



INDICE

Introducción

La representación y el poder

¿Qué debe representar el representante?

Ley y libertad

Elementos de legitimidad

Política y administración, un diagnóstico

Decisiones, prioridad, productividad



El desarrollo de un país se mide por la madurez de sus instituciones. A pesar de la etapa difícil por la que atraviesa, México registra avances importantes en el ámbito económico. ¿Sucede lo mismo en el contexto político? Hasta hace pocos meses, me atrevería a decir que no. Nuestras instituciones políticas han quedado rezagadas dentro del proceso general de evolución del país. Es con el cambio de administración que se dan los primeros pasos hacia una participación más equilibrada y efectiva de los ciudadanos en la tarea política nacional.

Pot otra parte, reconocer la actualidad y vigencia del proceso de reforma administrativa que ahora se instrumenta por el Ejecutivo Federal, resulta casi un lugar común. No hay mexicano que no la invoque, alejando algún derecho; o que la critique, si se siente perjudicado por ella.

A riesgo de gastar el concepto, todos más o menos aceptamos que la reforma —esto es, el cambio de la forma— supone los esfuerzos de la administración actual de racionalizar y hacer más productiva la función pública.

Asimismo, todos somos conscientes que la administración, que es forma o instrumento, carecería de sentido si no se fundamenta en postulados de fondo que son analizados y promovidos por la política. De ahí la vinculación necesaria, de antiguo aceptada, entre política y administración.

De ahí la presencia del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) que en los términos de la convocatoria formulará esta Comisión Federal Electoral. Es promisorio asistir a procesos que reflejan una madurez, cada día mayor, de las instituciones nacionales.

¿Por qué analizar, como primer elemento de estas reflexiones, los regímenes políticos al nivel del Estado-nación, las instituciones y las fuerzas organizadas que actúan en sus diferentes ámbitos? No es seguramente porque atribuyamos un valor especial al concepto de nación o de Estado. La dimensión y connotación específicas de la idea de nación en los contextos sociales es tan difícil de precisar en términos éticos, como lo es definir los derechos y las obligaciones del Estado frente a los individuos y a los intereses privados.

Aceptemos, sin embargo, que hay realidades poco discutibles. El poder político se manifiesta, en términos generales, a través de instituciones estatales que ejercen autoridad y obtienen obediencia, con el consentimiento o la inconformidad de los gobernados.

La vida material de todos nosotros está ligada, lo queramos o no, a la organización y al funcionamiento de una economía nacional. La acción de las fuerzas políticas está fuertemente concentrada en el poder estatal, sea para participar en su ejercicio, o para incidir indirectamente en sus decisiones. Es por ello que nos referimos a una sociedad política nacional como marco de referencia para contener la interacción que, pretendemos demostrar, existe entre regímenes políticos y administración pública.

Eventualmente, será preciso formular algunos juicios de valor que de antemano convengo en su carácter eminentemente subjetivo. Lo significativo para quien supone un esquema individual de preferencias. Es así que pronunciarse entre totalitarismo y democracia implica, ante todo, un juicio moral y no un juicio científico, consecuencia de la evolución o modernización de los sistemas políticos. Ensayaremos comparaciones de estructuras y funciones, pero siempre motivadas a una referencia axiológica consecuente. Si nuestros criterios fuesen rigurosamente neutros —científicos— no nos preocuparía el tema que hoy nos reúne, que supone la correlación entre principios e instrumentos, es decir, una tesis de servicio público en beneficio de objetivos colectivos.

LA REPRESENTACION Y EL PODER

Desde 1789 se afirma que el poder pertenece al pueblo; los últimos reyes no son más que símbolos. La soberanía popular es, en definitiva, la tesis común aceptada desde los socialistas suecos hasta los coroneles griegos.

Lo que parece un juego de palabras no lo es en cuanto a principios que son invocados por los regímenes políticos más opuestos. Todos aceptamos que democracia señala poder del pueblo; lo que nos llevaría a creer en el ejercicio del poder por el pueblo, o bien en que este poder sólo tiene su fuente en el pueblo, el cual no controla su ejercicio, que se encuentra necesariamente delegado en una representación.

