

“EL POLITICO Y EL ADMINISTRADOR”

Entrevista de José Luis Mejías
con Alejandro Carrillo Castro

–Yo creo que lo primero –para tener una base– sería una explicación primaria o rudimentaria de qué es el político y qué es el administrador.

–Creo que valdría la pena advertir de entrada, don José Luis, que, al parecer, existe en la actualidad una confusión –intencionada o no– en cuanto a lo que tradicionalmente se entiende por actividad política y por actividad administrativa.

Yo no considero que sean actividades antagónicas sino que, por el contrario, se encuentran estrechamente interrelacionadas en el diario acontecer de la vida social. Pero ocurre –como con todo lo que se analiza para ser explicado– que, convencionalmente, se suelen separar algunas notas que de alguna manera caracterizan o distinguen lo que pudiera considerarse como actividad fundamentalmente *política*, de aquello que podría ser concebido como una actividad fundamentalmente *administrativa*.

Para mí, al menos, la política –en su sentido más amplio– es la actividad que tiene que ver con “la inserción de fines de convivencia social en la naturaleza”. El propio Presidente López Portillo insiste mucho en que “cultura es la inserción de fines humanos en la naturaleza” y que cultura política es “la inserción de fines humanos, intencionales en el hecho natural, cotidiano y obligado de la convivencia”.

—¿Con qué finalidades, con qué pretensión?

—Con la idea de que, a partir de una concepción del mundo, del universo, se pueda tener una idea del papel que al hombre corresponde dentro de ese universo. Esto permite analizar cuáles son sus posibilidades; plantear, por ejemplo, si solamente le es dado conocer lo que existe como mero expectador o si, por el contrario, puede por su propia voluntad ser no solo actor sino autor de la historia o del acontecer social.

Yo coincido con la tesis del Presidente en el sentido de que el hombre no solamente es actor importante sino que —si así lo decide y determina— autor, en buena medida, de su historia merced al ejercicio libre y responsable de su voluntad. Es precisamente a través del ejercicio libre y responsable de su voluntad que el ser humano puede plantearse fines axiológica o éticamente concebidos como valiosos y, por ello, plantearse-los como “un deber ser”, es así como surge toda la gama de normatividad ético-política. Es gracias a que el ser humano se puede trazar esos fines —los fines de la convivencia humana, de la convivencia en sociedad— que se requiere contar con medios o agentes que permitan su consecución. Yo no concibo —salvo en el caso de un demagogo o de un pensador político en abstracto— el que pudiera alguien plantearse modelos políticos sin preocuparse seriamente por su posibilidad real de implantación, sin que se analice su viabilidad de concreción en un medio social específico, que debería necesariamente ser aquél en el que le ha tocado vivir a esa persona o a su grupo social.

El caso de un “político químicamente puro” podría darse cuando un Platón o cualquiera de los grandes ideólogos que han existido, muchos de los cuales han elaborado modelos políticos utópicos —Moro y Campanella entre otros— proceden a plantear, en términos abstractos, ideales; cómo les gustaría que fuera la vida social, la vida política. Pero el político que quiere responsabilizarse no solamente de plantear una idea o una norma como mera posibilidad ética, sino que desea llevar a la práctica —por medio de acciones concretas— esa aspiración

que se ha planteado como válida, tiene que aceptar, entonces, que debe preocuparse por la existencia y el análisis de los medios o agentes adecuados para conseguir que esa concepción política se vuelva realidad.

—Permítame, usted está introduciendo un nuevo elemento, a mi juicio, con la mención de todas estas gentes; usted está introduciendo, creo yo, al filósofo más bien que al político.

—Es que yo considero que quien reflexiona sobre la vida política de alguna manera también está haciendo política; lo que cabría discutir es qué tipo de política está haciendo o qué tan útil resulta este tipo de acción. El periodista también hace política . . .

—Bueno, claro. Pero es que usted dice que el pensar en política es sólo una dimensión de lo político. . .

—Estoy de acuerdo con usted. No necesariamente esta actividad de reflexión, en abstracto, sobre la política, pudiera resultar lo más operativa en ciertos momentos. Pero de todas suertes yo quisiera señalar que para mí, la política constituye una actividad o un ámbito en el que se puede participar de maneras muy diversas; desde la simple reflexión sobre los temas políticos —que puede ser útil para efectos del analista, del historiador o del filósofo— hasta la acción concreta de quien —en función de un esquema político dado, de un esquema filosófico con el que se está de acuerdo— quiere tomar medidas específicas y comprometerse de lleno con la vida política.

—Ese ya es político. . .

—Todos lo son, en alguna medida. Hay muchas maneras de contribuir, de ser útil —aunque sea en forma indirecta— a la actividad política. Así, la función que puede cumplir en un momento determinado un ideólogo, un filósofo político, aquél que reflexiona sobre las cosas como son y cómo deberían ser, puede motivar a otras gentes a iniciar acciones que puedan conducir al propósito planteado por el pensador o filósofo político.

Yo quiero tomar aquí a la política en el más amplio sentido del término, precisamente para demostrar que aún el que administra o el que tiene bajo su responsabilidad el empleo de los medios para que se cumplan las finalidades políticas, está haciendo –de alguna manera– política.

El periodista cuando está cuestionando la posibilidad misma de un esquema político, de la utilidad de la tarea que desarrolla el filósofo político o el hombre de acción, está haciendo política; es decir, está cuestionando aspectos de la vida en común, de la “polis”, de la vida social en su conjunto.

