario proceder a la evaluación y a la retroalimentación. En la RFA, hasta hace poco, se empezó a evaluar las reformas administrativas con el apoyo de las ciencias sociales. Los resultados se presentaron a las dependencias responsables junto con la evaluación de los profesionales de la reforma. Se ha comprobado que es posible obtener, además de la experiencia práctica lograda en la reforma, evaluaciones profundas y confiables de los estudios científicos.

Sin embargo, sólo la colaboración científica en el campo de la evaluación revela las deficiencias de las ciencias sociales en relación a la administración pública. Para poder utilizar adecuadamente las ciencias sociales relaciona-

das con la aplicación, es necesario institucionalizarlas. A pesar de que en la aplicación se muestran una y otra vez preferencias por destacadas personalidades científicas, cuyos nombres pueden significar legitimación política y apoyo, al mismo tiempo, es patente en el campo de las reformas administrativas la manera en que las ciencias sociales dependen de un trabajo científico institucionalizado. Esto también explica la postura, parcialmente vigorosa, de las compañías consultoras que han situado el uso de las ciencias sociales en la base de estructuras operacionales del personal, formas organizacionales, procesos de utilización bajo limitaciones económicas de acción, etc. No obstante también hay que aceptar que existen casos en que los símbolos científicos simplemente se comercializan. En vista de la gran carga docente en las universidades, es difícil destinar nuevos recursos a la investigación administrativa. Las fundaciones para la promoción de la ciencia y las asociaciones de investigación al financiar proyectos científicos y precisar los campos primordiales de estudio, procuran apoyar a las universidades en sus esfuerzos por obtener los conocimientos que pueden ser aprovechados en las reformas administrativas. Actualmente se llevan a cabo esfuerzos a fin de producir y lograr que sean útiles los conocimientos de las ciencias sociales en instituciones extrauniversitarias. Las instituciones que se hallan dentro de la administración fueron creadas con objeto de que los conocimientos pertinentes a las reformas administrativas sean aprovechados. Se rechaza la idea de que el propio aparato estatal establez-

ca una generación separada de la ciencia. Sin embargo, la creación de institutos científicos de investigación administrativa —a pesar de ser pocos— ha tenido éxito.

Hasta ahora no existen suficientes elementos para asegurar que la investigación en ciencias sociales, orientada a la administración pública y su reforma, se haya convertido en una fuente continua de conocimientos. Este es un hecho lamentable, porque son los ejemplos mismos de una colaboración exitosa entre la ciencia y la práctica en la instrumentación de reformas administrativas, los que revelan la medida en que es indispensable la continuidad para aprovechar los conocimientos de las ciencias sociales. Sólo cuando se pueda garantizar dicha continuidad será posible plantear pre-

guntas y elaborar reglamentos y métodos de trabajo, etc., que establezcan la relación necesaria de comunicación. En este caso, la ciencia y la práctica hacen frente a una disyuntiva burocrática común. El problema de la resistencia burocrática es el problema clásico de las reformas en el sector público. En las reformas administrativas esto es de gran trascendencia, en particular porque la burocracia estatal resulta directamente afectada. Muchas personas, en la RFA, observan una creciente tendencia hacia la burocratización de la ciencia como un sistema social. Este también podría ser el motivo por el cual aumentan los obstáculos a las innovaciones de las investigaciones sociales enfocadas a las reformas del aparato estatal y al cambio político-administrativo.

# ANALISIS DEL SISTEMA DE GUIA

ARNE F. LEEMANS Y J.N. BREUNESSE

A.F. Leemans: Director del Instituto de Administración Pública de la Universidad de Amsterdam,  
Países Bajos.

## I. EL GOBIERNO COMO UN SISTEMA DE GUIA SOCIAL. (*Leemans.*)

### I.1. INTRODUCCION

La función básica y fundamental del gobierno, mediante la cual entendemos el poder legislativo y el ejecutivo, es la de guiar a la sociedad. Las propiedades indispensables del gobierno son las siguientes: a) su monopolio para elaborar reglamentos obligatorios para la comunidad nacional, y b) el monopolio de coerción o represión. En algunos casos, otros organismos tienen, de acuerdo con su estructura, la competencia de establecer reglas. Así tenemos que por tradición, la Iglesia Católica contaba con sus propias leyes que debían ser acatadas por sus fieles, pero no tiene otro medio de coerción más que el indirecto. En algunos países, el partido (único) es el que en gran medida determina la dirección hacia la cual se guiará a la sociedad y tiene la responsabilidad formal de realizarlo.

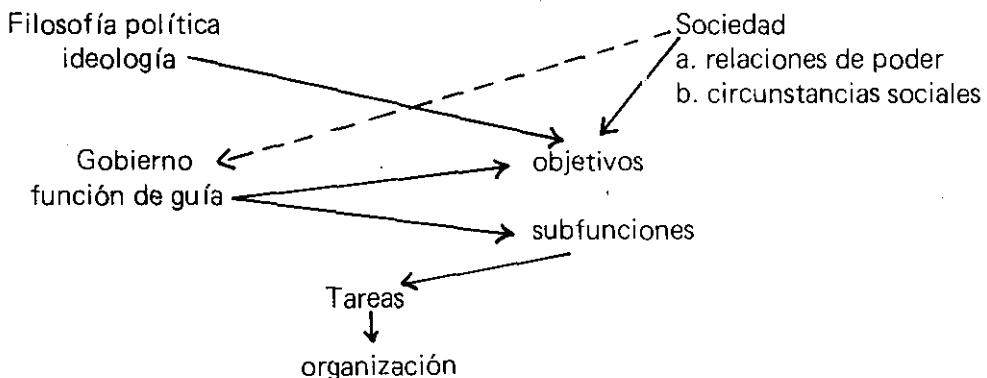
Estas constituyen limitaciones en la competencia del gobierno para guiar, como resul-

tado de compartir la responsabilidad de hacerlo. Su competencia para guiar también se encuentra limitada por disposiciones constitucionales; por ejemplo, en lo relativo a los derechos humanos. En efecto, en muchos países los gobiernos se toman la libertad de transgredir dichas disposiciones. Es difícil aplicar sanciones en esos casos de comportamiento anti-constitucional.

Uno de los problemas más trascendentales de los administradores de sistemas políticos es la forma en que deben encauzar los acontecimientos sociales hacia los efectos deseados. La primera pregunta que surge es: ¿cuáles son los objetivos de los administradores públicos —en nuestra terminología, el gobierno en la forma definida anteriormente— al encauzar el sistema social? Y aún más fundamentalmente: ¿cuáles son los orígenes de estos objetivos, cuál es la función general que desempeña el Estado

en la sociedad, y cuáles son sus subfunciones? Se originan en la filosofía e ideología políticas, por una parte, y en las fuerzas sociales, por la otra. Pos supuesto, existe un nexo entre estas dos, porque las ideologías están en cierta me-

dida relacionadas con la sociedad, siendo quizá el marxismo la más explícita y franca. La gráfica que presentamos a continuación aclarará esta relación:



La ideología, las estructuras de poder en la sociedad y las circunstancias ejercen una vigorosa influencia en las áreas sociales y de política para guiar en la orientación de esa guía, así como en los métodos y grados de la misma.

## I.2. ASPECTOS PRINCIPALES DE LA GUÍA

Cabe distinguir tres aspectos principales:

- a) la medida de la guía
- b) la orientación de la guía
- c) formas de encauzamiento

a) *La medida de la guía* se refiere a dos subaspectos:

En primer lugar se encuentra la pregunta relativa a cuáles son las áreas sociales y de política en las que el gobierno actúa como mecanismo de guía. Las formas de encauzamiento varían; por una parte, se presenta la no intervención del liberalismo tradicional, el cual estaba primordialmente limitado —por lo menos según su filosofía— a la protección de los derechos civiles, y, por la otra, la guía total de la sociedad en el socialismo soviético. Parece ser que se justifica la hipótesis en el sentido de que la política global en materia de guía o encauzamiento se encuentra fuertemente influida por la ideología, mientras que, por lo menos en diversas áreas en materia de política, la medida de dicha guía está determinada principalmente por las condiciones y la oportunidad de la sociedad.

La mayor parte de los países del mundo han recorrido un largo camino en el ascenso hacia la guía o la intervención. Los países industrializados avanzaron (o fueron impulsados) en esta dirección como resultado de la guerra o de una crisis económica, así como por la ideología del bienestar. En los países del Tercer Mundo, las condiciones sociales obligaron al gobierno a ampliar su área de guía. El sector económico privado era débil, y enorme el riesgo de que una pequeña élite ocupara una postura dominante o de empresas controladas por extranjeros. A fin de fortalecer su capacidad para guiar a la sociedad, el gobierno se vio obligado a ejercer un alto nivel de actividad, sobre todo en diversas áreas económicas clave. Lamentablemente, esto casi nunca fue igualado por un ensanchamiento comparativo en el campo de actividades sociales y de seguridad social.

La segunda pregunta en materia de medida, se refiere al encauzamiento y a sus instrumentos, lo cual se explicará a continuación.

b) *La dirección de la guía* se refiere a los objetivos.

Como se afirmó con anterioridad, la ideología del grupo o grupos gobernantes y los factores sociales influyen en los objetivos: las relaciones de poder y las condiciones sociales. Los objetivos pueden incluir las direcciones generales de la sociedad, como por ejemplo, cambios profundos en las estructuras políticas, económicas y sociales del país, u objetivos menos trascendentales, como los relacionados con

campos concretos de las políticas.

c) *Las formas de encauzamiento* pueden interpretarse de dos formas diferentes: En primer lugar, el sistema general de guía donde podemos observar diferentes dicotomías.

Una de las dicotomías primordiales es el encauzamiento centralizado frente al descentralizado. En un sistema de guía centralizado, no sólo la mayor parte o todo el establecimiento de políticas y reglas se realiza a nivel central, sino también y en gran medida, la instrumentación: las jerarquías centrales supervisan en forma estricta la instrumentación a niveles inferiores. En un sistema de encauzamiento descentralizado, parte o mucho del albedrío en la formulación de políticas se deja en manos de los niveles inferiores de gobierno.

En la mayoría de los países se ha presentado un cambio notable en la dirección de la centralización. La mayor parte de los países terciermundistas cuentan con un sistema de guía altamente centralizado. Existen diferentes causas, entre las cuales podríamos enumerar las siguientes: recursos limitados que requieren una asignación centralizada; recursos burocráticos y democráticos limitados en los niveles inferiores; y el afán, por parte del gobierno central, de un encauzamiento estricto como medio para mantener el control. En un plano universal existe el impulso de conceder predominio a los intereses nacionales sobre los regionales y locales.

Como veremos más adelante, esta dicotomía reviste importancia para la capacidad de

guía así como para las condiciones del mejoramiento de dicha capacidad.

La economía planificada frente a la economía de mercado constituye otra dicotomía. Esta última se basa en la premisa ideológica de la libertad del individuo, y en la premisa utilitaria de que la competencia promueve productos y servicios suficientes y de buena calidad al gusto de los consumidores. La economía planificada se fundamenta en el objetivo del aprovechamiento racional de los medios de producción para aquellos productos que se consideran prioritarios desde el punto de vista del interés nacional.

El segundo punto primordial en materia de encauzamiento lo constituyen los instrumentos, y los más importantes se mencionan a continuación:

### **I.2.1. Coerción y Represión**

Estos factores son básicamente los instrumentos negativos para evitar, a la fuerza, los acontecimientos sociales que el gobierno considera que son adversos a los intereses nacionales, a sus políticas o a su propio interés de autoconservación.

### **I.2.2. Legislación**

Además de la coerción, la elaboración de leyes constituye un importante mecanismo conforme al segundo monopolio que se mencionó en el inciso I.2.1.

Cuando, en el siglo XIX las políticas obstenctionistas de los gobiernos declinaron en los

países de Europa Occidental, éste fue el instrumento primordial de la guía gubernamental, de conformidad con el concepto del Estado de Derecho. La eficacia de este instrumento es a menudo dudosa y es frecuente la evasión de la ley; su aplicación suele ser arbitraria.

### **I.2.3. Instrumentos Fiscales**

Estos se destinan primordialmente a la asignación y reasignación de recursos e ingresos financieros, así como a la instrumentación de políticas gubernamentales substantivas. Es un instrumento eficaz de gobierno a fin de emprender actividades y de transferir fondos de una región del país a otra, o de un sector de la población a otro; o se define en forma más general para efectos de redistribución.

### **I.2.4. Planificación y Coordinación**

La coordinación es una actividad universal en los complejos organismos gubernamentales. Asimismo, la planificación es a menudo débil o está ausente; ésta puede tener antecedentes ideológicos: se considera que el gobierno es el encargado de cierto grado de encauzamiento del desarrollo de la sociedad y la planificación constituye un instrumento indispensable para este fin. Esto no adquiere prioridad en la pregunta de qué es lo que hay que planear y en qué medida.

Asimismo, la planificación tiene antecedentes instrumentales. La sociedad se ha tornado tan compleja, el desarrollo de los diversos sectores de la misma están tan relacionados

entre sí, que el control de su futuro desarrollo precisa de acciones concentradas para la elaboración e instrumentación de políticas.

### I.2.5. La Producción e Instrumentación por el Propio Gobierno

Esta es la actividad de gobierno más trascendental para guiar. La elaboración y ejecución de las políticas se encuentran en manos del organismo gubernamental, y éste puede controlarlos en forma óptima.

Los gobiernos pueden emprender dichas actividades como un monopolio (es el único productor y prestador de un producto o servicio) o en competencia con las empresas privadas. En el primer caso, el gobierno controla plenamente la producción. Existen diferentes motivos para la acción gubernamental en esta categoría. En primer lugar, hay una consideración ideológica; por ejemplo, que los medios de producción deberían estar en manos de la colectividad pública. En segundo lugar, puede haber una consideración pragmática, en el sentido de que la producción de un artículo o la prestación de un servicio es antieconómica, o debe ser mancomunada para el país en conjunto. En tercer lugar, el gobierno puede realizar una actividad con objeto de romper el poder de los grupos de presión privados; por ejemplo, la nacionalización de los bancos.

## I.3. CAPACIDAD DE GUIA

En forma ininterrumpida, los gobiernos experimentan muchas y vigorosas restriccio-

nes en su capacidad para guiar y regular en forma eficaz. Sus esfuerzos se encuentran influidos por los grupos sociales, las condiciones sociales y las limitaciones internas del gobierno. A menudo estas limitaciones se tornan patentes únicamente en la etapa de instrumentación. Por ende, una buena elaboración de políticas debería prever estas restricciones. Sin embargo, en muchos casos es imposible estimar por completo las condiciones actuales que limitan la capacidad de guía del gobierno y predecir las futuras.

Existen dos amplias categorías de restricciones y son:

### I.3.1. Restricciones en el entorno económico, social y político del gobierno

#### a) Grupos de poder económico

Los terratenientes y los grupos industriales y comerciales ocupan posiciones clave en la economía en muchos, si no en todos, los países del Tercer Mundo.

Los gobiernos dependen de ellos en cuanto al sistema productivo de la nación, a los ingresos del gobierno y, por consiguiente, en cuanto a los recursos financieros que son indispensables para la ejecución de sus políticas. Con frecuencia, dichos grupos se encuentran estrechamente vinculados con el capital extranjero, cuyos intereses suelen ser incongruentes en su esencia con aquellos del país en cuestión. El nexo con el capital extranjero dificulta mucho más el control gubernamental. Más aún, los terratenientes y los grupos de poder indus-

triales y comerciales acostumbran mantener estrechos lazos con los principales círculos políticos y gubernamentales. Por este motivo se desarrollan intereses comunes entre el liderazgo político-gubernamental y el económico, lo cual puede conducir a desatender los intereses o a la represión de otros grupos de la sociedad.

Hay una gran variedad de dichos grupos. En cierto modo se asemejan a los grupos de poder económico que se mencionaron con anterioridad.

Entre los más importantes cabe destacar a la Iglesia y al clero. En forma tradicional se han relacionado estrechamente con los intereses de la élite de poder económico, pero en fechas recientes se han manifestado notables tendencias (al igual que en algunos casos en el pasado) a relacionar partes del clero, e incluso de las autoridades eclesiásticas oficiales, con los intereses de la clase media y del sector marginado de la sociedad.

#### b) La fuerza latente de las masas sociales

Los gobiernos, que por su propia naturaleza desempeñan funciones de desarrollo así como represivas, son el último recurso, y a largo plazo dependen de su legitimación política entre la creciente clase media y las masas del pueblo —un proceso histórico muy común.

La medida de la legitimación política realizada por el sistema político, depende del grado y la forma en que el gobierno comparta los beneficios entre la población, la manera en que el gobierno y sus grupos de apoyo manejen el

poder represivo y el grado de politización de los diversos sectores de la sociedad. Por consiguiente, estos factores influyen en la capacidad de guía del gobierno así como en relación a las diferentes políticas gubernamentales.

#### c) Fuerzas extranjeras

Cualquier país del mundo —incluso los dos más grandes— depende en mayor o menor medida de sus relaciones con otras naciones y, en forma más general, de la situación internacional; ha celebrado contratos y tratados amplia y sólidamente formalizados con otros países; su relación con ciertos bloques de poder es consistente y depende de otros países tanto en lo económico como en lo militar. Las políticas de gobierno tendrán que tomar en consideración todos estos factores. La compleja relación que existe entre México y Estados Unidos es un ejemplo típico del caso.

### I.3.2. Restricciones en el funcionamiento del sistema de gobierno

#### a) Restricciones en materia de recursos del gobierno

Esto puede aplicarse a los recursos financieros, humanos y naturales, así como a la dimensión del tiempo. Los gobiernos están limitados en cuanto a la disponibilidad de estos recursos, pero tienen la posibilidad de aumentarlos; les es posible hacerlo en un lapso mayor de tiempo; sin embargo, sus propios objetivos y promesas, así como las demandas de la so-

ciedad, pueden ejercer presión en los gobiernos para que éstos desarrollen e instrumenten políticas que trasciendan los límites impuestos por tales restricciones.

b) El grado de flexibilidad del presupuesto

Gran parte de las partidas presupuestarias del gobierno son reservas para compromisos financieros que se fijaron para un considerable período (por ejemplo, personal público, prestaciones sociales, inversiones a largo plazo) los cuales no pueden cambiarse de la noche a la mañana, ni incluso a plazo medio, sin crear graves presiones políticas.

c) Restricciones Jurídicas

En cualquier país, pero en particular en aquellos que tienen una fuerte tradición jurídica, las leyes existentes y los requerimientos del proceso de elaboración de las mismas a menudo impiden la elaboración de políticas. La medida de esta restricción depende, por supuesto, de varios factores: en qué medida la ley regula el área de política de gobierno; si el propio gobierno acata las leyes; y el apoyo político que el gobierno tiene en el cuerpo legislativo para promulgar nuevas leyes.

d) Restricciones que provienen de la burocracia.

A menudo las burocracias se consideran

obstáculos para que el gobierno formule y ejecute sus políticas o para que las lleve a cabo en forma eficaz. Las burocracias tienen sus propias opiniones y prejuicios, su propio conservadurismo y resistencia al cambio; tienen sus propias reglas y reglamentos que impiden los procesos decisarios y acciones dinámicas.

La fuerte estructura jerárquica de la burocracia hace más lenta y complicada la toma de decisiones e impide el albedrío de funcionarios que se encuentran en escalafones inferiores, así como la adecuación de las decisiones a las necesidades locales.

Donde los gobiernos procedieron a la nacionalización o desarrollaron grandes empresas industriales, la deficiencia de sus aparatos burocráticos puede consumir gran parte de las utilidades de la producción económica. Los escasos recursos nacionales que se precisan para el desarrollo pueden figurarse en forma indebida.

Las restricciones de los gobiernos en países que tienen economía de mercado se consideran tan vastas y fundamentales que existe gran duda en cuanto a la medida en que un gobierno puede realizar eficazmente su función de encauzamiento del desarrollo social, si es capaz de hacerlo. Desde el punto de vista marxista, en este sistema los gobiernos pueden sólo reaccionar ante crisis en ciertos sectores de la sociedad o política, pero no guiar. Por otra parte, en los países socialistas soviéticos surgen graves crisis de duda en cuanto a la eficacia de las grandes burocracias gubernamentales.

## II. MEJORAMIENTO DE LA CAPACIDAD DE GUIA DEL GOBIERNO. (*Breunesse.*)

### II.1. INTRODUCCION

En las páginas anteriores se explicó la medida de guía, la orientación de la guía la forma de encauzamiento y las restricciones implicadas en esta función. En esta segunda parte haremos algunas observaciones relativas al último elemento: a cómo resolver o sobreponernos a estas restricciones.

Una de las restricciones es la organización del gobierno, ya que el modelo burocrático no se adapta a las nuevas situaciones, lo que da origen a una situación en la que se discute la legitimidad de las acciones del gobierno. La organización gubernamental en desarrollo plantea objeciones fundamentales en contra de la creciente influencia y el poder del gobierno. Se necesita que el gobierno posea una estructura administrativa que le permita guiar. Si las tareas gubernamentales aumentan y se tornan más complejas, es patente que la función de guía se torne más difícil y exigente. La estructura adecuada de la administración es uno de los requerimientos que deben cumplirse con objeto de lograr un desempeño eficaz de la función de guía del gobierno.

### II.2. UNA ADMINISTRACION DEMOCRATICA

¿Cuáles son las cualidades que debe tener una organización democrática?

En primer lugar, la estructura de la administración debe ser tal que el pueblo, a través de sus representantes, pueda influir fácilmente en la acción del gobierno, tanto por el proceso de elaboración de políticas como por el proceso de concientización.

A fin de promover o incrementar las posibilidades que tiene el pueblo para influir en el gobierno, existe la necesidad de que este último descentralice su elaboración de políticas. También la instrumentación depende en gran medida del apoyo de la población y el gobierno local.

Es manifiesto que el gobierno local que participe tendrá que ejercer presión en su administración, pero si la presentación de políticas es clara para el pueblo, existe mayor probabilidad de que la acepten. Asimismo, es importante que los diversos grupos de la población desempeñen un papel activo. En segundo lugar, es necesario que el gobierno mantenga buenos contactos con la población y su legitimidad debe estar fuera de toda discusión. La mayor parte del pueblo debe entender las medidas. Debe existir un amplio apoyo político, en especial en momentos cuando se atraviesa por una situación difícil y las medidas gubernamentales no tienen mucha aceptación. A fin de obtener el apoyo en dichas situaciones, los ciudadanos deben tener la impresión de que las medidas tomadas se analizaron bien y están coordinadas. La presentación se torna importante.

En tercer lugar, el gobierno precisa de un centro de relaciones públicas al cual puedan dirigirse los ciudadanos para solicitar información

y presentar sus quejas. A los ciudadanos que desean algo de la administración, a menudo se les manda "de la Ceca a la Meca". Si esto no sucede, el tiempo que se requiere para obtener una respuesta suele ser demasiado prolongado.

Cada día más y más personas están conscientes de que, a su juicio, el trabajo del gobierno y la administración, caracterizados por la burocracia, es lento, poco democrático y deficiente.

Casi todo el tiempo las exigencias de la democracia y la eficiencia están divorciadas entre sí. Es patente que la democracia cuesta dinero y que es raro lograr la eficiencia, especialmente por lo que toca a decisiones que influyen en la vida del pueblo.

### II.3. UNA ORGANIZACION EFICIENTE

El bien conocido modelo burocrático de Max Weber se contempló durante largo tiempo como ejemplo de una organización gubernamental eficiente. Pero, ¿en qué medida es aún suficiente este modelo para satisfacer las necesidades del gobierno y del pueblo?

La forma ideal de la burocracia es que las personas que laboran en la administración sepan exactamente lo que tienen que hacer y cómo deben hacerlo. Se les emplea con el fin de beneficiar a la organización y no para beneficio propio.

¿Han influido los nuevos poderes de la administración en el modelo burocrático weberiano? ¿Cuáles son los aspectos del modelo que siguen siendo importantes y útiles para una administración eficiente?

El modelo weberiano puede caracterizarse en general por los siguientes elementos:

- a) Trato equitativo a todos los empleados.
- b) Los conocimientos prácticos, habilidades profesionales y experiencia en cuanto al trabajo, son los elementos más importantes para obtener el puesto (sistema de méritos).
- c) No se obtendrá ganancia alguna del puesto fuera de la oficina, lo que significa que la función pertenece a la organización y no a la persona. El empleado no puede utilizar su función para lucro personal.
- d) Trabajar y aplicar reglas y prescripciones que sean útiles a la organización.
- e) Reconocer abiertamente el hecho de que las reglas y prescripciones obligan tanto a los niveles de la organización como a los empleados. Así, éstos podrán obligar a los jerarcas de la organización a cumplir con las condiciones de su contrato laboral. Weber afirmó que su modelo proporciona certeza al empleado, en el sentido de poder ser ascendido o destituido.

Este modelo presupone que el empleado dedicará su carrera entera a la misma organización que sólo tiene ojos para los intereses de la misma y que elimina su propio interés. Un problema que se plantea es la definición de los conceptos *interés de la organización* e *interés del empleado*. (Ver Simon.)

Un lado negativo de este modelo es que no permite realizar cambios rápidos, lo cual puede conducir a un trabajo poco eficaz. El modelo de Weber funciona mejor cuando se trata de actividades rutinarias.

No es muy útil en una organización di-

námica y en una época dinámica cuando el papel desempeñado por el gobierno se transforma y aumenta la influencia de la sociedad sobre el gobierno.

Riggs asevera que este modelo propicia una gran cantidad de disfunciones. La aplicación estricta de las reglas impide un trabajo dinámico y eficiente de la organización.

La mayoría de los administradores en el mundo siguen empleando este modelo, el cual es muy común especialmente en los países en desarrollo, donde están muy centralizados.

Los aspectos negativos de este modelo inciden en la capacidad de guía del gobierno. Además, la nueva tendencia es que la administración se politicice. La politicización de la administración a menudo conduce a la promoción de los intereses de grupos de interés político. Este poder burocrático se convierte en un contrapeso frente al poder del gobierno. Además del poder burocrático, existen los sindicatos, los partidos políticos y las empresas privadas. Todos influyen en la capacidad de guía del gobierno y pueden llegar a convertirse en obstáculos para un gobierno democrático y eficiente.

#### II.4. CONCLUSION

Un gobierno altamente centralizado no es todo lo abierto que podría ser. Es difícil satisfacer las dos exigencias: eficiencia y democracia. Existe la necesidad de descentralizar a fin de lograr un acercamiento a los ciudadanos, de entender sus necesidades, pero también de instrumentar las políticas establecidas por el gobierno nacional. La instrumentación constituye uno de los fracasos más importantes de los gobiernos actuales. La creciente desobediencia civil es un peligro para el gobierno a todo nivel.

Existe la necesidad de que el gobierno acreciente la legitimidad de sus acciones. Por ende, los elementos son: apertura, democracia, eficiencia y una buena relación con el pueblo.

A fin de mejorar la capacidad de guía del gobierno son imprescindibles los siguientes elementos: un mejor control político de la descentralización administrativa de los procesos decisarios, una buena relación entre los empleados públicos y su clientela y una administración que trabaje en forma eficiente.

# EL CIUDADANO Y LA ENTIDAD ESTATAL—REFLEXIONES AL MARGEN DE LA DISCUSIÓN SOBRE LA DEMOCRATIZACIÓN

JANUSZ LETOWSKI\*

1. El presente trabajo, el cual contiene algunas reflexiones sobre la posición del ciudadano, frente a las instituciones estatales, ha sido producto de la discusión que en este momento se está efectuando en la literatura polaca y se centra en torno a la ampliación de los principios democráticos en los que se basa el funcionamiento del aparato estatal y del ámbito de los derechos cívicos. Esta discusión se está desarrollando no sólo en Polonia o en los países socialistas sino que, al parecer, en todo el mundo. En la situación de Polonia dicha discusión cobró un nuevo impulso a principios del año 1976, cuando se produjo la novelización de la Constitución.<sup>1</sup> Sin em-

bargo, es característico que por el hecho de haber sido dominada esta discusión por los representantes del derecho público, fundamentalmente por los especialistas en el derecho constitucional —cosa que puede ser comprensible pero que, por lo tanto, no es digna de elogio— su alcance ha sido visiblemente limitado. Al abordarse el tema: “El ciudadano y el Estado” se analizan fundamentalmente la posición que éste tenía frente a los órganos de poder constitucionales y de la administración estatal, así como los aspectos relativos al control del funcionamiento de estos últimos y a las garantías de los derechos cívicos.

Está bien que se haya dado esta discusión y también que se le haya otorgado un carácter tan amplio, pero, al mismo tiempo, se deja observar que un vasto bloque de problemas al cual podríamos denominar “el ciudadano y las entidades de la economía estatal”, inclui-

---

\* Instituto del Estado y del Derecho, Academia Polaca de Ciencias, Varsovia.

1 Véase el trabajo monográfico de W. Sokolewicz, *La Constitución de la RPP después de la novelización en 1976*. Varsovia, 1978.

das tanto la administración económica como las propias empresas estatales, ha quedado fuera de ella. Por supuesto, un jurista experto en la Constitución, con disgusto rechazaría cualquier sugerencia sobre alguna vinculación, por lo más esmerada que sea, con el sistema de las entidades arriba mencionadas. . . Y ello se debe a numerosas causas. Sin embargo, a consecuencia de este punto de vista desaparece del ámbito del derecho constitucional, y también de la discusión sobre los derechos cívicos, una cuestión de suma importancia social. Hoy día ya podemos correr el riesgo y plantear la tesis de que quizás haya pasado algo injusto, porque aquellos problemas requieren un análisis hecho precisamente desde el punto de vista de la protección de los derechos que el individuo posee dentro del Estado. A esta tesis quisiera dedicarme en este trabajo.

2. El hecho de que en las condiciones del Estado socialista las tareas económicas se encuentran en la gestión estatal, y que en esta situación la administración del Estado asume la responsabilidad por los resultados de la política económica que lleva al cabo, constituye uno de los irrefutables principios del régimen.<sup>2</sup>

A pesar de que la discusión sobre la cuestión relativa a la óptima distribución del derecho para tomar decisiones económicas de diferente significado y el contenido entre distintos niveles administrativos, así como el alcance de la autonomía parcial o completa de determi-

nados órganos y entidades, se está llevando a cabo ya desde hace años, el propio ámbito de las tareas, deberes y competencias de los órganos administrativos, vistos en su conjunto dentro de la esfera económica, queda fuera de la discusión. En este sentido, los problemas fundamentales que hoy día enfrenta la administración se refieren también a la administración económica y, en consecuencia, ejercen la influencia sobre su posición y actividades.

#### ¿De qué problemas se trata?

El primer grupo lo constituyen asuntos concernientes a la democratización y la co-participación, participación de los ciudadanos, en la ejecución de la administración. En la actualidad se critican las tendencias burocráticas en la administración, así como el anonimato e impersonalidad de las posturas frente al ciudadano; la centralización, la jerarquización, la desaparición del diálogo y la toma de importantes decisiones concernientes a los lineamientos fundamentales del desarrollo por un grupo cerrado de políticos y especialistas, así como la existencia del "secreto administrativo" en todos los niveles, desde los actas ministeriales hasta los asuntos de mínima importancia. Esta crítica provoca reacciones contrarias, sobre todo durante los períodos políticamente difíciles: la administración proclama el principio de consultas y de diálogo, busca ciertas formas de acuerdos y habla del desarrollo del control social en todos los campos posibles. No es mi intención analizar la esencia de este fenómeno ni presentar algunas evaluaciones. Basta constatar que tal problema existe y la administración económica no está

<sup>2</sup> Los siguientes autores dejan constancia de ello: Z. Rybicki, *Administración económica en los países europeos-miembros del Came*, Varsovia, 1975. T. Rabska, *El derecho administrativo dentro de las relaciones económicas*, Varsovia, 1977.

libre de él. Todo lo contrario, tanto más que justamente en el campo económico se destaca un elemento, el cual podríamos determinar como algo opuesto al principio de la democratización, la participación o, incluso, el humanismo en la administración: la tendencia a incrementar la eficacia y la habilidad del funcionamiento, pues la base para evaluar cualquier entidad económica, cualquier empresa estatal, no lo es el diálogo que ésta mantiene con sus clientes, o bien, el grado de la democracia y el humanismo en sus funciones, sino los impersonales efectos financieros de su trabajo, calculables matemáticamente, como el más importante caso de la ganancia. Hace poco tuve la oportunidad de leer un texto producido por un conocido jurista, especialista en las cuestiones económicas, quien *expresis verbis* constataba: "La diferencia entre un órgano administrativo y la empresa estatal consiste, principalmente, en el hecho de que el primero se guía en su trabajo por el interés social, en tanto que la segunda lo hace por los efectos económicos, o sea, las ganancias". Creo que este señor no sólo tiene razón, sino que también aborda un problema increíblemente importante: ¿En qué medida es posible, en las condiciones del régimen socialista, establecer el límite entre el interés social y la ganancia? Por otra parte, después de tantos años de discusión sobre la necesidad de afianzar los métodos económicos en nuestra economía, esta pregunta quizás sea inconveniente... .

Otros asuntos, que al mismo tiempo constituyen el segundo grupo de cuestiones son: la

descentralización, la autogestión y el problema de la igualdad. En el mundo contemporáneo dichos problemas aparecen bajo diferentes denominaciones, tales como la regionalización, la descentralización, la coordinación, la planificación central y muchas otras, según el nivel al cual se refiere tal descentralización, o sea según los eslabones del poder local, las entidades económicas, los establecimientos e instituciones públicas, las diferentes asociaciones y otros organismos. En la actualidad, la tendencia universal hacia la descentralización es un fenómeno que se produce a escala mundial, aunque, observando la situación de algunos países, resulta difícil abstenerse de la constatación que, desde el punto de vista de los organismos centrales, la esencia del problema la podemos caracterizar de manera bien lacónica: ¿Cómo descentralizar los problemas y preocupaciones, preservándose el poder y el derecho a tomar decisiones?

Igualmente se discute el problema de las contradicciones naturales existentes entre la necesidad de reforzar ya no sólo las intervenciones, sino también las decisiones centrales sobre los asuntos económicos y sociales básicos por una parte, y la aspiración a la autonomía expresada por los organismos locales y entidades económicas, por la otra. A veces da la impresión de que algunas de estas contradicciones son virtualmente inseparables porque se basan en la oposición de intereses. Hace algunos años se descentralizó el derecho a establecer los precios de numerosos productos, transmitiéndolo a las empresas, y en la actualidad, prácticamente estamos retirando

esta decisión, cosa que de forma bien clara expresó públicamente el Presidente de la Comisión Estatal de Precios, porque resulta que las entidades aprovecharon el mencionado derecho para acumular ganancias injustificadas, cometer abusos y elevar los precios por encima del nivel justificado.<sup>3</sup> Surge la pregunta de si, al conocerse la situación en el mercado no era posible prever este fenómeno, tanto como cualquier empresa en el mundo lo haría precisamente. La democratización y la descentralización en beneficio de una empresa pueden perjudicar de manera directa los intereses de la otra. Y éste es un fenómeno normal.

Aquí surge otro problema, y no menos importante. Frecuentemente la tendencia hacia la descentralización no va a la par con las aspiraciones de la igualdad, las cuales, en las condiciones del régimen socialista, encuentran, en gran medida, su fundamentación ideológica. La igualdad, provocada entre otros, por el desarrollo de los medios de difusión masiva y, sobre todo, por la televisión, y expresada a través de la consigna "tengo el derecho a poseer lo que posee mi vecino porque también estoy trabajando duro", es comprensible. Ello se refiere a diferentes sectores de la vida social, y en las condiciones del régimen socialista puede adquirir la importancia de un principio básico, especialmente respecto a cuestiones tales como la educación, la protección de la salud, el acceso a la cultura y el arte, las condiciones de descanso y de trabajo, etc. Pe-

ro las tendencias de igualdad son, paralelamente, la fuerza motriz de la uniformidad y no de la diversidad y, a consecuencia de ello, se convierten en un contrapeso natural a las tendencias de descentralización.

Aceptamos con gusto la consigna sobre la descentralización territorial, pero no aceptamos la existencia de regiones ricas y pobres, universidades u hospitales mejores y peores o las diferencias en el abastecimiento y en el nivel de los servicios. La descentralización o incluso la autonomía administrativa y financiera simplemente implica la existencia de tales diferencias. ¿Cómo, entonces, conciliar estas tendencias opuestas? He aquí uno de los problemas fundamentales que se plantean ante la administración contemporánea, y la administración económica tampoco está libre de él. Así pues, también este elemento tiene que ejercer una visible influencia en la formación de las relaciones entre el ciudadano y la institución. Históricamente, la solución de este problema en la Polonia Popular está hipotecada a múltiples intentos de superar la contradicción fundamental que radica en las bases de la posición de una empresa estatal, en las condiciones de un estado socialista. Todavía no hemos podido dar una respuesta concreta a la pregunta: ¿qué es lo que se requiere de una tal empresa? ¿Debe ser ésta una entidad económica autónoma, cuyo único objetivo es la ganancia, o bien, un organismo productivo o de servicios que atiende al público? A consecuencia de numerosos intentos de resolver este problema, intentos que son nada libres de choques y tormentas, prevalecen éstos u otros

3 Entrevista con el Presidente de la Comisión Estatal de Precios, publicada por el semanario *Polityka* del 26 de junio de 1969.

elementos en dependencia de los conceptos políticos generales, la situación social, las condiciones generales en el mercado, las posibilidades financieras del Estado y otras circunstancias. Las tendencias de descentralización y la consigna de "métodos económicos" son luego corregidas mediante las decisiones generales o incluso ocasionales, dirigidas al sentido totalmente contrario. El jurista, con su sistema de conceptos y su instrumental legislativo, resulta ser incapaz de intervenir, porque la situación en la que le toca actuar es nada estable; más bien tiene que moverse en el medio de las tendencias emanadas de diferentes motivos y que se entrecruzan; tendencias que no forman un modelo coherente.