Al advertir la imposibilidad de una democracia directa, encontramos en esta delegación del poder popular el origen de las más diversas estrategias para asumir —y más adelante legitimar— el ejercicio del poder. De aquí que las asambleas generales ininterrumpidas, que deberían ser la expresión óptima de la democracia, sirvan solamente para deliberar, pero rara vez para tomar decisiones que afecten a la colectividad interesada en sus actividades trascendentales.

Convengamos entonces que el ejercicio colectivo del poder no puede ser realizado permanentemente en el seno de una colectividad, cualquiera que sea la estructura de la misma. Ello genera una condición común a todas las sociedades. ¿Cómo se efectúa la representación del grupo?, y ¿cómo controla el grupo a sus representantes?

La fórmula es aparentemente sencilla: el pueblo designa a sus representantes. Todos los manuales de teoría política enseñan que no hay representación sin designación, por lo que el sufragio universal se convierte en una de las conquistas más importantes de la humanidad. El empleo del poder electoral se convierte, así, en instrumento de decisión política, aunque frecuentemente no expresa de manera completa el fenómeno de la representación. Recordemos, en efecto, todas las mecánicas discriminatorias que impiden el voto a sectores numerosos de un grupo social, en razón de su condición social, sexo, raza o nivel de educación.

Mencionemos también la multiplicidad de la condición de ciudadanía, noción que en buena medida parece una ficción. En la personalidad completa del elector existen diversas posibilidades de representación. Coincide en un mismo individuo, un irlandés, un protestante, un padre de familia, un artesano y un automovilista. Hacerse representar políticamente supone una preferencia por algún o algunos aspectos de su personalidad, al votar como protestante o bien en su carácter de obrero, buscando, hasta donde esto sea posible, mutilar lo menos posible su personalidad múltiple.

Por otra parte, las instituciones pueden simplificar o hacer más compleja esta representación múltiple. Como individuo, el ciudadano pertenece simultáneamente a diversos grupos que se apoyan o luchan entre sí. Es representado como miembro de una nación por el Presidente de la República, por un senador, un diputado y por un presidente municipal; en su condición laboral, por un jefe de sección sindical y así sucesivamente e interminablemente.

Esta complejidad y multiplicidad en la representación, la vuelve ineficaz o inoperante; en todo caso desmerece en su importancia y rutiniza su trascendencia en el contacto social entre el Estado-nación y el individuo. El concepto anterior presupone una prioridad innegable a los valores representados por la nación en la jerarquía de los valores políticos. Así, la naturaleza del representado no basta para determinar el contenido de la representación.

El voto puede expresar alterna, o simultáneamente, una voluntad, un rechazo, una opinión, lo que traducirá un deseo de que se diga o se haga algo. De ahí la importancia en que la representación manifieste efectivamente una imagen real de las ideas mayoritarias expresadas.

Dentro de sociedades políticas desarrolladas, referirse a mayorías o minorías implica aceptar la idea de una oposición institucionalizada, desde la elección popular hasta las diversas modalidades del control político parlamentario.

Advertimos, sin embargo, y particularmente entre los nuevos Estados, antiguas colonias, una tendencia definida hacia un alejamiento de sistemas políticos pluralistas: el partido único —o en todo caso dominante— se convierte en una práctica cada vez más frecuente, en los países en desarrollo. Las argumentaciones abundan; consideremos sólo cinco de ellas, que son, a nuestro juicio, las de mayor significación:

1. Creación y afianzamiento de la unidad nacional.
2. Necesidades del desarrollo integral.
3. Ausencia de cuadros técnicamente capacitados.
4. Peligro de una oposición demagógica.
5. El partido como factor de representación.

Nos preguntaremos, bien se sabe, en qué medida la realidad del sistema corresponde a las justificaciones invocadas por sus seguidores. El partido único o dominante está sujeto, al menos, a los mismos peligros que el partido en un sistema pluralista. *Aunque sea permitida la discusión abierta, la permanencia o rotación de los dirigentes puede convertirla en inútil o ritual, si estos dirigentes no la toman en consideración para sus decisiones.* Los opositores, por racionales que sean, serán considerados desde indisciplinados a las tesis generales hasta enemigos del bien común.

