

Revista de

Administración Pública

Ediciones
INAP

44

Octubre—Diciembre 1980

Organo del Instituto Nacional de Administración Pública

Revista de
**Administración
Pública**

Ediciones
INAF

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

DIRECTOR
Omar Guerrero

EDICION
Ricardo Martínez Guzmán

CORRECCION
Severino Cartagena Hernández
Carlos H. López
Isabel Sánchez G.
Ileana Muralles

TRADUCCION
Mary Lapidus

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

© Derechos Reservados

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION
PUBLICA**

CONSEJO DIRECTIVO

Luis García Cárdenas
Presidente

Ignacio Pichardo Pagaza
Isauro Cervantes Cortés
Vicepresidentes

Fernando Solana
Alejandro Carrillo Castro
José Chanes Nieto
Lidia Camarena Adame
Oscar Reyes Retana, Jr.
Adolfo Lugo Verduzco
Manuel Uribe Castañeda
Consejeros

Yolanda de los Reyes
Tesorera

Miguel Angel Oiguín S.
Secretario Ejecutivo

Coordinación de Investigación
Cipriano Flores Cruz

Coordinación de Docencia y Asesoría Externa
José Luis Calderón A.

Coordinación de Promoción Estatal
René Quintero Márquez

Coordinación de Relaciones Internacionales
Fernando Sancén

Coordinación de Difusión
Severino Cartagena Hernández

Coordinación de Administración
Julieta Ampudia Herrera

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

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA 44

Presentación

ARTICULOS MONOGRAFICOS

Pág.

La Secretaría de Programación y Presupuesto

11

John Bailey

El Sistema Político Mexicano

37

Evolución Constitucional y Significado Político de la Cuenta Pública
en México

61

Jacinto Faya Viesca

ESTUDIOS

La Formación de la Administración Pública Moderna (IV)

75

Juan Bodino

Política, Administración y Nuevo Trato

97

Luther Gulick

¿Qué es la Administración Pública?

111

Marshall Dimock

Administración Pública y Teoría Política

119

Charles Merriam

La Administración, un fundamento del Gobierno

135

Charles Beard

La Administración como Profesión

139

Leonard White

PRESENTACION

La **Revista de Administración Pública** con este número concluye la tarea de cumplir con el propósito de, por una parte, hacer una revisión de la problemática administrativa en México y por la otra, reproducir, como artículos, diversos capítulos y fragmentos de las obras monumentales del pensamiento administrativo universal.

Para culminar el primer objetivo en este volumen se tratan problemas de la mayor actualidad del proceso gubernamental en México: John Bailey hace una amplia exposición del lugar que la *Secretaría de Programación y Presupuesto* ocupa en el proyecto político del presente régimen, su importancia técnica y administrativa. Por otra parte, diversos estudiosos ingleses —forzosamente anónimos por haber accedido nosotros a un estudio mecanográfico— tratan, desde la perspectiva de la movilidad política, el tema del gabinete presidencial. Jacinto Faya, además, aborda el análisis histórico y jurídico de *Las bases constitucionales de la Cuenta Pública*. Todos estos trabajos se agrupan en la sección de Artículos Monográficos.

En lo relativo a la Sección de Estudios, en la entrega de esta ocasión da término la colección de cuatro partes sobre la *Formación de la Administración Pública Moderna* en la obra de Juan Bodino. Se incluyen, asimismo, cinco artículos relevantes para la teoría de la Administración Pública. Estos materiales de Luther Gulick, Marshall Dimock, Charles Merriam, Charles Beard y Leonard White pretenden constituir un apoyo documental para los especialistas.

El Instituto Nacional de Administración Pública espera de este modo que la colección que comprende los números 41, 42, 43 y 44 cumpla con el objetivo final de servir de utilidad inmediata para la cátedra, la investigación y el ejercicio profesional de la administración pública.

LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

John Bailey*

Presidencia, burocracia y reforma administrativa en México

El licenciado José López Portillo tomó posesión de su cargo en diciembre de 1976 en medio de los síntomas de una crisis. Después de una grave devaluación en septiembre, el peso apenas comenzaba a estabilizarse; las invasiones de tierras en el norte del país dejaron como resultado varios campesinos muertos, aumentaron las tensiones políticas y, por primera vez en treinta y cinco años, hubo rumores de un golpe militar. Con la elección garantizada, López Portillo desarrolló durante su campaña, que duró diez meses, una estrategia de gobierno a fin de enfrentar la crisis: la reforma política para permitir mayor participación de los partidos políticos en el proceso electoral; la *Alianza para la Producción*

con el propósito de agilizar la recuperación económica; y la reforma administrativa con objeto de racionalizar a la burocracia federal.

El objeto de este documento es analizar un aspecto importante de la reforma administrativa en el contexto de las instituciones políticas y las políticas económicas mexicanas a finales de la década de los setenta. La atención se centra en la planificación y presupuestación públicas y, dentro de ellas, se enfatiza una innovación trascendente que pesará grandemente en las evaluaciones subsiguientes de la reforma administrativa: la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (*SPP*).

En la creación de la *SPP* se encuentra en juego el hecho que el gobierno mexicano pueda integrar con éxito, bajo una dependencia central, la planificación y el proceso presupuestario. El proceso de planificación, si se entiende en su forma convencional, establece prioridades entre los sectores económicos, las clases sociales y las relaciones geográficas, e implanta dichas prioridades a través de diversos instrumentos de política. La planificación plantea metas y estrategias tangibles de instrumentación que son esenciales para coordinar a las distintas dependencias y evaluar el desempeño programático. La planificación indica un mayor control central, es decir, el

* Profesor Asociado de Gobierno, Universidad de Georgetown. Este documento se presentó durante la reunión anual de la Sociedad Norteamericana de Administración Pública, San Francisco, abril 14-17, 1980. El autor desea expresar su agradecimiento al licenciado Luis García Cárdenas y al personal del Instituto Nacional de Administración Pública, por la cordial hospitalidad y ayuda que le brindaron durante su estancia en México para realizar esta investigación, de enero a abril de 1979, que fue subsidiada por el Fulbright-Hays Faculty Abroad Program y con licencia sabática de la Universidad de Georgetown. Roderic Ai Camp, Peter Cleaves, Kevin Middlebrook, Guy Poitras y Gary Wynia proporcionaron útiles comentarios en el proyecto inicial. Se aplican las renunciaciones de responsabilidad usuales.

control presidencial, —en el contexto mexicano— sobre la burocracia, así como el potencial para incrementar la influencia gubernamental en la economía. Por estos motivos, pienso que el enfatizar la planificación y el control nos proporcionará claves importantes en materia de formulación de política presidenciales—burocráticas, así como de políticas de desarrollo de México en general.

El resultado de este aspecto de la reforma administrativa dependerá, en primer lugar, de las relaciones de influencia entre la *SPP* y otros organismos ejecutivos, particularmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (*SHCP*). Sin embargo, estas relaciones de influencia se encuentran condicionadas por fuerzas económicas y políticas más amplias.

Mi hipótesis de trabajo es que la relativa congruencia existente entre las configuraciones de planificación-presupuestación, las instituciones políticas y la sustancia de la política pública es el factor determinante del éxito o el fracaso de la *SPP*.¹ A fin de esclarecer esta exposición, primero resumiré el argumento y a esto le seguirá una breve explicación de la planificación y la presupuestación en México de 1958 a 1979; más adelante se plantean la *SPP*, la lógica de la reforma y las

principales dificultades que se encontraron en el período 1977-1979. En la conclusión intento realizar una evaluación provisional de los esfuerzos y peligros de la reforma, algunas especulaciones tentativas en cuanto a la futura orientación de la política pública y sus posibles implicaciones para la *SPP*.

Resumen del argumento

En lo que se refiere a la "adecuación" relativa entre el macro-contexto y la configuración de la planificación-presupuestación, el interés primordial es el papel que desempeña el Estado en la política de desarrollo. En este aspecto, el período 1955-1970 es una época distintiva. Después de la devaluación de 1954, la clave de la política de desarrollo en México era mantener una tasa fija de cambio, establecida a \$12.50 pesos por U. S. \$1.00. Esta alternativa inicial limitó otro tipo de instrumentos de política que estaban disponibles, a fin de promover el crecimiento y reforzó una tendencia que se había presentado desde fines de la década de los treinta; el sector privado desempeñaría el papel principal en el desarrollo mientras que el gobierno nacional desarrollaba actividades cuidadosamente seleccionadas para estimular la inversión del sector privado. La estabilidad política era imprescindible para lograr el éxito, no sólo en realidad, sino también en apariencia. La estabilidad política se logró a través del Partido Revolucionario Institucional (*PRI*) y la burocracia del gobierno nacional, complementada con un liderazgo astuto, el aprovechamiento efectivo de símbolos, así como con beneficios materiales. El estilo de planificación y presupuestación compatibles con estos arreglos era la delegación presidencial del poder en manos del secretario de Hacienda, con planificación

1. Esta es una variación de un razonamiento bastante ortodoxo relativo a la reforma presupuestaria. Ver, entre otros, Aaron Wildavsky, *The politics of the budgetary process* Boston: Little Brown, 1979, 3a. ed., Cap. 4. Otras tres líneas escolásticas mencionadas aquí podrían denominarse *estructuralismo* como en Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependency and development in Latin America* Berkeley: University of California Press, 1978; "análisis de políticas" como en Charles W. Anderson, *Comparative Policy: The Design of Measures, Comparative Politics*, 4:1 Octubre, 1971 y la *burocracia en su entorno*, por ejemplo, Jorge I. Tapia Videla, *Understanding Organizations and Environments, Public Administration Review*, 36:6, noviembre-diciembre 1976, 631-35.

eventual y aislada en las secretarías más importantes.

Esta estrategia general causó impresionantes tasas de crecimiento en 1955-70, especialmente en el sector industrial. Pero, al igual que en otros países de la región, la industrialización de sustitución de importaciones (*ISI*) contribuyó a crear una serie de problemas estructurales. La tensión política agravada por dificultades económicas, también aumentó. El golpe más serio fue la masacre de Tlatelolco en octubre de 1968, cuando aproximadamente 300 estudiantes y observadores fueron asesinados por el ejército mexicano.² La aparición de la estabilidad se ensayó en forma dolorosa y la realidad de las recientes dificultades con las instituciones políticas y las políticas económicas comenzó a presentarse entre las élites.

La gestión de Luis Echeverría (1970-76) marcó la transferencia del desarrollo estabilizador. Al emprender acciones a fin de enmendar lo que Echeverría percibía como una preocupación largamente desatendida por la equidad, intentó ampliar la función del Estado para actuar directamente en la economía, con atención especial a la agricultura y a la distribución del ingreso. Preocupado, quizá, con un sentido de crisis, Echeverría mostró su impaciencia con la ortodoxia hacendaria. La inflación, las condenas y la desorganización administrativa crecían paralelamente, culminando en la fuga de capitales y la devaluación. El dominio de Hacienda sobre la política económica se había reducido; sin em-

bargo, Echeverría había destruido un viejo orden sin construir uno nuevo.

El Presidente López Portillo asumió el poder con dos ventajas importantes: 1) su integridad, competencia y habilidad para conciliar son elementos adecuados para la tarea de reconstrucción de la secuela de Echeverría; y 2) la perspectiva de un genuino auge petrolero, que ha hecho mucho por restaurar la confianza nacional e internacional en México. Sin embargo, al mismo tiempo se enfrenta a desventajas: 1) no es, al igual que los presidentes mexicanos que terminan su gestión, muy poderoso; 2) si bien su experiencia administrativa es patente en su visión de la forma como debe realizarse la planificación y la presupuestación, en el cuarto año de su gobierno no está muy claro a qué fines políticos deber servir; y 3) su confianza, que surgió del petróleo, ha disminuido el sentido de crisis, que tan a menudo ayuda al reformador.

Las implicaciones de esta breve evaluación es que, hasta la fecha, la reforma de planificación-presupuestación que se emprendió con López Portillo ha sido tentativa. Podría argumentarse que, en cuanto a las intenciones iniciales, la reforma no ha tenido éxito; las metas originales eran ambiguas e incluso conflictivas. Espero poder demostrar que la razón de la falta de éxito no reside tanto en los problemas técnico-burocráticos de la administración —aunque éstos son verdaderamente desalentadores—, sino que se encuentra en la propia naturaleza de las instituciones políticas mexicanas y el desacuerdo en lo relativo a los asuntos primordiales del desarrollo.

2. No existe un acuerdo en cuanto al número exacto de víctimas. Kenneth Johnson, *Mexican democracy: a critical view*, New York: Praeger, 1978, p. 4 cita una cifra más elevada.

La figura 1 pretende resumir el carácter del cambio perseguido por la reforma. El argu-

mento es que la planificación y presupuestación en México durante el período 1958-71 se acercó más al comportamiento de la casilla 3, donde el vigoroso apoyo presidencial y el consenso de las élites en la política de desarrollo constituyeron las bases del dominio de Hacienda. El gobierno de Luis Echeverría (1970-76) contempló la destrucción parcial de este arreglo, a medida que aumentaba la oposición a la estrategia anterior y el Presidente asumía mayor control personal sobre las finanzas públicas. Bajo el régimen de López Portillo se intenta transformar y reinstitucionalizar la formulación de políticas para enfatizar aún más la planificación integral. En 1977, con Carlos Tello como Secretario de Programación y Presupuesto, la Dirección se inclinaba al estilo de la casilla 1. Con la renuncia de Tello en noviembre de 1977 y la reafirmación de la influencia de Hacienda, la tendencia durante 1978-79 es hacia cierta variación de la casilla 2.

Las instituciones políticas mexicanas, en el contexto de las naciones latinoamericanas y otras menos desarrolladas, impresionan favorablemente a los observadores extranjeros con su congruencia, estabilidad y flexibilidad. Ciertas características estáticas han tenido implicaciones inmediatas en la reforma administrativa. México cuenta con un sistema presidencial vigoroso, de partido dominante. El apoyo del partido asegura la elección y un *sexenio* sin reelección significa que la influencia presidencial llega a un "máximo" a principios del quinto año, antes de "destapar" al sucesor en los meses de septiembre y octubre. El ritmo del período presidencial significa que los programas deben estar en su lugar y ser productivos al cuarto año crítico, porque en ese momento la atención se dirige hacia la sucesión.

A fin de restringir las ambiciones presidenciales a un entorno manejable, el sucesor se escoge entre los miembros del gabinete, el cual, en la actualidad está integrado por dieciocho secretarios. Una de las dificultades para crear una Secretaría de Planeación eficaz es la presunción de que el titular disfrutaría de ventajas que los otros secretarios no tendrían, al postularse para la sucesión. Dicha presunción podría tentar a los otros secretarios a *tender trampas* o, cuando menos, a obstaculizar la planificación. Una forma de evitar este problema fue seleccionar como Secretario de Programación a una persona definida como *técnico*. Pero al nivel de gabinete, la dicotomía *técnico-político* no tiene sentido y el Secretario de Programación debe estar entre los elegibles. En suma, la lógica de las instituciones es la concentración del poder en la presidencia, teniendo los secretarios del gabinete una seria amenaza para este equilibrio.

Dos características adicionales, la corrupción y la incertidumbre, contribuyen a formar instituciones políticas eficaces que se remontan a la época de la Revolución, pero crean obstáculos para la planificación. La corrupción, contemplada desde la actual perspectiva limitada, distorsiona la información relativa al aprovechamiento de los recursos públicos y, por ende, los propios resultados del programa. Por consiguiente, el circuito vital de retroalimentación se deforma de tal manera, que es muy difícil que puedan adaptarse las autoridades centrales. La incertidumbre, entendida como retener la información y crear ambigüedad, estimula el poder presidencial para prever y adecuarse a los problemas, mientras se mantiene a aliados y adversarios fuera de balance y adivinando. Pero la incertidumbre es la antítesis misma de la planificación y, a me-

dida que la economía se torna más grande y más compleja y el gobierno desempeña un papel sumamente acrecentado, aumentan sus costos.

Estos puntos resumen lo acertado de ciertas instituciones y prácticas políticas que han ido evolucionando a partir de 1929. Sin embargo, medio siglo de dominio de un partido ha contemplado un cambio: en 1930 el gobierno nacional, formado por 48,730 empleados que trabajaban en veintiún dependencias, servía a una población de 17 millones de habitantes, mientras que en 1976 aproximadamente 1.3 millones de empleados federales, situados en 1018 dependencias, servían a cerca de 62 millones de mexicanos.³ A medida que se incrementa la cifra de jóvenes en la población, los recuerdos del caos revolucionario se desvanecen y crecen las expectativas para una vida mejor. El partido, que sirvió para canalizar la participación y mantener el orden, muestra enormes síntomas de tensión interna y crítica externa. Las artes políticas que funcionaron bien durante muchos años, se han tornado menos eficaces para hacer frente a los nuevos retos. De ahí que las reformas política y administrativa podrían considerarse como intentos para ajustar las instituciones, a fin de dar cabida a nuevas condiciones.

Las tareas de la *SPP* son formidables. En un período muy corto (quizá para el otoño de 1980) deberá sobreponerse a un sinnúmero de problemas, cultivar el apoyo político y demostrar un éxito (en oposición al apreciado) verdadero. A pesar de que el Presidente López Portillo da su apoyo a esta dependencia y a las perspectivas de ingresos adicionales por medio de exportaciones de petróleo, las consideraciones a corto plazo le son desventajosas. Después de la agitación del sexenio de Echeverría, López Portillo gobierna en un medio de relativa austeridad fiscal y conciliación política, un contexto que no es el adecuado para el desafío político y la innovación sagaz. Además, las lecciones de la experiencia comparativa ofrecen poco aliento. Cuando se crean organismos de planificación separados del ministerio de Hacienda, el conflicto parece inevitable, y éstos últimos por lo general, retienen su influencia mediante los poderes presupuestarios.⁴ El hecho de que los reformadores mexicanos estuviesen muy conscientes de este y otros peligros latentes, indica la gravedad con la que visualizaron el malestar administrativo de su país.

A fin de apreciar la valoración de los reformadores, sería útil hacer un breve esquema de la planificación y la presupuestación en México de 1958 (fecha de la última reorganización administrativa importante) a 1976. Con estos antecedentes, podremos considerar la estructura organizacional de la *SPP* y sus primeros años de operación.

3. B. Gabbert, Jack, *The evolution of the mexican presidency*, Unpubl., Ph. D. diss., University of Texas at Austin, 1963, p. 329, nota 38; Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, México: Ediciones INAP, 3ra. Edición, 1978, gráfica en pp. 72-73 y 79; Carlos Tello, *La política económica en México 1970-1976*, México: Siglo XXI, 1979, p. 190; Robert W. Fox, *Urban Population Growth Trends in Latin America*, Washington, D.C.: IDB, 1975, p. 2; Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America: 1976 Report*, p. 299.

4. Naomi Caiden y Aaron Wildavsky, *Planning and budgeting in poor countries*, New York: John Wiley & Sons, 1975, ch. 8. Varios de los temas tratados por Caiden y Wildavsky se aplican al caso de México.

Planificación, Presupuestación y Evaluación: 1958-1976

Antes de 1976, la planeación política en México estaba en su mayor parte descentralizada en las secretarías y los organismos paraestatales, y variaba en calidad e importancia según el organismo y la época.⁵ La evaluación de las políticas, por lo que se refiere a estimar los resultados en función de las metas, se desatendió en gran medida hasta los principios de la década de los setenta. La presupuestación era el proceso dominante y el actor preeminente —por lo menos hasta la mitad de la década de los 70— era la SHCP. El dominio de Hacienda, con la planificación fragmentada y una mala evaluación, era congruente con las concepciones de desarrollo estabilizador que asignó el papel primordial en el crecimiento económico al sector privado.⁶ Estas configuraciones sirvieron en forma satisfactoria, tal y como lo percibían la élites más importantes, hasta principios de la década de los setenta, cuando una serie de cambios políticos, económicos y administrativos propiciaron el cambio.

5. Ver Fernando Hirjart, *Programación de las inversiones públicas*, Primer congreso de presupuesto, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1975, pp. 29-30. Para un resumen breve y útil, Ignacio Pichardo Pagaza, *Diez años de planificación*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1971, trata este tema con mayor detalle, así como Robert J. Shafer, *México: Mutual adjustment planning*, Syracuse University Press, 1966.
6. Se pueden encontrar breves descripciones de desarrollo estabilizador en: Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, pp. 92-95, y Clark W. Reynolds, *Why Mexico's stabilizing development was actually destabilizing: with some implications for the future*, Joint Economic Committee, *Recent developments in Mexico and their economic implications for the United States*, Washington, D.C.: YSGPO, 1977, pp. 43-49.

El control de las finanzas públicas ejercido por Hacienda en México antes de establecer las reformas vigentes, era impresionante. El Congreso y el Poder Judicial eran virtualmente intrascendentes. Hacienda administraba la política monetaria, el ingreso (tanto lo impositivo como los préstamos), la asignación y la auditoría con referencia a las secretarías centrales. A partir de 1964, el control presupuestario formal y crecientemente real se amplió a los principales organismos paraestatales.⁷

Las facultades formales de Hacienda fueron reforzadas por factores institucionales y políticos. Junto con el Banco de México, la SHCP reclutaba a los mejores talentos disponibles en las universidades y nutrió un servicio elitista de carrera marcado por las tasas más altas de continuidad de personal en el gobierno central. Dicha estabilidad contrastó agu-

7. En cuanto a los antecedentes, ver Robert E. Scott, *Budget-making in Mexico*, *Inter-American Economic Affairs*, Autumn, 1955, 3-10; José Luis Ríos Sigala, *El control presupuestal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal*, México, UNAM, tesis, 1973; resúmenes de libros de texto son José Bustani Hid, *El presupuesto federal: elaboración, aprobación y ejecución*, y José Chanes Nieto, *Organismos descentralizados y empresas de participación estatal*, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. *La administración pública federal*, México: UNAM, 1973, vol. II, pp. 7-41; Ramón Aguirre Velázquez, *Programación del gasto público*, *Primer congreso de presupuesto*, pp. 62-77, proporciona una útil descripción técnica; y James Wilkie, "Recentralization: The budgetary dilemma in the economic development of Mexico, Bolivia and Costa Rica," en editorial David T. Geithman, *Fiscal policy for industrialization and development in Latin America* Gainesville: University of Florida Press, 1974, pp. 200-262, trata de los problemas de las paraestatales en los sistemas presupuestarios nacionales.

damente con los altos índices de rotación de la mayor parte de las otras dependencias.⁸

Los amplios poderes legales, liderazgo competente y una representación extensa y continua de las cadenas de juntas y comisiones que integraban el sector público, eran los mecanismos de la influencia ejercida por Hacienda. El activo apoyo presidencial, basado en el consenso práctico respecto a la política, ampliaba aún más los poderes de talento y de función. Durante las gestiones de Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Hacienda gobernaba, sin oposición.

Una reorganización administrativa, concebida durante el régimen de Ruiz Cortínez (1952-58), pero ejecutada por López Mateos al tomar el poder en 1958, desafió el control de Hacienda en dos aspectos: primero, se concedieron facultades adicionales de vigilancia a la Secretaría de Patrimonio Nacional (*SEPANAL*) sobre el creciente sector paraestatal. Segundo, se creó la Secretaría de la Presidencia y se le encomendó, entre otras tareas, la elaboración de planes nacionales y la aprobación de erogaciones para la inversión.⁹

8. Rainer H. Godau, *Mexico: A bureaucratic polity*, Unpubl. M.A. thesis, The University of Texas at Austin, 1976, Tabla 4-6, p. 145; Tabla 4-8, p. 154. Carlos Sirvent G., *La movilidad política sexenal: los secretarios de Estado y el Presidente de la República, 1958-1975, Estudios políticos*, 1:3-4, septiembre-diciembre, 1975, pp. 129-142. Roderic Al Camp, "The role of the técnico in policy making in Mexico: A Comparative Study of a Developing Bureaucracy, Unpubl. Ph. D. diss., The University of Arizona, 1970, pp. 79-85, trata de la importancia del papel de liderazgo en el Banco de México.

9. Secretaría de la Presidencia, *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Manual de organización del gobierno federal*, 1976, México: 1976, 3ra. edición, pp. 65-79.

Ambas dependencias tienen parte de sus raíces históricas en Hacienda. Sin embargo, la Secretaría de la Presidencia nunca realizó su potencial al vigilar la planificación y los motivos pueden resultar instructivos al examinar a la SPP.

En un breve lapso, la Secretaría de la Presidencia no logró consolidar su control sobre planificación, debido a la interacción que existía entre las condiciones políticas y económicas durante esa época. Los portavoces de la iniciativa privada se oponían al espectro de una creciente intervención del Estado, que apreciaron en un organismo central de planificación. En el gobierno se expresaron inquietudes en cuanto a la posibilidad de que una *supersecretaría* dominara a las demás dependencias y obtuviera ventajas en la sucesión presidencial; un disentimiento poco acostumbrado marcó el debate del Senado acerca de la reorganización.¹⁰ Más aún, los finales de la década de los cincuenta y principios de los sesenta, fueron años de recesión económica, a raíz de los cuales hubo un grave descontento laboral. Esto, aunado a la necesidad de promover la confianza de los inversionistas, tuvo prioridad sobre la reforma administrativa. Con el pensamiento del Presidente en otras cosas, la planificación languideció en la Secretaría de la Presidencia. Los resultados fueron previsibles; sin un verdadero mandato, la Presidencia carecía del poder para tomar la delantera en las políticas de planificación y coordinación. Hacienda, con sus poderes estimulados por el contexto económico, permaneció con la preeminencia.

10. Gabert, *The evolution of the mexican presidency*, p. 364.

No obstante, se manifestó un cambio de tipo incremental. Después de intentos poco fructíferos para coordinar la planificación valiéndose de una comisión intersecretarial, en 1967 se creó la Subcomisión de Inversión-Financiamiento, integrada por los secretarios de la Presidencia y de Hacienda (y posteriormente de *SEPANAL*), y funcionó eficazmente durante 1976 al aprobar los gastos por concepto de inversión.

Hay tres factores importantes en el éxito de la Subcomisión. En primer término, el problema con la comisión intersecretarial radicaba en que las secretarías no contaban con tiempo, conocimientos prácticos ni libertad de los intereses de la dependencia para decidir acerca de proyectos concretos, lo cual es esencial para convertir amplios pronunciamientos en políticas efectivas. Sin embargo, los secretarios aportaron la mezcla adecuada de autoridad y conocimientos prácticos sustantivos a sus frecuentes reuniones. En segundo lugar, existía una relativa continuidad en los miembros de la Subcomisión, aún cuando la afiliación formal de dicho miembro podía rotarse entre la Presidencia, *SEPANAL* y Hacienda. Al cabo del tiempo surgió un entorno laboral de profesionalismo cordial, que ayudó a amortiguar las tensiones burocráticas. En tercer lugar, la Subcomisión se concentró en subsidiar los proyectos de inversión con base anual, simplificando, por ende, sus tareas.¹¹

Durante esta época, el control de Hacienda sobre los gastos no era exclusivo de México, pero la fuerza de su dominio fue impre-

sionante.¹² Con base en la política del desarrollo estabilizador y una rigurosa disciplina impuesta por el Presidente (especialmente Gustavo Díaz Ordaz), los asuntos presupuestarios en general eran decididos por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Ortíz Mena, y los gastos eran controlados específicamente por el Subsecretario de Egresos, Enrique Caamaño Muñoz. Los gobernadores y secretarios podrían reunirse y consultar, pero Hacienda tomaba las decisiones. Con un dominio pleno sobre las artes presupuestarias y con información que no estaba a disposición de los de fuera, Caamaño Muñoz podía simplemente declarar: "No hay dinero." Y no se presentaba apelación alguna.¹³

¿Cuáles fueron las implicaciones del control por parte de Hacienda? Simplificar en exceso. Hacienda perseguía las metas ortodoxas del desarrollo con estabilidad de precios, equilibrio de la balanza de pagos y niveles manejables de la deuda exterior. El volumen de la inversión debía provenir del sector privado y el gobierno diseñaba políticas a fin de promover la confianza del inversionista: convertibilidad de la moneda, un ligero esfuerzo fiscal con generosos incentivos para la inversión, subsidios para energéticos y transporte, preferencias crediticias para actividades prioritarias. En virtud de los niveles comparativamente bajos de egresos anteriores a los

11. Material de entrevistas.

12. Cf. Caiden y Wildavsky, *loc. cit.*; Angell Israel Rivera Ortiz, *The politics of development Planning in Colombia*, Unpubl. Ph. D. diss., SUNY - Buffalo, 1976, pp. 169-175; Gary W. Wynia, *Politics and planners: economic development policy in Central America*, Madison: University of Wisconsin Press, 1972, pp. 69-81.

13. Material de entrevistas.

últimos años de la década de los sesenta, el instrumento principal para impulsar el desarrollo, era la política monetaria, donde el Banco de México ajustaba los requerimientos de reserva con objeto de limitar o estimular las inversiones de acuerdo con las líneas preferidas y una política comercial proteccionista. La política fiscal era un instrumento secundario y parecía comportarse independientemente de los ciclos económicos.¹⁴

La estabilidad política era decisiva para esta estrategia o, como lo resume Roger Hansen con tanta habilidad: "en un país de menor desarrollo, especialmente uno que no tiene restricciones en cuanto a salidas de capital, sólo la capacidad continuamente demostrada del sistema político para garantizar estabilidad y oportunidades económicas rentables puede generar tasas crecientes de inversión privada nacional."¹⁵

En materia de egresos, Hacienda practicó la presupuestación basada en los recursos. Los egresos operativos constituían un supuesto y fueron ampliados incrementalmente. Los gastos por concepto de inversión eran variables. En este caso, la consideración fundamental era la recuperación de la inversión considerada según las normas del mercado. Por lo general, la infraestructura, la industria y la agricultura comercial en mayor escala fueron favorecidas en menoscabo de la agricultura comercial en pequeña escala y la asis-

tencia pública. Debido al esfuerzo impositivo relativamente ligero, y como consecuencia la mayor dependencia de los préstamos, Hacienda contemplaba las propuestas de inversión vigilando si podrían financiarse y cómo se financiarían; además, la seguridad y la rentabilidad tenían un gran peso. Aquellos programas que podían asegurar su propio financiamiento recibían una aprobación prioritaria. Los funcionarios de Hacienda podían invocar criterios económicos *neutrales* a fin de justificar las decisiones y así desviar en cierta medida las críticas de otras secretarías en el sentido que Hacienda era juez y parte en la formulación de políticas.¹⁶

Las personas que proponían que el gobierno tuviese un papel más agresivo y una lógica basada en metas, congruente a la planeación central, se encararon con un problema inmediato: la fórmula planteada por Hacienda *funcionaba*. De 1958 a 1970, la industria se expandió rápidamente y las tasas de crecimiento agregado se encontraban entre las más altas del mundo. Los críticos señalaban una serie de problemas estructurales que relacionaban directamente con políticas *IS*: producción agrícola que decaía, urbanismo acelerado,

14. E. Koehler, John, *Economic policy-making with limited information: the process of macro-control in Mexico*, Santa Monica, Cal.: The Rand Corporation, Memorandum RM-5682-RC, Agosto de 1968.

15. D. Hansen, Roger, *The politics of economic development in Mexico*, Baltimore: The John Hopkins Press, 1971, p. 64.

16. Material de entrevista. El pensamiento de crecimiento equilibrado y anti-inflacionario se refleja en Rafael Mancera Ortiz (subsecretario de Hacienda y Crédito Público), *El presupuesto fiscal y la economía nacional*, México: n.p., 1956, pp. 23-25. Celso Furtado señala que la carga fiscal en México permaneció prácticamente estática en la década de los sesenta, aumentando la dependencia del gasto público en otras fuentes de financiamiento de 46 a 54 por ciento en ese período. Todos los gastos de capital y una tercera parte de los gastos corrientes del gobierno mexicano fueron financiados de recursos no fiscales, sobre todo de créditos internos y externos. *Economic development of Latin America: historical background and contemporary problems*, Cambridge University Press, 1976, 2nd. edición, p. 248.

penetración extranjera en ciertas áreas económicas, distribución del ingreso crecientemente soslayada, crecimiento de capital relativo, en oposición a la industria de mano de obra intensiva, balanza de pagos adversa y una creciente deuda exterior.¹⁷ Pero hasta que estos síntomas se agudizaron en la década de los setenta, se podía ignorar a los críticos.

Echeverría desafió el predominio de Hacienda. La muerte de Rodrigo Gómez, Director del Banco de México durante 17 años y la renuncia de Ortiz Mena, después de haber sido titular de la SHCP durante 12 años propiciaron la oportunidad para el cambio. Al promover una *apertura democrática* como virtud política y el *desarrollo compartido* como política normativa, Echeverría alentó el diálogo dentro del gobierno y entre los funcionarios públicos y grupos ciudadanos. Las decisiones de Hacienda podrían desafiarse y esto —aunado a los diferentes esfuerzos para impulsar el crecimiento y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones pobres, dentro de un contexto de creciente estancamiento— provocó tensiones. Caamaño Muñoz “fue renunciado” en 1971 y el sucesor de Ortiz Mena, Hugo B. Margain, partió en 1973.

La evaluación coordinada de políticas fue desatendida en gran medida en el período 1958-76, debido a que: 1) en ausencia de

planes intersectoriales que fueran instrumentados, no existían criterios para evaluar resultados; y 2) las dependencias más importantes no tenían incentivos para colaborar. El esfuerzo fundamental a fin de coordinar la instrumentación y evaluación de políticas, enfocado primordialmente a armonizar las inversiones y el gasto corriente se produjo en 1971, cuando los representantes de Hacienda, Presidencia y SEPANAL se reunieron en lo que se denominó la Comisión del Gasto Público.¹⁸ Sin embargo, la esperanza manifestada por López Portillo en aquella época en el sentido de lograr “un triángulo de eficiencia”, no tuvo mayor eco en los resultados.¹⁹ Fernando Solana, el actual titular de Educación Pública, describió la situación de la siguiente manera:

“en forma simultánea se presentó una competencia abierta entre las tres dependencias para ver cuál controlaba una mayor cantidad de mecanismos de supervisión. Hasta este momento (1971) no conozco ningún esfuerzo sistemático de coordinación entre las tres secretarías a fin de diseñar mecanismos unificados de planeación, coordinación y control. Sin embargo, incluso sin un sistema integral de coordinación, los actuales mecanismos de control han sido muy útiles. Gracias a ellos, los períodos de verdadera anarquía administrativa en los cuales se hundieron diferentes organismos y empresas, han

17. Tello, en *La política económica en México*, hace un análisis mordaz de estos temas. Ver también, L. Antonio Aspra, “Import substitution in Mexico: past and present,” “World development policy and the possibility of a ‘livable’ future for Latin America,” *American Political Science Review*, 69:2, junio de 1975, pp. 507-25 proporciona un interesante análisis general de las tendencias recientes en la región y plantea las implicaciones políticas.

18. El resumen de la estructura y metas se encuentra en Horacio Flores de la Peña, *La función de control en la administración pública mexicana*, *International Review of Administrative Sciences*, 60:1, 1974, pp. 55-57.

19. López Portillo, José, “La función de control en la reforma administrativa,” *Revista de Administración Pública*, México, 22, enero-febrero, 1971, p. 93.

sido superados y en algunos casos los vicios administrativos —no sólo en el sentido de técnica administrativa, sino inclusive de honestidad— se han liquidado.”²⁰

A pesar de los grandes esfuerzos durante 1971-76, la Comisión del Gasto Público se considerará, finalmente, un fracaso.²¹

En suma, a principios de la década de los setenta, Hacienda reglamentó el presupuesto y ejerció una influencia dominante sobre la planificación y evaluación. La Presidencia y SEPANAL lograron, en cierta medida, el acceso a la toma de decisiones en materia financiera. Sin embargo, la base económico-política de este arreglo se deterioraba. Echeverría heredó una situación difícil y conforme a sus numerosos críticos, la empeoró aún más. Durante su gestión, el gobierno nacional se incrementó de 782 dependencias a aproximadamente 1019; la fuerza de trabajo aumentó en el orden de un 60 por ciento y la participación del sector público en el PNB aumentó de 26.8 a 39.6 por ciento.²² La congruencia administrativa sufrió en gran medida. Como lo externó un miembro de la oposición en la iniciativa privada, hablando de Echeverría, “si hubiese sido un buen administrador, Mé-

xico sería ahora un país socialista. No lo es.”²³ La creciente inflación, el desempleo, la deuda externa y la fuga de capitales —todo en un contexto de exaltadas tensiones políticas— culminaron en la devaluación de 1976. De ahí que la agenda política de López Portillo fue en gran parte dictada, no escogida: orden político y recuperación económica.

La SPP y la lógica de la reforma

Es irónico que los antecedentes que hacen que López Portillo sea la persona idónea para instrumentar la reforma administrativa, tiendan a debilitarlo desde el punto de vista político. La ironía aumenta por el hecho de que este Presidente absorberá el costo de la reforma, mientras que sus sucesores esperan cosechar los beneficios de un régimen robustecido.

José López Portillo fue el primero en impulsar el programa del doctorado en ciencias administrativas en el Instituto Politécnico Nacional. Encabezó los esfuerzos de reforma administrativa del gobierno federal a mediados de la década de los sesenta y tuvo una carrera como administrador de alto nivel en puestos en SEPANAL, Presidencia, Comisión Federal de Electricidad y Hacienda.²⁴ Por tanto, es un refinado estudioso de la teoría y la práctica administrativa. Por otra parte, su primer cargo de elección fue en la Presiden-

20. Solana, Fernando, *Los marcos de la reforma de la administración*, *ibid.*, p. 47.

21. González Parás, J.N., “La Secretaría de Programación y Presupuesto: eje de la reforma,” *El Día*, suplemento de XV aniversario, junio de 1977, p. 24; *Excélsior*, 12 mayo 1977, “No hay coordinación entre las dependencias del ejecutivo, reconoce P. Muñoz Ledo.”

22. Acevedo de Silva, María Guadalupe, “Crisis del desarrollo y transformación del aparato estatal: México 1970-1975.” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 21:82, octubre-diciembre 1975, p. 154. Tello, *La política económica en México*, pp. 190, 193.

23. Cita en *The Economist*, 22 abril, 1978, *Survey* p. 18. Ver Carlos Loret de Mola, *Confesiones de un gobernador*, México: Editorial Grijalbo, 1978, para la opinión de un Estado acerca de Echeverría.

24. Roderic ai Camp, *Mexican political biographies, 1935-1975*, Tucson: The University of Arizona Press, 1976, pp. 189-190.

cia y no tuvo la oportunidad de crear partidarios políticos que conlleven las gubernaturas, cargos en el partido y las carteras del gabinete más "políticas", como las Secretarías de Gobernación o la del Trabajo. De ahí que, si López Portillo llevó a su régimen una estrategia de reforma y un equipo para instrumentarla, se le consideraba relativamente menos poderoso que sus predecesores inmediatos.²⁵

El poder presidencial, en relación con la reforma administrativa, tiene relación en gran parte, con el ritmo del *sexenio*. Deben realizarse diversas tareas bien y rápidamente. El Presidente debe reunir una base de apoyo en el *PRI*, en los niveles nacionales e inferiores. Al mismo tiempo, debe seleccionar y formar un equipo administrativo numeroso, competente y leal. Se precisa de velocidad y habilidad para romper efectivamente con el predecesor (el cual procurará mantener su influencia) y de impulsar al nuevo régimen, de tal manera que los programas puedan arraigar y generar productos en el tercer o cuarto año de gobierno.²⁶ Las funciones de un Presidente son difíciles en épocas normales. Pero, para López Portillo, el intentar reformar al partido y la burocracia, al mismo tiempo, reviviendo asimismo la confianza del inversionista, multiplican las funciones:

25. Samuel I. del Villar, "El manejo de la recuperación de la economía mexicana en crisis (1976-1978)," *Foro internacional*, 19:4, abril-junio, 1979, p. 554; Peter H. Smith, *Labyrinths of power: political recruitment in twentieth Century Mexico*, Princeton: Princeton University Press, 1979, pp. 288-89, señalan la relativa debilidad política del Presidente.

26. Ver Merilee S. Grindle, *Bureaucrats, politicians and peasants in Mexico: A Case Study in Public Policy*, Berkeley: University of California Press, 1977, da una excelente explicación de estos tópicos.

La propia reforma administrativa constituye un elemento de la mayor estrategia de gobierno. Es el complemento de una reforma política, cuya meta es estimular una participación más amplia en materia de política electoral, al tiempo que fortalece la Alianza para la Producción, un conjunto de políticas destinadas a promover la confianza del inversionista y estimular la recuperación. Los portavoces gubernamentales enfatizan el carácter integrado y lógico del programa.²⁷

El elemento de la reforma administrativa puede resumirse en tres rubros: 1) reorganización de las secretarías de línea; 2) sectorización de casi 900 paraestatales bajo la coordinación de secretarías designadas como "cabeza de sector;" y 3) instrumentación de la presupuestación por programas. La lógica de trabajo era la elaboración de un plan multi-anual del sector público, programas anuales derivados del plan, traducción de dichos programas en presupuestos operativos e instrumentación mediante la burocracia ya reestructurada. El intento de pasar del tradicional presupuesto basado en recursos, al estilo de Hacienda, al presupuesto con base a metas, se fundamenta en la planeación a mediano plazo y se refleja claramente en la lógica.

El compromiso del Presidente consistía en programar fechas de presupuestación a partir de 1965 y observar los esfuerzos iniciales realizados por *SEPANAL*, a fin de introducir técnicas de presupuesto por programas en las paraestatales que se encontraban bajo la com-

27. La legislación fundamental es la, *Ley orgánica de la administración pública federal*, reimpressa en *El mercado de valores*, 37:1, 3 enero de 1977, 1-19. Samuel I. del Villar en "Reforma administrativa: vieja carta de López Portillo," *Proceso*, 22 enero de 1977, 6-13, proporciona una útil descripción a este respecto.

petencia de dicha dependencia. Cuando fungió como Secretario de Hacienda (1973-75), apoyó un proyecto piloto de un sistema de presupuesto por programas del gobierno en su conjunto, bajo la supervisión del *Oficial Mayor*, Julio Rodolfo Moctezuma Cid.²⁸ Carlos Tello, que en ese entonces ocupaba el cargo de Subsecretario de Ingresos, era, asimismo, quien promovía la reforma en materia de administración fiscal y se había esforzado en descentralizar la recaudación de impuestos.

Con objeto de evitar la problemática de comisiones intersecretariales, López Portillo contempló un solo organismo para integrar las funciones de planeación, programación, presupuestación y evaluación. Con esta orientación general, se concluyeron los detalles de la *SPP* durante la campaña presidencial (1975-76) en el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, que constituye el órgano de investigación y políticas del *PRI*. Aquí, Moctezuma Cid coordinó a un pequeño grupo de expertos provenientes de Hacienda y del partido. La Figura 2 muestra la estructura de la *SPP*.