En esta situación, también la cuestión de la posición del ciudadano frente a la entidad económica es frecuentemente hipotecada a los resultados de aquellas tendencias fluctuantes y aspiraciones inconsistentes. Y si hoy día abiertamente se puede hacer la pregunta: "¿existe un *iunctum* real entre el problema del ciudadano y el poder y el del ciudadano y la empresa —lo cual evoca los fundamentales asuntos relativos a las garantías constitucionales de los derechos cívicos— ello es el resultado de las contradicciones de las que ya hemos hablado.

3. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, el cual reiteradas veces ha encontrado su comprobación en la literatura, esta situación no debería despertar dudas. El sistema de los órganos que ejercen el "poder" está limitado por la Constitución: los que operan en nombre y a cuenta del Estado, o sea,

al sistema de órganos representativos, administrativos y judiciales, aunque, desde el punto de vista puramente teórico, la propia calificación de órganos administrativos y judiciales, en tanto que son órganos que ejercen el poder, también puede parecer dudosa. Así pues, dicho sistema es cerrado y las empresas estatales indudablemente no son su parte integrante. No obstante, si tomamos en cuenta el punto de vista general, corriente, el cual se basa en los aspectos más bien sociológicos y no estrictamente jurídicos, tal situación deja de ser muy clara. Con el concepto del poder, en el sentido más amplio de la palabra, podemos identificar cualquier situación, en la que el sujeto dispone de la posibilidad real de determinar, en forma imperativa, la situación o el comportamiento del otro, incluso cuando se trata del derecho ilegal del más fuerte. En la situación en que este estado de cosas es legalizado, aunque sea parcialmente, por cualquier prescripción legal vigente y no sólo por el derecho público o penal, esta posibilidad real adquiere una sanción oficial, incluso cuando no existe ninguna autorización formulada *expresis verbis*. Más aún, el hecho de que esta legalización, incluso parcial o incompleta, se convierte, por lo general, en el objeto de una interpretación ampliadora, es una circunstancia universalmente conocida y reiterada, que a veces ha sido objeto de análisis por parte de los sociólogos y polítólogos. Parece que justamente en caso de una empresa estatal poseedora de un monopolio particular, se da el caso evidente de una semejante regularidad.

Por supuesto, no existe ni puede existir ninguna ley constitucional con base en la cual algunas empresas estatales como, por ejemplo, ferrocarriles, correos, empresa de comunicaciones, de seguros, teléfonos y otras semejantes, puedan considerarse como órganos que ejercen el poder en algún sentido público—legal. Sin embargo, inclusive a la luz de las leyes vigentes, podemos mencionar situaciones en las que dichos organismos tienen derecho a recurrir a las formas de expresión imperativas. Existen leyes que permiten a los órganos administrativos locales transferir el derecho a expedir órdenes administrativas a los directores de las empresas.<sup>4</sup> Hay empresas, por ejemplo, la de ferrocarriles, autorizadas a mantener sus propios destacamentos de policía armada, para no mencionar ya numerosos casos de identificación legal de algunos trabajadores, usualmente los revisores, con los funcionarios del Estado. La tendencia a hacer administrativa la posición de los órganos empresariales encuentra su particular expresión en el preámbulo del Código de Trabajo de Polonia, donde *expresis verbis* se constata que el director de la empresa socialista debe desempeñar sus funciones unipersonalmente y en nombre del Estado. Esta formulación provocó una comprensible resistencia en la literatura relativa al alcance del derecho de trabajo, ya que el concepto de *administrar* tiene el carácter puramente público—legal, al igual que el con-

cepto de *unipersonalidad; funcionar en nombre del Estado* es una figura retórica propia al derecho de Estado o al derecho penal y seguramente no tiene nada que ver con el derecho de obligaciones, del cual se deriva el derecho de trabajo. No obstante, éstos son, por así decirlo, los detalles que tienen carácter excepcional, aunque con frecuencia son las excepciones las que confirman la regla.

No obstante, tales excepciones son la prueba convincente de que el propio concepto de que el derecho al poder, conferido en algunos casos a los órganos de una empresa, es conocido tanto en la literatura como en la legislación polacas. Inclusive podemos señalar importantes trabajos dedicados a la teoría del derecho administrativo, en los que el reforzamiento de la posición de una empresa y la ampliación de sus derechos, incluido el de ejercer el poder, estuvo vinculado directamente con la descentralización de la administración y, por ello, a una evaluación positiva.<sup>5</sup> Además, cuanto más nos alejamos del derecho público, más evidente resulta este punto de vista general, sociopolítico, ya que un eminente teórico especialista en el derecho del Estado, al hablar de la colaboración entre los ciudadanos y los órganos administrativos menciona, como ejemplo, los comités de consumidores y, en mi opinión, tiene mucha razón.<sup>6</sup>

Por otra parte, en las intervenciones políticas el concepto de la administración

4 Disposición del Presidente del Consejo de Ministros del 1 de octubre de 1974. Gaceta Oficial Núm. 36, posición 214.

5 J. Starościak, *La descentralización de la administración*. Varsovia, 1970.

6 S. Zawadzki, *Teoría del Estado y del derecho*. Varsovia, 1979, p. 232.

estatal comprende no sólo la esfera de la "administración tradicional" desempeñada por las oficinas, sino también la económica, comercial, de servicios, etc., lo cual, desde el punto de vista político, basado en la imagen del Estado como un organismo completo, resulta evidente.<sup>7</sup> Si esto es así, debemos constatar que si bien los ciudadanos identifican, en numerosos casos, las unidades u órganos de la empresa con la administración estatal —fenómeno que podemos comprobar diariamente mediante tan sólo la lectura de la prensa—, y si bien se consideran como "solicitantes", ello no quiere decir que tal situación se debe a la casualidad, sino que más bien al resultado de una realidad existente. El solicitante, la solicitud; el órgano, la decisión, la apelación, he aquí el bagaje de los conceptos y expresiones propios al procedimiento administrativo y aplicados dentro de las relaciones entre el ciudadano y una empresa.

No se necesitan análisis estructurales para poder constatar que este lenguaje determina una situación concreta existente en esta esfera; y si bien el concepto sobre la identificación de una empresa estatal con un órgano de poder o de administración despierta una clara protesta por parte de un jurista teórico, indudablemente para amplios sectores populares, lejos de la exactitud legal, tal identificación parece algo natural. Más aún, así lo pa-

rece también para numerosos órganos y representantes de las empresas; y si es así, ello comprueba una vez más lo acertado del diagnóstico decididamente negativo de la situación. Al dejar de lado la cuestión de las relaciones entre el ciudadano y la empresa, la teoría del Estado y de los derechos cívicos cometió una evidente negligencia, la cual debe ser corregida cuanto antes.

4. Sobre la formación de esa situación influyeron también en las consecuencias del concepto jurídico de las relaciones entre el ciudadano y la empresa estatal. Estas relaciones están comprendidas dentro del derecho civil. Sin embargo, podemos constatar que la mayor parte de las dificultades relacionadas con la formación óptima de dichas relaciones se debe precisamente a la debilidad, al formalismo y a la rigidez de las construcciones del derecho civil. Esta opinión quizás parezca herética, porque según la costumbre aplicada en nuestra literatura, el "método civil y el aumento del rol de los acuerdos" automáticamente se asocian como sinónimos de la liberalización y la democratización, mientras que los "métodos administrativos" son entendidos como el sinónimo del burocratismo, de las decisiones centrales y del des prestigio de la opinión pública. Cabe destacar que incluso una observación continua del clima social no trae la comprobación de aquel concepto formado a la sombra de las cátedras universitarias. Debemos recordar, por ejemplo, que durante la época de las dificultades en el mercado de algunos países se escuchan voces postulando el racionamiento de

---

7 La intervención de E. Gierek pronunciada durante la conferencia del partido efectuada en Leszno, diario *Trybuna Ludu*, el 20 de noviembre de 1975.

ése u otro producto, ya que consideran que este método muy administrativo es mucho más justo y socialmente fundamentado que la venta conforme a los principios del mercado, o sea, puramente económicos y, desde el punto de vista legal, *pur sang* civilísticos. Sin embargo, no se trata aquí de una calificación basada en una situación económica anormal, ya que este asunto debe ser visto de manera mucho más amplia.

Desde el punto de vista teórico-legal, la división entre la relación administrativo-legal y la civil-legal, o bien, en el sentido más amplio, entre la esfera de la decisión y la del contrato, es bastante simple. La primera situación se basa en el derecho que posee la entidad que ejerce la función administrativa a establecer autonómicamente una relación tal, al tomar decisiones unilaterales y, en caso de necesidad, llevarlas a la práctica con ayuda de los instrumentos de compulsión estatal. La entidad administrada tiene que someterse a tales decisiones, y la posición de las partes es desigual. Predomina la administración.<sup>8</sup>

Otra situación, la civilística, se basa en la igualdad legal de ambas partes. El papel decisivo lo lleva la libertad de celebrar contratos, la selección libre de la contraparte y la posibilidad, dentro de los límites legales de influir en el contenido del contrato mediante negociaciones. Ninguna de las partes dispone del predominio legal, ni posee el derecho a deter-

8 J. Starósciak, *relaciones administrativo-legales*, según el trabajo *Sistema del derecho administrativo*, Tomo III, Varsovia, 1978, p. 21. También J. Filipek dedicó a este aspecto una monografía titulada *Relación administrativo-legal*. Cracovia, 1968.

minar unilateralmente la posición y el funcionamiento de la otra parte. El establecimiento de la relación basada en el contrato es, para las partes, el fruto de una elección consciente y de una voluntad libremente expresada, y cada una de las partes asume la responsabilidad por sus actividades, ya que *violentii non fit iniuria*.<sup>9</sup>

Con toda probabilidad estas diferencias de construcción, puramente legales, originaron la convicción de que la forma del contrato es, en cierta medida, superior a la de decisión, especialmente desde el punto de vista de la materialización de los principios del liberalismo, democracia e igualdad. Hubo intentos de transmitir también las construcciones civilísticas a la esfera de la actitud de los órganos administrativos. El contrato, en tanto que la expresión unánime de la voluntad de los dos sujetos que funcionan libremente, iba a ser, entre otros, una especie de remedio contra las tendencias soberanas de la administración, y la construcción de igualdad de tales contratos iba a contribuir al aumento de los elementos democráticos en las relaciones entre el ciudadano y el poder. Y si en la realidad el asunto siempre pudiese ser así, este concepto debería encontrarse con un apoyo general.

Sin embargo, en la práctica se produjo una visible brecha entre las construcciones puramente legales y tradicionales, y en sus efectos en la actual situación social y económica. También ha cambiado de manera notable

9 Entre numerosas obras dedicadas a este tema vale mencionar la de Z. Radwański, titulada *Breve reseña del derecho civil*. Varsovia, 1979, p. 12 y siguientes.

la situación en el derecho civil, especialmente si la comparamos con la de la época de la Roma antigua; periodo en que se forjaron los principios de construir y las normas del funcionamiento del sistema de contratos. La ciencia relativa al derecho civil prevé generalmente que el criterio formal de la paridad de las partes contratantes ha perdido, en la actualidad, su utilidad práctica. Esta situación se da especialmente en las condiciones del Estado socialista, donde a una de las partes sirven de apoyo tales elementos, como el principio de la propiedad del Estado, la economía planificada, la gestión económica del Estado y, es cosa que es aún más importante, la transmisión de las competencias administrativas al gobierno, a los ministerios y a las entidades que, aunque sea de forma indirecta, forman parte de los así llamados sectores económicos. Antaño, en la Austria antigua, hubo intentos de diferenciar los conceptos de la *administración de poder* y la *administración económica*, para fundamentar de este modo y con base en las normas constitucionales, la diferencia entre las posiciones ocupadas por los órganos pertenecientes a aquellas dos esferas y para subrayar sus diferentes competencias, derechos y medios del funcionamiento.<sup>10</sup>

A la luz de la constitución y la legislación de Polonia, esta diferenciación carece de sentido y no puede servir de base para analizar no sólo la posición del Consejo de Ministros, de su presidencia o de su primer ministro, sino

también la del jefe de distrito, ya que todos ellos desempeñan tanto las funciones administrativas como las económicas; sólo que este primer concepto se refiere a la posición de la entidad y a las formas de su funcionamiento, y el segundo al objeto de sus actividades. El concepto general del *órgano de la administración estatal* se aplica tanto al órgano que administra la cultura, como al que administra, por ejemplo, la industria alimentaria. A los órganos se les encuentra en una situación legal y estructural semejantes; a ambos se aplica la norma general del Artículo 8, Párrafo 3 de la Constitución, la cual prevé que todos los órganos de poder y de administración estatal funcionan con base en las normas legales. A la luz de la Ley Fundamental, los órganos de la administración estatal forman parte de un sistema homogéneo, cuya parte integrante es también la administración económica.

Asimismo, todo ello causa que, pasando ahora a la esfera extraeconómica, cambia el punto de vista respecto a la cuestión mencionada ya anteriormente del "Método compulsivo de regulación" o del "predominio del órgano administrativo sobre la otra contraparte de la relación legal", la cual desde hace años constituye el principal elemento determinante de la diferencia existente entre las dos esferas. En la actualidad somos testigos de la disminución de la intensidad de aquel "poder" omnipotente. Son cada vez más frecuentes los casos en los que la decisión "imperativa" en la esfera de la administración está precedida por negociaciones; en la esfera económica este procedimiento pasó a ser una regla, y las reso-

10 R. Novak, "Hoheitsverwaltung und Privatwirtschaftsverwaltung. Eine Abgrenzung im Spannungsfeld zwischen Verfassungsrecht und Verfassungsreform. Österreichische Juristenzeitung Núm. 1/1979.

luciones administrativas unilaterales y libres se ven cada vez más limitadas, por un lado, a consecuencia de las leyes vigentes y a raíz de la existencia de múltiples formas de coparticipación de los "administrados". Por otro lado, me refiero a tales formas como el control político, social, cívico, la coparticipación de las comisiones y consejos, como también a diferentes organizaciones sociales. De ahí que cambia la imagen de este "poder", tanto más que la esfera del funcionamiento de la administración local, la que tradicionalmente se denomina la "reglamentación y la política administrativa", poco a poco está perdiendo su peso, ya que dentro de las gestiones de un jefe de distrito disminuye el número de los asuntos "netamente administrativos" y crece la cantidad de las tareas económicas, para cuya solución se utilizan diferentes instrumentos. Este no es un proceso terminado; es una tendencia visible y continua. Incluso se considera que precisamente este elemento es hoy día el factor determinante que caracteriza la situación reinante en la administración.

De manera semejante, pero lamentablemente a la inversa, se entiende el tradicional concepto de la "igualdad de las partes", concepto, en el cual se basa la relación civil—legal. Y no es el administrativista quien debe evaluar este proceso; pero por otra parte esta "paridad" formal de las partes se convierte en la actualidad en una ficción dogmática que siempre afecta a la parte económicamente más débil. La socialización de la economía y la reglamentación general de la distribución de los bienes y servicios causan que el principio de la

libertad de los contratos, el cual constituye el fundamento en que se basa la convicción sobre la igualdad de las partes que integran la relación civil, se sustituya, con mayor frecuencia, por la "obligación de celebrar contratos" con un monopolista, lo cual prácticamente excluye la posibilidad de negociar.<sup>11</sup>

Los principales elementos del contrato son casi siempre reglamentados por las prescripciones administrativas; no quiero mencionar aquí el asunto de las así llamadas condiciones generales de los contratos y otros modelos de contratos que predominan en el mercado, y la posibilidad de negociar, si bien existe, no tiene gran importancia, ya que el procedimiento propuesto por la legislación civil es largo, difícil y origina situaciones de *stress*. De ahí que la parte más débil recurra a tal método más bien en los casos extremos.

Todo ello nos hace constatar que si bien la relación administrativo—legal se hace cada vez más "civilizada", porque aparecen elementos de igualdad, dentro del propio derecho civil observamos un proceso totalmente contrario, es decir, la "administrativización" de la relación civil—legal. Como ya hemos mencionado, esta tendencia se convierte en una práctica general. La doctrina legal —las tendencias del derecho civil y del derecho administrativo son, en este caso, asombrosamente coincidentes— se mantiene silenciosa, o sea, no refleja este proceso de cambios.

Las excepciones no alteran la regla. Pero tanto las relaciones desde el punto de vista del

11 Véase Z. Radwański, *Teoría de los contratos*, Varsovia, 1977, p. 176 y siguientes.

derecho civil, como las que están sometidas al derecho administrativo, son hoy día totalmente distintas.

Por ello ya está próximo el día en que nos veremos obligados a constatar con claridad de que tanto el criterio de la "desigualdad" en la administración como el de la "igualdad" en la civilítica, concebidos como *genus proximum fundamental*, evidentemente han perdido su valor cognoscitivo y no pueden continuar sirviendo de base legal para la calificación de los fenómenos económicos y sociales, los que por lo general podemos observar alrededor de nosotros. Podríamos mencionar muchos ejemplos de ello, y la esfera de las relaciones entre el ciudadano y la empresa, la cual, a primera vista, podría calificarse como una entidad sometida totalmente al régimen del derecho civil y, por consiguiente, a los principios que de él se derivan; éste es con toda probabilidad uno de los campos más interesantes y tiene particulares implicaciones sociales. La "estatización" de una de las partes, aunque sea concebida como la "administrativización", trajo como consecuencia situaciones cualitativamente particulares.

5. La influencia insuficiente o, a veces, inexistente, de los ciudadanos sobre la formación de las decisiones económicas, es un fenómeno frecuentemente mencionado en la literatura.<sup>12</sup>

En este sentido la burocracia centralista tiene, al parecer, el carácter más tecnocrático

que en otras esferas administrativas. Los elementos netamente políticos y sociales, con los que con frecuencia está vinculada la limitación de la democracia en la esfera del poder y de la administración, no tienen en este contexto un significado tan relevante. Las decisiones se basan en efecto en la elección de una solución económicamente mejor fundamentada, más barata, más sencilla y más eficaz. Así pues, el hecho de obviarse el factor social o de limitarse la esfera de su funcionamiento a la propia, para la autogestión obrera —organismo que por numerosas razones tiene carácter ilusorio—, se debe más bien a los motivos derivados de la esfera económico-social. Sin embargo, en la actualidad podemos constatar que esta situación es general y, más aún, sigue profundizándose.

Este fenómeno lo señalan los publicistas polacos. Para dar un ejemplo, voy a citar a dos de ellos. En el artículo dedicado a la Feria Nacional de 1979 podemos leer lo siguiente: "En la actualidad, el escenario de las pasiones y disputas ya no son los pabellones de la Feria, sino los despachos ministeriales o los de los funcionarios aún más altos... Las mercancías han sido distribuidas, y los privilegios y prioridades repartidos. En las condiciones del déficit, es necesario aplicar la reglamentación...<sup>13</sup> Otra observación, hecha desde otro punto de vista: "El control social... no abarca las cuestiones fundamentales del mercado, las que determinan la satisfacción de las

12 Véase los estudios de L. Bar señalados en la bibliografía de sus obras. *Mélanges L. Bar.* Varsovia, 1981.

13 D. Zagrodska, *El comercio en el cruce de los caminos*, semanario *Polityka*, 22 de septiembre de 1979.

necesidades sociales. No se controla ni el volumen ni la calidad de las mercancías, ni tampoco la estructura de su surtido y la fundamentación del movimiento de precios. No se ejerce ninguna influencia sobre el aparato comercial ni tampoco sobre los productores en el sentido de determinar, y luego realizar, las solicitudes, conforme a las necesidades de la población y según los principios económicos...<sup>14</sup>

No hay ninguna razón para poner en duda lo acertado del diagnóstico hecho por un órgano central del partido. Ahora bien, si esto es así, cabe señalar con asombro y también con amargura que ya siendo el ciudadano de un Estado socialista, tengo, quizás, una mayor influencia sobre el contenido de las fundamentales decisiones políticas; por ejemplo, participando en la discusión sobre el proyecto de la Constitución o sobre las directrices para el Congreso del Partido que sobre cuál grupo de mercancías será comprado centralmente y destinado a venderse en la tienda situada en el barrio en que yo vivo; cuál será el nuevo gráfico de la compañía de transporte; qué película será adquirida por nuestra cinematografía; qué libro publicará la editorial estatal o qué artista actuará en mi ciudad, etc. De hecho, en tales casos, nadie suele preguntar por mi opinión. No se han creado canales, a través de los cuales podría yo ejercer cualquier influencia sobre el contenido de las decisiones —en cierta medida tales canales son sustituidos por los

medios de difusión masiva—, y los factores determinantes en tal situación son las condiciones económicas, las posibilidades generales y los lineamientos del desarrollo trazados centralmente. Así pues, las evaluaciones y decisiones correspondientes giran fuera de la esfera de mis influencias personales...

Estas observaciones se refieren a una esfera a la que generalmente, denominamos "administrativa". Pero existe también otra esfera, la cual tiene que ver de manera directa con cada ciudadano por separado, o sea, una esfera dentro de la cual los ciudadanos establecen relaciones con las entidades económicas y de servicios. En esta esfera, manteniéndose todas las observaciones relativas a las simplificaciones antes mencionadas, el papel dominante corresponde al derecho civil y a su forma básica, el contrato. Tratemos de analizar las relaciones entre el ciudadano y la empresa desde este punto de vista.

En la primera etapa de la formación del nuevo régimen económico, con frecuencia oímos decir que el propio hecho de que hemos socializado la economía nacional, sometiendo su desarrollo a los principios de planificación, ya de por sí nos garantizaba una realización armoniosa de la política social trazada centralmente. La empresa estatal, precisamente por tener ese carácter, iba a ofrecer garantías suficientes tanto para satisfacer los intereses generales, como para proteger los intereses de los clientes. El monopolio ejercido por el Estado en la esfera económica, la dirección central y el control continuo, iban a sustituir eficazmente los valores que ofrecía el sistema

---

14 Artículo titulado, *El control social y la participación de los ciudadanos*, Trybuna Ludu, el 10 de abril de 1978.

de opción libre entre las proposiciones competitivas de numerosas empresas existentes en un determinado mercado.

En realidad se ha realizado por completo tan sólo una de las premisas mencionadas, o sea, el monopolio estatal. Un cliente potencial que busca un servicio, prácticamente no tiene qué escoger porque por lo general puede recurrir a una sola empresa: la de ferrocarril, de telecomunicaciones, de correos, de transporte, de seguros, de energética, de banco, etc. Es obvio que, en tal situación, la influencia de los aspectos positivos del modelo económico en el mercado es nula. Lo mismo se puede decir sobre el principio civil-jurídico de contratación libre, el cual, en las condiciones del monopolio económico, pierde su sentido fundamental y es sustituido por una necesidad real; en el derecho civil esta situación se conoce bajo la denominación de "obligación de contratar". Un cliente potencial tiene la alternativa de renunciar a la obtención de un servicio, o bien, obtenerlo mediante el procedimiento y bajo las condiciones fijadas por el dictador económico. Con frecuencia ocurre que esta compulsión económica es sustituida por una obligación impuesta por el derecho y se deriva, por ejemplo, de la política fiscal. En Polonia una situación tal no es nada desconocida; se da, por ejemplo, en la esfera de seguros obligatorios y se caracteriza por una tendencia a profundizarse.

Además, en el momento de celebrarse el contrato una de las partes contratantes, o sea, la institución o la empresa, tiene, por lo general, una situación privilegiada. Quien no reali-

za los pagos por la energía y por el teléfono en la fecha estipulada, corre el riesgo de un apagón inmediato, lo cual implica costos adicionales. En cambio, una empresa energética, central o local —la empresa *Disposición Estatal de Energía* que toma decisiones sobre los apagones dentro de los límites del territorio nacional es, a la luz del derecho, una empresa y no un órgano administrativo—, puede cortar la luz en cualquier momento sin afectar sus propios intereses. Igual situación se da en caso de la empresa telefónica. Existe toda una gama de represiones para con las personas que viajan sin boletos, incluidas las de compulsión física. Pero no hay ninguna garantía jurídica que favorezca al viajero, en el sentido de llegar a su destino a la hora determinada y en las condiciones adecuadas. No se garantiza ni el asiento en el vagón ni tampoco el confort, por lo más elemental que sea, durante el viaje. Las normas vigentes en este campo son expedidas e interpretadas por los organismos ferroviarios, y su interpretación generalmente tiene carácter *ad usum delphini*.<sup>15</sup> Igual situación observamos en caso de la oficina de correos y telecomunicaciones, bancos —dentro de las normas bancarias hay una que prevé que la

---

15 A veces esta situación se prevé dentro de las prescripciones. Por ejemplo, los ferrocarriles asumen la responsabilidad de mantener conexión dentro del sistema de los llamados trenes combinados. Sin embargo, los propios ferrocarriles determinan cuáles de los trenes son combinados y cuáles no. Así pues, es evidente que en la situación de dificultades en el transporte, la cantidad de tales trenes disminuye violentamente.

empresa puede renunciar al contrato cuando lo considere apropiado e, incluso agencias turísticas, organizadoras del descanso vacacional y de las excursiones al exterior.

Con frecuencia los cambios de las condiciones estipuladas en los contratos son efectuadas de manera unilateral, mediante decisiones imperativas: por ejemplo, la oficina de correos cambia el procedimiento con las cartas certificadas; el Banco Nacional de Polonia sustituye los premios en forma de un automóvil por los premios en moneda; la Empresa Estatal de Seguros cambia unilateralmente las condiciones de seguro automovilístico, estableciendo así llamados "bonos de seguros"; ello tuvo forma de una instrucción no publicada, y las personas interesadas se enteraron de esto a través de la prensa. Podríamos seguir así dando ejemplos, pero en este caso, se trata de las decisiones unilaterales tomadas centralmente por las instituciones.

La posibilidad de cambios unilaterales de las condiciones de los contratos individuales está prevista, lo que de hecho, favorece a la empresa. Por otra parte, esta situación ha sido el objeto del análisis por parte de la literatura dedicada a este tema.<sup>16</sup> La garantía de que las dos partes contratantes realicen las estipulaciones del contrato, radica en la responsabilidad civil, la responsabilidad de la parte contratante. También en este caso sería difícil hablar de la igualdad de derechos de ambas partes contratantes, si éstas son el ciudadano

y la empresa estatal. El código prevé el principio de remuneración en efectivo, más por otra parte este mismo hecho es la prueba de la posición desfavorable de una de las contrapartes, ya que el cliente de una empresa está interesado, sobre todo, en obtener un servicio real y la remuneración y las sanciones previstas en el contrato por lo general constituyen para él una satisfacción mínima.

No obstante, el funcionamiento eficaz de tales instituciones en la práctica tiene un carácter limitado, para no decir ilusorio. Las condiciones contractuales determinadas por las empresas —a veces también en forma de normas ministeriales— contienen, por lo general, cláusulas limitativas o inclusivas que excluyen cualquier responsabilidad de la empresa por el incumplimiento de los deberes asumidos en virtud del contrato, y así aquí también podríamos citar numerosos ejemplos. Las normas vigentes en el transporte ferroviario de pasajeros hablan de las sanciones, pero sólo con respecto a los pasajeros; sobre las sanciones relativas, eventualmente, a la empresa no se dice nada, si consideramos el párrafo en el que se excluye la responsabilidad de la empresa por pérdidas ocasionadas a consecuencia del retraso o anulación de los trenes. Tampoco la compañía aérea y la empresa del transporte urbano responden por semejantes pérdidas. Las empresas energética y de gas tampoco asumen la responsabilidad por las pérdidas surgidas como resultado de los cortes de energía. La responsabilidad de la oficina de correos y telecomunicaciones es limitada. Aun los teatros e instituciones culturales se preservan el derecho a

16 E. Letowska, *Modelos de contratos*, Varsovia, 1975., Capítulo IV.

cambiar el programa o sustituir unos artistas por otros, sin hacer caso a la importancia que los espectadores atribuyen a estos elementos. Así pues, la responsabilidad civil de la empresa queda anulada.

La imperfección de las instituciones que pueden proteger los intereses de los ciudadanos es aún más visible en la esfera del procedimiento. Conforme a la opinión general, es el tribunal quien debe velar por la realización, por ambas partes, de los compromisos emergentes del contrato; y las partes que acuden a él tienen iguales derechos. El control ejercido por un tribunal soberano es considerado como la más perfecta e imparcial garantía de la legalidad. Y por esta convicción nos guíamos al postular, ya desde hace mucho tiempo, la extensión de este control también a la esfera de las relaciones entre el ciudadano y el órgano administrativo. Pero en tal situación, ¿Cómo se debe interpretar el hecho de que una buena parte de las relaciones entre los ciudadanos y las empresas estatales monopolistas, de las cuales decimos que tienen carácter civil y no administrativo, está generalmente excluida de este control? Los asuntos objeto de nuestras deliberaciones son determinados mediante el procedimiento jerárquico —porque sería difícil decir “administrativo”— de los órganos empresariales. Así ocurre respecto a los asuntos relacionados con los seguros, transporte, telecomunicaciones, energéticos y algunos otros. Podemos agregar que las normas que rigen tales procedimientos, por lo general, sitúan al ciudadano en una posición peor que la que prevén las normas generales vigentes

dentro del procedimiento administrativo. La decisión de un órgano de la administración estatal casi nunca se ejerce antes de que adquiera el valor definitivo —al menos que no contenga la cláusula sobre una ejecución inmediata—, de modo que una apelación detiene su realización. Pero la “decisión” sobre el nivel de retribución por la energía o el teléfono tiene la sanción inmediata: la factura debe ser cancelada de inmediato, y posteriormente es posible apelar. A la luz de ello resulta que la decisión de un órgano de la administración estatal casi nunca se ejerce antes de que adquiera el valor definitivo —al menos que no contenga la cláusula sobre una ejecución inmediata— el hecho de que tales empresas pueden cobrar sus debidos mediante el procedimiento administrativo, mientras que la otra parte de la relación no tiene tal posibilidad.

Un elemento adicional que deteriora aún más la situación de las contrapartes de las empresas energéticas o de telecomunicaciones, es la introducción de los sistemas automatizados para la computación de las cuentas. El control del monto a pagar se limita, en la mayoría de los casos, al chequeo general del funcionamiento de los equipos; por lo general, se usa la fórmula: “Nuestros contadores no están dañados”. Sin embargo, las experiencias acumuladas por las partes que disponen de los sistemas automatizados, mucho más perfectos, nos señalan que los errores son nada raros; basta que cambie el voltaje o se produzca un apagón. Además, este problema tiene el carácter mucho más general, dado que el futuro de nuestra administración se basará

en la computación automática. No cabe duda que para ello necesitaremos medios de un control honrado e imparcial, y las experiencias las debemos ir acumulando a partir de ahora.

6. Estoy consciente de que las reflexiones presentadas en este trabajo tienen el carácter limitado. No se abordaron en él numerosos problemas relacionados directa o indirectamente con nuestro tema, "los aspectos de la participación de los órganos representativos locales", los cuales, en gran medida tienen que ver, dentro de su labor, con la problemática relativa a los derechos de los ciudadanos frente a la empresa, y también a las tareas que dentro de este campo se plantean ante los órganos de control estatales y sociales. Me refiero también a los aspectos relacionados con la debida representación, dentro de la cual está comprendida la defensa de los intereses del ciudadano y el perfeccionamiento de la legislación vigente en este campo, etc. Pero sería imposible abordar aquellos numerosos y tan diversos aspectos dentro de este trabajo tan corto. El objetivo de mis reflexiones es llamar la atención a los tres asuntos fundamentales. Sobre todo se trata de señalar que el problema es verdadero y de gran significado social. Mantener el silencio sobre este tema, especialmente cuando se está discutiendo el carácter de las futuras reformas económicas, sería in-

justo e incluso nocivo. Otro objetivo consiste en constatar que la diferenciación legal de esta problemática, introduciendo a la división entre la esfera sometida al derecho administrativo y la sometida al derecho civil, resultó ser poco acertada y no trajo resultados deseados. Se confirma otra vez más la tesis de que dentro de la ciencia contemporánea una tendencia socialmente acertada consiste más bien no en la selección más precisa posible de las esferas sometidas a diferentes disciplinas jurídicas, sino en un análisis integral de los fenómenos sociales, hecho desde diferentes puntos de vista, más la elaboración de un diagnóstico conjunto. Y finalmente, el tercero y quizás el más importante problema: poner de relieve el hecho de que la problemática de la democracia socialista y de la protección de los derechos cívicos dentro de un Estado socialista, no se limita a la esfera comprendida dentro del sistema de los órganos de poder y administrativos, ya que existen campos, los cuales hasta ahora no son objeto de la discusión y que merecen un análisis serio, multifacético y profundo, porque el concepto de la democracia socialista es homogéneo, al igual que lo es el sistema de las garantías de los derechos cívicos. Los medios de protección de tales derechos pueden ser diversos, pero tienen que ser reales, accesibles y eficaces, independiente mente del aspecto al cual se refieran.

# ESTADO, PLANIFICACION Y BUROCRACIA: LOS "PROCESOS DE IMPLEMENTACION" DE POLITICAS PUBLICAS EN ALGUNAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

OSCAR OSZLAK

Investigador del Centro de Estudios de  
Estado y Sociedad.  
Argentina

El tema de la vinculación entre planificación y burocracia ha sido frecuentado por los estudiosos desde una perspectiva que ha tendido a destacar la bondad de la primera y la naturaleza intrínsecamente oblicua o anómala de la segunda. El fracaso de la planificación se ha explicado por una actitud casi conspirativa de la burocracia, manifestada en su renuencia a "implementar" diligentemente los programas y políticas formulados por técnicos bien inspirados, que manejan un instrumental y un conocimiento adecuados, pero que carecen de poder suficiente para imponer sus propuestas.<sup>1</sup>

Es indudable que una mejor articulación entre ambos niveles no ocurre por otorgar

mayor poder a los planificadores<sup>2</sup> ni por aumentar el volumen de información técnica empleada en sus análisis. Tales recomendaciones tendrían el efecto de exhortaciones huecas y formalistas. Una opción, de seguro menos ambiciosa, aunque más realista, sería comenzar por establecer en qué contexto político-administrativo se inscribe la actividad de planificación y de qué modo puede incorporarse este conocimiento en la evaluación de las alternativas de política pública. A mi juicio, no se cuenta aún con un conocimiento sistematizado sobre la dinámica de las vinculaciones intraburocráticas que podrían explicar la referida desarticulación.

---

1 Para una crítica de estas posiciones véase Oszlaik (1970) y Boneo (1979).

2 Como se ha intentado reiteradamente creando ministerios de planeamiento o ubicando estos organismos dentro de la jurisdicción de la Presidencia.

A esta tarea de esclarecimiento apuntan las reflexiones que siguen, en las que trataré de aportar algunas ideas sobre el funcionamiento de los mecanismos de interdependencia al interior del aparato estatal, y sobre el real significado de los "procesos de implementación", ilustradas por la experiencia de administraciones públicas latinoamericanas.<sup>3</sup>

### RACIONALIDAD TECNICA VS. RACIONALIDAD POLITICA

Gramsci\* nos recuerda que toda actividad humana organizada tiene su propio principio óptimo de proporciones definidas. Las partes de una organización sólo pueden combinarse en ciertas proporciones fijas. Un cambio en uno de sus componentes determina la necesidad de ajustes hasta lograr un nuevo equilibrio. Por cierto, si observamos la estructura y funciones de la administración pública, encontraremos una cierta relación necesaria entre recursos humanos, materiales y financieros; entre unidades sustantivas y unidades de apoyo; entre niveles de conducción, planificación e implementación. También hallaremos ajustes recíprocamente determinados por cambios realizados entre estos diferentes componentes.

Pero la extensión de este principio físico a la organización social, que para Gramsci

tiene un carácter puramente metafórico, constituye para ciertas corrientes del pensamiento administrativo un principio básico de la acción organizada.<sup>4</sup> Más aún, de la vigencia del principio se infiere que los componentes de cualquier sistema organizado para la acción pueden combinarse anticipadamente en forma óptima, de acuerdo a un plan susceptible de "implementación".