Por eso yo estoy convencido de que la política la hacemos todos; unos más directamente que otros; unos con una responsabilidad mayor que otros; algunos incluso llegan a hacer de la política su acción más importante, su profesión principal, le dedican tiempo completo, en tanto que otros solamente participan en la actividad política en algunos momentos de su vida social, en forma intermitente, bien sea al votar en las elecciones o al apoyar o cuestionar una acción política específica, o bien al presionar para que quien tiene una responsabilidad política actúe en uno u otro sentido. Pero todos hacemos política.

Lo que es válido, a mi juicio, es preguntarse sobre qué tan pertinente resulta, en ciertos momentos, quedarse tan sólo en la reflexión filosófica sobre los aspectos políticos sin tomar parte en acciones más concretas o bien participar activamente en ellas. Se podría discutir acerca del grado de responsabilidad que le corresponda a quien hace de la acción política su actividad más importante frente a quien sólo reflexiona sobre ella o actúa únicamente en algunos momentos del proceso político.

Lo normal es que la mayoría de los ciudadanos actúen políticamente sólo en algunos momentos –aún aquellos que dicen que “no hacen política”– cuando votan o cuando se abstienen de votar, cuando apoyan una demanda o apoyan o critican una determinada línea política. Lo que ocurre es que, por comodidad o por tradición, se ha venido llamando

“político” al que tiene como actividad principal, permanente o casi permanente, la búsqueda del poder político con miras a convertirse en conductor o a participar directamente en las acciones de la conducción política de un país o conglomerado social. Pero creo que valdría la pena –por lo menos ese es mi punto de vista– entender que en la actividad política participamos todos, sólo que con muy diversos matices y grados.

–Sí claro, por supuesto. Entonces, usted diría que la administración es un medio de realización política.

–Definitivamente, usted lo ha definido, la administración no constituye un fin en sí misma, sólo se justifica en tanto que medio para llevar hasta sus últimas consecuencias las decisiones políticas. En el caso de los estados modernos, de los estados nacionales modernos, el órgano que se encarga de fijar las políticas se encuentra separado del órgano encargado de ejecutarlas. En virtud de la división de poderes se atribuye a distintos órganos la responsabilidad de cumplir las diversas funciones de gobierno que la Constitución establece. Así, al órgano Legislativo corresponde una actividad política muy importante y por ello se elige directamente, por el pueblo, a los funcionarios que lo integran. Estos tienen a su cargo fijar las directrices políticas, los fines u objetivos que se encargan posteriormente para su cumplimiento al órgano Ejecutivo; el cual, en el caso de México, también es electo directamente por el pueblo.

En los regímenes presidencialistas –como el nuestro– el Titular del Ejecutivo es el único depositario de la responsabilidad de proveer en la esfera administrativa al adecuado cumplimiento de los mandatos que el órgano Legislativo ha establecido como órgano político por excelencia. Pero nadie podrá negar que el Presidente de la República, el Titular del Poder Ejecutivo, tiene igualmente una responsabilidad de decisión política muy importante.

Es más, la diferencia que hace la ley entre los altos funcionarios y los demás funcionarios y empleados de la

Federación se basa fundamentalmente en el diferente tipo de responsabilidad que éstos tienen, así como ante quien o quienes deben responder. La ley define como altos funcionarios, entre otros, a los legisladores –tanto a los diputados como a los senadores– a los gobernadores y al propio Presidente de la República y establece que si cometen un delito o incurren en responsabilidad oficial deben seguirse modalidades especiales para juzgarlos, es por ello que el órgano Legislativo se convierte en acusador (la Cámara de Diputados) y en jurado de sentencia (la Cámara de Senadores).

En cambio, para los demás funcionarios y empleados de la Federación, que no son electos directamente por el pueblo sino que son designados –de acuerdo a las modalidades de cada caso– por los altos funcionarios, han de ser juzgados por los órganos judiciales ordinarios. Se ve así, que lo que va variando entre los funcionarios políticos y administrativos es básicamente, su grado de responsabilidad política.

Pero no cabe duda que aún los funcionarios y empleados de más bajo nivel de la Federación, y que son designados por el Presidente de la República o por sus Secretarios (los empleados pueden ser de base o de confianza), de alguna manera están realizando también una acción política pues tienen a su cargo el traducir –en hechos– las decisiones políticas que ha tomado, bien el órgano Legislativo o bien el propio Ejecutivo, en ejercicio de las facultades reglamentarias que la ley le confiere.

En esa medida la ejecución de los actos administrativos concretos tiene sin duda un fuerte contenido político, pues con ellos se están cumpliendo las finalidades que el político ha establecido. Pero es obvio que no resulta igual la responsabilidad del legislador o del Presidente y sus Secretarios de Estado, que la del empleado y funcionario cuya acción está claramente delimitada y cuya discrecionalidad es bastante menor que aquella que tiene un alto funcionario electo por el pueblo. El Presidente tiene, en virtud de su alta responsabilidad, un grado de discrecionalidad tan amplio, que sólo se le puede acusar durante su encargo por traición a la patria o por delitos

graves del orden común. Por ello se dice que la mayor responsabilidad que tiene un Presidente, en nuestro caso, es ante la historia.

Voy a tratar de usar una imagen para aclarar aún más estas ideas. Imaginemos –tan sólo para efectos conceptuales– una línea o un “continuo” en cuyos polos o extremos se ubicaría al político “químicamente puro” y en otro al “administrador” encargado de llevar hasta sus últimas consecuencias –con el auxilio de la técnica y de los principios científicos– las decisiones políticas. En realidad estos dos extremos sólo son válidos para el análisis teórico ya que, en la realidad, siempre encontramos a los funcionarios y a los administradores ubicados en algún punto intermedio entre esos dos polos extremos. Es más, a veces resulta difícil diferenciarlos con nitidez, pues normalmente están entremezcladas sus características; lo que varía son los grados de responsabilidad política o de discrecionalidad que tienen asignada, todo lo cual está señalado con claridad en la Constitución y en las leyes reglamentarias.