Cabe notar un punto de ambigüedad en cuanto a metas: si bien la *SPP* iba a centralizar la planeación, la presupuestación y la evaluación, López Portillo hacía hincapié en que las cabezas de sector deberían ser autónomas para fijar metas, asignar recursos y evaluar resultados. De esta manera, se podría responsabilizar a las cabezas de sector de las realizaciones programáticas.²⁹ Podrían lograrse

varios fines: la Presidencia se liberaría de un enorme volumen de detalles que sólo servían para limitar el poder presidencial; los administradores de alto nivel serían recompensados por los resultados programáticos y se podrían identificar y remediar los problemas de traslape y la duplicación. Volviendo a la Figura 1, esta tenía una imagen de la casilla 2. Dicho estilo representaba un cambio significativo del control de Hacienda bajo la práctica tradicional. El aspecto importante era la mezcla adecuada de tutela de la *SPP* e independencia sectorial.

Una característica de la nueva dependencia que se comenta a menudo, se refiere a la forma en que los orígenes de las subsecretarías de la *SPP* afectaban la subsiguiente elaboración de políticas. La programación estaba integrada por elementos tomados, principalmente, de la Presidencia, *SEPANAL* y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (*CONACYT*). La evaluación carecía de antecedentes institucionales claramente definidos y la realizaban jóvenes profesionales que provenían de diversas disciplinas. En comparación, los departamentos técnicos y operativos de la Subsecretaría de Egresos se transfirieron virtualmente intactos de Hacienda para constituir la Subsecretaría del Presupuesto. Más tarde se presentaron dos implicaciones: 1) si bien las Subsecretarías de Programación y Evaluación encararon enormes dificultades de metodología y técnica, obstaculizadas aún más por la diversidad de sus orígenes burocráticos, la Subsecretaría del Presupuesto mantenía su congruencia; y el presupuesto llevó a la *SPP* su énfasis tradicional sobre el control, la legalidad y la prudencia fiscal.³⁰

28. Moctezuma Cid, Julio Rodolfo, "El presupuesto como herramienta de política hacendaria," *Primer congreso de presupuesto*, México: SHCP, 1975, pp. 13-21.

29. Material de entrevistas. Ver, por ejemplo, la Exposición de motivos de la *Ley orgánica de la administración pública federal*, 1976.

30. Material de entrevistas

La segunda preocupación era la ubicación burocrática y las funciones de la Subsecretaría de Evaluación. En un sistema de partido dominante, en el cual falta vigilancia o auditoría rigurosa por parte del Congreso, la administración mexicana se ha visto obstaculizada para crear una capacidad global de evaluación. De ahí que la estructura de incentivos en la movilidad burocrática responde en gran parte a lazos de amistad y a redes de clientela, aunque los resultados programáticos sí cuentan en distintos grados en las dependencias y en diferentes momentos del régimen presidencial. Al colocar a la Subsecretaría de Evaluación a la par con otras dos Subsecretarías de línea, reflejó la tendencia presidencial de "pensar en términos lineales." Esta posición facilitarí la integración de la evaluación con la programación y la presupuestación. Pero su ubicación dentro de la *SPP* aumentó los temores con respecto a una *supersecretaría* que planearía, asignaría y juzgaría el desempeño de otras dependencias. Más aún, la evaluación programática era un concepto poco conocido por las masas burocráticas y por ende tendía a despertar sospechas.³¹

Trascendiendo las características organizacionales, la formulación de políticas burocráticas es básicamente una función de liderazgo; por ende, es útil hacer una observación en torno a la biografía y el accidente para comprender los problemas iniciales de la *SPP*. Moctezuma Cid diseñó la *SPP* con la expectativa de encabezarla. Sin embargo, con la devaluación de 1976, López Portillo necesitaba un nuevo secretario de Hacienda. Por este

motivo, en diciembre, Moctezuma Cid fue designado Secretario de Hacienda y Crédito Público y Carlos Tello, quien debería ocupar otro puesto, fue nombrado Secretario de Programación y Presupuesto. Habrá que especular hasta que se publiquen las memorias. Podía ser que Moctezuma Cid contempló mayor prioridad para la independencia sectorial y la congruencia administrativa; quizá Tello se preocupaba más en estructurar programas públicos efectivos para hacer frente a los padecimientos económicos. Pronto Moctezuma Cid se encontró en conflicto con su propia creación burocrática.

La SPP: Los primeros años

Los problemas que bloquearon a la *SPP* durante el período 1977-79, pueden analizarse al considerar la congruencia relativa de la nueva dependencia con la naturaleza de la política económica y la burocracia del gobierno central. Asimismo, cabe notar ciertos problemas técnicos y de procedimiento.

En 1976, el modelo de desarrollo estabilizador se derrumbó. Diferentes élites sacaron distintas lecciones de los años de Echeverría. Pero, aparte del acuerdo general para acallar las voces y el enfrentamiento a problemas de recuperación económica a corto plazo, no surgieron políticas substantivas para unificar facciones contendientes dentro del gobierno. Las tensiones a este nivel complicaron la introducción del nuevo proceso presupuestario.

En el área de la política económica general, López Portillo hizo frente a restricciones en cuanto a recursos gubernamentales desde tres direcciones. Primero, debido a los acuer-

31. Material de entrevistas. Merilee Grindle, Patrons and clients in The bureaucracy: career Networks in Mexico, *Latin American Research Review*, 12:1, 1977, 37-66, proporciona una descripción útil de estructuras de incentivos y comportamiento burocrático.

dos crediticios no utilizados en 1976, con el Fondo Monetario Internacional, México aceptó varias limitaciones, incluyendo un tope a la nueva deuda exterior, límites en cuanto a déficits gubernamentales y acciones encaminadas a controlar la inflación. En segundo lugar, como parte de la Alianza para la Producción, el gobierno elaboró un programa de controles salariales y de precios. Los controles salariales podrían aplicarse con más éxito en un medio de estabilidad de precios relativa; sin embargo, a fin de aumentar la inversión y la productividad, se consideraba necesario moderar la carga fiscal en ingresos corporativos y privados. En tercer lugar el desarrollo petrolero, si bien prometía ingresos substanciales a largo plazo, requería una creciente inversión a corto plazo. Más aún, el Presidente había elegido deliberadamente explotar el petróleo en forma gradual, con objeto de controlar la inflación y dar tiempo para una planificación adecuada. Un sentido de crisis puede ayudar al reformar, pero la innovación es relativamente más fácil cuando hay inactividad de recursos. En suma, las restricciones bloquearon la reforma.

El programa de recuperación económica provocó un conflicto en el gabinete. Carlos Tello argumentaba que los síntomas de la crisis económica habían sido mal diagnosticadas, que la raíz de la inflación-estancamiento residía en desequilibrios estructurales y cuellos de botella, y que lo indicado era la creciente inversión y actividad gubernamental dentro de un plan cuidadosamente diseñado. A corto plazo, la inflación podría persistir, pero sería inflación con crecimiento y no estancamiento. El impulso global de Tello implicaba una orientación más activa, estadística, donde la empresa pública y mixta desem-

peñaría un mayor papel. Su postura residía en el análisis complejo de las deformaciones que caracterizan al desarrollo dependiente y retardado.³² Los aliados para dicha posición podrían encontrarse en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (el organismo que sucedió a *SEPANAL*) y entre la corriente estructuralista de economistas profesionales, dispersada en la burocracia y en las universidades. También podrían valerse de símbolos poderosos del legado de la Revolución: nacionalismo y justicia social.

Moctezuma Cid sostenía que la política económica debería conformarse a la letra y al espíritu del acuerdo celebrado con el Fondo Monetario Internacional. En este sentido, planteó la aversión duradera de la inflación, con todas sus consecuencias distorsionantes y debilitadoras. Entre los partidarios se encontraban los bancos internacionales y nacionales. La Secretaría de Comercio simpatizaba, pero quizá era más flexible, reflejando la ambivalencia de los intereses comerciales privados hacia los programas de estabilización.³³ Un eficaz símbolo político de esta posición consistía en relacionar la postura más estadística con el régimen de Echeverría, que había sido desaprobado por el público desde la devaluación. En 1977-79, los periódicos llevaban una corriente uniforme de ataques contra empresas públicas y mixtas, alegando corrupción, ineficiencia, mala administración y caciquismo

32. Estos temas se tratan en Tello, *La política económica en México*; y Horacio Flores de la Peña, *Teoría y práctica del desarrollo*, México: Fondo de Cultura Económica, 1976, los explica en forma más general.

33. Por muchos motivos, es difícil caracterizar las posturas de las dependencias con gran precisión. Ver Susan Kaufman Purcell y John F. H. Purcell, "State and society in Mexico: must a stable polity be institutionalized" *World Politics*, 32:2, Enero 1980, pp. 213-223.

laboral. Hubo muy pocos defensores y se hizo frente a una opinión pública bastante escéptica, incluso hostil.

López Portillo vaciló entre las posturas, pero cuando las propuestas de presupuesto para el año fiscal de 1978 fueron presentadas para su consideración final, se vió obligado a escoger. En 1977, solicitó las renuncias de Tello y de Moctezuma Cid e intentó un equilibrio precario entre los puntos de vista.³⁴

Rápidamente se sucedieron otros ajustes de personal. Eduardo Pascual Moncayo, Subsecretario de Programación fue substituido por Alfonso Cebreros. En Hacienda, el Subsecretario de Ingresos, Ignacio Pichardo Pagaza, se fue con Moctezuma Cid. Pascual había respaldado la postura de Tello y también se le relacionó con los problemas ocurridos al instrumentar el sistema de planeación de la SPP. Pichardo Pagaza había preconizado en muchas ocasiones una política impositiva más agresiva, que iba en contra de la estrategia de la Alianza para la Producción.³⁵ La remoción de estos funcionarios de alto nivel resultó en cambios de *equipos* de personal, a medida que los funcionarios recién nombrados reorganizaban las funciones y reclutaban a sus propios colaboradores. La sacudida se resintió más en la SPP, andando a tientas en sus primeros meses, que en Hacienda.

34. *The Economist*, 24 diciembre 1977, pp. 57-58. *El Universal*, "Renunciaron Moctezuma Cid y Tello Macías," 17 noviembre 1977, pp. 1-15.

35. *El Herald*, 17 noviembre 1977, "Reforma fiscal posible causa de la renuncia. Sin embargo, los entrevistados sugieren que la política fiscal no era la cuestión importante: Pichardo renunció porque era parte del grupo administrativo de colaboradores de Moctezuma Cid.

El punto que hay que subrayar en este caso es que el desacuerdo en materia de política macroeconómica iba a colocar una traba profunda, que anularía la norma tradicional de disciplina política. Las renuncias de Enrique Caamaño Muñoz y de Hugo Margáin a principios de la década de los setenta fueron por motivos de política, como fue el caso de Moctezuma Cid y Tello. Más aún, la resolución posterior de los asuntos primordiales afectarán básicamente el estilo de la formulación de políticas de la SPP, un asunto que se retomará en las conclusiones.

Cualquier reorganización importante provoca tensiones jurisdiccionales, a medida que entidades de reciente creación propugnan por cumplir (o exceder) los mandatos estatutarios, mientras las dependencias más antiguas manjeban para conservar su influencia o minimizar sus pérdidas. Los problemas jurisdiccionales obstaculizaron a la SPP tanto en sus operaciones internas, como en sus relaciones con otros organismos.

En la SPP la lógica maestra precisaba de la programación a fin de elaborar un plan quinquenal y un plan operativo anual. Las Subsecretarías de Presupuesto y Evaluación participarían durante esta etapa, la primera para asesorar en materia financiera y la última a fin de asegurar que los métodos que permitirían la evaluación fuesen incorporados a la programación. La SPP consultaría con otras secretarías en la programación a largo plazo y anual. Con Carlos Tello, el mecanismo adoptado para facilitar la comunicación era una serie de once grupos interinstitucionales para Programación y Presupuestación Sectoriales (GIPPS). Cada GIPPS reunía a funcionarios de Programación, Presupuesto y Evaluación y

los funcionarios de Planeación y Presupuesto de otras dependencias cuya información se consideraba útil. En forma colectiva, los GIPPS formularían las propuestas que serían revisadas e integradas a niveles más altos con la SPP.

En términos de jurisdicción, con frecuencia se observaba que los funcionarios de las tres Subsecretarías de la SPP definían los asuntos en términos bastante disímiles y durante las reuniones tendían a hablar al mismo tiempo. Los funcionarios de la Subsecretaría de Presupuesto criticaban lo que ellos consideraban metodologías engorrosas y metas irrealistas presentadas por los programadores, quienes a su vez criticaban la mentalidad de contador de los presupuestadores y su aparente incapacidad para pensar en términos programáticos y orientados hacia resultados.

Quizá más grave era la crítica que la Subsecretaría de Presupuesto hacía de su propia programación. La Dirección General de Inversiones sondeaba los detalles de los proyectos de inversión, desafiando los cálculos de costos y exigiendo justificaciones extensas.³⁶ En un caso, por lo menos, la Dirección seleccionó algunos proyectos para subsidiarlos y rechazó otros sin prestar suficiente consideración a las consecuencias programáticas de sus decisiones. Durante el curso de la instrumentación presupuestal de 1978, la Subsecretaría del Presupuesto inició una serie de ajustes sin consultar a los funcionarios de Programación o Evaluación.³⁷ Cabe notar, en defensa de la Subse-

cretaría del Presupuesto, que a finales de 1977 los egresos programados excedieron a los ingresos previstos y alguien tenía que imponer prioridades.

Las funciones de la Subsecretaría de Evaluación en el nuevo proceso estaban poco claras. La Subsecretaría influía en buena parte debido al fuerte apoyo que el Presidente brindaba al Subsecretario. Sin embargo, hasta que se pudiese establecer el proceso de planificación y se sistematizaran los vínculos con la Subsecretaría del Presupuesto, la de Evaluación estaba en gran medida limitada a estudios especiales *ad hoc*, de interés inmediato para el Presidente. Como era de esperarse, la Subsecretaría de Evaluación desencadenó problemas de competencia en toda la burocracia. La noción de una evaluación colegiada y profesional del desempeño programático, fue difícil de introducir en un sistema en el que miles de puestos estaban en peligro en una transición presidencial. Los titulares de las dependencias preferían hacer sus propias evaluaciones, si es que había que efectuarlas y se mostraban reacios a proporcionar información que podría convertirse en perrecho para cualquier grupo político. A fines de 1977 se aceptó esta realidad y la función de evaluación se trasladó a la Presidencia, aunque el aparato político permaneció a la SPP.³⁸

La Subsecretaría de Evaluación también encaró la práctica impregnada de corrupción administrativa. Si bien no fue el comportamiento que se presta en sí a una cuantificación rigurosa, la corrupción existe en muchas formas y en gran escala. El gobierno de López Portillo ha sido el más agresivo en combatir este vicio que quizá otro régimen reciente, y

36. Material de entrevistas.

37. Sánchez Aguilar, Ricardo, y colaboradores, *La programación y la presupuestación en México*, trabajo no publicado presentado para el Premio anual de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979, pp. 446-47.

38. *Uno más Uno*, 13 enero 1978, "Ni calificar ni juzgar, sólo evaluar."

la evaluación de programas llegaría a ser un arma adicional en la batalla. Pero la tradición conlleva ímpetu y el cambio sólo llegará en forma gradual. No obstante, en términos administrativos prácticos, el personal de la Subsecretaría de Evaluación se ha mostrado reuente a sondear con demasiada profundidad los datos que recopilaron por temor a desencadenar represalias de lugares desconocidos.³⁹

Con respecto a la cooperación intersecretarial, surgieron tres áreas problema: Hacienda, las cabezas de sector y las oficinas regionales del gobierno federal. Parte del problema entre Hacienda y la *SPP* se derivó de la separación legal, irreal, de funciones. Por ley, la *SPP* debería formular los presupuestos de ingresos y egresos, vigilar la instrumentación y preparar una auditoría basada en cuentas de las dependencias. Hacienda retuvo el control sobre la política monetaria y se encargó de administrar los ingresos mediante la recaudación de impuestos y operaciones crediticias. Asimismo, Hacienda tenía autoridad legal para determinar los usos de fondos derivados de préstamos.⁴⁰ Evidentemente, para que tuviera éxito el proceso de planeación-presupuestación, los dos organismos tenían que colaborar estrechamente a fin de coordinar las políticas monetaria y fiscal, y ajustar los ingresos con los egresos en las etapas de formulación e implementación de la presupuestación.

39. Material de entrevistas.

40. *Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público; Ley general de deuda pública*, en *Diario Oficial*, 31 diciembre, 1976. Reimpreso en la Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, *Bases jurídicas de la reforma administrativa del gobierno federal*, México: Litografía Rekord: 1877, pp. 59-69, 79-88.

Durante 1977 no se contó con dicha colaboración. Desde la perspectiva de Hacienda, Tello intentaba monopolizar la toma de decisiones en materia financiera. La opinión de la *SPP* era que Hacienda complicaba la instrumentación del presupuesto del ejercicio fiscal de 1977, al retardar las acciones de las órdenes de pago autorizadas por la *SPP*. La aprobación de pagos también fue una útil palanca para husmear información de la *SPP* acerca de operaciones financieras diarias de las dependencias; a su vez, esta información fortaleció las gestiones de Hacienda con la *SPP* en discusiones sobre política macro y microeconómica. En junio de 1977, Hacienda robusteció su capacidad de análisis al crear la Dirección General de Planeación de Hacienda, bajo el Subsecretario Miguel de la Madrid Hurtado.⁴¹ Con la capacidad técnica, experiencia y mejor comprensión de los impactos producidos por las tendencias internacionales y nacionales en las finanzas del sector público, con frecuencia los cálculos de Hacienda resultaron ser más precisos que los de la *SPP*.⁴²

La elaboración del presupuesto del ejercicio fiscal de 1978 estuvo caracterizada por desacuerdos entre Hacienda y la *SPP* y condujo a dos series de opciones presentadas al Presidente en octubre de 1977. Se constituyó un grupo de trabajo integrado por las dos dependencias con objeto de resolver las diferencias y, después de las renunciaciones de Tello y Moctezuma Cid, el grupo se formalizó como la Comisión de Gastos y Financiamiento a fin de reintegrar en lo administrativo las fun-

41. *Novedades*, 13 de junio de 1977, La Secretaría de Hacienda integra un nuevo organismo . . .

42. Material de entrevistas.

ciones que habían sido jurídicamente divididas.⁴³

La reorganización de las dependencias de línea y la sectorización de los organismos paraestatales fueron una medida importante para ordenar a la burocracia nacional y fortalecer la Presidencia, al simplificar sus tareas de supervisión. Se esperaba que las cabezas de sector coordinaran sus entidades subordinadas y resolvieran los problemas, llevando sólo asuntos importantes de política a la atención del Presidente dejando a un lado los conflictos ocasionados por la reubicación de dependencias y al subordinarlas a los Secretarios, la lógica de la sectorización requería que las cabezas de sector tomaran un papel de liderazgo en materia de presupuestación. El punto inevitable era la forma de cooperación conflicto entre dependencias, cabezas de sector y la *SPP*.

Como se apuntó con anterioridad, la Dirección de Inversiones de la *SPP* propició las críticas, al revisar las propuestas que la Subsecretaría de Programación elaboró después de amplias consultas intersecretariales. Una crítica más general fue en el sentido de que el Subsecretario del Presupuesto, Miguel Rico Ramírez tendía a menoscabar aún más el propósito de sectorización al implicarse en los detalles de elaboración e instrumentación de presupuestos a niveles de dependencia, programas, incluso decisiones de gastos mínimos. Al funcionar de esta manera, Rico estaba sencillamente reviviendo el estilo de su ex jefe de la *SHCP*, Enrique Caamaño Muñoz. Pero el campo de acción y la complejidad del gobierno habían aumentado enormemente

durante el *sexenio* de Echeverría y, aunque se le consideraba en todas partes como diligente y capaz, Rico no pudo hacer frente en forma adecuada al enorme volumen de papeleo que exigía revisar.⁴⁴

Sobre todo con base en supuestos, se podría simpatizar con la actitud de la Subsecretaría del Presupuesto. La reorganización de las Secretarías de Línea implicaba una importante reorganización de las responsabilidades con nuevos híbridos administrativos (por ejemplo, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Agricultura y Recursos Hidráulicos). Al luchar por integrar sus Subsecretarías y Direcciones, las cabezas de sector estaban encargadas de coordinar los organismos paraestatales bajo su competencia. En esta acción, se otorgó libertad a las cabezas de sector para idear estilos de coordinación que se adecuaban a sus percepciones de características sectoriales. La tarea resultó difícil. Un cálculo era que para abril de 1979, quizá tres de los once sectores funcionarían eficazmente.⁴⁵ En estas circunstancias, es comprensible que los funcionarios de la Subsecretaría del Presupuesto se preocuparan por el orden y el control. La vigilancia de la corrupción y sencillamente la mala administración, es una preocupación constante y legítima, y la confusión de la reorganización sólo podría servir para aumentar la acostumbrada vigilancia. Sin embargo, de mayor trascendencia era la resistencia a *liberar* propia de los hábitos de la toma de decisiones centralizada. El permitir que las cabezas de sector tomaran decisiones y asumieran la responsabilidad de los resultados de los programas, requería de una aceptación de la palabra difícil de mostrar.

44. Material de entrevistas.

45. Material de entrevistas.

43. Material de entrevistas.

De ahí que la Subsecretaría de Presupuestos se consideró fuera de sincronización con las reformas propuestas. El problema no era sólo que la Subsecretaría del Presupuesto se había tornado en un cuello de botella del proceso global, sino que la Subsecretaría estaba buscando su propia concepción de las políticas de la administración y algunos llegaron a surgir que estaba aliada con la SHCP. En febrero de 1979, el Presidente reprendió severamente al sucesor de Tello en la SPP, Ricardo García Sáinz, y a Miguel Rico por no haber subsidiado un programa prioritario. Dado que el reproche se había ensayado en apariencia y fue ampliamente filtrado a la prensa, se interpretó como un intento del Presidente para una segunda ronda de remociones.⁴⁶ Al no manifestarse un seguimiento inmediato, la interpretación alternativa (y menos plausible) fue que el reproche sirvió para desviar la crítica del Presidente a la SPP y que había un entendimiento implícito de cargar con la responsabilidad de los gastos. Sin embargo, en mayo de 1979 García Sáinz y Rico fueron destituidos en una reorganización general que también removió a los Secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores. El campo de acción y lo abrupto del movimiento, que el Presidente describió sencillamente como en el mejor interés del país, generó considerable especulación acerca de los problemas fundamentales del equipo de gobierno.⁴⁷

Puesto que un gran volumen de los gastos públicos eran administrados por el gobierno a través de sus organismos en las entidades federativas, la reorganización precisaba de una nueva disposición de las relaciones entre el gobierno federal y estatal, y entre las oficinas federales en los estados. La SPP tendría que ser la primera en coordinar los problemas federales, estatales y municipales. Esto colocó a la dependencia en la difícil posición de entrelazar las prioridades federales con las necesidades estatales y municipales que a menudo no coincidían. Además, los gobernadores actuaban como preconizadores de las necesidades locales y la SPP se convirtió en un blanco conveniente para la crítica.

La complejidad de la reorganización requería tiempo, y para abril de 1979 las oficinas estatales de la SPP aún carecían de instrucciones formalizadas para legalizar su autoridad en relación con otras oficinas federales en los estados. Entonces la eficacia a nivel estatal dependía de la habilidad y diplomacia de los representantes de la SPP.⁴⁸

Los problemas técnicos y de procedimiento que afectaron a la SPP en los primeros años podrían comprenderse con mayor facilidad articulando la lógica gubernamental del presupuesto con base en metas: 1) Un plan global quinquenal fija las metas cuantificadas por sector. 2) Los planes sectoriales se entrelazan en una estructura programática integrada por la burocracia pública, de tal manera que los elementos del mismo programa administrado por distintos organismos puedan identificarse y coordinarse. 3) Los programas operativos anuales se derivan del plan quinquenal inter-

46. "Indigna al presidente la simulación oficial", *Proceso*, 19 febrero 1979, pp. 26-27. Ver también, *Excelsior*, 27 febrero 1979, *Red privada*, pp. 4, 22-A y "Los intocables," p. 9-A.

47. *Latin American Political Report*, 25 mayo 1979, p. 18; *Excelsior* 27 de mayo de 1979, "A la mitad del foro", p. 18-A.

48. Material de entrevistas.

sectorial. 4) Los programas anuales se traducirán en presupuestos del ejercicio fiscal, en donde los gastos proyectados se ajusten a los ingresos previstos, de tal manera que se pueda mantener una congruencia programática. 5) Se realizarán los ajustes necesarios en el curso de la instrumentación del presupuesto y se prestará atención especial a las consecuencias programáticas de las decisiones. 6) Los programas se evaluarán a intervalos predeterminados y los hallazgos y recomendaciones reciclados a través de unidades de planeación-programación. Por lo tanto, el sistema se ajusta constantemente dentro de un marco de metas concretas.

La lógica presupone: 1) información amplia y oportuna; 2) terminología estandarizada (por ejemplo, matrices programáticas, datos de carga de trabajo); 3) suficientes aptitudes técnicas distribuidas en forma adecuada en las dependencias y entre ellas; y 4) rutinas practicables de comunicación y coordinación entre y dentro de las dependencias. En forma ideal, la instrumentación del sistema sería cuidadosamente programada por pasos y etapas, empezando, obviamente, con un plan. Por lo tanto, durante el período de arranque, podría contemplarse un proceso presupuestario paralelo, tradicional y programático, mientras se formula un plan y se cumplen otros requisitos. Planteado en términos tan escuetos, la enormidad de la tarea emprendida en 1977 es muy clara.

La clave para el sistema es un plan; la presupuestación y la evaluación dependen de esto. En el período de 1977-78, no se contaba con dicho plan y a finales de 1979, el Plan Global aún se encontraba en forma de proyec-

to.⁴⁹ Al carecer de un plan, se tomó la decisión en 1977 de formular un plan de cinco años y un plan anual al mismo tiempo. Esto se emprendió en circunstancias difíciles: 1) la transición presidencial implica extensos cambios de personal y considerable confusión; 2) la reorganización y sectorización de las dependencias del gobierno central agravaron la confusión; 3) se carecía de datos adecuados y terminología estandarizada; y 4) había escasez de planificadores y técnicos calificados, su distribución era subóptima y, en algunos casos, estaban ocupados con el programa establecido por el gobierno.⁵⁰

¿Por qué entonces, frente a estas circunstancias, existía la prisa de instrumentar? Quizá la explicación más lógica es el dilema del reformador: al intentar hacer todo al mismo tiempo, uno se expone a la excesiva extensión, a la confusión y al fracaso; sin embargo, el apremiar paulatinamente para lograr mejoría pone en peligro el ímpetu y las realizaciones pueden ser tan triviales como sólidas. López Portillo pensó que las reformas eran un

49. Material de entrevistas. El "Plan global de desarrollo" se presentó al Presidente en marzo de 1979, pero no se difundió al público. *Excelsior*, 12 de marzo de 1979. "Planeación," pp. 1, 13-A. En *Proceso*, 15 de octubre de 1979, pp. 6-10 había de un proyecto subsecuente, la tercera versión.

50. Sánchez Aguilar y colaboradores, *La programación*, pp. 449, 457-58. *El Universal*, 21 de noviembre de 1977. "Hay pocos especialistas en computación informática," p. 10, informa que México contaba con aproximadamente 50 especialistas calificados en informática. De éstos, como cuarenta fueron empleados en tres dependencias gubernamentales, no la SPP, y en la Universidad Nacional. Sin embargo, se ha registrado un considerable crecimiento en los números de técnicos de nivel inferior, de aproximadamente 4,300 en 1967 a 25,000 en 1976.

todo integrado, que deberían implantarse inmediata y simultáneamente a fin de romper la inercia de la tradición y convencer al público y al gobierno de la seriedad de su propósito. Era necesario iniciar las reformas con la sucesión presidencial, en el momento en que las bases políticas de las dependencias estaban en cambio continuo y los miembros del gabinete no tenían intereses creados que proteger. Además, los preparativos de la reforma se habían emprendido desde 1965 y el Presidente se abocó a nombrar a sus partidarios en puestos estratégicos, en Hacienda, la SPP, Comercio y Presidencia.

A pesar de que, obviamente, la evaluación de la reforma de planificación y presupuestación no puede intentarse por varios años, ¿qué clase de impresiones provisionales pueden sacarse?

Evaluaciones y Especulaciones

En mayo de 1979, el tercer equipo en el mismo número de años tomó posesión de la SPP: Miguel de la Madrid Hurtado fue designado Secretario; Ramón Aguirre substituyó a Miguel Rico en la Subsecretaría del Presupuesto (como lo había hecho en Hacienda en 1973); y Francisco Labastida se hizo cargo de la Subsecretaría de Programación. Se hicieron interpretaciones diferentes en cuanto al *significado* político de los cambios, pero había un acuerdo generalizado en el sentido de que mejoraría la coordinación entre la SPP y Hacienda. Se iniciaron los trabajos del presupuesto del ejercicio fiscal para 1980 y en otra versión del Plan Global.

A pesar de los malabarismos de personal, parece impreciso (y ciertamente prematuro)

sugerir que la reforma de la planeación y presupuestación fracasó. Una evaluación como la que sigue señala que:

Existen crecientes síntomas en el sentido de que López Portillo empieza a perder la batalla que emprendió al tomar posesión, a fin de establecer un firme control central sobre la presupuestación y la planeación. Un indicio es el retorno en 1979 a un excedente considerable en el gasto público, el cual se mantuvo bajo estricto control en los años de 1977 y 1978. Otro surge de los informes indicadores de que el equipo que rodea a José Andrés Oteyza, Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, está particularmente inconforme al retornar a la práctica de unir las demandas de los diferentes sectores de la economía y de los dirigentes provinciales en lugar de planearlo desde el centro.⁵¹

Existen, por lo menos, dos problemas al respecto. Primero, en función de la esencia de la política, el excedente del gasto público refleja un consenso entre los formuladores de políticas en el sentido de que el desarrollo causa mayor preocupación que la inflación. Asimismo, al observar el ritmo del *sexenio*, los segundos dos años tienden a ser expansionistas. El Presidente López Portillo, en efecto, denominó este período como el de la consolidación de las tasas de crecimiento más altas del último tercio de su gobierno. En segundo lugar, el gasto jamás se *planeó* realmente desde el centro, por lo que en este sentido no había *retorno* a alguna práctica anterior. El descontento mostrado por los colaboradores de Oteyza, si es que se sintió, podría entenderse

51. *Latin american weekly report*, 15 diciembre 1979, pp. 75-76.

mejor al apuntar que la planeación estaba más avanzada en el sector industrial, lo que podía haber fortalecido sus presentaciones anteriores frente a los otros sectores. Sin embargo, a pesar de la retórica gubernamental en materia agrícola, la industria recibió preferencia y aparentemente la seguirá recibiendo en las propuestas de 1980.⁵²

El estilo de elaboración de presupuesto que aquí se critica, puede ser un cambio hacia la meta original de consultas sectoriales centrales. En un examen previo del discurso de De la Madrid en materia de presupuesto, un columnista de *Excélsior* observó que el presupuesto de 1980 avanzará al eliminar los *presupuestos de escritorio* y los problemas concomitantes de traslapes de inversión y gastos erráticos. Además,

“parece ser que De la Madrid encabezó reuniones con cabezas de sector y fijó las asignaciones que permitirían el desarrollo de los programas. Esto significa que ahora las cabezas de sector ya no se enterarán de sus presupuestos asignados por conducto de los medios de comunicación.

Sin esta descentralización, las cabezas de sector, los secretarios de Estado conocerán con antelación el presupuesto de que disponen, de manera que puedan programar sus inversiones en forma adecuada.”⁵³

Independientemente de la orientación final, el examen previo fue una señal pública de

un cambio en el estilo de formulación de políticas.

En términos negativos, donde se podría exagerar el fracaso de la reforma es en lo relativo a formular un Plan Global a cinco años, que servirá como la base de programación y presupuestación anual. Sencillamente la tarea era demasiado grande. En forma más constructiva, parecería que los tres primeros años se podrían interpretar como la búsqueda de un equilibrio operativo entre dos series de tensiones: la SPP y las cabezas de sector; programación y recursos (o la SPP y Hacienda) El presupuesto por programas pudo no haberse convertido en el instrumento principal de un esfuerzo rigurosamente estadístico hacia la formulación de políticas, pero pueden encontrarse pruebas de un potencial aún mayor de la aportación del presupuesto por programas como instrumento de las cabezas de sector, para identificar traslapes y duplicación de programas y estimular a los administradores a enfatizar los resultados.

Retomando la noción de congruencia, se podría establecer un argumento en el sentido de que la sectorización administrativa y la programación a corto plazo (anual) son idóneas para las instituciones y prácticas políticas mexicanas. La lógica del cooperativismo moderno y civil; un tema importante en el PRI y en la burocracia nacional, es organizar la economía y la sociedad conforme a líneas funcionales (es decir, de producción). Las estructuras cooperativistas a finales de la década de los treinta resultaron útiles al administrar la creciente participación de los niveles más bajos de la población en la política y al organizar la economía para facilitar la promoción del Estado en cuanto al desarrollo

52 “De nuevo, preferencia a industria sobre campo en el presupuesto,” *Proceso*, 3 diciembre 1979, pp. 8-9.

53 *Excélsior*, 29 noviembre 1979, p. 10-A.

económico.⁵⁴ En comparación con el grado de control central que se requiere para la planificación global, el cooperativismo permite flexibilidad al tratar las preocupaciones *sectoriales*. Las cabezas de sector, que se supone están más cerca de las cuestiones y los problemas sustantivos de sus áreas, pueden emplear cualquier estilo y técnicas que consideren adecuadas. En forma semejante, en una sociedad de carencias pronunciadas, la programación anual permite flexibilidad al desplazar recursos a fin de destinarlos a problemas políticos inmediatos. Entonces los presupuestadores centrales pueden unificar los programas sectoriales dentro del contexto de objetivos macroeconómicos y prioridades presidenciales, a plazo más largo (por ejemplo, energéticos, empleo, desarrollo industrial y otros aspectos de la misma índole). Pueden conservarse símbolos importantes (planeación racional, descentralización) y el papel de la SPP como gestionadora del Presidente ante las cabezas de sector podría sistematizarse de manera tal, que no amenace el equilibrio de la

sucesión.

¿Qué es lo que el futuro depara para la SPP? Con respecto a un país donde los profesionales mejor informados a menudo se equivocan en sus prospectivas, es riesgoso meterse en las tramas. Pero hay dos aspectos claros: 1) la magnitud y la importancia del gobierno mexicano ha aumentado enormemente en la última década, y 2) el desarrollo petrolero creará recursos nuevos (es decir, no reclamados) y sustanciales. Las autoridades políticas de México, por ende, tienen ante sí una gama más amplia de instrumentos y opciones de política que las que tuvieron en 1955-76. Ya sea que las políticas de desarrollo enfaticen una orientación más estadística o se encaminen hacia una mayor apertura de la economía internacional, la SPP desempeñará un papel clave en la programación y presupuestación para un extenso sector público. Lo que probablemente diferirá bajo estas alternativas, será el estilo de formulación de políticas: un mayor dominio del centro en el primer caso y uno más equilibrado en el segundo.

54 Ver especialmente Robert R. Kaufman, "Mexican and Latin American authoritarianism," en José Luis Reyna y Richard A. Welner, eds. *Authoritarianism in Mexico* (Philadelphia: PSHI, 1977), pp. 193-232.

EL SISTEMA POLITICO MEXICANO*

Los Gabinetes Presidenciales de 1920 a la fecha

INTRODUCCION

El análisis de los gabinetes mexicanos, de 1920 a la fecha, pueden aclarar, en cierta medida, los confusos patrones de liderazgo político en el México posrevolucionario.¹ A pesar de que en México el proceso de cambios sociales, económicos y políticos ha recibido amplia atención en los últimos años, por parte de los científicos sociales, existe muy poca información empírica sobre las dimensiones de los cambios dentro de los grupos políticos dominantes.² Esto constituye un reto evidente para el politólogo, dado

que la continua existencia de tales grupos en la cúspide del sistema político es aceptada generalmente por los observadores. El presente artículo es una respuesta tentativa a tal desafío y pretende cubrir sólo parte de este tema.

La información que se incluye a continuación comprende solamente parte de un esquema más amplio de investigación. El análisis de los gabinetes será complementado por estudios similares de otros grupos políticos, como son el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, los militares que han ostentado el grado de general y las importantes Cámaras de Comercio. Estas investigaciones, que principalmente se refieren a las formas de reclutamiento, no identifican de una manera clara a la élite política mexicana. Para ello se necesitaría un examen de los mecanismos que tales grupos utilizan en el proceso de la toma de decisiones. Las élites políticas se definen, tanto en términos de su identidad corporativa y de acción, como por sus miembros. Por lo tanto, este es un artículo que aporta ciertos elementos y no un punto de vista definitivo sobre el tema.

Método

El examen de la composición biográfica de un grupo político presenta algunos problemas

* Ensayo elaborado en la Universidad de Warwick, Inglaterra, 1973.

1. No se está sugiriendo que el gabinete sea el grupo elitista más importante en México. Este es uno de los grupos que operan en el marco de lo que se ha denominado "La familia revolucionaria." Véase Brandenburg, Frank, *The making of modern Mexico* (Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1961). pp. 2-7.
2. Como ejemplos, véanse: Cline, Howard F., *Mexico: Revolution to Evolution* (London, O.U.P., 1962); Glade, William P. y Anderson, Charles W., *The Political Economics of Mexico*, Madison, University of Wisconsin Press, 1960; González Casanova, Pablo, *La Democracia en México*, México, D. F., Ediciones Era, 1965; Hansen Roger D., *The Politics of Mexican Development*, London, Johns Hopkins University Press, 1971; Silva Herzog, J., *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, México, D. F., F.C.E., 1955 y Vernon, Raymond P. *The Dilemma of Mexico's Development*, Cambridge, Harvard University Press, 1963.

importantes, sobre todo en lo que concierne a la definición de grupo, la recolección de información biográfica y la eventual presentación e interpretación de tal información.³

La definición del grupo básico no presentó serios problemas. El gabinete está formado por los secretarios de los diversos ministerios de Estado, los directores de las mayores empresas y organismos estatales, como PEMEX e ISSSTE, y el regente del Distrito Federal.⁴ Es, por tanto, un grupo relativamente pequeño "formalmente" definido.

En lo que se refiere a recolección y confiabilidad de la información, sólo se tienen disponibles las "listas oficiales" de los miembros de los gabinetes a partir de 1936. Los listados básicos para el periodo anterior debieron ser recopilados de fuentes no oficiales, tales como libros de historia, panfletos, periódicos, autobiografías y demás.

Una vez identificados los miembros de los gabinetes, la siguiente tarea consistió en establecer las categorías bajo las cuales podría ordenarse la información biográfica. En cierta forma, este problema se resolvió por sí mismo. La información disponible, especialmente del periodo posrevolucionario, es muy limitada. Así, las categorías relacionadas con los orígenes socioeconómicos de los ministros resulta-

ron imposibles de establecer con precisión, a excepción de los últimos diez años. Sin embargo, el uso de la escasa y poco sistemática información disponible, indica que aparentemente los gabinetes han estado formados, en un sentido muy amplio, por miembros de ese grupo amorfo: la burguesía. Sería interesante analizar, con detalle, este tipo de origen, pero resulta virtualmente imposible. Son pocos los miembros del gabinete de extracción de bajos ingresos o de bajo nivel social. Aparentemente éstos fueron más comunes durante las décadas de 1920 y 1930, que durante los últimos 20 años. Por fortuna, la información disponible en otros rubros no es insignificante.

Debido a que la principal intención de este artículo es la de observar el cambio en un periodo de tiempo, se decidió que una presentación gráfica mostraría claramente las tendencias y los patrones de cambio. Se espera que este tipo de presentación facilite las correlaciones con otros grupos de información que contengan *tendencias* de naturaleza socioeconómica o política similares.

EXPERIENCIA DE LOS GABINETES

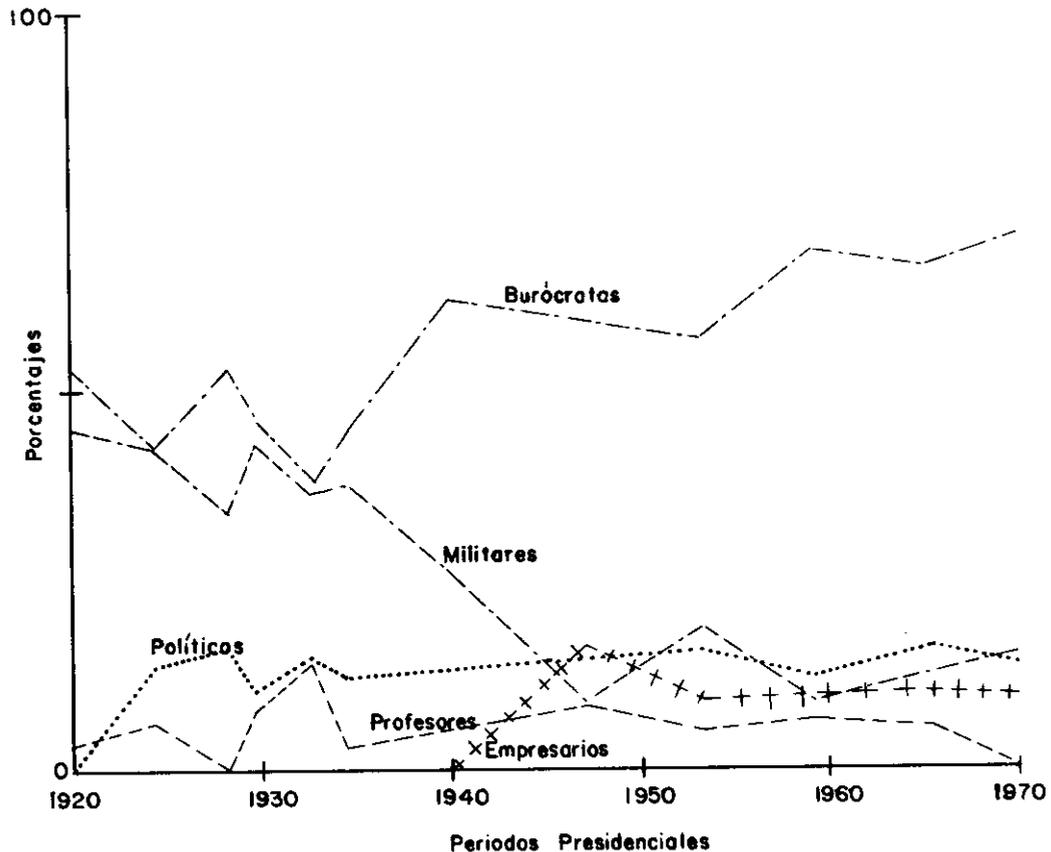
*Ocupación principal*⁵

5. La categoría *ocupación principal* se refiere a la actividad más importante de los individuos antes de su participación en algún gabinete. Debe hacerse notar que en México, como en otros países de América Latina, es común el desempeño en más de un trabajo. Debido a que no existen reglas estrictas para diferenciar ocupaciones principales y secundarias, como niveles relativos de salarios o patrones de consumo, la interpretación es inevitablemente subjetiva. Se puede encontrar un intento de desglose más detallado del gabinete que tomó posesión en 1964, en el artículo de James D. Cochrane aparecido en *Interamerican economic affairs*, volumen 21, número 1, 1968, intitulado "Mexico's new scientific: the Díaz Ordaz cabinet."