Hasta qué punto las relaciones entre los componentes de una organización social compleja (*v.g.* la burocracia estatal) se prestan a un diseño planificado y racional o son, en cambio, producto de su propia interacción, depende sin duda de circunstancias muy variadas. Pero plantear la pregunta equivale a actualizar una vieja polémica en el análisis de políticas públicas, que hace tiempo enfrentara a "incrementalistas" (Lindblom, 1959) y "optimalistas" (Dror, 1964), y que recientemente ha sido formulada por Lindblom (1977) y Wildavsky (1979) en los opuestos modelos de "interacción social" y "reflexión intelectual" (*intellectual cogitation*).

Como otras actividades que intentan ensamblar y orientar la acción social hacia la satisfacción de determinados objetivos, la planificación se inspira claramente en el segundo modelo. Las relaciones entre los componentes del "sistema" cuya actividad

---

<sup>3</sup> En general, los ejemplos se referirán a la República Dominicana bajo el balaguerismo, al Uruguay durante el neobatillismo, y a la Argentina contemporánea.

\* Gramsci, Antonio. *The modern prince*. New York, International Publishers. 1957.

---

<sup>4</sup> La "administración científica" representa quizás el más sobrado ejemplo, pero la observación parece también aplicable a aquellas corrientes de la sociología organizacional basadas en el análisis sistemático y el estructural-funcionalismo.

se pretende planificar, se ordenan a través de procesos que parecieran tener lugar en el interior de una mente omnisciente. El control de la interacción se ejerce anticipadamente. A los actores se asignan determinadas posiciones, recursos, comportamientos, y se les guía, a través de un ejercicio intelectual del planificador, hacia aquel destino que se supone mejor consulta el interés colectivo. Es decir, se construye un sistema ideal de relaciones en el que sus distintos componentes se comportan según pautas y criterios previamente especificados. Si los comportamientos responden a estas pautas y criterios se supone que la productividad o desempeño del sistema se habrá maximizado.

Hasta aquí el procedimiento es legítimo y se ajusta al modo en que habitualmente se construyen modelos. Los problemas comienzan cuando estos modelos se prescriben como estados deseables. En tales casos, se convierten en patrones de referencia y medición a efectos de constatar el grado en que el "sistema real" se aparta del estado deseable. Toda desviación, carencia u obstáculo, toda "anormalidad" ocurrida en el "proceso de implementación", aparece, desde esta óptica, como un signo de patología que conspira contra la materialización del modelo especificado conceptualmente (Oszlak, 1976). La generalización de estas falencias se ve entonces como causa del fracaso de la planificación.

Si la reiterada experiencia planificadora de los países capitalistas periféricos regis-

tra una abrumadora mayoría de fracasos (Waterston, 1965), ¿qué es lo que explica su continuada vigencia? ¿Qué papel cabe asignarle en la formulación de políticas públicas? En realidad, como señala Wildavsky (1979), la planificación no persiste tanto por lo que consigue como por lo que simboliza: racionalidad. Los esfuerzos de los planificadores son presuntamente mejores que los de los demás, porque resultan en propuestas de política sistemáticas, eficientes, coordinadas, y consistentes. Términos como éstos revelan la superioridad de la planificación pues, al igual que la "mano invisible" de la economía clásica, proporciona un mecanismo de control social que permite regular en forma óptima la asignación de valores en la sociedad. Su virtud reside entonces en que corporiza criterios universales de elección racional.

Los planificadores fracasan porque pretenden, aunque no lo planteen así o no estén conscientes de ello, influir un juego, la política, que se rige por reglas diferentes. Nada más ajeno a la política que las premisas de neutralidad valorativa, racionalidad sustantiva y certidumbre propias de la planificación. El solo hecho de desconocer esta circunstancia torna a la planificación inaplicable. Fracasa porque el conocimiento que maneja es limitado, y, por lo tanto, sus opciones son impracticables; y fracasa también porque su poder efectivo es escaso, y, por lo tanto, su capacidad de forzar la materialización de esas opciones es reducida.

Pero el "fracaso" de la planificación es

el "éxito" del sistema que pretende orientar; un sistema —un Estado capitalista— que se resiste a alterar su dinámica para adecuarla a designios interacciones contenidos en una formulación abstracta; peor aún: que los ignora o, a lo sumo, los emplea retóricamente para legitimar, mediante recursos mistificadores, un orden social muy diferente al prescrito.

La planificación pretende reedificar una realidad compleja mediante supuestos simplificatorios. Intenta adoptar una razonabilidad ajustada a criterios técnicos allí donde el comportamiento se manifiesta en conflicto, negociación y compromiso. Cuando reconoce su impotencia, trata de aumentar su relevancia reduciendo sus pretensiones, aunque en cierto modo perdiendo en el intento su verdadera esencia. Por ejemplo, proponiendo "planes anuales", para aumentar el control sobre sus variables; "planes adaptativos", para reducir la necesidad de predicción; "planes indicativos", para renunciar preventivamente a una coerción de cualquier modo improbable. Incrustada entre un "nivel político" en el que presuntamente se decide "qué hacer" y un "nivel administrativo" en el que, también en forma supuesta, "se hace" lo decidido, la planificación asume con ingenuidad el "cómo, cuándo y dónde hacerlo", sin reparar en que el supuesto proceso de desagregación normativa que va del "deber ser" al "ser" es, en realidad, un proceso de agregación conflictiva y racionalización *post-hoc*.

Lo que las instituciones estatales hacen no es estrictamente traducir en acción (o "im-

plementar") el contenido de un conjunto de normas. Su actividad refleja más bien intentos por compatibilizar los intereses de sus clientelas, y los suyos propios, con aquéllos sostenidos en sus "proyectos políticos"<sup>5</sup> por regímenes que sucesivamente se alternan en el control del Estado. Todo nuevo régimen no sólo se propone alterar la relación de fuerzas en la sociedad, en consonancia con su concepción política y la necesidad de consolidar sus bases sociales de sustentación, sino también la existente en el interior del aparato estatal. La materialización de un proyecto político exige actuar sobre (y a través de) una estructura burocrática *preexistente*. En la medida en que la necesidad política requiere alterar jurisdicciones, jerarquías y competencias o afectar "derechos adquiridos" o situaciones de poder establecidas dentro del aparato estatal, es previsible que se generen resistencias y se susciten comportamientos que tenderán a desvirtuar o atenuar el sentido de las decisiones o acciones emprendidas.

Al privilegiar determinados sectores e intereses, todo nuevo proyecto político interioriza en el aparato estatal nuevas tensiones, en tanto concede privilegio automáticamente a ciertos organismos y programas

---

5 Sería erróneo atribuir a una clase o sector de la sociedad la imaginación, coherencia y, sobre todo, capacidad hegemónica, necesarias para hilvanar un proyecto político o modelo de organización social con el cual lanzarse a la toma del poder y la ocupación del Estado para materializarlo. Al emplear este término se alude más bien a la posibilidad de detectar, sin suponer voluntarismo de los actores, los elementos normativos sub-

oficiales en detrimento de otros. Las políticas que traducen esa voluntad sesgada del régimen originan, dentro de la burocracia, un gran número de reacomodamientos y ajustes derivados de la variable inclinación o posibilidades objetivas de sus diversas unidades en el sentido de materializar tales políticas. Sus comportamientos tienden entonces a ajustarse más a la racionalidad dictada por los intereses que defienden, que a la lógica de la decisión política que los afecta, a menos que la coerción aplicada o las "compensaciones" otorgadas modifiquen sus inclinaciones. A su vez, estos comportamientos adaptativos, vistos desde el "nivel político" como "resistencias", "inercias" o "patologías", repercuten sobre las políticas del régimen gobernante induciendo, también, comportamientos adaptativos que procuran superar las desviaciones o bloques burocráticos.

Si aceptamos este planteamiento, conveniría examinar más detenidamente cómo se manifiesta esta dinámica intraburocrática y cuál es el papel reservado a la planificación en su desarrollo.

## DIFERENCIACION, INTEGRACION E INTERDEPENDENCIAS

La actividad del Estado puede concebirse

yacentes a la praxis social, es decir, las pautas a las que se ajustan efectivamente las relaciones de producción, la asignación de recursos productivos, la distribución del excedente social, la organización y ejercicio del poder político o la propiedad de los medios de producción. En la medida en que estas pautas conforman un marco normativo de la acción social, pueden interpretarse, con las salvedades expuestas, como el proyecto político de la coalición dominante.

como un proceso de creciente expropiación, por parte de organismos públicos especializados, de ámbitos de acción que son propios de la sociedad civil. La burocracia se reproduce y expande en tanto tiende a convertir intereses "comunes" o "civiles" en objeto de su actividad, y, por lo tanto, en objeto de "interés general". (Oszlak, 1978) Como instancia de articulación y dominación de la sociedad, el Estado condensa y refleja sus conflictos y contradicciones a través tanto de las variables tomas de posición (o políticas) de sus instituciones, como de la relación de fuerzas existentes entre éstas. Si visualizamos el ámbito institucional del Estado como una privilegiada arena de conflicto político, donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas,<sup>6</sup> concluiremos que su fisonomía y composición no pueden ser sino un producto histórico, un "resumen oficial" de la sociedad civil como lo caracterizara Marx. La naturaleza de su aparato administrativo y productivo se ve afectada por las vicisitudes de esa permanente lucha intraburocrática, expresión a su vez de otros enfrentamientos sociales.

El aparato estatal no es, pues, el resultado de un racional proceso de diferenciación estructural y especialización funcional. Su formación generalmente describe, más bien, una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos

6 Para un desarrollo de estos conceptos, véase Oszlak y O'Donnell (1974).

de diferentes estrategias y programas de acción política. Los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se suceden en el poder tienden a manifestarse, en el interior del aparato estatal, en múltiples formas organizativas y variadas modalidades de funcionamiento cuya cristalización es en buena medida producto de las alternativas de los conflictos sociales dirimidos en esta arena.

Una de las consecuencias de este proceso es la introducción en el aparato estatal de un alto grado de incoherencia y rigidez, debido al inevitable "arrastre" de personal y organismos cuyos intereses u orientaciones pueden resultar poco compatibles con el programa de acción del gobierno en turno. La supervivencia de los mismos pasa a depender especialmente de consideraciones adscriptivas, cálculo político y criterios de legitimación *ad-hoc*, más que de criterios de desempeño o logro, lo que trae aparejado un bajo grado de articulación funcional entre estas unidades y aquellas que sirven como eje de la acción estatal.

En consecuencia, plantear el problema de la integración y consistencia interna del sector público exige reconocer un pasado histórico en el que sucesivas definiciones y replanteos, esquemas organizativos y reestructuraciones, acaban por conformar un sistema híbrido y poco flexible, no fácilmente subordinable a los objetivos y directivas del régimen gobernante. Ello explica los esfuerzos de cada nuevo elenco gubernamental por aumentar el grado de congruen-

cia entre sus objetivos programáticos y la disposición y capacidad operativa del aparato estatal para materializarlos. Por lo general, tales esfuerzos se manifiestan en acciones correctivas que adoptan formas inagotables, tales como la ampliación del número de cargos superiores de confianza, o el reemplazo de sus titulares, la creación de organismos paraestatales, la jerarquización de determinadas funciones o cargos, el desvío de recursos hacia ciertas áreas que de pronto resultan prioritarias, la deliberada superposición de jurisdicciones o atribuciones o el liso y llano desconocimiento de normas y procedimientos formalmente sancionados.

De aquí se derivan de inmediato algunas consecuencias analíticas y operativas que es necesario reconocer:

1. El Estado ya no puede concebirse como una entidad monolítica al servicio de un proyecto político invariable, sino que debe visualizarse como un sistema en permanente flujo, internamente diferenciado, sobre el que repercuten también en forma diferenciada demandas y contradicciones de la sociedad civil.<sup>7</sup> El proceso de reacomodación interna requerido para responder a clientelas diversificadas, en el que las unidades estatales tratan de preservar y promover sus respectivos intereses y programas, supone en cierto modo reproducir en el seno del aparato estatal el proceso de negociación y compromiso,

---

<sup>7</sup> Este argumento se expone más detenidamente en Oszlak, 1977.

de alianzas y enfrentamientos, que se desarrolla en el ámbito de la sociedad. Por cierto, en ambos planos se establecen relaciones de fuerza en las que prevalecen determinados sectores sociales y unidades estatales cuyos intereses y propensiones guardan entre sí una positiva, aunque variable, correlación. Pero ello no evita la necesidad de efectuar concesiones, respetar autonomías de hecho o reconocer privilegios e influencias que la propia lucha intraburocrática va generando en el aparato estatal.

2. La fluidez de los ajustes internos y, sobre todo, la aparente irracionalidad de los arreglos estructurales y funcionales resultantes, tienden a ser considerados superficialmente como desviaciones respecto de un modelo ideal al que se atribuye determinadas propiedades de coherencia y efectividad. En otras palabras, cuando se observan sistemas de personal que no funcionan, esquemas de autoridad que no se respetan, organismos cuyas competencias se superponen a programas a los que no se asignan recursos en cantidad y calidad suficientes, se tiende a considerar que estos hechos son reflejo o consecuencia de comportamientos desviados e irrationales, que ensanchan la brecha entre los esquemas de organización y funcionamiento reales y los esquemas que la razonabilidad técnica, e incluso el sentido común, estiman como consistentes y eficaces. En todo caso, no se advierte que cualquier modelo ideal contiene elementos valorativos y que si se le utiliza como patrón de referencia para observar la realidad, puede señalar

patologías que sólo son tales a partir de las premisas normativas del modelo.

3. Las dos observaciones precedentes plantean, tanto al planificador como al reformador administrativo, una disyuntiva crucial, ya que según se observen los procesos históricos concretos o los criterios técnicos formales, la perspectiva y el sentido de los cambios a propiciar en el aparato estatal varían fundamentalmente. Centrar la atención sólo en la experiencia histórica puede conducir a un cierto fatalismo, en tanto se considere que todo intento de aumentar la capacidad de gestión del Estado generará oportunamente (*v.g.* cuando el régimen "en turno" ceda su lugar a otro de signo diferente) nuevas rigideces y contradicciones. Asimismo, un enfoque puramente técnico que desconozca los antecedentes históricos y las restricciones contextuales a la acción del Estado, puede acabar en propuestas formalistas, ajustadas quizá a las prácticas y concepciones generalmente aceptadas por las disciplinas administrativas, pero desvirtuadas por la especificidad y grado de dificultad del contexto en el que se pretenda aplicarlas.

Resumiendo, el origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales reflejan intentos de resolución de la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el contradictorio desarrollo de una sociedad que se fracciona y se torna compleja paralelamente. Pero las sucesivas adiciones y segmentaciones tienden a producir una dispersión institucional inmanejable. Libradas a su propia dinámica, las unidades

estatales orientan su actividad de acuerdo con estrechos criterios sectoriales o funcionales, que pierden a menudo de vista intereses y valores sociales más trascendentes. De aquí la necesidad de integración, expresada en intentos deliberados por conciliar objetivos, coordinar esfuerzos y, sobre todo, preservar el sentido de dirección de la actividad desarrollada por subconjuntos de unidades vinculadas por alguna forma de interdependencia.

Diferenciación e integración son procesos que se suponen recíprocamente y su dinámica marca las transformaciones estructurales de toda organización compleja.<sup>8</sup> La diferenciación estructural supone complejidad creciente: especialización funcional y creación de ámbitos de actividad relativamente autónomos. La integración intenta contrarrestar esta tendencia mediante la coordinación de funciones, el ordenamiento jerárquico del proceso decisorio y el manejo centralizado de recursos.<sup>9</sup> La planificación que ahora quiero reincorporar al análisis luego de esta larga desglosión, es un instrumento de integración en tanto intenta coordinar actividades y asignar racionalmente recursos. Pero sus posibilidades en tal sentido dependen de que las unidades diferenciadas mantengan entre sí relaciones de interdependencia. Es decir, sólo puede haber planificación si

previamente existe o puede ensamblarse, consensual o coercitivamente, un sistema.

¿Qué presupone la existencia de un sistema cuando nos referimos al aparato estatal? ¿Qué condiciones deben satisfacerse para que quede configurado? En principio, que exista un conjunto de organizaciones vinculadas entre sí a través de alguna forma de interdependencia, de modo que el comportamiento de cada una esté supeditado al comportamiento de las restantes. Si observamos la naturaleza de las relaciones mantenidas entre las partes, podemos distinguir entre interdependencias de carácter funcional, jerárquico y presupuestario (o material). A través de estas diferentes formas de relación se canalizan los tres flujos básicos que dan vida a un sistema organizacional, vale decir: actividades, poder (o autoridad) y recursos.

Dos o más organizaciones son *funcionalmente interdependientes* cuando las actividades o productos de una de ellas sirven como insumos para la actividad desarrollada por la(s) otra(s). *Interdependencia jerárquica* es la que se establece entre unidades comprendidas en una relación de subordinación—supraordenación, que implica la sujeción de unas a la autoridad legítima de otras. Por último, la *interdependencia material o presupuestaria* existe entre aquellas organizaciones que obtienen recursos de una fuente común y compiten entre sí por su obtención.

Formalmente, la estructura y funcionamiento de cualquier burocracia pública prevé relaciones de interdependencia de estos tres

8 Véase al respecto Lawrence y Lorsch (1967).

9 El empleo en administración pública de las dicotomías centralización—descentralización o concentración—desconcentración, constituyen categorizaciones que simplifican excesivamente procesos que, como veremos, son mucho más complejos.

tipos. El organigrama es un ejemplo de interdependencia jerárquica. El presupuesto, de interdependencia material. El "sistema de ciencia y tecnología", de interdependencia funcional. Sin duda, se trata de construcciones ideales, donde se dibujan las redes circulatorias de autoridad, recursos y actividades que alimentan las relaciones intraburocráticas. La planificación toma estos flujos y estas redes de circulación formales como datos. Son su patrón de comparación con la realidad. Desde su ángulo, toda discrepancia se ve como "distorsión" o "desviación".<sup>10</sup>

Sin embargo, las relaciones que efectivamente se establecen en los diferentes planos de interdependencia no siempre se hallan debidamente reflejadas en su formalización normativa. El modelo de funcionamiento real tiende a distanciarse de lo que indican la legislación y los organigramas. Es el resultado de una práctica cotidiana que se ma-

nifiesta en comportamientos adecuados a los fines perseguidos por cada actor —individuo, unidad, institución— dentro de las restricciones impuestas por el sistema normativo aplicable a la situación. Los grados de libertad para decidir en cada caso varían de actor en actor, según su ubicación jerárquica, legitimidad y capacidad de movilizar recursos. Por lo tanto, la existencia de grados variables de discrecionalidad, es decir, de posibilidades objetivas diferentes en cuanto a observar o no las normas y procedimientos prescritos, tenderá a producir asimetrías en las interacciones intraestatales, distorsionando el esquema organizativo formalmente establecido.

¿Cómo se manifiestan estas relaciones asimétricas? El *poder de decisión* es la capacidad que un cierto actor posee para disponer sobre los fines y medios que darán contenido a un determinado campo de la acción social. Cuando se afirma, por ejemplo, que bajo

---

10 Despues de todo, ¿por qué razonar de otro modo? Un examen somero de los organigramas del sector público de la mayoría de los países latinoamericanos no depara, en general, mayores sorpresas. En casi todos se produce la clásica división tripartita de poderes, aun cuando razones históricas o de otra índole expliquen variaciones en la integración, funciones o dependencias de algunos organismos comprendidos bajo la jurisdicción de cada poder. Dentro del ejecutivo, las unidades se distribuyen entre una administración centralizada, un sector de empresas públicas y un conjunto de organismos descentralizados, siguiendo también una modalidad que se ha impuesto en la mayoría de los países de la región. Podrá quizá advertirse a veces una cierta hipertrofia del sector constituido por los órganos de la Presidencia; podrán quizás notarse superposiciones entre las funciones que presumatamente corresponden a ciertas unidades; podrá pensarse que el sector de empresas públicas no guarda

relación, por su importancia, con el desarrollo de las fuerzas productivas o con la orientación ideológica del régimen gobernante. Pero todas estas observaciones remiten el análisis a un plano en el que seguramente podrán presentarse argumentos técnicos que convaliden la solución estructural o funcional elegida. Examinemos ahora las descripciones de funciones, organización, autoridades y recursos previstos por las normas vigentes para cada organismo. Consultemos además las políticas de personal, los procedimientos fijados para la asignación de recursos financieros, las normas sobre control, suministros, información y otras disposiciones que regulan los flujos de actividades y recursos, y las relaciones de autoridad en el sector público. Del examen de estos antecedentes resultarán con seguridad esquemas organizativos relativamente coherentes que, con pocas excepciones, se ajustarán a las exigencias de los modelos formales prescritos por la técnica administrativa.

el gobierno de Balaguer el poder ejecutivo dominicano concentraba el poder de decisión para organizar y hacer funcionar el aparato estatal, no se parte de una evaluación del ordenamiento jurídico-institucional del Estado ni de una lectura fiel de las declaraciones de intención de ese gobierno. La afirmación se basa en una crítica observación del proceso decisivo real que tenía lugar en el interior del Estado. Este proceso revela por cuáles conductos se incorporaba o designaba personal y quién determinaba su asignación; cómo se obtenía los recursos, en virtud de qué criterios se afectaban y quién lo disponía; de qué manera surgían nuevas iniciativas en materia de proyectos y actividades y cómo se aprobaran. En cada uno de estos procesos podía advertirse una activa intervención presidencial con alto grado de discrecionalidad, a pesar de que paralelamente existía un cuerpo de normas e intenciones formales que fijaban puntualmente atribuciones y procedimientos a contrapelo de los comportamientos reales.

Estas contradicciones permiten suponer la existencia de conflicto entre los actores que, respectivamente, ven extendidas y restringidas sus áreas de decisión autónoma. Cómo se resuelve el conflicto depende de la índole de la cuestión suscitada y de los recursos que cada parte está en condiciones de emplear. Pero es evidente que alrededor de cualquier atribución, aunque sólo sea formal se crean derechos y expectativas y, en la medida en que éstos se vean desvir-

tuados o insatisfechos, se producirá una tensión que la parte afectada procurará superar apelando a la forma de comportamiento adaptativo que las circunstancias le permitan.

De aquí nace un juego inagotable de ajustes mutuos, en el que, dada la desigual relación de fuerzas de los actores que participan, aquéllos que no pueden oponer una resistencia eficaz al desconocimiento o avasallamiento de sus prerrogativas formales, intentarán compensar la pérdida optando por reforzar otras áreas de comportamiento que abren nuevos frentes de contradicción. Esto significa que la brecha entre comportamientos prescritos y reales no se produce únicamente por la acción de quien desconoce las interdependencias formales, sino que se ve ampliada por las reverberaciones que este desconocimiento provoca. En otras palabras, si las exigencias de la praxis política llevan al Poder Ejecutivo a desprenderse del "lastra" que supone un esquema de organización formal demasiado rígido para los fines perseguidos, los que resulten afectados buscarán a su vez recuperar o compensar de algún modo las atribuciones o ventajas perdidas.<sup>11</sup>

Desde la perspectiva de un planificador o de un reformador administrativo, interesaría entonces establecer cuáles son los móviles y manifestaciones típicas de estos comportamientos adaptativos en los diferentes planos de interdependencia.

---

11 Por ejemplo, no asumiendo responsabilidades, reduciendo su dedicación habitual, utilizando en su beneficio en tiempo pagado por el Estado, bloqueando el proceso decisivo, etc.

## INTERDEPENDENCIAS FUNCIONALES

Comencemos por las relaciones de interdependencia funcional. En cualquier organización compleja, si una o más de sus unidades deja de producir adecuadamente, y por lo tanto reduce su contribución al conjunto, la vulnerabilidad global aumentará en forma correlativa. Esta proposición, que es válida para las organizaciones en abstracto, no es necesariamente aplicable a la burocracia pública considerada en su conjunto. Si bien, muchas de sus unidades exhiben bajos niveles de desempeño en relación con las metas o demandas que supuestamente deben satisfacer, la estabilidad de la burocracia como sistema no se ve casi alterada. La adaptación (*v.g.* reorganización, intervención) o supresión de la unidad y, si fuera necesario, la transferencia de sus funciones a otras unidades especialmente creadas y a menudo superpuestas con aquélla, constituyen formas corrientes de resolver problemas de desempeño ineficaz. Esto significa que la capacidad adaptativa es tal que la interdependencia se convierte en un requisito funcional más formal que efectivo. Aun en los casos de adaptación ineficiente, la burocracia posee la capacidad de transferir vulnerabilidad, sea al régimen político de turno o a los ocupantes de posiciones sujetas a designación política.

Estas condiciones reducen la importancia de la interdependencia funcional y tornan la coordinación casi innecesaria. Las unidades burocráticas pueden así adoptar políticas, establecer metas o desarrollar ac-

tividades en forma relativamente autónoma, dentro de compartimientos estancos, aun cuando éstas se encuentren funcionalmente eslabonadas con las de otras unidades. Ello explica las dificultades a que se enfrentan organismos "articuladores" cuando se proponen orientar las actividades de unidades ejecutoras comprendidas dentro de determinados sectores o "finalidades".<sup>12</sup> También pone de relieve la ingenuidad de los planificadores, cuando pretenden construir subsistemas a partir de la delimitación de áreas funcionales, como si éstos en efecto funcionaran como tales.<sup>13</sup>

A menudo, las distorsiones en las interdependencias funcionales resultan de una deliberada política del máximo ejecutivo, tendiente a redefinir, según convenga a las circunstancias, el papel que cada organismo

12 Tal la experiencia del Ministerio de Industria y Comercio del Uruguay o de la Corporación de Empresas Estatales de la Argentina, instituciones que se abstuvieron o fracasaron en coordinar las actividades de las empresas públicas de mayor magnitud, pese a sus poderes constitucionales o legales para intervenir en la fijación de políticas de las empresas dependientes de su jurisdicción. Igualmente infructuosa fue la experiencia de las Secretarías y Consejos de Ciencia y Tecnología constituidos en Argentina para orientar la acción gubernamental en esta área funcional.

13 Es el caso del Sistema de Ciencia y Tecnología (SCT) argentino, cuyas fronteras estarían determinadas por lo que en la jerga oficial se conoce como la "finalidad Ciencia y Técnica". En la práctica se recorren las listas de instituciones del sector público o se consultan los organigramas, a fin de establecer, por sus características, cuáles son susceptibles de formar parte del "sistema". El criterio de inclusión o exclusión está determinado por la finalidad. Así, en la medida en que un organismo público dedique preponderantemente sus recursos al logro de objetivos que caben bajo el impreciso rubro "creación, difusión, promoción

desempeñará dentro del programa general de actividades del Estado. Esto supone, de hecho, un desplazamiento de objetivos y una nueva estratificación al interior del aparato estatal, ya que la jerarquía de la función desarrollada de manera efectiva, puede pasar a tener poca relación con el rol formalmente asignado. Los mecanismos utilizados son múltiples, pero su efecto práctico se traduce en la priorización o marginamiento de diversos organismos. En forma alternativa, ello se logra superponiendo competencias, restando recursos, creando instancias de decisión paralelas o *ad hoc*, reduciendo atribuciones y funciones o descalificando públicamente la actuación de determinados funcionarios o unidades.

Las manifestaciones visibles de estas acciones son muchas veces rotuladas como

---

o coordinación de la ciencia y la tecnología", entra automáticamente a formar parte del "sistema". La "finalidad Ciencia y Técnica" constituye entonces una formal categoría de planificación y presupuesto, cuya contrapartida empírica es un ramillete más o menos arbitrario de programas que se hallan a cargo de instituciones estatales convencionalmente consideradas como "científico-técnicas". Se trata, como vemos, de un "agregado" construido inferencialmente a partir de una realidad preexistente. Ni siquiera, de un sistema "racional" deducido a partir de una finalidad deliberada. En condiciones ideales de apoyo político, legitimidad social, flexibilidad administrativa y recursos abundantes, sería posible "deducir" (desagregar) un SCT partiendo de una finalidad explícita y concretamente definida (v.g. de una verdadera política CCT). Lo habitual, en cambio, es "armar el sistema" a partir de un conglomerado existente al cual se descomponen según categorías predeterminadas. Por supuesto, así como los sistemas "inferidos" son por lo general el resultado de un prurito cartesiano de los planificadores, los sistemas "deducidos" son producto de útopicas visiones de los reformadores sociales (Oszlak, 1976).

"duplicación de funciones"; v.g. actuación simultánea de dos o más instituciones en similares ámbitos de actividad y competencia. Si el problema se redujera a una simple superposición, la solución técnica se limitaría a restituir el equilibrio funcional a fin de evitar el innecesario dispendio de recursos o la generación de eventuales conflictos entre los organismos que intervienen. Aun cuando constatáramos que la superposición existe, no habríamos siquiera rozado el aspecto esencial del problema. Superposiciones, marginamientos, apoyos diferenciales u otras formas de acción del poder central deben analizarse a la luz de los fines generales que guían la actividad del Estado en cada coyuntura histórica y de las necesidades o restricciones que ellos crean en términos de las formas organizativas que el aparato estatal adoptará para su consecución. Si bien, las formas de acción variarán en cada caso, en conjunto buscarán tornar más "malleable" un aparato burocrático propenso a la rigidez, corrigiendo aquellas "inercias" que resultan contradictorias con los objetivos del proyecto político dominante.

Desde esta perspectiva puede comenzarse la reinterpretación de ciertas deficiencias funcionales habitualmente consideradas patológicas, tratando de comprender su racionalidad más allá de los parámetros fijados por un criterio estrictamente técnico. Para ello, es preciso despajarse de ciertos apriorismos que han conseguido sesgar el juicio de los especialistas, llevándolos a postular como meta deseable la vigencia de un esquema

de funcionamiento burocrático en el que las parcelas de actividad se cortan siguiendo las líneas punteadas de un presunto modelo racional de división del trabajo.

La existencia de ciertos organismos públicos se justifica, no tanto por el cumplimiento del rol formalmente encomendado, sino por aquél que ha conseguido definir a partir de su inserción en un medio burocrático conflictivo. Cada organismo busca espacio funcional —en términos de Thompson (1967), trata de legitimar un dominio sobre una parcela de la actividad estatal— y a través de este proceso puede acabar sirviendo a un objetivo muy diferente al que le fue originalmente confiado. Cuando su misión exige incurrir en áreas funcionales en parte reivindicadas por otros organismos, el probable conflicto acaba por lo general esterilizando la propia función.<sup>14</sup>

Sin embargo a veces, la “superposición” y el conflicto entre organismos puede tener apreciables ventajas. Por ejemplo, cuando desde una instancia de decisión superior del Estado, se prefiere evitar el desgaste de intervenir como parte, esperando a que se decanten las posiciones y se pueda asumir, de ser necesario, una función arbitral.<sup>15</sup> Esta estrategia permi-

te “medir fuerzas”, evaluar los recursos y apoyos que cada unidad puede movilizar en su enfrentamiento. Por lo general, el predominio de una u otra posición o el compromiso al que se arribe, reflejará implícitamente la política de esa instancia superior, pero su intervención no será neutra, ya que en la resolución del conflicto habrán pesado, entre otras variables, los recursos presupuestarios que se hubieran asignado a cada unidad, la calidad del personal que cada una hubiera conseguido atraer, las variables manifestaciones de confianza prodigadas desde el gobierno a diferentes funcionarios u organismos y el peso de los actores sociales que se hubieran movilizado detrás de cada parte, así como su ubicación respecto de la coalición dominante.

El grado de conflicto que puede suscitarse a raíz de la superposición de funciones y el modo en que aquél afecta a cada unidad involucrada dependen también de la extensión que la franja de actividad o jurisdicción, común a dichas unidades, representa dentro de sus respectivos dominios. Para expresarlo con un ejemplo, cuando a fines de los años 60 la República Dominicana obtuvo un considerable financiamiento externo para el fomento industrial, en lugar de canalizarse estos recur-

14 Son innumerables los ejemplos de organismos suprimidos o reducidos a una existencia puramente vegetativa debido a resistencias y conflictos con otras instituciones funcionalmente vinculadas. Es el caso de algunos centros de investigación del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) en Argentina (Oszlak, 1980).

15 Desde su creación, CEDOPEX (Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones) estuvo condenado a intervenir en una área de actividad parcialmente reivindicada por el Banco Central de la República Dominicana. En CEDOPEX se consideraba que la insti-

tución no podía cumplir cabalmente con su misión mientras no le fuera posible atacar el conjunto del problema del comercio exterior. Pero en tanto el Banco Central no resignara su competencia sobre la fijación de la política de divisas, eje del intercambio comercial, resultaba difícil que CEDOPEX pudiera orientar con efectividad la política de exportaciones. No obstante para el gobierno, este organismo sirvió como contrapeso para “frenar los excesos del Banco Central”, según lo expresara un funcionario del Centro.

sos por intermedio de la Corporación de Fomento Industrial (CFI), se optó por crear un Fondo de Inversiones en Desarrollo Económico (FIDE), confiándose su administración al Banco Central. Si nos atenemos a la asignación formal de competencias, la CFI era la entidad a la que le hubiera correspondido intervenir, pero una historia de desaciertos de esta institución, unida al mayor control que el sector privado podía ejercer a través de la Junta Monetaria sobre el destino del FIDE y a las exigencias de organismos como la AID y el BID, pesaron como factores desencadenantes de la solución elegida. Para el Banco Central, la administración del FIDE representó una actividad secundaria respecto de sus variadas e importantes funciones. Para la CFI, en cambio, la pérdida de esta oportunidad de convertirse en el principal agente financiero del desarrollo industrial le significó quedar relegada a un segundo plano del que no consiguió resurgir. Podemos suponer que los conflictos que pudieron haberse producido a raíz de esta situación, debieron haber repercutido mucho más fuertemente sobre la CFI cuyas posibilidades de crecimiento se veían comprometidas, que sobre el Banco Central, para el cual la significación de este fondo no resultaba crucial.

El ejemplo precedente pone de manifiesto otra arista aún no explorada del problema. Me refiero a la progresiva invasión o absorción de ciertas áreas funcionales por parte de organismos cuya misión se desarrolla principalmente en otros ámbitos. El caso recién comentado del Banco Central es paradigmático

en este sentido, ya que se trata del organismo que quizás más ha ejercido esta suerte de "imperialismo burocrático". Por lo general, los avances sobre nuevas áreas no se producen mediante el despojo liso y llano de funciones sobre las que otros entes ejercen competencia, sino más bien expandiendo la frontera del área de que se trate, toda vez que cambios en la calidad de la demanda de un servicio o de nuevos recursos abren esa oportunidad.<sup>16</sup>

Resulta obvio que el "imperialismo burocrático" no es un fenómeno autogenerado ni depende solamente de la voluntad o recursos del organismo "invasor". Se trata de un fenómeno consentido, e incluso fomentado, por el propio poder ejecutivo, aun cuando son variadas las motivaciones que pueden inspirar tal actitud. Es posible que el organismo que tiene competencia legal sobre una cierta área 1) carezca de la idoneidad, liderazgo o confianza presidencial para encarar un proyecto innovador o ambicioso; 2) esté controlado por miembros de la oposición, existiendo el temor de que ello entorpezca y desvirtúe la ejecución de un determinado proyecto; o 3) no cuente con el apoyo de organismos interna-

---

16 Al ejemplo del fondo FIDE podría acondicionarse algunos otros en los que el Banco Central también fue protagonista. A raíz de la decisión del Banco Mundial de financiar un proyecto para promover la cría de ganado, se dispuso en un momento dado la creación de una División de Ganadería en el Banco Central. En esa ocasión se planteaban como sedes alternativas del proyecto la Secretaría de Estado de Agricultura, el Banco Agrícola o el propio Fondo FIDE del Banco Central. La decisión de crear en el Banco una nueva división implicó, por supuesto, la invasión de un nuevo

cionales o sectores económicos con peso político significativo. Correlativamente, existen organismos que gozan de la confianza técnica y política necesarias, que concentran el personal de más alto nivel profesional y que obtienen, en consecuencia, los recursos financieros y el aval político requeridos para avanzar sobre nuevas áreas de actividad, a despecho de los organigramas y las interdependencias funcionales o jerárquicas previstas.

Casi por definición, el "imperialismo burocrático" impone dentro del sector público una modalidad de funcionamiento excluyente, en la que diferentes organismos resultan marginados o discriminados. Pero esta situación marginal no deriva necesariamente de la paralela existencia de unidades "imperialistas" ni de las carencias y limitaciones de los organismos discriminados a las que hacía referencia. Numerosos organismos técnicos del Estado gozan muchas veces de la confianza presidencial y del apoyo de organismos internacionales, no obstante lo cual no logran eslabonar funcionalmente las actividades que desarrollan con las políticas adoptadas por el gobierno. En experiencias

---

campo de actividad, pero la vía elegida para esta expansión no significó la disputa de un ámbito de tareas ya desarrolladas por otros organismos sino la ampliación de este ámbito dentro de la misma área funcional. Algo similar ocurrió con un proyecto conjunto BID/Banco Mundial en materia de turismo, donde a pesar de existir organismos gubernamentales especializados en esta área (inclusive dentro de la propia Presidencia de la República, como es el caso de la Dirección Nacional de Turismo) se optó por crear una división especial de turismo dentro del Banco Central.

como las del balaguerismo, estos casos expresan típicamente el contraste entre el fundamento legal-racional que legitima la existencia de un sector técnico especializado dentro del aparato estatal y la orientación patrimonialista del régimen. Por otra parte —y esto resulta común a otras experiencias— la racionalidad técnica que inspira los esquemas e iniciativas de dichos organismos son a menudo incompatibles con las exigencias de racionalidad política que guían concretamente la acción del gobierno. Basta vislumbrar las consecuencias probables de algunas propuestas típicas planteadas por ciertos organismos técnicos, para apreciar el grado de contradicción que introducirían en la gestión estatal.