El problema de fondo es el siguiente: ¿cómo una misma organización —el partido— puede ser simultáneamente el representante del interés colectivo, considerado globalmente, a la vez que de grupos sociales o étnicos aislados? La solución perfecta supondría que el partido integrase en su seno una especie de sociedad política ideal, capaz de convertirse en árbitro para diseñar arreglos que fueran la base de regímenes a la vez eficaces y liberales. En otros términos, todos los problemas de la representación en un sistema pluralista se reencuentran en un partido único así considerado.

Si consentimos que la dosis de autoritarismo que contiene el régimen de partido único o dominante es indispensable para integrar orgánica e

ideológicamente a una nación, así como para estimular los procesos de desarrollo; admitiendo que la liberación del dominio extranjero, bien sea jurídico, político o económico, que la liberación de la miseria explica sacrificios provisionales —si éstos son realmente temporales—, no por ello dejamos de advertir que puede ocurrir —lo que es desafortunadamente frecuente— que sólo una minoría social privilegiada se beneficia del sistema. En estas circunstancias, ¿no se convierte el partido único en un instrumento de dominación social? Una élite poco numerosa que domine la vida pública puede motivarse, concientemente o no, a utilizar la ausencia de oposición para hacer suyo, de manera permanente y para fines particulares, el poder político que conserva privilegios materiales adquiridos a través de cargos públicos.

Además, su justificación, a través de las plataformas de endoctrinación pública, presenta dos inconvenientes graves. Primero: internamente las alternativas económicas no son evidentes. Crear polos de atracción, exigir sacrificios a los hombres de hoy, en beneficio de los de mañana, pueden ser slogans políticos susceptibles de ser rechazados por la opinión pública. El interés económico de la colectividad no constituye un concepto autoexplicable, tesis contraria a la que un partido dominante pudiese sostener. Segundo: el manejo de los objetivos colectivos, el interés nacional hacia el exterior. Con qué facilidad un partido único maneja un pseudonacionalismo para hacer olvidar injusticias sociales o económicas a nombre de la unidad nacional que sirve para desalentar dificultades internas.

La contrapartida, esto es, la crítica del pluralismo por los partidarios del monolitismo, denuncia la ficción de la selección entre diversas opciones. ¿No se trata —se pregunta— de simples matices dentro de una ideología común? Aceptemos, por lo menos, que la lucha institucionalizada y legal por el poder estimula condiciones de vida política que parecen legitimar la distinción, si no radical, al menos fundamental entre pluralismo y monocracia. Resulta así alentador observar los intentos que realiza la Comisión Federal Electoral para promover una participación más intensa del ciudadano mexicano en la vida política del país.

¿QUE DEBE REPRESENTAR EL REPRESENTANTE?

¿La voluntad expresa del representado, o bien las aspiraciones imprecisas y a veces contradictorias que le corresponde traducir en decisiones?

¿Se convierte en simple ejecutor o recibe una delegación de poder?

La discusión es secular porque ninguna respuesta satisface plenamente estas interrogantes. Intentemos algunos acercamientos al problema, al analizar la intensidad de la opinión pública y su variabilidad.

En primer término, la militancia política incide de manera determinante en la creación de una imagen o conciencia pública que el representante se ve obligado a negociar en los foros políticos. Por otra parte

las opiniones, es decir la voluntad del representado tienden a variar constantemente. ¿Cómo se reflejan estas variantes en términos de la representación? Se manifiestan por sufragios a intervalos regulares, particularmente en tratándose de política interna, donde las decisiones son más fácil y frecuentemente modificadas.

Convengamos, sin embargo, que la influencia de las circunstancias imperantes en el momento del sufragio hacen dudar que una verdadera voluntad popular se manifieste en el momento de formularse un plebiscito, de donde se desprende la importancia de las campañas previas de motivación pública que emprenden los representantes públicos y los partidos de oposición, cuando éstos existen.