3. Un resumen de los problemas implícitos en el estudio de las fuentes de reclutamiento de "los que toman las decisiones" puede encontrarse en: Mathews, Donald R., *The social background of political decision makers*, The New York RandomHouse, 1954.

4. Véase Scott, Robert F., *Mexican government in transition*, Urbana University of Illinois Press, 1961, p. 281 y Wesh, William, A., "Methodological problems in the study of political leadership in Latin America." *Latin American Research Reviews*, Tercer semestre de 1970, pp. 3-33.

GRAFICA 1
GABINETES MEXICANOS: OCUPACION PRINCIPAL



Militares⁶

En general, la proporción de ministros provenientes de las fuerzas armadas ha descendido desde 1934. Hasta ese año las instituciones

6. La categoría de *militares* incluye a aquéllos que con anterioridad, a su participación en algún gabinete, han hecho una carrera militar en cualquiera de las ramas de las fuerzas armadas mexicanas.

militares habían sido la fuente más importante de reclutamiento. El gabinete del Presidente Obregón, por ejemplo, incluía doce generales, y de los otros once miembros, la mayoría había tenido alguna forma de experiencia militar reciente. Entre 1920 y 1940, de todos los asignados a gabinetes, el 39 por ciento había tenido, o de hecho ejercía, algún rango militar.

La significativa proporción de militares en los gabinetes de este primer periodo refleja, con bastante precisión, la ubicación contemporánea del poder político. A pesar de que gran parte de la lucha armada había concluido, los diversos generales revolucionarios y sus ejércitos seguían constituyendo las más poderosas agrupaciones políticas. Los grupos políticos civiles eran débiles y en buena medida dependientes de las alianzas con las figuras militares. Los aspirantes a la política acudían al ejército como el camino más prometedor del futuro político. Así, los gobiernos de la nación tendían a hacer coaliciones concertadas entre las diversas facciones militares. La composición de los primeros gabinetes ilustra este desarrollo. Los puestos gubernamentales eran usados para ratificar a los defensores leales del Presidente o para "comprar" a las facciones potencialmente hostiles.

Hacia el final de la década de los treinta empezó a disminuir el número de militares en el gabinete. En parte, esto fue resultado de los cambios surgidos en el aparato militar mismo. Las reformas estructurales y las sucesivas pugnas en el cuerpo de oficiales que tenían como meta la creación de un ejército nacional, profesional y unido, debilitaron las bases políticas de los jefes revolucionarios. Al mismo tiempo, los cambios realizados dentro del sector civil estaban produciendo un *loci* alternativo de poder político. La burocracia había resurgido como un poderoso agente político y un partido de participación masiva había sido formado.⁷ El resultado fue que después de 1940

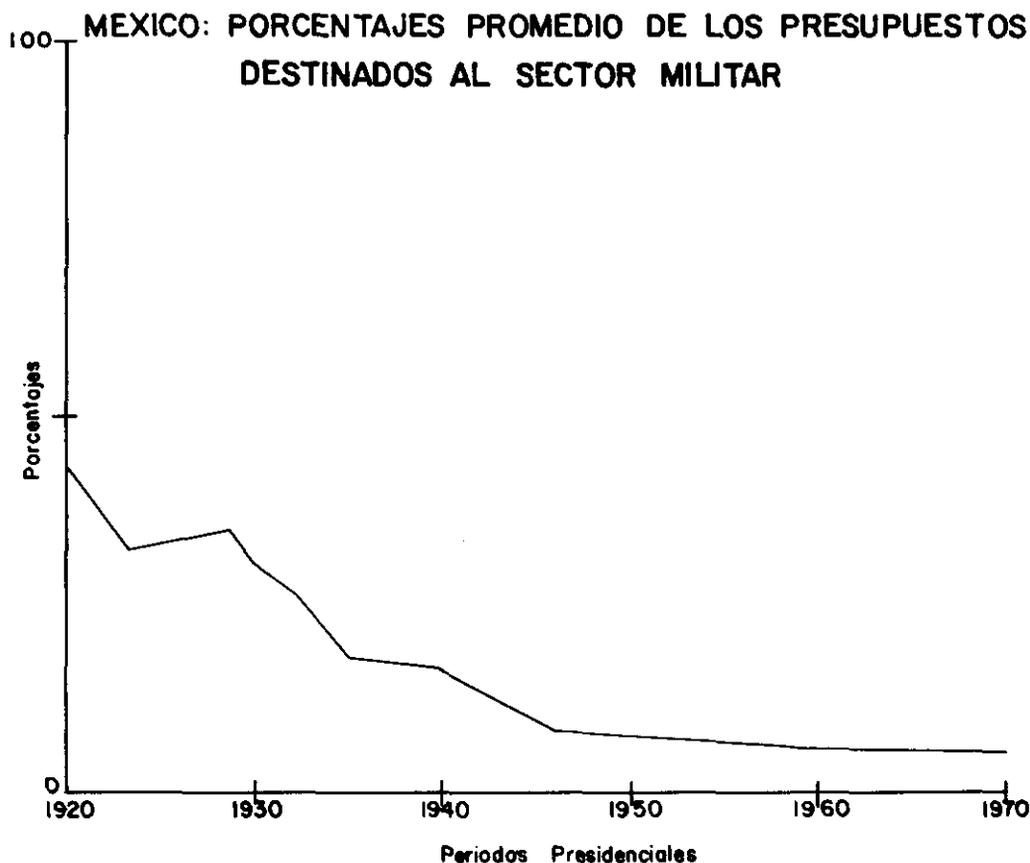
7. Para una descripción más detallada de las medidas adoptadas por los presidentes Obregón y Calles para controlar a los militares, consúltese el trabajo de Lievwen Editorial, *Mexican militarism*, Albuquerque, University of New Mexico Press. 1969. También el de Lozoya, Jorge A.; *El ejército mexicano, 1911-1965*, México, D.F., El Colegio de México, 1970.

los militares asignados tendieron a ocupar los puestos *profesionales* en donde tenían intereses especiales como, por ejemplo, las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina. De hecho desde 1946 sólo un general, Alfonso Corona del Rosal, ocupó un puesto *no profesional* en el gabinete.

En este periodo se confirma la evidente decadencia militar con la reducción de las asignaciones presupuestales, las que también reflejan una política de prioridades de los gobiernos dominados militarmente.⁸ El aparato militar deja de ser así una fuente automática de reclutamiento de ejecutivos y el destino de la mayor parte de los gastos gubernamentales.

8. Debe manejarse con cuidado la información relacionada a la participación militar en el presupuesto. Aunque el sector militar ha recibido una proporción cada vez menor del presupuesto anual, el monto absoluto de ésta se ha incrementado. En 1922, por ejemplo, su participación era de 46.5 por ciento representando una asignación de 105.7 millones de pesos, mientras que su participación de 6.5 por ciento en el presupuesto de 1963 representó 1325.1 millones de pesos. Además, se debe mencionar que las asignaciones presupuestales a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, que son las bases de estas cifras, no dan un cuadro completo del ingreso del aparato militar. Los costos de las construcciones militares, por ejemplo, las absorbe la Secretaría de Obras Públicas; la Guardia Presidencial, una de las unidades de las fuerzas armadas mexicanas más entrenadas y mejor equipadas, depende del Estado Mayor Presidencial. Sin embargo, es poco probable que estos gastos invaliden lo expresado, en el sentido de que las fuerzas armadas no son ya uno de los principales recipientarios de los fondos gubernamentales.

GRAFICA 2



*La administración*⁹

En México, como en el resto de los países de América Latina, la distinción entre los poderes ejecutivo y legislativo no está delimitada y

resulta frecuente observar cambios de funcionarios de una rama a otra. De hecho esta es la forma más común de reclutamiento de ejecutivos en los sistemas políticos civiles del área.

Una de las características más relevantes que presenta el caso mexicano es la proporción relativamente alta de burócratas en los primeros gabinetes; esto sucedió también en las primeras etapas de las revoluciones rusa y china, cuando ciertos burócratas asociados con el

9. Administración se refiere a aquellas personas que han sido identificadas por haber ocupado puestos en la burocracia federal o estatal, o en el servicio diplomático, ya sea como funcionarios de carrera o como consultores más o menos permanentes.

régimen depuesto continuaron ocupando puestos políticos de gran importancia.¹⁰ En México existen dos posibles explicaciones a esta aparente paradoja. En primer lugar, la revolución mexicana se generó y fue guiada por jóvenes políticos y burócratas de la clase media, insatisfechos con el sistema de premiar a servicios o favores con empleos públicos durante el porfiriato. No sin razón, estas personas permanecieron como grupo importante después del término de la lucha, y en virtud de sus credenciales de *revolucionarios* pudieron exigir representación en los círculos elitistas. El segundo factor que facilita la explicación de la presencia de burócratas en los gabinetes, es el carácter de los otros grupos revolucionarios. La actitud casi quijotesca de los líderes militares hacia los problemas cotidianos del gobierno creó la necesidad de contar con administradores más experimentados. Aquéllos que se entrenaron en el sistema depuesto fueron, después de todo, incorporados al movimiento revolucionario, y algunos de ellos, incluso, encontraron su propio camino para penetrar en el gabinete.

Hacia 1940 el sector administrativo había sustituido al militar como la mayor fuente de personal para los gabinetes. De los 25 miembros del gabinete del Presidente Echeverría, 17 pertenecían ya a la burocracia nacional. Este restablecimiento del patrón tradicional de reclutamiento a nivel ejecutivo constituye, ahora, una de las más sobresalientes características de la política mexicana y es un producto de dos tendencias interrelacionadas.

La mutilación política de los militares en la

década de 1940 dejó a la maquinaria administrativa como la institución política más importante de México. Esta era altamente experimentada, bien preparada y de importancia estratégica para la continuación de los programas revolucionarios. Su principal competidor, el Partido Revolucionario, tenía pocas de estas ventajas, a pesar de que sucesivos presidentes habían insistido en que el Partido adoptara papeles de apoyo o de movilización.

Esta fuerza táctica de la burocracia se acentuó durante la década de 1930. Sus funciones se expandieron, además, cuando el Presidente Cárdenas se comprometió a radicalizar la Revolución, siguiendo líneas estatales-socialistas. Fue, como Wilkie sugiere, el periodo del *Estado activo*. La reforma agraria, la nacionalización de las industrias básicas y el desarrollo de una estructura estatal de bienestar social incrementaron sólidamente el tamaño y la eventual influencia de la burocracia nacional.

Este compromiso de intervencionismo ha persistido en la década actual, aumentando así la fuerza y consecuente representación a nivel ejecutivo, del sistema burocrático.

Políticos¹¹

La proporción de los gabinetes representada por grupos políticos de liderazgo ha sido sorprendentemente baja, comparada con otros importantes sistemas unipartidistas. Aunque

10. Esta categoría puede parecer inapropiada al referirse a los miembros de un cuerpo tan *político* como el gabinete. En este caso se usa para hacer referencia a las personas cuya ocupación de tiempo completo, con anterioridad a la participación en algún gabinete, había sido la de trabajar en algún partido político o grupo de presión.

10. Consultar Lasswell, Harold D. y Lerner, Daniel (editores) *World revolutionary elites*, Cambridge, M.I.T. Press, 1966, Capítulos 3 y 6.

la mayoría, si no todos los ministros, han sido miembros del Partido Revolucionario, pocos han usado al Partido como trampolín, para oficinas ejecutivas.¹² A diferencia de muchos sistemas de partido único, la jerarquía del Partido y las estructuras ejecutivas estatales han mantenido identidades separadas.

El Partido ha fracasado en su intento de convertirse en factor decisivo en la formación de gabinetes. Mientras que en la Unión Soviética el Partido Comunista proporciona los talentos al Politburó, y los altos cargos de Partido se ejercen paralelamente a los altos cargos estatales, en México el PRI y sus predecesores han actuado más como estructuras de apoyo pasivo para una élite superior al Partido.¹³ Los que hacen carrera en el Partido son recompensados con puestos de gabinete por su servicio leal o en reconocimiento a su potencial político y tienden a no ser incluidos como representantes en cuanto tal.

*Profesores*¹⁴

Las fluctuaciones en la proporción de maestros en los gabinetes son de poca importancia.

12. El Partido Revolucionario ha sufrido varios cambios de nombre y de estructura desde su fundación como *Partido Nacional Revolucionario* en 1929. En 1938 se reorganizó reemplazando su nombre por el de *Partido de la Revolución Mexicana* y en 1946 fue otra vez instituido bajo el nombre de *Partido Revolucionario Institucional*.
13. Un examen al apéndice biográfico del libro de Michel Tatu, *Political Power in the Kremlin*, Londres, Collins, 1969 pp. 549-555; muestra el estrecho lazo entre las jerarquías estatales y de partido en la URSS.
14. Esta categoría incluye a aquellas personas cuyas ocupaciones, anteriores a la designación en un gabinete, habían estado en buena medida relacionados con el sistema educativo. Incluye a maestros de primaria secundaria y de estudios superiores, aunque los reclutados de los primeros dos niveles son muy pocos. Básicamente esta categoría se refiere a maestros de Universidad.

Estos ocupan, por lo general, puestos tales como el de titular de la Secretaría de Educación Pública, que requiere de capacidad profesional. Ocasionalmente a algún miembro de dicha profesión se asignaba la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero por la creciente profesionalización que requiere el servicio diplomático, esta práctica ha disminuido.

*Empresarios*¹⁵

A pesar de que muchos ministros han abandonado sus puestos como empresarios acaudalados con amplios intereses industriales y comerciales, hasta fines de la década de los 40, eran pocos los que aceptaban compromisos con el sector privado antes de su nombramiento. Sin embargo, hacia los últimos años del régimen de Miguel Alemán, un pequeño pero significativo grupo de empresarios, así autodenominados, se encontraba ocupando puestos de gabinete. Este evidente y oficial contubernio de la comunidad empresarial mexicana marca un giro importante en la historia de la Revolución. Hasta esta época, los patronos que empleaban mano de obra en gran escala habían sido formalmente excluidos del Partido Revolucionario, y por consecuencia, de los ciclos gubernamentales.¹⁶ Sin embargo, Alemán había decidido evidentemente cambiar la naturaleza del régimen revolucionario. Miembros prominentes de la creciente comunidad empresarial fueron reconocidos por tener intereses políticos legítimos, y desde

15. Esta categoría se refiere a personas que antes de ser miembros de gabinete habían estado involucrados principalmente en la industria o el comercio, a nivel de *alta administración* o mayores niveles.
16. Se puede encontrar extractos del debate sobre los *cánones revolucionarios* del régimen de Alemán, en Rose, Stanley R. editorial, *Is the mexican revolution dead?* Nueva York, Borzoi Books, 1966.

luego, por tener ciertas habilidades valiosas y necesarias. Uno de los signos de este nuevo reconocimiento fue la presencia de empresarios en el gabinete seleccionado a fines de 1945 y en la toma de posesión de éste en 1946. A partir de ese momento los empresarios, industriales y banqueros han aparecido regularmente en el gabinete. Estos tienden a ocupar los puestos en los que se observa que sus habilidades y experiencia son más apropiados, como las Secretarías de Hacienda o Turismo.

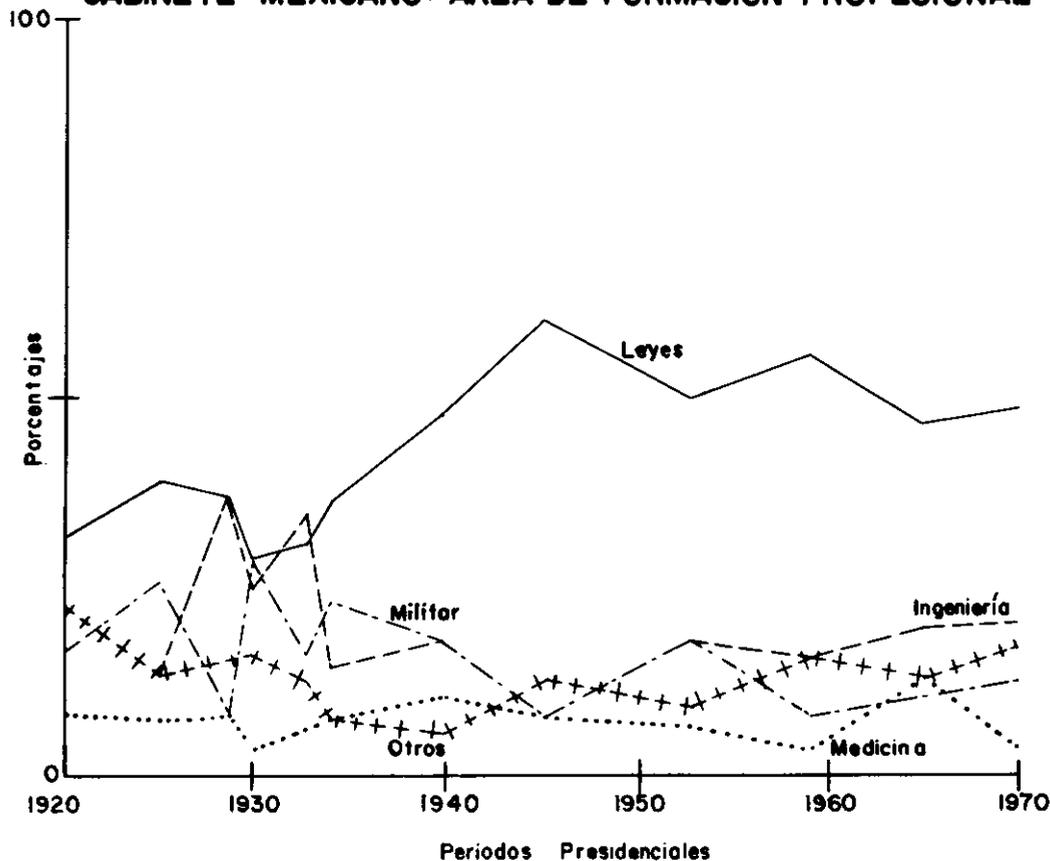
*Formacion Profesional*¹⁷

GABINETE MEXICANO: AREA DE FORMACION PROFESIONAL

17. Formación Profesional se usa para referir las experiencias educacionales de los miembros de gabinete. Los problemas de clasificación dual se resolvieron concediendo una mayor ponderación al último objeto de estudio, a menos que no correspondiera con la esencia de la carrera seguida por el miembro del gabinete en cuestión.

GRAFICA 3

GABINETE MEXICANO: AREA DE FORMACION PROFESIONAL



*Leyes*¹⁸

El único periodo en el que no predominaron juristas en los gabinetes fue el comprendido entre 1932 y 1934. En este sentido, el gabinete mexicano es muy similar al resto de los de América Latina. En toda la región el campo más común de preparación para la política es el de leyes. Los abogados de los últimos gabinetes, sin embargo, difieren de aquellos educados en el siglo pasado y que ocuparon algún puesto a principios de éste. La calidad de la educación legal ofrecida por la Facultad de Derecho de la UNAM está muy por encima de aquella que las antiguas universidades ofrecían.

En contraste con la educación legal de tipo *generalista* de los primeros gabinetes, los posteriores incluyeron especialistas en derecho laboral, administrativo, internacional y penal. Por otra parte, la gran mayoría de los abogados de los últimos gabinetes han estado empleados, gran parte de su vida profesional, en la burocracia nacional y pocos han pasado orientados a la práctica legal privada.

*Ingeniería*¹⁹

Después de leyes, la ingeniería ha sido el campo de educación más común para los miembros de los gabinetes mexicanos. De hecho, desde 1920 más del 20 por ciento de todos los miembros del gabinete tuvo algún grado de

18. Esta categoría se refiere a aquéllas personas que obtuvieron grado de licenciado en derecho o que han recibido entrenamientos de posgrado en alguna Escuela de Leyes en México o en el extranjero.

19. Esta categoría se refiere a personas que se han graduado, o tienen otros estudios profesionales en ingeniería. En el primer periodo esto se interpretaba ampliamente para incluir a todo aquel que se hacía llamar ingeniero.

estudios en ingeniería. El significado de esta trayectoria educacional, ha experimentado algunas transformaciones. Al principio, existía una cercana relación entre un título de ingeniero y una ocupación militar. La ingeniería era casi un entrenamiento *profesional* para los soldados profesionales. Sin embargo, este nexo se fue rompiendo gradualmente. Las escuelas militares fortalecidas por el Presidente Cárdenas y por su ministro de guerra, Joaquín Amaro, ofrecían educación militar especializada. Aunado a esto, la intervención del Estado en una amplia gama de actividades de obras públicas, tales como sistemas de irrigación y construcción de caminos, incrementó las oportunidades de estos profesionales dentro de la burocracia nacional. Los ingenieros de los últimos gabinetes provienen de este sector.

Otra observación concierne a la *cualidad* de esta experiencia educacional. Los ingenieros de los últimos 4 ó 5 gabinetes han sido egresados de las diversas ramas de la ingeniería: civil, eléctrica, agronómica, etcétera. Como tales difieren de los anteriores, ya que la antigua formación, aparte de ser de dudosa calidad, era también menos especializada. De cualquier forma, los ingenieros actuales se orientan más a ocupar puestos en donde sus habilidades técnicas son las apropiadas. Para algunos autores estos ingenieros recuerdan a los técnicos del Porfiriato.²⁰

*Militar*²¹

La gráfica 1 demuestra el predominio militar en los primeros gabinetes, mientras que la grá-

20. Cochrane, James D., *op. cit.*

21. Educación *militar* se refiere a aquellos que han seguido un curso formal de *ciencia* militar en cualquiera de las diversas Escuelas Militares.

fica 3 señala que pocos de esos militares eran soldados profesionales. De los 22 generales que prestaron servicio en los primeros tres gabinetes, sólo 9 habían estado en una escuela militar.

Después de la caída de Díaz, los ejércitos revolucionarios atraían a muchos políticos civiles y aventureros, quienes de inmediato recibían, o simplemente asumían, un alto rango militar. Algunos de estos reclutas, como Obregón, se adaptaron muy bien a su nueva ocupación, justificando así su alto *status* militar. Otros resultaron ser menos eficaces. Casi todos, sin embargo, retuvieron sus títulos militares después del cese de hostilidades.

La Revolución también creó sus propios héroes. Hombres poco educados o analfabetas se distinguieron rápidamente en las filas de los ejércitos revolucionarios gracias a su rudeza o a sus intuitivas habilidades militares, adjudicándose el título de General. Tuvieron que pasar 25 años de reformas internas antes de que la distancia entre el alto rango militar y la educación desapareciera. Desde 1946, sin embargo, todos los generales asignados a los gabinetes han pasado por una preparación profesional de tiempo completo. Los tres militares del gabinete de Luis Echeverría, por ejemplo, general Luis Gutiérrez Oropeza, general Hermenegildo Cuenca Díaz y almirante Luis Bravo Carrera, tuvieron todos una amplia y formal educación militar.

*Medicina*²²

La proporción de médicos en los gabinetes es de poca importancia. Sólo un médico, el callista Dr. Puig Casauranc, ha ocupado la

posición de gabinete fuera de la Secretaría de Salubridad y, más recientemente, de la dirección del Instituto Mexicano del Seguro Social. El componente médico, por lo tanto, ha sido siempre más o menos profesional.

Otros

Esta categoría resulta poco satisfactoria debido a que comprende una amplia variedad de experiencia educacional. Por un lado, incluye a hombres con poca o ninguna educación formal y, por el otro, a graduados de las más recientes facultades de las universidades. Hasta la década de los cuarenta, este grupo estaba básicamente compuesto por los primeros, reflejando la relativa apertura de las principales instituciones políticas. Sin embargo, ya para 1960 las oportunidades de ascenso político para los no educados eran limitadas. La modernización de la economía y la intitucionalización de los procesos políticos habían estrechado los canales de reclutamiento político y los habían hecho profesionalmente más selectivos. Todo miembro de los últimos dos gabinetes ha tenido alguna clase de formación educativa.²³

Experiencia gubernamental

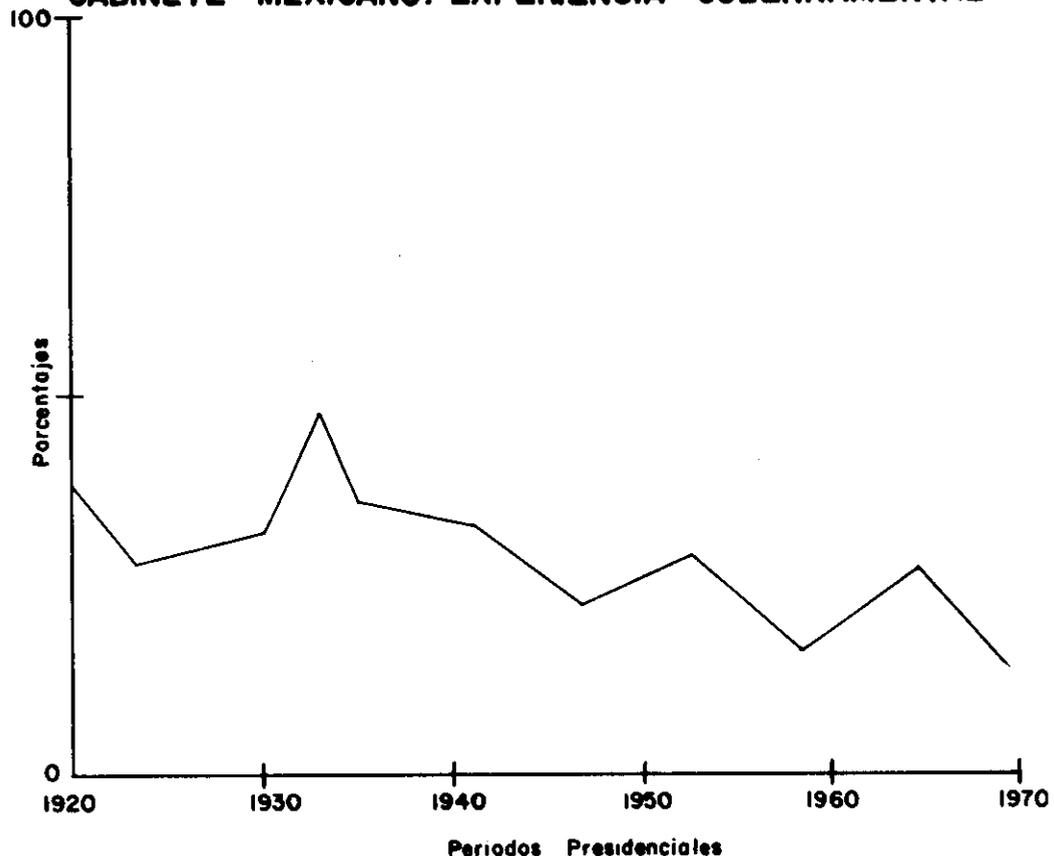
GABINETE MEXICANO: EXPERIENCIA GUBERNAMENTAL

Uno de los pocos indicadores disponibles sobre la formación política de los ministros,

23. Estos gabinetes recientes, formados casi en su totalidad por universitarios no son poco comunes para un Estado del tercer mundo. Tales Estados tienden a tener mejor educación hablando formalmente, que sus contrapartes occidentales. Ver. Halsey, H. H.: "The education of leaders and political development in new nations," en el libro editado por Merrit, R.L. y Rokkan Stein: *Comparing Nations*, New Haven, Yale University Press, 1966.

22. En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, el Dr. Emilio Martínez Manatou fue secretario de la Presidencia, N. del E.

GRAFICA 4

GABINETE MEXICANO: EXPERIENCIA GUBERNAMENTAL

es aquél que cubre su genealogía gubernamental.²⁴

En términos generales, una proporción cada vez menor de los miembros del gabinete han sido gobernadores de algún estado, aun-

que la tendencia es poco uniforme. La alta incidencia de antiguos gobernadores en los primeros gabinetes es un efecto derivado de la revolución misma. Como se ha descrito antes, las figuras más poderosas en México posrevolucionario eran los diversos jefes revolucionarios. Muchos de éstos tenían bases geográficas bien definidas y permanentes, sobre las que virtualmente ejercían control desde donde podían movilizar sus

24. México es una República Federal compuesta de 31 estados y un Distrito Federal. Los gobernadores son elegidos para sus cargos en los estados, pero nombrados por el Presidente de la República.

propios ejercicios personales. La política nacional consistía, principalmente, en obtener apoyo de tales *caudillos* regionales. Una de las maneras en que los líderes nacionales consolidaban sus posiciones era reconociendo a tales *jefes*, como gobernadores oficiales de los estados que dominaban, es decir, una rectificación *de jure* de la situación *de facto*. Por una serie de razones, algunos de estos gobernadores-militares obtuvieron eventualmente posiciones en el gabinete. Efectivamente, todos los que habían sido gobernadores en el gabinete de Obregón, habían sido también generales con grandes influencias en los estados que con anterioridad gobernaban.

Sin embargo, las gubernaturas adquirieron gradualmente un papel diferente. El localismo fue absorbido por la expansión de las comunicaciones y por la penetración de instituciones políticas nacionales; así, el puesto de gobernador se convirtió, cada vez más, en parte del sistema nacional de patronazgo. Con excepción de unos cuantos estados en los que algunos jefes regionales permanecieron atrincherados, las gubernaturas actuales son concesiones que el Presidente da a servidores leales o a políticos prometedores.²⁵

La actual generación de gobernadores, futuros candidatos a gabinete, es producto de este nuevo sistema de patronazgo. Estos tienden a ser más jóvenes que sus contrapartes de las décadas de los veinte y de los treinta, así como a permanecer casi toda su vida adulta en la capital trabajando para ascender en la burocracia nacional. En otras palabras, las gubernaturas se han convertido en campos de prueba

para los prometedores talentos políticos. El éxito en este nivel frecuentemente implica una asignación en el gabinete. Debe hacerse notar también que los personajes en vísperas de retirarse de la política nacional frecuentemente reciben la gubernatura de su estado natal.

PROCEDENCIA REGIONAL

Mientras que la información anterior nos muestra algunos indicios sobre la variable ubicación sectorial del poder político en los círculos elitistas, la información concerniente al origen regional de los miembros del gabinete puede indicar el cambio en la distribución del poder en una dimensión geográfica.

GABINETE MEXICANO: PROCEDENCIA REGIONAL

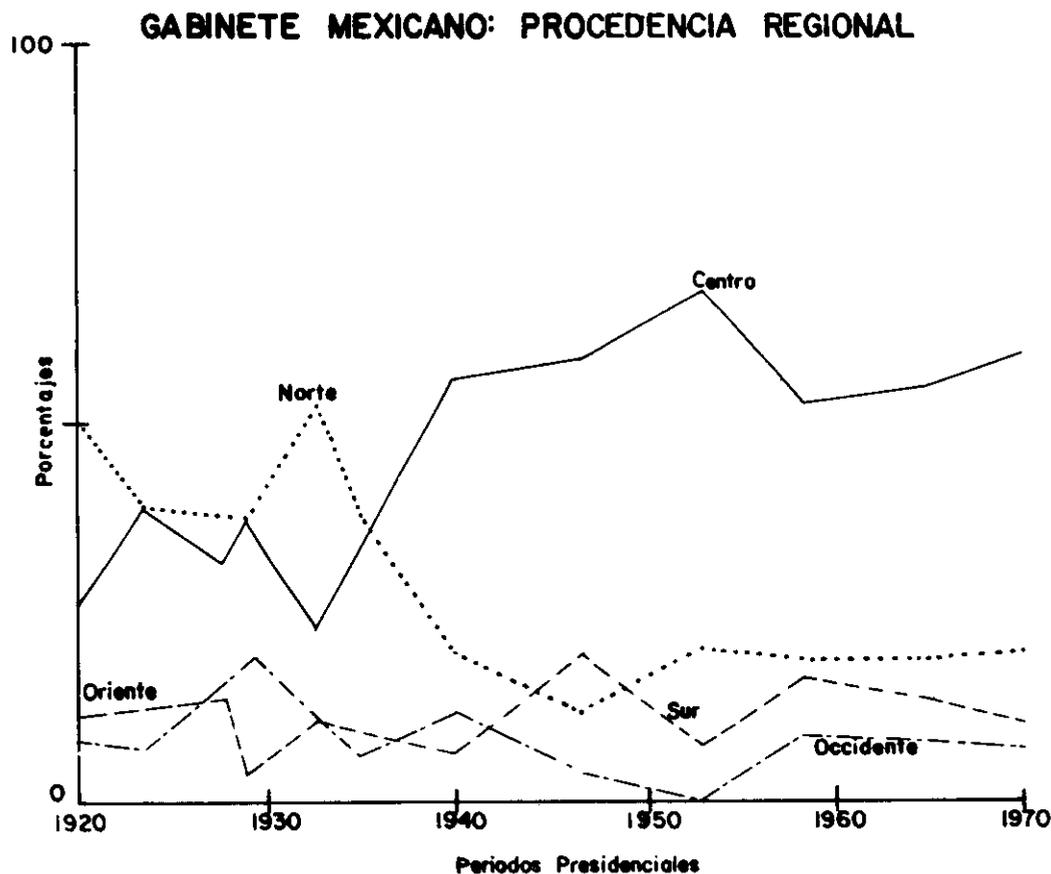
La común aseveración histórica de que la Revolución estaba dominada por generales y políticos de los estados del norte se confirma en esta información. De los 140 hombres asignados a los gabinetes entre 1920 y 1940, 59 (42 por ciento) eran nortefíos.²⁶

Dado que la población de esta región, en aquella época, consistía tan sólo del 18 por ciento de la población total, el norte estaba generosamente representado en el gabinete.

Eventualmente este predominio del norte se desvaneció. Los primeros pasos fueron tomados entre 1934 y 1938 por el Presidente Cárdenas, cuando cambió el rumbo de la

25. Para una descripción del proceso de selección de candidatos a gobernadores, véase Brandenburg, *op. cit.* p., 140-2.

26. Las regiones utilizadas aquí son aquellas delimitadas por Cline, Howard F., *op. cit.* pp., 49-59.



política del expresidente Calles, purgando al séquito presidencial de callistas. Al hacer esto, reemplazó a un gran número de nortefños por hombres que simpatizaban más con sus políticas. La fuente más común de estas instituciones fue el valle central o la región del centro. Esta era, después de todo, el área en la que Cárdenas tenía más apoyo político y militar. También era el área con mayor educación, con mayor número de hombres de talento, ha-

bilidad y experiencia, cualidades necesarias para llevar a cabo las reformas indispensables que se pensaban realizar.

Hacia el final del mandato de Cárdenas, esta región central no sólo dominaba la burocracia nacional sino que también estaba representada en gran proporción en el gabinete.

Desde 1940 la continua importancia de es-

ta burocracia nacional se ha venido reapplicando en el gabinete. El centro, y particularmente la capital, han sido los principales abastecedores de personal ejecutivo, ésta también ha reflejado con precisión la proporción de la población de esta región en relación a la población nacional.

Sin embargo, no puede decirse lo mismo para las otras regiones. Tanto el sur como el occidente han tendido a estar subrepresentados en el gabinete, si se toma en cuenta su participación en la población nacional. Estas son áreas predominantemente agrícolas con poco peso político. Los miembros de gabinete provenientes de estas regiones deben sus posiciones, en la mayoría de los casos, a los deseos del Presidente de equilibrar la composición regional de los gabinetes.

Continuidad dentro de los Gabinetes

Una observación común es que los sistemas unipartidistas se caracterizan por patrones desiguales en el reclutamiento de líderes. Es por esto que algunas veces los periodos de estabilidad jerárquica, cuando la composición del grupo líder permanece más o menos constante, se ven perturbados por purgas drásticas y hasta violentas. La información concerniente a las proporciones de ministros mexicanos con anterior experiencia ministerial, parece confirmar esa hipótesis.

GABINETE MEXICANO: PORCENTAJE CON EXPERIENCIA EN GABINETES PREVIOS

Hasta 1934 existía un alto grado de repetición entre los gabinetes, dándose a veces el caso de

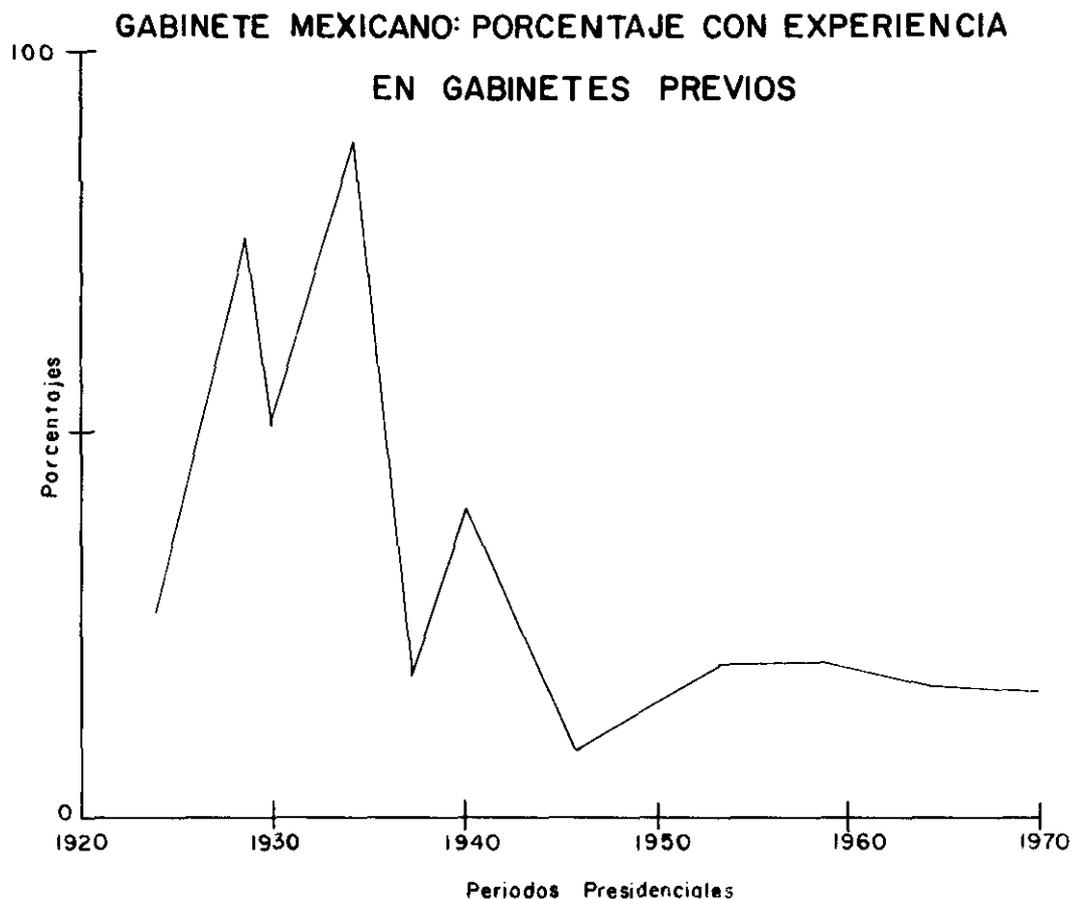
que más del 50 por ciento de los componentes de éste tenían experiencia previa de gabinete. La continuidad más pronunciada sucedió en 1932, durante el periodo del Presidente Abelardo L. Rodríguez, cuando 15 de sus 17 ministros habían ya servido a uno o más de sus predecesores. Los cambios sucedidos entre diversos mandatos presidenciales se redujeron al mínimo. Aquellos ministros que morían, se retiraban o que simplemente perdían el favor eran sustituidos, pero el número de tales reemplazamientos fue reducido. Los primeros años de la Revolución se caracterizaron, en contraste a otras muchas experiencias revolucionarias, por un alto grado de fidelidad ejecutiva.

En 1940 este patrón fue alterado por Lázaro Cárdenas, al esforzarse por reducir la influencia del expresidente Calles, removió ministros colocados por sus predecesores callistas e introdujo nuevas caras. La purga, sin embargo, no fue muy dramática, ya que fue llevada a cabo progresivamente durante los 6 años de su periodo presidencial. Sin embargo, ésta representó una renovación casi completa de cargos ejecutivos en la política mexicana.²⁷

Desde esta época, con la excepción del gabinete de Avila Camacho, que incluyó una buena proporción de los nombrados por Cárdenas, se ha limitado la repetición de gabinetes durante los distintos mandatos presidenciales. En los últimos cinco sexenios, ésta ha prometido un 16 por ciento comparado con el 60 por ciento de los primeros cuatro. Esta mini-

27. De acuerdo al criterio utilizado por Samuel Huntington, esta evidencia de un cambio no violento de personal entre 1930 y 1940 calificaría al sistema político mexicano como de "adaptable y bien institucionalizado." *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University Press, 1969, pp., 12-18.

GRAFICA 6



mización en la continuidad de los gabinetes es resultado de tres acontecimientos:

1. Los presidentes entrantes se han preocupado por encabezar grupos ejecutivos nuevos. Por lo tanto, tratan de introducir el mayor número de caras nuevas que sea posible. Asimismo, tratan de limitar el número de hombres identificados con la administración saliente

para evitar que su propio gabinete heredara demasiados compromisos, económicos y políticos de sus predecesores, tratando de establecer identidades distintas a las de éstos.

2. La competencia por la candidatura presidencial tiene también sus efectos. Las figuras dominantes en la carrera son, sin excepción, secretarios de Estado. Al término de un mandato presidencial, el

gabinete tiende a reagruparse alrededor de los favoritos. Para aquellos que apoyen al candidato con menores posibilidades existe una reducida oportunidad, a menos que sean particularmente poderosos, de ser reasignados en el nuevo gabinete. Los puestos son distribuidos, generalmente, por el nuevo Presidente entre sus partidarios.

3. Un factor más común es la mayor disponibilidad de talento ejecutivo para los que diseñan los gabinetes. Desde la década de los treinta han proliferado las instituciones y los grupos que demandan representación y/o proveer la necesaria experiencia para un secretario de gabinete.