Dentro de un contexto de relaciones intraburocráticas donde las vinculaciones informales y los lazos de obligación personal recíproca constituyen mecanismos insustituibles para la reducción de incertidumbre, parece incongruente apoyar organismos cuyos objetivos formales consisten, precisamente, en eliminar incertidumbre aumentando la transparencia de las relaciones dentro y entre niveles operativos del Estado: planes de desarrollo en los que los objetivos generales —en parte, necesariamente incompatibles con el proyecto político— son especificados, cuantificados y temporalmente programados hasta el nivel de desagregación más concreto; esquemas de administración de personal donde el ciclo vital de funcionario público se encuentra puntilosamente previsto. o programas de reforma administrativa

que al plantear propuestas racionalizadoras y eficientistas, tiende a rutinizar las interdependencias funcionales, jerárquicas y presupuestarias.

El análisis de los comportamientos adaptativos del poder ejecutivo en el área de las interdependencias funcionales, quedaría incompleto si no se hiciera referencia al papel desempeñado por los organismos *adhoc* o paraestatales, que complementan o sustituyen muchas de las funciones desarrolladas por la burocracia "establecida". Con pocas excepciones, se trata de unidades pretendidamente efímeras, no incorporadas formalmente a la estructura orgánica del aparato estatal, cuyo objetivo es resolver ciertas demandas puntuales o situaciones críticas que, se considera, las unidades preexistentes no están en condiciones de afrontar. Los criterios que determinan su creación responden a consideraciones muy variadas: 1) coordinación requerida por la proliferación de unidades ejecutoras con funciones o áreas de responsabilidad superpuestas frente a la cuestión a resolver; 2) necesidad de superar o evitar conflictos que pueden cancelar mutuamente los esfuerzos de los organismos con competencia en la crisis o demanda planteada; 3) incapacidad o inflexibilidad de la estructura existente para ajustar su funcionamiento a las características de la demanda; 4) necesidad de quitar o limitar funciones a determinados entes, transfiriéndolas a la esfera de influencia de organismos paraestatales donde el control presidencial o de ciertos

intereses corporativos puede ser mayor o más efectivo; o 5) necesidad de asegurar objetividad e imparcialidad en la investigación de cuestiones socialmente planteadas que comprometen la responsabilidad de funcionarios u organismos de la burocracia estatal.

Si bien, la existencia en el sector público de organismos *adhoc* ha pasado a ser una modalidad operativa universalmente difundida como consecuencia de sus innegables ventajas de flexibilización y articulación de unidades estatales, es preciso reconocer también sus excesos y limitaciones. En sus primeros cinco años de gobierno, el presidente Balaguer creó no menos de 100 comités, juntas y comisiones especiales no integrados formalmente a la estructura orgánica del sector público (Oszlak, 1975). También en Uruguay, en sólo tres años de gobierno (1967-69), se crearon 65 nuevos organismos al margen de la estructura formal, que adoptaron la forma de juntas, grupos de trabajo, comisiones reguladoras y asesoras (Oszlak, 1972). Dada la creciente expansión de este sector, el origen circunstancial de la mayoría de sus unidades, la indeterminación de sus mandatos, la representatividad de sus integrantes y su escasa capacidad de comprometer a los sectores representados, la variabilidad de sus recursos y la espuria relación funcional que en la mayoría de los casos desarrollan con el *establishment* burocrático, es inevitable concluir que su existencia es el más elocuente indicador de la desarticulación funcional existente en el sector público.

## INTERDEPENDENCIAS JERARQUICAS

En el plano jerárquico, la interdependencia se halla regulada por normas que formalizan la jerarquía de funciones y las relaciones entre sus ocupantes. Del mismo modo, la vinculación entre unidades de un mismo organismo y la ubicación jerárquica de cada organismo dentro del conjunto de la burocracia, se halla prevista por normas constitucionales, legales o reglamentarias. Pese a esta aparente interdependencia, es evidente que los flujos reales de poder no siempre recorren los canales formales. Luego, la coordinación basada en la autoridad y estandarizada mediante normas y procedimientos, no llega a concretarse.

Una de las razones principales es que los tres tipos de interdependencia que he sugerido no son mutuamente excluyentes. En consecuencia, toda falla en uno de ellos repercute de manera inevitable sobre los demás. El aislamiento, la descentralización funcional, las autarquías, la fijación de fronteras mutuamente consentidas al ámbito de acción de cada individuo, unidad u organismo, reduce su respectiva incertidumbre y les permite un mayor grado de discrecionalidad en el logro de sus objetivos.

El patronazgo político también produce en este terreno un efecto distorsionante. Un caso común es la subutilización de los servicios que prestan ciertas unidades, debido al fuerte *olivaje* político entre sus titulares y sus superiores inmediatos. Al acceder a cargos políticos o de confianza, ciertos

funcionarios, impedidos para rodearse de subalternos partidaria o ideológicamente afines, deciden muchas veces neutralizar la actividad de unidades de su dependencia que han adquirido un determinado color político, sea por la notoria filiación de su titular o de la mayoría de su personal. Esta neutralización puede consistir en quitar prerrogativas a la unidad, marginar al funcionario que la dirige o, simplemente, no emplear productivamente su personal. De este modo, el divisionismo político cierra los canales de interacción y distorsiona por completo el sistema de autoridad.

Bajo régimenes militares sumamente burocratizados, en los que se han proscrito las actividades político-partidarias, la distorsión toma otra forma: el establecimiento de jerarquías militares paralelas a las de la burocracia establecida. Los ministerios, secretarías de estado o empresas públicas se reparten entre las distintas armas, y a su vez, las divisiones o unidades internas de esos organismos vuelven a distribuirse entre ellas, empleándose a veces "delegados" de las respectivas fuerzas. Se crea así un complicado sistema de autoridad, donde las decisiones se procesan por canales jerárquicos paralelos y los conflictos pueden requerir la intervención de los mandos superiores de las armas involucradas. Guardando las distancias, esta organización recuerda el control institucionalizado que el partido oficial ejerce en otros sistemas políticos donde el poder se halla fuertemente concentrado.

En contextos patrimonialistas, las interdependencias jerárquicas se ven alteradas por el quasi-monopolio ejercido por la presidencia en todas aquellas decisiones relativas a la designación, reemplazo, traslado o remoción de funcionarios en cualquier nivel, jerarquía o función de gobierno. Es común, por ejemplo, la designación de secretarios de estado "sin cartera" que, por el cargo ejercido, se hallan jerárquicamente subordinados a secretarios "con cartera", lo cual suscita conflictos que contribuyen a desnaturalizar el sistema de autoridad. El divorcio entre los procedimientos formales y las atribuciones asumidas *de facto* por el poder ejecutivo también se advierte en ciertas designaciones en las que se omiten instancias o se desconocen facultades otorgadas legalmente a otras autoridades. Por otra parte, el sistema de autoridad se ve debilitado por relaciones informales, aunque institucionalizadas, que se establecen entre la presidencia y diversas unidades o funcionarios, obviando la vía jerárquica.<sup>17</sup>

En estos mismos contextos, existen otras formas de intervención presidencial que aun cuando afectan el sistema de auto-

ridad formal, permiten aumentar el grado de coherencia de los cuadros dirigentes del Estado o resolver delicados problemas relacionados con la gestión gubernamental. Un típico recurso es la sustitución recíproca de funcionarios, una suerte de "enroque" político, mediante el cual se intenta promover, sancionar o neutralizar a determinados dirigentes de organismos públicos, sea porque de este modo se resuelve una crisis actual o inminente, se corrigen desempeños irregulares o ineficaces, se premian lealtades, se otorgan pruebas de confianza o se obtienen apoyos circunstanciales de la oposición. Es así habitual hallar funcionarios que sucesivamente ocupan cargos públicos de la más variada índole, sin que sus antecedentes profesionales hagan suponer, muchas veces, una especial aptitud para su desempeño. Lo singular de este mecanismo de sustitución es la paradigmática permanencia que otorga al elenco de funcionarios superiores del Estado. Sólo esporádicamente queda alguno eliminado en forma definitiva, y a veces, aun en casos de corrupción o ineptitud manifiesta, la sanción puede reducirse a un simple traslado. De esta manera se refuerzan lealtades personales, se respetan compromisos electorales o se evita la incertidumbre derivada de una marcada heterogeneidad del elenco, lo cual sugiere una vez más que la solución "técnica" puede quedar a veces subordinada a exigencias de *Realpolitik*.

Recurriendo a estos arbitrios, el poder ejecutivo amplía su capacidad de controlar o decidir quiénes serán los responsables de las

---

17 Dependiendo de su propósito, estos vínculos adoptan diferentes modalidades. En ocasiones se concretan en la consulta directa a técnicos u organismos especializados, pasando por alto una o más instancias en la línea de autoridad. En otros casos, razones de confianza personal inducen al presidente a mantener una relación funcional permanente y directa con funcionarios de nivel medio, sin que intervengan las autoridades comprendidas en los tramos intermedios.

diversas áreas o unidades estatales, pero el objetivo estratégico subyacente es aumentar su poder de decisión unilateral, a fin de asegurar la viabilidad del proyecto dominante. Al generalizarse los comportamientos adaptativos y desvirtuarse en consecuencia el sistema de autoridad, crece el nivel de incertidumbre en las relaciones intraburocráticas, se pulveriza el liderazgo y disminuye la capacidad de negociación de las diferentes unidades al reforzarse en forma paralela el sistema de lealtades personales y contraprestaciones prebendales. De esta manera, decrece la solidaridad interpersonal y puede desbaratarse fácilmente todo intento de crear presiones organizacionales o sectoriales.

En última instancia, la deliberada generación de incertidumbre en las relaciones intraburocráticas responde al viejo y elemental principio *divide et impera*, que en las situaciones examinadas se manifiesta en un discrecional manejo del sistema de autoridad. La intención de estos mecanismos, así como la de otros tendientes al mismo objeto, es diluir presiones, evitar la formación de frentes internos y no acceder a reivindicaciones que creen derechos adquiridos o aumenten el poder de negociación de funcionarios u organismos. Bajo esta perspectiva adquieren nuevo significado ciertas falencias, generalmente señaladas como indicadores de "atraso técnico" en el funcionamiento de la administración pública, tales como la ausencia de carrera administrativa, la existencia de heterogéneos regímenes salariales, la falta de organización sindical del funcionariado

o la inexistencia de un régimen automático de retiro para el personal. En realidad, estas presuntas deficiencias no deben interpretarse como resultado de un desconocimiento de las técnicas o esquemas de organización aplicables en cada caso, sino más bien como una omisión racional de acuerdo con el objetivo estratégico que se busca. Poco cuesta comprender que el buen funcionamiento de un sistema de servicio civil y carrera administrativa implica una minuciosa especificación de las condiciones y procedimientos mediante los cuales se reclutará, seleccionará, adiestrará, promoverá y jubilará al funcionario público. Pero la certidumbre que tal sistema crea y la capacidad de presión colectiva que su inobservancia puede originar, resultan contradictorias con la vigencia de un sistema basado en el padrinazgo, el nepotismo, el encadenamiento de lealtades personales o la concesión graciosa *ad-hominem*. Un razonamiento similar sería aplicable a las otras "falencias". ¿Cómo se compatibiliza un régimen de remuneraciones homogéneo con la necesidad de privilegiar ciertos organismos convirtiéndolos en polos de atracción de los mejores elementos disponibles o de diferenciar compensaciones salariales en función de consideraciones donde la aptitud personal o el desempeño quedan relegados a un plano secundario? Si esto último es incongruente, ¿cómo puede admitirse el surgimiento de organizaciones sindicales cuya función primordial es precisamente plantear en forma colectiva reivindicaciones salariales, condiciones de estabilidad

y certidumbre en el empleo, que darían por tierra con procedimientos y prácticas inveteradas? Y, por último, ¿no tiene acaso mayor rédito político otorgar graciosamente una jubilación o una pensión que convertirlas en un derecho automáticamente adquirido?

En el caso de regímenes democráticos, donde el poder se halla menos concentrado y las instituciones burocráticas se ven menos interferidas por la acción presidencial (*v.g.* el radicalismo argentino, 1964–66; el neobatillismo uruguayo de los años 60), el mayor aislamiento y autonomía funcional de la burocracia posibilita la elusión de los mecanismos formales de interdependencia jerárquica. Esto se advierte particularmente en las vinculaciones que mantienen las poderosas empresas públicas y organismos descentralizados con los ministerios a cargo del área correspondiente, donde las líneas de autoridad formal establecidas en los organigramas se desdibujan frente a la asimétrica relación de fuerza existente entre ambas clases de organizaciones. Este fenómeno, especialmente visible en el caso de las grandes empresas, asume características más sutiles cuando se consideran estructuras parciales o menos formalizadas. Extremando la observación, cada individuo, cada oficina, cada división posee o tiene acceso a una variedad de recursos (liderazgo, indispensabilidad, información, vinculaciones, capacidad coercitiva) que modifican su ubicación formal dentro de la estructura burocrática.

Las fallas del sistema de sanciones contribuye a que la interdependencia jerárquica

sea aún menos efectiva. Las normas que regulan el funcionamiento del aparato estatal contemplan el establecimiento de mecanismos y procedimientos para controlar toda desviación de los deberes o atribuciones formales, pero su aplicación práctica, en los contextos analizados, se ve frecuentemente distorsionada por diversas restricciones tales como la inamovilidad de los funcionarios, la complejidad de los procedimientos o la interferencia de la política en los asuntos administrativos. En general, la omisión de los deberes de funcionario público, la comisión de ciertos delitos punibles o la mera ineptitud constituyen causa suficiente de despido. Sin embargo, el largo y complejo camino que debe atravesar cualquier iniciativa tendiente a la aplicación de una sanción, desalienta al más empedernido paladín de la probidad y eficiencia administrativa. La jungla procesal —presumarios, recursos, apelaciones— presuntamente diseñada para proteger el derecho de los funcionarios a su descargo, se convierte en definitiva en una garantía de impunidad.<sup>18</sup>

Frente a estas falencias, cabe preguntar qué sentido tiene la estandarización de las interacciones mediante normas y procedimientos, es decir, la tendencia, aparentemente injustificada, a preservar y emplear la norma como instrumento de coordinación.

---

<sup>18</sup> Antes de que se suprimiera, el Parlamento uruguayo tenía el poder de decisión final en materia de despidos de personal. Sin embargo, era opinión generalizada que “el parlamento no destituye a nadie”, comentario que aludía al alto porcentaje de rechazos de las llamadas “venias de destitución” requeridas por el poder ejecutivo.

En general, los aparatos estatales que responden al tipo legal-racional weberiano, muy burocratizados y rutinizados, están formalmente sometidos a una profusa legislación que anticipa o regula los aspectos más minuciosos de la actividad burocrática. Aun simples técnicas de coordinación y control gerencial, como el presupuesto por programas, llegan a ser incorporadas a la constitución nacional y elevadas al rango de normas fundamentales. Tal es el caso del Uruguay. Ello evidencia preocupación por superar el formalismo de la norma a través de la "jerarquización" de su instrumento de aplicación. Sin embargo, también el instrumento se ritualiza puesto que la norma por sí misma no puede modificar situaciones de hecho incompatibles con su contenido, tornando imposible su aplicación efectiva.

La profusión de normas justifica la complejidad de procedimientos empleados en el desempeño de actividades administrativas. En conjunto, normas y procedimientos permiten reducir al mínimo el ámbito de responsabilidades de cada papel, a fin de evitar al máximo los riesgos de la decisión. La norma es invocada para compartir estos riesgos y mantener las formalidades. Su instrumento es el expediente que exalta la sagrada naturaleza de la norma y recoge, en su lento peregrinaje burocrático, el "tributo" (*v.g.* informes, opiniones) de aquéllos ubicados en la línea de montaje de la decisión. Queda así conformado un sistema de relaciones donde se neutralizan los me-

canismos de control y se disipa la responsabilidad de la decisión. Paradójicamente, la pulverización de esta responsabilidad en los niveles jerárquicos intermedios produce un alto grado de congestión y centralización en los niveles superiores, en tanto las decisiones tienden a ser trasladadas "hacia arriba". La minucia gana los despachos ministeriales causando una pérdida de perspectiva y una generalizada confusión respecto a criterios de relevancia. Los consejos de administración de los entes descentralizados, los presidentes, directores generales o gerentes de las empresas públicas y aun los secretarios de Estado, deben preocuparse por asuntos de rutina (licencias, becas, adquisición o disposición de bienes de menor cuantía) que, bajo diferentes circunstancias, requerirán la atención de personal de menor nivel. Dado el gran volumen de asuntos a decidir, los administradores superiores deben, a menudo, limitarse a ratificar los juicios (opiniones, pronunciamientos parciales) de sus subordinados mediante resoluciones formales, sin poder apreciar debidamente los elementos que informan la decisión y, por lo tanto, sin poder aplicar sus propias premisas. Esta "inversión" del proceso decisivo, donde los objetivos y prioridades globales no se "implementan" descendiendo una pirámide jerárquica, sino que se conforman a través de una compleja negociación que tiende a cerrar —en los niveles superiores— el universo de opciones, pone crudamente de manifiesto las limitadas posibilidades de planificación, evaluación y control centralizados.

## INTERDEPENDENCIAS PRESUPUESTARIAS

En el caso de interdependencia presupuestaria, las posibilidades de coordinación dependen del efectivo funcionamiento de algún mecanismo de planificación que permita una racional asignación de recursos. Cuanto más estrechos los vínculos institucionales entre la planificación y el presupuesto, y más centralizado el control de los recursos, mayores serán las posibilidades de someter la actividad de las distintas agencias estatales a objetivos de política coherentemente diseñados. Este es otro supuesto básico de los planificadores y de seguro el principal motivo que explica la difundida práctica de reunir ambas funciones en un mismo organismo.

Una vez más, el que este supuesto se verifique dependerá del impacto que la proyectada asignación de recursos tendrá sobre los organismos involucrados, de la significación de estos organismos a la luz del proyecto político dominante, y de sus recursos y capacidad de respuesta frente a las restricciones presupuestarias que se pretenda imponerles. También en este plano es pertinente distinguir estrategias de adaptación de las instituciones afectadas, según los regímenes políticos bajo los cuales tales estrategias se desarrollan.

Las burocracias con fuertes resabios patrimonialistas —como la dominicana bajo el gobierno de Balaguer— se caracterizan por un férreo control en la obtención y

combinación de recursos, así como por la decisión centralizada de las actividades y proyectos (aun los de ínfima envergadura) que se habrán de ejecutar. Es indudable que este alto grado de centralización en el manejo de recursos, al aumentar la flexibilidad en su asignación, permite una mayor coherencia en la aplicación del proyecto dominante. Pero también cabe suponer que tal grado de concentración del poder para movilizar recursos exige poner en práctica un conjunto de mecanismos poco compatibles con la ortodoxia de la administración presupuestaria. Por ejemplo, la constitución de "fondos especiales" discrecionalmente afectados por la presidencia.<sup>19</sup> O el control del gasto mediante la deliberada subestimación de los ingresos presupuestarios y la asignación de recursos sobre la base de criterios *ad hoc*, como el otorgamiento de partidas fijas para gastos corrientes y decisiones puntuales para su refuerzo o para el presupuesto de inversiones.<sup>20</sup>

Con excepción de ciertos organismos autónomos, existe entonces una generalizada incertidumbre en todo el ámbito del sector

19 Mientras en 1966 la Presidencia sólo dispuso del 7.6% de las asignaciones financiadas con fondos especiales nacionales, a partir de 1967 siempre obtuvo más del 70% del total.

20 "El sistema presupuestario dominicano contiene un método único de controlar el crecimiento del gasto corriente y centralizar los desembolsos de capital dentro de la Presidencia. Los cálculos presupuestarios se basan en los ingresos previstos para el ejercicio anterior. Por consiguiente, los ingresos efectivos suelen subestimarse en medida considerable. Sin embargo, los gastos corrientes efectivos de las distintas Secretarías, se basan en esos ingresos subestimados, y la

público acerca del monto de recursos que se obtendrán al cabo del año para cubrir los requerimientos de gastos e inversiones. La elaboración del presupuesto por las diversas unidades se transforma en un trámite ritual cuyo resultado poco tiene que ver con las partidas fijas para gastos corrientes o con las aleatorias asignaciones para inversiones, aprobadas por el poder ejecutivo. Esta situación no es privativa de las unidades del gobierno central, ya que incluso algunos organismos descentralizados, que supuestamente poseen autonomía administrativa, reciben asignaciones mensuales fijas de la Presidencia para atender diversos gastos corrientes.

El proceso de centralización del manejo presupuestario se complementa y refuerza mediante la concentración del poder de decisión sobre diversos asuntos que tienen alguna repercusión financiera. Entre los que se observan con más frecuencia pueden mencionarse:

1. El seguimiento personal por el presidente de la República de las tendencias registradas en los flujos de recursos, interviniendo en aquellos organismos sobre los

---

Presidencia asigna cualquier ingreso restante por encima del nivel presupuestado a diversos proyectos oficiales de inversiones sobre una base *ad hoc*. Como consecuencia de ello, el gasto de capital guarda poca relación con el presupuesto inicial correspondiente, y la Presidencia desempeña un papel importante en la ejecución de la inversión pública. En 1971, por ejemplo, la Presidencia efectuó el 90% de toda la inversión oficial. Este procedimiento hace que la preparación y programación de los desembolsos de capital resulte una tarea difícil" (Informe del Banco Mundial, citado en Oszlak, 1975).

que recae formalmente la responsabilidad de recaudación, verificación y afectación de ingresos y gastos, tales como las oficinas recaudadoras, los bancos oficiales, la oficina nacional de presupuesto, la aduana o la contraloría de la República.

2. El control presidencial de la dotación de personal, interviniendo directamente en la cobertura de vacantes, designación de nuevos funcionarios y fijación de sus remuneraciones, al margen de toda restricción estatutaria o legal. Esto permite contener el aumento del número de empleados públicos (sobre todo en los organismos del gobierno central), así como restringir el crecimiento de los egresos, particularmente gastos en personal y bienes y servicios no personales.
3. La centralización de las inversiones en obras de infraestructura y construcción de viviendas en la propia Presidencia de la República, disponiendo directamente en materia de planes y proyectos, obtención y uso de fondos y reinversión de recuperos. A los organismos técnicos y financieros como la Secretaría de Estado de Obras Públicas o el Instituto Nacional de la Vivienda se les confía el papel de meros supervisores técnicos, contratistas y administradores.
4. Consecuentemente a lo anterior, una marcada preferencia por la contratación directa de las obras entre el poder ejecutivo y las empresas constructoras, así como la decisión sobre el destino de aquéllas, sus beneficiarios o adjudicatarios, etc.

En resumen, los mecanismos utilizados para limitar las atribuciones de los diferentes entes estatales en materia de uso y disposición de recursos permiten al poder ejecutivo canalizarlos hacia las áreas, funciones o actividades que en cada momento parezcan críticas de acuerdo con los lineamientos del programa de gobierno, evitando trabas burocráticas y reivindicaciones sectoriales u organizacionales quizá incompatibles con dichos lineamientos.

Las relaciones de interdependencia presupuestaria también se ven alteradas, aunque por razones por completo opuestas, en el caso de regímenes democráticos donde los centros de poder se hallan excesivamente difundidos y el gobierno se limita a desempeñar una débil función arbitral. La ya comentada autonomización funcional y jerárquica de las instituciones burocráticas, acentuada bajo estos regímenes, no puede sino expresarse también en el plano de la obtención y asignación de recursos. Las atribuciones y poder de iniciativa que posee un extenso sector de organizaciones estatales para plantear y asegurar la aprobación de sus demandas presupuestarias, restringe la capacidad del gobierno central para decidir la asignación planificada de recursos.<sup>21</sup> En el caso uruguayo, los presupuestos de estas

organizaciones se incorporaban al presupuesto general del gobierno central en forma de "anexos". El ejecutivo sometía un presupuesto consolidado, pero el Parlamento sostenía audiencias en las que cada organización podía plantear sus propias demandas. En casos extremos el Parlamento actuaba como vocero de los secretarios de estado ante el propio poder ejecutivo, o aun de los directores de entes autónomos o semiautónomos ante el ministro del ramo. Como muro de los lamentos, el parlamento había así adquirido una enorme capacidad de generar presiones que compensaban parcialmente su falta de poder de iniciativa en cuestiones presupuestarias.

La Oficina de Planificación y Presupuesto era la unidad que la constitución había establecido para compatibilizar las demandas presupuestarias entre sí y proponer en consecuencia una racional asignación de recursos. No obstante, como en tantos casos, esta organización se incorporó a la estructura burocrática sin poder establecer lazos permanentes con el resto de aparato estatal. La Comisión de Planificación y Presupuesto, creada precisamente con el fin de producir estos vínculos fue sólo convocada en circunstancias muy ocasionales y de ningún modo estuvo en condiciones de desempeñar su papel coordinador. Un fenómeno similar podía observarse en el plano intraorganizacional. Cada unidad ejecutora decidía, generalmente, sobre su propio presupuesto de gastos y aun secciones o divisiones de ellas gozaban por lo regular de un alto grado de autonomía.

---

21 En Uruguay, estas prerrogativas eran propias del Poder Judicial, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal en lo Contencioso-Administrativo, los Consejos de Educación, las empresas públicas, algunos entes descentralizados como el Banco de Seguro Social o el Banco de Previsión Social, etc.

Las oficinas de planificación de los distintos ministerios, delegadas del organismo central, sólo intervenían esporádicamente en el proceso de coordinación presupuestaria que tenía lugar en sus respectivas instituciones.

Con un alcance más general, puede afirmarse que las distorsiones observables en materia de interdependencia presupuestaria también inducen a las unidades administrativas a recurrir a mecanismos de adaptación. La obtención de recursos con afectación específica; las transferencias entre partidas presupuestarias; los pases en comisión, que permiten el "libre" empleo de personal, o el acceso a recursos extrapresupuestarios, se cuentan entre los mecanismos más utilizados.

## REFLEXIONES FINALES

Para recapitular, podría sugerir como proposición central de este trabajo que la racionalidad técnica del esquema al que se ajusta formalmente la organización del Estado se funda en principios de neutralidad valorativa y equilibrio funcional, según los cuales se parcelan las distintas áreas de actividad, estableciendo competencias y jurisdicciones, desagregando misiones y funciones, creando jerarquías y relaciones de autoridad, eslabonando las diversas instancias que van desde el nivel normativo al ejecutivo, de modo que los intereses de los diferentes sectores de la sociedad civil encuentren adecuada representación. En cambio, la racionalidad política de los comportamientos adaptativos, y la estructura real resultante, refleja la necesidad

de resolver las dificultades operativas que una fiel observación del esquema formal crearía frente a la materialización de los contradictorios intereses que pugnan por prevalecer en la arena burocrática. El divorcio entre la racionalidad técnica de la estructura formalizada y la racionalidad política de su instrumentación, percibido generalmente como "fallas de implementación", se convierte entonces en el objeto central de los desvelos del planificador y del reformador administrativo, más persuadidos por la armonía de un universo cartesiano que por los meandros del pragmatismo político. Lo que no advierten es que sus soluciones "técnicas" no sólo son compatibles con una realidad social diferente sino que, de hecho, proponen implícitamente esa otra realidad.

Por su misma naturaleza, los comportamientos adaptativos que hemos considerado, alteran las relaciones formales de interdependencia sin ajustarse a ningún esquema racional formal. Probada su eficacia, se institucionalizan y pasan a tener una vida paralela a la de los comportamientos prescritos, que se convierten así en su contraparte formal. Es justamente esta convivencia la que introduce en el comportamiento administrativo un elemento de contradicción permanente e induce a un contrapunto de "prescripción formal-conducta adaptativa" del que resultan decantados ciertos patrones de interacción, que son los que en verdad orientan expectativas, actitudes y comportamientos.

Descubrir la existencia de una brecha

entre prescripción y acción no es suficiente para explicar por qué fracasa la planificación ni basta para orientar acciones de reforma administrativa. También es necesario conocer la índole y causas de la existencia de mecanismos de adaptación empleados para obviar las pautas formalmente establecidas. El desafío consiste en interpretar el sentido de las "desviaciones" y reconocer el funcionamiento de los instrumentos que las posibilitan sin suponer patología. La consecuencia

práctica de este tipo de actitud indagadora es que modifica la óptica del planificador y del reformador administrativo, en tanto les advierte que su misión no consiste tanto en "reducir brechas", sino más bien en prever de qué modo los intentos reductores pueden repercutir sobre los valores, intereses y poder de los diferentes actores y unidades involucrados, y cuáles serían las repercusiones sobre la organización y funcionamiento efectivo del aparato estatal.

## BIBLIOGRAFIA

- BONEO, Horacio. "Planificación, presupuesto y empresas públicas", *Estudios CEDES*, Vol. 2, Buenos Aires. 1979.
- DROR, Yehezkel. "Muddling through: science or inertia?", *Public Administration Review*, XXIV, 154 ff. 1964.
- GRAMSCI, Antonio. *The modern prince*. New York, International Publishers. 1957.
- LAWRENCE, Paul R. y LORSCH, Jay W. *Organization and environment: Managing differentiation and integration*. Boston, Harvard University Graduate School of Business Administration. 1967.
- LINDBLOM, Charles E. "The Science of "muddling through", *Public Administration Review*, XIX, pp. 79-88. 1959.
- OSZLAK, Oscar. "Planificación para el desarrollo y el proceso de planificación", Santiago, CEPAL, Doc. ST/ECLA/Conf.38/L.13. 1970.
- OSZLAK, Oscar. *Diagnóstico de la administración pública uruguaya* Nueva York, Naciones Unidas. 1972.
- OSZLAK, Oscar. *Diagnóstico de la administración pública dominicana* Caracas, CLAD, mimeo. 1975.
- OSZLAK, Oscar. "Política y organización estatal de las actividades científico técnicas en la Argentina: crítica de modelos y prescripciones corrientes", *Estudios Sociales*, CEDES, Buenos Aires, Documento No. 2. 1976.
- OSZLAK, Oscar. "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", *Doc. CEDES/G.E.CLACSON No.8*, Buenos Aires. 1977.
- OSZLAK, Oscar. "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio", *Estudios CEDES*, Vol. 1, No. 3, Buenos Aires. 1978.
- OSZLAK, Oscar. "Public enterprise as an instrument of technological policy", Documento presentado a la II BAPEG Conference, Cambridge, Mass., mimeo. 1980.
- OSZLAK, Oscar y O'DONELL, Guillermo "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Doc. CEDES/G.E. CLACSO/No. 4*, Buenos Aires. 1976.
- THOMPSON, James D. *Organizations in Action*. New York, McGraw-Hill Co., Inc. 1976.
- WATERSTON, Albert. *Development Planning: Lessons of Experience* Baltimore, The John Hopkins Press. 1905.
- WILDAVSKY, Aaron. *Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis* Boston, Little, Brown and Co. 1979.

# UN ASPECTO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL INAP: SUS RELACIONES CON EL IIAP

HENRI ROSON\*

Director del Instituto Internacional de Administración Pública.  
Francia.

Desde hace quince años, cuando me encargaba del departamento para América Latina del Instituto Internacional de Administración Pública, conozco al INAP, que entonces era una institución incipiente; sin embargo, desde que tuve mis primeros contactos con el Presidente Martínez Cabañas, me percaté del deseo de expansión internacional, que a mi juicio es una de las características del instituto. Acababa de participar en Francia en la instrumentación de la reforma regional y departamental de 1964. Dicha experiencia fue de gran interés para el presidente del INAP y se inició una cooperación informal sobre la base de un intercambio de experiencias. Gracias al patrocinio del presidente Martínez Cabañas, durante mi estancia en México estudié ciertos aspectos de la administración pública de su país, con objeto de hacerla conocer en Francia. Por otro lado, presenté un balance preli-

minar de la experiencia francesa a varios auditores mexicanos, en especial a la comisión de la reforma administrativa.

Esos vínculos iniciales informales se consolidaron durante el período del presidente Andrés Caso, quien tuvo la gentileza de venir a charlar al IIAP acerca de la administración mexicana, durante algunos coloquios internacionales. Por mi parte, recuerdo con mucho agrado los encuentros internacionales organizados por el INAP. Yo no pude participar en el coloquio del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas organizado en México por el presidente Caso, en 1972; sin embargo, tengo el vivo recuerdo de la reunión organizada por el INAP, en el marco de la ALALP, con respecto al Nuevo Orden Económico Internacional, como uno de los congresos internacionales más importantes de los últimos años. Fue la primera ocasión en que se abordó di-

cho tema en un congreso de administración pública y debo decir que fue una gran audacia del presidente Caso el reunir a representantes de varios países, en especial de América Latina, los Estados Unidos y Europa, para discutir un tema tan difícil —así como novedoso para la época— dentro del campo de la administración pública. Empero, tal congreso fue un verdadero éxito y sin duda ha contribuido a la concientización de los profundos cambios que se vislumbraban de una manera confusa en la administración pública de todos los países, dada la nueva información económica internacional. Indudablemente fue la primera vez que representantes de países industrializados de Europa y los Estados Unidos analizaban este gran problema, con representantes de América Latina.

El Congreso de Empresas Públicas en América Latina, que tuvo lugar dentro del marco de la ALAP en 1978, también constituyó un notable éxito del INAP en el plano internacional. El número e importancia de los trabajos presentados permitieron una rica confrontación de experiencias, que fueron más allá de la visión latinoamericana. Fue de gran interés para el IIAP el tomar parte en dicho congreso.

Durante los últimos años se han realizado intercambios menos espectaculares, pero sí regulares, entre el INAP y el IIAP; por ejemplo, de profesores, documentación y publicación de artículos sobre la administración mexicana en la *Revista Francesa de Administración Pública*.

En 1978 dichos lazos se institucionaliza-

ron y se firmó un Convenio en México con el nuevo presidente del INAP, Luis García Cárdenas, el cual, además de implicar un intercambio regular de información y documentación preveía un seminario anual de alto nivel de reunión entre altos funcionarios y distinguidos universitarios, de ambos países. La primera reunión tuvo lugar en el INAP en 1979, y la segunda tendrá verificativo en el IIAP, en 1980.

Asimismo se contempla un intercambio de profesores y publicaciones.

Las relaciones entre el INAP y el IIAP son sólo uno de los aspectos que se contemplan en las relaciones internacionales del INAP, que ilustran claramente el interés del INAP por tener intercambios de experiencias administrativas con otros países. Por ende, el Instituto Mexicano desempeña un papel de importancia primordial en las reuniones internacionales. Dentro del marco del plan bilateral franco-mexicano, las relaciones siempre han sido fraternales y fecundas. Quizá porque al IIAP siempre lo han dirigido personalidades que ejercen funciones administrativas directas, el enfoque de los fenómenos administrativos ha sido el mismo.

En ocasión del XXV aniversario del INAP, me es muy grato felicitar a todos aquellos que lo han dirigido, por el alcance internacional logrado por la institución en tan corto tiempo, y deseárselos que mantengan y, de ser posible, desarrollen las estrechas relaciones establecidas, por la intermediación del IIAP, con la administración francesa.

# POLITICA Y ADMINISTRACION: FUNCIONES PRIMARIAS DEL ESTADO

FRANK GOODNOW

La mayoría de los escritores que tratan sobre temas gubernamentales tienden a confinar su estudio a los hechos más notables, lo cual se manifiesta como el resultado aislado de considerar únicamente la organización formal del gobierno. De ahí que la mayoría de los autores en materia de gobierno norteamericano comienzan y concluyen sus trabajos con la Constitución. Es cierto que algunos se esfuerzan por tratar la Constitución tanto en un contexto histórico como en su forma actual, pero pocos han hecho el intento de trascender la organización formal del gobierno y examinar la vida política real del pueblo. Sin duda, la causa de este método de tratamiento en nuestras instituciones políticas se encontrará en el hecho de que la mayoría de los autores que dejaron su huella impresa en la ciencia política estadounidense eran juristas, y por este motivo no estaban acostumbrados a ver más alla

de las disposiciones del derecho positivo.

Sin embargo, éste es el método de tratamiento que tiene mayores posibilidades de conducir al estudioso hacia conclusiones erróneas, cuando empieza a formar sus criterios en lo referente a la vida política real de una nación, dado que el carácter de un sistema de gobierno se precisa tanto por instituciones no jurídicas como por jurídicas. En efecto, a menudo se da el caso de que las instituciones no jurídicas ejercen mayor influencia para dar su carácter a un sistema político, que la mera forma jurídica en la cual se encuentra enmarcado. Por consiguiente, Roma se convirtió en un imperio, conservando durante largo tiempo las formas de una república. Así, también, el derecho público de Inglaterra, considera una Corona, un Consejo privado y un Parlamento; pero cualquiera que conozca algo acerca del gobierno inglés, sabe que ninguna de estas institucio-

nes representa para la vida política real del pueblo inglés lo que es el gabinete: un cuerpo totalmente desconocido por el derecho inglés.