–Entonces, hasta donde he entendido, el político tiene como instrumento a la administración.

–Así debería de ser.

*–Bueno. Esa administración, con los tiempos modernos, se ha vuelto muy complicada y, como usted dice, ha tenido que echar mano o tiene que echar mano de la técnica y de la ciencia. ¿y no se da el caso de que la administración sobrepasa al político y basada en que tiene mayor conocimiento toma sus propias decisiones sobre el político o lo lleva a tomar otras decisiones?*²

–Usted está señalando un caso que puede ocurrir en la práctica y que se trata eminentemente de una disfunción o una distorsión de lo que se ha concebido teóricamente. Pero es cierto; puede darse en la práctica y entonces hay que corregirlo.

Pero regresando al tema anterior, la función política está presente a todo lo largo de ese “continuo” al que me refería. Por ello se puede afirmar que aún quienes están en el escalón más bajo de la pirámide político-administrativa, tienen a su cargo actos que producen consecuencias políticas; no importa que su actividad esté muy detalladamente reglamentada o bajo una supervisión muy estrecha por parte de funcionarios superiores, aún así constituyen actos que producen efectos políticos.

Lo que usted señalaba hace un momento –y yo estoy totalmente de acuerdo– es que, en algunos casos, este aparato administrativo que como “medio” debe estar al servicio de la ejecución de las decisiones políticas, puede ir generando –en función de la especialización técnica que llegan a requerir y desarrollar quienes tienen a su cargo dicha ejecución– verdaderas barreras o “cortinas de humo” burocráticas que, en ocasiones, no sólo impiden que las decisiones políticas se traduzcan en acciones efectivas, sino que puede darse incluso el caso de que los encargados de los medios –por la propia inercia que pueden llegar a generar los aparatos burocráticos– lleven a cabo acciones totalmente contrarias a las que el político ha decidido.

Desde que existen las burocracias –y existen desde hace mucho, ya las había en el Egipto faraónico– desde que existe la necesidad de realizar complejas tareas colectivas se requiere establecer la división del trabajo, planear acciones, supervisar su ejecución y evaluar los resultados, y es así que empieza a aparecer el fenómeno burocrático. No nos debemos espantar por ello, lo que debemos combatir no es la burocracia –que es un instrumento, las más de las veces necesario para esos propósitos– sino a los defectos en que llega a caer la burocracia: la tecnocracia por ejemplo; la tecnoburocracia que, en ocasiones, llega a impedir que las decisiones que toma el aparato político se lleven hasta sus últimas consecuencias. Era éste el caso de las autoridades de la Colonia, que ante las decisiones de la Metrópoli decían “acatarlas pero no cumplirlas”.

Este ha sido un vicio que todavía seguimos teniendo en casi todas las administraciones públicas –no sólo en la nuestra– y se produce cuando este aparato burocrático, este medio técnico que debía estar al servicio de las decisiones políticas, empieza a entorpecer las decisiones del órgano político o a generar sus propias decisiones. Existen legal y técnicamente los medios para contraatacar estas disfunciones administrativas, pero ello requiere estar muy atentos, porque no se da uno cuenta fácilmente cuándo y cómo se van generando y generalizando estas enfermedades o defectos de la administración. Lo normal es que el aparato de dirección política muchas veces se da cuenta demasiado tarde de la existencia de estas disfunciones y difícilmente se decide a remediarlas una vez que se han producido.

Por eso es que yo creo que la decisión política del Presidente López Portillo de llevar a cabo una reforma administrativa que le permitiera responsabilizar, con toda claridad, a los instrumentos administrativos con los que cuenta el Poder Ejecutivo, precisando sus atribuciones y obligaciones, corrigiendo duplicaciones y traslapes a efecto de contar con un instrumento eficaz, eficiente y oportuno para cumplir las decisiones políticas que la ley señala y con las que él se ha comprometido, constituye un acto sin precedentes en la historia política del país. Implica el deseo de garantizar que las decisiones políticas se cumplan a cabalidad, con la oportunidad que se requiere y sin darle oportunidad a un aparato burocrático muy complejo, muy alambicado y que ha generado muchas inercias, muchos intereses que puedan convertirse en el principal obstáculo de esas decisiones, o que éstas puedan llegar a perderse o desdibujarse en esa maraña burocrática en la que se ha venido convirtiendo, al paso del tiempo, la administración pública.

–Dice Russell: La ciencia es conocimiento; pero que el conocimiento por sí mismo no garantiza los fines. Que los fines son otra cosa: que es precisamente lo que ocurre con estas cosas de la administración. Por otra parte quiero citarle lo que

dice Ortega y Gasset. El dice que "administrar carece de visión; que es simplemente existir, conservarse, andar entre las cosas que están ya ahí hechas por otros; y que la política es hacer, crear cosas, organizar la historia". Lo dice en "Mirabeau y el político" o "el político Mirabeau", o algo así.

—Voy primero a intentar colocar en su contexto adecuado las citas que usted ha traído a colación. Indiscutiblemente para un hombre creador, preocupado básicamente por preguntarse si las cosas que están aconteciendo deben de continuar como hasta ahora o es necesario promover un cambio, el hecho de estar simplemente ejecutando acciones ordenadas por otros, sin mayores facultades discrecionales, exageradamente reglamentadas —como las que tiene a su cargo un empleado público— pudiera no parecerle lo más satisfactorio desde el punto de vista de su realización personal. Pero ¿qué pasaría, si en el extremo contrario cada administrador, cada empleado pudiese argumentar: "lo que dice la Constitución está muy bien, pero como eso lo decidieron otras personas, yo voy a generar mis propias reglas, mi propia Constitución"? Caeríamos en la anarquía total.