Las maquinarias burocráticas y de partido están muy lejos de ser agrupaciones homogéneas ya que contienen facciones y grupos de interés especializados. El Presidente entrante debe ser lo suficientemente sensato, tanto por razones de conveniencia política como de eficacia administrativa, para nombrar a sus colaboradores sin decepcionar a su propia camarilla política. Así, pueden surgir personalidades relativamente *extrañas* junto a los viejos amigos y parientes del Presidente.

Conclusiones

Cualquier conclusión sobre la utilidad del gabinete como indicador de cambio social en el sistema político depende del papel que éste juegue dentro del sistema. Sin embargo, existe cierta controversia acerca de este tema. Ciertas personas han dicho, entre otros Brandenburg, que el gabinete carece de importancia, que es un conjunto formal, mal coordinado y políticamente insignificante, de individuos nombra-

dos por el Presidente y responsables ante él (jefe de la *Familia Revolucionaria*). Sin embargo, este punto de vista es anacrónico, ya que no resulta ser una descripción de los gabinetes más recientes. Por otro lado son poco válidos los criterios que juzgan al gabinete como el grupo político más importante de México, que decide la dirección general del régimen y que incluye a todas o casi todas las personalidades políticas que puedan encontrarse dentro de sus rangos. Más bien, el gabinete es una especie de *ventana* de la élite política, cuyo espesor y opacidad ha cambiado a través del tiempo. Hasta 1940, aproximadamente, existía principalmente como grupo subalterno de la Presidencia. Proveía medios adecuados para recompensar a los aliados y para *comprar* a los enemigos potenciales. Tenían limitadas tareas administrativas y participación mínima como grupo en la formulación de políticas. No obstante, sus miembros reflejaban las principales fuerzas políticas del periodo en la medida en que eran percibidas por los Presidentes sucesivos o por los líderes de la *Familia Revolucionaria*.

Sin embargo, el crecimiento de las maquinarias estatal y de partido han transformado su papel. La necesidad de administrar ministerios con presupuestos importantes y de coordinar el complejo de programas gubernamentales, le ha dado al gabinete una mayor importancia administrativa. También ha tenido efecto de reducir los poderes de iniciativa del Presidente. Así, los gabinetes reflejan las nuevas prioridades de un sistema político mexicano desmilitarizado, institucionalizado, centralizado y cada vez más profesional. Sin embargo, refleja la diversidad de problemas políticos, sociales y económicos que han acompañado a esta transformación, pero eso es, quizá, en cuanto tal, lo más importante.

CUADRO I

MEXICO: DISTRIBUCION REGIONAL DE LA POBLACION

	1910		1921		1930	
	Población	Por ciento total de la población	Población	Por ciento total de la población	Población	Por ciento total de la población
Norte	2 507 062	16.9	2 434 407	17.2	2 901 344	17.9
Occidente	1 935 288	12.9	1 826 218	12.6	1 944 040	11.7
Centro	8 021 543	52.9	7 453 527	52.0	8 745 875	52.6
Sur	2 696 476	17.3	2 620 628	18.2	2 961 591	17.8
TOTAL	5 160 369	100	14 334 780	100	16 552 722	100
	1940		1950		1960	
	Población	Por ciento total de la población	Población	Por ciento total de la población	Población	Por ciento total de la población
Norte	3 645 844	18.4	5 089 382	19.8	7 221 934	20.7
Occidente	2 279 215	11.4	2 825 046	11.1	3 815 471	11.0
Centro	10 309 816	62.5	13 598 721	52.9	18 432 095	52.8
Sur	3 418 641	17.7	4 276 405	16.8	5 453 629	15.5
TOTAL	19 653 552	100	25 791 017	100	34 923 129	100

APENDICE

GABINETE MEXICANO POR OCUPACION PRINCIPAL
1920-1970

	Obregón		Calles		Portes G.		Ortiz R.		Rodríguez		Cárdenas	
	1920-24		1924-28		1928-29		1929-32		1932-34		1934-40	
	N	Por ciento	N	Por ciento	N	Por ciento	N	Por ciento	N	Por ciento	N	Por ciento
Militares	12	52	6	40	4	31	13	41	6	33	14	35
Burócratas	10	44	6	40	7	53	14	44	7	34	17	42
Políticos	0	0	2	13	2	16	3	9	2	12	6	15
Profesores	1	4	1	7	0	0	2	6	2	11	1	3
Empresarios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desconocido	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	5
	23	100	15	100	13	100	32	100	17	100	40	100
	Avila C.		Alemán		Ruiz C.		López M.		Díaz O.		Echeverría A.	
	1940-46		1946-52		1952-58		1958-64		1964-70		1970	
	N	Por ciento	N	Por ciento	N	Por ciento	N	Por ciento	N	Por ciento	N	Por ciento
Militares	7	23	2	7	4	17	2	7	3	10	3	12
Burócratas	18	60	16	57	13	54	20	66	10	65	17	68
Políticos	3	11	3	11	3	13	3	10	4	13	3	12
Profesores	1	3	2	7	1	4	2	7	2	6	0	0
Empresarios	0	0	4	14	2	8	2	7	2	6	2	8
Desconocido	1	3	1	4	1	4	1	3	0	0	0	0
	30	100	28	100	24	100	30	100	31	100	25	100

**PROPORCION DEL PRESUPUESTO MEXICANO DESTINADO AL SECTOR MILITAR POR PERIODOS
PRESIDENCIALES 1920-1964**

	Períodos	Por ciento
Obregón	1920-24	43.8
Calles	1924-28	31.2
Portes Gil	1928-29	34.1
Ortiz Rubio	1929-32	29.8
Rodríguez	1932-34	23.6
Cárdenas	1934-40	17.9
Avila Camacho	1940-46	16.6
Alemán	1946-52	9.7
Ruiz Cortines	1952-58	8.0
López Mateos	1958-64	6.0
Díaz Ordaz	1964-	5.9

CAMPO DE ENTRENAMIENTO EDUCACIONAL DEL GABINETE MEXICANO 1920-1970

	1920-24		1924-28		1928-29		1929-32		1932-34		1934-40	
	N	Por ciento										
Militar	4	17	4	27	1	8	9	28	3	17	9	24
Leyes	7	31	6	40	5	38	9	28	5	30	15	37
Ingeniería	5	22	2	13	5	38	8	25	6	35	6	15
Medicina	2	8	1	7	1	8	1	3	1	6	3	7
Otros	5	22	2	13	1	8	5	16	2	12	3	7
Desconocido	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	10
Total	23	100	15	100	13	100	32	100	17	100	40	100
	1940-46		1946-52		1952-58		1958-64		1964-70		1970	
	N	Por ciento										
Militar	5	17	2	7	4	17	2	7	3	10	3	12
Leyes	14	47	17	61	12	50	17	56	14	45	12	48
Ingeniería	5	17	2	7	4	17	4	14	6	19	5	20
Medicina	3	10	2	7	1	4	1	3	4	13	1	4
Otros	1	4	4	14	2	8	4	14	4	13	4	16
Desconocido	2	5	1	4	1	4	2	6	0	0	0	0
Total	30	100	28	100	24	100	30	100	31	100	25	100

GABINETE MEXICANO: EXPERIENCIA GUBERNAMENTAL 1920-1970

		N	Gobernadores	Por ciento
Obregón	1920-24	23	9	39
Calles	1924-28	15	4	27
Portes Gil	1928-29	13	4	31
Ortiz Rubio	1929-32	32	11	32
Rodríguez	1932-34	17	8	48
Cárdenas	1934-40	40	15	37
Avila Camacho	1940-46	30	10	33
Alemán	1946-52	28	6	21
Ruiz Cortines	1952-58	24	7	28
López Mateos	1958-64	30	4	14
Díaz Ordaz	1964-70	31	8	25.8
Echeverría	1970-	25	3	12

GABINETE MEXICANO: PROMEDIO DE EDADES 1920-1970

Obregón	1920-24	37.2
Calles	1924-28	42.4
Portes Gil	1928-29	40.7
Ortiz Rubio	1929-32	41.6
Rodríguez	1932-34	43.1
Cárdenas	1934-40	43.6
Avila Camacho	1940-46	48.1
Alemán	1946-52	46.8
Ruiz Cortines	1952-58	50.3
López Mateos	1958-64	53.3
Díaz Ordaz	1964-70	53.1
Echeverría	1970-	49.0

GABINETE MEXICANO: PROCEDENCIA REGIONAL 1920 – 1964

	1920-24		1924-28		1928-29		1929-32		1932-34		1934-40	
	N	Por ciento										
Norte	12	52	6	40	5	38	12	38	9	52	15	37
Occidente	2	8	1	7	2	15	6	20	2	12	3	8
Centro	6	27	6	40	4	32	12	30	4	24	13	32
Otro	3	13	2	13	2	15	2	4	2	12	4	10
Desconocido	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	13
Total	23	100	15	100	13	100	32	100	17	100	40	100

	1940-46		1946-52		1952-58		1958-64		1964-70		1970
	N	Por ciento	N								
Norte	6	20	4	14	5	21	6	20	6	19.3	5
Occidente	4	13	1	4	0	0	3	10	3	9.6	2
Centro	16	55	16	58	16	67	16	53	17	54.8	15
Otro	2	6	6	20	2	8	5	17	5	15.1	3
Desconocido	2	6	1	4	1	4	0	0	0	0	0
Total	30	100	28	100	24	100	30	100	31	100	25

MEXICO: CONTINUIDAD ENTRE GABINETES 1920-1964

		N	Mismo puesto	Diferente puesto	Continuidad total	Por ciento
Calles	1924-28	15	3	1	4	27
Portes Gil	1928-29	13	6	4	10	75
Ortiz Rubio	1929-32	32	7	10	17	51
Rodríguez	1932-34	17	6	9	15	88
Cárdenas	1934-40	40	2	5	7	17
Avila Camacho	1940-46	30	2	10	12	40
Alemán	1946-52	28	1	1	2	8
Ruiz Cortines	1952-58	24	2	3	5	20
López Mateos	1958-64	30	2	4	6	20
Díaz Ordaz	1964	31	2	3	5	16
		25			4	16

EVOLUCION CONSTITUCIONAL Y SIGNIFICADO POLITICO DE LA CUENTA PUBLICA EN MEXICO

Jacinto Faya Viesca

El Manejo de los Fondos Públicos como Derecho Exclusivo de los Antiguos Monarcas

La historia de la Hacienda Pública nos enseña que la tesorería de un Estado medieval o renacentista era manejada por el príncipe como si se tratara de un caudal propio. No existía algún tipo de obligación para dicho soberano de rendir cuentas al pueblo sobre el manejo de los fondos del Estado, y además en aquel entonces los súbditos carecían de derechos ante el monarca.

En los Estados de monarquía absoluta, los intentos de incorporar en las leyes las facultades del órgano legislativo para revisar la cuenta de gasto público fueron desechados sistemáticamente. Por lo general cuando el Poder Legislativo presionaba ante el monarca en este sentido, el mismo monarca disolvía el órgano legislativo alegando que su poder no permitía la intromisión de ninguna otra autoridad de gobierno. El poder real era considerado como propietario feudal de los impuestos, pudiendo disponer de ellos a su entera voluntad sin tener que rendir cuentas, escudándose en que estaba obligado a guardar el secreto de la caja del Estado.

Participación de los Organos de Representación Popular en las Decisiones de Gasto Público

La idea de incluir en las leyes fundamentales de un país las facultades necesarias para que los órganos de representación popular pudieran participar en las decisiones para la formulación y control del gasto público es algo que era desconocido en la historia de los Estados hasta, prácticamente, el siglo XVIII. Como lo afirmó Luis Felipe Canudas Orezzo, fueron los Estados de la democracia constitucional los primeros en establecer las atribuciones necesarias que brindaron a los pueblos la posibilidad de participar en las decisiones del gasto público.

Las teorías constitucionales más avanzadas del mundo han institucionalizado formalmente la participación de los órganos legislativos en la formulación de las leyes y presupuestos de ingresos y en la revisión del gasto público.

La revisión y aprobación de la cuenta pública de una Nación constituyen, básicamente, un acto político por ser un órgano de representación popular el que, con base en la

Constitución, participa en la revisión del gasto público y en la aprobación del ejercicio presupuestario, otorgando al mismo tiempo plena validez a la actividad financiera del Ejecutivo. El gasto público es prácticamente la actividad más importante de las finanzas públicas de un Estado y la columna vertebral donde se expresa el auténtico proyecto del gobierno y se contiene casi la totalidad de los intereses de la Nación. Un ejercicio público tan importante tiene que ser complementado constitucionalmente por el Poder Legislativo o por un órgano de representación popular, como requisito indispensable de equilibrio de poder y como obligación fundamental de vigilar y evitar desviaciones financieras por descuido o exceso de poder. Por estas razones, la participación de un órgano legislativo se traduce en un acto político por la magnitud de los intereses en juego y por la necesidad de que el poder se frene con el poder y que, con ello, se conserve el equilibrio de poderes, propio de un Estado permanente de legalidad.

Evolución Histórico-Constitucional de la Revisión de la Cuenta Pública

La Constitución de los Estados Unidos de América del 17 de septiembre de 1787, establecía en la sección IX de su artículo primero que periódicamente se publicará una manifestación y cuenta de los ingresos y egresos del Tesoro Público.

En nuestro país, las Constituciones desde el siglo XIX hasta la actualidad, han rebasado lo establecido por el artículo primero de la sección IX de la Constitución Norteamericana, al encargar a los órganos de representación popular la aprobación del ejercicio del gasto público. La Constitución española de Cádiz,

promulgada en la misma ciudad el 19 de marzo de 1812 y que rigió durante el periodo en el que se realizaron los movimientos preparatorios de la emancipación de México, establecía en su artículo 131, fracción XVI que era facultad de las Cortes "examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos". Las fracciones XII y XIII facultaban también a esta institución a fijar los gastos de la administración pública y a establecer anualmente las contribuciones e impuestos.

Posteriormente, el artículo 114 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, establecía que una de las atribuciones del supremo Congreso era examinar y aprobar las "cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública". Este decreto constitucional no sólo otorgaba al supremo Congreso la facultad de examinar y aprobar las cuentas relativas a la inversión de la Hacienda Pública, sino también la de examinar y aprobar las cuentas de recaudación, es decir, lo facultaba a intervenir en materia impositiva.

Años después, durante la reunión de un nuevo Congreso el 5 de noviembre de 1823, fue nombrado Presidente de la Comisión de Constitución don Miguel Ramos de Arizpe, cabeza del Partido Federal. La Comisión presentó, el 20 de noviembre, el Acta Constitucional que fue el antecedente de la Constitución para asegurar el sistema federal, habiéndose aprobado el 31 de enero de 1824. Dicha Acta, precursora de nuestro federalismo, confería al Poder Legislativo, según lo disponía el artículo 13 fracción IX, la facultad "para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales

de la república, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo". La fracción VIII del mismo artículo le concedía también facultades "para fijar cada año los gastos generales de la nación, en vista de los presupuestos que le presentará el Poder Ejecutivo". El Congreso General Constituyente decretó y sancionó el 4 de octubre de 1824 la **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos**, reservándole al Poder Legislativo la facultad de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno, como textualmente decía su artículo 50, fracción VIII. El tomar cuentas al gobierno es lo que en la Constitución vigente entendemos como cuenta pública.

La tercera de las Siete Leyes constitucionales de la República Mexicana de 1836 establecía en el artículo 44, fracción IV, que era atribución del Congreso General "examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo que deberá haber presentado el Ministerio de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria".

Una vez que Santa Anna fue designado, en enero de 1839, para sustituir en la Presidencia de la República a don Anastasio Bustamante, acordó con los políticos del día que el Congreso reformara la Constitución. Para tal fin, el gabinete formado por Santa Anna presentó el 15 de junio del mismo año una iniciativa ante el Consejo de Gobierno a fin de que se excitase al Poder Conservador para declarar la voluntad de la Nación con el fin de que el Congreso hiciera a la Constitución todas las reformas que considerara

convenientes. El 9 de noviembre de 1839 el Supremo Poder Conservador aprobó el dictamen que autorizaba las reformas, e investía al Congreso de la función constituyente, siendo publicado por el Poder Ejecutivo el 11 del mismo mes. El artículo 63, fracción IV, de la sección sexta del proyecto de reforma, señalaba que correspondía al Congreso Nacional "examinar y aprobar en el mismo periodo, la cuenta general de inversión de los caudales públicos, respectiva al año penúltimo.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843 y publicadas dos días después. El artículo 66, fracciones II y III, fijaba para el Congreso las facultades de "decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse", y "examinar y aprobar cada año la Cuenta General que debe presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior".

Una vez que se restableció el régimen por el Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847, el proyecto de Constitución del 16 de junio de 1856, redactado por la comisión integrada por Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez, León Guzmán, Pedro Escudero y Echanove, José María del Castillo Velazco, José M. Cortés y Esperanza y José María Mata tendía a introducir el sistema unicamarista al señalar, en su artículo 53, que se "deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominará: Congreso de la Unión". Asimismo, en su artículo 74, se leía que el "segundo periodo de sesiones se destinará exclusivamente al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decre-

tar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo. Más aún, el artículo 75 disponía: "El día penúltimo del primer periodo de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes que será nombrada en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo".

La evolución legislativa de la cuenta pública sufrió ligeras modificaciones en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857. Este extraordinario documento establecía el sistema unicameral al disponer en su artículo 51 que "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión. Esta Constitución, en relación a la cuenta pública, estableció lo siguiente: artículo 68: El segundo periodo de sesiones se destinará, de toda preferencia, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo. Artículo 69: El día penúltimo del primer periodo de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo periodo.

La Constitución de 1857 complementó el sistema de participación del Congreso en la revisión y aprobación de la cuenta pública. Su artículo 72, fracción XXIX, facultaba al Congreso para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la Contaduría Mayor, que se organizará según lo disponga la Ley. La Contaduría Mayor a que hace referencia esta fracción, era contemplada como un órgano dependiente del Poder Legislativo que, como ya señalamos, se depositaba en un Congreso general bicameral. Dicha Contaduría tendría la misión de glosar y revisar la cuenta pública. La Contaduría Mayor fue propuesta por el diputado Marcelino Castañeda, apoyado por don José Antonio Gamboa y por don Guillermo Prieto, quien, como afirma Zarco en la *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, demostró la necesidad de que la Oficina de Glosa y de su presupuesto dependa del cuerpo legislativo.

Casi una década después, el 14 de agosto de 1867, el Presidente Juárez expidió la Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes Federales, a la que acompañó una circular el Ministro don Sebastián Lerdo de Tejada. En esta convocatoria se hacía una especial apelación al pueblo para que, como escribe Tena Ramírez: "en el acto de elegir a sus representantes expresara si era su voluntad autorizar al próximo Congreso de la Unión para adicionar y reformar la Constitución en los cinco puntos que señalaba la convocatoria, sin necesidad de someterse al procedimiento que instituía el artículo 127 constitucional."

"Las modificaciones propuestas —continúa Tena Ramírez—, tenían por objeto restablecer el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que el sistema congresional de la

Constitución de 57 había quebrantado en favor del segundo. Se confirmaba así el criterio que diez años antes habían sostenido Comonfort y otros liberales."

La convocatoria mencionada señalaba en el punto noveno, inciso 1o. "que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos Cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo".

La circular de la Ley de Convocatoria destacaba la importancia de que el Poder Legislativo se depositara en dos Cámaras. En ella se afirmaba: "Es la opinión común que en una República federal sirven las dos Cámaras para combinar en el Poder Legislativo, el elemento popular y el elemento federativo. Una Cámara de Diputados, elegidos en número proporcional a la población, representa el elemento popular; y un Senado, compuesto de igual número de senadores por cada estado, representa el elemento federativo." Esta penetrante interpretación del Poder Legislativo bicameral sentó sólidas bases en la evolución del derecho constitucional mexicano para concebir a la Cámara de Diputados como el órgano legislativo fundamental de representación popular, y a la Cámara de Senadores como el órgano legislativo que representara el elemento federativo, base jurídica y política de la integración de la Federación. Aquí podemos percibir que los diputados, elegidos en número proporcional a la población, y los senadores, por cada estado, vinieron a significar en nuestro derecho constitucional el principio jurídico y político de igualdad, el cual se había gestado en Europa desde el tiempo de la Revolución Francesa. Esta convocatoria tenía la intención de reestructurar el Poder Legislativo de la Federación, instituyendo de nueva cuenta el sistema bi-

cameral que operó durante la vigencia de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, y distribuir entre las dos Cámaras las atribuciones que la Carta Política de 1857 depositaba en un solo Congreso General.

Se le confirió en forma exclusiva a la representación nacional, es decir, a la Cámara de Diputados, de acuerdo con el artículo 72, apartado A, fracción III, vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; y por medio de la fracción VI, examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél.

Las anteriores reformas y adiciones a la Constitución de 1857 tuvieron tal fuerza constitucional y política que desde el día que entraron en vigor hasta la Constitución de 1917, la Cámara de Diputados ejerció en forma permanente las atribuciones exclusivas para examinar la cuenta que anualmente debería presentar el Ejecutivo de la Unión. Recordemos que en todas las otras constituciones de México del siglo XIX, como al igual que la de 1917, se confirió al Congreso de la Unión el examen de la cuenta pública, no participando la Cámara de Diputados en forma exclusiva sobre esta cuestión constitucional.

Las reformas iniciadas por el Presidente Juárez en torno a la nueva forma de estructurar constitucionalmente el Poder Legislativo Federal llevan a la Comisión de Puntos Constitucionales a emitir el dictamen del 24 de diciembre de 1869, firmado por los diputados Montes, Dondé y Alcalde que trata de clarificar la diferencia entre ley, decreto y acuerdo

económico. Esa Comisión propuso después de escuchar las opiniones de los diputados Moreno y Guzmán que "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o de decreto." El dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales referida estableció textualmente, según nos lo da a conocer Agapito Pizá en su *Historia Parlamentaria de la Cámara de Senadores*:

"El artículo 64 dice: Toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico." Al discutirse este artículo, el Sr. Moreno creyó conveniente que las resoluciones del Congreso tuvieran el carácter de ley o decreto económico y estableció la distinción de que la ley se refiere a un objeto general, y el decreto a un objeto particular.

"El Sr. Guzmán, dijo que la comisión tuvo presentes las observaciones del señor preopinante: pero temió que las distinciones dieran lugar a abusos, y creyó que toda resolución legislativa del Congreso general no puede tener más carácter que el de ley." He aquí la única razón que aparece en la historia del Congreso Constituyente para haber abandonado una distinción fundada en los principios de la ciencia del Derecho. La ley por su propia esencia tiene un carácter de generalidad; uno de los jurisconsultos más célebres por su talento y por su inflexible honradez, define la ley en estos términos: "La ley es un precepto común, una resolución de los varones prudentes: el castigo de los delitos que se cometen espontáneamente y por ignorancia: la garantía común de la República." Y el orador griego Demóstenes,

dijo: "todos los que residen en una República deben arreglar su vida conforme a la prescripción de la ley." ¿Qué tienen que hacer, en efecto, los vecinos de los estados con una resolución legislativa que afecte a los habitantes del Distrito Federal, o a los del territorio de la Baja California? La comisión opina que debe reformarse el artículo 64, estableciendo la distinción entre ley, decreto y acuerdo económico; y así lo propone al Congreso.

No obstante que la redacción definitiva del artículo 64 reformado de la Constitución Federal de 1857, de acuerdo con la Comisión de estilo, fue que "toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto", no existe alguna duda constitucional sobre los términos de esa reforma, ni en torno a que la ley siempre regula una situación jurídica general, permanente e impersonal, en tanto que el decreto también puede ocuparse de un objeto particular. Precisamente el acto político y constitucional de examinar la cuenta pública del gobierno federal tiene el carácter de decreto.

Posteriormente, en virtud de la adición y reforma al artículo 51 de la Constitución de 1857, el 13 de noviembre de 1874, se alteró esencialmente la estructura del Poder Legislativo al depositarlo en un Congreso General que se dividiría en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. Esta reforma constitucional suprimió el sistema unicameral, sustituyéndolo por el sistema bicameral que aún prevalece hasta nuestros días, compuesto por la Cámara de Diputados y por la de Senadores. También sufrió reformas en la misma fecha citada el artículo 69 anteriormente transcrito, para quedar de la siguiente forma: El día penúltimo del primer período de se-

siones presentará el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior. Estas y aquél pasarán a una comisión de cinco representantes, nombrada en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar dichos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo.

Según la reforma de la misma fecha, el artículo 72, apartado A, fracción VI, ordenaba que era facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél.

“La atribución —afirma Tena Ramírez— de las dos facultades a una sola Cámara y la posibilidad de que esa única Cámara haga sospechosa o culpable la conducta del gobierno, al retardar o negar su aprobación a la cuenta anual, fueron razones que tuvo en cuenta Rabasa para objetar el sistema del 74 y que el Constituyente de Querétaro aceptó al encomendar el examen de la cuenta anual a las dos Cámaras.”

Continuando con la evolución histórica y legislativa de la cuenta pública enseguida se transcriben algunas consideraciones hechas por Luis Felipe Canudas Orezzo: “El 30 de mayo de 1881 el Presidente Manuel González promulgó la Ley sobre el Presupuesto y la Cuenta Pública de la Nación, que en sus artículos 3, 7, 18, 19 y 27 trata lo relativo a la misma cuenta pública, puesto que consagra que el Ejecutivo de la Unión tiene facultad para presentar, a la Cámara de Diputados,

los resultados de la cuenta del erario federal, a fin de que la examine dicha Cámara, mediante la concentración de las operaciones de sus libros y del estado comparativo que resumirá, comparándolos específicamente, los datos que constituyan la totalidad del movimiento del año y las obligaciones que resultan a cargo del mencionado erario (artículos 3 y 7).

“La misma Ley, en sus artículos 18 y 19, ordena que la Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados glosará la cuenta de la Tesorería que contendrá, en un sólo resumen, las cuentas transitorias que por cualquier circunstancia no estuvieren saldadas, a fin de que tanto la Cámara de Diputados como la Contaduría Mayor tengan conocimiento del importe de las responsabilidades por manejo de fondos federales y se haga el ajuste definitivo de las cuentas de los años anteriores, llamadas también cuentas transitorias.

“Finalmente: el artículo 27 de la Ley en cita, fija los límites y alcances del examen, por la Cámara de Diputados, de la cuenta anual de la Federación, estableciendo que dicho examen contendrá la determinación de si en la partida de ingresos están considerados todos los ramos que forman la Hacienda Pública, o si ha exigido prestaciones ilegales; si las sumas de los gastos hechos y responsabilidad contraídas están dentro de los límites fijados en el presupuesto de egresos y leyes posteriores para cada ramo y para cada partida, y, por último, si hay exactitud en los valores parciales y generales de la cuenta pública.

“Manifiesto es que durante el régimen constitucional instituido por la Constitución de

1857 y sus leyes reglamentarias (la del 30 de mayo de 1881, el Decreto que aprueba la cuenta pública del erario federal, no constituye una ley el examen de esa cuenta pública es una revisión formalmente legislativa entre el ingreso obtenido por la Nación en un ejercicio fiscal y el egreso realizado durante el propio ejercicio, sin que implique, el decreto de aprobación de dicha cuenta, aprobación alguna a las relaciones directas fiscales que se motiven entre el causante de un impuesto o de una contribución y la Hacienda Pública Federal o el Fisco de la Federación, a propósito de la satisfacción de obligaciones impositivas."

El Congreso Constituyente de 1917 conoció en sesión pública, el día 14 de enero del mismo año, el dictamen relativo al artículo 65 del Proyecto de Constitución que fuera presentado al Congreso Constituyente por el Primer Jefe don Venustiano Carranza en Querétaro, Qro., el 1o. de diciembre de 1916. Dicho artículo 65 textualmente expresaba: El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

- I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios, por acuerdo escrito del Presidente de la República;

- II. Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlos; y
- III. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presentaren, y resolver los demás asuntos que estuvieren pendientes.

El dictamen de este artículo 65 resultó exitoso habiéndose aprobado por unanimidad de 150 votos. Esta disposición conservó el mismo número de artículos en la Constitución de 1917, no siendo reformado o adicionado sino hasta el 3 de febrero de 1977.

Con la aprobación del mencionado artículo se reintegró al Congreso de la Unión la atribución de revisar la cuenta pública de la Nación, abandonándose la práctica constitucional de que esa revisión estuviera en la órbita exclusiva de la Cámara de Diputados. Adicionalmente, la revisión no sólo debería concretarse a investigar si las cantidades estaban o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino también debería comprender el examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos, con la fijación de las responsabilidades consiguientes en el caso de que no se comprobara debidamente la erogación de dichos gastos. El Congreso Constituyente de 1917 estableció en el artículo 73, fracción XXX, que el Congreso tendría la

facultad para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas. Esta fracción se convirtió en la número XXVIII según decreto publicado el 20 de agosto de 1928.

Finalmente, la Constitución sufrió reformas y adiciones el 1o. de diciembre de 1977, por decreto que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año. Los artículos 65 y 74 fueron reformados para quedar definitivamente como sigue, derogándose al mismo tiempo la fracción XXVIII del artículo 73:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto

a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

La Aprobación de la Cuenta Pública como Acto Político y Expresión de Equilibrio Entre los Poderes Federales

En el Derecho Constitucional mexicano es una innovación el hecho de que nuestra Ley fundamental haga referencia en su artículo 74 a la obligación de programar las actividades gubernamentales. Esto significa que la revisión de la cuenta pública forzosamente tendrá que hacerse en torno al presupuesto ejercido, analizando por una parte el gasto en su conjunto y por otra, el cumplimiento de los objetivos de los programas consignados en el presupuesto. El proyecto de presupuesto no podrá presentarse si no se desglosa en programas específicos para cada área de actividades de las instituciones del gobierno federal, incluyendo a los tres Poderes de la Unión. Con base en el artículo ya citado, podemos hablar de una cuenta programática y de una programación financiera que han adquirido categoría constitucional, situación que no acontecía en el caso del presupuesto tradicional. El examen de la cuenta pública tendrá también por objeto fincar las responsabilidades que, según las leyes respectivas, se deriven con motivo de las discrepancias que aparecieren entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto, o en el caso de que no existiera justificación en los gastos hechos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó en el año de 1970 la tesis de que la aprobación de la cuenta pública del Poder Ejecutivo de la Unión, hecha por el órgano legislativo constitucionalmente competente para hacer su revisión, no implica el reconocimiento de la legalidad del acto habido entre la administración pública y una persona física o moral. Tampoco significa una aprobación

de los actos verificados entre la Hacienda Pública Federal y un causante, sino únicamente que hay exactitud y están justificados los gastos realizados por el Poder Ejecutivo de la Federación.

Sin embargo, la revisión de la cuenta pública, anteriormente a cargo del Congreso y ahora de la Cámara de Diputados, no se limita a la comprobación de gastos y cumplimiento de los objetivos de los programas, ni a fincar las responsabilidades de acuerdo con la ley, si fuera necesario. No se puede limitar la participación de la Cámara de Diputados a un simple trámite de inspección contable y administrativa; esto sería reducir a la representación popular, para estos efectos, a un instrumento de auditoría, o a un juez sin fuerza jurídica en materia contable y administrativa. Indudablemente que la actuación de la Cámara, aun en dicho sentido, es de una trascendencia extraordinaria en el orden financiero, pero creemos que su participación tiene además otra misión. Fundamentalmente, la revisión de la cuenta pública constituye un auténtico acto político, realizado mediante un decreto que no reúne las características materiales de una ley, puesto que no crea una situación jurídica general impersonal y permanente.

La aprobación de la cuenta pública por los diputados es la expresión constitucional y política de un equilibrio que se mantiene en la incertidumbre y en el riesgo de no lograrse durante el transcurso del ejercicio presupuestario anual hasta el momento en que la Cámara convalida la actuación del Ejecutivo Federal, del Poder Judicial Federal y de las Cá-

maras del Congreso, por ser los tres poderes sujetos activos del gasto público. La revisión de la cuenta pública es *hacia afuera y hacia dentro*. Se convalidan actos de entes públicos extraños al y del propio ente revisor. En 1970 la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó que la revisión de la cuenta pública del Poder Ejecutivo de la Unión, por el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, constituía un decreto cuyo contenido se individualizaba en la confrontación y determinación del uso legal que hubiera hecho el Ejecutivo Federal de los ingresos obtenidos por la Nación, durante un año fiscal, mediante el examen de la exactitud y justificación de los gastos realizados por la administración pública. Creemos que la anterior ejecutoria no se ajustó ni se ajusta al contenido real de la cuenta pública. Si bien este documento lo presenta el Ejecutivo Federal, pues dentro de las atribuciones constitucionales de ese poder está manejar el presupuesto, además de que en la realidad la mayor parte del gasto lo eroga la administración pública federal, no podemos negar que también son sujetos del gasto público federal, no podemos negar que también son sujetos del gasto público los otros dos poderes, y que las asignaciones financieras para ellos se consignan en el mismo presupuesto y las cuentas se rinden en el mismo documento. Por estas razones, el documento de cuenta pública consigna la totalidad del gasto público de los tres poderes, a excepción del de algunas entidades de la administración pública paraestatal que no se encuentran bajo el control presupuestal.

El Documento de la Cuenta Pública que Presenta el Ejecutivo Federal

El artículo 74 fracción IV hace mención a la "cuenta pública del año anterior", sin especificar si se trata de la cuenta del ejercicio derivado del presupuesto de egresos de la Federación o del Departamento del Distrito Federal. Este artículo no aclara si se trata de un solo documento de cuenta pública, o si es necesario presentar dos documentos: uno derivado del ejercicio del presupuesto de egresos de la Federación y otro del ejercicio del presupuesto del Departamento del Distrito Federal.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria de la Constitución, hace mención en su artículo 32 fracción VIII, a la atribución de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de cuidar que sea llevada y consolidar la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y de elaborar la cuenta pública y de mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda. Este artículo tampoco resuelve la duda de si la Cámara de Diputados se avoca a la revisión de uno o de dos documentos de cuenta pública, aunque pudiéramos deducir que se trata de dos documentos por separado puesto que hace referencia a este documento después de haber mencionado en la fracción V del propio artículo 32, a los presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

La solución al problema lo da el artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, ley reglamentaria de la Constitución, que concretamente establece

que los estados financieros y demás información financiera presupuestal y contable que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación serán consolidados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que será responsable de formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a la consideración del Presidente de la República, para su presentación a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en los términos del artículo 74 constitucional, dentro de los diez primeros días de junio del año siguiente al que corresponda. Asimismo, el artículo 43 en cita dispone que el Departamento del Distrito Federal formulará su cuenta pública anual, la que se someterá al Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto,

para los fines señalados. Por su parte, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda señala en su primer artículo que dicha Contaduría, como órgano técnico de la Cámara de Diputados, revisará la cuenta pública del gobierno federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

Podemos concluir que si bien en la práctica se presentan dos documentos de cuenta pública, nuestro sistema constitucional actual entiende por cuenta pública al documento que presenta el Ejecutivo Federal para que sea revisado por la Cámara de Diputados, documento que contiene el ejercicio presupuestario a cargo del Ejecutivo Federal, y que comprende el gasto realizado por los tres Poderes de la Unión.

LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MODERNA (IV)*

Juan Bodino

Continuidad y Renovación de los Oficiales

Debido a que no hay cosa que provoque más cambios en las repúblicas, que remover con frecuencia a los magistrados, o bien perpetuarlos, será oportuno considerar esta cuestión por ser una de las más importantes y necesarias materias que forman la naturaleza del Estado y, por tanto, digna de ser tratada. No es mi propósito definirla, sino tocar solamente las causas que en una y otra tendencias se pueden encontrar, dejando la resolución a quienes más han penetrado en sus orígenes y consecuencias. Tampoco pretendo llevarla al extremo de animar a los que quisiesen cambiar las leyes ya establecidas, que los súbditos deben tener por buenas en cada República; ni deseo alterar el estado de las repúblicas establecidas, incluyendo a las creadas por un derecho de sucesión, por muchos años confirmadas.

Causas y efectos de la continuidad

La más importante razón que puede haber para instituir oficios anuales es que el primer y principal fin de toda República debe ser la virtud, y el propósito del verdadero legislador

hacer a los súbditos buenos y virtuosos. Para lograrlo, conviene poner a vista de todo el mundo los premios de la virtud, como blanco que todos se disputan. El honor es el precio y premio de la virtud, la cual no debe ni puede ser estimada con el contrapeso del interés; antes, al contrario, la virtud no tiene más enemigo capital que el provecho separado del honor. De este modo, si las designidades, oficios y cargos honrosos se sacan del acervo público para confinarlas en las cajas particulares de los más indignos, quienes los consiguen por favor o por dinero no se puede esperar que la virtud sea estimada, porque es muy difícil retornar los hombres a ella después que la ponen en venta. He aquí una de las primeras causas que ha de mover a los príncipes y legisladores a situar las dignidades, los oficios y otras recompensas de la virtud, a la vista de todo el mundo y repartirlos entre los súbditos según los méritos de cada uno; esto no se podrá hacer si los oficios son perpetuos.

Otro asunto es que el príncipe sabio debe extirpar las raíces y eliminar las simientes de las guerras civiles, para mantener a los súbditos en paz y amistad. Esto es de tal importancia, que muchos han pensado que es el único fin del buen legislador porque, aunque muchas veces hayan desterrado de las repúblicas la virtud por vivir con libertad y con exce-

* Este artículo comprende íntegramente los capítulos IV y V del libro IV de *Los seis libros de la República*, de Bodino; continúa el número anterior y concluye la serie.

so de placeres, con todo ello existe acuerdo en que no hay contagio más peligroso, para ellas, que la sedición civil, ya se lleva tras de sí la destrucción tanto de los buenos como de los malos. Así, la primera y principal causa de sedición es la desigualdad, en tanto que la igualdad es la madre que conserva la paz y la amistad. La igualdad no es otra cosa que la equidad natural que distribuye los premios, las dignidades, los honores y las cosas comunes entre todos los súbditos, del mejor modo posible. Hasta los salteadores y ladrones confiesan que no pueden vivir sin ella, si quieren conservar el compañerismo. Aquel que reparte, pues, los honores y oficios entre un número reducido de personas, como es forzoso si se han de otorgar en forma vitalicia, está atizando las llamas de los celos y las envidias de unos para con los otros, y el fuego de la peor sedición que puede haber en la República.

Cuando no hubiese más razones que las dos principales antes mencionadas, éstas deben bastar para que los oficios no se otorguen a perpetuidad, porque teniendo cada quien una parte, tendrá ocasión de vivir pacíficamente. Pero, además de estas razones, hay otros inconvenientes que no sólo anulan la unión de los súbditos y los verdaderos premios de la virtud, sino que también quedan abolidas las penas; en esto último hay mayor peligro que en los premios, porque el hombre sabio y honrado no espera otra recompensa de sus virtuosas acciones que la propia virtud, y esto no se puede decir del vicio ni de los viciosos. Por esta causa, las leyes divinas y humanas, desde la primera hasta la última, ninguna cosa han ordenado más estrictamente que el castigo de los malos. ¿Pero qué castigo se dará a quienes ostentan tanta grandeza, que apenas se les puede tocar? ¿Quién los acusará?

¿Quién los hará presos? ¿Quién los condenará? ¿Por ventura, sus compañeros? ¿Se cortarán los brazos a sí mismos? No serán tan mal mirados y, si los principales son acusados de latrocinios o robos. ¿cómo castigarán a los otros? Antes se les encenderá el rostro de vergüenza, y si alguno tuviera el atrevimiento de acusar o denunciar a cualquiera de estos dioses, pondría en peligro su vida si no verifica, con más claridad que la del sol, las maldades hechas en las tinieblas.

Aunque el delito haya sido comprobado y el magistrado culpado, encauzado y convencido, con todo ello la cláusula ordinaria: *frater noster est*, hasta para encubrir y enterrar todas las fealdades y malicias del más injusto magistrado que se pueda imaginar, y podrá ser que en cincuenta años no se ejecute a uno entre mil que lo hayan merecido. Pero si los magistrados son anuales, es evidente que el temor del juicio de residencia los mantendrá en incertidumbre y temblarán cuantas veces oigan la amenaza que hicieron los tribunos del pueblo a Manlio: *Privatum rationem rerum abse gestarum redditurum, quoniam consul nolisset*. Qué cosa más hilarante se podrá ver, cuando quienes han tenido el manejo de la justicia, las rentas y cargos públicos, después de haberse desnudado de la ropa magistral, acudan como particulares a dar cuenta de sus actos. Por esta razón, Plutarco alabó tanto la costumbre de los antiguos romanos cuando incitaban a los jóvenes para que acusasen a los que habían desempeñado mal sus cargos, siguiéndolos como los alanos lo hacían con lobos y animales salvajes. Con esto no sólo eran castigados los actos reprobables; por una cierta emulación, cada uno procuraba realizarlos bien. En la misma forma, los que acusaban a otros eran tan escu-

driñados en su vida y gobierno, que se veían impulsados a vivir limpiamente.

Todo esto cesa cuando los oficios son vitalicios. Por esto, el emperador Claudio reestableció la antigua ley que prohibía a una persona tener dos oficios y perpetuarse en ellos, para que las injusticias por causa de la autoridad y permanencia no quedasen sin castigo.

Sin respeto a la ley, los malos ministros se ayudarán y encubrirán, fortaleciéndose, de manera tal que será imposible sacar fruto de la justicia. Esta fue la causa por la cual Aníbal instó al pueblo de Cartago para que estableciera jueces anuales, antes vitalicios, ejecutándose con aprobación general del pueblo porque veían imposible castigarlos debido a que la acusación a uno daba a todos los jueces por enemigos, porque eran magistrados perpetuos y generalmente estaban emparentados; no se puede esperar castigo y justicia cuando se tiene que ejercer sobre ellos y, si se trata de acusar a alguno, por la misma razón se ha de acusar a toda una audiencia. Como se ha visto recientemente, por una diferencia entre dos jueces fueron acusados cincuenta jueces de una parentela y cincuenta y dos de otra, dentro del mismo tribunal. También esta fue la causa por la cual la dieta del país de Languedoc, dada en Montpellier en el año de mil quinientos cincuenta y seis, estando el autor presente, dio instrucciones a Juan Durando, síndico del país, de proponer al rey que ordenara que los parientes cercanos y de afinidad no fueran admitidos en el consejo ni en la audiencia; cuatro años después se hizo la misma proposición al rey, por parte de los estados de Francia reunidos en Orleans. Es imposible remediar esto, en tanto los oficios sean perpetuos.

Hace doscientos cincuenta años que el rey Carlos V y, antes que él, Felipe *el Bello*, ordenó que nadie fuera nombrado juez del lugar donde hubiese nacido. Marco Aurelio creó una ley para que nadie pudiera ser gobernador de su país, y esto fue tan útil, que después comprendió a los consejeros y asesores de los gobernadores de provincias. Igualmente, en España y en la mayor parte de las ciudades de Italia, el juez ordinario es forastero. Lo mismo demandaron los embajadores de Moscú en la Dieta de Polonia. Sin remitirnos a los edictos de los emperadores romanos, encontramos en los *Comentarios* de César que los antiguos galos, especialmente los de Auton, tenían una ley inviolable: los magistrados eran estrictamente anuales, dos miembros de la misma familia no podrán ser senadores y un pariente no podía sustituir a otro en una magistratura, si éste estuviera vivo. También estaba prohibido que un familiar sustituyera a otro como senador, si éste aún viviera.