Burgess, en un comentario acerca de la distinción que existe entre la soberanía y el gobierno, la cual se ha esforzado mucho en aclarar, afirma: "El cambio de una forma antigua a una nueva, cuando se efectúa de manera gradual e implícita, por así decirlo, no delimita los antiguos y nuevos sistemas en una forma clara y exacta. Naturalmente, el antiguo Estado (soberano) no percibe el cambio en absoluto, o por lo menos tiene que pasar mucho tiempo para que esto suceda y no sin antes padecer innumerables experiencias amargas. Todavía se expresa en el lenguaje de la soberanía; aún presume de la púrpura regia, ignorante de que la prenda ahora es prestada. Por otra parte, la nueva soberanía llega lentamente a su organización".<sup>1</sup> Lo que aquí se afirma en forma tan forzada acerca de la soberanía puede decirse aún con mayor verdad sobre el gobierno, y en particular de un gobierno fundamentado en una constitución escrita. En el momento en que se adopta dicho instrumento, las fuerzas políticas empiezan de inmediato a interpretarlo y enmendarlo, hasta que el sistema político real, casi sin el conocimiento del pueblo, se convierte en un sistema muy diferente al que se encuentra plasmado en la propia Constitución. En el conocerá los cambios que de hecho se realiza-

ron en el sistema y que probablemente se incorporarán en la constitución formal. Sin embargo, el sistema real de gobierno puede modificarse mucho antes de transformar el gobierno formal.

El mejor ejemplo de este hecho puede encontrarse en el método utilizado en Estados Unidos para elegir al presidente. A pesar de lo previsto en la Constitución, el pueblo que reside en los estados es el que lo elige formalmente de manera indirecta, en otras palabras, mediante los electores presidenciales que son elegidos por el pueblo; muy pocos de los que votan por un elector presidencial piensan en su carácter. Cada uno de ellos piensa en los candidatos presidenciales postulados por los partidos políticos. De esta manera, el sistema de partidos ha venido a suplir —nosotros podríamos decir, verdaderamente, enmendar— la Constitución y sin discusión el método de elección del presidente podría dar una idea del método actual de elección, el cual no trata de la actitud de los partidos políticos hacia esta cuestión.

En cualquier discusión teórica acerca del sistema de gobierno, existen mayores probabilidades de que se dé un lugar a las instituciones extralegales cuando un sistema de gobierno no se encuentra fundamentado en una constitución escrita. Puesto que la propia constitución en un país es en gran medida cuestión de costumbre, ésta, por ende, debe examinarse con objeto de elaborar las disposiciones constitucionales. No es posible que un investigador pase por alto totalmente la trascendencia de las instituciones no jurídicas,

1 Burgess, *Political Science and Comparative Constitutional Law*, Vol. I, p. 69.

dado que sin ellas, no tendría dónde basar sus conclusiones. Es por este motivo que el tratamiento moderno del sistema de gobierno inglés sea quizá más satisfactorio que el norteamericano. Esto quiere decir que, por lo general, se da una explicación más exacta y precisa del funcionamiento y la operación de las fuerzas políticas. Es significativo que la mejor descripción del sistema político real formulada en Estados Unidos la proporcione el señor Bryce, un inglés acostumbrado en su país a indagar en el derecho positivo para encontrar su sistema político y, aplicando a los sistemas norteamericanos los métodos a los que está acostumbrado, nos ha dado una descripción admirable de las instituciones políticas estadounidenses.

No sólo el estudio de materias gubernamentales deja de hacer incapié en las instituciones no jurídicas, sino que también es muy posible que se limite a cuestiones constitucionales, quizá dejando de tomar en cuenta el sistema administrativo en su totalidad. Sin embargo, dicho sistema es influyente por dar su tono al sistema gubernamental general, tal como lo concibe la forma de gobierno dispuesta en la constitución.

Gneist fue el primer estudioso que se interesó y recalcó la importancia de las instituciones administrativas; estaba convencido de que el sistema de gobierno parlamentario, originado en Inglaterra y de ahí transplantado al Continente, no logró lo que se había conseguido en Inglaterra, y se preocupó por hacer un estudio exhaustivo de las instituciones británicas, no sólo de lo que se conoce como la cons-

titución inglesa, sino de todo el sistema de gobierno y, en particular, su sistema administrativo. Gneist concluyó, a partir de su investigación, que el gobierno parlamentario inglés no podía entenderse como un gobierno separado del sistema administrativo y que el motivo por el cual el gobierno parlamentario había fracasado en el Continente, era que se había edificado una superestructura inglesa sobre cimientos continentales. Eso fue lo que sucedió, conforme a la opinión de Gneist, ya que autores franceses, como Montesquieu, De Lolme y Benjamin Constant, fueron quienes explicaron el sistema inglés a la Europa continental. Ellos sólo conocían las relaciones entre la Corona Inglesa y el parlamento, y no sabían nada acerca del sistema administrativo en el cual se encontraba basado el sistema parlamentario inglés.<sup>2</sup> Gneist dedicó el resto de su vida a preconizar cambios tales en el sistema administrativo alemán, que llegaron a establecer los cimientos adecuados sobre los cuales pudo erigirse un sistema de gobierno parlamentario similar ideado en Inglaterra.

Si se tiene en mente que las instituciones políticas de un pueblo pueden estar fundadas fuera o dentro de la ley, y que la Constitución no puede entenderse sin un conocimiento del sistema administrativo, se cree que las instituciones políticas de los diferentes pueblos mostrarán mayores *semejanzas* que las que se pensaba que existieran si la consideración se confinara a las disposiciones formales del derecho constitucional.

---

2 Cf. Gneist, *English Constitutional History*, Preface.

La vida política del hombre está condicionada en gran parte por su naturaleza humana, al hecho de que es hombre. Por supuesto, su grado de inteligencia, sus ideas de lo bueno y lo malo en los diferentes períodos de su desarrollo, no son de ninguna manera los mismos, y la forma de gobierno adoptada en una etapa de su desarrollo puede producir un efecto importante en su condición posterior. Sin embargo, existe la creencia de que las instituciones políticas reales de los diferentes pueblos que se encuentran en la misma etapa de inteligencia y moralidad mostrarán una enorme semejanza, aunque las formas externas de gobierno sean muy distintas. Como ya se ha externado, esta semejanza se debe al hecho de que, después de todo, el hombre es hombre en todas partes y en todas las épocas, y a que las organizaciones políticas tienen, por tanto y en última instancia, los mismos fines, y deben adoptar en forma general los mismos métodos para lograr su satisfacción. En ocasiones puede suceder que estas organizaciones políticas se reflejen adecuadamente en la organización formal de gobierno. En otras —en realidad, con mayor frecuencia— no lo harán; por lo tanto, hay que considerar toda la vida política.

Es factible concebir el Estado como una abstracción, debido a esta semejanza entre los sistemas políticos reales de los diferentes Estados. De la misma manera en que seríamos incapaces de concebir un caballo en abstracto si los caballos concretos no se parecieran, tampoco podríamos pensar en el Estado separado de los ejemplos concretos de los Estados que conocemos, entre los cuales no existen grandes

similitudes como Estados concretos. Esta concepción abstracta del Estado no es sólo posible, sino que de hecho parecería haber sido tomada por casi todos los estudiosos de la teoría política. Esta idea es, además el concepto de una cosa dotada de vida y capaz de actuar. El Estado considerado en abstracto se compara en general con un microorganismo. En materia de política, muchos autores contemplaron esta analogía entre el Estado y un microorganismo. Hobbes, en su *Levitán*, parecería haber presagiado la idea hoy comúnmente aceptada. Incluso, algunos autores llegan a argumentar que no existía una analogía entre el Estado y un microorganismo, sino que el Estado es el hecho un microorganismo.<sup>3</sup> Sin embargo, si otros piensan que es peligroso subrayar la analogía biológica, siguen hablando de una mente y de una voluntad social, como si la acción de las organizaciones políticas fuese el resultado del ejercicio de la voluntad real de una persona capaz de ordenar. Por ende, Giddings externa:<sup>4</sup> “El resultado primario de la asociación es la evolución de la mente individual. El resultado secundario es la evolución de la mente social”; de nueva cuenta afirma:<sup>5</sup> “la sociología es la ciencia que trata de los fenómenos mentales en sus mayores complicaciones y reacciones, y de la evolución constructiva de los medios sociales al través de los cuales se tornan recíprocas las adaptaciones de la vida y su entorno”.

3 Ver Posada, *Tratado de Derecho Administrativo*.

4 *Principles of Sociology*, p. 132.

5 *Ibid.*, p. 26.

Independientemente de la verdad o del error que exista en esta concepción del Estado, sigue siendo válido que las funciones políticas se agrupen naturalmente bajo dos encabezados, los cuales se aplican por igual a las operaciones mentales y a las acciones de personalidades conscientes de sí mismas. En otras palabras, la acción del Estado como entidad política consiste, ya sea en las operaciones necesarias para la expresión de la voluntad del Estado, o en las operaciones necesarias para la ejecución de esa voluntad. La voluntad del Estado o soberanía debe estar conformada y formulada antes de que la acción política pueda ser realizada. La voluntad del Estado o soberanía debe ser ejecutada, después que ella ha sido formulada, si esa voluntad es el resultado de la acción gubernamental. Todas las acciones del Estado de sus órganos, aunque son acometidas con este propósito, una y otra facilitan la expresión de esa voluntad o ayudan a su ejecución. Esto parecería ser el caso, independiente del carácter formal del sistema de gobierno.

En un sistema puramente monárquico, las operaciones imprescindibles para la manifestación de la voluntad del Estado son, naturalmente, mucho menos complejas que en un gobierno popular o democrático. Sin embargo, en esencia, son de la misma naturaleza en ambos casos. Lo mismo puede afirmarse, y aún en mayor medida, de la ejecución de la voluntad del Estado. La forma de gobierno ejerce poca influencia en estas condiciones, salvo que cuanto menos popular sea el gobierno, menos será la función de ejecutar la voluntad del Estado como diferente de la función de

manifestar dicha voluntad. Lo anterior se deriva de la tendencia de todos los gobiernos monárquicos a concentrar los poderes gubernamentales en las manos de una sola autoridad. Al mismo tiempo, la necesidad de la división del trabajo, incluso en gobiernos monárquicos, hace precisa una distinción entre estas dos funciones.

Más aún, las causas psicológicas hacen que se requiera la distinción entre estas dos funciones. En el caso de una persona, que naturalmente formula y ejecuta su propia voluntad, será preciso que se formule esta voluntad antes de ejecutarla. En el caso de la acción política, es indispensable no sólo que se formule o manifieste la voluntad del soberano antes de que pueda ejecutarse, sino también que la ejecución de dicha voluntad sea confiada en gran medida a un órgano diferente de aquel que la expresa. La gran complejidad de las condiciones políticas hace que resulte prácticamente imposible que el mismo órgano gubernamental se encargue, en igual grado, del desempeño de ambas funciones.

De aquí el hecho de que no sólo puedan distinguirse estas dos funciones en cualquier tipo de gobierno, sino que cada gobierno establece órganos más o menos diferenciados. Cada uno de ellos, si bien no se encuentran confinados exclusivamente al desempeño de alguna de estas funciones, está caracterizado por el hecho de que su acción consiste en gran parte o, sobre todo, en realizar uno u otra. Esta es la solución al problema de gobierno adoptado en términos generales por la raza humana. Más aún, existe como solución inevitable, tanto por

la necesidad psicológica, como por razones de conveniencia económica.

La famosa teoría de la separación de poderes de Montesquieu se basa en esta distinción fundamental de funciones gubernamentales. En su obra *Esprit des Lois* (Libro XI, Cap. VI), hace una distinción entre los tres poderes del gobierno, a los que llama, respectivamente, el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Esta diferenciación de tres, en lugar de dos funciones gubernamentales, tal vez se debió al hecho de que la teoría de Montesquieu se derivó en gran medida del análisis de las instituciones inglesas. Inglaterra era prácticamente el único país del mundo civilizado que, en la época en que lo escribió, hacía una clara distinción en su organización gubernamental entre las autoridades ejecutivas y judiciales. Esto se hizo, como se recordará, por el Acta de Asentamientos aprobada en 1701, que prevenía que la Corona destituyera a los jueces sin la acción concurrente del Parlamento. Fue natural que Montesquieu encontrara, en la autonomía del poder judicial, el reconocimiento de éste como algo separado e independiente del poder ejecutivo.

Sin embargo, si Montesquieu hubiese hecho una investigación más profunda, habría observado que la existencia de un tercera función del gobierno, es decir, la función judicial, no podía proponerse por el mero hecho de la autonomía de los jueces. El estudio de las facultades de los jueces de los tribunales superiores y, en particular, de los jueces de paz, hubiera demostrado en forma concluyente que las ideas políticas inglesas no podían

conciliarse con la existencia de tres poderes de gobierno. Es cierto que el Parlamento elaboró la ley, pero asimismo lo hicieron los tribunales con su facultad de dictaminar en casos concretos. Las leyes también fueron puestas en vigor por autoridades que al mismo tiempo administraban justicia.

La teoría de Montesquieu en cuanto a la existencia de tres poderes de gobierno, no es, en última instancia, aceptada por la filosofía política moderna de su propio país. Uno de los grandes autores del derecho administrativo francés, M. Ducrocq, dice: "La mente puede concebir sólo dos poderes; el que elabora la ley y el que la ejecuta. Por tanto, no queda lugar alguno para un tercer poder junto a los dos primeros".<sup>6</sup>

Sin embargo, la teoría de Monstesquieu no sólo indicaba el reconocimiento de poderes separados de las funciones de gobierno, sino también la existencia de autoridades gubernamentales independientes, ya que a cada una de ellas se le confiaba uno de los poderes de gobierno. Esta parte *de la teoría* tuvo una gran influencia en las organizaciones gubernamentales que se establecieron con posterioridad a la fecha en que Montesquieu escribió su *Esprit des Lois*.

Así pues, su teoría se llevó mucho más lejos de lo que el autor hubiera considerado

<sup>6</sup> Parece ser que el propio Montesquieu estaría a favor de esta idea cuando, como lo señala M. Ducrocq, habla del poder ejecutivo como "la puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens", y del poder judicial como "la puissance exécutive des choses qui dépendent du droit civil". "Ducrocq, *Tratado del Derecho Administrativo*, 6a. Edición, 1881, Vol. I., p. 29.

adecuado, y se comprobó que llevada a su forma extrema sería imposible su aplicación específica a cualquier organización política. La experiencia norteamericana es terminante en este aspecto.<sup>7</sup>

Durante la época en que se enmarcaron nuestras primeras constituciones, incluyendo la Constitución Nacional, este principio de separación de poderes, con su corolario, la separación de autoridades, se aceptó totalmente en este país. Por lo tanto, con su corolario, fue la base de estos instrumentos. El juez Miller, de la Suprema Corte de los Estados Unidos, afirmó:<sup>8</sup> "Se tiene la creencia de que uno de los méritos primordiales del sistema norteamericano de derecho constitucional escrito, es que todos los poderes conferidos a los gobiernos, ya sean estatales o nacionales, se dividan entre tres grandes órganos: el ejecutivo, el legislativo y el judicial; que las funciones de cada uno de estos tres poderes de gobierno serán conferidas a un organismo independiente de servidores públicos; y que la perfección del sistema requiere que se definan en forma amplia y clara las líneas que separan y dividen estos órganos. Asimismo, con el fin de lograr un funcionamiento exitoso del sistema, es necesario que las personas a las cuales se les confiere el poder en cualquiera de estos órganos, no se les permita inmiscuirse en las facultades confiadas a los demás, sino que cada uno, mediante la ley de su creación, se limite al ejercicio de los

poderes que corresponden a su propio órgano y no a ningún otro".

Sin embargo, este principio de separación de poderes y autoridades no resultó practicable como principio jurídico. Los tribunales han hecho muchas excepciones al mismo, encaminadas al reconocimiento de lo que uno de ellos denomina una autoridad "común debido al área circundante que rodea los dominios de cada uno", y en esta área, la autoridad deberá tolerar a los demás.<sup>9</sup> El principio de la separación de autoridades, independientemente de las disposiciones constitucionales, las decisiones judiciales y los dictámenes en cuanto al tema general, sólo existe en forma atenuada en nuestro derecho constitucional.

Por lo tanto, las frecuentes excepciones hechas a la teoría de la separación no se deben meramente a las decisiones de los tribunales, sino que derivan también de las propias constituciones. Esto se manifiesta en las constituciones norteamericanas y europeas. No se ha establecido ninguna organización política basada en la teoría general de la diferenciación de funciones gubernamentales, que asigne la función de expresar la voluntad del Estado exclusivamente a alguno de los órganos para el cual elabora la disposición.

Así, el órgano de gobierno cuya función principal es la ejecución de la voluntad del Estado, está con frecuencia, en verdad generalmente, involucrado con la expresión de esa voluntad de sus detalles. Sin embargo, en su

7 Ver *People v. Simon*, 176 Ill. 165; 68 Am. State Rep. 175.

8 *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168.

9 *Brown v. Turner*, 70 N.C. 93, 102.

expresión, estos detalles deben adecuarse a los principios generales establecidos por el órgano cuya principal responsabilidad es la expresión. En otras palabras, la llamada autoridad ejecutiva tiene, en la mayor parte de los casos, una considerable capacidad de ordenanza o poder legislativo.

Por otra parte, el órgano cuya responsabilidad principal es expresar la voluntad del Estado, por ejemplo, la legislatura, por lo general cuenta con el poder de control, de una manera o de otra sobre la ejecución de la voluntad del Estado por el órgano en cuya ejecución está principalmente implicado. Es decir, si bien las dos funciones primarias de gobierno son susceptibles de diferenciación, los órganos de gobierno a los cuales se confía el desempeño de dichas funciones no pueden definirse claramente.

Es imposible asignar cada una de estas funciones a una autoridad separada, no tanto porque el ejercicio del poder gubernamental no puede ser claramente distribuido, sino porque, como los sistemas políticos las realizan, estas dos funciones primarias del gobierno tienden a dividirse en funciones menores y secundarias. El cumplimiento de cada una de estas funciones menores se confía a órganos gubernamentales que son, en cierta medida, separados e independientes. Cada uno de estos órganos tienen su propio nombre y lugar dentro del sistema gubernamental.

De este modo, la voluntad del Estado, por ejemplo, puede expresarse mediante distintos órganos del Estado, en lo referente a diversos asuntos. Este es un rasgo característico del

sistema político norteamericano, en el cual la autoridad que formula la constitución, es decir, el pueblo, manifiesta la voluntad del Estado en lo que respecta a la forma de organización gubernamental y a los derechos fundamentales del individuo, si bien la legislatura, otro órgano de gobierno, expresa la voluntad del Estado en la mayor parte de los casos en donde no lo ha expresado la constitución. De nuevo, como resultado, ya sea de las disposiciones de la constitución o de la delegación de las facultades por el legislativo, el jefe del ejecutivo o las autoridades subordinadas del mismo pueden, mediante la expedición de estatutos, expresar la voluntad del Estado en sus detalles donde no es conveniente que actúe el legislativo.

Lo mismo puede decirse de la ejecución de la voluntad del Estado. Si realizamos un análisis de la organización de un gobierno concreto, encontraremos que existen tres clases de autoridades que participan en la ejecución de la voluntad del Estado. Estas son, en primer lugar, las autoridades que aplican la ley en casos concretos donde surgen controversias debido a que los particulares o las autoridades públicas no observan los derechos de los demás. A dichas autoridades se les conoce como **autoridades judiciales**. En segundo lugar, existen las autoridades que se encargan de la vigilancia general de la ejecución de la voluntad del Estado, y se refiere a ellas comúnmente como **autoridades ejecutivas**. Hay, finalmente, las autoridades que prestan atención a las actividades científicas, técnicas y, por así decirlo, las actividades comerciales del gobier-

no, y en todos los países donde éstas han destacado se conocen como las *autoridades administrativas*.

A medida que el gobierno se torna más complejo, estas tres autoridades que participan en la ejecución de la voluntad del Estado, tienden a diferenciarse más y más. Las primeras que manifiestan esta diferenciación son las judiciales. No sólo son las que se diferencian primero en cuanto a tiempo, sino que son las que lo hacen con mayor claridad. En efecto, es tan claro en algunos casos, que lleva a muchos estudiosos, como ya se ha señalado, a demarcar la actividad de las autoridades judiciales como un poder o función del gobierno por separado.

Se piensa que se ha dicho suficiente con objeto de demostrar que existen dos funciones distintivas del gobierno y que su diferenciación resulta en una distinción, aunque menos completa, de los órganos previstos por el sistema formal de gobierno. Estas dos funciones del gobierno pueden, por propósitos de conveniencia, ser designadas respectivamente como *Política* y *Administración*. Política se relaciona con las políticas o expresiones de la voluntad del Estado y Administración se relaciona con la ejecución de esas políticas.

Por supuesto, es patente que el significado que se da aquí a la palabra "política" no es el mismo que muchos autores en materia de política atribuyen a esta palabra. Al mismo tiempo, se sustenta que el sentido en el que se utiliza aquí el término política, es el mismo utilizado por la mayoría de las personas en asuntos ordinarios. Por tanto, el *Century Dictionary*

define así la "política": "en el sentido más estrecho y usual es el acto o la vocación de guiar o influir en la política de un gobierno, valiéndose de la organización de un partido entre sus ciudadanos; por tanto, incluye no sólo la ética de gobierno, sino más en especial y, a menudo con exclusión de los principios éticos, el arte de influir en la opinión pública atrayendo y dirigiendo a los electores, así como obteniendo y distribuyendo el padrinazgo político, y, en lo que se refiere a conseguir puestos, dependerá de las opiniones o servicios políticos de los individuos".

Es probable que la explicación de la palabra "administración" no resulte tan necesaria, dado que en el lenguaje científico, aún no adquiere un significado tan arraigado, como el del término "política". Block, en su *Dictionnaire de l'administration Française*, define "administración" como: "L'ensemble des services publics destinés à concourir à l'exécution de la pensée du gouvernement et à l'application des lois d'intérêt général". El *Century Dictionary* la define como: "El deber o deberes del administrador; específicamente, las funciones ejecutivas del gobierno que consisten en el ejercicio de todos los poderes y deberes del gobierno, tanto general como local, que no son legislativas ni judiciales".

Como se observará, estas definiciones subrayan el hecho de que la *política* se refiere a guiar o influir en las políticas gubernamentales, mientras que la *administración* trata de la ejecución de dichas políticas. Estas son las dos funciones entre las cuales tratamos de establecer una diferencia, y para las que se escogie-

ron las palabras "política" y "administración".

Desafortunadamente, el uso de la palabra "administración" en este contexto puede ser en cierta medida confuso, puesto que cuando dicho término se acompaña del artículo definido se utiliza también para indicar una serie de autoridades gubernamentales. Por lo general, "la administración" significa las autoridades ejecutivas o administrativas más importantes. De ahí que "administración", cuando se utiliza para indicar una función, tiene la posibilidad de promover la idea de que esta función de gobierno se encuentra sólo en el trabajo de lo que se conoce comúnmente como las autoridades ejecutivas a administrativas. Se considera que estas, a su vez, están limitadas al desempeño de la función de la administración. Sin embargo, casi nunca se da el caso en algún sistema político y no ocurre, en particular, en el sistema de gobierno norteamericano. La legislatura norteamericana con mucha frecuencia cumple con la función de administración a través de sus poderes de aprobación de leyes especiales. El ejecutivo estadounidense ejerce una trascendente influencia en el desempeño de la función política, mediante el ejercicio del poder del veto.

Más aún, en los tribunales de Estados Unidos las palabras "administración" y "administrativo", como indicativos de la función de gobierno, se utilizan por lo general en forma muy vaga. En la época en que se formó nuestro sistema de gobierno, se hizo el intento, como ya antes se señaló, de incorporarla en el principio de la separación de poderes. Lo que ha sido la teoría un tanto nebulosa de la

ciencia política, se convirtió, por ende, en una rigurosa doctrina legal. Lo que había sido una teoría política, hasta cierto punto atractiva dentro de su forma nebulosa, se convirtió de inmediato en reglamentos legales inoperantes e inaplicables.

Con objeto de evitar la inconveniencia que resulta del intento realizado para aplicarlo de manera lógica a nuestro sistema de gobierno, los jueces de los Estados Unidos se acostumbraron a llamar "administrativa" a cualquier facultad que, a su juicio, no fuese exclusiva y plenamente legislativa, ejecutiva o judicial, y permitir que dicha facultad fuera ejercida por cualquier autoridad.<sup>10</sup>

Si bien esta costumbre por parte de los jueces hace que la selección de la palabra "administración" sea un tanto desafortunada, al mismo tiempo es indicativa del hecho, al cual se ha prestado atención más de una vez, en el sentido de que aún cuando exista una clara diferenciación entre las dos funciones del gobierno, es imposible la asignación de dichas funciones para separar a las autoridades.

Para concluir, la diferente posición asignada en distintos estados al órgano que se encargan los mayores esfuerzos para ejecutar la voluntad del Estado, ha resultado en conceptos muy diferentes en los distintos estados, de lo que por lo general se denomina administración. Esta se concibió como la función de ejecución,

---

10 Bondy, "Superation of Governmental Powers" *Columbia College Series in History, Economics and Public Law*, Vol. V., p. 202 et seq.

es decir, la autoridad ejecutiva. Sin embargo, en fechas recientes, los autores en materia de administración observaron que, a partir del punto de vista de la especulación teórica y la conveniencia práctica, la administración no debe considerarse sólo como una función de la autoridad ejecutiva, es decir, la autoridad en el gobierno que conforme al derecho positivo es la autoridad ejecutiva. Por lo contrario, se advierte que la **administración** consiste en la función de ejecutar la voluntad del Estado. En algunos aspectos puede ser mayor y en

otros menor en extensión, comparada a la función de la autoridad ejecutiva, tal como lo precisa el derecho positivo.

Por ende, existen en los sistemas gubernamentales dos funciones primarias o básicas de gobierno, o sea, la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de dicha voluntad. También existen en todos los estados, órganos independientes, cada uno de los cuales se ocupa principalmente del cumplimiento de una de estas funciones. Estas funciones son, respectivamente, **Política** y **Administración**.

# LA SOCIEDAD, EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA\*

CARLOS MARX

## I. INTRODUCCIÓN

El número 60 del *Vorwärts* contiene un artículo titulado: "El rey de Prusia y la reforma social", firmado: "Un prusiano". El supuesto prusiano comienza por reproducir el contenido de la real orden del gobierno prusiano sobre el levantamiento de los trabajadores de Silesia y la opinión sobre ella del diario francés *La Réforme*.

La relación social entre la política y las dolencias sociales, nos permitirá explicar por qué el levantamiento de los tejedores no podía "*asustarle*" demasiado al rey de Prusia, si no contra la burguesía. Como aristócrata y mo-

narca absoluto el rey de Prusia es incapaz de amar a la burguesía. Todavía menos puede asustarse de que aumenten su servilismo y su impotencia, merced a una situación tensa y difícil con el proletariado. Además, el católico ortodoxo es más enemigo del protestante ortodoxo que del ateo, lo mismo que el legitimista lo es más del liberal que del comunista. No es que el ateo y el comunista sean más afines al católico y al legitimista, sino que éstos les son más ajenos que el protestante y el liberal, toda vez que están fuera de su ámbito. La oposición directa del Rey de Prusia, como político, se halla en la política, en el liberalismo. La oposición del proletariado existe tan poco para el rey como éste para el proletariado. El proletariado debería haber adquirido ya un poder firme para ahogar las antipatías, las diferencias políticas, y atraerse toda la enemistad de la política. Por último, el carácter del rey,

---

\* Este título es convencional para la edición del INAP. Originalmente se denomina: "Notas críticas al artículo "El rey de Prusia y la reforma social. Por un prusiano". Por tanto, ha sido preparado especialmente por esta ocasión, motivo por el cual se ha agregado igualmente, un capítulo convencional. El artículo fue publicado, con el título señalado, en agosto de 1844 dentro del número 64 de la Revista *Vorwärts*. Nota del Editor.

tan aficionado a lo *interesante* e *importante*, tenía que serle incluso una sorpresa agradablemente excitante el encontrar en su propio país y propiedad, ese pauperismo tan “*interesante*” y “*del que tanto se habla*”, y con ello, una ocasión de dar qué hablar otra vez de sí. ¡Qué delicia habrá sentido al enterarse de que ya posee un pauperismo “propio”, real y prusiano!

Nuestro “prusiano” ha sido aún más desafortunado al negar que el “sentimiento religioso” sea la fuente de la real orden ministerial. ¿Por qué no es el sentimiento religioso la fuente de esta orden ministerial? Porque es “Expresión bien SOBRIA del arte cristiano del Estado”, “SOBRIA” expresión de una doctrina que “no conoce dificultades ante su única medicina: los buenos sentimientos de los corazones cristianos”.

¿No es el sentimiento religioso la fuente del arte cristiano del Estado? Una doctrina cuyo remedio universal son los buenos sentimientos de los corazones cristianos ¿no se basa en el sentimiento religioso? ¿Es que una expresión del sentimiento religioso deja de serlo por ser sobria? Incluso me atrevo a afirmar que tiene que ser un sentimiento religioso muy pagado de sí y muy embriagador el que, negando que el “ESTADO Y LAS AUTORIDADES” puedan “REMEDIAR LOS GRANDES MALES”, busque ese remedio en “LA UNION DE LOS CORAZONES CRISTIANOS”.

Este tendría el *susto* y el *sentimiento religioso* del rey, por la fuente de la orden ministerial. Incluso vería en este documento el presentimiento de las grandes reformas que se

ciernen sobre la sociedad burguesa. El “prusiano” corrige a *La Réforme* de la siguiente manera:

“Ni el rey ni la sociedad alemana ha llegado a “presentir su reforma”, incluso por los levantamientos en Silesia y Bohemia. Es imposible que un país *apolítico* como Alemania perciba la miseria parcial de los distritos fabriles como una cosa general, pública, y menos aún como un mal de todo el mundo civilizado. Lo ocurrido es para los alemanes como cualquier sequía o hambre *locales*. En consecuencia el rey lo toma como un déficit *administrativa* o de *beneficencia*. Esta razón y los pocos soldados que bastaron para acabar con los pobres tejedores, hacen que al rey y a las autoridades no les dieran ningún *susto* la demolición de las fábricas y máquinas. Más aún, ni siquiera el sentimiento religioso ha dictado la orden ministerial. Esta es una expresión bien sobria del arte cristiano del Estado y de una doctrina que no conoce dificultades ante su única medicina: los “buenos sentimientos de los corazones cristianos”. Pobreza y crimen son dos grandes males. ¿Quién puede remediarlos? ¿El Estado y las autoridades? No, sólo la unión de todos los corazones cristianos”.

El supuesto prusiano niega el *susto* del rey, entre otras razones, porque bastó con unos pocos soldados para vencer a los pobres tejedores.

O sea, que en un país en el que banquetes con brindis liberales y liberal espuma de champán —recuérdese la fiesta de Düsseldorf— provocan una real orden del gobierno, en que no fue preciso ni un solo soldado para aplastar los antojos de libertad de prensa y Constitución de toda la burgesía liberal; en un país en que la obediencia pasiva se halla al orden del día; en un país así, el tener que emplear la fuerza armada contra pobres tejedores ¿no es un acontecimiento, además terrible? Y los pobres tejedores vencieron en la primera confrontación. Sólo los refuerzos enviados después pudieron sofocar el levantamiento. ¿O es que el levantamiento de una masa de trabajadores es menos peligroso, porque no necesita de un ejército para ser sofocado? Que el juicioso prusiano compare el levantamiento de los tejedores de Silesia con los levantamientos de los trabajadores ingleses, y los tejedores de Silesia dejarán de parecerle unos pobres tejedores.

La relación general entre la política y las dolencias sociales, nos permitirá explicar por qué el levantamiento de los tejedores no podía **asustarle** demasiado al rey. Por lo pronto, el levantamiento no iba dirigido directamente contra el rey de Prusia, sino contra la burgesía. Como aristócrata y monarca absoluto, el rey de Prusia es incapaz de amar a la burgesía. Todavía menos puede asustarse de que aumenten su servilismo y su impotencia, merced a una situación tensa y difícil con el proletariado. Además, el católico ortodoxo es más enemigo del protestante ortodoxo que del ateo, lo mismo que el legitimista lo es más del libe-

ral que del comunista. No es que el ateo y el comunista sean más afines al católico y al legitimista, sino que éstos les son más ajenos que el protestante y el liberal, toda vez que están fuera de su ámbito. La oposición directa del rey de Prusia, como político, se halla en la política, en el liberalismo. La oposición del proletariado existe tan poco para el rey como éste para el proletariado. El proletariado debería haber adquirido ya un poder firme para ahogar las antipatías, las diferencias políticas, y atraerse toda la enemistad de la política. Por último, al carácter del rey, tan aficionado a lo **interesante** e **importante**, tenía que serle incluso una sorpresa agradable excitante el encontrar en su propio país y propiedad, ese pauperismo tan **interesante** y del que tanto se habla; y con ello, una ocasión de dar qué hablar otra vez de sí. ¡Qué delicia habrá sentido al enterarse de que ya posee un pauperismo propio, real y prusiano!

Nuestro prusiano ha estado aún más desafortunado al negar que el sentimiento religioso sea la fuente de la real orden ministerial.

¿Por qué no es el sentimiento religioso la fuente de esta orden ministerial? Porque es “expresión bien SOBRIA del arte cristiano del Estado”, “SOBRIA” expresión de una doctrina que “no conoce dificultades ante su única medicina: los buenos sentimientos de los corazones cristianos”.

¿No es el sentimiento religioso la fuente del arte cristiano de Estado? Una doctrina cuyo remedio universal son los buenos sentimientos de los corazones cristianos ¿no se basa en el sentimiento religioso? ¿Es que una expresión

del sentimiento religioso deja de serlo por ser sobria? Incluso me atrevo a afirmar que tiene que ser un sentimiento religioso muy pagado de sí y muy embriagador el que, negando que el "ESTADO Y LAS AUTORIDADES" puedan "REMEDIAR LOS GRANDES MALES", busque ese remedio en la "UNION DE LOS CORAZONES CRISTIANOS". Muy embriagador es el sentimiento religioso que —como confiesa el "prusiano"— encuentra que todo el mal reside en la falta de sentido cristiano y, por tanto, remite a las autoridades al único medio que puede fortalecer ese sentido: la "exhortación". Según el "prusiano" los "sentimientos cristianos" son el fin de la orden del gobierno. Es natural que el sentimiento religioso, cuando es embriagador, cuando no es sobrio, se tenga por el único bien. Allí donde ve algo malo, lo atribuye a su ausencia; y es que, como él es el único bien, tampoco puede producir sino el bien. Así que la orden ministerial, como dictada por el sentimiento religioso, lo impone en consecuencia. Un político que tuviese un sobrio sentimiento cristiano, no buscaría en su "desconcierto" la "ayuda" de la "exhortación del devoto predicador de los sentimientos cristianos".

Entonces, ¿cómo demuestra el supuesto prusiano a *La Réforme* que la orden del gobierno no procede del sentimiento religioso? Describiendo en todo la orden del gobierno como un producto del sentimiento religioso. ¿Cabe esperar de una cabeza tan ilógica comprensión de los movimientos sociales? Oigamos cómo charla sobre la relación de la sociedad alemana con el movimiento obrero y en

general con la reforma social.

Distingamos lo que descuida el "prusiano", distingamos las diversas categorías asumidas en la expresión *sociedad alemana*: gobierno, burguesía, prensa, por último, los mismos trabajadores. Tales son las diversas masas de que aquí se trata. El "prusiano" hace de ellas una masa, para condenarla, acto seguido, desde su elevado punto de vista. La sociedad alemana, según él, "ni siquiera ha llegado a presentir su reforma".

¿Por qué le falta este instinto?

"Es imposible, —responde el "prusiano"— que un país *apolítico* como Alemania perciba la miseria parcial de los distritos fabriles como una *cosa general, pública* y menos aún como un mal de todo el mundo civilizado. Lo ocurrido es para los alemanes como cualquier sequía o hambre LOCALES. En consecuencia el rey lo toma como una *deficiencia administrativa y de beneficencia*".

## II. POLITICA Y PAUPERISMO

Es decir, que el "prusiano" explica esta falsa concepción de la miseria de los trabajadores a partir de la *idiosincrasia* de un país *apolítico*.

Hay que conceder que Inglaterra es un país político. También hay que conceder que Inglaterra es el país del pauperismo, palabra que incluso, es de origen inglés. Mirar a Inglaterra es, por consiguiente, el experimento más seguro

para aprender cuál es la relación de un país político con el pauperismo. En Inglaterra la miseria de los trabajadores no es parcial sino total; no se limita a los distritos fabriles, sino que se extiende a los distritos campesinos. Los movimientos sociales no se hallan en nacimiento; desde hace casi un siglo se repiten periódicamente.