Actualmente tendemos a declarar legítima una decisión considerada válida por la mayoría, en un muestreo formulado por algún instituto encuestador de la opinión pública. No abundaremos en las reservas que varios expertos formulaan contra estas muestras, por lo general, consciente o inconscientemente deformadas desde el planteo de los interrogatorios. Lo que nos preocupa es su uso, cada vez más intenso, por grupos de presión que pretenden de esa manera influir en la opinión pública y, por ende, la tesis misma de la representación. *Lo anterior supone confundir una indicación con una decisión y la representación con la imposible democracia directa.* Un caso extremo reduciría toda deliberación parlamentaria y gubernamental a la preparación de cuestionarios que permitiera al pueblo soberano decidir toda su acción a través de muestreos.

Si los representados varían, debe sustituirse al representante? Parece prevalecer la tesis ecléctica de vincularse estrechamente a los electores, por una parte, y constituir, por otra, un conglomerado público anónimo que otorgue un mandato expreso por un tiempo definido, todo ello girando alrededor del concepto subjetivo de la lealtad a los principios representados. La principal condición para una representación adecuada reside en la coincidencia de objetivos entre representante y representados. Coincidencia en aspiraciones cotidianas, en decisiones sobre principios básicos, identificación en la acción y en la capacidad de creatividad política.

El problema esencial parece detectarse a propósito de la naturaleza y la duración de la representación. Teodoro Heuss afirmaba que la democracia consistía en el ejercicio del poder por un período limitado. Limitar o eliminar la reelección es tesis comúnmente aceptada a fin, se dice, de evitar la lenta pero inevitable identificación del hombre con la función.

La representación es reconocer un deber en el diálogo entre las partes. La representación entraña un principio de adhesión racional a un gobierno, a un diputado, a un partido. Para que prevalezca de manera continua la nota de racionalidad, se requiere un examen crítico permanente que se traduzca más en una actitud intelectual, que en una realidad política, es decir, una delegación temporal de poder basada en la confianza y en la productividad.

LEY Y LIBERTAD

Por casuística que pueda ser una situación, es común que invoquemos frecuentemente nuestros derechos, a la vez que aceptamos la limitación de las estructuras del poder por la ley. Dentro del régimen de derecho que contiene, o debiera contener, toda conducta humana, es conocido el concepto: la ley obliga, la ley protege. Pero ¿qué es la ley? Todos le reconocemos un valor superior a una simple codificación de la voluntad mayoritaria. Dejemos de lado consideraciones estrictamente jurídicas para intentar encuadrar su análisis en su referencia a la realidad política y su interacción con la administración pública.

En teoría el asunto es relativamente sencillo: la ley debe garantizar a cada individuo el ejercicio de sus derechos. Desde 1948 se gastan cada vez más los conceptos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. A pesar de que la mayoría de las constituciones políticas contienen en sus textos gran parte de aquellos principios, bien sabemos que la realidad jurídica de los Estados se aleja frecuentemente de sus enunciados de derecho.

La naturaleza de la ley es cada vez menos homogénea, debido a que los grupos sociales tienden a diferenciarse más acentuadamente entre sí. Por tradición, la ley contenía reglas de conducta social y organizaba las relaciones entre los individuos, considerados como un solo grupo social. A medida que la sociedad se diversifica, la ley se preocupa por las relaciones entre grupos sociales cada vez más complejos, cada vez más estructurados, cada vez más interdependientes. *¿Cómo evitar, entonces, que la ley no pierda su carácter formal, casi ritual, y se convierta en simple instrumentación precaria de choque entre los grupos sociales?* Le corresponderá a la ley participar, cada vez más intensamente, en una función de transformación social. *Debe intervenir en el cambio de un orden y no solamente reglamentar el orden pre establecido. Así se convierte en instrumento de políticas económicas y sociales.*

Esta instrumentación legal de las políticas de desarrollo plantea dificultades, que afectan particularmente el equilibrio entre los poderes constituidos en un Estado: ¿Qué límites pueden establecerse al derecho de transformación? ¿Qué obligaciones puede imponer la ley a individuos y a grupos sociales para obtener una organización óptima de la economía y de la sociedad?

"La noción de soberanía popular sugiere una voluntad; la ley fundamenta sus límites", es un concepto que prevalece en estructuras sajonas. En otros términos: la voluntad mayoritaria parece no ser suprema, el respeto al derecho es más importante. Recordemos al abogado general de la Corte de Casación en Alemania que decía en 1962: "Existe algo superior a la democracia: es el derecho", convirtiendo así a los preceptos constitucionales en la carta intangible de la vida política nacional.