Por ello es importante reflexionar cómo se produce el fenómeno político, el proceso que va desde el filósofo que concibe, que duda y que se plantea los problemas políticos, hasta el hombre de acción que recoge esa filosofía, que se la plantea como finalidad y que pone su voluntad al servicio de llegar a introducirla como fines socialmente aceptados en la norma social. Una vez que está socialmente aceptada esta filosofía en la norma, tiene que garantizarse también que el aparato, el instrumento administrativo, el medio por excelencia con que cuentan los niveles de decisión política para su ejecución, pueda llevarla a cabo hasta sus últimas consecuencias.

Si en un momento determinado fuera posible —insisto— que cada funcionario o empleado que tiene a su cargo el cumplimiento de acciones perfectamente reglamentadas, desconociera las normas y tratara de inventar sus propias reglas, ésto no permitiría la consecución de los objetivos políticamen-

te establecidos; y conviene recordar que, en buena parte de los casos, —como aconteció en nuestro país— muchas de esas decisiones políticas fundamentales tienen como fermento la sangre de más de un millón de personas. No sería válido que, en un momento determinado, un funcionario, un empleado que ha aceptado cumplir con las normas establecidas, argumentando su vocación de “creador”, las desconozca.

Si quiere ser creador hay formas y caminos para cumplir estos propósitos, que también son válidos; puede postularse como candidato a legislador o puede, en un momento determinado, convertirse en filósofo político. Pero lo que no se puede, lo que no resulta válido, es que una vez que están recogidos los objetivos políticos en la norma, desde un papel o condición de ejecutor, de medio, de administrador, se los pueda contravenir en la práctica.

—Claro, estoy de acuerdo; nada más que yo le preguntaba ésto precisamente por algo que usted acaba de decir. Gracias a mi profesión me he podido acercar a varios funcionarios y he podido darme cuenta que, por lo menos la mayoría, son bien intencionados; de que están de acuerdo en los objetivos, en los grandes objetivos que tienen formados, por decir algo, la revolución, el régimen, en fin, el sistema o como le queramos decir; y entonces uno se pregunta porqué si todos los altos funcionarios están de acuerdo con los grandes objetivos, si están de acuerdo con una serie de cosas con las que también está de acuerdo la mayoría de los mexicanos ¿porqué las cosas resultan distintas?

—Al respecto, quisiera recordar lo que ya señaló Melchor Ocampo desde el siglo pasado en una magistral carta de renuncia al Presidente Juan Alvarez quien, al triunfo de la Revolución de Ayutla, le había encargado quince días antes la Cartera de Relaciones Exteriores e Interiores. En la carta en la que le explica las razones de su renuncia le dice: “mire usted, acabo de tener una discusión con el General Comonfort

—a la sazón Ministro de Guerra y Marina— y resulta que estamos de acuerdo en cuanto a los objetivos que se persiguen con la Revolución; pero en lo que no estamos de acuerdo es en los medios para alcanzarlos, y yo pienso que si no contamos con medios adecuados nunca vamos a alcanzar estos objetivos en los que estamos de acuerdo. Yo considero —decía Melchor Ocampo— que en la administración, una vez fijados los fines, los medios son el todo, y si no nos ponemos de acuerdo en torno a los medios que se requieren resulta estéril haberse puesto de acuerdo en los objetivos políticos que se persiguen”.

Entonces, lo que puede acontecer y que está aconteciendo en muchos lugares del globo, es que aceptados los objetivos axiológicamente planteados como valiosos, se debe procurar ser congruente diseñando los medios adecuados para alcanzarlos. Ese propósito animó al Presidente López Portillo para iniciar la reforma administrativa, para averiguar si con los medios que teníamos íbamos a poder alcanzar los objetivos que nos estábamos proponiendo.

Suele también darse el caso de una desconexión —y aún un divorcio— entre quienes tienen encargado fijar los objetivos políticos y aquellos que tienen a su cargo los medios administrativos. Voy a poner un ejemplo un poco pedestre de lo que algunas veces ocurre cuando, quienes discuten y fijan los objetivos políticos, se desentienden de la discusión de los medios para lograrlos por considerar que lo administrativo no es importante. Esto puede generar que a algunos administradores les tenga sin cuidado lo que se establezca como objetivo político, pues de todas maneras se habrán de manejar por la inercia o por sus propios criterios. Se parecen entonces a ese personaje del cuento que está en la peluquería junto a su perro y el peluquero le pregunta: “¿Pelamos al perrito? Pues pélenlo, ¿Le cortamos las uñas al perrito? Pues córtenselas”. Esto le tiene sin cuidado, porque el perrito no es suyo o no lo siente su responsabilidad.

Existen, en ocasiones, funcionarios o empleados con una concepción de la administración que el Presidente López Portillo llama “feudal”, que les llega a tener muy sin cuidado

lo que se decida en el nivel político, pues ellos siguen haciendo las mismas cosas que estaban haciendo desde tiempo inmemorial, sin darse cuenta que, para alcanzar los nuevos objetivos políticos, es necesario, a veces, cambiar o reformar los medios.

La reforma administrativa intenta precisamente eso, transformar los medios o instrumentos con que cuenta la administración pública para adecuarlos al logro de los objetivos políticos que se propone el país en este momento. Pero, lógicamente este propósito genera, en ciertas ocasiones, resistencias y obstáculos. Puede ocurrir también que quienes no pudieron impedir que se cambiaran los objetivos políticos que están ya ahí trazados, suelen intentar —ya en el ámbito de la administración— resistir llevarlos al cabo hasta sus últimas consecuencias. La reforma administrativa se propone habilitar al aparato burocrático, al Ejecutivo, para que pueda cumplir con esos objetivos, y para ello es necesario descubrir dónde están o se generan esas resistencias a fin de transparentarlas y eliminarlas.