Con todo esto, si es cierto que la conservación del bien público es la tarea más importante de todos los súbditos en general y de cada uno en particular, ¿qué preocupación, qué interés por el bien público tendrán quienes no participan en él? Aquellos que son excluidos y que ven el poder de unos pocos perpetuados en los oficios, ¿cómo cuidarán de lo que no les toca, ni poco ni mucho? Y si algún hombre valeroso quiere decir, quiera hacer, quiera emprender alguna cosa en beneficio público estando privado de oficio, ¿quién le escucharía? ¿quién le sufrirá? ¿quién le hará un favor? Así, se observa que el bien público es abandonado en provecho del negocio particular y, si la burla fuera insuficiente, los oficios se pondrían en manos de otros más celosos del bien general si las dignidades y los

cargos no dieran por seguro los provechos personales. Oh! cuán dichosos serían los súbditos, y la República mucho más, si después de haber gozado cada uno, en su grado y conforme a su calidad, de la dignidad, y enseñada la verdadera prudencia en el ejercer negocios, se retirasen a estudiar en la contemplación de las cosas naturales y divinas; es cierto que la nutrición de toda sabiduría y piedad es la contemplación que, los hombres implicados en los negocios, nunca han gustado aunque es el fin, el corolario y la perfección de la felicidad humana.

También hay otro inconveniente en otorgar las dignidades vitaliciamente, y consiste en que pocos hombres lo quieren abrazar todo, y se adueñan de muchos oficios, como antiguamente se permitía en Cartago, y Platón, en sus *Leyes*, lo reprueba; en toda República bien ordenada esto es prohibido. Pero la ambición de los hombres excede sobre toda prohibición y, cuanto más indignos son, arden más en ambición, como el estómago enfermo que está siempre más deseoso del alimento que el que fácilmente puede digerir; a tales hombres es de muerte declinar y aceptar dignidad inferior: sólo desean subir más y más. La Señoría de Venecia, por satisfacer en parte la ambición de los súbditos, ha establecido que se permita rehusar el oficio menor frente al mayor, esta es una ordenanza perniciosa, porque es como si las dignidades y oficios se pudieran medir al gusto de la ambición de los súbditos y no del bien público. Es, así, dañino perpetuar los oficios para apacentar el apetito de los ambiciosos, porque existe el peligro que, si ellos quieren reventar en la mesa de la ambición antes de transigir, los que están hambrientos les digan: "retiraos", y si no lo hacen, los desarraiguen por la fuerza con el peligro de perturbar la paz de la República.

En las dietas que se hacían en Roma había ciertos puentes estrechos por donde se pasaba para ir a votar y, por el aprieto que había, se advertía a los hombres de sesenta años de edad que se retirasen de los puentes para no ser ofendidos por el tumulto, pero nunca con el ánimo de ser echados del río como algunos lo han pensado. Sería mejor para quienes han gozado pacíficamente de las magistraturas, retirarse con tibieza de los lugares altos, que esperar a ser echados con violencia, pues no hay caída más deleznable que la de los lugares del honor, y lo peor es que muchas veces quienes caen arrastran tras sí la pérdida de la República. Mario, habiendo pasado por todos los grados honrosos y sido seis veces investido del consulado, cosa nunca antes alcanzada por ningún romano, no contento con esto, quiso despojar a Sila del cargo de combatir a Mitridates, que le había tocado en suerte. Aunque se hallaba quebrantado por la vejez, Mario trató de conseguir el séptimo consulado y perpetuarlo en su persona, advertido Sila que su cargo había sido otorgado a Mario, regresó a Roma con sus seguidores e hizo tan cruel y sistemática carnicería que tanto Italia como España quedaron lastimadas y el Estado popular convertido en gran tiranía. Por una causa similar, trescientos años antes, el Estado popular se vio dividido en partidos y convertido en oligarquía, no debido a que los oficios se diesen vitaliciamente, sino sólo porque diez diputados pretendieron, transcurridos los dos años de su cargo, permanecer un tercero y perpetuar lo que tenían en comisión mediante la fuerza o las armas, asunto posible si no se hubiera dado un remedio inmediato.

Estas causas transformaron a los Estados populares en monarquías, al haber dado los cargos y oficios por más tiempo del ordinario.

Así ocurrió con Pisítrato en Atenas, Pidón en la ciudad de Argo, Cipselo en Corinto, Dionisio en Siracusa, Panecio en Leoncia y Falarido en Jonia. Previendo esto, el dictador Emilio Mamercio presentó al pueblo una petición, que después tuvo vigor de ley, por la cual fue ordenado que la censura, de allí en adelante, expirase a los dieciocho meses, siendo que antes solía durar cinco años; al día siguiente renunció a la dictadura sin quererla continuar más de un día, alegando esta razón: *Ut sciatís quam mihi diuturna imperia non placeant*. Por este motivo, con base en la ley Cornelia publicada a petición de un tribuno, no se permitía solicitar un mismo oficio más de una vez en diez años y poco faltó para que el tribuno Gavínio fuese asesinado por los senadores, por haber hecho conceder a Pompeyo el cargo de la guerra contra los piratas por cinco años. La razón que daba para que se considerara peligroso otorgar los oficios importantes por largo tiempo, era que es natural del hombre despreciar a los demás y no aceptar vivir en obediencia después de ejercer el mando. Puede ser que éste haya sido uno de los mejores medios para conservar el Estado de asirios y persas, en los que cambiaban todos los años a los capitanes y los lugartenientes. ¿Cómo se podrá evitar que los hijos no se quejen, si no son guardados en la posesión de los oficios que sus padres y abuelos han tenido? Como se ha visto en los condestables de Campaña en Normandía y Bretaña, en los mariscales de la Fe, en los grandes camarlangos y en otros más, hasta los sargentos enfeudados en Normandía, como he dicho más arriba,* especialmente en Angieu, Turaina y Mayne, la casa de la Rocha hubiera hecho hereditarios los oficios prebostes y senescales si Luis IX no lo hubiera revocado,

convertidos en reemplazables y sujetos a juicio de residencia por ordenanza hecha el año de 1256.

No ocurrió lo mismo con los principados, ducados, marquesados y condados, que fueron perpetuados por quienes en principio los tenían en cargo de comisión. No hay casi lugar en toda Europa, salvo Inglaterra, donde estas dignidades no sean hoy día hereditarias, de modo tal que la autoridad de mandar y la impartición de la justicia ha caído en mujeres y niños por derecho de sucesión. La cosa pública se ha hecho privada y a sido vendida al mejor postor, reduciéndose a la forma de patrimonio, y dando ocasión a mercadear más libremente los grados y oficios; por leyes y costumbres, la justicia sagrada ha caído en manos de los postreros encarecedores. De este inconveniente ha nacido la costumbre de perpetuar los cargos, ya que se haría en perjuicio al mercader por quitarle el oficio y no devolverle el dinero que dio por él.

Estos son los peligros y engaños, encadenados entre sí, que derivan de haber querido perpetuar las dignidades y los oficios. Además de las razones señaladas, tenemos la autoridad de los grandes legisladores, filósofos, jurisconsultos, así como el ejemplo de las antiguas repúblicas, especialmente las de los atenienses, romanos y celtas, que tuvieron gran florecimiento, y hoy día las hay en muchos lugares de Italia, Suiza y Alemania, donde se otorgan los oficios cada seis meses y, en otras, cada dos. Tomás Moro, canciller de Inglaterra, en su *República*, propone que todos los oficios sean anuales para evitar los inconvenientes que se ha mencionado.

* En el número III de esta serie (Nota del Editor)

El gobierno de la ciudad de Victoria

Deseo que se me permita, antes de concluir con los oficios anuales, tocar sumariamente la forma de gobierno que existe en la ciudad de Victoria, mi patria natural (o *Matria* como dicen los candiotes), capital de la provincia de Alava. Todos los oficios del gobierno son anuales y el gobierno es puramente aristocrático. Hay un alcalde mayor, dos regidores, un procurador general, un alguacil mayor y doce consejeros, que se llaman diputados; todos ingresan al ayuntamiento tres veces a la semana y en él se ordenan y resuelven las cosas públicas y políticas, porque las de justicia son reservadas al alcalde mayor. Los dos regidores tienen autoridad de fijar precios a las provisiones, cada uno por semana, visitar las boticas y castigar a los que defraudan con sus oficios. El procurador general es el fiscal de las cosas que van contra el bien público. Aunque el alguacil mayor puede entrar al ayuntamiento, es con el permiso y sin derecho de voto consultivo o deliberativo, es simple ejecutor de los mandatos y órdenes del alcalde mayor.

La ciudad y toda la jurisdicción que tiene sobre la provincia de Alava, se gobierna por estas dieciséis personas. La forma de la elección es esta: el día de San Miguel, en la iglesia parroquial del mismo Arcángel, se reúne el ayuntamiento poco después de haber amanecido y, oído misa rezada, el procurador general hace un juramento en el libro misal en manos del sacerdote. Allí toma por nuevo nombre el de esledor de esledores y nombra cuatro personajes de los más calificados y principales de la ciudad, a los cuales llama esledores. Estos cuatro esledores juran en la forma propia de elegir personas beneméritas y luego se separa uno del otro en la iglesia, sin poderse hablar.

Allí les dan papel y tinta, y escribe cada uno el nombre de aquel que se señale para alcalde, en otros dos papeles los nombres de dos regidores, en otro el del procurador general y, por último, el del alguacil mayor. Hecho ésto, comienza la procesión, misa mayor y sermón, y acabado el oficio divino, se sienta el ayuntamiento, en orden, en la capilla mayor, puesta una tabla delante cubierta de terciopelo y en ella un cántaro de plata. El alcalde mayor hace llamar a los cuatro esledores y cada uno pone en el cántaro un papel bien plegado. Llaman a cualquier niño de los que allí se hallan, mete el brazo y saca sólo un papel; el nombrado en él, es el alcalde. Los esledores vuelven a poner dos papeles cada uno, que son ocho, y los dos primeros que salen son regidores. Por la misma orden eligen al procurador general y al alguacil mayor. Los doce diputados son nombrados por el ayuntamiento, sacándolos por barrios, para que en todas las calles haya quien mire por la vecindad y cómo vive cada uno.

Al día siguiente entran en posesión de sus oficios en misa mayor. Todos han de ser casados o haberlo sido. Nadie puede tener el cargo dos años continuos, sin que haya un año intermedio. No puede tener oficio público ni beneficio eclesiástico en la ciudad quien no sea noble y limpio de raza, confeso o penitenciado, ni ha de haber sospecha de que lo sea. Esto se mira con mucho cuidado. Hay diez escribanos de número que es, y antiguamente ha sido, la gente más noble y más calificada, y siempre han tenido los mayores oficios del gobierno. Se eligen por oposición y el que tiene más votos de los del ayuntamiento se lo lleva pero, antes de tomar posesión, hace nueva prueba de limpieza y nobleza.

Es verdad que no ejercitan el oficio sino tres o cuatro, los más inclinados a papeles. En el gobierno de la ciudad, particularmente en lo que toca a la justicia, se procede con tanta pureza y limpieza que no hay de quién se sospeche corrupción ni desviación. No recuerdo que en mi tiempo haya habido juez de residencia y el primero que fuera, entiendo que hallará poco de qué tratar y volverá edificado de ver un ejemplo de entereza y virtud, que puede ser imitado por todos los tribunales de justicia. Además de estos oficios, hay uno que es diputado y capitán general de la provincia de Alava, para el asunto de la *Hermandad*. Ha de ser natural de la ciudad y dura tres años; se elige por votos de la ciudad y de la provincia; es un cargo independiente y tiene su propio consejo, que se llama junta, y quien lo ejerza ha de tener las calidades de limpieza y nobleza que para entrar en el ayuntamiento se requieren. Si los oficios fuesen perpetuos, creo que no habría tanto cuidado en el gobierno.

Causas y efectos de la renovación

Por otra parte, se puede sostener que es más conveniente, para el bien público, hacer los oficios y las dignidades perpetuas, porque, en caso contrario, es necesario abandonar el cargo antes que el hombre esté debidamente informado de lo que tiene que hacer y, cuando apenas comienza a entender el objeto de su oficio, le toca la hora de retirarse y ceder el puesto a otro totalmente inexperto, de suerte que la República siempre estará en manos de personas incapaces.

Mas pongamos el caso que los recién llegados fuesen capaces y diestros en sus cargos, con todo esto, los escasos días del año, abundante en fiestas y solemnidades públicas, trae

consigo grandes desventajas para la renovación de los oficiales, porque los negocios públicos y particulares quedarían sin resolver, las guerras comenzadas sin resolución, los pleitos y disputas suspendidos, las penas y castigos diferidos y las acusaciones olvidadas. Tenemos un millón de ejemplos en la historia de los griegos y latinos, que tenían oficios anuales, en los que se encuentra que los magistrados y capitanes generales, habiéndoles dado cargo de formar y concluir la guerra, luego se les revocaba y quedaba todo confuso o incumplido. Así ocurrió cuando se trató de enviar un sucesor de Escipión *el Africano*: el pueblo, el Senado y los magistrados se encontraron confundidos e inconformes, y fue una novedad el tomar juramento al Senado. Cuando Escipión supo que, por medio del decreto del Senado, uno de los cónsules le había de suceder, de inmediato concertó la paz —y se alabó de ello—, dando más ventajas al enemigo de lo que hubiera hecho, si no temiera que el sucesor le despojara del honor de la victoria. La guerra contra Mitrídates duró veinte años más por la variedad y cambios continuos de sucesores, en tanto que el enemigo se iba refrescando y fortaleciendo; algunas veces, a punto de dar batalla, llegaba la hora que el capitán general debía dejar el cargo y la empresa.

Lo mismo ocurrió con los capitanes Epaminondas y Pelópidas, para quienes los cargos expiraban a la misma hora que tocaban las trompetas para dar la batalla a los enemigos, pero, sabiendo ellos que su República se perdía si no presentaban frente, dando ventaja al enemigo, dieron la batalla y consiguieron una importante victoria que salvó a sus confederados y salvaguardó el Estado de los tebanos. Sin embargo, regresando victoriosos, en lugar de ser gratificados, fueron acusados de lesa ma-

jestad por haber pasado el término limitado y se les formó proceso para ser condenados a muerte por los diputados nombrados para ello; empero, el pueblo los perdonó. ¿Cuántas plazas fuertes han sido tomadas por haber cambiado a los castellanos?, ¿cuántas ciudades se han rendido por la inexperiencia de los gobernadores, con el mero asomo de los enemigos?

Hay otra razón para que las dignidades y oficios no sean mudables, y es la que Tiberio tenía siempre a flor de boca, cuando alguien se quejaba de haber sido el primero en instituir oficios a largo plazo; decía que los que estaban satisfechos de la sangre del pueblo, como sanguijuelas le dejasen tranquilo, y no que los nuevos oficiales hambrientos, sin discreción ni respeto acabasen por roer los huesos, chupar la médula que había quedado de los súbditos. Esta es, a mi parecer, una de las razones más importantes: *neo enim parcit populis regnum breve*, como dice un autor antiguo. Tiberio hablaba del tiempo en que los oficios se otorgaban y no se vendían, eran solicitados y no comprados, reservados para los buenos y no entregados a los más viciosos a precio de dinero; y, con mayor razón, el parecer de Tiberio debe tener lugar en las repúblicas donde las dignidades y oficios son vendidos a los que más ofrecen, porque se ha de presumir, decía el emperador Alejandro y, después de él, Luis XII, que los mercaderes de oficio venderán a menudeo y a precio elevado, lo que han comprado a mayoreo.

Pero, además de esto, ¿cómo es posible que alguien mande con la autoridad que conviene a un magistrado, si después se le ha de ver como un cero, sin autoridad ni respeto? ¿qué súbdito lo respetará? ¿quién le temerá?

Por el contrario, si el oficio es perpetuo, se asegurará y podrá mandar con dignidad, resistirá a los malos, será amparo de los buenos, castigará los agravios de los afligidos, se opondrá sin miedo a la violencia de los tiranos y no tendrá temor de que lo despojen del oficio, por no existir el por qué.

Muchos príncipes se han detenido atónitos frente a la constancia y firmeza de los magistrados, que con no tener de qué reprenderlos, tiemblan ante el atrevimiento de privarlos del cargo por temor a la alteración y disgusto de los súbditos, entre los cuales la justicia y el resplandor de la virtud siempre han sido tenidos en veneración. Finalmente, si se deben tener oficiales y ministros sabios, inteligentes, prudentes y experimentados en los cargos que se les otorgan, es bueno procurar que sean permanentes porque es imposible que los nuevos se hagan diestros el primer año en sus cargos, ya sea para guiar a los súbditos a la guerra, ya para mantenerles en paz, en el ministerio de la justicia o en el manejo de la Hacienda y las rentas públicas.

Así como la destrucción de las familias procede generalmente de los criados nuevos, así la declinación de las repúblicas nace de los nuevos oficiales y ministros, que traen nuevos consejos, nuevos proyectos, nuevas leyes, nuevas costumbres, nuevos edictos, nuevo estilo, nuevos juicios, nuevos modos, nuevo cambio de todas las cosas, teniendo en menosprecio las costumbres y las leyes antiguas. Esto se observa en las repúblicas de los antiguos griegos y romanos, donde apenas eran establecidos los nuevos magistrados cuando se intentaban nuevas intenciones de leyes, cuya finalidad consiste en hacer notar, sin tener en consideración que fuesen de pro-

vecho o daño. Sin embargo, no hay para qué usar tantos argumentos para mostrar claramente que los magistrados y oficiales debieran ser permanentes, pues existe la ley de Dios que, como no está tan atada a los lugares y a las personas, se puede tomar ejemplo de ella: no se encuentra que los magistrados y oficiales establecidos por la ley de Dios hayan sido anuales, que los que eran proveídos para cargos y grados honrosos fuesen desposeídos para dar lugar a otros nuevos, y que se concediera a la ambición lo que es propio de la virtud.

Platón, príncipe de los filósofos, quiso que los oficiales fuesen perpetuos. Finalmente, se ve que la autoridad divina está fundada en razón y, la una y la otra, están confirmadas por la experiencia, no de pequeñas repúblicas, sino de las más grandes y florecientes monarquías que hay y existen en el mundo como son: las de los asirios, persas, egipcios, partos, etíopes, turcos, tártaros, moscovitas, polacos, alemanes, franceses, daneses, suecos, ingleses, escoceses, italianos y españoles. La excepción son algunas repúblicas, que siempre enfrentan rivalidades por causa de los oficios. Pero no se puede pensar que tantos pueblos hayan tenido falta de fuego natural, de juicio, de razón, de experiencia, pues sus Estados han sido gobernados sabiamente y han florecido largo tiempo.

Estas son las razones que, de una parte y la otra, podrían mover a unos a instituir magistrados anuales. No hay entendimiento tan agudo que a primera vista no se sienta confundido, si no examina con certeza las razones de una parte y no escucha los argumentos de la otra; por esto he querido exponer a ojos de todos las razones de ambas partes.

Combinación de la continuidad y el cambio

Hay dos errores notables que a menudo ocurren en las acciones humanas, sea por establecer e instituir, sea por mantener y asegurar las repúblicas, familias y compañías de los hombres, y en ellos se han visto titubear a los más hermosos espíritus. Uno es mirar muy de cerca los inconvenientes de una ley, sin penetrar en el beneficio que se sigue de ella. El otro es correr de un extremo vicioso a otro extremo, sin detenerse en el medio; es huir del agua para arrojarse al fuego. Platón ha querido que los magistrados sean permanentes, he aquí un extremo. Su discípulo Aristóteles, huyendo de tal error, ha corrido al otro extremo y alega que la perpetuidad enciende fuego de la sedición en la República. Sin embargo, ni uno ni otro han hecho una distinción de las repúblicas, que es el punto del cual depende la resolución de esta cuestión.

Hemos visto, en nuestros días, a uno de los mayores personajes del reino de Francia, el primero de ropa larga, abrazar la opinión de Aristóteles y animarse con todas sus fuerzas a cambiar todos los oficios en comisiones, no tenía otra cosa en la boca, sin hacer distinción alguna en qué forma de República esta mudanza es conveniente. Es cosa cierta que repúblicas contrarias se deben gobernar con medios contrarios y que las reglas que son especiales para mantener los Estados populares sólo servirían para destruir las monarquías.

Los Estados populares se mantienen con los continuos cambios de los oficios, para que cada uno, según su calidad, participe de los cargos en la misma forma que participa de la suprema autoridad. La equidad, que preserva el Estado popular, está mejor garantizada por

la sucesión anual de los magistrados, pues la costumbre de mandar mucho tiempo puede inducir el apetito del señorío. Pero, en la monarquía, los súbditos no pueden, ya que no participan en la suprema autoridad, ser incitados a la ambición y basta que aprendan a obedecer a su príncipe, mayormente si la monarquía es señorial o tiránica, pues en la primera los súbditos son esclavos naturales del señor y en la segunda son esclavos del tirano por fuerza; sería imposible al monarca señorial y al tirano conservar sus Estados si diesen a los súbditos autoridad de mandar sucesivamente. Por esto, los tiranos, que no son menos aborrecidos y temidos por los súbditos, de lo que ellos los aborrecen y temen, teniendo poca o ninguna confianza en ellos, se valen de extranjeros y de cierto número de súbditos, que son tenidos por más leales y fieles, y les dan la guardia de su persona, sus estados, sus fuerzas y sus bienes; así ocurre porque desconfían de los suyos, no desean acostumarlos al disfrute del mandar por temor a no inspirar en ellos el deseo de deponerlos, ocupando su lugar, por ambición o por agrado a su pueblo. El monarca señorial, a quien los súbditos obedecen de mejor gana, como esclavos naturales, no tiene tanto afán en la elección de los oficiales como el tirano que no es obedecido sino por fuerza y no consiente que los oficios sean perpetuos sino a su gusto, por el tiempo que le place y en las personas que quiere, sin ley ni ordenación alguna.

El monarca real, que trata a sus súbditos como el buen padre de familia a sus hijos, aunque no está más sujeto a las leyes humanas que los otros monarcas, con todo eso creará leyes y ordenanzas para la institución y destitución de los oficiales, a fin de que, observándolas, se de participación en los honores y

premios, no a todos sin discreción, sino a los que lo merecieron, teniendo más respeto a la experiencia y la virtud que al favor de quienes le son recomendados. Con todo esto, el justo medio, loable en todas las cosas, será guardada por él, de suerte que nombrará a muchos oficiales permanentes, algunos removibles cada tres años y anualmente, particularmente los presidentes de los Consejos de Justicia y de Hacienda, así como los gobernadores de provincias que, de otro modo, nunca serán castigados de sus errores. Hará también partícipes de los oficios a los ricos y a los nobles, aunque no tengan tanta experiencia como los pobres y plebeyos, para evitar disgustos y sediciones, advirtiendo que quienes no sean suficientemente capaces serán acompañados de personas hábiles en el ministerio y que puedan suplir sus deficiencias. En caso de necesidad, el monarca nunca estará tan asido a sus propias leyes para no poder remover de la perpetuidad del oficio a quienes juzgue incapaces para el cargo que ejercen, sea por flaqueza del espíritu o del cuerpo, sea por haber errado en la elección; incluso, para cubrir la vergüenza de quienes fueren incapaces, les dará algún entretenimiento honesto que les entretenga, como hizo Augusto con gran número de senadores que, por este medio, fueron privados bondadosamente. El monarca nombrará comisarios que sirvan a sus cargos, dejando para los oficiales propietarios el título y los privilegios.

Para que la justicia, que es el fundamento principal del Estado, sea impartida santamente, ordenará que sea dada en perpetuidad a los cuerpos y colegios, principalmente cuando se trate de jurisdicción en última instancia, sea en lo civil o en lo criminal. En esta forma se logrará que los jueces tengan mayor experiencia en oír las opiniones y pareceres de muchos, por el largo ejercicio en su función, como

también para moderar su autoridad, de la que abusarán menos de este modo, a la vez que serán más difícilmente corruptibles. Es más difícil tragar mucha agua que poca.

Muchas veces un buen y virtuoso juez regirá a toda una junta y romperá las rivalidades y conjuras entre los jueces sobornados; y aunque fueran hombres de bien, no siempre pueden conocer la verdad por estar ofuscados por los calumniadores y sabotadores de los procesos, tales como abogados y procuradores. Yo soy testigo que un solo juez hizo cambiar la opinión de toda una compañía que había determinado y decretado ejecutar a una mujer inocente y, con sólidas razones, hizo que la absolviesen; ciertamente merece que le nombremos: se trata del oidor Potier, señor de Biancomenile, que ha dejado a la República dos hijos, uno maestro de memoriales y otro secretario de la Hacienda, y que no desmerecen la virtud de su padre.

La experiencia de muchos años no ha dado a entender que los pareceres verbales comunicados entre los jueces, resultan de mejor juicio y determinación que los que se dan por escrito. Aristóteles y Ascanio Pediano señalan la diferencia entre estas dos maneras de juzgar: *cum universi iudices constituunt, aut singuli sententiam ferunt*, diferencia que Carlo Cigenio, precisamente, entendió al contrario. Esta es la causa de que la justicia en Asia y Africa no sea tan entera como la de Europa: allá no hay más que un juez, cuando más, en una ciudad o jurisdicción; en el gran Cairo de Egipto hay cuatro jueces que tienen diversas jurisdicciones independientes y cada uno tiene muchos lugartenientes que juzgan por separado, en tanto que las apelaciones van al primer

juez, presidente de los cuatro, que las determina de manera personal. No hay mucha dificultad en granjear al juez de apelación, a quien se favorece más y mayormente. Sin embargo, están a discreción de los cadilesquieres, que las pueden nombrar o remover con toda libertad por el tiempo que place al gran señor.

Se señaló que el monarca real no hará a todos los oficiales perpetuos, ni a todos los oficiales anuales, porque no es bueno cambiar a los oficiales menores, como notarios, sargentos, porteros y otros similares, quienes, no teniendo autoridad de mando, no pueden dañar al Estado; además, por la experiencia en sus oficios, que se adquiere por el ejercicio continuado, es conveniente que sean permanentes. Otro tanto se puede decir de los magistrados inferiores, que están sujetos al control de los mayores, y, en cuanto a los que sólo reconocen la autoridad del príncipe supremo, sea en el ramo de las armas, la justicia, la hacienda, mucho será si el príncipe los mantiene uno, dos o, cuando más, tres años, dando después paso al juicio de residencia para que los malos tiemblen por temor del rigor de la visita.

Para que la renovación de los oficiales no se haga al mismo tiempo, porque toda mutación violenta es peligrosa, y para que los negocios públicos no sean interrumpidos, la mudanza de los magistrados que están organizados en cuerpos y colegios se hará gradualmente, en sucesión ordenada, como en la República de Ragusa, donde, aunque el Senado es perpetuo, los senadores, que también son jueces supremos, no permanecen más de un año en el oficio; los magistrados no se reemplazan al mismo tiempo, sino por sucesión y casi insensiblemente, y, después de haber estado al-

gún tiempo suspendidos, regresan más frescos a los mismos cargos. Generalmente, en toda República, una regla es ejercida casi sin excepción: que los oficiales permanentes no tengan autoridad de mando alguna o que esta sea mínima; pero, si la autoridad es mínima, se da en colegio. A quienes se les otorgue gran autoridad, el tiempo será breve, pocos meses o años, y estará limitada por la ley.

Por este medio cesarán las dificultades que nacen de las aceleradas mutaciones de los magistrados. Y, para el curso normal de los negocios públicos, no se habrá de tener que la República quede sin magistrados, como la nave sin piloto. Ocurría frecuentemente en Roma que, por las diferencias entre los magistrados, ellos se obstaculizaban entre sí o ingresaban todos a la vez el mismo día y salían juntos al mismo tiempo; esto no debe ocurrir hoy día. No hay que temer que los ruines, que fueron elevados a los más altos grados del honor, merced al dinero y los favores, lo mismo que los ignorantes, se apoderen de los cargos; los que hayan tenido oficios después de haber reposado algunos años, regresarán más experimentados. Querer que cada uno de los súbditos sea consejero de Estado o juez, conforme a su calidad, además de muchos inconvenientes que podía crear, requeriría que hubiese alhóndigas de hombres sabios, virtuosos, doctos y experimentados. Haciéndose lo que hemos dicho, se evitarán muchos errores y los súbditos no tendrán de qué quejarse, porque los premios de los honores serán puestos a vista de todos, como blancos, donde muchos son los que tiran y pocos los que aciertan y, cuanto menor fuera el número de los oficiales y de las recompensas, tanto serán más estimados y más deseados, sabiéndose que cada uno será llamado por su virtud. No

habrá causas para la sedición, pues nadie quedará excluido del mérito y del premio de su valor y capacidad y, si necesidad hubiera, se empleará el juicio de residencia en forma de comisión, como la época de Luis IX y de Felipe *el Bello*, en 1302 y 1303, para castigar a los oficiales.

Cierto es que surgirán muchas dificultades, y añadiré, muchas más; pero no es una razón los inconvenientes de una ley sean antepuestos a las utilidades de ella, porque no hay ley tan buena, decía Catón Censorino, que no tenga incomodidades: basta que el bien que pueda resultar de ella sea evidentemente mayor que el daño que se pueda temer. Hay príncipes tan mal aconsejados, que muchas veces anulan una buena ley por los inconvenientes que han encontrado. A este propósito no traeré sino el ejemplo de Luis XI, quien, siendo coronado, despidió al mismo tiempo a todos los antiguos criados de su padre, provocando que ellos le resistieran de tal manera que estuvo muy cerca de renunciar al Estado o perderle, como después lo confesó; con el temor de que su hijo no cayera en tan desastroso error, le mandó no cambiar a los criados en funciones y, no contento de esto, declaró por expresa ordenanza que todos los oficiales fuesen permanentes y que los que estuviesen ya nombrados no los pudieran remover, sino por consentimiento, muerte o delito. En otro edicto, en apoyo del primero, publicado el 20 de septiembre de 1482, se dice que la remoción de los oficiales delincuentes no tiene lugar si, primero, el delito no es justificado por sentencia; Luis XI deseaba que este edicto tuviera vigencia tanto en su reinado como en el de su hijo y, aunque no podía atar las manos al sucesor, con todo eso la ordenanza fue guardada inviolablemente.

Aunque la antigua cláusula, *en tanto que fuere nuestra voluntad*, haya quedado en las patentes de los oficios, ello no obliga permanentemente, como dice el jurisconsulto Alejandro. Antes, al contrario, la cláusula del derecho contiene la incertidumbre del tiempo, si no hay una ordenanza opuesta; y, aunque reinando Felipe *el Bello* en el año de 1302 trató de disipar esta duda, la cosa quedó indecisa. Que Felipe de Valoes haya revocado a los comisarios y ordenado que de allí en adelante los oficios reales fuesen perpetuos, señala muy claro que antes eran mudables a beneplácito de los reyes, aunque los oficiales no hubieran cometido delito. Uno de los mayores reconocimientos que se hace al rey Roberto, es que nunca destituyó oficial alguno si no hubiese causa manifiesta.

Podría parecer a alguien que, si la cláusula tuviera lugar, los magistrados la pasarían mejor en sus cargos con esperanza de perpetuarse, procediendo de bien en mejor, guardándose de errar por temor de ser destituidos. Yo reconoceré esto en una monarquía señorial bien ordenada, mas el peligro sería grande si se hiciese esta fisura en el dominio de un príncipe cercado de lisonjeros y corsarios, porque no habría hombre virtuoso que pudiera ocupar parte de los oficios. Además, la monarquía real debe ser gobernada hasta el punto en que la ley se pueda extender. Los súbditos de la monarquía señorial, como esclavos naturales, adoran la majestad de su príncipe y tienen su voluntad por ley natural; pero, en la monarquía real, donde los súbditos tienen la calidad de hijos, conviene ordenar las cosas lo más legal que se pueda, porque si el rey, sin causa, destituye del oficio a uno y no a otro, el desposeído se considerará injuriado y se sentirá descontento con su rey, quien debe ser amado

por sus súbditos, y, para no incurrir en esto, habrá de procurar evitar toda ocasión al desdén, lo cual se hará dejando la disposición de todas las cosas a las leyes y ordenanzas.

El doctor Budeo, quien fue de la opinión de que los oficios y dignidades fuesen cambiados sin tomar en consideración el edicto de Luis XI, sostiene que antiguamente los presidentes y consejeros del Parlamento eran anuales, que el juramento que se hacía el 12 de noviembre y que las patentes que era necesario tener del rey para entrar en el Parlamento, mostraban claramente que los oficios eran revocables a beneplácito del príncipe. Otros han sostenido, después, que no eran sino comisiones. Si estos hubieran analizado bien los registros del Parlamento y de la Cámara de Cuentas, hallarían que el Parlamento, que antes era mudable y no tenía autoridad sino en forma de comisión, fue establecido como consejo ordinario por Felipe *el Longo*, con autoridad, determinación y jurisdicción ordinaria. El establecimiento contiene que habrá uno o dos presidentes. El primer presidente fue el *Conde de Borgoña*, príncipe de sangre, como en la Cámara imperial el presidente es uno de los príncipes del Imperio. Mucho tiempo permaneció la costumbre de ser el primer presidente un militar y, hoy día, en la lista de los señores del Parlamento, el primer presidente toma calidad de hombre de armas o de caballero y, aunque nunca hubiese tomado la espada, con todo eso se llama *miles*. Además había ocho clerches y doce legos, así como cuatro personas de la sangre para los memoriales, dos cámaras de inquisición, donde había ocho legos, ocho clerches y jueces y veinticuatro relatores. Llamaban clerches a los hombres de ropa larga, casados o por casar, y legos a los otros. En esto se conoce que, siendo el

Parlamento fundado con jurisdicción y autoridad ordinaria, no eran necesarias letras provisionales del rey para entrar en él. Aunque el rey Enrique II, habiendo ido personalmente al Parlamento por la dificultad que había para aprobar algunos edictos, inducido por alguien dijo que el Parlamento no tenía autoridad si por sus patentes no concedía que se convocara una vez al año, cosa de que se maravillaban algunos. Mas, cosa cierta es que las patentes que se enviaban a este fin y el juramento anual de los presidentes y los consejeros hacían, no eran sino por costumbre, y así era necesario en tiempo que los Parlamentos no se hacían sino por comisiones: pero, después de que han sido establecidos como consejos ordinarios las antiguas solemnidades no son ya necesarias.

Los magistrados anuales hacen un juramento anual, pero los que son perpetuos no lo hacen sino una sola vez. Los magistrados romanos cada año hacían nuevos juramentos, porque su autoridad era anual; pero los senadores no lo hacían sino una sola vez en la vida, porque era perpetua la dignidad senatorial. Lo mismo se puede decir de la forma de las comisiones y decretos del Parlamento, hechos bajo el nombre y sello del rey. Especialmente las cartas misivas del Parlamento, no obstante que son escritas en nombre del rey, van marcadas con el sello real pequeño de una sola flor de liz; sin embargo, todos los magistrados, senadores, bailes, prebostes y gobernadores de provincias, que tienen autoridad de mando, ordinaria o por comisión, las despachan en sus nombres y con sus sellos. Esto ha permanecido de la forma antigua, del tiempo que el Parlamento era consejo privado de los reyes y que, por no tener autoridad ordinaria, no actuaba por sí mismo y

las comisiones siempre eran concedidas en nombre del rey, como quien tiene, en exclusivo, la autoridad de mando en su consejo. Esta forma se ha mantenido después en la función de los otros Parlamentos y, hasta los consejos de las ayudas, determinan todas sus comisiones en nombre del rey, lo cual ha movido a algunos a decir que los Parlamentos no tienen sino autoridad extraordinaria y por comisión. Mas se ve claro, de los que he dicho, que son ordinarios de los ordinarios y que, muerto el rey, quedan en su autoridad (como quiera que todos los mandatos y comisariatos expiren con la muerte del que los ha concedido) y no usan luto; y, lo que es más, el honor de las primeras confirmaciones del nuevo rey se da a los Parlamentos, como siempre se ha hecho desde el rey Luis XI hasta ahora, de suerte que su autoridad no únicamente es ordinaria sino perpetua, no sólo en los cuerpos y colegios, sino en cada uno de los particulares, oficiales y ministros de los propios Parlamentos.

No por esto trato de reprobar la costumbre de otros reyes y monarcas, que suelen depone a los oficiales a su discreción, aunque las antiguas y modernas repúblicas, mayormente las populares y aristocráticas, han tenido principalmente oficiales anuales y ninguno ha sido desposeído de su cargo sin haberlo merecido; con todo esto, muchas veces el pueblo lo desposeía, poniendo a las personas más idóneas que conocían, como cuando nombraban dictadores, capitanes generales y gobernadores con la autoridad para que pudieran remover a los magistrados ordinarios. Así se hizo con el cónsul Octacilio quien fue destituido en su cargo a pedimento de Fabio Máximo, porque no tenía valor para enfrentarse a sus enemigos. No se tenía en consideración sobre si había

hecho bien o mal en la destitución, sino a la incapacidad del magistrado, ya la hubiera encubierto cuando le eligieron, ya se hubiera conocido después; se estimaba también si la flaqueza, vejez, locura y otras enfermedades similares, impedían las buenas acciones de los hombres y eran causas suficientes para la destitución de magistrados. Lucio Torcuato, elegido Cónsul por tercera vez, se excusó delante del pueblo por cierta enfermedad de los ojos, diciendo que no era cosa conveniente poner a la República en manos de quien no veía sino por los ojos de otros. "¡Oh!, cuántos son los ciegos, los sordos, los mudos y los que no tienen fuego natural alguno, ni la prudencia para guiarse por sí mismos, y no contentos con cambiar las velas y las cuerdas, quieren abrazar el gobierno de toda la República."

Lo que hemos dicho del justo medio que se ha de guardar en la continuidad y renovación de los magistrados, tiene lugar no sólo en las monarquías reales, sino también en los estados populares y aristocráticos donde los oficios, en su mayor parte o en su totalidad, deben ser mudables cada año, como se hace en el país de esguizaros y en otras muchas repúblicas; con todo eso, conviene, para la conservación de ellas, que haya algunos oficios permanentes, principalmente aquellos cuya experiencia y sabiduría es necesaria, tales como los consejeros de Estado. Por esto, en Roma, Atenas y Lacedemonia, el Senado era perpetuo y los senadores continuaban en sus cargos durante toda su vida; y, así como es necesario que los quicios sobre los cuales se mueven los grandes pesos sean inamovibles, así el Senado de los areopagitas y de otras repúblicas eran como quicios firmes y estables sobre los cua-

les reposaban los oficiales mudables y todo el Estado de la República.

Lo contrario se ha de hacer en las monarquías, donde la mayor parte de los oficios, o casi todos, se deberían perpetuar, salvo algunos de los mayores y más considerables, como se hace prudentemente en España, que ha sabido guardar el justo medio propio del Estado real. Por razón idéntica, los venecianos, que tienen el Estado aristocrático, hacen a todos sus oficiales mudables cada año y algunos cada dos meses; con todo eso, el duque, los procuradores de San Marcos, el canciller y los secretarios de Estado, son perpetuos. Así lo ordenaron los florentinos en su Estado después que Luis XII los libertó de la tiranía del duque Valentín, y quisieron que en adelante el duque fuese perpetuo para que la República, que siempre estaba en continuo movimiento y mudanza de todos los oficios y dignidades, tuviese algo firme y estable en qué apoyarse. Pero siendo inmediatamente anulada esta ordenanza derivaron guerras civiles más grandes que las pasadas; si al menos hubieran tenido un Senado perpetuo y los senadores fueran permanentes (eran mudables cada seis meses), hubieran guardado el justo medio entre dos extremos, de la mutación universal a la perpetuidad de los oficios, su Estado se hubiera asegurado y no habrían tenido tan continuas sediciones y guerras civiles.

Dejemos esta materia y estudiemos si es bueno que los oficiales trabajen de conformidad y haya acuerdo entre ellos.

Colaboración y coordinación entre oficiales y ministros

Esta cuestión a saber, si es bueno que los ministros estén de acuerdo o disconformes, parecerá francamente trivial porque ¿quién duda que sea cosa conveniente y muy necesaria en toda República, que los magistrados estén unidos para que, con una voluntad, con un corazón, con un consentimiento, abracen el bien público? Y, si es así, la República bien ordenada ha de parecerse al cuerpo humano, en el cual todos los miembros están juntos y unidos en admirable relación; cada uno ejercerá su oficio y, cuando sea necesario, uno ayudará a otro, éste socorrerá a un tercero y, todos juntos, se fortificarán y reforzarán, para conservar la salud, la hermosura y alegría de todo el cuerpo. Pero si acaso se enojase uno contra otro, una mano cortase la otra, el pie diestro chocase con el siniestro, los dedos dañasen los ojos y cada miembro fuese obstaculizado por su vecino, el cuerpo quedará lisiado, manco, y fallará en todas sus funciones.

Razones en favor de la unión y la concordia entre los ministros

Lo mismo se puede juzgar de la República, cuya salud y seguridad depende de la unión y conformidad de los súbditos entre sí, y de todos con su cabeza. ¿Cómo se puede esperar tal unión si los ministros, que son los súbditos principales que deben unir a todos, se encuentran en la desavenencia y la disconformidad? Antes, al contrario, los súbditos tomarán partido y harán la guerra para apoyar a su respectivo caudillo, en tanto que en los negocios públicos unos obstaculizarán a otros; en consecuencia, por causa de la desmedida ambición de los ministros, la República caerá en la pos-

tración y le sucederá lo que a la doncella, a la cual, dice Plutarco, los competidores abrazaron con pasión y celo hasta desmembrarla en pedazos.

¿Qué victoria se puede esperar de un ejército cuyos capitanes están disconformes? ¿Qué justicia se puede esperar cuando los jueces están divididos en fracciones? Muchas veces se ha visto contradecir de parte de unos al parecer de otros, por causa de envidia, y poner en peligro sus vidas, la honra y la hacienda de sus súbditos. Agesilao, rey de Lacedemonia, aunque fue uno de los más inteligentes reyes de esta ciudad, se empeñó en trabajar el crédito y la autoridad de Lisandro, bloqueando todas sus sentencias y juzgando en contra de ellas, como él mismo lo reconocía, con la única finalidad de disgustarlo. Finalmente, es cosa cierta que las disensiones y guerras civiles, peste capital de las repúblicas, se enraízan y crecen de las enemistades de los ministros. Por esto, es necesario que los ministros trabajen de conformidad y los una la buena amistad para la guarda y defensa de la República. Estas son razones de una parte.