Ahora bien, ¿cómo entiende la burguesía inglesa, junto con su gobierno y su prensa, el pauperismo?

En tanto que la burguesía inglesa confiesa que el pauperismo es *culpa de la política*, el *whig* tiene al *tory* y el *tory* al *whig* por la causa del pauperismo. Según el *whig*, la fuente principal del pauperismo se halla en el monopolio del latifundismo y la legislación que prohíbe la importación de cereales. Según el *tory* todo el mal reside en el liberalismo, la competencia, el sistema fabril llevado a la exageración. Ninguno de ambos partidos encuentra la razón del mal en la política a secas, sino en la política del partido opuesto. Una reforma de la sociedad es algo con lo que ambos partidos, ni sueñan.

La expresión más radical de la concepción inglesa del pauperismo —nos referimos siempre a la burgesía y gobierno ingleses— es la Economía nacional inglesa, es decir, el reflejo científico de la situación de la economía nacional inglesa.

Uno de los mejores y más famosos economistas nacionales de Inglaterra, conocedor de la situación actual y que tiene que poseer una visión de conjunto de la sociedad burguesa, Mac Culloch, discípulo del cínico Ricardo, to-

davía tiene el valor de aplicar en un curso público a la Economía, y con aprobación, lo que dice Bacon de la filosofía:

“un hombre que suspende su juicio con verdadera e incansable sabiduría, que avanza paso a paso, que vence uno tras otro los obstáculos que detienen como montes la marcha del estudio, alcanzará tarde o temprano esa cumbre de la ciencia donde se disfruta de la paz y de un aire puro, donde la naturaleza se ofrece a la vista en toda su belleza y de donde cómodos senderos permiten bajar hasta los últimos detalles de la praxis”.

¡Buen aire puro la atmósfera pestilente de los sótanos habitados en Inglaterra! ¡Gran belleza natural los fantásticos harapos de los pobres ingleses y la carne ajada y encogida de las mujeres devoradas por el trabajo y la miseria; los niños yacen en el estiércol, los abortos que produce el exceso de trabajo en la mecánica monótona de las fábricas! Y los más delicados detalles últimos de la praxis: ¡la prostitución, el asesinato y el patibulillo!

Incluso el sector de la burguesía que se ha percatado del peligro del pauperismo, lo concibe, así como sus remedios, de una forma no sólo singular sino, para decirlo sin rodeos, infantil y estúpida.

Así, por ejemplo, el Dr. Kay, en su folleto “Recent measures for the promotion of education in England”, lo reduce todo al descuido de la educación. ¡Adivíñese por qué! Porque el trabajador, al faltarle la educación, no com-

prende las "leyes naturales del comercio", leyes que le reducen necesariamente al pauperismo. Por eso se sublevaría. Y esto podría perturbar la prosperidad de las manufacturas y comercio ingleses, sacudir la confianza mutua de los comerciantes, reducir la estabilidad de las instituciones políticas y sociales.

Hasta tal punto llega la irreflexión de la burguesía inglesa y su prensa sobre el pauperismo, esa epidemia nacional de Inglaterra.

Supongamos, pues, que sean fundados los reproches dirigidos por nuestro "prusiano" a la sociedad *alemana*. ¿Será la razón el *apolíticismo* alemán? La burguesía de la *apolítica* Alemania no sabrá comprender la significación general de una calamidad parcial; pero, en cambio, la burguesía de la *política* Inglaterra sabe ignorar la significación general de la calamidad *parcial*; pero, en cambio, la burguesía de la *política* Inglaterra sabe ignorar la significación general de una calamidad universal, de una miseria que ha mostrado su significación general en parte repitiéndose periódicamente, en parte extendiéndose en el espacio y en parte por el fracaso de todos los intentos por remediarla.

El "prusiano" pone, además, a la cuenta del *apoliticismo* germano, el que el rey de Prusia atribuya el pauperismo a una *deficiencia administrativa* y *beneficencia*, y, por consiguiente, busque su remedio en normas de *administración* y *beneficencia*.

### III. ADMINISTRACION PUBLICA Y PAUPERISMO

¿Es característica del rey de Prusia esta forma de ver las cosas? Echemos una ojeada a Inglaterra, el único país en el que se puede hablar de una gran acción *política* en torno al pauperismo.

La actual legislación inglesa sobre los pobres data de la ley contenida en el acta 43 del gobierno isabelino. ¿Cuál es el instrumentario previsto por esta ley? La obligación de las parroquias de apoyar a sus trabajadores pobres, la tasa de los pobres, la beneficencia legal. Dos siglos ha durado esta legislación: la beneficencia por el camino burocrático. ¿Cuál es tras largas y dolorosas experiencias el punto de vista del parlamento en su *Amendment Bill* de 1834?

Por lo pronto explica el terrible aumento del pauperismo por una "*deficiencia administrativa*".

Así que se reforma la administración de la tasa de pobres, formada por funcionarios de las respectivas parroquias. Las parroquias son agrupadas aproximadamente de veinte en veinte en "uniones" que, a su vez, forman una administración única. Una oficina de funcionarios —Board of Guardians—, elegidos por los contribuyentes, se reúne un día determinado en la residencia de la unión y decide sobre la conveniencia de las ayudas. Estos despachos son dirigidos y vigilados por delegados del gobierno, la comisión central de *Somerset-House*, minis-

terio del pauperismo, como le llamó certamente un francés.<sup>1</sup> El capital controlado por esta administración casi iguala la suma que cuesta el ejército en Francia. La cifra de administradores locales que trabajan para él, asciende a 500, y cada una de éstas ocupa a su vez por lo menos a una docena de funcionarios.

El parlamento inglés no se contentó con una reforma *formal* de la administración.

Según él, la fuente principal de la situación extrema del pauperismo inglés se encontraría en la misma *ley de pobres*. El medio legal contra la dolencia social, la beneficencia, alimentaría la dolencia social. Por lo que respecta al pauperismo en general, éste sería una *eterna ley natural*, de acuerdo con la teoría de Malthus:

"Puesto que la población tiende a crecer sin cesar más rápido que los medios de subsistencia, la beneficencia es una locura, un estímulo público a la miseria. Por tanto, el Estado no puede hacer otra cosa que entregar la miseria a su destino y a lo sumo aliviar la muerte de los miserables".

El parlamento inglés une a esta filantrópica teoría la opinión de que el pauperismo es la miseria de que son culpables los mismos trabajadores; por tanto, en vez de prevenirla como una desgracia, hay que reprimirla y castigarla como un crimen.

De aquí viene el reglamento de los *workhouses*, es decir, de los asilos, cuya organiza-

ción interna *hace desistir* a los miserables de buscar refugio ante la muerte por hambre. En las *workhouses* la beneficencia se halla inteligentemente entreverada con la *venganza* del burgués contra el mísero que apela a su beneficencia.

De modo que Inglaterra ha buscado primero la aniquilación del pauperismo mediante la *beneficencia y medidas administrativas*. Luego, en el avance progresivo del pauperismo no vio la necesaria consecuencia de la *industria* moderna sino, al contrario, la consecuencia de la *tasa inglesa de pobres*. En la miseria universal no vio más que una *particularidad* de la legislación inglesa. Lo que antes se creyó provocado por una *falta de beneficencia*, se vio luego como consecuencia de un *exceso de beneficencia*. Por último, la miseria fue tenida por culpa de los miserables y como tal fue castigada en ellos.

El significado general que la *política* Inglaterra le ha sacado al pauperismo, se limita a que en el decurso del desarrollo y pese a las medidas administrativas, el pauperismo ha llegado a constituirse en una *institución nacional* y, por tanto, inevitablemente se ha convertido en el objeto de una administración complicada y enorme; pero esta administración *ya no* tiene por finalidad erradicarlo, sino *disciplinarlo, eternizarlo*. Esta administración ha renunciado a cerrar por medios *positivos* la fuente del pauperismo y se atiene a cavarle una tumba con policial ternura, en cuanto asciende a la superficie del país oficial. El Estado inglés, muy lejos de no conformarse con medidas de administración y beneficencia, ha caí-

1. Eugene Buret. Somerst-House era un viejo palacio londinense, sede de varias instituciones estatales.

do muy por debajo de ellas. Actualmente se limita a administrar un pauperismo dotado de la desesperación de dejarse apresar y encerrar.

Así que hasta ahora el prusiano no ha demostrado nada especial en el procedimiento del rey de Prusia. Pero ¿por qué?, exclama el gran hombre con rara ingenuidad, "por qué no DISPONE INMEDIATAMENTE el rey de Prusia *la educación de todos los niños abandonados?*" ¿Y por qué comienza él, el "prusiano", dirigiéndose a las autoridades y esperando sus planes y propuestas?

Ese prusiano listillo se tranquilizará, cuando se entere de que el rey de Prusia es tan poco original en esto como en sus otras acciones; más aún, de que ha tomado el único camino que puede tomar un jefe de Estado.

Napoleón quiso acabar con la mendicidad de golpe. Con tal fin encargó a sus autoridades de preparar planes para la *erradicación de la mendicidad* en toda Francia. El proyecto se hacía esperar. Napoleón perdió la paciencia, escribió a su ministro del Interior, Crétet; le ordenó acabar con la mendicidad en el plazo de un mes, he aquí sus palabras:

"No podemos pasar por esta Tierra sin dejar huellas que recomiendan nuestra memoria a las generaciones venideras. No me pidáis tres o cuatro meses más para realizar vuestras comprobaciones: disponéis de jóvenes auditores, prefectos inteligentes, ingenieros de caminos y puentes bien formados. Ponedles a todos en movimiento, no os durmáis en la rutina burocrática."

En pocos meses se había cumplido todo. El 5 de julio de 1808 se publicaba la ley reprimiendo la mendicidad. ¿Cómo? Con los *dépots* de custodia policial de personas, tan rápidamente convertidos en cárceles, que pronto los pobres sólo ingresarían en esas instituciones a través del tribunal de delitos menores. Y, sin embargo, M. Noailles du Gard, diputado legislativo exclamó entonces:

"Eterno agradecimiento al héroe que garantiza a la necesidad un refugio y a la pobreza el alimento. La infancia ya no se hallará abandonada, las familias pobres no carecerán ya de recursos ni los trabajadores de aliento y ocupación. Nuestros pasos ya no tendrán que detenerse ante el espectáculo desagradable de las enfermedades y de la vergonzosa miseria".

El último pasaje es con su cinismo la única verdad de este elogio.

Si Napoleón se remite al conocimiento de causa de sus auditores, prefectos, ingenieros, ¿por qué no el rey de Prusia a sus funcionarios?

¿Por qué no dispuso Napoleón la *inmediata supresión de la mendicidad*? El mismo valor que esta pregunta tiene la del "prusiano": "¿Por qué no dispone inmediatamente el rey de Prusia la educación de los niños abandonados?" ¿Es que sabe el prusiano lo que tendría qué disponer el rey? Nada menos que la *aniquilación del proletariado*. Para educar niños hay que *alimentarlos* y liberarlos del *trabajo asalariado*. La alimentación y educación de to-

do el proletariado *en ciernes*, sería la *aniquilación* del proletariado y del pauperismo.

La *Convención* tuvo por un momento el valor de *disponer la supresión* del pauperismo, aunque no "inmediatamente", como lo reclama el "prusiano" de su rey; al contrario: primero encargó al *Comité de salut public* la elaboración de los planes y propuestas necesarios; luego el mismo Comité estudió las amplias investigaciones de la Asamblea constituyente sobre el estado de la miseria en Francia y a continuación Barère propuso la publicación del "Livre de la bienfaisance nationale", etcétera. ¿Qué consecuencias tuvo la orden de la Convención? Que el mundo contara con una disposición más y un año después mujeres hambrientas asediaron la Convención.

Y, sin embargo, la Convención fue el *máximo de energía política, de poder político y de entendimiento político*.

Inmediatamente, sin consultarla con las autoridades, *no hay* gobierno en el mundo que haya decretado *órdenes* sobre el pauperismo. El Parlamento inglés llegó a enviar comisarios a todos los países europeos, para estudiar los diversos remedios administrativos contra el pauperismo. Pero en tanto los Estados se han ocupado del pauperismo, no han pasado de *medidas administrativas y de beneficencia* o incluso han caído por debajo de eso.

#### IV. LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

¿Es que puede proceder de otro modo el Estado?

El *Estado* no encontrará *nunca* la causa de las *dolencias sociales* en el "Estado y la organización social", tal y como lo exige el prusiano de su rey. Allí donde existen partidos políticos, cada uno encuentra la razón de *todos* los males en el hecho de que es su adversario y no él quien se encuentra al *timón del Estado*. Incluso los políticos radicales y revolucionarios buscan la causa del mal no en la *esencia* del Estado, sino en una forma concreta de *Estado*, que es lo que quieren sustituir por otra forma.

El Estado y la organización de la sociedad no son, desde el punto de vista político, dos cosas diferentes. El Estado es la organización de la sociedad. En la medida en que reconoce males sociales, atribuye la razón de los mismos ora a leyes naturales, que no está en el poder de los hombres cambiar, ora a la vida privada de los individuos, que es independiente de él, o bien, a deficiencias de la administración que le está subordinada. Así, Inglaterra tiene la miseria por basada en la ley *natural* según la cual la población siempre tiene que crecer más de prisa que los medios de producción. Por otra parte, explica el *pauperismo* con la *mala voluntad de los pobres*, lo mismo que el rey Prusia recurre para ello a su falta de *sentimientos cristianos entre los ricos* y la Convención a la *sospecha actitud contrarrevolucionaria* de los *propietarios*. En consecuencia Inglaterra castiga a los pobres, el rey de Prusia amonestá a los ricos y la convención decapita a los propietarios.

En última instancia, *todos* los Estados buscan la causa en las *deficiencias accidentales o intencionales* de la *administración*, de suerte

que el remedio consiste en reformar la administración. ¿Por qué? Precisamente porque la *administración* es la actividad *organizadora* del Estado.

La contradicción entre la decisión y la buena voluntad de la administración, por una parte, y sus riquezas y recursos, por la otra, no las puede abolir el Estado, sin abolirse a sí mismo, ya que se basa en esta contradicción. El Estado se basa en la contradicción entre vida pública y vida privada, entre intereses generales e intereses particulares. Por tanto, la administración tiene que limitarse a una actividad *formal* y *negativa*, toda vez que su poder termina donde comienzan la vida y el trabajo burgueses. Más aún, frente a las consecuencias que brotan de la naturaleza antisocial de esta vida burguesa, de esta propiedad privada, de este comercio, de esta industria, de este mutuo saqueo de los diversos sectores burgueses, *la impotencia es la ley natural de la administración*. Y es que este desgarramiento, esta vileza, este *esclavismo de la sociedad burguesa*, es el fundamento natural en que se basa el Estado *moderno*, lo mismo que la *sociedad burguesa del esclavismo* fue el fundamento natural en que se apoyaba el Estado *antiguo*. La existencia del Estado y la de la esclavitud son inseparables. El Estado antiguo y la esclavitud antigua —contraste clásico y sin tapujos— no se hallaban unidos entre sí más íntimamente que el moderno Estado y el moderno mundo del lucro —hipócrita contraste cristiano—. Si el Estado moderno quisiese abolir la *impotencia* de su administración, tendría que abolir la actual *vida privada*. Y de querer abolir la vida priva-

da, tendría que acabar consigo mismo, ya que *sólo* existe por oposición a ella. Pero no hay un ser vivo que crea fundados los defectos de su existencia en su principio vital, en la esencia de su vida, sino en circunstancias que le son extrínsecas. El *suicidio* es antinatural. Por tanto el Estado no puede creer en la impotencia intrínseca de su administración, o sea, de sí mismo. Lo único de que es capaz es de reconocer defectos formales, accidentales y tratar de remediarlos. ¿Que estas *modificaciones* no solucionan nada? Entonces, la dolencia social es una imperfección natural, independiente del hombre, una *ley divina*; o la voluntad de la gente privada se halla demasiado pervertida como para corresponder a las buenas intenciones de la administración, iy cómo lo tergiversan todo!: se quejan del gobierno en cuanto limita la libertad y exigen de él que impida sus inevitables consecuencias.

Cuanto más poderoso es el Estado y, por tanto, *más* político es un país, tanto menos dispuesto se halla a buscar la razón de las dolencias sociales en el *principio del Estado* —o sea, en la actual organización de la sociedad, de la que el Estado es expresión activa, consciente y oficial—, tanto menos dispuesto se halla a comprender que el Estado es el principio *universal* de esas dolencias. La razón *política* es precisamente razón política, porque piensa sin salirse de los límites de la política. Cuanto más aguda, cuanto más viva, tanto más incapaz es de comprender las dolencias sociales. La época clásica de la razón política es la Revolución francesa. Lejos de ver en el Estado la fuente de los defectos sociales, los héroes

de la Revolución francesa ven en los defectos sociales la fuente de los males políticos. Así, para Robespierre, la extrema pobreza y la gran riqueza son sólo un obstáculo de la pura democracia. Por consiguiente, trata de establecer una frugalidad espartana general. El principio de la política es la *voluntad*. Cuanto más parcial, o sea, cuanto más perfecta es la razón *política*, tanto más cree en la omnipotencia de la voluntad, tanto mayor es su ceguera frente a los límites naturales y mentales de la voluntad, tanto más incapaz es, por tanto, de descubrir la fuente de las dolencias sociales. No hace falta decir más contra la estúpida esperanza del "prusiano" que hace de la "razón política" la instancia llamada a "descubrir la raíz de la miseria social en Alemania".

## V. EPILOGO

No sólo era disparatado suponerle al rey de Prusia un poder de que no dispusieron la Convención y Napoleón juntos. Disparatado era atribuirle una forma de ver las cosas que superaría los límites de *cualquier* política, una forma de ver las cosas de la que el mismo "prusiano" sabio no se halla más cerca que su rey. Toda esta declaración era tanto más disparatada, por cuanto el mismo "prusiano" nos confiesa:

"Las buenas palabras y la buena intención son BARATAS. El conocimiento de causa y las acciones eficaces son CAROS, y en este caso, MAS QUE CAROS, ni si-

quiera SE HALLAN AUN A LA VENTA".

Si son tan inaccesibles, entonces claro que habrá que ensalzar a todo el que desde su puesto hace lo que puede. Por lo demás dejó al tacto del lector si en esta ocasión el mercantilista lenguaje de gitano "barato", "caro", "aún no se halla a la venta" pertenece a la categoría de las "buenas palabras" y de la "buena intención".

Supongamos, por tanto, que las observaciones del "prusiano" sobre el gobierno y la burguesía alemanes —éstas se hallan contenidas sin duda en la "sociedad alemana"— sean perfectamente fundadas. ¿Es que esta parte de la sociedad se halla más desconcertada en Alemania que en Inglaterra y Francia? ¿Cabe hallarse más desconcertado que, por ejemplo, en Inglaterra, donde del desconcierto se ha hecho un sistema? Cuando hoy en día estallan levantamientos obreros en toda Inglaterra, burguesía y gobierno no saben mejor que en el último tercio del siglo XVIII lo que hacer. Lo único que se les ocurre es la violencia material; y como esta fuerza decrece en el mismo grado en que se extienden el pauperismo y la madurez mental del proletariado, el desconcierto inglés no puede sino crecer en proporción geométrica.

*Falso, falso de hecho* es por último el que la burguesía alemana ignore por completo la significación universal del levantamiento de Silesia. En varias ciudades los maestros tratan de asociarse con los oficiales. Todos los periódicos liberales en Alemania, los órganos de la burguesía liberal, rebosan de organización del

trabajo, reforma de la sociedad, crítica de los monopolios y de la competencia, etc. Todo como consecuencia de los movimientos obreros. Los periódicos de Tréveris, Aquisgrán, Colonia, Wessel, Mannheim, Bratislava y hasta de Berlín, traen con frecuencia artículos sociales muy claros, que el "prusiano" en todo caso podría leer con provecho. Incluso cartas desde Alemania no hacen más que expresar su admiración por lo débil de la oposición burguesa

frente a las tendencias e ideas sociales.

Si el "prusiano" conociese mejor la historia del movimiento social, habría planteado su pregunta a la inversa. ¿Cómo es así que incluso la burguesía alemana interpreta la emergencia parcial de un modo relativamente tan universal? ¿De dónde proviene la animosidad y el cinismo de la burguesía *política*, de dónde la *falta de resistencia* y las *simpatías de la burguesía* apolítica *con respecto al proletariado*?

# LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA\*

W.H. MORELAND

Con frecuencia la práctica se adelanta a la ciencia y, aunque los ingleses tienen una amplia y larga experiencia en la práctica de la administración pública, no he encontrado algún tratado sistemático en inglés sobre la teoría de esta materia como un todo. Las autoridades que puedo citar\*\* ofrecen aportaciones a la mayor parte de las discusiones, algunas formales y otras incidentales, sobre aspectos particulares del tema; y actualmente los estu-

diosos ingleses deben tomar de tales fuentes sus principales conocimientos teóricos. En realidad su estudio se imparte en la Universidad de Londres, pero hasta donde yo tengo noticia, no ha obtenido reconocimiento formal en Oxford, Cambridge o en cualquiera de las otras universidades más importantes del Imperio; de ahí que no haya encontrado lugar en los principales exámenes públicos.

Las razones de la escasez de literatura sistemática están a la vista. Hasta los últimos años, los principales triunfos de los administradores británicos fueron logrados en países distantes y han pasado casi inadvertidos en Occidente. En su país, los ingleses han estado familiarizados con la oficina de correos, el recaudador de impuestos y, posible y ocasionalmente, con un inspector; pero como individuos, se han interesado muy poco en el trabajo del gobierno central; y los hombres capacita-

---

\*Este artículo apareció originalmente en *Quarterly Review*, vol. 235, 1921. Traducción de Agustín Rueda Aguilar.

\*\* Reporte del Comité Subversamental de Maquinaria, 1918; Reporte de la Real Comisión sobre el Servicio Civil, 1914; Reporte de la Real Comisión sobre los Servicios Públicos en la India, 1915; Reporte del Comité del Programa de Exámenes para la Primera Clave del Servicio Civil, 1917; Reporte del Comité sobre la Organización y Asesoramiento de las Oficinas Gubernamentales, 1919; Informes del Gabinete de Guerra, 1918-19; *Gobierno Local y Central*, de Percy Ashby Murray, 1906; *Industria y Comercio*, de Alfred Meis Hall, 1919.

dos que los han dirigido, no han tenido la tentación de revelar los principios de su arte. En la actualidad las cosas han cambiado radicalmente. Para la administración civil, la guerra significó el comienzo de nuevas tareas a escala sin precedente. El público fue testigo de atinados éxitos, espectaculares fracasos y la airosa recuperación de los disparates iniciales, en tanto que el control del abastecimiento de alimentos y la constante injerencia en muchos aspectos de la vida social, llevaron al hogar de cada individuo la realidad de la administración. La prensa sirvió de ayuda. Los periodistas han sido llamados para administrar, mientras que los administradores han propugnado por convertirse en periodistas. Términos esotéricos de importación, tales como "departamentalización" o "coordinación", han viajado de Whitehall a Fleet Street y llegado a establecerse firmemente en el uso popular; el gacetillero busca ahora material en el Libro Azul\* y toda la materia ha adquirido un interés que antes no tenía. La continuidad de este cambio es todavía dudosa; pero independientemente del destino de las empresas particulares, es poco probable que la administración central se reduzca a sus anteriores dimensiones, en la medida en que la demanda insistente de nacionalización de los ferrocarriles, minas y otros medios de producción, señale la posibilidad de una extensión tan grande en sus actividades que obligue a una atención sostenida de toda clase de público. Por consiguiente, podría ser útil ofrecer un esbozo de la

ciencia subrayando estas actividades, para plantear algunos principios que se encuentran cimentados sobre una base firme de experiencia y señalen algunas de las áreas que todavía no han sido exploradas por completo.

El campo de la ciencia puede ser más claramente definido con referencia a las relaciones entre política y administración. *La política decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone la política en ejecución o, dicho en pocas palabras, hace las cosas. La ciencia política trata esencialmente con los métodos por los cuales se formula la política pública; y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política termina.*

Es cierto que en la práctica la línea divisoria entre la política y la administración frecuentemente se entrecruza; por un lado, los administradores pueden tener voz en la determinación de la política y, por el otro, los estadistas pueden ser empleados en la administración; pero estos hechos sirven únicamente para hacer más patente la necesidad de un claro reconocimiento de la distinción. Los administradores de la escuela inglesa no están equivocados sobre este punto; la tradición de absoluta libertad de intercambio de opiniones, pero con absoluta fidelidad en la ejecución, está tan firmemente establecida que se ve como un axioma y su existencia sólo se invoca cuando algún individuo intenta contravenirla. La doble función de los estadistas, que son también administradores, se presta a confusiones porque se encuentra arraigada en el lenguaje

\**Informes Oficiales*. (N. del T.).

popular; un ministerio, como su nombre lo indica, es principalmente un órgano administrativo; pero el ministerio —la administración— está interesado primariamente en la formulación de políticas y un ministro sin cartera es una contradicción de términos sumamente útil. El arreglo por el cual los ministros formulan políticas en una acción concertada y dirigen su ejecución como individuos, se remonta largamente en la historia; pero hay algunos indicios que requieren ajustes para responder a las necesidades del presente. Más adelante este complicado asunto demandará nuestra atención. Por el momento será suficiente decir que la unión de funciones no afecta la validez de la distinción entre los dos procesos.

La otra distinción indicada por el concepto administración "pública", se basa más en la conveniencia que en la precisión científica. Cualquiera puede distinguir entre, digamos, una oficina de correos y una banca privada; pero en algunos países los bancos estatales y privados funcionan en forma análoga, sustancialmente con los mismos métodos, y entonces la distinción casi no tiene sentido. Asimismo, la administración de los ferrocarriles fue "privada" en este país hasta 1914; en muchos países debe clasificarse como "pública", mientras que en otros coexisten ambos sistemas. El campo de acción de la administración pública depende, como hemos visto, de la política; y en tanto que algunos Estados dirijan empresas que otros dejan a la iniciativa privada, no puede definirse por ninguna fórmula general este campo de acción.

Sin embargo, hay una distinción estrecha-

mente vinculada, la cual merece un reconocimiento más definido del que generalmente recibe: algunas formas de administración son *concentradas*, mientras que otras son *difusas*. Así, ocurre que la mayoría de las ramas de la administración pública son difusas, en tanto que la administración privada es, por regla general, concentrada. La clásica empresa privada, ya sea una fábrica o una oficina, está ubicada en un lugar físico determinado. El propietario o gerente está en contacto personal con sus subordinados principales, puede verlos en cualquier momento, indicarles lo que deben hacer y vigilar su conducta todos los días; pero si tuviera que emplear agentes a distancia, podría reglamentar su remuneración por la cantidad y la calidad de su trabajo y, así, dependería del incentivo económico directo. La actividad de un ministerio típico está, por otra parte, esparcida en una zona extensa; tal vez tenga que ejecutar su política simultáneamente en todas las ciudades a todas las poblaciones de un país extenso, habitualmente no podría establecer remuneraciones por resultados y, en consecuencia, su éxito dependería de un tipo de organización de la cual una empresa concentrada puede prescindir.

Ciertamente la indentidad entre administración pública y administración difusa no es absoluta; pero las excepciones ayudan a subrayar la fuerza de esta regla. Una casa de moneda o una fábrica de pólvora propiedad del Estado son unidades concentradas y su administración interna debería concordar, y generalmente lo hace, con los métodos de los negocios privados; un ferrocarril, ya sea de

propiedad estatal o privada, requiere de una administración difusa y sus métodos, en uno u otro caso, tienden a aproximarse a aquellos de las viejas dependencias gubernamentales, tal como se deduce del hecho de que las críticas más comunes contra los ferrocarriles ingleses, bajo dirección privada, insisten en su "obstinada uniformidad", su desmedida centralización y sus hábitos y tradiciones "burocráticas". El examen de estos y otro tipo de actividades, lleva a la conclusión de que la administración difusa requiere de métodos diferentes a los empleados en la administración concentrada, y dado que la mayor parte de la administración pública es difusa, el estudio de estas cuestiones puede por lo pronto dedicar su atención a ésta, dejando los casos excepcionales de administración pública concentrada para ser considerados vinculados al estudio de la empresa privada.

Es posible que esta distinción pueda llegar a ser menos importante en el futuro. La fusión de empresas privadas, que por el momento es quizás la tendencia más obvia en el desarrollo económico, puede originar una aproximación a los métodos que por ahora se califican de "burocráticos", mientras que por otra parte el avance de la ciencia administrativa podría producir alguna alteración en aquellos métodos, poniendo en contacto más directo a los subordinados con sus superiores. Sin embargo, por el momento, la distinción se sostiene e incidentalmente proporciona un análisis útil para probar la validez de las necesidades recurrentes por parte de los "gobiernos empresariales". No existe una razón absoluta por la

cual un hombre que ha logrado éxito en la administración concentrada, no deba lograrlo en la difícil rama de este arte, pero no hay tampoco una razón particular por la cual deba lograrlo. Podría esperarse que, algún día, un escrutinio imparcial de los resultados de la administración bélica arroje luz sobre los valores comparativos del reclutamiento de diferentes fuentes, en emergencias para las cuales el personal capacitado no sea suficiente; pero la teoría sujeta a la nueva información indica que el Estado debería enfocar su atención primordialmente a los ferrocarriles y otras actividades privadas, donde el sistema de administración es difuso.

La administración pública puede ser *central* o *local*, dependiendo la importancia relativa de ambas ramas de la política adoptada por el Estado. La administración de una gran ciudad puede ser casi tan complicada como la de un pequeño país; pero en términos generales, los problemas locales son comparativamente sencillos salvo cuando implican relaciones con el gobierno central, y en un primer esbozo es permisible pasarlos por alto y concentrar la atención en una materia mayor y más compleja. Podemos, entonces, proceder a considerar desde el campo de acción de la ciencia a las principales unidades administrativas de su interés. En Inglaterra se les conoce con diferentes nombres: oficina, consejo o departamento, según el caso; pero es más conveniente hablar simplemente de ministerios, un terminó que está ganando terreno rápidamente en el uso común y corriente. Una unidad que se dedica a la administración difusa requiere

del establecimiento de la sede central, los organismos locales y el mecanismo que los conecta; y, para empezar por la base, podemos señalar tres tipos bien demarcados de organismos locales. Un ministerio puede operar a través de órganos elegidos localmente, tales como los consejos de condado (incluyendo los comités de estos cuerpos, reforzados con miembros adicionales; puede también operar a través de sus propios subordinados localizados en centros adecuados; o por último, puede depender de agentes nombrados para representar a la administración como un todo. En buena parte del mundo civilizado se acostumbra principalmente el tipo mencionado al final; pero el *préfet* francés o el magistrado y el recaudador de impuestos de la India, no tienen contraparte en Inglaterra, aparte de la figura un tanto desconocida del Asistente de su Majestad por lo que la fuerza de la administración central queda sustancialmente reducida. Para ilustrar con claridad esto, señalaremos que en algunos países europeos el deber de "celebrar las elecciones" o de influir a los electores en favor de un partido en especial, corresponde naturalmente a los *prefectos* o funcionarios similares. Suponiendo que el gobierno inglés deseara adoptar este camino, ¿qué dependencias locales tendría bajo su mando? El jefe de correos, el inspector de impuestos, la agencia de colocaciones, un comité del consejo del condado; la lista sería muy larga y es suficiente indicar las limitaciones de las facultades de la administración central. Un tratado formal aclararía mucho las ventajas comparativas de estos diferentes tipos de dependencias en relación

con las diversas operaciones que deben realizarse; pero debo pasar por alto el tema, haciendo notar únicamente que el fácil sistema de otorgamiento de subsidios para complacer a las autoridades locales, requiere un capítulo más amplio a fin de explicarlo.

Por consiguiente, al suponer que un ministerio está dotado de un número suficiente de dependencias locales, distribuidas en el país con relación a sus necesidades, tenemos que considerar enseguida la naturaleza del mecanismo que los vincula. Es un principio reconocido que ninguna autoridad individual debería controlar más que un número limitado de dependencias, un número que quedaría establecido de un modo general por la urgencia de los servicios que se deban prestar. En la administración militar, donde el éxito puede ser esencial para la vida nacional, este número limitado de dependencias es en verdad muy pequeño: menos de cuatro, por regla general. Así tenemos brigadas de tres regimientos, divisiones de tres brigadas, cuerpos de tres divisiones y así sucesivamente. El grado de urgencia es por lo general menor en la administración civil y el límite de eficiencia es, en consecuencia, más amplio; pero en los países donde los negocios del Estado están sumamente organizados, el número de subdivisiones es por lo común menor de diez. Daremos un ejemplo de lo que sucede en la India, donde un distrito administrativo en las Provincias Unidas consiste normalmente de cuatro a seis subdivisiones; cuando el número se eleva a ocho o nueve, la carga se considera indebidamente pesada. Un comisionado supervisa cinco o seis distritos y,

mientras hayan tantos como diez comisionados bajo las órdenes del secretario de gobierno, es generalmente concedido que, por los propósitos estrictamente administrativos, las Provincias se constituyen en una unidad muy grande, aunque consideraciones de otro orden hagan sugerencias negativas acerca de su subdivisión.

Será obvio entonces que, cuando un ministerio tenga que funcionar en un área grande y populosa, se harán necesarios órganos localizados en lugares intermedios, provistos de dos o más niveles de control. Cada nivel implica un corte en el contacto personal; y cuando el superior no puede ver y hablar con sus subordinados sin previo aviso, se verá obligado a recurrir a otros medios de comunicación, como la correspondencia, tablas estadísticas, informes periódicos e inspecciones hechas por él mismo o un miembro de su equipo. En este breve bosquejo debo omitir los numerosos asuntos relacionados con el uso adecuado de cada uno de estos métodos y su armonización para producir el resultado deseado, es decir, la ejecución eficiente de la política que está a cargo del ministerio; pero en vista del desprecio popular hacia las estadísticas oficiales, valdría la pena señalar que el uso de "cifras en toneladas y millas", el más espectacular de los avances en métodos de control estadístico, proviene de la administración privada, no de la pública; y que los sistemas de "administración científica", por los cuales estamos también en deuda principalmente con los Estados Unidos, se basan en estadísticas más detalladas de las que se puedan encontrar en una ofi-

cina pública cualquiera.

En este punto algo debe decirse de dos conceptos que están íntimamente relacionados con el mecanismo de la administración difusa, y a los que se les llama: **uniformidad** y **centralización**. La uniformidad es en muchos casos una conveniencia obvia para el público, así como para los administradores. Por ejemplo, una emisión separada de estampillas postales para cada condado será una grave molestia para ambos. Por otra parte, la uniformidad puede ser conveniente para los administradores y no así para el público; por ejemplo, un ministerio de agricultura se haría rápidamente impopular al aplicar de manera uniforme un sistema a grandes y pequeños agricultores, si fallara al distinguir entre los parajes para labranza, pastoreo o estabulación. La uniformidad es siempre conveniente para el administrador, al menos por el momento, aunque algunas veces se opone al más amplio interés público. Resulta claro el principio de que toda propuesta para la uniformidad debería considerar primero su utilidad para el público, ante la cual, de ser necesario la conveniencia de los administradores deberá ceder.

La centralización, que en esencia significa la reducción del poder de decisión de las dependencias locales, está estrechamente relacionada con la uniformidad; en efecto, es posible encontrar a convencidos que insisten en que la reducción es en gran medida un subproducto de la actividad administrativa ordinaria. Digamos que un inspector encuentra adecuado un curso particular de acción y lo prescribe a sus dependencias subordinadas, cuya capacidad

de decisión quede de este modo reducida; luego, con base en esta experiencia, la oficina central en forma general prescribe el mismo curso de acción y le da un lugar en el código de reglas del ministerio. Poco o ningún daño puede hacer cada una de las reducciones de discrecionalidad por separado, pero el resultado final es el de acumular toda la autoridad en las oficinas centrales. En consecuencia los órganos intermedios, no las agencias locales, pueden hacer algo más que aplicar las reglas o solicitar órdenes, los miembros del público se encuentran aislados de la sede del poder y el régimen de la correspondencia impersonal queda establecido. Creo que debería reconocerse que la tendencia a la centralización es inherente a toda administración difusa pero que, al mismo tiempo, esto no ocurre mecánicamente, en toda su extensión; el proceso de centralización puede mantenerse dentro de los límites debidos por las presiones desde el exterior, ya sean éstas ejercidas por un estadista convertido en ministro o por los órganos de opinión pública.

Debemos ahora atender al estudio del centro de operaciones del ministerio. En los países donde está establecido un gobierno popular, la dirección la comparten por lo general el ministro, cuya permanencia en el puesto depende principalmente de la legislatura, y el jefe permanente, que es por necesidad un administrador experimentado; y la división precisa de las funciones probablemente depende menos de principios que de las respectivas idiosincrasias del ministro y el jefe. El ministerio está organizado en ramas o departamentos, cada

uno responsable de alguna subdivisión particular de la actividad prescrita, que se ocupan de formular órdenes, supervisar su ejecución y verificar que se ejecute la política indicada por el ministro. Esta organización interna es compleja y requiere un estudio detallado; todo lo que se puede decir aquí es que probablemente esta rama de la administración, más que cualquier otra, puede beneficiarse de la experiencia de las oficinas de negocios progresistas en lo que se refiere a la simplificación y aceleración de las rutinas de procedimiento.