Esa es precisamente la intención del Presidente al haber iniciado al mismo tiempo la reforma administrativa y la reforma política. Esta última intenta garantizar una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, pero de nada serviría que se tuviera una mayor participación ciudadana más plural, más representativa en la toma de decisiones políticas, si se sigue encargando su cumplimiento a un aparato administrativo que no está preparado para cumplirlas o que pudiera no estar dispuesto a ello.

Permítame usted plantearle un símil que utilizo muchas veces cuando, platicando con los alumnos de la Facultad de Ciencias Políticas acerca de estos problemas, tengo que recurrir a estas metáforas para que resulten más claros los conceptos.

Supongamos que la administración pública es un automóvil que actualmente camina a 50 kilómetros por hora, que tira aceite y que sólo puede llevar a 5 o 6 pasajeros. Supongamos una elección de funcionarios en la que el hombre “político”, el hombre que aspira a tener la responsabilidad de tomar

decisiones políticas, consulta a la ciudadanía para conocer sus demandas o planteamientos –lo que normalmente acontece en México cada seis o cada tres años–. Supongamos que la población le dice que lo que desea es que ese automóvil corra más rápido, que no tire aceite, que no desperdicie tanta gasolina y que sea capaz de transportar más gente porque ya creció la familia, porque ya somos más. Entonces puede suceder que este hombre, de muy buena fe –como dice usted– ante la demanda popular porque el automóvil corra más aprisa, se compromete a que si resulta electo conductor de ese automóvil lo hará correr más aprisa. Una vez que resulta electo y ante la expectativa de todos los votantes que le habían planteado esta demanda y que él había aceptado como válida desde el punto de vista ético o político, se sube al asiento, toma el volante y dice: “Yo les prometí hacer correr este automóvil a 80 o 90 kilómetros por hora, y lo voy a cumplir”. Mete entonces el acelerador hasta el piso y el automóvil. . . ¡Sigue corriendo a 50 kilómetros por hora! ¿Por qué? Por una razón muy sencilla, porque su motor está hecho para correr 50 kilómetros por hora. No se trata tan sólo de que algo se quiera hacer, sino de que si se puede o no se puede hacer con los medios con los que se cuenta.

La reforma administrativa está tratando de cambiar ese “motor” para que la administración pública pueda “correr a mayor velocidad”, para que ya no “tire tanto aceite”, para que ya “no desperdicie gasolina” y para que pueda “transportar” o servir a más gente. Pero a diferencia de un automóvil al que se puede mandar al taller sacándole de circulación por un tiempo, en el caso de la administración pública sus reparaciones o reformas se tienen que hacer sin suspender la marcha. Hay que “cambiar llantas, cambiar partes del motor, ampliarle el espacio destinado a los asientos, mejorar los sistemas de conducción y control”, pero sin pararlo un solo minuto. Ese es el gran reto de la reforma administrativa.

Usted me había planteado también un pensamiento de Russell con el cual coincido plenamente. La ciencia es conocimiento y no necesariamente se cuestiona fines éticos. El

científico, si así lo decide, puede adoptar la postura de observador analítico, objetivo, de la realidad, y deducir de ésta una serie de principios o leyes que se repiten y se reiteran en el mundo de la naturaleza, sin preocuparse de si éstos benefician o perjudican a la sociedad o al ser humano. Simplemente dice “yo observo que ésto pasa y que así se comportan los fenómenos naturales”. Es el caso de la fusión del átomo.

Pero el hombre no es nada más esta reflexión lógica sobre las cosas. El hombre es también voluntad; no es sólo pensar, sino también querer. Y cuando observa algo que acontece en la sociedad pero no le parece correcto, ahí interviene la capacidad ética o axiológica del hombre, y el instrumento para conseguir esos fines que él concibe como valiosos es la normatividad. Entonces se los propone como norma, como “horma” –como dice el Presidente López Portillo– sólo que entonces nos salimos del mundo de las ciencias naturales y entramos al ámbito de las ciencias sociales, fundamentalmente de las normativas, como el derecho, en las que el razonamiento ya no es “las cosas son así” sino “deberían ser así”.

Entonces ahí surge el problema de la vigencia y la validez de las normas. Porque aunque esté planteado en la norma que no se debe matar, hay gente que mata; pero no por eso deja de ser valiosa la norma que ordena no matar. Sigue siendo valiosa aunque a veces no se cumpla. Lo mismo acontece en el ámbito de la administración pública, en el que las leyes establecen que las cosas deben ocurrir de una determinada forma pero puede darse el caso de que no siempre sea así. Se ha establecido, por ejemplo, que no debe haber corrupción, que en las decisiones se tome el parecer y la opinión de la población afectada –entre otras cosas– esa es la norma, el deber ser; y el que todavía no lo alcancemos en todos los casos no le quita validez a la norma. Su incumplimiento habla mal de quienes no hemos sido capaces de vivir a la altura de nuestros propósitos, pero no les resta validez a los mismos.

Existe otra dimensión del hombre y, quizá no debería entrar en ésto, que es la estética. Pero, qué duda cabe que un gran

novelista, un gran pintor, un gran músico, en un momento determinado pueden sintetizar artística, simbólicamente, la desesperación de un pueblo ante las injusticias que con él se cometen, y que ésto permita que los que reflexionan sobre la cosa política encuentran en dicha obra de arte un acicate para plantearse acciones políticas concretas. El artista puede incluso, en un momento determinado, participar también directamente en la acción política, sólo que él lo hace generalmente por la vía de la intuición, de la emoción, de la creación artística.