Razones en favor de la rivalidad y discordia entre los ministros

De la otra, se puede decir que la enemistad de los oficiales es la salud de la República, porque la virtud nunca llega a tener hermosura sino cuando es combatida y el hombre nunca se muestra virtuoso, sino cuando es movido por la ambición honesta para realizar grandes obras y vencer a su enemigo, mejorándose cada día. Así lo hizo Alejandro *el Magno* con Ataxilla, rey de las Indias, cuando le ofreció sus bienes y el reino, sin pelear; Alejandro no era muy rico, pero tenía riquezas que no im-

pedían recibir el reino de su mano. Sin embargo, Alejandro, muy alegre, respondió: "sí, pero tras de combatir para que no se diga que me habéis ganado por el precio de ser más generoso, más cortés y más regio que yo." El rey Tulo Ostilio dijo a Metrosufeto, dictador de Albania: "los partidos por los que nos censuras son provechosos al bien público, porque se debate sobre quién lo hará mejor en beneficio de la República."

Si entre los hombres virtuosos las disensiones producen buenos efectos, cuando tienen con quién debatir por la honra, ¿qué es lo que podemos juzgar de los hombres naturalmente débiles, si son instados vivamente por la ambición y los envidiosos celos? El mejor fruto que se puede sacar de los enemigos es éste: caminar del mal al bien, ir del bien a lo mejor, no para que nos igualen, sino para sacarles ventaja. Si esto tiene lugar cuando todos los ministros son personas de bien, con mayor razón lo será si son deshonestos, puesto que en tal caso, no sólo es lícito, sino necesario, que los buenos les hagan la guerra. Pero, si todos son malos, es mucho más necesario que sean enemigos y discordantes; de otra manera, se instalarían en la tiranía, perjudicaría al público y destruirían a los particulares. No puede suceder mejor cosa a los súbditos y a toda República que, cuando se acusan y descubren sus robos y cosas mal hechas, sucede como a las ovejas que nunca están más seguras que cuando los lobos se hacen pedazos.

Felipe de Cominos menciona que en Inglaterra los señores principales se matan entre sí y, por este medio, el pueblo queda libre de sus insolencias. Este fue el prudente consejo de Cincinato: vio que el cónsul Apio resistía abiertamente el pueblo, impidiendo que no

umentasen el número de los tribunos. Dejados hacer, dijo Cincinato, que cuantos más sean menos concertarán y basta uno solo para estorbar a todos los demás. Fue tan buen medio éste, que conservó la República hasta que Clodio, tribuno del pueblo, cuatrocientos años después, presentó un memorial, al que le dieron vigor de ley, y que señalaba que la oposición de un tribuno no debía estorbar la acción de los otros. Por esto, Catón Consorino, el alabado por muy sabio y virtuoso entre los romanos, haciendo en su República lo mismo que en su familia, provocaba rivalidades entre sus criados para descubrir sus tratos y mantenerlos en orden. Entendía que el incitar la discordia entre los ministros provocaba la acusación de los compañeros, que se habían aflojado en sus oficios; él mismo hizo cincuenta acusaciones y fue cuarenta veces acusado, temiendo que si los esclavos de su casa y los oficiales de la República estrecharan su amistad, robaran éstos, lo público y aquéllos, lo particular. Por ello, la República nunca floreció tanto como en su tiempo; llegó incluso a inducir al Senado romano para que dieran gran suma de dinero a Marco Bibulo, para comprar el consulado y el voto del pueblo y poder contradecir a César, entonces cónsul, su enemigo, y resistir a Luceyo, amigo de César, tal como lo señala Suetonio.

Sin ir más lejos, hay un testimonio ilustrativo de Julio César en sus *Comentarios*: los franceses tenían costumbre antigua de poner a los grandes señores en discordia, para que el pueblo, que era como esclavo, pudiese de alguna manera aliviarse de sus rigores; oponiéndose unos a otros, siendo los malos perseguidos por los buenos, así como los malos entre sí, no hay duda que la República está más segura que si todos estuvieran de acuerdo.

Esta fue la causa por la que el sabio Licurgo, legislador, creaba la disensión entre los dos reyes de Lacedemonia y conseguía que siempre se enviasen dos enemigos como embajadores, para que no traicionaran a la República, y que uno censurase las acciones del otro.

Decir que las partes del cuerpo humano, a las que semejan los órganos de la República, nunca están discordantes, es bien falso: si los humores de nuestro cuerpo no fuesen contrarios, el hombre perecería, porque su conservación depende de la contrariedad del frío y el calor, de la sequedad y la humedad, de la hiel amarga y la pituita dulce, de la codicia brutal y la razón divina. La conservación del mundo procede, después de Dios, de las contradicciones del universo y de todas sus partes. Así, conviene que los ministros de una República sean, en cierta forma, contrarios, aunque sean buenos y capaces porque, en verdad, el bien público y la honestidad se descubren por pareceres contrarios y se encuentran en medio de los dos extremos.

Parece que los romanos tenían como fin principal, generalmente, elegir enemigos para los cargos, o por lo menos, contrarios en caracteres y opiniones, tal como se aprecia en su historia. Cuando se vio que Claudio Nerón lograría el consulado, porque era fogoso y activo, además de valiente y animoso capitán para resistir a Aníbal, el Senado fue del parecer que se le diese por acompañante a Livio, llamado Salinador, viejo capitán y muy entendido, pero tan frío y templado en sus hechos, como el otro ardoroso y terrible. Con esta mezcla de caracteres consiguieron la memorable victoria contra Asdrúbal, que fue la ruina de los cartagineses y la conservación del Estado de los romanos. Después, ambos fue-

ron nombrados censores por el pueblo, estando siempre en oposición y disputa, censurando el uno al otro, cosa nunca vista en Roma; con todo esto, eran los más virtuosos hombres que hubo en aquel tiempo. A Pablo Máximo y Marco Marcelo fue dada la expedición contra Aníbal: uno era frío, el otro ardiente; uno quería combatir, el otro diferir; uno se llamaba la espada de los romanos, el otro su escudo; uno era guerrero, el otro conductor. Por los caracteres contrarios de ambos personajes, el Estado evitó su perdición que, de otra suerte, era inevitable. Si la discordia de los más valerosos magistrados trae un fruto tal a la República, ¿qué se ha de esperar cuando los buenos hagan oposición a los malos?

He aquí las razones a favor de ambas partes; pero no basta para resolverlas y considerar sólo la calidad de los magistrados, sino también las formas de las repúblicas.

El equilibrio de la unidad y la discordia entre los ministros

Se puede, generalmente, decir que es bueno en toda República que los oficiales menores y los ministros, estando bajo el castigo de los mayores, sean inconformes, y más en el Estado popular que en ningún otro, porque no teniendo el pueblo otro guía que los ministros oficiales, está sujeto al perjuicio si unos magistrados no pudieran castigar a otros. En la monarquía conviene en especial, a veces, que los principales magistrados estén en oposición porque tienen a un supremo señor que los puede reprender, siempre y cuando el príncipe no sea furioso o niño; más, el Estado popular corre peligro si entre los magistrados supremos hay discordia, salvo si no son hombres virtuosos y de bien, que siéndolo, nunca sus

diferencias llegarán a dañar al Estado y al bien público. Tenemos el ejemplo de aquella honrada diferencia de Escipión, *el Africano, el Mayor*, y Fabio Máximo; de Escipión, *el Menor*, y Catón; del Censor Livio y Nerón, su colega; de Lepido y Fulvi; de Aristóteles y Temístocles; de Scauro y Cátulo.

Pero si los magistrados supremos, en los Estados populares, son malos o sus ambiciones están mal fundadas, se puede temer que las disensiones sean causa de guerras civiles, como entre Mario y Sila, César y Pompeyo, Augusto y Marco Antonio; y aún son más peligrosas en la aristocracia que en el Estado popular, porque los señores son siempre el número menor y mandan a los más; el pueblo, a la menor ocasión, echa mano de las armas contra ellos cuando los ven divididos, porque como son pocos muy pronto se escinden. No hay este peligro en la monarquía, porque el príncipe tiene, con su autoridad, frenados los magistrados. Pero, en todo caso, es bueno que en la República el número de quienes ejercen los oficios principales y más próximos de la suprema autoridad sea impar, para que la disensión se pliegue a la mayoría y las acciones públicas no se paralicen, si ya no mandasen unos tras otros, como los cónsules romanos. De ahí deriva que los cantones de Uri, Undervalde, Zug y Glaris, que son populares, hayan tenido necesidad precisa de hacer tres amanes, que son los ministros supremos, en tanto que Schuuis tiene cuatro y Berna, Lucerna, Friburgo, y Soleure dos ahoyores, y Zurich, Basilea y Escafuzo dos burgomaestres, si no mandasen alternativamente, como en el caso de los cónsules romanos.

En la monarquía es menos de temer la discordia porque así como Dios mantiene la

contradicción entre los movimientos celestes y entre los elementos, entre las simpatías y las antipatías, en un *discordante acuerdo*, como voces contrarias en una placentera y dulce armonía, previniendo que un elemento no sea oprimido por el otro, del mismo modo el príncipe, que es imagen de Dios, ha de mantener y regular las oposiciones y diferencias de sus magistrados, en cierta forma como enemigos, para que de sus enemistades resulte el beneficio de la República. César así lo hacía; tenía dos capitanes en su ejército con enemistad jurada y se deleitaba que vaciasen su enojo en los habitantes de Beavoos, vencéndolos a fuerza de pelear; pero, de no tener un general que los hiciera estar a raya, esta discordia daría la victoria a los enemigos, como sucedió a Luis XII, rey de Francia, que ganó el Estado de Borgaña y venció al ejército eclesiástico, por la disputa que había entre el cardenal *de Pavía* y el duque *de Urbino*, quienes, de envidia mutua, se obstaculizaron de manera tal que dieron la victoria a los franceses.

En este peligro hubiera caído el Estado de los romanos, si Fabio Máximo hubiera sido tan considerado como su compañero. También se corre peligro en el Estado popular, donde la cabeza es la multitud, si los magistrados superiores son enemigos y la ambición puede más que la salud de la República. Por esto, el Senado romano, viendo electos como censores a Marco Lepido y Quinto Fulvio, que eran enemigos mortales, envió a un gran número de personas a persuadirlos sobre lo mucho que importaba a la República que sus enemistades cesaran o al menos se atenuaran, para acudir libremente al bien público. Muchas veces el Senado se propuso conciliar a los cónsules y a los tribunos, cuando se temía que sus disputas fueran peligrosas al Estado.

Y así como no es bueno que en el Estado popular los magistrados supremos sean muy enemigos, tampoco es bueno que sean muy amigos si no son hombres de bien. A este propósito, Catón *el Menor*, que vio a Pompeyo, César y Craso como estrechos amigos, y teniendo juntos más autoridad que el resto del pueblo, denunció que la República estaba vendida. Pero, de dos extremos, el mejor es que los oficiales superiores en el Estado aristocrático y en el popular, trabajen de conformidad porque, estando unidos, desearán, por mandar a los otros, conservar el Estado a todo precio y evitar la caída de la República, viéndose arrastrados por ella. A esto llevan las enemistades cuando una vez han soltado las velas a la tormenta, como decía Tito Livio de Calvino Capuano: *Improbum hominen, sed non ad extremum perditum, qui mallet incolumi quam oversa patria dominari*. Cicerón vio roto el parentesco entre Pompeyo y César por la muerte de Julia, hija de César; cuando el mediador Craso fue muerto, dijo: *Utinam On. Pompei, amicitiam cum Caesare nunquam coysses, aut nunquam diremissos*, porque su

amistad disminuyó la autoridad popular y su enemistad la destruyó del todo.

Independientemente de lo que César diga de los antiguos franceses, yo soy del parecer que los partidos de los señores mayores de Francia, la cual estaba compuesta de Estados aristocráticos, dieron facilidad al propio César para sujetarlos a los romanos, porque unos llamaron a los alemanes, otros a los romanos; mucho tiempo fueron terreno de unos y de otros y, al fin, de los vencedores. En cuanto a lo que dice Felipe de Cominos acerca de que en las guerras civiles de Inglaterra no había sino grandes señores que fueron perjudicados, es una paradoja difícil que creer; en verdad, los ingleses, conociendo el estrago de las guerras civiles, frecuentemente reúnen al Parlamento para deshacer las rivalidades, como me lo ha dicho el conde Rotelant, virtuoso caballero.

Con esto, hemos ya hablado del modo como los magistrados han de relacionarse con su príncipe, así como entre ellos y con los particulares, y la forma en que deben trabajar.

POLITICA, ADMINISTRACION Y "EL NUEVO TRATO"*

Luther Gulick

I. La "política" de despojos

El objetivo principal de la reforma del gobierno norteamericano es el de *llevar la administración fuera de la política*. Difícilmente va a transcurrir un mes sin que alguien se levante para exigir que se saquen de la política las escuelas, y que lo mismo suceda con el departamento de salud, la administración de impuestos, la supervisión de los bancos y las compañías de seguros o la administración de carreteras. En todos los casos es siempre la misma expresión con las mismas palabras: "llevar la administración fuera de la política".

Y ¿cómo procedemos para hacer semejante cosa? A través de dos recursos típicamente norteamericanos: la prohibición y el aislamiento.

La prohibición de la "política"***

La doctrina de la prohibición descansa en los siguientes supuestos: primero, que los abusos

* Este artículo apareció originalmente en *The annals of political and social sciences*, No. 169, septiembre, 1933. Traducción de Severino Cartagena y Leonardo Santana Rabell

** En inglés existe una clara distinción entre *politics*, es decir, la actividad de individuos y grupos sociales, y *policy*, como función propia del Estado. Aquí se entrecornilla la aceptación correspondiente al primer término, N. del E.

pueden eliminarse por la vía de hacerlos ilegales; segundo, que los abusos tienen importancia en sí mismos más que como expresión de fuerzas subyacentes, y tercero, que con la erradicación de los actos viciados se logra, automáticamente, un buen gobierno.

Desafortunadamente, en la práctica estos supuestos son erróneos. Todas las prohibiciones relativas a las compras, manejo de fondos, nombramientos de personal, gasto de los recursos y favoritismos en materia impositiva han demostrado no tener ninguna utilidad cuando se aplican aisladamente. Por el contrario, resultan valiosas sólo cuando se vinculan entre sí y posteriormente se llevan cabo en el contexto de una administración positiva, siendo su condición jurídica algo de menor importancia. Se ha descubierto, también, que la buena organización y los sistemas modernos de control fiscal y administrativo son mucho más efectivos que todos los estatutos criminales del mundo aplicables a recaudadores de impuestos, tesoreros, asesores, etcétera, ya que muchas veces lo que se necesita no es la prohibición de un acto, sino simplemente un cambio en la distribución del trabajo, de manera que sea imposible perpetrar actos de corrupción. Sin embargo, la mayor falacia está en la creencia de que la sola eliminación del crimen nos dará un buen gobierno, lo que sería tanto como afirmar que la infecundidad

y la virilidad son sinónimas. Lo más probable es que de las prohibiciones, los frenos y contrapesos pueda resultar un gobierno virtualmente incapaz de funcionar mal porque es, simplemente, incapaz de funcionar siquiera. Este, seguramente, no es el objetivo de la humanidad hoy en día. Parecería, por tanto, que en las prohibiciones no está el camino de la salvación.

El aislamiento de los departamentos

La filosofía del aislamiento es ésta: si alguna actividad gubernamental se encuentra contaminada por funcionarios deshonestos y por la *politiquería*, permítasenos llevarla fuera del gobierno establecido, ya sea el de la ciudad o el del estado y erigir así una nueva y pura entidad pública, totalmente independiente de la sórdida influencia de ese estado de cosas, lo que puede cumplirse designando un consejo honorífico con periodos de renovación escalonados y capacidad financiera independiente, o al menos con cierto poder fiscal que proteja a la nueva organización de la competencia presupuestaria con otras actividades.

Esta es la situación aceptada de la educación en los Estados Unidos actualmente, y se ha intentado para los parques, la planeación urbana, las carreteras, la salud, la policía y bomberos, la elaboración del presupuesto y los trabajos de agua potable y alcantarillado. De hecho, sería difícil encontrar una actividad que ocasionalmente no hubiera sido aislada del gobierno, aun la tarea de seleccionar personal para puestos públicos ha llegado a ser separada de otras actividades y *sacada de la política* mediante la creación de una Comisión de Servicio Civil.

Fundamentos del aislamiento

Es bueno analizar esta doctrina del aislamiento más a fondo, de manera que se pueda visualizar el poder implícito en ella y así comprender mejor, en cierto modo, sus usos tanto como sus abusos. Un examen de los diversos movimientos para establecer o mantener el aislamiento de actividades particulares del gobierno no puede fallar en revelar toda la antipatía natural de la mayoría de los hombres por los problemas y soluciones complicadas y un esfuerzo para lograr resultados inmediatos. Si la ciudad tiene un inadecuado programa de recreación, y el personal en el departamento respectivo es incompetente y *político*, la salida más fácil e inmediata es sacar de la *política* al departamento de recreación y nombrar un consejo compuesto por ciudadanos honorables financiado con una asignación fija o con capacidad impositiva directa. Pocos líderes pueden captar el interés del gran público, hacer aceptar la reforma y dar así tranquilidad a los demás ciudadanos. Pero, desafortunadamente en una democracia tales reformas son transitorias y no logran desplegar todas sus posibilidades porque tratan de ir solas en vez de formar parte integral del complejo programa social de la comunidad.

Una segunda fuerza que se encuentra detrás de este movimiento aislacionista es la asociación gremial. Con pocas excepciones, la gente tiende a agruparse para su protección y mejoramiento propio y lograr sus aspiraciones sociales. Mientras que cada individuo forma parte de muchos de estos grupos, no hay ninguno, con excepción de la familia, más importante para él que su grupo profesional o de negocios, es decir, su asociación gremial. Las asociaciones de productores, fabricantes y

comerciantes están surgiendo ahora después de la destrucción causada por la Revolución Industrial. Por otra parte, las asociaciones militares, teológicas, legales, de ingenieros y educativas ha florecido, y otras nuevas surgen con cada subdivisión de las profesiones. Entre éstas pueden mencionarse las asociaciones funerarias, de actuarios de seguros, de plomeros, banqueros, trabajadores sociales y científicos del gobierno.

Es un dogma central de cada una de estas agrupaciones, primero, que lo que es bueno para ellas lo es para la sociedad, y segundo, que ellas conocen sus propios asuntos y que nadie, fuera del gremio, está calificado para hacer comentarios o sugerencias acerca de las políticas o las actividades de la asociación. Lo absurdo de esta actitud es obvio para cualquier profesionalista, excepto cuando aquélla se aplica en su propio gremio particular, ya que si cuestiona estos dogmas en su propia asociación corre el riesgo de ser considerado como traidor o paria y, por sus ideas, utópico.

Con esa base de conciencia de grupo es casi inevitable que cada gremio desee hacer a un lado el gobierno, de modo que el gremio pueda tomar para sí la dirección y el control de su área particular del sistema de gobierno; esto contribuye al aislamiento de funciones.

Hay, además, una fuerza más importante, aunque contribuye al desarrollo de entidades independientes *ad hoc*. No se puede hacer crecer césped en un campo de golf a menos que se cerque hasta que el terreno esté preparado. Los legos, rara vez pueden asumir una idea o servicio amplio y radicalmente nuevo, emprendidos por el gobierno y ponerlos en operación experimental bajo condiciones fa-

vorables, por la simple razón de que quienes están involucrados en tales acciones sienten que la nueva idea o el servicio son necios o imprácticos, si de algún modo implican una crítica de lo que ellos hicieron o no en el pasado. La falla del experimento es así, una noticia agradable para los burócratas rutinarios.

Bajo las condiciones que afrontamos hoy día en los Estados Unidos, la gran cantidad de asociaciones de ciudadanos interesadas en reformar, desde afuera, al gobierno sienten, con mucha justicia, que no pueden llevar a cabo sus fines a través del personal y los departamentos gubernamentales existentes; por tanto, solicitan la creación de un gobierno *ad hoc* para poner en marcha sus nuevas actividades, esperando que les sea otorgado el control de la nueva agencia. Mientras el césped está creciendo, es decir, mientras el experimento se ponga en marcha, tal aislamiento es probablemente necesario y deseable. Esto es, particularmente cierto en los Estados Unidos, donde, en contradicción con Europa, la mayoría de las iniciativas de reforma provienen del ámbito externo al personal y los departamentos gubernamentales.

Esto no implica que el aislamiento se mantenga como una política permanente. De hecho, la reflexión sobre qué está sucediendo en los gobiernos de las ciudades, de los condados, de los estados y aun en el gobierno federal, evidenciará que debemos abandonar el aislamiento en el largo plazo y desarrollar organizaciones gubernamentales estrechamente integradas.

El argumento a favor de la integración

Un elemento indispensable para el éxito en la solución de un problema complejo es la

planeación. Esto es válido en el trabajo de cualquier unidad gubernamental o de una serie de ellas que sirven a las mismas personas y captan impuestos de ellas. Los contribuyentes no pueden financiar todas las actividades que son necesarias. Si en las épocas de prosperidad era imposible costear todas las cosas que parecieran imperativas, bajo las condiciones presentes, es más necesario cortar el saco de acuerdo con la tela disponible, ¿cómo puede hacerse esto con distintos sastres independientes y sin un patrón común?

La buena vida, tanto para el gobierno como para los individuos, consiste en el balance y la proporción, es decir, ni mucho ni demasiado poco. Una ciudad no puede gastar todas sus energías ni sus recursos solamente en carreteras, puentes, escuelas, alcantarillado y policía; debe, más bien tener todas estas cosas proporcionadamente. El mantenimiento de esta proporción en un medio cambiante de tal manera que refleje los deseos de la población, es probablemente la tarea particular más importante de cualquier gobierno democrático.

La planeación general y el acto de balancear un complicado programa de trabajo, pueden ser emprendidos con éxito sólo cuando todas las variables son comprendidas conjuntamente y al mismo tiempo por una sola mente. Esto es imperativo durante períodos de cambios amplios y rápidos. Durante los períodos prolongados y estables se pueden desarrollar métodos de trabajo completamente exitosos por individuos, comités y autoridades separados. Pero en tiempos de cambio esta política es manifiestamente insatisfactoria.

En el campo de la dirección, la estrecha integración ofrece marcadas ventajas, estas

han sido resumidas por W. F. Willoughby de la siguiente forma:

(La integración) correlaciona los diversos servicios operativos del gobierno dentro de un conjunto administrativo integrado y unificado; asegura el establecimiento de un sistema efectivo de administración y control; define la línea de autoridad y responsabilidad administrativa; sienta las bases para la eliminación, si bien no automática, de las duplicaciones en organización, planta, equipo, personal y actividades; hace posible las relaciones de cooperación efectiva entre servicios comprometidos en el mismo campo general de actividad las cuales no pueden obtenerse de ningún otro modo; suministra los medios por los que pueden evitarse los traslapes y conflictos de jurisdicción; facilita grandemente la homogenización de todos los procesos y procedimientos administrativos; permite la centralización de operaciones generales de negocios, tales como la adquisición, almacenamiento y entrega de suministros, el reclutamiento y manejo de personal, el manejo de cuentas, el mantenimiento de bibliotecas, laboratorios, fotocopiadoras, etcétera; y, por último, proporciona el establecimiento de un sistema presupuestario debidamente organizado y administrado.

Considerando los problemas que plantean la política y la administración, se puede agregar a esta lista tres factores adicionales de importancia:

1. Cuando todas las actividades gubernamentales de un área específica se reúnen en torno de una sola autoridad se tiene una empresa a gran escala, lo que sería el caso si hubiera varias entidades *ad hoc*. Se tiene una base amplia que permite por sí misma una mayor división del trabajo, más especialización, mejores oportunidades para hacer una carrera en el servicio público y un mayor encubrimiento para altos funcionarios. Esto hace posible el uso de personas más capaces y mejor preparadas en los puestos clave sin incremento de los costos unitarios o globales.

2. La independencia de la autoridad administrativa supervisora entre las entidades que trabajan conjuntamente en la misma área geográfica o atendiendo a las mismas, engendra y acentúa formas peculiares de envidia y fricción. Lo curioso es que esta envidia surge de un apego extremo por los servicios individuales y es el resultado de la falta de entendimiento mutuo. Es extremadamente ruinoso, especialmente en los servicios públicos, aunque existe también en las universidades, fábricas de automóviles, compañías de seguros, ferrocarriles y en otras grandes y complejas empresas. Sus peores efectos se descubren entre los gobiernos de las ciudades y las escuelas. La democracia no gana nada con las continuas disputas entre los consejos de las ciudades y las juntas educativas, ni con las acusaciones que los maestros continuamente lanzan a las autoridades ciudadanas ante grupos de futuros ciudadanos. Esta idea de sacar las escuelas fuera de la política está idealmente concebida para levantar ciudadanos sin respeto por las entidades pertenecientes al gobierno local.
3. La integración reconoce el principio de economía para la atención de los ciudadanos. El éxito de la operación de la democracia no debe basarse en depender de una actividad política amplia o continua de los ciudadanos, ni de la inteligencia o conocimientos excepcionales para tratar con cuestiones. Aparentemente a los ciudadanos no debe pedírseles que digan más que *si* o *no* respecto de algunos asuntos constitucionales, y *confío* o *no confío* respecto

de sus representantes. No se les puede pedir que tomen parte en el intrincado proceso de planeación, esto deben delegarlo. La integración institucional de todas las actividades locales es el método para lograr esto, respecto de los asuntos locales. Si separamos varias actividades de la política y establecemos gobiernos independientes *ad hoc* esta función planificadora se devuelve al público, quien no puede delegarla, abandonándola así a la casualidad, al azar o al líder político.

Este principio de economía para la atención ciudadana se aplica también en la publicidad y la información. Solo en un gobierno integrado, este principio puede manejarse con el debido énfasis y equilibrio. Las noticias de los gobiernos local y estatal están en competencia con otras noticias, su oportunidad de orientar la atención se incrementa notablemente si se manejan apropiadamente; esto requiere talento y especialización, la cual es obviamente mejor en las actividades a gran escala.

En vista de que se ha fallado en llevar la administración fuera de la política a través de las prohibiciones y aislamientos, ¿no es tiempo acaso de abordar el problema de otro modo? ¿Por qué no nos esforzamos por llevar la política fuera de la administración?

II. La política

Hasta aquí se ha hablado de política en un sentido vulgar, es decir, como parte de un sistema de despojo y expropiación. Sin embargo, este no es el significado científico o más importante de la palabra. En su verdadero sentido *política es acción, acción relacionada*

con el control de los gobernantes. La política de un gobierno, el control de la dirección de un gobierno, por lo tanto, ha sido la contribución suprema de la revolución y la reforma desde los albores de la historia. La marcha ascendente de la democracia ha sido la extensión gradual del derecho a participar efectivamente en este control por quienes son gobernados y servidos por el gobierno, los hombres y las mujeres comunes. Esto es lo que entendemos por *autogobierno*.

En este sentido verdadero, la *política* no puede llevarse fuera de la administración ni ésta de aquélla ya que seguramente nadie desea abandonar el control y dejar a los gobernantes las manos libres para hacer lo que deseen. Esto sería como volver atrás el reloj de la historia y perder el más caro tesoro que la humanidad ha ganado al paso de los años. Sin embargo ¿cómo podemos distinguir entre la política como lo esencial del control democrático y la politiquería como parte de un sistema de expropiación?

Política y politiquería

Si la legislatura estatal da paso a una ley, requiriendo que todas las casas de departamentos tengan un dispositivo automático que corte el fluido de gas cuando el edificio se incendie, ¿es esto política o politiquería? Cuando las especificaciones para un sistema de tuberías de drenaje en una ciudad son tales que sólo el fabricante de un diseño patentado puede cubrir los requerimientos, ¿es esto política o politiquería? Cuando el precio del aluminio se eleva o cuando el congreso vota por liberar las Filipinas, ¿son estos actos de política o politiquería?

“Para la aguda observación popular, la política es *por excelencia* una lucha por obtener posiciones, tal es la definición de G.E.G. Catlin en su obra *Principles of Politics*.¹ Pero en un sentido científico, afirma, la política es el estudio de los vínculos de control entre los seres humanos.” Obviamente, así como la palabra agricultura, la palabra política puede ser usada para representar el estudio o la ciencia de un conjunto determinado de hechos relacionados entre sí; puede también usarse para designar la capacidad de utilización de este tipo de conocimiento. Pero ¿no están ambos conceptos secundarios, obtenidos del primer concepto, relacionados con las acciones y las cosas que éste abarca? En este sentido política sigue siendo acción relacionada con el control del gobierno. Esta acción puede tratar con las relaciones de control mencionadas por Catlin o con los vínculos de servicio, pero en cualquier caso se ejerce sobre los hombres que encarnan el gobierno: los gobernantes.

En su sentido vulgar, política también es acción, acción que se relaciona con el avance o la ventaja individual logrados a través del control de los gobernantes. El análisis de las acciones muestra que la distinción entre politiquería y política no está en el acto mismo, sino en el objetivo y en la persona que realiza la acción. La liberación de las Filipinas, por ejemplo, fue favorecida por ciertos senadores que creyeron en la libertad de todas las personas como una política estatal apropiada y como una expresión de la voluntad de la nación. Fue favorecida por otros senadores para mejorar en sus propias posiciones apoyando varios intereses, entre otros los azucareros. Algunos legisladores apoyaron al Canal de

1. Catlin, C.E.G., *Principles of politics*, pp. 60-62.

Panamá porque pensaban que sería bueno para el país en su conjunto ayudando al comercio y agregando movilidad a la flota naval; otros estaban interesados en él, porque ofrecía la posibilidad de captar amigos y obtener ganancias. La forma federal de gobierno, adoptada en 1790, fue aprobada por algunos legisladores que pensaban que tal forma cimentaría una nación, y otros porque habían acumulado valores estatales depreciados.

A pesar de que hay actos como la designación de un funcionario público notoriamente corrupto e incompetente como jurado, o la aprobación de ciertas leyes, que representan en un cien por ciento pura política, la gran mayoría de los actos de gobierno están compuestos por amplias consideraciones sociales y, *al mismo tiempo*, por fines privados y egoístas. Ambos no pueden ser separados, ni su importancia relativa ser correctamente determinada ni siquiera en la propia mente de sus protagonistas.

Se llega a la conclusión de que no hay un método objetivo para distinguir entre política y política. En consecuencia, no podemos crear instituciones gubernamentales que las separen o que respondan a una sin estar igualmente influida por la otra.

La compenetración entre política y administración

Se ha definido a la política como un conjunto de acciones relacionadas con el control de los gobernantes. En otras palabras, lo que se debe hacer para determinar la política general, para influir sobre actos específicos de funcionarios particulares o la selección de funcionarios es política. Se trata de actos que

influyen o alteran la efectiva *voluntad del Estado*, que modifican la dirección de la política pública y que ejercen el control de los gobernantes, pero ¿quiénes son los gobernantes? El gobierno, es el grupo de hombres formalmente organizado y reconocido, que en un momento dado ejerce poder efectivo para imponer entrega universal y conformidad, así como para conducir varios servicios comunitarios. En estos mismos términos, lo que los gobernantes hacen, esto es, el trabajo del gobierno, el desarrollo y refuerzo de los controles, el establecimiento y dirección de los servicios, todos ellos, entendidos en conjunto, son la administración pública.

Parecería entonces que se tienen dos categorías distintas, política y administración y que sólo tuviéramos que proceder a diseñar las entidades gubernamentales a modo de separarlas para llevar la administración fuera de la política. Pero cuando se vuelve a examinar el trabajo actual del gobierno se encuentran dificultades. Como Willoughby observó, la discreción, es decir, la capacidad de juicio, es el elemento esencial en la determinación y elaboración de políticas.² Si cualquier empleado del gobierno, cualquiera de nuestros *gobernantes*, tiene esta capacidad, no sólo tiene el poder, sino que está obligado por las circunstancias a determinar la política.

Es imposible analizar el trabajo de cualquier empleado público, desde el momento en que entra a su oficina en la mañana hasta que la deja en la noche sin descubrir que todos sus actos constituyen una intrincada red de discreción y acción. Es imposible descubrir cualquier puesto en el servicio gubernamental o

2. W. F., Willoughby, *Principles of Public Administration*, p. 11.

en cualquier otra clase de servicio, en el cual el elemento discrecional esté ausente salvo en las operaciones puramente mecánicas que indudablemente se deciden en el momento de ser confiadas a las máquinas. Lo que tenemos en la administración es un proceso continuo de decisión-acción como el que sigue un bateador en un juego de beisbol después de pegar un batazo elevado.

Las acciones administrativas difieren grandemente, sin embargo, en el grado en que son automáticas y, por lo tanto, en el grado en el que son discrecionales. Mientras que ahora no es posible realizar mediciones exactas de la importancia relativa de la discrecionalidad en los actos individuales, podemos, sin embargo, discernir que esas diferencias existen, y que las diferencias en los grados de discrecionalidad indudablemente conforman una serie continua más que dos, tres o cinco categorías definidas.

De esto se sigue, que las instituciones gubernamentales no pueden planearse para coincidir definitivamente con cualquier esquema de división entre política y administración. En primer lugar, porque tal división no existe en la actualidad; en segundo lugar, porque es imposible hacer agrupamientos de acciones o de cargas de trabajo sobre la base del grado de discrecionalidad que contienen.

Rasgos de discrecionalidad

En un gobierno organizado departamentalmente, con una jerarquía de funcionarios ejecutivos y administrativos y una tradición de dirección y coordinación a través de órdenes, instrucciones, conferencias, nombramientos, decisiones fiscales y disciplina, es eviden-

te que se registra, en general, un descenso de la acción discrecional cuando se observa desde la cúspide hasta la base del sistema. La discreción, el uso de la capacidad de juicio, es el derecho de elegir dentro del marco restringido de la necesidad. Este marco se hace más angosto en la medida en que las tareas son más específicas, es decir, cuando se componen de cada vez menos elementos variables. A la inversa, cuando uno sigue el curso ascendente que va de los individuos a los equipos, las oficinas, divisiones, unidades, departamentos, gabinetes y jefes ejecutivos, el campo y la importancia de la discrecionalidad se expanden.

Esta expansión del rango de capacidad de juicio y elección no es ninguna progresión aritmética; no es sólo una suma de la discreción inherente a las actividades reunidas en torno a un supervisor. Obviamente éste tiene una responsabilidad no sólo respecto de cada una de las unidades a su cargo, sino también en las relaciones entre éstas. De hecho su tarea es, primero que todo, la coordinación de las diversas actividades a su cargo. Si hubiera una medida cuantitativa de la importancia de la libertad y la rutina en cada actividad se podría encontrar que la variación de la importancia de la discrecionalidad varía en proporción cuadrada o cúbica del conjunto de las actividades. Sin embargo, a falta de esa medida administrativa debemos conformarnos con constatar que la importancia de la discrecionalidad desciende en cada subdivisión organizacional o administrativa del trabajo y que este decremento tiene lugar en una proporción mayor a una simple progresión aritmética.

Esto de nuevo es teoría. En la práctica

uno se enfrenta a tres variaciones importantes de esta hipótesis general sobre el campo de discrecionalidad que se reduce con la división del trabajo. En primer lugar, como problema práctico los funcionarios con cargos permanentes ejercen un grado de discrecionalidad más alto que sus colegas que no los tienen, a pesar de que puedan pertenecer a la misma categoría de la administración. Son comunes los casos en los cuales un funcionario subordinado con un cargo permanente ejerza mayores funciones de determinación de política que su superior, quien no tiene su cargo en posesión. En segundo lugar, en cualquier empresa grande se vuelve humanamente imposible, para quien está en la cúspide de la organización jerárquica, detentar todos los asuntos importantes de política. Si lo intentara, toda la organización se pararía. En consecuencia, no es posible acumular más que una cantidad de trabajo discrecional que pueda manejar el principal directivo y el resto distribuirse a sus subalternos. En tercer lugar, mucha de la capacidad de discreción usada en administración se emplea en la escala más baja de la jerarquía, donde los servidores públicos tienen contacto con el público. El valuador que entra a una casa y revisa los muebles y el estado de aquélla, el policía que escucha el cuento del chofer, el inspector de salud que visita la lechería, el auditor de impuestos que revisa los ingresos del causante y se entrevista con él, todos ellos están obligados a ejercer más discreción, la cual es más importante desde el punto de vista del ciudadano que la de muchos otros funcionarios mucho más alejados de ellos en la organización. Mientras ésta es la situación actual en las unidades administrativas mal organizadas y pobremente dirigidas, no puede eliminarse del todo siquiera en las mejores.

Tipos de discrecionalidad

¿Es factible distinguir entre varios tipos de discrecionalidad en la administración pública? En particular ¿existen decisiones que sean exclusivamente políticas, administrativas, técnicas, importantes, sin importancia, judiciales, ejecutivas, legislativas o constitucionales? Esto ha sido asumido por muchas autoridades; sin embargo, no es posible examinar los actos particulares de los individuos en el ejercicio normal de su trabajo gubernamental sin descubrir que no hay una diferencia inherente en la naturaleza, propósito y carácter de la discrecionalidad. La clasificación de un acto individual bajo cualquiera de los términos arriba señalados, dependerá de la estructura organizacional existente y del patrón prevaleciente de valores e intereses predominantes en un tiempo y lugar determinados. La vacunación de los escolares puede ser un acto administrativo técnico sin importancia; puede ser sometido a la jurisdicción constitucional, legislativa o judicial, o puede ser dejado a la discreción ejecutiva o administrativa.

El que un acto llegue a ser de carácter ejecutivo, legislativo o judicial es un concepto puramente institucional y va más allá de una división del trabajo práctico que eventualmente existiera. Este concepto no surge de la naturaleza de las cosas que se hacen. El que un acto sea político o no político es, asimismo, imposible de descubrir a través del examen de la relación que este acto guarda con la psicología social. En un gobierno controlado popularmente, una decisión es política y no técnica si en ese momento los grupos efectivos y dominantes de la comunidad o sus representantes y líderes electos desean tener influencia en la toma de esa decisión independientemente.

te del grado de participación que pudieran tener en ella la química, la medicina, las matemáticas o cualquier otra ciencia.

III. La administración y el Nuevo Trato

Nuestras instituciones gubernamentales han sido lentamente moldeadas para mejorar el trabajo que han sido llamadas a realizar. Cuando un arreglo específico de poderes o distribución del trabajo no da resultados satisfactorios lo cambiamos, aquél que funciona continúa y se convierte en parte del sistema, en parte de la Constitución. Pero el proceso de cambio es lento. En el presente, el gobierno de la parte del mundo en que vivimos está, en muchos aspectos, tres generaciones atrás de nuestras necesidades y de la situación económica y social.

La Revolución Industrial destruyó el modo de vida que nuestra Constitución había constituido. La era de la máquina cambió poblaciones, desarrolló grandes recursos de riqueza y poder, creó nuevos alineamientos en torno de las comunicaciones rápidas y nuevas interdependencias, e introdujo el revolucionario principio de la división del trabajo y la especialización. Pero nuestro gobierno aún tiene un sistema que no reconoce que las áreas políticas de gobierno local deben coincidir con las áreas económicas y sociales y que esto compromete al nuevo sistema económico.

El gobierno actual tampoco reconoce todas las implicaciones de la época de especialización a la que hemos entrado. La razón para separar la política de la administración no está en que su combinación sea una violación del principio de gobierno. La razón para insistir en que los funcionarios legislativos y

ejecutivos electos no interfieran con los detalles de la administración, y que el orden y registro de la administración debe ser permanente y experimentado, y no debe tener injerencia con la política, está simplemente en que esta división del trabajo hace uso de la especialización y parece dar mejores resultados que un sistema en el que semejante diferenciación no existiera.

Solamente para ajustarse a la Revolución Industrial, el esquema norteamericano de gobierno requería profundos cambios: primero, en su sistema de fronteras políticas; segundo, en su aplicación del principio de división del trabajo, de modo que ese gobierno pueda hacer uso adecuado del político, el administrador y el técnico; y, tercero, en la relación de los partidos políticos y los grupos de interés con los mecanismos de control. Todos estos reajustes se han estado haciendo con cambios parciales diversos, pero el retraso es grande.

En el centro de esta situación se encontraba el Nuevo Trato (New Deal). El Nuevo Trato es la decisión de la nación para que el gobierno se convirtiera en el super monopolio de la vida económica de los Estados Unidos.³ Se ha decidido que las grandes compañías, que hasta ahora se han formado parcialmente por directorios entremezclados de bancos e industrias son de utilidad pública, y que tal utilidad debe estar completamente consolidada, extendida, apropiada y dirigida por el público.

3. El uso del término *monopolio* (holding company) no implica que el gobierno asumirá la propiedad o tomará las utilidades de la industria. El término se utiliza únicamente para enfatizar la amplia naturaleza supervisora de los nuevos poderes del gobierno sobre la industria y el modo como son ejercidos.

El impulso que se hallaba detrás de esta decisión, era el enojo y el sufrimiento, lo que no permite, por consiguiente, que tal decisión sea definitiva. Tan pronto como el sufrimiento sea mitigado y la ira olvidada, puede haber un cambio de ánimo y la super compañía monopólica pública podrá ser disuelta o vuelta al sector privado; esto dependerá en gran medida del modo por el cual los banqueros y los industriales cumplan su papel en los próximos tres años y de la destreza y sagacidad del gobierno.

Nuevos poderes y funciones

Mientras que, en consecuencia, es demasiado pronto para conocer, con precisión, cual será el efecto del Nuevo Trato, no lo es para considerar qué tanto puede revolucionar el sistema norteamericano del gobierno. Es cierto que lo que tenemos ahora, un sistema gubernamental que no ha alcanzado siquiera las primeras etapas de la Revolución Industrial, requirió un profundo ajuste para adaptarse a la revolución del super monopolio.

Primero que todo, debe haber una revisión de la actual distribución del poder entre los estados y el gobierno federal. Los estados deben transferir a la nación el control principal sobre el campo entero de los negocios, transportes, banca e impuestos. A continuación, debe haber un cambio del gobierno nacional, no sólo para hacerse cargo de esta vasta extensión sus poderes anteriores, sino también para desempeñar sus totalmente nuevas funciones como super compañía monopólica, ejerciendo un control básico sobre salarios, horas y condiciones de trabajo, precios y distribución, ganancias y fondos, así como sobre las prácticas comerciales, no sólo en el amplio espec-

tro de las industrias básicas, sino también en las principales áreas de la agricultura.

No se requiere de gran inteligencia para percibir que la condición indispensable para el éxito del Nuevo Trato, sin la cual el programa no será más funcional que el viejo orden económico, es la planeación efectiva y unificada. Debe haber en el centro del sistema un mecanismo para el mantenimiento de un cambiante plan maestro. Esta es la *única* función de la super compañía estatal, dada la preeminencia de ésta, en comparación con las otras tareas que hay por realizar.

