

LA ADMINISTRACION PUBLICA CONGRESIONAL

Omar Guerrero

PROLOGO

Si por "Crear Escuela" entendemos el hecho de elaborar un cuerpo sólido de postulados teóricos objetivos, que facilitan la mejor explicación de determinado tipo de fenómenos, que estimulan y orientan la investigación científica, teórica o aplicada, y que fortalecen la aplicación práctica del conocimiento, podemos afirmar que Omar Guerrero ha creado —o al menos participado destacadamente en la creación de— una escuela de Pensamiento Político Administrativo en nuestro país, aunque no exclusivamente para nuestro país.

Podemos afirmar, también, que existe un grupo rápidamente creciente de estudiosos y practicantes de la política y la administración pública, que estamos constantemente interesados en conocer los resultados en el avance de las investigaciones de Omar Guerrero y de esta nueva escuela.

El estudio de "La Administración Pública Congresional" a partir de la dicotomía Estado-sociedad claramente establecida por el profesor Guerrero en trabajos anteriores, principalmente en su libro "La Administración Pública del Estado Capitalista", nos permite un acercamiento más objetivo al estudio de la Administración Pública en el contexto de la rivalidad Ejecutivo-Legislativa, identificando el papel de los aparatos administrativos congresionales, en los procesos de transición y consolidación de las diferentes formas de organización: entre el parlamentarismo y el presidencialismo; y, entre el federalismo y el centralismo.

ARTURO LOZANO
Ciudad Universitaria, D.F., 1980.

El Gobierno Congressional, tal como lo ha definido Wilson, constituye el más formidable baluarte erigido por estertores persistentes de tendencias parlamentarias derrotadas por el presidencialismo. Este ensayo trata de la naturaleza, papel y consecuencias de la administración pública congressional.

Rivalidad ejecutivo-legislativo

La naturaleza, el papel y las consecuencias de la administración pública congressional, no pueden desligarse de un fenómeno característico del modo de producción capitalista: la rivalidad entre el poder legislativo y el poder ejecutivo; sin embargo, la rivalidad es incomprensible si, antes, no tomamos en consideración la división entre la sociedad y el Estado.

Como es sabido, el modo de producción capitalista se caracteriza por abolir la unidad medieval de lo civil y lo político, instaurando la distinción entre la sociedad y el Estado. La primera se caracteriza por integrar una masa inmensa de individuos egoístas, señalados por la defensa particularizada de sus derechos como hombres, es decir, los derechos a la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad, defensa que, más que unificarlos, los sitúa en oposición irreconciliable. La sociedad civil es el reino de mónadas aisladas, contrapuestas, carentes de solidaridad colectiva, y cuya única fórmula de progreso hacia la colectivización lo constituyen las clases sociales; éstas pues, son las fórmulas de universalización y mediación entre la sociedad y el Estado.

El Estado político, en contraste, se caracteriza por la universalidad de sus funciones como organización política de la propia sociedad civil. El Estado es lo universal, lo general, lo colectivo, el continente de la solidaridad de la ciudadanía formal. Pero el Estado existe, toma cuerpo en la carne viviente de la burocracia y entra en contacto particularizado con la sociedad civil por medio de la administración pública. Por tanto, la administración pública es la fórmula de individualización y mediación entre el Estado y la sociedad.

Sociedad y Estado, habiendo paliado relativamente su división por medio de las clases sociales y la administración pública, entablan al mismo tiempo formas de representación permanentes que se corresponden, precisamente, a las fórmulas de mediación: las clases sociales plasman en el poder legislativo la representación de la sociedad en el Estado; la administración pública expresa en el poder ejecutivo la representación del Estado en la sociedad.

Situados, pues, en polos opuestos, uniendo a la sociedad y el Estado y al Estado y la sociedad, aunque viviendo precisamente de su división, el poder legislativo y el poder ejecutivo nacen con la rivalidad histórica que brota de la oposición entre la sociedad y el Estado y, en tanto exista esta oposición, existirá la rivalidad entre ambos.

La historia política del capitalismo se ha caracterizado por la rivalidad entre ambos poderes, aunque el triunfo ha estado inclinado de uno y otro lado e, incluso, la distinción actual entre regímenes parlamentarios y presidenciales brota de esa rivalidad; hoy día, los desajustes visibles en estos regímenes políticos pueden encontrarse en la historia de la rivalidad a la que hemos aludido. Es cierto que donde triunfó el parlamentarismo, por ejemplo en Inglaterra, las condiciones históricas se inclinaron decididamente a favor del poder legislativo. En contraste, ahí donde triunfó el presidencialismo no siempre la victoria fue completa; por el contrario, los regímenes presidenciales típicos, por ejemplo Estados Unidos, Francia y México, hubieron de vencer férreas resistencias congresistas antes de imponerse al poder legislativo.