Hace unos días me preguntaban qué pasa cuando un artista se mete a la política y yo decía que puede resultar. ¿Por qué no? Pero ocurre que normalmente los instrumentos con los que el artista participa en este tipo de tareas son instrumentos encaminados al área de la sensibilidad y la emoción. Por eso digo que todos participamos de alguna manera, en una u otra forma en la actividad política.

Como dice Russell, el científico no tiene porque dar necesariamente respuestas éticas a los problemas que él estudia. Es por eso quizá que el Presidente muchas veces se queja de que la técnica jurídica, llevada a sus extremos de pureza lógica, preocupada tan sólo por mostrar cómo se imputan responsabilidades a órganos y cómo se va desarrollando la creación de las normas, llega a concebir el sistema jurídico como una especie de "tubería lógica" por la cual pueden circular contenidos éticos de toda índole, sin que el jurista se haga cuestionamientos éticos, lo cual puede llevar a justificar incluso las dictaduras, dice él.

El Presidente advierte con frecuencia su preocupación por concebir al derecho no como un mero instrumento técnico, sino como el medio que debe ponerse al servicio de la idea política. Nos dice que siempre debemos cuestionarnos si las ideas políticas que fluyen a través de ese sistema lógico jurídico son valiosas o no. Señala el peligro de que, en caso de no hacerlo, nos quedemos tan sólo en el mero planteo lógico, abstracto, de la técnica jurídica y nos quedamos por ello a la mitad del camino, por no plantearnos también —como respon-

sabilidad del jurista— el reflexionar sobre la validez de los contenidos de la norma. Por eso su preocupación de que la normatividad se ocupe de los aspectos axiológicos o éticos y no se circunscriba a la técnica de la creación de las normas en abstracto como postula Kelsen, por ejemplo.

Sin embargo, cabe reconocer que el derecho y la técnica jurídica juegan un papel muy importante dentro de la política y de la administración. El propio Max Weber señalaba que la primera técnica que se puso al servicio de la política en el Estado occidental moderno, en buena medida, fue la técnica jurídica, ya que en un Estado de derecho es por medio de la ley que se señalan cuáles son las atribuciones que corresponden a los órganos legislativos y de ejecución administrativa. Por eso era normal, hasta hace unos años que fuesen los abogados los que más frecuentemente se dedicaran a la actividad política.

Pero para la adecuada ejecución de muchas decisiones políticas se requerían también desde un principio de las técnicas financieras, las técnicas diplomáticas y aún las técnicas militares. Estas técnicas fueron las primeras en aparecer al servicio de la política y ahora, con las complejidades del mundo actual, se requiere cada vez más el auxilio de las técnicas sociales, las económicas, las históricas, las psicológicas y aún las naturales, la matemática, la estadística, entre otras; pero conviene no olvidar que todas ellas tienen que ser entendidas como *medios* para coadyuvar al cumplimiento de los *fines políticos*, pues cuando esas técnicas se convierten en fines en sí mismas, se producen entonces las enfermedades o disfunciones del aparato administrativo que son las que se busca corregir por medio de la reforma administrativa.

Yo estoy de acuerdo con quienes señalan que debe tenerse cuidado con las tendencias tecnocráticas, porque la tecnocracia es una enfermedad de la burocracia; pero no cuidado de la burocracia en sí misma que, como ya se dijo, es tan sólo un instrumento que debe estar al servicio de las decisiones políticas. Pero si, por un mal manejo de los términos, los empezamos a satanizar dogmáticamente o darles una conno-

tación que no tienen en su concepción original, lejos de contribuir a combatirlas podemos dificultar la lucha contra las aberraciones o defectos de la administración.

La burocracia es un resultado lógico de la complejidad de la vida social; ésto es irremediable. Lo que tenemos que cuidar que no se presenten son las enfermedades o deformaciones de la burocracia. Podríamos caer en actitudes como la de los ludistas, aquellos obreros ingleses que cuando comenzaron a aparecer las máquinas que los desplazaban en el trabajo quisieron combatirlas a golpes, a patadas. A la burocracia no la vamos a corregir con insultos o con ataques emocionales.

Está ahí porque es un instrumento necesario para la conducción de actividades complejas en la sociedad. Es resultado de la división del trabajo, de la división de responsabilidades en los distintos órganos y niveles de gobierno, como es el caso del Presidente, de los Secretarios de Estado, de los titulares de organismos descentralizados y empresas públicas, y que van formando los distintos niveles de toma de decisiones político-administrativas. Lo que debemos hacer es garantizar que todo este aparato se oriente verdaderamente al cumplimiento de las decisiones políticas que se han determinado en el órgano legislativo a nombre y al servicio de la población, y que se encomiendan al Ejecutivo para su cumplimiento.

Yo creo, con toda honestidad don José Luis, que vale la pena que a todos los niveles, en todos los ámbitos, en las universidades, en los partidos políticos, en la prensa, en la tarea de los editorialistas y comentaristas políticos —como es el caso de usted— se discuta abiertamente el contenido y el uso de los términos que aquí hemos analizado. Pues podríamos caer en situaciones de falta de comunicación por el uso de distintos lenguajes y acabar en el lenguaje *OLENDORFF*, ya que se usan los mismos términos con contenidos o significados distintos.