¿Qué significa esto en términos de trabajo? Significa que la super compañía estatal tendrá que iniciar y mantener la debida coherencia entre las políticas y programas que afectan los renglones de salarios, el costo de la vida, emisión monetaria, crédito, producción, transporte, tarifas, imposición, subsidios para la juventud, la enfermedad, la vejez y el desempleo, además de las funciones tradicionales del gobierno estarán trabajando antagónicamente entre sí, luchando entre sí; tendríamos bajo la égida del gobierno el mismo caos y conflicto interno que hizo imposible para el antiguo orden salvarse una vez que las mayores dificultades fueron comprendidas.

Nueva Administración

En términos de administración, hay al menos tres implicaciones obvias que se derivan de estos hechos. Primero, que debemos introducir en el seno del gobierno un mecanismo de planificación central; ésta será necesaria para instrumentar el plan maestro, elaborar sus principales detalles, vigilar su operación y mante-

nerlo al tanto en relación con las necesidades cambiantes de la nación en todos los aspectos.

¿Qué clase de organización y personal se requiere para semejante labor? No lo sabemos, pero la experiencia actual en el ejército, la industria, la investigación privada y en otros países parece indicar que estas funciones pueden ser mejor realizadas por un equipo organizado de hombres altamente especializados en diferentes campos, trabajando juntos bajo un liderazgo administrativo general, equipo totalmente libre de la responsabilidad administrativa pero íntimamente compenetrado con el trabajo actual y adecuadamente previsto con información estadística y ayudantes de investigación.

Esta tarea se ubica obviamente en el campo de la política. Parecería, sin embargo, que este equipo para el plan maestro debiera ser parte del poder ejecutivo y no del legislativo. Las líneas generales del plan serán propuestas por el jefe del ejecutivo a la legislatura para su aprobación bajo la forma de leyes particulares. Pero estas líneas generales serán un poco más definitivas que una declaración de guerra, de modo que la esencia del programa está en realidad en el gradual despliegue del plan en la actual administración.*

La segunda implicación para la administración es la necesidad de desarrollar la técnica de la efectiva capacidad del gobierno para los negocios. ¿Cómo hará el gobierno para ser una super compañía monopólica? ¿Hasta qué punto puede el gobierno hacer uso de las tácticas de J.P. Morgan y Compañía, de la ATT, de la General Motors o de Samuel Insull? ¿Qué dispositivos se necesitan para garantizar

que el Plan Maestro surta efecto? Sabemos que no podemos depender de las prohibiciones legales, tampoco de la regulación, de la que da muestra nuestras poco efectivas regulaciones de las compañías de seguros y los bancos. El gobierno debe, evidentemente, participar en la dirección empresarial, y hacerlo en una escala y con un objetivo basado en un plan maestro que haga del presente esfuerzo algo diferente de cualquier otro que hayamos intentado hasta la fecha.

El Nuevo Trato requerirá también del cultivo sistemático del contacto público y la educación pública de un tipo tal que se constituye en un nuevo problema para la administración pública. Si en tiempo de guerra necesitamos un comité de información pública con más razón necesitamos un órgano para la educación pública sistemática en medio de una revolución que abarca la escala de los valores, las motivaciones y el gobierno.

El Nuevo Trato es política y *política*. Su éxito descansa en la administración. El hecho central de importancia en esta administración, es el desarrollo y ejecución de un plan nuestro que dará consistencia a todos los objetivos, los programas, las organizaciones y los procedimientos del gobierno. Para lograr este fin debe haberse desarrollado una nueva y revolucionaria extensión de la práctica y la teoría de la administración. No sólo debemos ajustar nuestro gobierno y nuestra administración a la era industrial y de la máquina, sino también adaptarlas a la nueva revolución de la super compañía que ahora nos abarca.

IV. Política y administración

Los arreglos de trabajo del gobierno moderno, no son tanto el resultado de la teoría como el

* La de Franklin D. Roosevelt. (N. del T.)

del proceso de pruebas y éxitos. Todas las filosofías han sido perfiladas a partir de estos resultados y la mayor parte de estas teorías han violentado en mayor o menor medida los hechos, a causa de que fueron aplicadas juntas por hombres y se les dio curso por grupos que antes disponían de un conjunto definido de hechos y un objetivo definido. John Locke y Montesquieu fueron rodeados por los mecanismos de control del poder arbitrario que se había desarrollado con la decadencia del feudalismo, antes del crecimiento de los partidos políticos, la educación generalizada y la democracia. En consecuencia, ellos sostenían que la división tripartita de poderes y el sistema de pruebas y balanzas internas se convirtió en una creencia filosófica final. Al menos parecía darles la libertad respecto del poder arbitrario que en aquella época la humanidad deseaba ardientemente.

Esta libertad había sido ampliamente lograda cuando Woodrow Wilson y Frank W. Goodnow examinaron la democracia. Entonces estaban rodeados por las políticas de despojo y la ineficiencia gubernamental en la era de la especialización tecnológica. Por tanto, dividieron el conjunto del gobierno en política y administración, asignando a ciertos órganos del gobierno las funciones políticas, de control de la política, reservando para otros órganos la tarea especializada de ejecución de las políticas. Esta teoría es igualmente un producto del tiempo y la voluntad.

Ahora enfrentamos una nueva situación y una nueva necesidad. El gobierno se está convirtiendo y aparentemente está destinado

a mantenerse, al menos en cierto grado, como la super compañía de la nación. La nueva función fundamental que el gobierno asume en este proceso es el de imponer e instrumentar en plan maestro de vida nacional. Esto requería una nueva división del trabajo actual y, por tanto, una nueva división de poderes. Mientras que quizás es demasiado pronto para instituir algo así como una teoría, es claro que ésta no se relacionará con la técnica de pruebas y balanzas, o con la división entre política y administración, sino con el veto de política y administración, por una parte, y la planeación y ejecución de políticas, por la otra.

En un mundo en el que el gobierno está en movimiento, el ejecutivo está llamado a diseñar el Plan Maestro. Los grupos representativos, deliberativos y asesores, serán llamados a considerar y adoptar los lineamientos generales de varias partes de este plan. Para entonces al ejecutivo se le habrá dado todo el poder para calcular el resto y las interrelaciones del programa y para llevarlo a efecto, no sólo a través de las agencias gubernamentales establecidas, sino también a través de agencias de carácter semiprivado. La legislatura del futuro tendrá dos poderes primarios: primero, el veto sobre la política general, y segundo, el derecho de levantar auditorías e investigar. Detrás de este proceso estará el control de las masas de ciudadanos organizados en partidos y grupos de presión. Estos son los detalles a partir de los cuales deberá construirse la nueva teoría de la división de poderes.

¿QUE ES LA ADMINISTRACION PUBLICA?*

Marshall Dimock

Enfoques de la administración pública

Donde quiera que uno vaya o con quien quiera que uno charle, siempre surgirán diferencias de opinión respecto a la definición de la administración pública, la limitación de su campo y el enfoque que cada quien piense es el idóneo para su mejor desarrollo. Esta controversia, en algunos casos muy pronunciada, no indica un caos; por el contrario, confirma la gran cantidad de trabajos prácticos que se han realizado y la rapidez con que el ámbito de la administración pública se ha desarrollado.

Muy recientemente, sin embargo, ha surgido el interés general por tener una orientación más precisa y la redefinición de objetivos y técnicas. Aquéllos que comparten una opinión incierta no pretenden, en la mayoría de los casos, una uniformidad estéril o una ortodoxia autoimpuesta. La finalidad de aquellos que enseñan y realizan investigaciones sobre administración pública, debe estar encaminada a concertar el acuerdo de que el campo de acción y límites de la administración pública se basa, normalmente, en una consideración práctica.

La inseguridad que se tiene acerca de los objetivos, campo de acción, y métodos aceptados casi como eficaces, desmerece la efectividad del trabajo y no aporta bases satisfactorias para juzgar los resultados. Las dificultades inherentes a la situación actual fueron evidentemente manifiestas en la mesa redonda sobre la exposición de los Principios de Administración Pública, en la Conferencia de la Asociación de Gerentes Locales e Internacionales en 1932.¹

Las bases más comunes para la concertación de un acuerdo se pueden encontrar en el análisis y la síntesis tentativa de enfoques representativos de la administración pública. Una clara apreciación de las diferencias resulta, en ciertas ocasiones, el medio de un acuerdo eventual, o bien del que puede surgir una nueva síntesis. El autor ha encontrado este método como una técnica de enseñanza muy útil. Los puntos de vista a examinarse serán los siguientes:

1. El enfoque del derecho público de Goodnow y su distinción entre política y administración.
2. El énfasis de Woodrow Wilson al definir la administración con base en sus

* Publicado originalmente en *Public Management*, No. 5, 1933. Traducción de Severino Cartagena.

¹ *The 1933 City Manager Yearbook*, pp. 265-288.

fines, esto es, la realización de los objetivos generales del Estado.

3. La interpretación de los principios hecha por W.F. Willoughby y su distinción entre poderes administrativos y poderes ejecutivos.
4. El énfasis de Leonard D. White sobre la dirección y la analogía con la administración de negocios.
5. La confianza británica en el método filosófico-histórico.
6. La adhesión europea al Derecho Público.
7. Las técnicas de *Estación de Servicio* que resultan de los estudios realizados por agencias consultoras.
8. El enfoque relativista-funcional como síntesis posible.

La mayoría de los puntos de vista, arriba enumerados, son fácilmente comprensibles, por lo que sólo será necesario hacer un análisis sumario. Sin embargo, el último de los puntos de vista mencionados, requerirá una explicación más amplia, debiéndose tener mucho cuidado al definir un concepto de administración pública.

1. El contenido doctrinal de la administración pública fue originalmente elaborado con toda claridad en Estados Unidos por Frank J. Goodnow, en la Universidad de Columbia. Si bien su enfoque lo formuló a través del derecho público, Goodnow abordó la mayoría de los

temas principales que actualmente se encuentran en la administración pública. Su mayor contribución la hizo en su libro más discutido, *Politics and Administration*,* al exponer la separación entre la política y la administración. Aunque la importancia del poder judicial fue reconocida, las cortes fueron consideradas meramente como un control extraordinario por el cual se hicieran observar las leyes donde quiera que los métodos administrativos normales fueran inadecuados. Goodnow insistió en las características discrecionales, legislativas y legales de los oficiales administrativos; en otras palabras, no se intenta poner la formulación y ejecución de leyes en compartimientos estancos.

2. En su enfoque sobre la administración pública, Woodrow Wilson** hizo hincapié en que las funciones gubernamentales y los fines sociales debían cumplirse. El buen administrador es el amo tanto de la política como de la técnica que coordina el mecanismo a través del cual las leyes son ejecutadas.
3. El enfoque de W.F. Willoughby se basa en tres principios: la doctrina legal, la estructura formal de los departamentos y el servicio civil. Su método es conciso y analítico. La legislatura, los ejecutivos políticos y los administradores no discrecionales son vistos como departamentos diferentes. Los objetos gubernamenta-

* *Politics and Administration*, aparecido en 1900. (Nota del Editor)

** Este enfoque lo formula Wilson en su *Study of Administration*, publicado en 1887. (Nota del Editor)

les son vistos externamente, desde la meticulosa capacidad del administrador experimentado. Desde el punto de vista de Willoughby, los cánones de la administración pública, siendo operativos universalmente, pueden aplicarse más correctamente a la administración del poder judicial.

4. El criterio moderno de la administración pública fue definido como *dirección pública*, en la *Introducción al estudio de la administración pública* de Leonard D. White. La dirección científica es igualmente aplicable a los negocios y al gobierno, por tanto, al comparar opiniones, la eficiencia es la nota clave. El enfoque es institucional y descriptivo. Los problemas sociales y gubernamentales en los cuales el esfuerzo de los administradores no son enfatizados, ni los aspectos judiciales y legislativos de la acción administrativa están atados definitivamente al proceso total de la legislación o de la ejecución de la ley.
5. El concepto británico de la administración pública es totalmente opuesto al norteamericano. En términos generales, sus universidades enfocan la administración a través de la historia de la Filosofía, subrayando los aspectos descriptivos y prácticos en los que hace hincapié la investigación norteamericana. Sin embargo, los esfuerzos del Instituto Británico de Administración Pública tienden a conseguir la reconciliación entre los puntos de vista británico y norteamericano. El enfoque académico tradicional en la Gran Bretaña es en algunos aspectos similar a la orientación que defiende Woodrow Wilson, salvo porque, al adelantarse en su búsqueda, el profesor de *Princeton* se encontró ante el hecho de que la mayoría de los profesores británicos estudian el pasado.
6. La administración pública en Europa todavía representa un apéndice del derecho tal como Goodnow lo fundamentó en 1880. Sin embargo, debido en parte a la influencia norteamericana y a las asociaciones, ha surgido una nueva escuela en la cual la administración pública pretende llegar a ser una entidad, en donde los problemas y técnicas de los servicios administrativos *per se* han merecido una consideración independiente. Por tanto, en el trabajo de algunos jóvenes, el dominio de la teoría jurídica tiende a desaparecer. El método inductivo, con su énfasis en los problemas, ocasionalmente puede fundirse en el bagaje jurídico, filosófico e histórico de la ciencia administrativa tradicional. Estados Unidos no es el único país en el cual esta nueva síntesis vaya a cristalizarse.
7. Antes de tratar de llegar a un acuerdo acerca de los componentes legales, filosóficos, gerenciales y prácticos que han sobresalido, necesitamos sopesar la influencia de la tecnología norteamericana y de las actividades de la estación de servicio. Los métodos del Instituto de Administración Pública, la Agencia de Administración de Personal Público, la Asociación Municipal Americana y organizaciones similares, en la medida en que crean estándares de administra-

ción y los aplican a problemas específicos de reorganización, proyectan un elemento extremadamente importante en el enfoque académico de la administración pública. Son puntos vitales sobre los cuales los datos de investigación y los llamados principios salen a relucir en situaciones concretas.

La relación entre estas estaciones de servicios y la investigación universitaria en administración pública, debe estar muy unida y ser recíproca. Al hacer un estudio para una entidad gubernamental, es necesario tomar decisiones respecto a la organización, coordinación, finanzas, personal, compras, reportes y dirección, que se deben crear sin demora. Los hombres comprometidos en este campo constantemente establecen que deben estar alertas contra intromisiones de actitudes dogmáticas y complacientes. Siendo especialistas y atañéndoles las soluciones inmediatas, se encuentran con la dificultad de alejar estos problemas de su mente. El experto en estos estudios requiere de una opinión neutral e ideas frescas, a fin de no convertirse en un obstinado en sus decisiones y no entorpecer su perspectiva.

Una Definición Amplia

8. Al sugerirse una definición de administración pública es deseable incluir elementos de todos los enfoques antes mencionados. Un análisis de la administración pública se puede dividir en dos fases, muy relacionadas entre sí. En primer lugar, existen problemas, funciones

y objetivos, que deben ser comprendidos y cuya ejecución involucra la discreción y la política. El resto se ocupa de la organización, personal, controles y técnicas relacionadas con el funcionamiento actual de las responsabilidades asumidas por los departamentos gubernamentales. La administración pública es el estudio de los poderes y problemas, la organización y el personal, así como de los métodos de dirección involucrados en la ejecución de las leyes y las políticas de las autoridades gubernamentales. Esta definición establece fases sustantivas y adjetivas de la ley para la planeación y la elaboración de políticas, la dirección científica así como para un programa extensivo de datos y decisiones sobre métodos deseables de administración. Al mismo tiempo, se reconoce la unidad de los procesos gubernamentales.

El fundamento de la administración es el derecho, la política y la administración son una clasificación conveniente de los poderes gubernamentales, el autor considera que ésto es lo mejor. Pero, como, a muchos administradores se les exigen propuestas de ley para resolver los problemas sociales y técnicos, e incluir los detalles de actos generales y ejercitar sus potencias discrecionales importantes, la estrecha relación entre la legislación y su ejecución merece estar bien definida y debidamente reconocida.

El problema más grave que surge de un esfuerzo para definir y orientar el estudio de la administración pública es el de determinar lo que se entiende por *ciencia* y por *principios*. Para este problema se ha sugerido una respues-

ta en la definición arriba expuesta: pero las deducciones necesitan estudiarse con más cuidado, a la vista del pensamiento de la época actual. Esto implica una consideración respecto a cómo debe juzgarse el enfoque relativista-funcional.

En un esfuerzo por definir el significado de los principios y la ciencia de la administración pública, se recabaron muchas sugerencias y experiencias útiles en otros campos de investigación.

No es conveniente aceptar de inmediato cualquier opinión que intente referirse a la administración pública como una entidad autónoma y autosuficiente. La suposición de que un campo es independiente se descubre generalmente en la base de los intentos por formular principios rígidos y estáticos, es decir, lo que quienes los proponen designan como *científicos*. Esta sencilla premisa autoritaria ha causado una revuelta en las ciencias físicas,² del mismo modo como, en el campo de la jurisprudencia, la nueva escuela de los realistas ha demolido los ídolos de quienes creen en los principios trascendentales y universales.³ ¿Se beneficiará la administración pública de la experiencia de otras ciencias y de aquí en adelante evitará la esterilidad y complacencia del método universalista-deductivo? Algunas generalizaciones son de lo más sencillas, además, la certeza dogmática

supuestamente cultiva respeto y prestigio; pero una reflexión cuidadosa sugiere que aquéllas, a la larga, resultan insostenibles y perjudiciales.

La Complejidad de la Administración

El campo de la administración pública es muy complejo. Como otras ramas del gobierno, tiene relación con los seres humanos, sus actitudes y tradiciones, los intereses antagónicos y una extensa diversidad de situaciones sociales. Por otra parte, dentro del ámbito de los propios servicios administrativos, existen importantes diferencias entre los problemas de las comisiones de servicios públicos y los departamentos de salubridad, entre la administración policial y la dirección fiscal, entre el municipio y la administración de tarifas. Con la rápida expansión de las responsabilidades gubernamentales estas diferencias tienden a ser más complejas. En lugar de formular principios generales hipotéticos para la administración, es necesario y deseable emprender un enfoque inductivo para el tratamiento de los problemas administrativos individuales, tales como la salud, vivienda, policía, educación y servicios públicos. El método relativista-funcional empieza con un análisis de los factores políticos, económicos, sociales, tecnológicos y geográficos que inciden en el problema, procediendo a aplicar las técnicas de administración, los métodos de control y, eventualmente, los supuestos tentativos y los datos generales.

La administración está vinculada a muchos factores condicionantes; en la práctica actual no es una entidad independiente. Sobre este particular se puede objetar que la administración pública debe, así considerada, abarcar mucho más terreno. Esto es cierto, de modo

2 Whitehead, A.N., *Science and the Modern World*, New York, 1925; Keyser, Cassius, *Thinking about Thinking*, New York, 1926; Lenis, Gilbert, *The Anatomy of Science* New Haven, 1926; Pearson, Karl, *The Function of Science in the Modern State*, Cambridge, 1919.

3 W. Cook, Walter, *Scientific Method and the Law*, 1927, 13 *Amer. Barc Assoc. Journal*, p. 303; N. Llewelyn, Karl, *Some Realism about Realism*, 1931, 44 *Harvard Law Review*, p. 1222.

que no hay otra alternativa a que la administración gubernamental deba ser realista y creativa. La administración pública es más que mera manipulación técnica y dirección eficiente; debe interesarse por la resolución de problemas y por los avances sociales. La eficiencia técnica no siempre resulta serlo del todo, cuando se examinan las implicaciones más amplias del problema.

Lo anterior no soslaya ni la necesidad de la integración, ni el problema de organizar la estructura administrativa general y los controles a través de los cuales opera. Esta importante fase de la administración pública puede ser enfocada de acuerdo al nuevo concepto del método científico. Quienes han sido responsables de las reorganizaciones exitosas de los go-

biernos de los estados, generalmente expresan la opinión de que la consideración inicial y continúa consiste en suministrar la atención debida al marco político, tradicional, económico y social. La primera y la última de las preguntas son iguales: ¿Cuáles son los objetivos y los factores limitantes que se deben vencer para alcanzar una meta? Las reorganizaciones deductivas, desvinculadas y ortodoxas comúnmente fallan en sus expectativas, porque son obstinadas e irreales. Como dicen los realistas en las escuelas de derecho, cada caso es un caso nuevo; las situaciones humanas nunca son las mismas. Por lo tanto, una ciega adhesión a las fórmulas acarrea desajustes y fallas al considerar las consecuencias sociales y los objetivos, que son responsabilidades principales de los científicos sociales.

ADMINISTRACION PUBLICA Y TEORIA POLITICA *

Charles Merriam

Es probable que se pueda pensar que no existe una relación importante y precisa entre la teoría de la política y la teoría de la administración. Pero en realidad esta relación es muy estrecha y el no poder ver y estimar a la administración pública en su marco verdadero y más amplio de avance teórico y científico, ocasiona mucha confusión.

I

El comportamiento humano en la asociación política es el objeto de las ciencias políticas en general e implica las teorías y principios subyacentes de asociación y comportamiento políticos. Esto requiere el análisis racional, el examen de la evolución histórica y una observación hábil e íntima. En ocasiones, en la búsqueda de nuevas relaciones, de nuevos conocimientos, la lógica constituye la herramienta, de nuevo la intuición, de nuevo la medida precisa.

Para que todo lo anterior sea eficaz, debe estar íntimamente relacionado con un marco general de economía, historia, filosofía, antropología, psicología y biología. En la época moderna, los tres grupos de conocimiento y práctica radican muy cerca de este núcleo: medicina, educación y administración.

La administración pública es un campo más estrecho. Presupone la existencia de políticas u objetivos generales; en una sociedad política determinada está relacionada con su instrumentación.

En la administración pública, como en las ciencias políticas en general, surge el problema de la forma del enfoque racionalista o conductista. Pero en la administración, al igual que en las ciencias políticas en general, estos métodos no son excluyentes, sino que se complementan. Existe la necesidad de elaborar un análisis general de los propósitos e importancia de los elementos fundamentales de la administración y de considerar los fines y valores de la administración. Asimismo, existe la necesidad de estudiar el comportamiento administrativo en sus aspectos históricos y contemporáneos, y de la observación y análisis de lo que equivale a experimentos en actividad administrativa. Esto ha conducido, inevitablemente, al desarrollo de una teoría

* El artículo apareció originalmente en *Journal of Social Philosophy*, julio de 1949, con el título *Public administration and political theory*. La presente versión fue tomada de una reproducción posterior en *Advancement management journal*, No. 5, 1940, cuyo título fue modificado al de *The development of theory for administration*. Consideramos que el título original responde estrictamente al contenido, por lo que decidimos conservarlo en esta edición (Traducción de Mary Lapidus)

general de la administración y de las ramas especiales de la administración, como son las de carácter histórico, jurídico y funcional.

En sus etapas iniciales, el estudio de la administración se encontraba incorporado en *manuales de práctica* del tipo bien resumido en la obra de Von Mohl, *Encyclopaedia of Political Science*, publicada en 1855, que citaba largas listas de títulos tomados del campo de la administración pública francesa y alemana. Más tarde, diversos estudiosos hicieron varios planteamientos; algunos eran primordialmente juristas: Goodnow, Jeze, Preuss, Freund; otros estudiaban la administración, ingeniería o psicología científica: Fayol, Urwick, Mayo; y otros eran estudiosos de las ciencias políticas en el sentido más amplio del término: White, Gulick, Willoughby, Follet. Aquellos que primordialmente ejercen la administración y sitúan a la teoría en segundo término, como por ejemplo, Sir Arthur Salter en su obra *Shipping Board*, han hecho importantes aportaciones de este respecto. El doctor W.A. White, en su libro, *Autobiography of a Purpose* (pág. 113), al hablar de su experiencia como administrador de un hospital asevera: "Empecé a buscar los principios generales implícitos en los problemas de la administración..."

Entre los temas de investigación teórica, podemos mencionar los siguientes, no enumerados en forma completa ni sistemática, pero que ilustran los tipos de investigación:

1. ¿Cuáles son los fines y los propósitos de la administración pública? ¿Cuáles son los valores sobresalientes de la administración en relación con otros valores sociopolíticos, como la justicia, el orden, la seguridad, la libertad, el bien común?

2. ¿Cuál es el carácter y el significado esencial de la organización como tal? ¿Cuáles son los principios fundamentales de la gestión y cómo inciden en la asociación humana? ¿Cuál es la relación que guardan la estructura y la función?
3. ¿Cuáles son los tipos principales de controles y directrices en la administración? ¿Cómo inciden la coerción y el consentimiento en la administración? ¿Cuáles son los papeles relativos de consulta, fallo, experiencia en la práctica real?
4. ¿Cuáles son los tipos implícitos de integración y difusión de autoridad, de centralización y descentralización y qué inferencias pueden deducirse?
5. ¿Cuáles son los modelos importantes de delegación, vigilancia, revisión y cuáles son los tipos y extensión del control administrativo?
6. ¿Cuáles son las funciones desempeñadas por lo racional y lo irracional en la administración; de la estabilidad y el cambio; del liderazgo y la colaboración?

Encontramos el problema del entorno social y psicológico que en ocasiones se contempla en la administración, en la forma en que lo explican los expertos en materia de personal y pensadores como Mayo en su obra *Human Problems of a Industrial Civilization*. En este caso interviene el estudio de la naturaleza humana en el ámbito del trabajo masivo bajo una dirección central de alguna clase.

Estos son los temas a los cuales los investigadores como Fayol, Urwick, Gulick, Gollet, han prestado atención, no como regla de manera sistemática, sino incidental y colateralmente. Muchos estudiosos de la administración han estado recelosos de lo teórico, considerándolo impráctico e incluso irritante.

El estudio de la teoría de la organización es de suma importancia. Quizá en esta etapa de la historia nada en la vida humana —pública o privada, política o industrial— trascienda su importancia. La función de la organización en la sociedad humana es la de facilitar el esfuerzo y la realización del hombre, la de proporcionar un camino más fácil para hacer lo que de otra manera sería más complejo. La organización es una forma de cooperación por medio de la cual dos o más personas son capaces de hacer lo que de otra forma no podrían hacer o no harían tan bien. Las realizaciones de la sociedad moderna son en gran medida producto de una organización sólida, ya sea la forma de organización y colaboración invisible requerida para caminar a lo largo de una calle llena de gente, o la evidente organización mecanizada encontrada en la operación industrial.

Sin embargo, gran parte de la organización es ineficaz y se ha descubierto que es desagradable, dolorosa, tediosa y opresiva. De ahí que a menudo la organización se identifique con obstáculos, dificultades, ineficiencia. Es preciso realizar una investigación diligente, a fin de diagnosticar lo que ocasiona el mal funcionamiento de la organización. Pero esto requiere un análisis más profundo de la *raison d'être* (razón de ser) de la organización y su función en las actividades administrativas de la que se encuentra disponible a la fecha. Exis-

te la necesidad de analizar el principio rector de acción en una situación determinada; el fin o el propósito que se contempla; el tipo más adecuado de organización y el impacto producido por la organización de las personalidades particulares y en ámbitos sociales determinados; análisis de resultados y, por supuesto, inventar métodos superiores para la consecución de los fines a través de las formas de organización. Si ésta no ayuda a la personalidad y sirve al grupo, obviamente es un peso muerto que debe desecharse.

Es imprescindible seguir dichos problemas sin importar a donde conduzcan las veredas, ya sea mediante estudios de la personalidad, o del entorno social y el condicionamiento, valiéndose de los laberintos del análisis racional, mediante los simbolismos destellantes de los sistemas de valores que conmueven el corazón humano; de los embrollos de categorías sutiles del análisis jurídico; mediante la observación estrecha de casos concretos; a través de la medición precisa de los resultados y, asimismo, el criterio práctico. Se puede decir que es una búsqueda que apenas comienza en el sentido científico, pero por lo menos ya se ha dado el primer paso con los grandes volúmenes de la moderna acumulación de datos y con los instrumentos de precisión y análisis más perfeccionados.

Esta no es una búsqueda romántica del Santo Grial, es la necesidad práctica de la investigación en la época moderna sobre problemas cruciales que nos hace enfrentar la aplicación práctica y mecánica de nuestra inteligencia humana a problemas que durante mucho tiempo escaparon de la red de la mente humana. Cabe afirmar en cuanto a la ciencia moderna en el término popular "nosotros nos

lo buscamos"; y lo logramos. Pero hasta ahora vemos que somos incapaces de organizar en forma adecuada sus posibilidades inmensurables. Los conceptos antes planteados inciden directa o indirectamente en los problemas de la administración pública, pero aún no se han explorado en forma cabal y sistemática.

También se plantean los problemas de la relación que guarda la administración pública con otras ramas de gobierno; con otras formas de administración, industrial y eclesiástica.

En algunas ocasiones se idearon enfoques especiales a la administración como el:

1. Histórico: que trata de la evolución de la administración en diferentes épocas y lugares, con tendencias duraderas y problemas surgientes.
2. Jurídico: que trata de los trámites administrativos en relación con el sistema general del derecho público y privado.
3. de Personal: que trata de los fundamentos en materia de reclutamiento, ascensos, disciplina, separación, espíritu, incluyendo el uso especializado de técnicas psicológicas y otras de la misma índole.
4. de Procedimiento-administrativos: que tratan del flujo y el ritmo de las operaciones en la administración, de su análisis y control. Con frecuencia aquí se encuentran las hipótesis y la verificación en una forma no científica pero eficaz.

Nos enfrentamos al problema interminable de ajustar y combinar el tema principal de las funciones especiales con los requerimientos de la organización, la vigilancia y la dirección globales; de *staff* y personal de línea, de operación y de planeación a largo plazo de formas de dirección, tales como las que producirán la unidad de acción necesaria y de las exigencias de servicios especiales para competencias especiales y aptitud técnica en sus áreas particulares.

De vez en cuando se hacen investigaciones funcionales relativas a bienestar, salud, educación, actividades militares y la amplia gama de actividades especializadas del gobierno y su reagrupamiento con respecto a cada una y a todo el proceso político-administrativo. Hay ramas especiales de gestión global, en materia de finanzas, personal, planificación y presentación de informes.

En estas investigaciones se emplean diferentes técnicas especiales como, por ejemplo, estadísticas, contabilidad, ingeniería, psicología, observación precisa y presentación de informes. Hasta ahora se ha prestado poca atención al crecimiento histórico o al análisis filosófico. Casi no se menciona en forma sistemática la patología administrativa, ni descripciones y explicaciones concretas de lo que se podría denominar utopías administrativas, empleando este término para cubrir los inventos y la proyección imaginativa. En la literatura en materia de administración pública no hay muchos infiernos¹ ni demasiadas utopías.

1 Para un estudio de los niveles más bajos de la burocracia, consultar *Der Unterthan de Mann*; y Bentham, Jeremy, "Official Aptitude Maximized is Expense Minimized", *Works*, volumen 5, pp. 263-386.

Una de las paradojas de la administración es que, a pesar de que descansa sobre el supuesto fundamental de que existen uniformidades básicas en el comportamiento humano que pueden observarse y analizarse y que, por consiguiente, pueden regularizarse y sistematizarse mediante organizaciones, procedimientos y prácticas administrativas, a menudo los administradores se inclinan a resistirse a la formulación teórica o ignorarla. Muchos no se dan cuenta de que no sólo son artistas, sino, en efecto, científicos o por lo menos técnicos que aplican la ciencia.

La propia administración en sus mejores formas trata de las uniformidades previstas, de expectativas razonables en cuanto al comportamiento, y de la integración eficaz de factores imprescindibles en una empresa activa. Incluso la *regla empírica* presupone uniformidades establecidas entretejidas en un patrón operativo por un observador hábil, un pronosticador calificado y un competente inventor de posibles derroteros de conducta. En el comportamiento administrativo existe una gran cantidad de elementos imprevisibles y siempre los habrá, pero asimismo hay un área de actividad que puede preverse; de otra manera se presentaría un caos sin fin. Sin depender de algunas uniformidades, el administrador no podría establecer el orden, la disciplina o el estado de ánimo en su situación. Sus "reglas" prácticas se remiten a las uniformidades reconocidas del comportamiento y también a los principios implícitos del orden, la organización, la justicia y el bienestar. Sólo de esta manera puede evitar el método "arbitrario" que lo debilitaría. No se considera que la conducta es arbitraria cuando puede preverse conforme a alguna serie de principios, códigos de entendimiento que reflejan el consenso del

grupo en donde se lleva a cabo la acción. En este sentido, el administrador exitoso trata constantemente con una serie de entendimientos o principios de grupo (explícitos o implícitos) en los cuales confían él y otros al ajustar sus actividades en el campo administrativo.

Tradicionalmente, la administración ha sido un arte, pero un arte con aptitudes y técnicas que ahora se transforman paulatinamente en muchos aspectos mediante la instrumentación de estadísticas, contabilidad, ingeniería, psicología, mediante formas refinadas de análisis e interpretación, lo que surge en un conjunto de prácticas en el que hay muchas formas de medición precisa, muchas situaciones en las cuales pueden hacerse pronósticos exactos. Aparecen muchos tipos de generalizaciones abriéndose paso a través de la capa de la tradición hacia la luz de la organización racional.

En lo anterior podrá apreciarse que la administración pública guarda una estrecha relación con las categorías generales de la ciencia política en el sentido más amplio. Los fines y los medios de la administración se encuentran vinculados con los fines y los medios de la asociación pública, en la teoría y en la práctica.

En términos más amplios, la administración se relaciona con el conjunto general de las ciencias sociales. Si bien la administración pública se encuentra limitada por las categorías del Estado, con sus formas especiales de asociación y sanciones, existen actividades en otros grupos sociales que pueden clasificarse bajo el encabezado general de la administración. En la Iglesia, la industria, la educación, en las sociedades profesionales y culturales de muchos tipos, existen nuevas formas de gestión que se asemejan mucho al gobierno de la

asociación política. Al tratar aspectos de la comunidad, los sociólogos hablan de estas formas generalizadas; los antropólogos al mencionar tipos humanos primitivos; los economistas, especialmente con relación a la organización empresarial y por una amplia variedad de organismos de otra índole interesados en la gestión dentro de dominios de acción especiales.

Los supuestos, observaciones, inferencias, análisis y conclusiones que se encuentran en el ámbito generalizado de las ciencias sociales, están íntimamente relacionados con los procesos de la administración y gestión públicas. Hasta la fecha no se han elaborado estudios intensivos de estas correlaciones en escala muy amplia, pero se están emprendiendo. Los actuales estudios del profesor Floyd Reeves en materia de la teoría de la administración son de especial importancia, pero aún no se han concluido. Igualmente, en el mundo industrial sus actividades son tan importantes como los propios fines.

En conclusión, es claro que la gestión es un aspecto de las relaciones sociales que contiene un conjunto de personas, prácticas y procesos, una serie de datos que a menudo se pueden observar con mucha precisión y que son materias disponibles de análisis, interpretaciones e inferencias con respecto a esquemas generales y continuos del comportamiento de un campo especial de la conducta.

La aseveración de que el cuerpo de datos y principios acumulados no constituyen *conocimiento* o *ciencia* plantea una cuestión de definición que no puede solucionarse con una mera afirmación. Podemos, a la vez, impugnar el monopolio de aquellos que tienen una su-

prema confianza en sus evaluaciones particulares *ciencia* o *conocimiento*. Cualquiera puede definir lo que le gusta, por supuesto, como punto de partida, pero para efectos de un intercambio eficaz de ideas, los demás deben aceptar sus símbolos verbales.

Sin adentrarnos en una explicación compleja del significado exacto de la palabra *ciencia* (empleada en muchos sentidos diferentes por pensadores competentes), es claro que el estudio de la administración trae consigo nuevos conocimientos acerca de nuevas relaciones en los campos de las ciencias sociales y políticas. Al igual que la medicina y la ingeniería, va de la tecnología a la investigación científica y viceversa. El marco conceptual de la administración, así como sus técnicas de medición, análisis, inferencia, sus interpretaciones y generalizaciones se han desarrollado en forma imperfecta, hasta ahora. Pero no son inherentemente incapaces de desarrollarse; y el proceso de elaboración y perfeccionamiento se está llevando a cabo rápidamente, habida cuenta de los conocimientos modernos. En esta etapa, la dirección correcta es más importante que el ritmo.

II

Por supuesto que un asunto de importancia fundamental es ¿qué relación guarda la administración práctica y la investigación técnica en la administración? ¿Cuáles son los resultados de un estudiante especial enviados al administrador y cómo son los problemas a largo plazo del administrador que se envían al estudiante especial?

Uno de los problemas más fascinantes de la historia del aprendizaje humano es la forma

en que pasa la regla empírica de la ciencia y la tecnología, de la medicina a las matemáticas y viceversa, de la química y la biología a la medicina y de regreso; son las historias épicas de las conquistas humanas en el campo del conocimiento. De la misma manera, de la administración empírica a técnicas de la misma y viceversa es un importante proceso que aún no se termina; de hecho, apenas comenzó en fechas recientes, habida cuenta de los descubrimientos modernos.

Hace algunos años un diario de Chicago publicó una nota de lo que le agradó llamar "la conferencia más extraña de la historia" entre los "profes" y los "polizontes" y se llevó a cabo en Mandel Hall. Yo defendía el empleo de las estadísticas de tránsito y me apoyaba un jefe de la policía quien dijo, según el diario, "El profe tiene razón, las estadísticas son sensacionales, yo las uso para explicar y no me pueden replicar, porque yo tengo los informes."

Probablemente es cierto que los administradores en general, no saben más acerca de la filosofía de lo que la mayoría de los filósofos saben de administración. Hasta ahora, los más versados en ambas materias no son muy numerosos, pero hay excepciones notables y el número aumenta. Sin embargo, cabe señalar que es más fácil contestar la pregunta relativa a la forma en que se transmiten las aptitudes especiales del centro de investigación al administrador que la pregunta general aplicada a todas las actividades. Por la misma naturaleza de su ocupación, el administrador es una persona acostumbrada a conjuntar los diferentes tipos de conocimientos necesarios para una empresa determinada. Dado el problema, tiene que encontrar las aptitudes espe-

ciales disponibles y necesarias y entretrejerlas para formar una trama. Es un experto en congregar a los especialistas que desempeñarán una tarea en particular. El administrador es la persona a la que se recurre con mayor frecuencia con objeto de reclutar y aprovechar expertos en diversas materias. Esa aptitud es nueva y desconocida para él y no es una razón suficientemente poderosa para no explorar sus posibilidades en el servicio de la empresa en particular que está a su cargo.

El obstáculo primordial al libre intercambio de nuevas ideas y al flujo libre de problemas radica en la resistencia del simple sistematizador, que no desea que se le moleste con nuevos problemas y materiales; así como la actitud del administrador altamente calificado que no analiza los elementos de su arte para poder traducirlos en una técnica transferible. De hecho, puede considerar estas aptitudes totalmente personales e imposibles de transmitir; como hombre de acción puede sospechar de las ideas derivadas de la reflexión sistemática y no en experiencias concretas, temiendo que sean imprácticas o imposibles.

Por otra parte, el teórico o el científico puede desconocer la sensación que da el material con el cual se entretreje la administración práctica, y es incapaz de adaptarse al uso de las unidades y substancias que forman los elementos que debe manejar. De ahí que pueda ser preciso en las mediciones, pero no sepa lo que tiene que medir. La práctica de designar científicos competentes para ocupar cargos administrativos, los cuales pueden o no ser aptos, añade dificultades en este momento. La administración pública y la ciencia han padecido este mal.

Al remontarnos al estudio de la administración pública, se ve en los países europeos una evolución larga e intrincada. La administración militar se creó por las exigencias de la guerra y la administración civil, en sus etapas posteriores, surgió de la necesidad de un mejor manejo de los dominios privilegiados de los monarcas para los cuales, no obstante, la posesión privada y el derecho público eran lo mismo. El surgimiento del Estado nacional moderno y sus vastos territorios, y las nuevas formas de control dieron ímpetu al desarrollo de la administración. Muchos estudiosos presentaron la historia de este movimiento, aunque queda mucho por hacer. La obra de Toynbee *History* nos da una perspectiva sorprendente del surgimiento de diferentes clases precoces de administración, incluyendo la romana, la sarracena y la europea occidental.

En la Unión Americana, nuestro punto de referencia es la doctrina jacksoniana de rotación, relativamente inocua en un principio, pero cuyo peligro aumenta con la evolución de las especializaciones en todas las formas de vida, tanto industrial como gubernamental. Después de tres generaciones de tolerancia, nos abocamos a la gran tarea de desarrollar un mejor sistema. Los métodos iniciales para lograr este cambio fueron la reforma al servicio civil, el derecho penal y el rechazo contra los sinvergüenzas que detentaban un cargo.

A principios de siglo se inicia una serie de nuevos enfoques al problema de la optimización administrativa que son los siguientes:

1. La organización de los propios empleados públicos en defensa del sistema de méritos, en un principio a nombre de lo que se llegó a conocer como *tenencia*

del puesto, pero más tarde con otros fines.

2. La organización de oficinas privadas de investigación municipal de clases sumamente diferentes (una vez organizadas, como la Asociación de Investigación Gubernamental).
3. La organización de oficinas públicas de investigación administrativa y gubernamental en ciudades y estados de la Unión Americana.
4. Organizaciones de funcionarios públicos preocupados por normas profesionales de trabajo, como los regentes de las ciudades, centrándose en el grupo de asociaciones de Chicago. (Consultar el directorio de dependencias elaborado por la Cámara de Compensación de la Administración Pública).
5. Los esfuerzos observados en una serie de universidades como las de Chicago, Syracuse, Harvard, Columbia, California, Wisconsin y Brookings. Algunos de estos esfuerzos eran decididamente de dependencias de servicio o vocacionales; otras se interesaban más por la investigación y otras realizaban una combinación de actividades de servicio e investigación.
6. En 1930, el Fondo Spelman dirigió su atención a los problemas de la administración pública en sus aspectos de servicio y se desarrolló un programa importante de actividades.
7. El Comité de Gestión Administrativa del Presidente Roosevelt. (1935-37)

Uno de los acontecimientos sorprendentes y gratificantes en años recientes ha sido el cambio de diferentes organizaciones del interés en un festejo anual, al interés en la recopilación y aprovechamiento de datos para fines administrativos; a la organización en función de demandas de servicios modernos. Para mí fue un momento histórico cuando el titular de una asociación de funcionarios dijo un día (con la misma tristeza que uno de mis colegas, un profesor que hablaba del equipo de fútbol de la Universidad de Chicago) en el Quadrangle Club: "Profesor, vamos a dedicarnos a la investigación. Vamos a destinar nuestro dinero de festejos anuales a la investigación; esto va a hacer que exploten algunos de nuestros miembros, pero lo vamos a hacer."