Ahora bien, es necesario señalar que la distribución de responsabilidades en departamentos dentro del ministerio implica cierto peligro de desacuerdo o, al menos, de problemas para preservar la completa armonía; y aquí nos acercamos a la importante cuestión de la *coordinación*. El ministro debe estar en posición de dirigir sus departamentos como un equipo, de manera que cada uno haga su parte a fin de facilitar la tarea de los demás. A este respecto debemos adoptar el principio formulado por el Comité de la Maquinaria Gubernamental de Lord Haldane, en el sentido de que los consejos debieran formarse, a cualquier precio dentro de los ministerios más grandes, en forma similar al Consejo del Ejército o al Consejo del Almirantazgo. \* Un consejo de

---

\* Estos consejos internos deben distinguirse tanto de las viejas juntas como de los nuevos consejos consultivos. La junta fue, al menos en teoría, responsable en forma colectiva, ante el Parlamento; el ministro es responsable individualmente y debe, por consiguiente, ser libre de aceptar o rechazar los puntos de vista de cualquier consejo, ya sea interno o externo.

esta clase sirve a un doble propósito: asesorar al ministro en política durante la etapa de discusión y coordinar la administración cuando la política ha sido formulada; pero su utilidad para cada uno de estos propósitos se ampliaría notablemente con el establecimiento de una rama de inteligencia, encargada del estudio sistemático de lo que otros ministerios están haciendo en ésta y otras naciones. En este país, el sistema organizado de inteligencia estuvo prácticamente confiado a la administración de la Defensa; pero hace algunos años, la Junta de Educación dio los primeros pasos hacia el aspecto civil y otros ministerios la continuaron durante el periodo de la guerra. El Comité de Lord Haldane recomendó una acción similar en todas las unidades, salvo las más pequeñas, recomendación que sería apoyada sin restricción por la gran mayoría de los administradores experimentados.

El reconocimiento de la necesidad de consejos internos y sistemas organizados de inteligencia, puede tomarse como un avance definitivo en la teoría administrativa. La posición descrita en relación con cualquier asunto importante en materia de control financiero es menos satisfactoria, porque todavía no es posible señalar algún sistema que pueda recomendarse sobre una base firme de experiencia. Se ha establecido el principio de que a los ministerios no se les puede otorgar un manejo enteramente libre, ya sea para establecer las estimaciones de sus erogaciones o para gastar los recursos asignados; y desde una primera etapa de desarrollo, encontramos las facultades de control en estos asuntos encomendadas a un

ministerio de finanzas autónomo que en este país se conoce como del tesoro. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que si bien este acuerdo puede asegurar la economía del momento, resultará muy costoso a largo plazo ya que, tal vez, llegue a ser tan elaborado que pueda debilitar el sentido de responsabilidad financiera en toda la administración.

Un ministerio a cargo de ciertos servicios tiende primordialmente a prestarlos en forma eficiente; la eficiencia requiere o parece requerir dinero y, cuando el sentido de responsabilidad es deficiente, los cálculos establecidos por el ministerio tenderán inevitablemente al máximo porque el administrador teme, sobre todo, encontrarse corto de fondos en una emergencia, mientras que el dinero asignado se gastará casi siempre hasta agotarse ante el temor de que las asignaciones subsecuentes se vean recortadas. Por otra parte la tesorería persigue, en primer lugar, la economía, y el conflicto entre estos dos objetivos tiende a degenerar casi en jaleo. A fin de resguardarse de las reducciones del Tesoro, el ministerio pide más dinero del que en realidad necesita; el Tesoro sabe que hay un margen de reducción, pero tiene que adivinar su amplitud, por lo que la tendencia es que el ministerio que recibe mayor provisión de fondos sea el más insisteente al momento de manifestar sus necesidades. Esta dificultad, que está arraigada profundamente en la naturaleza humana, ha sido reconocida por el Comité de Lord Haldane y sus propuestas están de acuerdo con la idea de buscar el fortalecimiento del sentido de responsabilidad financiera dentro del ministe-

rio; pero esto podrá considerarse como una solución definitiva hasta que se tenga disponible mayor experiencia de su funcionamiento práctico. No conozco ningún país donde esta dificultad no esté presente en mayor o menor grado, por lo que la única conclusión que puede ofrecerse es que el asunto requiere una experimentación bien planteada y sostenida.

Tal vez la dificultad sea mayor en cuanto al número y remuneración del personal que vaya a emplearse, cuestión que recientemente se ha puesto de manifiesto en forma destacada ante la opinión pública de este país. Ciertamente sería mucho pedir a la naturaleza humana confiar en que los ministerios, sin control en tal sentido, seguirán funcionando con el mínimo de personal. El deseo de eficiencia, el miedo a ser sorprendidos sin recursos humanos suficientes durante alguna emergencia, la renuencia a deshacerse de elementos brillantes que pueden requerirse más tarde, el deseo de ofrecer condiciones de empleo siquiera tan buenas como las que ofrecen los competidores, todos estos motivos tienden hacia la inflación y plantean la necesidad de algún control externo. Las sugerencias que parecían tener algún valor fueron presentadas hace poco por el Comité de Lord Haldane y, con más detalles, por el Comité de Personal, pero su exposición en este artículo nos llevaría demasiado lejos.

Sin embargo, en relación con el asunto del personal, debe decirse algo sobre la actitud conocida como *departamentalización*. Es un hecho de la naturaleza humana que los hombres, cuando trabajan con un objetivo común, tienden a desarrollar un espíritu común; y el *Esprit*

*de Corps* es casi el atributo más grande que un ministerio puede poseer. Pero tiene tantas ventajas como peligros, y su degeneración en departamentalización resulta fatal para la eficiencia. Es casi innecesario definir el término. El público reconoce pronto que las cosas van mal cuando los funcionarios de un ministerio piensan primero en sí mismos y sus tradiciones, ignoran la opinión de los demás y parecen actuar de acuerdo con el principio de que el país existe para su beneficio particular. La reglamentación de este espíritu corporativo y tradicional está entre las más importantes funciones de los administradores de nivel superior; el "jefe hábil" es esencialmente el hombre que sabe cómo dirigir la administración por los mejores caminos, evitando que se desvíe por atajos peligrosos. Su acción en este asunto no puede reducirse a principios formales, pero es una cuestión de experiencia que la departamentalización se desarrolle con mayor rapidez en la pequeñas instituciones. Y esta consideración es de verdadera importancia al abordar el asunto de la medida apropiada de los ministerios.

Hasta aquí hemos tratado los asuntos internos del ministerio. ¿Qué puede decirse acerca de sus relaciones con el público? La antigua tradición es indudablemente un secreto; la máxima: "Nunca dé razones de lo que haga", debe haber quedado grabada en la mayoría de los administradores. Pero esta actitud puede calificarse con justicia de anticuada. El desahogo de asuntos a través de dependencias establecidas, significa que la acción del ministerio tuvo que haberse justificado ante el pú-

blico local, mientras que el establecimiento de consejos consultivos en las oficinas centrales, una innovación recomendada por el Comité de Lord Haldane, hace que el público en general participe y pone al ministerio en contacto directo con los conocimientos y experiencias de los sectores de la comunidad más directamente afectados por sus actividades. En muchos países europeos los consejos de diferentes tipos son comunes, y tal vez se pueda afirmar que el principio de relación entre el público y la administración está en camino de ser bien aceptado por todos y que, en el futuro, la ausencia de esta relación tendrá que justificarse por circunstancias especiales que afecten un ministerio en particular. Cabe añadir que la necesidad de tal relación es quizá mayor en el caso de los ministerios dedicados a proteger a los individuos contra la acción de poderosos consorcios, una nueva rama de la administración que ya está en marcha efectiva en los Estados Unidos y que se siente comienza a ser necesaria en este país.

Nos toca ahora considerar las relaciones entre los ministerios, a los que hasta el momento hemos tratado como unidades independientes. Ya pasó el tiempo en que un solo ministerio podía controlar los asuntos de un pequeño Estado. La diferenciación atravesó una primera etapa de desarrollo y ha proseguido, algunas veces en forma azarosa y otras con un plan más o menos definido, hasta llegar a fundar en la experiencia el enunciado del principio por el cual deben distinguirse las áreas de competencia de los ministerios. La exposición de este asunto es una de las partes más

interesantes del informe del Comité de Lord Haldane; casi todo administrador con experiencia aceptará que la asignación de funciones debe estar basada en los servicios que deben ser prestados, más que en el público con el que se habrá de tratar. El Estado requiere un ministerio de educación, no un ministerio para los niños; un ministerio del trabajo, no uno para los desocupados.

En torno a estos lineamientos, el Comité reduce las actividades administrativas a diez capítulos principales: 1) finanzas; 2) defensa; 3) asuntos exteriores; 4) investigación e información; 5) producción, transporte y comercio; 6) trabajo; 7) abastecimientos; 8) educación; 9) salud; y 10) justicia. Aunque se reconoce que el volumen de trabajo supone la creación de dos o más ministerios bajo una sola cabeza, quien desee saber lo que puede implicar el crecimiento fortuito de los ministerios no necesita más que leer la relación del Comité sobre la administración de justicia en este país, con su fantástica descripción de las funciones de Lord Canciller. Una organización ineficiente en este asunto particular, incrementa gravemente la necesidad de coordinación entre los ministerios, cuyas esferas se traslanan o desatienden campos de acción; pero puede ser que, por mucho que se perfeccione la asignación de funciones, la necesidad de coordinación exista todavía y que la disposición por lograrla sea parte esencial de un sistema administrativo. Bien puede establecerse el principio de que el resultado deseado debe obtenerse, en lo posible, a través de consultas; y el informe del Comité de Lord Haldane recomienda, en ciertos

casos, la creación de organismos permanentes conjuntos para este propósito. Si no se llegara a un acuerdo, la coordinación deberá realizarse por medio de la autoridad superior y, como están ahora las cosas en este país, ello puede ser efectuado sólo por el primer ministro o por el gabinete en pleno. La extensión de la necesidad de la coordinación puede estudiarse en los informes del Gabinete de Guerra, los cuales muestran muy claramente la importancia de las funciones administrativas de un órgano cuya ocupación primordial es la formulación de la política.

Así, hemos llegado al ápice de la pirámide administrativa y nos encontramos frente al problema de la constitución del órgano fundamental del gobierno o, como decimos en este país, el problema del gabinete. Este problema tiene muchas facetas y todo lo que se puede intentar aquí es plantear ciertas consideraciones de orden administrativo que son pertinentes para su solución, pero no por sí mismas concluyentes. En primer lugar, generalmente se concede que un administrador difiera de un estadista, no tanto por su calidad específica como por su relieve. Dado el requerido conocimiento de los hechos, es fácil clasificar a la gran mayoría de los hombres públicos en uno u otro lado de la línea divisoria; y la creciente complejidad de los asuntos puntuiza la necesidad de algunos avances hacia la especialización de funciones, de acuerdo con su reconocida diversidad. En segundo lugar, si bien cada ministerio pide tener voz en el gabinete u otra prerrogativa fundamental, pero al mismo tiempo hay un acuerdo general para exigir a cada

ministerio un grado razonable de prontitud y eficiencia, nada desmoraliza tanto a un cuerpo de administradores que el estar esperando indefinidamente una orientación con respecto a la política que deberá llevarse a cabo. La experiencia parece indicar que en los Estados muy organizados se requiere el desarrollo de los arreglos ya existentes, a fin de satisfacer estas demandas. Aun cuando el número de ministerios se ha reducido al mínimo, un gabinete que incluya todos los ministerios sigue siendo muy grande para hacer posible la eficiencia administrativa, habida cuenta de que en la historia las opciones parecen ser la ineficiencia progresiva, el desarrollo informal de algún órgano vigente dentro del gabinete o la ruptura definitiva con la tradición. El Gabinete de Guerra fue constituido como una rama, pero las condiciones reinantes en su institución fueron tan excepcionales que no pueden ser enteramente realizables como precedente para tiempos normales.

De cualquier modo, puede decirse que las consideraciones administrativas que han sido adelantadas, serían satisfechas por un gabinete integrado por un reducido número de miembros, algunos "sin cartera", como reza la frase, y otros integrando grupos de ministerios y por responsables individuales de la coordinación dentro del grupo. Para tomar un ejemplo concreto, el gabinete británico podría estar integrado por el primer ministro, el canciller del Exchequer,\* algunos de los "grandes funcio-

\* El *Exchequier* es el anglicismo de la palabra francesa *échiquier*, que se refiere a la tabla cuadriculada del ajedrez.

narios del Estado", tales como el del Sello Privado y los miembros a cargo, respectivamente de la defensa, los asuntos exteriores y los ministerios internos, reunidos en dos o tres grupos. Tendríamos entonces un cuerpo lo bastante grande para sesionar, pero no lo suficiente para actuar, al cual cada ministerio tendría acceso no directamente, sino a través de miembros delegados; mientras que entre los miembros incorporados, se acentuaría el esfuerzo sobre el arte de gobernar, más que sobre la habilidad administrativa especializada, que debería encontrar su principal campo de acción en el cargo de ministerios individuales. Que un cuerpo como éste quedara justificado por los principios de la ciencia política, y que su funcionamiento fuera posible desde el punto de vista de la política práctica, son cuestiones que no pretende abordar este artículo. Una institución concreta es establecida como un ejemplo del tipo de autoridad fundamental indicada por la teoría administrativa avanzada. Sin embargo conviene observar que el agrupamiento de ministerios para este propósito, se ha defendido recientemente en diferentes círculos y, al parecer, existe un fuerte bloque de opinión que apoya la propuesta en lo que se refiere a los ministerios de defensa.

He dejado para el final el extenso grupo

que se conoce como "cuestiones de servicio". La literatura sobre este tema es voluminosa y sería imposible establecer en unas cuantas palabras los principios que se han formulado las diferentes comisiones de servicios públicos, pero debe subrayarse el hecho de que el problema central es el proporcionar un incentivo adecuado. En etapas anteriores de desarrollo se dio gran importancia al motivo económico, al deseo de ganancias personales inmediatas, que es el dominante en muchas actividades privadas. Pero la práctica de encargar deberes administrativos a los recaudadores de las rentas públicas ha pasado de moda; la retención de honorarios por parte de los funcionarios, subsiste sólo en algunas dependencias menores; y es de aceptación general que el incentivo para la eficiencia debe encontrarse en la carrera que ofrece el servicio público, cuando se observa como un todo. Se encontrará que esta afirmación abarca la mayor parte de las cuestiones debatidas vehementemente en relación con salarios, pensiones, ascensos, otorgamiento de honores y otros; pero debemos pasar por alto estas cuestiones y sólo echar una mirada al resultado que se obtiene del ofrecimiento de una carrera razonable, atractiva. Hablando en un forma muy amplia, tal oferta tiende a asegurar un alto promedio de competencia, marcado más por la asiduidad que por la iniciativa; y en tanto muy exageradas opiniones de este defecto son comúnmente expresadas, existe una pequeña duda que consiste en la mayor debilidad del sistema: el peligro de "corrupción en la cumbre". En la práctica se conocen varios preventivos parciales a

---

Durante la Edad Media, en la Francia del siglo IX se instituye un sistema fiscal basado en una tabla precisamente cuadruplicada, donde se asentaban los movimientos financieros. Fueron los invasores normandos de Guillermo el Conquistador, durante el siglo X, quienes llevaron tal sistema a Inglaterra. (N. del E.)

este peligro, tales como la obligación de jubilarse a una edad fija o el ingreso de una mente fresca como, por ejemplo, cuando un gobernador es enviado a una provincia de la India o un político es designado ministro de su país; pero su funcionamiento ni es uniforme ni cierto, y no parece probable que pueda idearse una salvaguarda universalmente eficaz.

El peligro es mayor cuando se requiere que cada funcionario empiece desde el principio de la escala; y el reconocimiento de este hecho sobresale entre las razones de la formación de *corps d'élite*, constituidos por hombres de dotes excepcionales, empleados casi desde el principio en cargos dignos y con responsabilidad, y encaminados a lograr el éxito, al menos en la gran mayoría de los puestos en la cumbre. El éxito de una administración, suponiendo que cuenta con elementos de carrera, depende en gran medida de los métodos adoptados para escoger y capacitar a los jóvenes que serán los dirigentes; y en opinión de un escritor en este país, todavía estamos lejos de alcanzar la finalidad en esta materia.

En recientes discusiones, se ha puesto de manifiesto una diferencia de opinión profunda sobre la cuestión de si los reclutas debieran escogerse al final de los cursos ordinarios de las universidades y ponerlos a trabajar sin capacitación posterior, o si debieran seleccionarse mientras están en la escuela y pedirles que continúen en una universidad donde puedan completar una adecuación liberal en estudios que, al mismo tiempo, les permitan la capacitación profesional específica para el trabajo que vayan a desempeñar. En primer término,

el sistema citado ha sido aceptado actualmente por las autoridades de este país, mientras que el segundo fue recomendado para la India por la última Comisión de Servicio Público, pero rechazado por la Secretaría de Estado. Los argumentos que apoyan estas proposiciones son demasiado elaborados para que puedan presentarse con claridad en un breve resumen; y es posible que ambos puntos de vista sean correctos y que las distintas administraciones puedan confiar ventajosamente en diferentes métodos de reclutamiento. Pero, sin ir más lejos en esta exposición, ofrecemos la sugerencia de que el próximo movimiento sea por iniciativa de las universidades. La propuesta ha sido presentada con la indicación de que las universidades deberían establecer *Honour Schools* para un pequeño número de candidatos seleccionados anualmente para el servicio civil de la India; quizás estuviera más acorde con las necesidades que ellas establecieran *Honour Schools of Public Affairs*, destinadas al beneficio de todo el Imperio y proporcionarán la última etapa de una educación liberal que formará al estudiante, ya sea para desempeñar deberes administrativos o para una carrera política.

Hay objeciones obvias a la multiplicación indefinida de recursos, pero la cuestión pesa fuertemente sobre los recursos de diferentes instituciones; y en algunos casos sólo serían necesarias modificaciones menores para adaptar una escuela ya existente al esquema señalado. El plan de estudios se basaría inevitablemente en las ciencias afines a la jurisprudencia, la política y la economía, existiendo ya arre-

glos para impartir esas ciencias; pero el valor de semejantes escuelas, tanto para los futuros hombres públicos como para los futuros servidores públicos, aumentaría en forma notable con la inclusión de la ciencia de la administración y la dotación del equipo adecuado para su estudio. La mayoría de los aspirantes a una carrera pública esperan, finalmente, tomar parte activa en el trabajo de la administración y es conveniente, sin duda, que empiecen con el conocimiento de la teoría fundamental, el cual es ya indispensable para los administradores expertos del futuro. Indudablemente habrá diferencias de opinión acerca de los méritos de esta propuesta concreta; los arreglos precisos que deban hacerse para facilitar el estudio de la teoría administrativa son materia de discusión por separado y en detalle, pero no puede haber discusión sobre la necesidad de incrementar las facilidades.

Hasta ahora ha esbozado las líneas principales de esa teoría tal como la contemplo. La relación que he ofrecido no sólo es sumaria, sino incompleta, ya que con el fin de presentarla dentro de límites razonables he tenido

que omitir referencias a muchas ramas importantes de esta materia, tales como la teoría de la disciplina, los límites de la acción común del personal, el campo de acción del derecho administrativo, los principios particulares aplicables a la administración de las dependencias, el conflicto entre el servicio y los ideales profesionales y otros temas que ocupan mucho espacio en las discusiones de la actualidad. Además, el alcance de la ciencia parece extenderse a medida que el tiempo pasa. Si aceptaran los puntos de vista de algunas escuelas de pensamiento que hoy son trascendentales, tendríamos que reconocer que la administración está destinada a ocupar buena parte del terreno que ahora se asigna a la jurisprudencia y la economía y, quizás, aun a la política; y mientras que la realización de estos ideales puede parecer improbable, no hay duda de que las actividades administrativas se incrementarán. Sin embargo, incluso en la actualidad el ámbito de las actividades administrativas es lo bastante grande para reclamar la atención, no sólo de aquellos que las dirigen, sino también del más numeroso público que soporta su costo y experimenta sus efectos.

# EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION\*

WOODROW WILSON

Supongo que ninguna ciencia práctica se estudia, en caso de que no sea necesario conocerla. Por tanto, el hecho de que la ciencia eminentemente práctica de la administración encuentre su lugar en los cursos de Colegio Superior\*\* de este país, pruebe que en él se necesita saber más acerca de la administración, en el caso de que se requiera una prueba de este hecho para demostrarlo. Sin embargo, no es necesario decir que nosotros no miramos los programas de Colegio Superior para tener una prueba de ello. Se da por sabido entre nosotros que el movimiento actual llamado Reforma del Servicio Civil debe, después de cumplir su primer objetivo, ampliar sus esfuerzos para mejorar, no solamente el *personal*, sino también la organi-

zación y los métodos de nuestras oficinas gubernamentales; porque es obvio que su organización y sus métodos necesitan mejora solamente en menor medida que su *personal*. *El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o de esfuerzo.* Es evidente que sobre estos puntos se necesita mucha luz entre nosotros, y solamente un estudio cuidadoso puede proveerla. No obstante, antes de entrar en ese estudio es necesario:

I.Tomar en cuenta lo que otros han hecho

---

\* Este artículo apareció originalmente en *Political Science Quarterly*, Vol. II — No. 2, junio 1887. Traducción al castellano de Francisco Sampere.

\*\* College. Cuatro cursos posteriores a High School y anteriores a la Universidad en el sistema de estudios de Estados Unidos. (N.T.)

en la misma línea, es decir, la historia del estudio.

II. Averiguar exactamente cuál es el objeto del estudio.

III. Determinar cuáles son los mejores métodos para desarrollarlo y las concepciones políticas más esclarecedoras de que debemos proveernos para introducirnos en él.

A menos que sepamos y solucionemos estos puntos, partiremos sin mapa ni brújula.

I

La ciencia de la administración es el fruto más reciente de la ciencia política, materia que se originó hace 2200 años aproximadamente. Es un producto de nuestro propio siglo, casi de nuestra propia generación.

¿Por qué llegó tan tarde? ¿Por qué esperó hasta este tan ocupado siglo para demandar atención por sí misma? *La administración es la parte más obvia del gobierno; es este mismo en acción; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo; y es, por supuesto, tan antigua como él mismo.* Por ser el gobierno en acción, se podría esperar de manera natural que el gobierno en acción hubiera atraído la atención y provocado el examen de los polítólogos muy pronto en la historia del pensamiento sistemático.

Pero ese no fue el caso. Nadie escribió sistemáticamente acerca de la administración como una rama de la ciencia del gobierno, hasta que el presente siglo había pasado su primera juventud y había empezado a mos-

trarnos su flor característica del conocimiento sistemático. Hasta nuestros días, todos los polítólogos que ahora leemos habían pensado discutido y dogmatizado solamente acerca de la *constitución* del gobierno; acerca de la naturaleza del Estado; de la esencia y sede de la soberanía, del poder popular y de la prerrogativa real; acerca de los significados más profundos residentes en el corazón del gobierno y acerca de los altos fines puestos como objetivos a éste por los deseos y la naturaleza del hombre. El punto central de controversia era este gran campo de la teoría, en el cual la monarquía se inclinaba frente a la democracia, en el cual la oligarquía había construido para sí misma baluartes de privilegio y en el cual la tiranía buscó oportunidad para hacer cierta su pretensión de recibir sumisión por parte de todos sus competidores. En medio de esta confusión de principios, la administración no pudo imponer pausa para su propia consideración. La pregunta fue siempre: ¿Quién debe hacer la Ley y cuál debe ser esa Ley? La otra pregunta, cómo debería ser administrada la Ley con sabiduría, con equidad, con rapidez y sin fricción, se marginaba como "un detalle práctico" que los empleados podrían resolver después de que los doctores hubiesen acordado sobre principios.

Que la filosofía política tomara esta dirección no fue, por supuesto, un accidente ni capricho perverso de los filósofos políticos. La filosofía de cualquier época es, como dice Hegel, "nada sino el espíritu de ese tiempo expresado en pensamiento abstracto"; la filosofía política, como la filosofía de cual-

quier otra clase, solamente ha enfrentado al espejo los hechos contemporáneos. El problema en los primeros tiempos era casi por entero la constitución del gobierno y, por consiguiente, era eso lo que absorbía los pensamientos de los hombres. Había muy poca o casi nada de preocupación acerca de la administración; por lo menos los administradores no la tuvieron en cuenta. Las funciones del gobierno eran sencillas porque la vida, en sí misma, era sencilla. El gobierno operaba imperativamente y obligaba a los hombres sin antes pensar en consultar sus deseos. No había ningún sistema complejo de ingresos públicos ni de deuda pública para confundir a financieros; consecuentemente, no había financieros a quienes confundir. Quienquiera que tuviere poder no estaba desorientado sobre cómo usarlo. La única y gran pregunta era: ¿Quién debe poseerlo? Las poblaciones eran de números manejables, la propiedad era de tipos simples. Había muchas haciendas, pero no había acciones ni bonos; más cabezas de ganado que intereses creados.

He dicho que todo esto era cierto en "tiempos remotos"; pero también es verdad para tiempos relativamente recientes. Uno no tiene que remontarse al siglo pasado para encontrar los comienzos de las complejidades actuales del comercio y de la confusión de la especulación comercial, ni del portentoso nacimiento de las deudas nacionales. La buena reina Isabel\*, sin duda pensó que los monopolios del siglo xvi eran suficientemen-

te difíciles de manejar sin quemarse las manos; pero no se les recuerda en la presencia de los gigantescos monopolios del siglo xix. Cuando Blackstone se lamentaba que las empresas no tenían cuerpos para darles de patadas ni alma para ser condenadas, estaba anticipando el tiempo para proferir lamentaciones parecidas por un siglo entero. Los desacuerdos perennes entre el patrón y los trabajadores que actualmente perturban a la sociedad industrial con tanta frecuencia, empezaron antes de la Muerte Negra y el Reglamento de Trabajo; pero nunca antes de nuestros días tuvieron proporciones tan nefastas como las tienen ahora. En resumen, si las dificultades de la acción gubernamental se empezaron a barruntar en otros siglos, en el nuestro se están viendo culminar.

Esta es la razón por la cual las tareas administrativas tienen que ser tan cuidadosa y sistemáticamente ajustadas a estándares de política cuidadosamente probada; la razón por la que tenemos ahora lo que nunca antes tuvimos: una ciencia de la administración. Los más importantes debates de principio constitucional todavía ni siquiera están concluidos, pero ya no tienen tanta importancia práctica como las cuestiones de administración. Se ha vuelto más difícil administrar una constitución, que hacerla.

Aquí está la forma gráfica y caprichosa del Sr. Bagehot para reflejar la diferencia entre lo nuevo y lo viejo en administración:

"En tiempos remotos cuando un déspota deseaba gobernar una provincia distante, mandaba un sátrapa en un gran caballo y a

\* Wilson se refiere a la reina Isabel de Inglaterra. (N. del T.)

otra gente en caballos pequeños; y muy poco se vuelve a oír del sátrapa a menos que envíe a alguna de la gente pequeña a contar lo que ha estado haciendo. No es posible una gran labor de superintendencia. El rumor común y el reporte casual son las fuentes de información. Si parece cierto que la provincia está en mal estado, el sátrapa número uno es regresado y se manda al sátrapa número dos, en su lugar. En países civilizados este proceso es diferente. Se construye una oficina en la provincia que se desea gobernar; se le hace escribir y copiar cartas, mandando ocho reportes diarios a la jefatura en San Petersburgo. Nadie hace una suma en la provincia sin que alguien haga la misma suma en la capital, para "revisarla" y ver que la hace correctamente. La consecuencia de esto es lanzar a las cabezas de los departamentos tal cantidad de lectura y de trabajo que sólo puede llevarse a cabo mediante la mayor aptitud natural, el entrenamiento más eficiente y el trabajo más firme y regular".

Difícilmente hay un solo deber de gobierno que, siendo antes sencillo, no sea complejo ahora; el gobierno tenía antes pocos jefes; ahora son numerosos. Las mayorías antes sobrellevaban al gobierno; ahora lo conducen. En donde antes el gobierno seguía los caprichos de una corte, ahora debe seguir los puntos de vista de una nación.

Y esos puntos de vista se van ampliando hacia nuevas concepciones del deber del Estado de forma que, al mismo tiempo que las funciones del gobierno se vuelven cada día más complejas y difíciles, se están multipli-

cando vastamente en número. La administración está en todos lados poniendo manos nuevas iniciativas. Por ejemplo, la utilidad, el bajo aprecio y el éxito del servicio postal del gobierno, apuntan hacia el establecimiento del control gubernamental sobre el sistema de telégrafos. O, aunque nuestro gobierno no siga el liderazgo de otros gobiernos de Europa en el sentido de comprar o construir el telégrafo y el ferrocarril, nadie puede dudar que de alguna forma debe hacerse el amo de corporaciones dominantes. La creación de comisionados nacionales de ferrocarriles, además de las comisiones estatales anteriores, implica una importante y delicada extensión en las funciones administrativas. Cualquiera que sea la autoridad de los estados o del gobierno federal sobre ciertas corporaciones, deben seguirse cuidados y responsabilidades que requerirán no poca sabiduría, conocimiento y experiencia. Cosas como éas deben estudiarse para poder hacerse bien. Y éstas, como he dicho, son solamente unas pocas de las puertas que se le están abriendo a las oficinas de gobierno. La idea del Estado y el consiguiente ideal de su deber están sufriendo cambios notables. Y "la idea del Estado es la conciencia de la administración". Viendo cada día cosas nuevas que el Estado debe hacer, lo siguiente es ver claramente cómo debe hacerlas.

Por ello debe haber una ciencia de la administración que procure enderezar los caminos del gobierno, para hacer sus negocios menos informales, para reforzar y purificar su organización y coronar sus deberes con

escrupulosidad. Esta es una razón del por qué existe esa ciencia.

Pero, ¿dónde ha crecido esta ciencia? Con toda seguridad no de este lado del océano. No se puede encontrar un método científico imparcial en nuestras prácticas administrativas. La atmósfera venenosa del gobierno municipal, los secretos aviesos de la administración estatal, la confusión, el sinecurismo, la corrupción siempre y de nuevo descubierta en las oficinas de Washington, nos impiden creer que haya, por el momento, concepciones claras en los Estados Unidos de lo que constituye una buena administración. No, los escritores norteamericanos no han tomado parte hasta el momento en el avance de esta ciencia. Ella ha encontrado sus doctores en Europa. No la hemos hecho nosotros, es una ciencia extranjera que, habla muy poco el idioma de los orígenes ingleses o americanos. Solamente emplea lenguajes extranjeros; no balbucea nada que no sean ideas extrañas a nuestro mundo. Sus objetivos, sus ejemplos, sus condiciones, están casi exclusivamente enraizadas en las historias de razas extranjeras, en los precedentes de sistemas extranjeros y en las lecciones de revoluciones extranjeras. La han desarrollado profesores franceses y alemanes y, por consiguiente, está adaptada en todas sus partes a las necesidades de un Estado compacto y ajustada a formas de gobierno sumamente centralizadas. Para responder a nuestros propósitos, la administración debe ser adaptada, no a un Estado simple y compacto, sino a un Estado complejo y multiforme, y hecha a la medida de unas formas de

gobierno sumamente descentralizadas. Si hemos de emplearla, la debemos norteamericarizar y eso no sólo formal y exclusivamente en lenguaje, sino también en forma radical en pensamiento, principios y objetivos. Debe aprender nuestras constituciones de memoria, debe alejar la fiebre burocrática de sus venas, debe inhalar mucho aire libre norteamericano.

Si se tuviera que buscar una explicación al por qué una ciencia tan susceptible de ser aplicada a todos los gobiernos ha recibido atención primero en Europa, donde el gobierno ha sido desde siempre un monopolio, más que en Inglaterra o en los Estados Unidos, donde el gobierno ha sido por largo tiempo una franquicia común, la razón será sin duda doble: primero, porque en Europa había más gabinete qué hacer por el hecho de ser el gobierno independiente del consentimiento popular y, segundo, porque el deseo de conservar al gobierno como monopolio hizo que los monopolistas estuvieran interesados en descubrir los medios menos irritantes de gobernar. Además, ellos fueron lo suficientemente poco numerosos como para adoptar de inmediato medidas adecuadas.

Será instructivo mirar esta materia un poco más de cerca. Hablando de gobiernos europeos no incluyo, por supuesto, a Inglaterra. Ella no se ha negado a cambiar con el tiempo. Ha atemperado simplemente la severidad de la transición de un régimen de privilegio aristocrático a un sistema de poder democrático, al través de medidas lentas de reforma constitucional, las que, sin evitar una

revolución, la han confinado a brechas de paz. Mas los países del continente lucharon desesperadamente por largo tiempo contra cualquier cambio y hubieran podido alejar la revolución ablandando las asperezas del gobierno absoluto. Ellos buscaron perfeccionar su maquinaria de tal modo, que se evitara cualquier fricción, intentaron endulzar sus métodos considerando los intereses de los gobernados para aplacar cualquier odio obstaculizador y ofrecieron tan asidua y oportunamente su ayuda para cualquier tipo de iniciativa, como para hacerse indispensable a los industrioso. Por último, dieron constituciones y franquicia al pueblo, pero incluso después de eso, obtuvieron permiso de continuar despóticos volviéndose paternales. Se hicieron demasiado eficientes como para ser ignorados; se hicieron operativos con demasiada suavidad para llamar la atención; demasiado ilustrados para que se les preguntara inconsideradamente; demasiado benevolentes para ser sospechosos; y demasiado poderosos para enfrentárseles. Todo esto ha requerido estudio y ellos lo han estudiado en forma cuidadosa.

Mientras tanto, en este lado del Océano nosotros no habíamos conocido grandes dificultades de gobierno. Como país nuevo en el que había espacio y empleo remunerando para todo el mundo, con principios liberales de gobierno y arte ilimitado en política práctica, estuvimos por largo tiempo eximidos de la necesidad de anhelar ser cuidadosos acerca de planes y métodos de administración. Naturalmente que hemos sido lentos para ver

el uso o significación de esos muchos volúmenes de investigación erudita y doloroso examen de las formas y los modos de conducir el gobierno, con que las prensas de Europa han estado invadiendo nuestras bibliotecas. Como un muchacho inquieto, entre nosotros el gobierno se ha expandido en naturaleza y crecido en estatura, pero se ha vuelto torpe en movimientos. El vigor y el incremento de su vida han estado fuera de proporción con su saber vivir. Ha ganado fuerza, pero no ha adquirido porte. Por tanto, grande como ha sido nuestra ventaja sobre los países de Europa en cuanto a facilidad y salud en el desarrollo constitucional, cuando nos ha llegado el tiempo para un cuidadoso ajuste y un mayor conocimiento administrativos, estamos en fuerte desventaja comparados con las naciones trasatlánticas. Y esto por razones que trataré de aclarar.

A juzgar por las historias constitucionales de las principales naciones del mundo moderno, se puede decir que existen tres períodos de crecimiento al través de los cuales han pasado plenamente gobiernos, los más altamente desarrollados sistemas existentes, y al través de los cuales prometen pasar todos los restantes. El primero de estos períodos es el de los gobernantes absolutos y de un sistema administrativo adaptado al gobierno absoluto; el segundo es aquel en que las constituciones están estructuradas para acabar con los gobernantes absolutos y sustituirlos por el control popular y en el cual la administración es marginada por esos fines más elevados; y el tercero es aquel en que el pueblo soberano

emprende el desarrollo de la administración bajo esa nueva constitución, que lo ha llevado al poder.

Los gobiernos más adelantados en la práctica administrativa son hoy los que tuvieron gobernantes absolutistas, pero iluminados con la idea, evidente a todos menos para los ciegos, que los gobernantes son propiamente los servidores de los gobernados. En esos gobiernos la administración se ha organizado para servir el propósito general con la simplicidad y la efectividad propias de las iniciativas regidas por una voluntad única.

Ese fue el caso de Prusia, por ejemplo, donde la administración ha sido más estudiada y más perfeccionada. Federico el Grande, duro y pleno de carácter como fue su gobierno, sinceramente se veía a sí mismo sólo como el mayor servidor del Estado, al considerar su cargo como fundamento público. Y fue él quien, construyendo sobre los fundamentos puestos por su padre, empezó a organizar la administración de Prusia con el más sincero servicio al público. Su sucesor, no menos absoluto, Guillermo Federico III, bajo la inspiración de Stein, nuevamente, a su vez, adelantó el trabajo más allá, planeando muchas de las características estructurales más amplias que dieron firmeza y forma a la administración prusiana de hoy.\* Casi en su totalidad el admirable sistema se desarrolló por iniciativa real.