En cambio si definimos adecuadamente los términos a emplear —que es lo que he tratado de hacer hoy aquí con usted— estoy seguro de que ni el administrador se habrá de

sentir vergonzantemente político, ni el político como algo radicalmente distinto del administrador; puesto que, como lo señaló alguna ocasión el licenciado Reyes Heróles en una reunión de gabinete, “de nada sirve una buena política si no cuenta con instrumentos adecuados de ejecución” o de administración, así como también “sería muy peligroso tener una magnífica administración que no se cuestionara cuáles son los fines políticos a los que están sirviendo”. Ambas funciones se interrelacionan, se interimplican. Si bien la política, en un sentido estricto fija los objetivos que debe perseguir la sociedad, la administración se encarga de garantizar –con el apoyo de los medios– el debido cumplimiento de estas decisiones. De nada serviría por tanto, fijar *finés* deseables o válidos en abstracto si no se cuenta con los *medios* para alcanzarlos en la realidad.

–Bueno, ¿no piensa usted que este fenómeno que está señalando, que está a la vista –y en el que tiene usted la razón– no piensa usted que se debe a un fenómeno de óptica? Es decir, el pueblo mexicano, o parece que todos los pueblos latinos, no les gusta pensar en abstracto y tienden a personalizar. Y entonces parece ser que están confundiendo todas esas cosas –que usted tan bien ha explicado– con la formación de la gente de Estado. Y dicen: “tal ministro tiene formación técnica, tal ministro tiene formación política”. Es decir, no piensan así, es un cliché que les llega y dicen: “tal ministro es técnico” y no dicen “tiene formación técnica”; es decir: “no es político” y entonces sienten que no va a obedecer a los fines a los que la gente quiere que se llegue, a los cambios que quiere, los cambios en “el automóvil” de que usted hablaba. Entonces, tal vez sea eso lo que yo he percibido. ¿Se dá cuenta? Por falta de una explicación o de lo que sea, es normal que se diga: “este señor es técnico” y se le asigna una etiqueta de técnico, tal vez por su formación.

–Sin embargo, el fenómeno puede presentarse y, por ello, el pueblo tiene razón al señalar como defecto, el que llegue a ser

responsable de la toma de decisiones que la población llama genéricamente “políticas”, alguien que tenga una conformación —a veces hasta una deformación— más orientada al cuestionamiento meramente científico o técnico de las cosas, sin que suela plantearse los aspectos éticos y axiológicos de su tarea. Puede darse el caso —y en ese sentido tendría razón la población de estar inquieta y sentir desconfianza— de que, quien ha de tomar las decisiones que afectan a la población, sólo estuviere atento a los aspectos meramente científicos de los problemas.

Yo creo que quien ha de tomar decisiones que afecten a la población en general, tiene que tener una sensibilidad social más amplia —“política”, en el más amplio sentido del término— en el entendido de que esta sensibilidad “política” se refiere a un estar atento a los deseos, aspiraciones y problemas de los habitantes de la “polis”, de la ciudad; estar atento a lo que quieren o no, a cómo y cuándo lo quieren sus habitantes, pues un político o un responsable de tomar decisiones políticas que no esté al tanto del clima que impera en la sociedad, de cuál es la voluntad mayoritaria, puede equivocarse al momento de tomar las decisiones aunque éstas sean correctas desde el punto de vista técnico y aún del ético, ya que pueden resultar ni lo oportunas, ni lo aceptables —en cuanto a la forma de implantarlas— que suponía quien toma las decisiones. Ese es el riesgo de quien debe tomar decisiones.

A veces a quien debe tomar decisiones políticas —como dice el Presidente López Portillo— no le es siempre dable optar entre una buena o una mala solución, sino sólo entre una mala y otra menos mala. Tener la responsabilidad de tomar la decisión no equivale a tener siempre la razón. En ocasiones nos equivocamos; y me incluyo obviamente en esta posibilidad, ya que en el estricto ámbito de asesoría y coordinación que me corresponde dentro del programa de reforma administrativa, en ocasiones, me he podido percatar que algunas propuestas tendientes a resolver ciertos problemas generan resistencias insospechadas o provocan otros problemas también de importancia.

Puede darse el caso de que alguna decisión concebida para

beneficiar a la población, pudiera inicialmente generar la irritabilidad general y hacer sentir que las cosas funcionan peor que antes o que las decisiones estuvieron mal concebidas. A veces cuando se toman decisiones que afectan intereses de algún grupo, con la idea de beneficiar a la mayoría, se debe estar preparado para recibir las críticas de esos grupos afectados. El que toma decisiones tiene que aceptar el riesgo que ellas implican.

Hace unos días, comentaba con Cristina Pacheco que a mí me impresionó la cita que incluye al término de su libro “Breve Historia de la Revolución Mexicana” el maestro Jesús Silva Herzog; se trata de una advertencia que Luis Cabrera formula a Francisco I. Madero cuando este empezaba a titubear ante la decisión de llevar hasta sus últimas consecuencias el movimiento revolucionario por él iniciado y que dice más o menos así: “Guay de usted si a la vista de la primera sangre, cierra usted la herida que abrió, antes de extirpar todos los males que pretendía remediar con la operación; porque, si preocupado por los gemidos de dolor del enfermo, cierra usted precipitadamente la herida sin haber resuelto el problema, el pueblo se lo va a criticar doblemente, porque le infirió usted un dolor sin ningún resultado positivo”. Este es uno de los riesgos que tiene todo hombre público, pues debe saber que al tomar decisiones puede, aunque de buena fe, equivocarse con el tiempo o en la forma de implantarlas. Alguna vez leí que usted señalaba como ejemplo de la diferencia entre un “político” y un “técnico”, el caso de una persona a la que le encargan que pinte el patio de una escuela. El “técnico” proponía que durante tres días se suspendieran las clases y ofrecía cumplir con la tarea en ese breve lapso. Por su parte el “político” proponía dividir el patio en secciones e ir las pintando poco a poco, pero sin suspender las clases. . . aunque ésto llevara más tiempo. Esto es correcto sólo que no siempre es posible ante situaciones críticas o urgentes.