La historia de Estados Unidos es particularmente ilustrativa al respecto. Nacido de una oposición total a los regímenes monárquicos, el Estado norteamericano surge como una república burguesa que concibe la posible separación de la voluntad popular entre los poderes legislativo y ejecutivo. El temor a la tiranía llevó a los norteamericanos a la adopción de un sistema gubernamental que tenía que caer, necesariamente, en la rivalidad entre el legislativo y el ejecutivo, en la medida que ambos, además de estar implicados en una oposición histórica, se situaban en la contradicción irreconciliable de compartir la soberanía de un Estado de clase. Estados Unidos ha vivido una época de franca debilidad del ejecutivo, debilidad que alimentó el ascenso irresistible de la legislatura y la implantación de la administración pública congresional.

El gobierno congresional

La administración pública congresional consiste en la invasión funcional del legislativo sobre el ejecutivo; invasión que, comenzando en actividades de vigilancia, supervisión, control e inspección, termina en la usurpación abierta de las facultades ministeriales del ejecutivo y la sustitución de las funciones administrativas de los secretarios de Estado, por las operaciones de manejo y gestión realizadas por los comités permanentes del congreso.

La administración pública congresional nace del perfeccionamiento no de las funciones legislativas del parlamento, sino de actividades ejecutivas ajenas a la misma legislatura; el parlamento, además de realizar sus naturales funciones de legislación y supervisión, adquiere actividades administrativas correspondientes a un ejecutivo que está en franco descenso. La administración pública congresional nace en regímenes políticos presidenciales donde las resistencias parlamentarias están aún entronizadas, como ocurrió en Estados Unidos; se originan también en épocas de depresión de regímenes de ejecutivo predominante, donde aparecen como reacciones antiejecutivas, acabando por desaparecer bajo el dictado irrevocable de condiciones históricas favorables al presidente, monarca o emperador, tal como ocurrió en Francia; y brotan, finalmente, en Estados políticos donde existe una compatibilidad entre el gobierno no presidencial real y la aspiración parlamentaria constitucional, como ocurrió en México.

Como puede observarse, la administración pública congresional no corresponde ni al régimen parlamentario ni al régimen presidencial, sino que, más bien, se refiere a la deformación del primero cuando las condiciones históricas y sociales favorecen al segundo. El congresismo constituye un fenómeno presente en la vida de los regímenes presidenciales y ha contribuido grandemente a que estos sistemas gubernamentales sean extraordinariamente centralizados, en la medida en que se consolidan como ejecutivos imperantes; responden a la implantación de una dictadura presidencial, instaurada como contrapartida al gobierno congresional. En otras palabras, el autoritarismo de los regímenes presidenciales modernos responde a la implantación previa de una dictadura que se ha impuesto al gobierno congresional. Por tanto, debe entenderse el papel del gobierno congresional como precedente del presidencialismo autoritario, en la medida en que constituye el transcurso histórico intermedio que precede la dictadura del ejecutivo.

El concepto de gobierno congresional, como se ha dicho, ha sido acuñado por Woodrow Wilson, pero el fenómeno ya había sido analizado anteriormente por Hamilton, Tocqueville y Marx. Aunque la importancia del congresionismo dentro de los regímenes políticos es indiscutible, su papel ha sido relativamente analizado dentro del Estado capitalista.

Sin embargo, de las obras de los autores citados se desprenden problemas que sirven para puntualizar la naturaleza de la administración pública congresional, y que podemos puntualizar de la siguiente manera:

1. La administración pública nace de la frustración de un régimen parlamentario, abortado por condiciones históricas, sociales y políticas que favorecen la implantación del presidencialismo.
2. Brota de la incongruencia entre la constitución política formal y la constitución de los factores reales del poder en una sociedad capitalista determinada, sobre todo cuando las normas constitucionales se han inclinado definitivamente a favor de la acción constitucional del legislativo sobre el ejecutivo y, a la vez, desarman la posible respuesta constitucional del ejecutivo frente al legislativo.
3. Opera de la siguiente manera: el legislativo, amparado en un enorme poder constitucional, realiza sus actividades normales de legislación, supervisión, y vigilancia, a las que agrega, tan luego debilita al ejecutivo, las de inspección, contraloría y, finalmente, gestión; se va efectuando una gradual

pero decidida invasión de las facultades administrativas del ejecutivo, hasta que los secretarios de Estado comienzan a depender cada vez más de los comités permanentes de la legislatura. A fin de cuentas, los ministros se ven obligados a dimitir y el Presidente a perder la facultad de nombrar y remover libremente a sus colaboradores.