En las últimas décadas, los funcionarios públicos han hecho frente a una enorme cantidad de nuevas técnicas que se desarrollan con la división del trabajo y con la magnitud de empresas modernas en la industria y en el gobierno. Entre éstas observamos los instrumentos de la contabilidad y sobre todo de contabilidad de costos; un rango considerable de dispositivos de estadística utilizados como medios de operación y control administrativos; pruebas de personal, clasificación y calificación como parte del proceso de reclutamiento y administración de miles de hombres ocupados en muchas tareas diferentes con una enorme cantidad de aptitudes especiales; las técnicas de gestión que se desarrollan en la industria y en otros sectores, que implican formas singulares de una mezcla cruzada de ingeniería y psicología social; experimentos institucionales y funcionales de todo tipo que frecuentemente emplean los métodos más perfeccionados de observación y análisis,

como en materia de salud, educación e ingeniería.

En este proceso, los propios gobiernos se convierten no sólo en dependencias de servicios, sino en centros de recopilación de datos y observación e inferencia de un tipo científico en muchos puntos diferentes. El informe detallado, elaborado en fechas recientes del Comité de Recursos Naturales relativo a la investigación científica del gobierno federal (que representa \$120.000,000 anuales) muestra la situación total en forma integral y viva.

El punto fundamental de este acontecimiento en el campo de la administración se observa en la creación (1939) de una división especial de investigación en materia de gestión administrativa bajo la Dirección Federal del Presupuesto. Este organismo se estableció para el estudio continuo de organización y procedimiento administrativos en los niveles más altos. Junto con esto va la organización sistemática de investigación estadística en la Junta Central de Estadística, también bajo la Dirección del Presupuesto.

Asimismo, es de gran importancia el establecimiento del Consejo Federal de Personal, que cuenta con un funcionario de personal por cada departamento y el inicio de capacitación del servicio público relacionado con la empresa más amplia de la capacitación vocacional. Los asesores del presidente —hombres de carrera— han sido designados en fechas recientes como agentes especiales de enlace para tomar contacto con los problemas de la organización y actividad del personal. Otras estructuras como las escuelas especiales sostenidas por los Departamentos de Estado y Agricultura, son de gran trascendencia para cultivar normas de personal.

En el proceso de capacitación para el servicio administrativo se encuentra un punto de unión importante entre el académico y el funcionario, ya sea en la forma de capacitación universitaria antes de ingresar al servicio o en la forma de capacitación en el servicio. El adiestramiento formalizado de tipo académico implica contactos estrechos con los métodos y resultados científicos, que serán implementados por diferentes formas de aprendizaje e internados, mientras que la capacitación en el servicio estimula la afluencia de los mejores resultados de la experiencia práctica y de la realización técnica. Otro punto de contacto se observa ya sea cuando el estudiante se convierte en un aprendiz en una oficina o cuando el funcionario se convierte en un estudiante universitario. Los pormenores de la experiencia práctica y de la crítica imparcial se unen en un proceso que tiene implicaciones más amplias que el efecto pedagógico inmediato: hace posible un intercambio libre de puntos de vista en un clima estimulante.

En un período de transición como el que estamos atravesando en los Estados Unidos hacia niveles más altos de administración pública, este intercambio es de enorme importancia y con frecuencia se subestima. No obstante, uno de los mayores problemas prácticos que surgen en este caso es la carencia de personal capacitado, dentro y fuera del servicio disponible sin perturbar otros servicios de vigilancia y conducta de este sistema de capacitación dentro del servicio.

En el Comité de Administración Pública del Consejo de Investigación de Ciencias Sociales se observa una forma especial de organización. Dicho Comité ha emprendido una serie de actividades encaminadas a estimular

la investigación científica, la coordinación de personal y los proyectos de investigación y en algunos casos ha realizado proyectos por su cuenta.

Este Comité funciona en forma conjunta con grupos académicos de investigación, como las universidades de Harvard, Columbia, Chicago, California, Virginia, Wisconsin y otras, así como con funcionarios gubernamentales. Cabe citar, como ejemplos, el estudio realizado por el Departamento de Agricultura, la experiencia de la captación y registro de datos de la Administración de Ajuste Agrícola, el estudio de la Autoridad del Valle de Tennessee y una larga serie de empresas similares. Durante muchos años el Presidente del Comité de Administración Pública fue al mismo tiempo Presidente de la Cámara de Compensación de Administración Pública y del Servicio de Administración Pública, proporcionando así durante este tiempo una forma de vínculo entre los profesionales y los estudiantes especiales en el campo de la investigación.

Más aún, la Asociación Norteamericana de Ciencia Política realizó una serie de conferencias en las cuales se reunieron funcionarios públicos y estudiosos de gobierno. En general, el intercambio de ideas, experiencias y experimentos entre el administrador práctico y el investigador se lleva a cabo en forma callada y a una velocidad que no ha tenido paralelo en este país.

En otras épocas, cuando el gobierno era autocrático o aristocrático, el servicio administrativo se limitaba primordialmente a una clase especial de personas reclutadas en su mayoría de un grupo muy pequeño a pesar de las notables excepciones en el caso de per-

sonas inusitadamente talentosas. En nuestra sociedad democrática, el proceso ha sido en cierta medida más lento, debido al prejuicio inicial en contra de la administración como herramienta de los opresores; pero la marea se dirige hacia el lado opuesto y probablemente desarrolle un servicio público más eficaz que nunca. Una carrera que realmente está abierta al talento es un servicio democrático arraigado en el sistema democrático de educación, en la forma democrática de vida.

Con el intercambio más libre entre el personal de los centros de investigación y el servicio administrativo, el establecimiento de centros de investigación en la propia administración y la capacitación antes de ingresar al servicio en escuelas y preparación en el servicio en las oficinas gubernamentales, se abre el camino para una circulación más acelerada de ideas y experiencias, como jamás se había visto en la historia. Los contactos entre la teoría y la práctica tienden a ser normales y no ocasionales, vitales y no mecánicos. Este es un logro enorme y duradero.

No puede decirse que se logró el equilibrio ideal, pero ya se realiza un notable avance, y se ha obtenido un logro muy marcado en diferentes oficinas. Todavía les queda un largo camino que recorrer a la investigación y a la administración pública de las oficinas, pero van en la dirección correcta.

En la época actual es de enorme importancia para el bienestar de la humanidad que las normas en materia de administración pública, teórica y práctica se mantengan al nivel más alto posible. Esto se debe a los siguientes planteamientos:

1. En una era de políticas sociales que chocan sin una dirección muy clara, que cuenten con el acuerdo general, es de excepcional importancia la administración sólida. Si por debajo de la superficie de una tormenta de la opinión pública existe una base sólida de eficiencia administrativa, los choques de las luchas internas son menos intensos y peligrosos al influir en las relaciones sociales. El sistema administrativo francés sobrevivió a la revolución francesa y la administración germana a la reciente revolución que sufrieron en ese país. En una ciudad o Estado bien administrados, los cambios políticos no interfieren seriamente en el curso ordenado de los acontecimientos. Sin embargo, los administradores corruptos, ignorantes y mal capacitados no pueden ejecutar eficazmente una política y como consecuencia la comunidad padece.
2. El diluvio de la administración científica asciende más y más rápidamente con el paso del tiempo y tenemos toda la razón al prever que no se descuidará en nuestra época. La ingeniería, psicología, educación, biología y química, alteran nuestros estilos de vida a una velocidad que nunca se había conocido. El aprovechamiento eficaz de estos resultados requerirá los servicios de administradores competentes, capaces de estar conscientes de su trascendencia, escogiendo lo que es útil y reconstruyendo constantemente una estructura equilibrada del servicio público interno y ayudando a planear el futuro. La exposición *Futurama* en Nueva York (puesta por la General Motors) ha dado

una nueva visión a muchas personas que vagamente presionan hacia adelante para la consecución de alguna meta allí señalada, posiblemente sin contar con una dirección acertada o sin ayuda competente; incluso si es posible lograr dicha meta, dado que la sincronización del futuro es tan importante como sus técnicas. Una de las grandes funciones de la gestión es llevar a cabo transiciones con un mínimo de *shock* y de pérdida, pero esta es una tarea para aquellos que comprenden tanto lo oculto como lo práctico y cómo mezclarlos en una combinación que funciona a medida que seguimos adelante.

3. Los males administrativos en el período al cual nos acercamos requerirán un foco de atención diferente al usado durante la época anterior. La patología de la administración estuvo marcada durante largo tiempo por la presencia de la corrupción, ignorancia, indolencia, incompetencia, favoritismo y opresión. Aún no hemos podido salir de esta era, pero ya vamos por buen camino; pero suponiendo que podamos salir, cabe esperar una nueva serie de dificultades, a menos que se tenga mucha cautela.

¿Cuáles son estas? Las nuevas dificultades son las de arrogancia e indiferencia frente al público, falta de benevolencia, acercándonos a la rudeza y la crueldad, devoción a la inflexibilidad y la rutina, quejas por la teoría y el cambio; la desidia, evasiones y retrasos; o lo opuesto a la rapidez excesiva y apresurada sin preparar al público adecuadamente para hacer frente al cambio.

Sobre todo existe el peligro siempre inminente del deseo de lograr una autopropagación personal y expansión del poder, intolerancia burocrática del tipo más mezquino, sabotaje de los fines de la oficina al colocar la maquinaria o a la persona por encima de la función para la cual está allí, o el esfuerzo del administrador para hacerse cargo del papel de formulador de políticas mediante diferentes dispositivos, ya sean directos o de otra índole.

En ocasiones estos padecimientos son tan difíciles de soportar, como las cadenas y la opresión, dado que pueden indicar poder, incluso las indulgencias o el paternalismo de la antigua autoridad. No hay un remedio específico que cure todos estos males, pero hay condiciones generales que conducen a una administración robusta y sana. Ninguna de estas circunstancias es de mayor importancia, aparte de la responsabilidad ante la comunidad, que el mantenimiento de elevadas normas profesionales de los círculos oficiales que acerca a los altos niveles de la tecnología y de la investigación científica. El flujo libre de ideas, inventos, experiencias y personalidades es una condición indispensable para lograr la mejor administración.

En este país existen fuertes tendencias que surgen de los antecedentes de la educación general, el espíritu democrático general, el reconocimiento general de los valores de la ciencia, la tecnología, la eficiencia en la industria en el sentido más amplio del término. Esta no es una tecnocracia malaventurada, sino una democracia que aprovecha la tecnología para la consecución de sus fines.

Hace 50 años soportamos la carga del sistema de despojos y no existía un órgano de

pensamiento organizado relacionado con los problemas de la administración pública. En la actualidad estamos en camino de deshacernos de las cargas del sistema de patrocinio para estructurar un conjunto de conocimientos científicos en materia de administración pública. En el siguiente estadio, nuestro problema en la Unión Americana es:

1. Mantener una presión inexorable en el sistema de despojos a nivel estatal y nacional, hasta abolirlo.
2. Continuar con el desarrollo de la ciencia y tecnología en la administración pública en instituciones académicas y gubernamentales con todo el personal e instalaciones disponibles.
3. Asegurarnos de que todas las decisiones donde hayan datos técnicos disponibles no se tomen sin conocer la información y los análisis técnicos y servicios del personal técnico.
4. Establecer las mejores relaciones de trabajo entre los aspectos científicos y prácticos de la administración pública mediante cualquier dispositivo que mejor pueda promover el intercambio libre de experiencias; inferencias, planes, programas, personal.

En este sentido se ha avanzado en forma extraordinaria, especialmente en la última década, pero aún nos encontramos a la mitad del camino. Mientras tanto, la demanda de una administración pública aumenta cada vez más, a medida que surgen emergencias nacionales e internacionales, de orden militar y civil en torno a nosotros, amenazando el curso de

acción racional encaminado hacia metas democráticas.

¿Qué es lo que podemos esperar en el desarrollo de la administración en el futuro cercano? La profecía es siempre una tarea difícil y peligrosa. La ensayo modestamente y sólo como filósofo. Puedo prever lo siguiente:

1. El desarrollo de un órgano de teoría y ciencia general de la administración pública tomado en parte de estudios administrativos, parcialmente de extensos análisis filosóficos, de la psicología y otra parte de una comparación de tipos y tendencias en la administración.
2. El desarrollo de documentación histórica acerca de la evolución de la administración a través de sus diferentes etapas de desarrollo.
3. El desarrollo de las implicaciones jurídicas de la administración y en particular de las relaciones entre la gestión y el derecho administrativo, la justicia administrativa y el procedimiento administrativo.
4. El desarrollo de presentación de informes y contabilidad en el ámbito administrativo, utilizando modernas herramientas de medición, en una escala mayor y más refinada que la empleada hasta ahora; una vasta tarea en sí, abriendo una riqueza de datos destinados a la operación y el control administrativos y también para el estudio y el análisis objetivo.

5. Preveo el desarrollo de tipos especiales de estudios, algunos de ellos en materia de gestión global y otros en áreas funcionales. Entre los primeros —los estudios globales— se encuentra el examen de las funciones fiscales, de personal y de planificación de la administración. De éstos, los estudios en materia de personal son, con mucho, los más desarrollados, empleando las técnicas de la psicología y la estadística y con mayor amplitud el estudio de relaciones del personal, con el entorno social en general. La administración fiscal se relaciona estrechamente con la teoría y la práctica de la economía y se abre a amplios campos de investigación e inferencia relativos a los problemas de ingresos y egresos nacionales, que se expande y contrae a diferentes niveles. La administración de la planeación integrada por la previsión y elaboración de cursos de acción integrados a largo plazo —un incidente necesario en el proceso ordenado— requerirá necesariamente el estudio serio de grupos competentes de estudiantes reclutados y bien capacitados para su difícil tarea de pronosticar tendencias y adecuarse a ellas, habida cuenta de las políticas públicas y el entorno socioeconómico.
6. Desde otra perspectiva, es inevitable que diferentes grupos funcionales que integran el servicio público hagan aportaciones importantes a los estudios en materia de gestión. Técnicas especializadas como salud, bienestar, educación, industria, agricultura, milicia, manejan problemas especiales y, desde sus puntos de vista particulares, alcanzarán

conclusiones importantes de valor general, no sólo para los grupos de servicio sino también para estudiantes y científicos.

7. A mi juicio —el cual no comparten en general todos los sumos sacerdotes responsables de la administración pública— se debería estar interesado en el desarrollo de algunas investigaciones en materia de patología administrativa por un lado, y por el otro en aventuras de idealismo administrativo. Serían útiles unas cuantas utopías en la administración, incluso si chocaran los teóricos o los prácticos; y una exploración sistemática de los padecimientos de la administración provocarían un *shock* pero quizá serían útiles. Unas cuantas declaraciones apasionadas de fe en el futuro y algunos diagnósticos generosos, pero inteligentes, e incluso diatribas, mejorarían la literatura administrativa, si no es que su calidad técnica.

Todo esto se encamina hacia el uso más pleno de la inteligencia para tomar esas decisiones administrativas, de las cuales depende una gran parte del bienestar humano. Existe un núcleo central de conocimientos probados en la administración pública que está a disposición de aquellos que los usarán y podemos estar seguros de que con el avance de las ciencias sociales y el entendimiento más cabal del comportamiento humano, esta área se extenderá y enriquecerá.

En todo momento es importante escrutar métodos y resultados en cualquier dominio de la acción o la investigación, pero es una

insensatez máxima permitir en este momento que las disputas sobre la pregunta de que si la administración es o no una ciencia, obstaculicen el progreso considerable en dirección del bienestar de la humanidad. En el lenguaje de Goethe, "Todas las teorías son grises y verde es el brillante árbol de la vida." La administra-

ción es el centro palpitante de la asociación moderna, vinculada a la felicidad de todo hombre y mujer en cualquier sitio. La administración no se encuentra fuera de la influencia de la inteligencia humana, sino por lo contrario responde al enfoque lógico mediante la teoría y la práctica.

LA ADMINISTRACION, UN FUNDAMENTO DEL GOBIERNO *

Charles Beard

Los constituyentes de los Estados Unidos consideraban que el establecimiento de una nueva forma de gobierno mediante los procesos de discusión, deliberación y acción popular, distinguiéndolos de los largos procesos de violencia, era un triunfo para el espíritu de la Unión Americana. Remontándose a su época y viendo hacia el futuro, cabe señalar que estaban justificadas sus muestras de satisfacción.

Con referencia a un acontecimiento menos trascendental, en esta modesta ocasión podemos considerar adecuadamente como triunfo de ese mismo espíritu la acción voluntaria de funcionarios públicos y ciudadanos interesados que contemplan el mejoramiento decidido y continuo de los servicios públicos. Es esta acción, el establecimiento de la Sociedad para la Administración Pública, lo que ratificamos y aprobamos hoy. Estos funcionarios y ciudadanos no son asalariados de un poder despótico, donde reciben órdenes de niveles superiores. No persiguen el engrandecimiento de una clase inclinada a explotar y oprimir a un pueblo sometido. No se preocupan primor-

dialmente por los emolumentos, ascensos y honores, como tales. Por el contrario, se proponen realizar un autoanálisis, estudiar formas y métodos para hacer que los servicios prestados por el gobierno al pueblo sean más eficientes y económicos. No desean menguar las libertades civiles ni las responsabilidades individuales en la sociedad. Al contrario, aprecian estos valores eternos y procuran descubrir y desarrollar esquemas y métodos de administración que estén deliberadamente adecuados a la perpetuación de estos elementos valiosos en el legado norteamericano.

La medida que se toma el día de hoy, aunque parezca ser nueva para algunos, es sólo la culminación de una cadena de eventos que abarca un período de más de cuarenta años. El establecimiento de la enseñanza sistemática de la administración, comparada bajo los auspicios del finado Frank J. Goodnow en la Universidad de Columbia, fue hace tiempo uno de los grandes comienzos. La organización de la Oficina de Investigación Municipal de Nueva York fue otro avance. La creación de la Asociación de Investigación Gubernamental fue otro más. La difusión de la instrucción en materia de administración en nuestras universidades, la creación de numerosas sociedades de funcionarios públicos, el incremento de la legislación del servicio civil, las distinguidas carreras de innumerables hombres y mujeres,

* Este artículo apareció publicado en *The American Political Science Review*, No. 34, en 1940, con el título de "Administration, a foundation of government". Originalmente fue un discurso pronunciado ante la Asociación Norteamericana de Ciencia Política y la Sociedad Norteamericana para la Administración Pública, en diciembre de 1939 (Traducción de Mary Lapidus)

el profundo reconocimiento de la relación vital entre la administración eficiente y honorable y la mera existencia de nuestra sociedad y forma de gobierno, todos estos elementos y más, han señalado al cabo de los años la llegada de este día y la acción que se emprende aquí en este momento.

Quizá porque he estado relacionado modestamente con la historia de este movimiento, desde mis días de estudiante bajo ese gran y buen hombre, Frank J. Goodnow, me invitaron a dirigirme a ustedes en esta ocasión. Tal vez soy un monumento gris y musgoso, fijo en el tiempo, como una de las marcas en el largo sendero que conduce al presente acontecimiento. Por ende, las circunstancias propician los recuerdos, pero no dedicaré tiempo a una narración, plenamente consciente que no es lo que yo diga aquí, sino lo que ustedes hagan, lo que contará irrevocablemente en la historia de nuestro sistema político en los distantes años venideros.

Parece ser que es más adecuado resumir en unas cuantas frases las conclusiones principales, relativas a la administración, que he alcanzado en mis estudios y experiencias. Parafraseando a mi distinguido amigo, el doctor Alfred Cohn, especialista en cardiología del Instituto Rockefeller, puedo comentar, a modo de prefacio, que la tarea de la ciencia, al tratar cualquier tema, es hacer planteamientos reales de suma generalidad y con el menor número posible de palabras. Evocando esta exhortación quisiera presentar, por lo que vale y por el valor que puede demostrar, el siguiente planteamiento de axiomas o aforismos en materia de administración pública, dado que es lo adecuado en esta importante reunión.

1. El desempeño continuo y, más o menos, eficiente de ciertas funciones por parte del gobierno central y local, es una condición necesaria para la existencia de cualquier sociedad.
2. A medida que una sociedad se torna más compleja, su división del trabajo se ramifica más ampliamente; se expande su comercio; y la tecnología toma el lugar de las artesanías y la autosuficiencia local; asimismo, las funciones del gobierno aumentan en número y sus relaciones se vitalizan con la fortuna de la sociedad y de los individuos.
3. Cualquier gobierno en una sociedad tan compleja, y por consiguiente, cualquier sociedad en sí misma, es fuerte en proporción con su capacidad para administrar las funciones que se crean.
4. La legislación relacionada con estas funciones, por difícil que sea, resulta relativamente fácil comparada con la puesta en vigor de la legislación, es decir, el desempeño eficaz de sus funciones en sus ramas más diminutas y para el bienestar público.
5. Cuando una forma de gobierno, como el nuestro, prevé cambios legales por medio del proceso de discusión y decisión abierta, para adaptarse a los cambios sociales, entonces la administración eficaz y atinada se convierte en la condición previa primordial para la perdurabilidad del gobierno y la sociedad; o dicho con una metáfora, se convierte en los cimientos del gobierno como negocio que marcha.

6. A menos que los miembros de un sistema administrativo se tomen de diversas clases y regiones, a menos que las carreras estén abiertas a los talentos, a menos que la forma se prepare mediante un esquema adecuado de educación general, a menos que los funcionarios públicos estén sujetos a la crítica interna y externa de naturaleza constructiva, el personal público se convertirá en una burocracia que representa un peligro para la sociedad y el gobierno popular.
7. Como lo señaló recientemente David Lilienthal en un discurso acerca de la Autoridad del Valle de Tennessee, a menos que un sistema administrativo esté estructurado y manejado de tal manera que mantenga vivas las responsabilidades locales e individuales, es probable que destruya las fuentes fundamentales de actividad, esperanza y entusiasmo necesarios para el gobierno popular y para el florecimiento de una civilización democrática.

La validez de estos axiomas puede ilustrarse, pero no comprobarse, haciendo referencia al destino de esa gran sociedad, el antiguo

Imperio Romano, que desapareció de la tierra. Los historiadores están de acuerdo en el sentido de que en los últimos años de Imperio, el sistema administrativo, que se había complicado y centralizado en la época de la prosperidad, destruyendo la autonomía local, fue incompetente en sus tareas y se hundió en ruinas con la sociedad que en una época ayudó poderosamente a sostener.

Si estas cosas son ciertas y de buena fuente, concluimos que esta ocasión, que puede parecer trivial en medio del ajeteo y el estruendo de los acontecimientos, quizá reciba una extraña exaltación por parte de aquellos historiadores, quienes, en años distantes, intenten trazar la trayectoria de nuestra civilización. En cualquier caso, podemos tener la seguridad de que el buen trabajo, hecho con honestidad, con un interés inagotable en el bienestar público, cuando es digno de los grandes talentos y las altas aspiraciones, trae consigo sus propias recompensas y satisfacciones y de alguna manera echa anclas en la economía de la historia universal. Con tranquilidad y bajo este augurio, la nueva sociedad, hoy lanzada, puede esperar un servicio que no terminará hasta que las palabras del Discurso de Gettysburgo no se escuchen más en este continente.

LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO PROFESION*

Leonard White

Hace un siglo, la administración de asuntos gubernamentales exigía muy poco de las profesiones, salvo de la educación. Las listas de profesionales estaban integradas por algunos abogados de las oficinas del Departamento de Justicia y de las dependencias estatales del Ministerio Público, unos cuantos ingenieros que participaban en la construcción del canal y la vigilancia de carreteras y caminos públicos, algunos médicos y muy pocos científicos. El resto del servicio público estaba compuesto por funcionarios del orden, recaudadores de impuestos, tenedores de libros, empleados de oficina y mensajeros, bomberos voluntarios y trabajadores ordinarios; en suma, personas que necesitaban sentido común, buen criterio, disposición para trabajar y, en ocasiones, conocimientos de rutinas especiales, pero que no contaban con capacitación técnica ni profesional.

Incremento de los grupos profesionales

Fue en 1830 cuando se organizó el primer grupo profesional en el servicio público de la Unión Americana: el Instituto Norteamericano de Instrucción. La infiltración paulatina de grupos profesionales en el servicio público está marcada por la aparición sucesiva de una

organización profesional o técnica, prácticamente todas ellas en el período posterior a la Guerra Civil y la mayor parte de éstas, a partir de 1900. Por ejemplo, en 1872 se organizó la Asociación Norteamericana de Salud Pública, en 1884 la Asociación de Químicos Agrícolas Oficiales, en 1889 la Asociación Nacional de Bibliotecas Estatales y en 1897 la Asociación de Funcionarios de Alimentos Lácteos y Fármacos. Durante este período, otros grupos profesionales también intentaron penetrar al servicio público. Actualmente la conducta del gobierno depende en gran y creciente medida de hombres y mujeres profesionales. Antes de 1830 el gobierno se encontraba dentro del alcance del ciudadano común y corriente, quien formaba el centro de la filosofía jacksoniana; pero ya en 1930 el gobierno había rebasado las capacidades del ciudadano común, de cualquier grupo o número pequeño de grupos de especialistas.

Un estudio de la expansión de grupos profesionales y científicos en el servicio público, editado en 1933, muestra un rápido crecimiento en número y un aumento considerable en su proporción.¹ En 1896 había aproximadamente 3,600 puestos profesionales y científicos en el servicio federal, o sea, el dos por

* Este artículo apareció originalmente en *The Annals*, No. 34, en 1937, con el título *Administration as a profession*. (Traducción de Mary Lapidus)

¹ D. White, Leonard, *Trends in Public Administration*, capítulo 19.

ciento del total de empleos; en 1907 eran aproximadamente 9,700, 3.4 por ciento, y para 1930 el número había aumentado cerca de 35,000 y el porcentaje era un poco menos del seis por ciento.

El estudio de algunos estados sugiere que se ha manifestado un incremento correspondiente en el número y la proporción de empleados científicos y profesionales en el servicio público de la comunidad norteamericana. El estudio de la naturaleza cambiante del servicio público en Detroit, Michigan, muestra que en 1908 habían sólo 41 cargos profesionales y científicos, en 1918, 319 y en 1931, 1914, incluyendo un grupo de mil enfermeras, la mayoría de las cuales había ingresado en el servicio de la ciudad desde 1918.

Estas cifras ilustrativas confirman la opinión generalizada en el sentido de que el servicio público demanda cada vez más de las clases profesionales y científicas. El estudio posterior de la situación indica que las antiguas profesiones establecidas, como derecho e ingeniería, se están dividiendo para formar muchas especialidades profesionales, algunas de las cuales se encuentran casi exclusivamente dentro del personal público. Al mismo tiempo, surgen nuevas profesiones y encuentran su lugar en el servicio público.

A manera de ejemplo, cabe mencionar que hace cien años el trabajo de los ingenieros empleados por el gobierno se limitaba prácticamente a la construcción de obras y edificios públicos. Actualmente, el gobierno federal requiere especialistas en ingeniería, en campos como: ingeniería aeronáutica, ingeniería catastral, ingeniería automotriz, ingeniería geodésica, arquitectura naval, ingeniería de radio,

ingeniería de tránsito, ingeniería en paracaidismo y vigilancia de rutas aéreas. En otro campo se requieren expertos profesionales en especialidades como agronomía, biología, acuática, microanálisis, micrología y citología.

Mientras tanto, los representantes de dichos grupos profesionales o casi profesionales, como economistas, trabajadores sociales, silvicultores, veterinarios, farmacólogos, contadores, estadígrafos y actuarios, aumentan cada año en número y en importancia.

Cambio en el carácter del servicio público

Por supuesto que todo lo anterior refleja el carácter cambiante del servicio público. El creciente empleo de profesionales y científicos ejerce un efecto muy importante sobre el carácter del propio servicio público y sobre las condiciones bajo las cuales se realizan sus tareas. El espacio no permitirá una evaluación adecuada de esta influencia, pero cabe hacer una breve referencia a algunas de sus características más evidentes.

El desarrollo de empleos profesionales y técnicos acelera la recuperación del servicio público de las áridas tierras del patrocinio. Es por todos reconocido, incluyendo a los dispensadores inteligentes de dicho patrocinio, que es demasiado peligroso poner las operaciones científicas y profesionales en manos de personas incompetentes, y que las repercusiones políticas de dicha práctica podían ser un riesgo demasiado alto. Es natural que las profesiones lleven al servicio público a un grupo de hombres y mujeres con preparación universitaria, dado que la elaboración de los trabajos científicos se asegura exclusivamente en instituciones de educación superior. La calidad

del servicio público se eleva a partir de un servicio basado en educación secundaria, a un servicio que contiene una proporción considerable de personas que cuentan con estudios superiores.

La creciente proporción de servidores civiles capacitados profesionalmente mejora el prestigio y la reputación del servicio público. Crea un medio favorable para el reconocimiento de administradores permanentes no políticos, especialmente capacitados. La evolución del desarrollo histórico aún no origina un amplio reconocimiento de la conveniencia de una creciente concientización y aceptación del rango de personas profesionalmente calificadas en el servicio público.

Definición de administración

¿Qué significa *administración*, según se emplea en este sentido especial? Es un término que se usa ampliamente y a menudo en forma vaga, aunque puede tenerse una definición razonablemente precisa. Un informe reciente de la Comisión de Investigación del Personal del Servicio Público, *Better Government Personal*, describe el término administración de la siguiente manera:

Se ha puesto de manifiesto en los sectores privado y público que toda organización humana compleja requiere correlación, planificación y dirección central, disposición y delegación de funciones. La suma de estas constituye la administración. La administración es en sí un campo definible de conocimientos y experiencias. Posee sus propias tecnologías en desarrollo y demanda aptitudes especiales, capacitación adecuada, experiencia

particular y una aplicación extensiva para poder dominarla.

Henri Fayol, eminente industrial francés y estudioso de las actividades administrativas, definió la administración como el conjunto de previsión, organización, mando, coordinación y control. Es la función que realiza en general la clase administrativa británica, el servicio superior alemán y los servicios coloniales en la mayor parte de las grandes potencias coloniales del mundo. Por una parte, se distingue de la toma de decisiones amplias de políticas por parte de un cuerpo legislativo y, por la otra, de las tareas relativamente sistemáticas de la ejecución cotidiana de políticas establecidas, a pesar de que no se puede trazar una línea limitante con precisión matemática.

El carácter general de la administración fue admirablemente descrito en 1930, en una declaración presentada a la consideración de la Comisión Real Británica del Servicio Civil por la Asociación de Servidores Civiles de la Primera División.

Si es que se va a gobernar en forma óptima, se precisa de la aplicación constante de opiniones remotas y amplias a problemas complejos; de la persecución, en cuanto a cada tema o materia, de líneas de acción definidas, mutuamente congruentes conformadas a la opinión pública y que sea posible seguir las condiciones así como ser oportunamente adecuadas cuando no sea así. Se espera que casi toda decisión administrativa tenga consecuencias que puedan soportarse o surgir mucho después de que termine la gestión del gobierno que tomó dicha decisión o bajo cuya autoridad se tomó. Es función especial del servicio

y deber especial de la clase administrativa de dicho servicio, en su trabajo diario, establecer esas consideraciones más amplias y perdurables en contra de las exigencias del momento, a fin de que la conveniencia parlamentaria de hoy no se convierta en la vergüenza parlamentaria de mañana. Las vacilaciones, la incertidumbre y la incongruencia son síntomas conspícuos de mala administración.

Por tanto, el desempeño eficiente de las tareas administrativas de los diferentes departamentos precisa en todos los casos de un equipo intelectual capacitado de orden superior, mientras que en el caso particular se necesitan poderes desarrollados en una dirección en especial. En algunos ámbitos, lo que más se exige es criterio, *savoir-faire*, percepción e imparcialidad; en otros se necesita un equipo intelectual capaz de dominar rápidamente problemas complejos y difíciles, por ejemplo, en impuestos u otros temas económicos; en otros, imaginación y capacidad constructiva.²

Esta descripción de las tareas administrativas en Inglaterra tienen igual fuerza cuando se aplican en los Estados Unidos. Un examen detenido de la organización de los grandes departamentos y dependencias independientes en Washington, de los principales departamentos e instituciones en el gobierno estatal y de las oficinas centrales de las grandes ciudades, revelará rápidamente los puestos cuyas funciones son de naturaleza administrativa, conforme a la definición de Fayol. Sin embargo, su función no tiene el adecuado reconocimiento ni, en general, los tenedores de estos cargos aprecian el papel particular que desempeñan en la organización administrativa global.

Definición de "profesión"

Surge la pregunta que si los administradores en el sentido fayoliano del término forman ahora una profesión, la respuesta a esta pregunta se relaciona casi completamente con el significado que se da al término *profesión*. Una profesión puede entenderse como una ocupación, en que uno declara ser competente y ejercer en forma permanente; por tanto, vemos referencias a boxeadores profesionales, agentes de bolsa profesionales, periodistas profesionales, maestros de baile profesionales, etcétera. O el vocablo *profesión* puede entenderse en un sentido más exacto como "una vocación en la cual el conocimiento manifestado de algún apartado del saber o la ciencia, se utiliza en su aplicación a los asuntos de otros o en la práctica de un arte fundado sobre la misma."³

Todos reconocen la práctica de la medicina como una profesión; todos están de acuerdo en que la lubricación de un automóvil no es una profesión. Entre estos dos extremos evidentes se encuentran muchos casos difíciles. El arte de la administración descansa en esta área intermedia.

Al aceptar, para efectos de este artículo, la definición más precisa de este término, cabe plantear sus elementos esenciales con mayor detalle en la forma en que generalmente se entienden:

1. Un conjunto de conocimientos organizado que aumenta y se perfecciona constantemente y las técnicas especiales que emanan del mismo.

2 Citado en White, Bland, Sharp y Marx, *Civil Service Abroad*, pp. 19-20.

3 Según el *Oxford English Dictionary*.

2. Facilidades para la capacitación formal en este conjunto de conocimientos y procedimientos.
3. Calificaciones reconocidas para ser miembro de la profesión e identificarse con ésta. En ocasiones éstas pueden establecerse por ley al requerir una licencia para el ejercicio de la profesión; pero no todas las ocupaciones con licencia constituyen profesiones.
4. Una organización que incluya un número considerable de miembros calificados para ejercer la profesión e influir en el mantenimiento de las normas profesionales.
5. Un código de ética donde se definan en general las relaciones de los miembros de una profesión con el público y con otros profesionales dentro del grupo y que normalmente reconozca la obligación de prestar servicios que no se basen exclusivamente en consideraciones económicas.

La posición profesional de los administradores

En el ámbito de la administración local existen, por lo menos, dos casos en que definitivamente están surgiendo modalidades profesionales. Estos son los inspectores escolares y los regentes de ciudades, ambos son administradores en la acepción técnica del término; planean, organizan, mandan, coordinan y controlan. En cada caso existe un conjunto de conocimientos bien organizado y una técnica administrativa especial que se amplía constantemente en alcance y contenido, con base en

la experiencia profesional y en los escritos asentados en revistas y publicaciones profesionales. Puede obtenerse una capacitación formal para cada ocupación, en muchas instituciones de educación superior. Hay requisitos reconocidos para ser designado inspector escolar, pero hasta este momento aún no existen requisitos aceptados para el puesto de regente. En cada caso existe una organización bien establecida, pero en el caso del regente, una minoría importante permanece fuera del campo de influencia de la asociación y al parecer se consideran a sí mismos ejecutivos locales. En este aspecto se diferencian de los inspectores escolares.

Los funcionarios que participan en la administración general de los gobiernos estatales han respondido, aunque ligeramente, a la influencia profesional. Los gobernadores y los funcionarios estatales constitucionales son electivos y con frecuencia sus intereses se basan más en la política, que en la administración. Entre los jefes de departamento, independientemente de las especialidades profesionales que se observen, se inclinan a los grupos más antiguos: el procurador general es abogado de profesión, el inspector de la instrucción pública es un maestro, el director del departamento de salud es un médico. No hay funcionario estatal cuyo cargo corresponda al de regente de una ciudad o de un condado. Con demasiada frecuencia los titulares de instituciones penales y de asistencia son o han sido políticos, por lo general carentes de preparación profesional y rápidamente removidos después de que se produce un cambio en la capital del estado en cuanto al control político. Aunque existen muchas personas profesionalmente capacitadas que trabajan en el gobierno estatal —ingenieros, técnicos de sanidad, estadí-

grafos, economistas, penólogos, bacteriólogos y otros— es muy difícil distinguir un grupo de administradores profesionales en este nivel.

Si se ve el caso de los altos ejecutivos que realizan labores administrativas en el gobierno nacional, estamos obligados a concluir que en la actualidad no forman una profesión. No consideran que pertenecen a una profesión ni los demás tampoco lo conciben así. En efecto, encontramos que muchos funcionarios que desempeñan labores de administración general son reclutados con base en consideraciones políticas y no esperan continuar trabajando en labores administrativas en el gobierno, después del periodo de gestión de su partido. Otros administradores en los departamentos y dependencias federales han subido mediante la capacitación científica y tal vez consideran que pertenecen a profesionales tales como: medicina, derecho, química, silvicultura o ingeniería, y no a la profesión administrativa.

Sin embargo, hay en el servicio departamental, y esto es inevitable, un número considerable de personas que de hecho desempeñan funciones característicamente administrativas; pero como grupo están totalmente desorganizadas. Washington no reconoce un conjunto establecido de conocimientos y técnicas comunes a este grupo de puestos. Casi no ha existido capacitación formal en este caudal de conocimientos y en gestiones administrativas, aunque la American University en fechas recientes introdujo trabajos en este campo. No hay requisitos reconocidos para ser miembro de un grupo de administradores profesionales ni un código de ética que sea particular para ellos. Esta situación apoya ampliamente la tesis de que el empleo permanente y continuo

en labores administrativas no es en sí suficiente para formar una profesión.

La Profesiones y la Ley de Categorías

El significado legal del término *profesión* en el servicio federal está regido por la Ley de Categorías de 1923. Esta ley prevé el servicio profesional y científico, puestos en cuyos deberes se tiene que realizar el trabajo basado en los principios establecidos de una profesión o ciencia y que requiere capacitación profesional, científica o técnica equivalente a la representada por el título de una universidad de prestigio reconocido. El estatuto también dispone el salario mínimo inicial para un puesto profesional de 2 mil dólares al año.

Así, la Ley de Categorías establece el servicio subprofesional, cuyas obligaciones se describen como "trabajo subordinado de carácter profesional, científico o técnico". Por tanto, el trabajo subprofesional es profesional, pero subordinado. La distinción entre el trabajo profesional y subprofesional no radica por ello en la materia o carácter general de la actividad en cuestión, sino más bien en el grado de dificultad y responsabilidad. La división práctica entre ambos la indica generalmente el diferencial salarial de 2 mil dólares por año.

Es natural que surjan diferencias de opinión en el sentido de que si una línea particular de trabajo es profesional o subprofesional y en ocasiones el problema consiste en determinar si cierto tipo de actividad es profesional o subprofesional. Un caso, administración de personal, da luz a las tendencias de desarrollo hacia la profesionalización.

Cabe hacer distinción en el primer caso entre aquellos aspectos de administración de

personal que se dedican primordialmente a llevar registros y a la rutina de nombramientos, transferencias, reinstalaciones en el cargo y otros movimientos del personal. Definitivamente estas tienen una naturaleza de personal y de cumplimiento con las leyes y quedan totalmente fuera de la clase profesional. Por otra parte, existen ciertos tipos de actividades en materia de administración de personal que se acercan a un carácter profesional. Entre estas, cabe citar las técnicas de prueba, la colocación adecuada del individuo, habida cuenta de sus aptitudes y personalidad, así como la adecuación de casos problema.

En el Servicio Forestal y en otros organismos las designaciones para cargos de administración de personal que incluyen este tipo de trabajo ya fueron hechas dentro del grupo profesional. Sin embargo, es preciso añadir que en la mayor parte del servicio aún no se ha logrado una clara separación entre el trabajo de oficina de los registros y el trabajo profesional de administración de personal. En tanto no ocurra este cambio y no se dé el énfasis adecuado a los aspectos profesionales de la administración de personal, será imposible reconocer en forma general una categoría profesional para este grupo de empleados.

¿Qué es lo que integra una profesión?

La decisión concerniente a la asignación adecuada de cargos en los servicios clasificados del gobierno federal no se determina, por supuesto, si se establece una vocación particular como una profesión en el sentido más amplio del término. Eso depende de una situación que no sea idéntica a la Ley de Categorías de 1923, incluyendo un reconocimiento político general en que se le cataloga como profesión.

Obviamente, no es la responsabilidad de la División de Clasificación de la Comisión del Servicio Civil el crear profesiones por decreto. Sus decisiones deben estar guiadas necesariamente por disposiciones estatutarias, que en algunos casos impiden la asignación al servicio profesional y científico de grupos que han obtenido una posición profesional en el *mercado*.

La tendencia hacia actitudes profesionales en el servicio público es parte de una tendencia general entre muchos grupos sociales. Una profesión da prestigio y distinción, atributos sociales deseados por la mayoría de los individuos y grupos. Asimismo, una profesión tiene valores protectores y económicos que quizá sean más evidentes en los sindicatos, pero que también se encuentran en las organizaciones profesionales.

Un grupo no hace para sí una profesión denominándola como tal. Una profesión se identifica por características que comúnmente se desarrollan lentamente y se acumulan en forma gradual al cabo de los años. Una profesión se distingue por la apreciación, a veces vaga, de la responsabilidad social de sus miembros y por el control de su comportamiento por parte del grupo en su capacidad organizada.

En general, puede afirmarse que los grupos en la administración pública, si bien a menudo aspiran a obtener el reconocimiento que confiere la posición profesional, están retrasados hasta ahora en el desarrollo de procedimientos para poner en vigor normas de conducta profesionales. Se plantea la cuestión de la vigencia, pero la estabilidad de la organización generalmente ha sido demasiado frágil para soportar la tensión de las acciones drásticas en contra de los miembros transgresores.

De la misma manera, una profesión no se crea por una organización. El núcleo espiritual de una profesión es su contenido intelectual y las actitudes de sus miembros entre ellos y hacia otros. Sin embargo, una organización puede ser un medio conveniente para desarrollar actitudes y difundir conocimientos.

El profesionalismo conveniente

Desde luego, la constelación de profesiones se encuentra cerrada y constantemente nuevos grupos se acercan o logran la posición profesional. La ampliación de una actitud profesional en el servicio público ciertamente merece aliento. La calidad de la administración cambia

profundamente bajo la influencia del profesionalismo. El *esprit de corps* se eleva, el prestigio tiende a aumentar, la calidad de los reclutas mejora, las normas de desempeño reciben una influencia favorable y los problemas de disciplina son menos frecuentes. La responsabilidad interna de los ideales de la profesión tiende a subsistir las guías externas para la acción y el comportamiento oficiales.

Sin duda, los horizontes más amplios y los cimientos más profundos conducirán a una organización más generalizada y a un entendimiento más claro de las implicaciones de una profesión, tanto por parte de los administradores como del público.