Nosotros no pensamos así. *La Constitución y demás ordenamientos que se apoyen en ella pueden considerarse, en todo caso, como síntesis de principios fundamentales, pero sobre todo como un instrumento que establece las reglas del juego, que podemos modificar cuantas veces juzguesmos necesario, sobre todo si la voluntad popular acepta esta práctica jurídica.* La constitucionalidad de los textos se establece, en consecuencia, fundamenteada en la voluntad popular.

Subyacente a estas ideas queda, evidentemente, por resolver, el problema que supone tratar de determinar el principio del bien común. Por dogmático que pareciera, todos somos concientes de que no existen valores inmutables, lo que nos lleva a propiciar una negociación forzosa entre la permanencia necesaria de las reglas de derecho y la adaptación inevitable de su interpretación de la realidad social en permanente evolución. Ello nos lleva a fijar discrecionalmente la opinión expresada por una mayoría, que debe ser aceptada necesariamente por una minoría.

Quedaría por revisar, brevemente, el principio de igualdad del individuo frente a la ley que bien sabemos es, en buena medida, un mito. La ley debe proteger los derechos de la colectividad frente a los de un individuo; sin embargo, debe tratar a éste con equidad cuando ejerce el ciudadano algún derecho. A pesar de aceptar el postulado anterior, parece quedar sin definirse, todavía, dónde podríamos trazar la línea entre aquello que parece aceptable en los países llamados liberales y aquello que parece intolerable en la teoría y en la realidad de los regímenes identificados como socialistas.

ELEMENTOS DE LEGITIMIDAD

Analicemos prioritariamente la legitimidad política, más que la jurídica o la moral, ya que no le corresponde al estudioso de las ciencias ética o jurídica determinar cuáles son los sistemas políticamente legítimos. Podemos hablar de legitimidad o ilegitimidad de un régimen o de un gobierno, de un acto del grupo en el poder o de la oposición, de una actitud individual o de la conducta de un grupo.

Preferiría no investigar muy a fondo cómo se genera la aceptación popular, pues mucho me temo que llegaríamos a la conclusión que la legitimidad mayoritaria se obtiene por la victoria y se pierde con la derrota política.

Se dice, con frecuencia, que nada hay más voluble que un pueblo soberano. Podemos afirmar, sin embargo, que la legitimidad se basa en la convicción y que ésta sólo depende parcialmente de un juicio razonado, es decir, que un nuevo juicio pueda fundamentar una nueva convicción, particularmente cuando cambian los términos de referencia, lo que hace variar la imagen de hechos sucedidos con anterioridad. Aceptemos que,

a falta de actitudes racionales, los simples hábitos pueden originar nuestra aceptación de los acontecimientos.

No obstante lo anterior, se ha intentado formular una jerarquía entre las motivaciones del consentimiento, esto es, distinguir grados diversos de intensidad en la adhesión. Ello nos obliga a respetar simultáneamente la legalidad y la legitimidad establecidas por un régimen y no solamente por temor a la imposición de sanciones.

Ahora bien, debemos preguntarnos, ¿cuáles son los medios que estimamos legítimos para defender la legitimidad, particularmente cuando advertimos los conflictos que puede suscitar el ejercicio de un derecho individual frente a la colectividad nacional? No basta señalar que la defensa de la legitimidad debe realizarse respetando la legalidad y que la ley presupone el respeto de la libertad.

En síntesis, ¿de qué libertad disfruta un ciudadano para establecer una nueva legitimidad? Si extremásemos posiciones, llegaríamos a la suspensión de la libertad. Proliferarían los ataques a los llamados "antidemócratas", "los enemigos del pueblo", "los elementos subversivos", a quienes se impediría toda posibilidad de expresión, con el pretexto de proteger al pueblo del contagio del error.