4. La administración pública presidencial es sustituida por la administración pública congresional: los comités permanentes toman las riendas de la administración y dedican la mayor parte de su tiempo a gestionar los asuntos públicos, en sustitución de los secretarios de Estado que quedan relegados a meros servidores del Congreso.
5. El congresionismo se consolida no sólo como entidad legislativa, sino también como entidad ejecutiva; es decir, no sólo desempeña actividades propias de legislación sino que empieza a perfeccionarse como organización de gestión. Sin embargo, existe una contradicción: el congreso y sus comités carecen de la sustancia orgánica ejecutiva y caen en la inoperancia, agravando los problemas que debiera atender no la legislatura, sino el ejecutivo.
6. El Estado, sin guía y desmovilizado por la inacción del ejecutivo condenado a la parálisis, deja de realizar su finalidad sustancial de organizar a la sociedad civil, que deriva en la anarquía. El ejecutivo, cabeza del Estado, no tiene otra alternativa, para hacerlo funcionar, que implantar la dictadura.

Por tanto, la administración pública congresista no deriva, en ningún caso, en la implantación del régimen parlamentario sino, en contraste, en la imposición de una dictadura que fortalece, definitivamente, el presidencialismo.

La Ley de la centralización de la administración pública

Independientemente que en ciertos Estados capitalistas se haya impuesto el parlamentarismo y en otros el presidencialismo, la administración pública capitalista ha mantenido una tendencia constante a la centralización de la administración pública en el modo de producción capitalista y señala, en última instancia, por qué donde existían condiciones favorables al presidencialismo, la administración pública congresista terminó por ser abolida.

La ley de la centralización de la administración es una ley histórica del capitalismo válida, por tanto, para el parlamentarismo y el presidencialismo. Pero el efecto en cada cual es relativamente distinto en la medida en que en los regímenes presidenciales la ley de la centralización se ve reforzada por la tradición centralista que proviene de la época de la monarquía absoluta. De este modo, en tanto que en el parlamentarismo, como el de Inglaterra, por ejemplo, la centralización tiene un desarrollo digamos, "normal", gradualmente desarrollado, en los regímenes presidenciales, v.g., como Francia y México, se acrecienta de manera impresionante. En los sistemas presidenciales de tradición centralista, pues, la administración pública muestra un crecimiento orgánico descomunal y una diferenciación funcional extraordinariamente desarrollada.

Paradójicamente, es en Estados de tradición centralista donde se han librado las más tórridas batallas entre el congresismo y la dictadura, cuyo resultado ha derivado en el triunfo total y absoluto del presidencialismo; y es así porque la ley de la centralización ha estado manifiestamente en contradicción a las disposiciones constitucionales favorables al parlamentarismo y, al mismo tiempo, los intentos de imposición del gobierno congresional han nacido de violentas reacciones parlamentarias contra el despotismo regio y los ensayos imperiales. Esto ocurrió, precisamente, en Francia y México, en tanto que en Estados Unidos los acontecimientos se dieron en forma bastante más atenuada.

La ley de la centralización de la administración pública es la más grande aportación de Marx al estudio de la acción gubernamental. Tal como formula la ley, Marx establece que la conjunción histórica de la lucha de clases, las revoluciones burguesas y la rivalidad ejecutivo-legislativo generan el acrecentamiento de las funciones del Estado y, por tanto, el robustecimiento de la organización gubernamental. Los períodos de tranquilidad producen un desarrollo normal de la organización gubernamental, pero las etapas de convulsión social se caracterizan por un rápido desarrollo de nuevos órganos, prontamente incorporados a las antiguas instituciones administrativas. Al término del conflicto los vencedores no atentarán contra la organización administrativa vigente sino, por el contrario, harán uso de ella y perfeccionarán su funcionamiento para alcanzar los fines de dirigir al Estado. Puede ocurrir, como en la época de la Convención y de la República del 48 en Francia, que actitudes antiejecutivas implanten

el gobierno congresista y liquiden la fuerza del ejecutivo y de sus subordinados, pero sustituyan a los agentes administrativos por comisarios parlamentarios que refuerzan la centralización estatal; ha ocurrido la abolición de la fuerza del ejecutivo, el debilitamiento episódico de los agentes administrativos y la sustitución o el traslape de las funciones ejecutivas, pero nunca la contención o el entorpecimiento del crecimiento de la centralización. Esta ha dejado de desarrollarse en el seno del ejecutivo, donde el crecimiento orgánico ha sido parcialmente contenido, para trasladarse a la organización del legislativo el cual, ahora, ha asumido las facultades administrativas del Estado. La centralización, por tanto, no ha sido contenida en la organización del Estado, como un todo; no sólo no ha desaparecido, sino que se ha incrementado en otro sector de la organización gubernamental.