—Sí, yo lo dije. . . Mi última pregunta, solamente quisiera su opinión sobre lo siguiente: en los momentos difíciles de

cualquier país, la gente siempre espera hombres capaces de surgir y salvar esa situación; es cuando quieren seguir a caudillos. Creo que la reforma administrativa es un elemento un poco abstracto para el pueblo. ¿No lo piensa usted así?

—Habría dos consideraciones que me gustaría hacer en torno a lo que usted acaba de señalar. Creo que la mayoría de los pueblos —no sólo los de origen latino— tienden a personalizar en determinados individuos una idea o una institución que consideran valiosa o con la que están políticamente de acuerdo. Pero creo que sería un error craso que un individuo se sintiera providencialmente iluminado o predestinado y, con independencia de las condiciones objetivas del momento que le esté tocando vivir a su comunidad, se ofreciera como conductor de la misma.

Yo pienso que lo que ocurre en ciertas circunstancias críticas de la vida social, es que existen personas que llegan a identificarse plenamente, a interpretar los problemas de las mayorías y, por lo mismo, consiguen el apoyo y la confianza de la población; pero no por que estén iluminados o por su brillantez personal en abstracto, sino porque logran interpretar y representar fielmente los deseos de la mayoría. Es así que se convierten en dirigentes efectivos.

Yo creo que es un dislate, una necedad —aunque haya gentes que así lo puedan pensar— que alguien se sienta de tal modo inteligente o brillante que crea que se puede convertir, tan sólo por desearlo, en líder de su pueblo. Por el contrario es el pueblo el que hace a sus dirigentes, el que siente cuando sus dirigentes están respondiendo o no a sus planteamientos y a sus demandas, el que se sabe o no adecuadamente representado por ellos y suele ocurrir, entonces, esa interesante mezcla del líder legítimo y carismático a la vez.

Como usted dice, a los pueblos les gusta que además de la legitimidad “legal”, su dirigente tenga eso que se denomina carisma, angel o magia personal. Si bien la evolución del Estado moderno se dirige a garantizar antes que nada la legalidad del gobernante, no cabe duda que —a nivel humano—

la mayoría de las personas nos sentimos más identificados con aquel dirigente al que sentimos capaz no solamente de representarnos jurídicamente, sino que le reconocemos los atributos o características del liderazgo. Sobre todo en los momentos de crisis estos aspectos se vuelven aún más importantes.

Por ello es conveniente que un dirigente político cuente no sólo con la legitimidad formal que se establece en un Estado de derecho –elección democrática, atribuciones suficientes de acción y facultad de reglamentación de leyes –entre otros– sino también con los atributos del líder carismático con el que el pueblo quiere identificarse, pues ésto nos hace sentir obviamente más seguros. También debe estar atento –sin que ésto sea un obstáculo al cambio– a las tradiciones de la Nación, y ésto puede lograrse con las consultas, con dar participación al mayor número de personas antes de tomar las decisiones, buscando siempre que sea posible el consenso mayoritario. Conviene recordar que Zapata era el “calpuleque” o líder de su pueblo, y no era un dirigente autonombrado sino mandatario de su gente, la que lo seleccionó para representarlos en su lucha por los derechos de la población. Por eso es que Zapata contaba con el apoyo de su gente y yo creo que es ésto mismo lo que ha estado tratando de lograr el Presidente López Portillo al estar atento a las demandas de la población para traducirlas en propósitos de su gobierno. Entre estas demandas se encuentra sin duda la de mejorar los defectos que actualmente tiene la administración pública.

Creo, por lo demás, que es obligación de todos los líderes o gobernantes en un Estado democrático de derecho calibrar, pulsar, cuáles son las más importantes demandas populares para recogerlas como propósitos de su gestión gubernamental.

Considero que sería muy desacertado que un individuo tratara de imaginar –y éste no es el caso afortunadamente del Presidente López Portillo– por virtud de una inspiración genial o por un arrebató de vanidad personal lo que un pueblo demanda sin haberlo consultado previamente. Yo no creo que existan líderes ni dirigentes verdaderos, salidos mágicamente

de la nada, por generación espontánea. Creo que son los pueblos los que crean a sus dirigentes a partir de fermentaciones y maduraciones que a veces llevan años. Sólo quien sabe tomar el pulso, quien sabe interpretar la voluntad popular, se puede convertir en su legítimo representante.

En cuanto a si la reforma administrativa resulta ser un elemento demasiado abstracto para el pueblo, yo no lo considero así. Es el pueblo mismo quien padece a diario los defectos de la administración pública. Es la población la que con más insistencia demanda la corrección de muchos de sus defectos; la que exige entre otras cosas la simplificación de los trámites y la eliminación del papeleo burocrático, la desconcentración de las decisiones para no tener que venir a la ciudad a resolverlo todo; una atención más eficiente y amable a quien acude a las ventanillas; menos duplicación y contradicción de acciones y mayor honradez en el desempeño de la función pública. Pero con este esfuerzo ocurre como con todo proceso de cambio social —y ya lo señalaba Maquiavelo— que aquellos que ven afectados sus intereses con el cambio lo resisten y lo combaten vigorosamente; por el contrario, quienes se habrán de ver beneficiados con él, al principio sólo lo defienden o apoyan tímidamente. Eso parece ser lo normal en todo proceso de cambio social y en eso consiste precisamente una reforma administrativa a fondo como la que se está llevando a efecto en estos momentos en el sector público.

—*Gracias.*