Entendemos que los regímenes liberales serían aquellos que permitieran a los adversarios de su legitimidad beneficiarse de las mismas ventajas de los partidarios del grupo en el poder. Claro está que una posición así entraña algunas prohibiciones al fijarse límites que permitan defender la tesis de legitimidad. Mucho tendríamos para debatir qué nivel de violencia, por ejemplo, podría ejercerse para imponer por la fuerza una nueva legitimidad. En principio toda legislación parece censurar la violencia y aun la incitativa a la misma, quizás aun la filosofía de la violencia.

Si rechazamos juzgar la tolerancia de la ley y de la autoridad partiendo de criterios variables, tenemos que investigar cuáles son los fundamentos de las actitudes restrictivas y sus implicaciones más "liberales". ¿Se trata de abuso de autoridad, de una violación a las libertades individuales; en consecuencia, de una negación al régimen de libertad, esencia misma de su propia legitimidad?

Creemos que se puede justificar la tolerancia frente a una negación verbal de la legitimidad si consideramos la incoherencia de los principios que determinan toda conducta humana. En caso contrario, sería difícil escapar al postulado que expresa: "Si deseas un cambio de régimen, debes empezar por confesar tu culpabilidad de haber conspirado para destruirlo. Si no has conspirado realmente, no eres lógico contigo mismo". Aceptemos que si no existiesen revolucionarios coherentes, la tolerancia dentro de regímenes liberales se volvería, día con día, más difícil.

La tolerancia implica cierto grado de riesgo, así como la libertad de los enemigos de la libertad tiene sus peligros. No obstante, las más de las veces no se origina en las cláusulas constitucionales o penales que la legitimidad liberal se vea afectada, sino, en la voluntad de defender aquello que estimamos conveniente a la colectividad. Pensamos que es mejor aceptar los riesgos de la tolerancia dentro de los límites legales, que los riesgos de advertir cómo medidas restrictivas destruyen, paulatinamente, la esencia de aquello que precisamente pretenden defender.

Para estar en posibilidad de solicitar a una oposición constituida someterse a los procedimientos legales, es decir, de obedecer la ley, se requiere que la propia oposición atribuya a dichas reglas un valor superior al que le confiere el motivo de su desacuerdo con el poder, que se apoya en la mayoría y en la ley.

Oponerse a la legitimidad de una institución, de una ley o de un orden establecido, no implica necesariamente recurrir a medios de acción que los defensores de la legitimidad en turno consideran como ilegítimos. Los debates sobre la legitimidad de los medios son diferentes de los relacionados con la naturaleza de la oposición a la legitimidad mayoritaria. Por otra parte, recurrir a medios ilegítimos puede ser convalidado perfectamente por quienes detentan la legitimidad; simplemente pensemos que sin las barricadas de mayo no se habría logrado en Francia la promulgación de la Ley de Orientación de la Enseñanza Superior en octubre de 1968.

¿Cuándo la desobediencia es un delito?, ¿cuándo una virtud? Los conflictos de legitimidad originan y seguirán originando juicios controversiados en el seno de todo grupo social.

POLITICA Y ADMINISTRACION, UN DIAGNOSTICO

Todos los principios mencionados: representación, poder, estado de derecho, legitimidad, parecen constituir elementos fundamentales en todo régimen político. Tratemos ahora de vincular estos principios con su instrumentación, contenida en la Administración Pública, como marco de referencia y de operacionalidad.

A primera vista, podría pensarse que la administración queda fuera de la esfera propia de la política, ya que ésta última es la que fija tareas a la primera, a través de esquemas decisionales. En estructuras claramente delimitadas se tiende a separar nítidamente lo político de lo administrativo. La función política, se afirma, no debe entender de oficinas administrativas, que interpretan sistemática y detalladamente la gestión pública. Se insiste en que toda aplicación casuística de la ley es un acto de administración.

En la opinión del INAP *las afirmaciones anteriores sólo contemplan una división formal de lo que corresponde a la política y de lo que atañe a la administración.* Desde una perspectiva más dinámica, advertimos una relación estrecha entre administración y política cuando aceptamos que la primera implica el ejercicio de un conocimiento político definido. Se presenta así una identificación de intereses, una participación del administrador en la función pública.