La caída de los regímenes congresistas no entorpece la centralización administrativa sino, por el contrario, la promueve y la perfecciona. Normalmente el eclipse del congresismo sugiere la presencia de la dictadura, es decir, en otras palabras, la abolición del gobierno congresional nace de la imposición violenta de la dictadura presidencial y la implantación completa de la centralización administrativa en manos del ejecutivo. Tanto el primero como el segundo imperio en Francia, como el gobierno de Juárez y Díaz en México, han derivado de la liquidación del congresismo y la imposición de la dictadura del ejecutivo. En suma, la administración pública congresional ha consistido en la invitación más franca y abierta a la implantación de la dictadura presidencial cuya fuerza, precisamente, ha brotado directamente de la debilidad del ejecutivo durante la fase congresista.

Así pues, la tendencia inevitable a la centralización sufrida por toda administración pública capitalista, al entrar en combinación con la tradición centralista de algún Estado político, como Francia o México, genera la imposición completa de regímenes absolutistas y autocráticos, como la monarquía y el imperio, y, al mismo tiempo, una reacción parlamentaria extraordinariamente violenta que intenta abolir todo poder ejecutivo cuando logra imponer el gobierno congresional. Ambas formas extremas de gobierno nacen del temor mutuo y la imposición final del presidencialismo es el resultado de semejante imposición. Ocurre, igualmente, que el presidencialismo francés y mexicano han heredado poderes propios de la monarquía absoluta y que tanto Francia como México, finalmente, han mostrado menos temor por la dictadura presidencial que por la anarquía congresista.

La ley de centralización de la administración pública responde, en última instancia, a la función del Estado como organización política de la sociedad civil, siendo la propia administración pública la actividad organizadora del Estado en el seno de la sociedad. El Estado debe mantener a la sociedad capitalista y reproducir, por medio de la administración pública, las condiciones y las relaciones de producción. La administración pública, por tanto, sólo podrá ser sustituida parcial y temporalmente durante el gobierno congresional y su subordinación histórica bajo el parlamento, como en Inglaterra, obedecerá a la especificidad concreta de la organización política de un Estado capitalista para el que la ley de la centralización de la administración pública es, también, válida. El parlamentarismo, en contraste al gobierno congresional, no destruye el poder del ejecutivo ni despoja a los ministros de sus facultades administrativas, sino que supedita a la administración pública en su conjunto y traslada las atribuciones ejecutivas a un gabinete encabezado por un primer ministro responsable, que le queda subordinado. Aquí, finalmente, el legislativo sigue siendo la representación de la sociedad en el Estado y el ejecutivo la representación del Estado en la sociedad, correspondiendo a la administración pública la capacidad de seguir relacionando a ambos, de modo tal que el Estado siga siendo la organización política de la sociedad y la propia administración pública una actividad organizadora continua, permanente, del uno en la otra. El gobierno congresional, pues, no es parlamentarismo ni la sustitución óptima de la administración pública presidencial.

BIBLIOGRAFIA

A efecto de que el interesado en el tema de la administración pública congresional siga el rastro de este interesante problema, nos permitimos agregar la siguiente bibliografía.

Abendroth, Wolfgang y Kurt Lenk.
Introducción a la ciencia política.
Barcelona, Edit. Anagrama. 1971.

Schmitt, Karl.
La dictadura.
Madrid, Revista de Occidente. 1968.

Guerrero, Omar.
La administración pública del Estado capitalista.
México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1980.

Hamilton, Alejandro et. al.
El federalista.
México, F.C.E. 1957.

Marx, Carlos.
El dieciocho brumario de Luis Bonaparte.
En Marx y Engels, Obras Escogidas.
Moscú, Edit. Progreso.

Marx, Carlos.
La guerra civil en Francia.
En Marx y Engels, Obras . . .

Rabasa, Emilio.
La constitución y la dictadura.
México, Edit. Porrúa. 1976.

Tocqueville, Alexis.
La democracia en América.
México, F.C.E. 1973.

Tocqueville Alexis.
El antiguo régimen y la revolución.
Madrid, Edit. Guadarrama. 1969.

Wilson, Woodrow.
El gobierno congresional.
Madrid, España Moderna.

CUADERNOS DE POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA 1

LA ADMINISTRACION PUBLICA CONGRESIONAL

Omar Guerrero