De origen similar fue la práctica, si no el plan, de la moderna administración francesa,

con sus divisiones simétricas de territorio y sus jerarquizaciones ordenadas de cargos. Los días de la revolución; es decir, de la Asamblea Constituyente, fueron días para *escribir* constituciones, pero difícilmente pueden llamarse días de *hacer* la constitución. La revolución anunció un periodo de desarrollo constitucional —la entrada de Francia al segundo de esos periodos que acabo de mencionar—; pero ella misma no inauguró ese periodo. Interrumpió y desestabilizó el absolutismo, pero no lo destruyó. Napoleón sucedió a los monarcas de Francia para ejercer un poder tan irrestricto como ellos habían ejercido.

Por lo tanto, la remodelación de la administración francesa llevada a cabo por Napoleón es mi segundo ejemplo del perfeccionamiento de la maquinaria civil por la sola voluntad de un gobernante absoluto, antes del amanecer de una era constitucional. Ninguna voluntad popular aglutinada podría haber nunca efectuado arreglos tales como aquellos que Napoleón ordenó. Arreglos tan sencillos a costa del perjuicio local, tan lógicos en su indiferencia a la elección popular, que no podrían ser decretados por una Asamblea Constituyente; sino sólo establecidos por la autoridad ilimitada de un despota. El sistema del año VIII fue tremadamente detallado y perfecto, sin corazón. Era, además, en su mayor parte un retorno al despotismo que acababa de ser derrocado.

Por otra parte, en aquellas naciones que entraron a la época de hacer constituciones y reformas populares antes de que la administración hubiera recibido la impronta de

\* El autor se refiere al Siglo XIX.

principios liberales, la mejora administrativa ha sido tardía y a medias. Una vez que una nación se ha embarcado en el negocio de manufacturar constituciones, encuentra que es extremadamente difícil terminar ese proceso y abrir al público oficinas de administración entrenadas y económicas. Parece que no hay fin a los retoques de las constituciones. Una constitución ordinaria rara vez dura diez años sin reparaciones o adiciones, llegando tarde el tiempo para los detalles administrativos.

Aquí, por supuesto, nuestros ejemplos son Inglaterra y nuestro propio país. En los días de los reyes angevinos, antes de que la vida constitucional hubiera arraigado en la Carta Magna, las reformas legales y administrativas empezaron a proceder con sentido común y vigor bajo el impulso astuto, activo, emprendedor, espíritu indomable y propósito firme de Enrique II, y la iniciativa real en Inglaterra, parecía destinada como en cualquier otra parte, a conformar el crecimiento del gobierno de acuerdo con su propia voluntad. Pero el impulsivo y errático Ricardo y el débil y despreciable Juan, no eran los hombres para llevar a cabo esquemas parecidos a los de su padre. El desarrollo administrativo cedió su lugar en sus reinos a luchas constitucionales; y el Parlamento se convirtió en rey antes que ningún monarca inglés hubiera tenido el genio práctico o la conciencia iluminada para diseñar formas justas y duraderas para el servicio civil del Estado.

La raza inglesa, por tanto, ha estudiado durante largo tiempo y con éxito, el arte de

doblegar el poder ejecutivo a expensas de marginar el arte de perfeccionar los métodos ejecutivos. Ha ejercitado más el arte de controlar que el arte de vigorizar al gobierno. Ha estado más preocupada por volver al gobierno justo y moderado, que hacerlo fácil, bien ordenado y efectivo. La historia política inglesa y norteamericana ha sido la historia no de desarrollo administrativo, sino de visión legislativa; no de progreso en organización gubernamental, sino de adelanto en hacer leyes y crítica política. Por consiguiente, hemos llegado a una época en la que el estudio y la creación administrativa son imperativamente necesarios para el bienestar de nuestros gobiernos, encastillarse en los hábitos de un largo periodo de hacer constituciones. Ese periodo se ha terminado en lo que concierne a establecer principios esenciales, pero no podemos sacudirnos su atmósfera. Seguimos criticando cuando debiéramos estar creando. Hemos llegado al tercero de los periodos que he mencionado; el periodo en que el pueblo tiene que desarrollar la administración de acuerdo a las constituciones que él mismo ganó en un periodo anterior de lucha con el poder absoluto; pero no estamos preparados para las tareas del nuevo periodo.

Una explicación tal parece ofrecer la única salida a la perplejidad del hecho que, pese a nuestros grandes avances en materia de libertad política e, incluso, en toda materia de práctica y sagacidad políticas, muchas naciones nos encabezan en organización y destrezas administrativas. Por ejemplo, ¿por qué acabamos sólo de empezar a purificar un servicio

civil que estaba podrido hace ya 50 años? Decir que la esclavitud nos lo impidió no es más que repetir lo que ya he dicho; que nos retardaron lagunas en nuestra constitución.

Por supuesto, toda preferencia razonable se declararía a favor del curso político inglés y norteamericano, más que por alguno otro de país europeo. No nos gustaría tener la historia de Prusia para poder alcanzar la habilidad prusiana en administración; el sistema particular de administración de Prusia casi nos sofocaría. Es mejor ser poco entrenado y libre, que servil y sistemático. Sin embargo, no hay negación al hecho de que sería mejor ser ambos, libres de espíritu y expertos en la práctica. Es esta preferencia, aún más razonable, lo que nos impulsa a descubrir qué puede haber que nos obstaculice o detenga para naturalizar tan deseada ciencia de la administración.

Entonces. ¿Qué es lo que nos lo impide? Pues, principalmente, la soberanía popular. Es más difícil para la democracia organizar la administración, que para la monarquía. Lo completo de nuestro más apreciado éxito político en el pasado nos es embarazoso. Hemos entronizado la opinión pública y nos está prohibido esperar durante su reinado cualquier aprendizaje rápido, por parte del nuevo soberano, de la habilidad administrativa o de las condiciones para un equilibrio funcional perfecto en el gobierno.

Precisamente el hecho de que hemos logrado por completo el gobierno popular, ha hecho la tarea de *organizar* ese reinado sumamente complicado. Para hacer algún

avance, debemos instruir y persuadir a un monarca multimillonario llamado opinión pública; empresa mucho menos viable que influir en un único monarca, llamado rey. Un soberano individual adoptará un plan simple y lo llevará directamente a la práctica; tendrá una sola opinión y le dará cuerpo a esa opinión al través de una orden. Pero el otro soberano, "el pueblo", tendrá una variedad de opiniones diferentes. No puede estar de acuerdo sobre algo sencillo: los avances deben hacerse al través de compromisos, con la combinación de diferencias, con el recorte de planes y la supresión de intereses demasiado directos. Habrá una serie de resoluciones a lo largo del curso de varios años, una cadena de órdenes atravesando una gama de modificaciones a cada una de ellas.

En el gobierno, como en la virtud, lo más duro de las cosas duras es progresar. Antiguamente la razón de esto era que la persona única el soberano era, por lo general, o bien egoísta, ignorante, tímido o necio, aunque de vez en cuando había uno que era sabio. Hoy en día, la razón es que los muchos, el pueblo, que son los soberanos, no tienen un oído único al que se pueda acercar; y son egoístas, ignorantes, tímidos, tercos y necios, con el egoísmo, la ignorancia, la terquedad, la timidez y la necedad de muchos miles de personas, aunque hayan cientos que sean sabios. Antaño la ventaja del reformador era que la mente del soberano se localizaba en un punto definido, es decir, estaba contenida en la cabeza de un solo hombre y, en consecuencia, se podía influir sobre él; aunque también era

una desventaja el que esa mente aprendiera sólo a regañadientes, o en pequeñas cantidades, o que estuviera bajo la influencia de alguien que le permitiera aprender sólo cosas erróneas. Ahora, por el contrario, el reformador está asombrado por el hecho de que la mente del soberano no se localiza en un punto definido, sino que está contenida en los varios millones de cabezas de la mayoría votante; y está desconcertado por el hecho que la mente de este soberano también está bajo la influencia de favoritos, que son, a pesar de todo, favoritos en el buen sentido de la palabra, ya pasada de moda, porque no son personas sino opiniones preconcebidas, por ejemplo, prejuicios, con los que no se puede razonar porque no son hijos de la razón.

Dondequiera que la atención de la opinión pública sea un primer principio de gobierno, la reforma práctica debe ser lenta; y toda reforma debe estar llena de compromisos. En la medida en que la opinión pública exista, debe gobernar. Este es ahora un axioma para más de la mitad del mundo e incluso, lo creerán en Rusia. Quienquiera que efectúe un cambio en un gobierno constitucional moderno, debe primero educar a sus conciudadanos para que deseen algún cambio, hecho lo cual ha de persuadirlos a querer precisamente el cambio que él desea. Primero debe hacer que la opinión pública desee oír y después procurar que oiga las cosas apropiadas. Debe excitarla para que exprese alguna opinión y entonces arreglárselas para poner la opinión correcta en el camino.

El primer paso no es menos difícil que el segundo. Con opiniones, la posesión lo es casi todo. Es casi imposible desalojarlas. Instituciones a las que una generación mira como aproximaciones provisionales para la realización de un principio, la siguiente generación las mira como las más cercanas aproximaciones a este principio y la consecuente las adora como el principio en sí. A duras penas se lleva tres generaciones para la apoteosis. El nieto acepta el experimento vacilante de su abuelo como una parte integral de la constitución fija de la naturaleza.

Aunque tuviéramos una visión clara de todo el pasado político y pudiéramos formar, a partir de cerebros perfectamente instruidos unas pocas máximas de gobierno firmes, infalibles y gratamente sabias, con las que una doctrina política sólida fuera en último término resoluble ¿Actuaría el gobierno sobre ellas? Esa es la pregunta. La mayor parte de la humanidad es rígidamente no filosófica, y hoy en día la mayoría vota. Toda verdad debe venir no sólo llana sino también como lugar común, antes de que la vea la gente que va al trabajo muy temprano en la mañana; y el no actuar sobre ella antes de que esa misma gente haya decidido actuar, implica inconvenientes grandes y oprimentes.

¿Y dónde es este grueso no filosófico de la humanidad más multifacético en su composición que en los Estados Unidos? Para conocer la mentalidad pública de este país, uno debe conocer la mentalidad, no sólo de los norteamericanos de más raigambre, sino también de irlandeses, alemanes y negros.

Para tener una base de doctrina nueva, uno debe influir en las mentes fundidas en todos los moldes de raza, mentes que han heredado todas las parcialidades del entorno, desviadas por las historias de toda una serie de naciones diferentes, calentadas o envueltas, cerradas o expandidas por casi todos los climas del globo.

Hasta aquí, pues, algo sobre la historia del estudio de la administración y de las peculiarmente difíciles condiciones en las que, adentrados en ella como lo estamos haciendo, debemos enfrentarnos. ¿Cuál es, entonces, el objeto de su estudio y cuáles son sus propósitos característicos?

## II

El campo de la administración es el campo de los negocios. Está separado de la prisa y la contienda de la política; en muchos de los puntos permanece aparte, incluso, del terreno debatible del estudio constitucional. Es una parte de la vida política en la misma forma que los métodos usados en los despachos son parte de la vida de la sociedad; lo es como la maquinaria es parte del producto manufacturado. Pero al mismo tiempo, está muy por encima del nivel aburrido del mero detalle técnico por el hecho que, al través de sus grandes principios, está directamente relacionada con las duraderas máximas de la sabiduría política y las permanentes verdades del progreso político.

*El objeto del estudio administrativo es rescatar los métodos ejecutivos de la confusión y el costo del experimento empírico*

*y ponerlos sobre cimientos profundamente enclavados en principios estables.*

Es por esta razón que debemos mirar la reforma del servicio civil en su estado actual, nada más que como un preludio a una reforma administrativa más completa. Estamos rectificando ahora métodos de nombramiento; debemos ir adelante y ajustar funciones ejecutivas más convenientemente, y prescribir mejores métodos de organización y de acción ejecutivas. La reforma del servicio civil es como una preparación moral para lo que tiene que seguir. Está clarificando la atmósfera moral de la vida oficial mediante el establecimiento de la santidad del servicio civil, como un fideicomiso público; al hacer el servicio imparcial está abriendo el camino hacia una buena administración. Suavizando sus motivos está volviéndose capaz de mejorar sus métodos de trabajo.

Trataré de extenderme un poco sobre lo que he dicho acerca del ámbito de la administración. Es muy importante observar la verdad en la que tantas veces, por fortuna, han insistido nuestros reformadores del servicio civil: *precisamente que la administración está fuera de la esfera propia de la política.* Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política se establece a las tareas de la administración, no se debe permitir que manipule sus oficinas.

Esta es una distinción de alta autoridad. Eminentes escritores alemanes insisten en ello como cosa sabida. Bluntschli, por ejemplo, propone separar la administración tanto de la política, como del derecho. *Política,*

dice, es la actividad del Estado "en cosas grandes y universales", mientras que, por otro lado, **administración** es "la actividad del Estado en cosas individuales y pequeñas. Así pues la política es la competencia especial del hombre de Estado, la administración del oficial técnico". **La política hace nada sin la ayuda de la Administración;** la administración no es, por tanto, política. Sin embargo, nosotros no necesitamos una autoridad alemana para sustentar tal posición; esta discriminación entre administración y política es ahora, felizmente, demasiado obvia para requerir mayor discusión.

Hay otra distinción que debe incorporarse a todas nuestras conclusiones y que no es tan sencillo ignorar, aunque es un aspecto más de la distinción entre política y administración: me refiero a la distinción entre cuestiones constitucionales y cuestiones administrativas, a aquellos ajustes de gobierno que son esenciales para el principio constitucional y a aquellos que son meramente instrumentales para las cambiantes metas de una conveniencia adaptable con sabiduría.

No se puede aclarar a todos con facilidad exactamente dónde reside la administración en los diferentes departamentos de un gobierno concreto, sin entrar en detalles tan numerosos que confundan y en distinciones tan pequeñas, que distraigan. Al separarse las funciones administrativas de las no administrativas, no pueden establecerse líneas de demarcación entre éste y aquél departamento del gobierno, sin tener que subir montes

y bajar valles, moverse sobre alturas mareantes de distinciones y entre densas selvas de promulgaciones estatutarias, cerca y lejos de los "sies" y "peros", "cuandos", "sin embargos", hasta que todo se pierde al ojo común no acostumbrado a esta clase de exploración y, consecuentemente, no acostumbrado al uso del teodolito del discernimiento lógico. Una gran parte de la administración pasa desapercibida para la mayoría del mundo, confundiéndose una vez en la "dirección" política y otra en el principio constitucional.

Quizá esta fácil confusión puede explicar algunas aserciones, como aquella de Niebuhr: "La libertad", dice, "depende incomparablemente más de la administración que de la constitución". A primera vista esto nos parece ser, en su mayor parte, verdad. En apariencia, la facilidad en el ejercicio real de la libertad depende más de arreglos administrativos que de garantías constitucionales; aunque las garantías constitucionales por sí mismas aseguran la existencia de la libertad. Pero, en un segundo pensamiento, ¿Es cierto esto? La libertad no consiste en fácil movimiento funcional, del mismo modo que la inteligencia no consiste en la sencillez y fuerza con que los miembros de un hombre fuerte se mueven. Los principios que rigen dentro del hombre o de la constitución, son resortes vitales de libertad o servidumbre, porque la dependencia y la sujeción no existen sin cadenas. Y aunque sean aligeradas por algún mecanismo de movimiento fácil de gobierno considerado y paternal, no por ello se trans-

forman en libertad. La libertad no puede vivir separada del principio constitucional; ninguna administración por perfectos y liberales que sean sus métodos, puede dar a los hombres más que una pequeña falsificación de libertad, si se basa en principios de gobierno no liberales.

Una visión clara de la diferencia entre el ámbito del derecho constitucional y el ámbito de la función administrativa no debería dejar espacio para confusiones; y es posible nombrar algunos criterios definidos con aproximación sobre los que puede construirse esa visión. ***La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público.*** Cualquier aplicación particular de una ley general es un acto de administración. Por ejemplo, la devaluación y el alza de impuestos, el ahorcar a un criminal, el transporte y la entrega de correos, el equipamiento y el reclutamiento del ejército y la marina, etc., son todos actos de administración; pero las leyes generales que dirigen el hacer estas cosas están obviamente fuera y por encima de la administración. Los planes generales de acción gubernamental no son administrativos; la ejecución detallada de dichos planes es administrativa. Por tanto, las constituciones se preocupan en forma debida únicamente de aquellas instrumentaciones de gobierno que existen para controlar la ley general. Nuestra constitución federal observa este principio al no decir nada de los más grandes de entre los puestos puramente ejecutivos y al hablar sólo del Presidente de la Unión, quien tiene que compartir las funciones

legislativas de gobierno y el quehacer político; y de los jueces de la más alta jurisdicción que tienen que interpretar y guardar los principios de la ley y no de aquellos que únicamente deben darles forma.

*Esta no es la distinción entre Voluntad y Hecho, porque el administrador debe tener y tiene una voluntad propia en la elección de medios para llevar a cabo su tarea. No es y no debe ser mero instrumento pasivo. La distinción es entre planes generales y medios especiales.*

Hay un punto en que los estudios administrativos entran en terreno constitucional, o al menos en lo que parece ser terreno constitucional. El estudio de la administración, desde un punto de vista filosófico, está estrechamente relacionado con el estudio de la distribución correcta de la autoridad constitucional. Para ser eficiente debe describir los más sencillos arreglos mediante los cuales la responsabilidad puede fijarse a los funcionarios sin error; es el mejor medio de dividir la autoridad, sin detenerla y definir la responsabilidad, sin obstaculizarla. Y esta cuestión de la distribución de autoridad, cuando se toma en la esfera de las funciones que originan el gobierno, es obviamente una cuestión constitucional central. Si el estudio administrativo puede descubrir los mejores principios sobre los que ha de basarse esta distribución, habrá dado al estudio constitucional un servicio invaluable. Estoy convencido de que Montesquieu no dijo la última palabra acerca de esto.

Descubrir el mejor principio para la distri-

bución de autoridad es posiblemente de mayor importancia en un sistema democrático, donde los funcionarios sirven a muchos jefes, que en otros regímenes donde sirven sólo a unos pocos. Todos los soberanos sospechan de sus servidores y el pueblo soberano no es la excepción a la regla. Pero ¿Cómo aliviar su sospecha mediante el conocimiento? Si esa sospecha pudiera aclararse por medio de la vigilancia sabia, sería al menos saludable; si esa vigilancia pudiera ayudarla por la adscripción sin errores de responsabilidad, sería beneficioso. La sospecha en sí misma no es nunca saludable, ni en la mente privada ni en la mente pública. *La confianza es fuerza* en todas las relaciones de la vida; y por ser el trabajo del reformador constitucional el crear condiciones de veracidad, así el trabajo del administrador ha de dar a la administración condiciones sin ambigüedades por cuanto a la responsabilidad, que debe infundir confianza.

Me atrevo a decir que poderes amplios y discreción sin límites, me parecen condiciones indispensables para la responsabilidad. La atención pública debe dirigirse fácilmente en caso de buena o mala administración, sólo al hombre merecedor de elogio o censura. No hay peligro en el poder mientras éste no sea irresponsable. Si se divide, dando partes a muchos, se obstaculiza, y si se obstaculiza, se vuelve irresponsable. Pero si se centra en las cabezas del servicio y en las cabezas de las ramas del servicio, se le vigila con facilidad y se le trae al orden. Si para conservar su puesto un hombre debe lograr éxito abierto y honesto, y si al mismo tiempo se siente

depositario de gran libertad de maniobra, cuanto mayor sea su poder seguramente menos abusará de él; asimismo, tanto más se sentirá él potenciado, atemperado y elevado. Entre menos sea su poder y cuanto más obscura y sin relieve sienta que es su posición, tanto más rápidamente caerá en la negligencia.

Justamente aquí entramos en un campo que es todavía un problema mayor: la relación entre opinión pública y administración.

¿A quién debe dársele la confianza de los asuntos oficiales y por quién debe ser premiada? ¿Debe volverse el oficial al público para satisfacer su necesidad de elogio, de promoción, y o solamente a su superior en cargo? ¿Debe llamarse a la gente común para arreglar la disciplina administrativa, de la misma forma que se le llama para asentar los principios constitucionales? Estas preguntas evidentemente tienen su raíz en lo que es, sin duda, el problema fundamental de todo este estudio. Ese problema es: ¿Qué parte debe tomar la opinión pública en la conducción de la administración?

Parece ser que la respuesta es que la opinión pública debe desempeñar el papel de crítico con autoridad.

Pero, ¿cuál es el método mediante el cual esta autoridad debe expresarse? Nuestra dificultad peculiar, como norteamericanos, para organizar la administración no es el peligro de perder libertad, sino el peligro de no ser capaces de separar lo esencial de la libertad, de sus accidentes. Nuestro éxito se vuelve dudoso por ese error dominante nuestro, el error de intentar hacer demasiadas cosas

mediante el voto. El autogobierno no consiste en tener la mano en todo, de la misma forma que la labor de una casa no consiste necesariamente en cocinar la comida con nuestras propias manos. Al cocinero debe dársele una gran discreción en el manejo de los fuegos y los hornos.

En aquellos países en los que la opinión pública todavía tiene que instruirse en sus privilegios, en los que todavía tiene que acostumbrarse a seguir su propio camino, la cuestión relacionada al ámbito de la opinión pública es mucho más fácilmente soluble que en este país, donde la opinión pública está despierta y con intenciones de seguir su propio camino, de cualquier forma. Es patético ver un libro entero escrito por un profesor alemán de ciencia política, con el objeto de decirle a sus conciudadanos: "por favor, traten de tener una opinión acerca de los asuntos nacionales"; pero de un público, que es tan modesto, no puede sino esperarse que sea muy dócil y aquiescente en aprender sobre las cosas a las que no tiene derecho de pensar o de hablar, de forma imperativa. Puede ser pesado; pero no será entrometido. Se someterá a la instrucción antes que tratar de instruir. Su educación política vendrá antes que su actividad política. Tratando de instruir nuestra opinión pública, estamos tratando con un alumno apto para pensar que está suficientemente instruido de antemano.

El problema es el de hacer eficiente a la opinión pública sin tolerarle que sea entrometida. Directamente ejercida en la supervisión de los detalles diarios y en la elección de los

medios diarios de gobierno, la crítica pública es, por supuesto, un estorbo torpe, un manejo rústico de una maquinaria delicada. Pero supervisando las fuerzas mayores de la política decisiva, tanto en política como en administración, la crítica pública es segura y benefactora; es indispensable. Hay que dejar al estudio administrativo el que encuentre los mejores medios para dar a la crítica pública este control y para aislarlo de cualquier otra interferencia.

Pero, ¿está completo el deber del estudio administrativo cuando ha enseñado a la gente qué tipo de administración debe desechar y demandar, y cómo conseguir lo que demandan? ¿No debería salir también a buscar candidatos para el servicio público?

Existe un movimiento admirable hacia una educación política universal en este país. Pronto llegará el día en que ninguna universidad respetable pueda dejar de tener una bien estructurada cátedra de ciencia política. Pero la educación impartida así no irá más lejos de un punto determinado. Multiplicará el número de críticos inteligentes del gobierno, pero no creará un cuerpo competente de administradores. Preparará el camino para el desarrollo de un entendimiento seguro de los principios generales de gobierno, pero no necesariamente apadrinará destreza para conducir al gobierno. Es una educación que formará, quizás, legisladores, pero no funcionarios ejecutivos. Si debemos mejorar la opinión pública, que es el poder motor del gobierno, debemos preparar mejores funcionarios como aparato del gobierno. Si debemos

poner mejores calderas y arreglar los fuegos que manejan nuestra maquinaria de gobierno, no debemos dejar las llantas viejas, las juntas, las válvulas y las bandas, ni crujir ni sonar ni cascabelear como mejor puedan, según se lo pida esta nueva fuerza. Debemos poner partes nuevas que se muevan en cualquier lugar en el que exista por lo menos falta de fuerza o ajuste. Será necesario organizar la democracia sometiendo a concursos de oposición para el servicio civil, a hombres definitivamente preparados para poner a prueba sus convicciones liberales y sus conocimientos técnicos. Un servicio civil académicamente preparado se habrá convertido en indispensable.

Yo sé que un cuerpo de servidores civiles preparados académicamente en forma especial y colocados después de sus nombramientos en una organización mejorada, en una jerarquía apropiada y una disciplina característica, les parece a muchas personas muy preparadas, que contiene elementos combinables para hacer una clase oficial combativa; un cuerpo distinto, semicorporativo, con simpatías divorciadas de un pueblo progresista de espíritu libre y con corazones estrechados por la maldad de un oficialismo intolerante. Es cierto que una clase semejante sería, al mismo tiempo, odiosa y dañina en los Estados Unidos. Cualesquiera de las medidas calculadas para producirla, serían para nosotros medidas de reacción y locura.

Pero el tener miedo a la creación de un oficialismo dominante y no liberal, como resultado de los estudios que estoy proponiendo aquí, es omitir completamente el principio

sobre el que más quiero insistir. Ese principio es que la administración en los Estados Unidos debe ser sensitiva a la opinión pública en todos sus puntos. En cualquier caso, debemos tener un cuerpo de funcionarios cuidadosamente entrenados, sirviendo con buen comportamiento. Esa es una mera necesidad de la actividad. Pero la aprensión de que un cuerpo como ése sea algo antinorteamericano, se despeja en el momento en que se pregunta ¿qué es lo que constituye un buen comportamiento? ya que esa pregunta lleva la respuesta obviamente, en su cara. Cumplimiento constante y entrega a la política del gobierno a que sirven, constituye buen comportamiento. Esa política no deberá tener ningún tinte de oficialismo. No será la creación de funcionarios permanentes, sino de hombres de Estado cuya responsabilidad ante la opinión pública será directa e inevitable. La burocracia puede existir sólo donde todo el servicio del Estado es removido de la vida política común del pueblo, tanto los jefes como los subalternos. Sus motivos, objetivos, políticas, estándares, deben ser burocráticos. Resultaría difícil señalar algunos ejemplos de exclusividad impudica y de arbitrariedad, por parte de funcionarios dando servicio bajo las órdenes de un jefe de departamento que de verdad sirva al pueblo, como debieran ser todos nuestros jefes de departamento. Sería fácil, por otro lado, aducir otras instancias tales como la influencia de Stein en Prusia, donde el liderazgo de un hombre de Estado, imbuido con verdadero espíritu público, transforma

oficinas arrogantes y rutinarias en instrumentos con espíritu público de justo gobierno.

El ideal para nosotros es un servicio civil culto y autosuficiente para actuar con sentido común y vigor, y, sin embargo, tan íntimamente relacionado con el pensamiento del pueblo, al través de las elecciones y del continuo consejo público, que encuentre la arbitrariedad o el espíritu de clase totalmente fuera de lugar.

### III

Una vez vistos en cierta extensión el objeto y los propósitos del estudio de la administración, ¿qué debemos concluir con relación a los métodos que mejor se adapten a él, y a los puntos de vista más ventajosos para él?

El gobierno está tan cerca de nosotros, es tanto una cuestión de nuestro manejo familiar diario, que con dificultad podemos ver la necesidad de algún estudio filosófico acerca de él o el objeto exacto de ese estudio, en el caso de que éste se abordara. Hemos estado parados sobre nuestros pies demasiado tiempo para estudiar ahora el arte de caminar. Somos un pueblo práctico, tan apto, tan versados en autogobierno por siglos de ejercicio experimental, que difícilmente podemos percibir la rareza del sistema particular que estamos usando, solamente porque es tan fácil para nosotros utilizar cualquier sistema. *No estudiemos el arte de gobernar: gobernamos.* Pero el mero genio natural para los asuntos no nos salvará de lastimeros golpes en la

administración. A pesar de ser demócratas por herencia ancestral y elección repetida, somos todavía demócratas imperfectos. Antigua como es la democracia, su organización sobre una base de ideas y condiciones modernas es todavía trabajo inconcluso. El Estado democrático todavía tiene que equiparse para llevar esas enormes cargas de la administración, que las necesidades de esta época industrial y comercial están acumulando tan rápidamente. Sin estudios comparados sobre gobierno no podemos alejarnos de la concepción equivocada de que la administración se encuentra sobre bases esencialmente diferentes en un Estado democrático y en un Estado no democrático.

Después de un estudio semejante, podríamos en último término darle a la democracia el honor de determinar por debate todas las cuestiones esenciales que afecten al bienestar público; de basar todas las estructuras de política sobre la voluntad popular. Pero habráamos encontrado únicamente una regla de buena administración para cualquier tipo de gobierno. En cuanto concierne a las funciones administrativas, todos los gobiernos tienen un fuerte parecido estructural; más que eso, si deben ser uniformemente eficientes y útiles, deben tener un gran parecido estructural. Un hombre libre tiene los mismos órganos corporales, las mismas partes ejecutivas que el esclavo, no importando lo diferentes que puedan ser sus motivos, sus servicios, sus energías. Monarquías y democracias, radicalmente diferentes como son en otros aspectos, tienen en realidad que afrontar el mismo problema.

Es certero hoy en día insistir sobre este parecido de todos los gobiernos, porque estos son días en los que los abusos de poder son fácilmente expuestos y contenidos en países como el nuestro, por un audaz, alerta, inquisitivo pensamiento público y una tenaz autonomía popular, como nunca antes existió. Somos lentos en apreciar esto; pero es fácil apreciarlo. Traten de imaginar un gobierno personal en los Estados Unidos. Es como tratar de imaginar un culto nacional a Zeus. Nuestras imaginaciones son demasiado modernas para ese culto.

Pero, además de ser cierto, es necesario ver que para todos los gobiernos los fines legítimos de administración son los mismos, para no asustarnos con la idea de tener que recurrir a sistemas de administración extranjeros para instrucción y referencia para librarnos de la aprensión de que podríamos quizá adquirir a ciegas algo incompatible con nuestros principios. El hombre que denuncia intentos de trasplantar sistemas extranjeros en este país, está errado. Es imposible: esos sistemas simplemente no progresarían aquí. Pero ¿por qué no usar las partes del ingenio extranjero que nosotros queramos, si ellas pueden ser útiles? No estamos ante el peligro de usarlas en una forma extranjera. Pedimos prestado el arroz, pero no nos lo comemos con palillos. Adquirimos todo nuestro lenguaje político de Inglaterra, pero dejamos las palabras "rey" y "lords" fuera de él. ¿Qué fue lo que creamos: salvo la acción del gobierno federal sobre las personas y algunas de las funciones de la suprema corte federal?

Podemos tomar prestada la ciencia de la administración con seguridad y provecho, si sólo leemos todas las diferencias fundamentales de condición dentro de sus principios esenciales. Sólo tenemos que filtrarla a través de nuestras constituciones, sólo ponerla sobre el fuego lento de la crítica y destilar sus gases extranjeros.

Yo sé que existe un miedo irracional en algunas mentes conscientemente patrióticas de que el estudio de los sistemas europeos pueda señalar algunos métodos extranjeros como mejores que los norteamericanos; y el miedo es fácilmente comprensible. Pero sería difícil confesarlo en cualquier contexto.

Es de lo más necesario insistir en ello, alejando de, esta forma, todos los prejuicios opuestos a buscar en cualquier parte en el mundo, excepto en casa, las sugerencias para este estudio, ya que en ningún otro sitio de todo el campo de la política podríamos hacer uso del método histórico comparado con más seguridad que en el campo de la administración. Quizá cuanto más nuevas sean las formas que estudiamos, sea mejor. Con mayor rapidez aprenderemos las peculiaridades de nuestros propios métodos. No podremos nunca aprender nuestras debilidades o virtudes, comparándonos con nosotros mismos. Estamos demasiado acostumbrados a la apariencia y al procedimiento de nuestro propio sistema, para poder ver su verdadera significación. Quizá el mismo sistema inglés es demasiado parecido al nuestro, como para utilizarse en mayor beneficio e ilustración. Es mejor, en términos generales, el salir-

nos enteramente fuera de nuestra propia atmósfera y ser muy cuidadosos al examinar sistemas como los de Francia y Alemania. Si vemos nuestras instituciones a través de estos *medios*, nos vemos de la misma forma que los extranjeros nos podrían observar si nos vieran sin prejuicios. De nosotros no sabremos nada, mientras sólo nos conozcamos a nosotros mismos.

Hay que notar que es la distinción, ya señalada, entre administración y política lo que hace el método comparado tan certero en el campo de la administración. Cuando estudiamos los sistemas administrativos de Francia y Alemania, a sabiendas que no estamos buscando principios *políticos*, no necesitamos preocuparnos de nada por las razones constitucionales o políticas que los franceses o los alemanes dan para sus prácticas, cuando nos las explican. Si yo veo a un asesino afilando astutamente su cuchillo, puedo tomar la fórmula de afilar el cuchillo sin adoptar su intención probable de asesinar con él. De la misma forma, si veo a un monárquico con peluca blanca dirigiendo bien una oficina pública, puedo aprender sus métodos en el asunto sin cambiar ni uno solo de mis puntos republicanos. El puede servir a su rey, yo continuaré sirviendo al pueblo; pero a mí me gustaría servir a mi soberano tan bien como él sirve al suyo. Si se tiene presente esta distinción, es decir, *estudiar la administración como un medio de poner nuestra política en práctica conveniente*, como un medio de hacer que lo democráticamente político sea en lo

administrativo posible para cada uno de ellos, estamos en terreno perfectamente seguro, y podemos aprender sin error lo que los sistemas extranjeros tienen que enseñarnos. Así diseñamos el peso de ajuste para nuestro método comparado de estudio. De esta forma podemos escudriñar la anatomía de gobiernos extranjeros sin miedo de introducir algunas de sus enfermedades en nuestras venas; diseccionar sistemas extraños sin la aprensión a envenenarnos la sangre.

*Nuestra propia política tiene que ser la piedra angular para todas las teorías.* Los principios sobre los cuales basar una ciencia de la administración para Estados Unidos, deben ser principios que tomen a la política democrática muy en serio. Y, para ajustarse al hábito norteamericano, todas las teorías generales deben, como tales, estar modestamente en segundo plano no sólo en argumento abierto, sino también en nuestras propias mentes; a menos que las opiniones satisfactorias sólo para los estándares de la biblioteca, hayan de emplearse dogmáticamente como si fueran satisfactorias también a los estándares de la política práctica. Los proyectos doctrinarios deben ser propuestos a las prácticas probadas. Los arreglos no sólo sancionados por experiencias concluyentes en algún otro lado, sino además que congenien con los hábitos norteamericanos, deben preferirse sin duda a la perfección teórica. En una palabra, la habilidad segura y práctica del estadista debe ir primero; la doctrina de armario, en segundo lugar. El *qué hacer* cosmopolita debe ser siempre dirigido por el *cómo hacerlo* norteamericano.

Nuestro deber es el dar la mejor vida posible a una organización federal, a un sistema dentro de sistemas; hacer que los gobiernos del pueblo, la ciudad, el condado, el estado y la federación, vivan con una fuerza parecida y una salud igualmente asegurada, haciendo que cada uno sea sin duda su propio señor y, sin embargo, haciéndolos a todos interdependientes y cooperativos, combinando independencia con ayuda mutua. La tarea es suficientemente grande e importante para atraer a ella, los mejores cerebros.

Esta interacción de gobierno local con gobierno federal, es una concepción bastante moderna. No es como la organización de la federación imperial en Alemania. Allí el gobierno local no es todavía por completo gobierno autónomo. El burócrata está ocupado en todos lados. Su eficiencia deriva del *esprit de corps*, de su deseo de congraciarse mediante la obediencia a la autoridad de un superior o, en el mejor de los casos, del cultivo de una conciencia sensitiva. El sirve, no al público, sino al ministro irresponsable. La pregunta para nosotros es: ¿Cómo deben administrarse una serie de gobiernos dentro de gobiernos, para que siempre sea el interés del funcionario público el servir, no sólo a su superior, sino a la comunidad, con los mejores esfuerzos de su talento y el más sobrio servicio de su conciencia? ¿Cómo debe ser modelado tal servicio al más común de sus intereses, contribuyendo mucho a su sustento, a su más que-

rido interés, promoviendo su ambición y a su más alto interés al afirmar su honor y estableciendo su carácter? ¿Y, cómo puede hacerse esto, tanto para la parte local como para el todo nacional?

Si resolvemos este problema, encabezamos de nuevo al mundo. Hay una tendencia, no es así, una tendencia ligera, pero ya impulsada con firmeza y claramente destinada a prevalecer hacia, primero, la confederación de partes de imperios como el británico y, segundo, de grandes Estados por sí mismos. En vez de centralización de poder, habrá una amplia unión con divisiones de prerrogativas toleradas. Esta es una tendencia hacia el tipo norteamericano de gobiernos unidos con gobiernos, en la búsqueda de objetivos comunes, en igualdad honoraria y honorable subordinación. Principios parecidos de libertad civil se encuentran en todas partes patrocinando métodos iguales de gobierno; y si estudios comparados de formas y medios de gobierno nos pueden permitir que se ofrezcan sugerencias que combinen prácticamente la apertura y el vigor en la administración de esos gobiernos, con docilidad dispuesta para una crítica pública, seria y bien fundamentada, habrán probado ser ellos mismos dignos de ser ubicados entre los más altos y más fructíferos de los campos del estudio político. Espero, con confianza, que estas sugerencias sean tomadas en cuenta.