De no existir sólida vinculación entre el administrador y quienes ejercen temporalmente funciones políticas, pueden originarse fracturas graves en la gestión pública. La simbiosis entre poder y pueblo debe quedar contenida en la relación productiva entre el ejercicio político y la instrumentación administrativa.

La función pública expresa una voluntad política, tanto del representante como del administrador. Quedarían por determinar, en consecuencia, los límites del ámbito estrictamente político y el correspondiente a los elementos administrativos. Aquí incide un aspecto investigado previamente: la condición múltiple del individuo frente a la política y a la administración. Un ejemplo claro de esta multiplicidad se manifiesta en el llamado servicio civil, que instrumenta la gestión administrativa del sector público en numerosos países desarrollados. Cuando un funcionario público realiza las tareas burocráticas que tiene encomendadas, cumple parte de un proceso netamente administrativo; cuando ejerce un derecho o cumple una obligación de naturaleza política, participa de estructuras que suponen una adhesión a principios ideológicos que pueden coincidir o discrepar de aquellos que sustenta el grupo en el poder, al cual sirve administrativamente.

Los problemas que plantea esta alternativa se refieren principalmente a esquemas decisionales, con sus necesarias pautas de prioridades y a su reflejo en la productividad del sector público. Revisemos estos elementos.

DECISIONES, PRIORIDAD, PRODUCTIVIDAD

Subyacente a la función pública, tanto en sus manifestaciones políticas como administrativas, está una cadena de decisiones, lo mismo para aprobar una ley, que para imponer una sanción administrativa. Pero, nos preguntamos, ¿es posible fijar los límites precisos entre la acción política y la administrativa? ¿El complicado proceso político-técnico no admite, a su vez, decisiones de naturaleza mixta? Bien sabemos que a toda decisión, por más simple que ésta sea, concurren factores que la convierten en un fenómeno muy complejo de actitudes de conducta. Integran un proceso que debe propiciar una combinación equilibrada de inteligencia y motivación para realizar una selección óptima en un ambiente específico y claramente definido.

Esta selección óptima se desprende de la necesaria fijación de prioridades para el desarrollo. Nuevamente aquí, lo político y lo administrativo se imbrican en términos no siempre lo más favorables para el sector público. Evoquemos, simplemente, las negociaciones frecuentes que es preciso realizar para integrar una pauta razonablemente lógica, en la que se vean incluidos todos aquellos elementos que supone la composición de un programa de gobierno. ¿Por qué más escuelas, que hospitales o carreteras? Todo parecería apoyar la idea de que está reservado al ejercicio político decidir sobre estos elementos, correspondiendo al administrador instrumentar necesariamente dichas decisiones. Cuando analizamos las ideas sobre representación, observamos las limitaciones que ésta tiene; ahora todo lleva a indicar que quienes instrumentan al nivel administrativo las decisiones políticas, no tienen más que una participación operacional en las mismas.

Productividad es un vocablo que viene gastándose rápidamente entre los interesados en el estudio de la administración pública, principalmente por la dificultad que impone su evaluación en el sector público. Por científicos que sean los modelos, por completa que pueda resultar una muestra, queda siempre una decisión eminentemente subjetiva, como apoyo original de todo proceso de desarrollo.

Sin embargo, creemos que en el establecimiento de prioridades que conlleva toda decisión, debe prevalecer un objetivo final: el mayor beneficio con el menor costo para el mayor número posible de individuos.

Quedaría por resolver si lo que nosotros entendemos como beneficio, lo es para nuestro vecino. Advirtamos, pues, la incidencia necesaria de un esquema axiológico, un catálogo de valores, para la implementación de todo proceso de desarrollo integral.

El Instituto Nacional de Administración Pública registra con optimismo los esfuerzos orientados hacia un mayor pluralismo de nuestras instituciones políticas. La capacidad de disentir que conlleva dicho pluralismo, estimulará, sin duda, el mejoramiento del aparato burocrático que lo instrumenta.

En la medida en que definamos nuestro catálogo de prioridades —tarea esencialmente política—, la administración pública cumplirá su papel de instrumento de un desarrollo integral y equilibrado. Sólo así podrá constituirse en un agente racional, eficaz y eficiente para la construcción del país a que aspiramos ser.