

RESEÑAS

DUHALT KRAUSS, Miguel, **Una selva semántica y jurídica**, La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado, México, INAP, 1977.

El libro recién publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública, **Una selva semántica y jurídica**, de Miguel Duhalt Krauss, constituye una de las aportaciones más importantes en el campo de la administración de personal.

Duhalt se ha ganado un prestigio en base a sus investigaciones y experiencia en el sector público y como profesor en la Facultad de Ciencias Políticas. Ha publicado diferentes obras, las cuales han hecho hincapié en aspectos relevantes y problemas agudos que se resienten en el sector público, constituyéndose en fuente de consulta obligatoria para los estudiosos del sistema gubernamental.

Una selva semántica y jurídica da continuidad a la obra **La administración de personal**, en donde se incorpora el enfoque sistémico a esta área del sector público.

Los estudiosos de la administración han venido alimentándose de traducciones de obras aparecidas en Estados Unidos y los países europeos. Con autores como Duhalt, Carrillo Castro, Kliksberg, Muñoz Amato y otros más, el pensamiento administrativista latinoamericano ha empezado a surgir, analizando con una perspectiva original los problemas de la administración de nuestra América. Esto no quiere decir que hay que volverse chovinistas. Estábamos cayendo en un consumismo sin creatividad. Hay que asimilar los avances que se dan en otros países y enriquecerlos en su aplicación concreta a realidades latinoamericanas. Eso es necesario y se estaba haciendo, pero con índices muy pobres de creación. Ahora las perspectivas son halagüeñas si el ejemplo de Duhalt cunde entre los prácticos e investigadores de la administración pública.

El propósito de la obra de Duhalt es bien justificado. Trata de esclarecer la confusión que priva en la terminología, afectando el manejo de la administración de personal: "se emplea el mismo término con diferente connotación y otras veces se utilizan diferentes términos para expresar el mismo concepto". Así los términos **plaza, puesto, cargo, categoría, ocupación, empleo**, se utilizan sin rigor. Esto no sería grave si se tratase de una finalidad literaria, pero cuando las disposiciones legales carecen de rigor, éstas conducen a un "laberinto jurídico" que en vez de propiciar que se administren los recursos humanos de manera ágil, lo convierten en un proceso complicado y farragoso, ya de por sí complejo con la existencia de varios regímenes a los que se sujeta el personal del gobierno federal.

Ese solo propósito del libro de Duhalt constituye una aportación significativa en la nueva concepción para administrar al personal público y propicia que se reduzca considerablemente la fuente de problemas que Duhalt clasifica en tres ámbitos: injusticias, desorientación y conflictos.

Desde las primeras páginas el libro de Duhalt, de estilo directo y claro, se caracteriza por obligar a una lectura meditada. No es una obra que se asimile en un primer intento; requiere atención cuidadosa para entender los conceptos y términos que va confrontando desde la clasificación internacional de ocupaciones hasta los reglamentos de condiciones generales de trabajo y escalafón, pasando por el catálogo de empleos de la federación, el apartado B del artículo 123 y su Ley reglamentaria, el presupuesto y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Consciente de esta ardua labor, el propio Duhalt nos ofrece un glosario de términos administrativos y el cuadro sinóptico de las clasificaciones del trabajador, elementos que ha-

cen posible asimilar los planteamientos que desarrolla a lo largo de esta obra, instrumento de valiosa utilidad para quienes colaboran en las unidades de personal.

Detrás del intento de acabar con la selva semántica, se encuentran en el libro otros elementos que nutren toda una concepción de reforma realista y racional que se requiere para mejorar el manejo del personal público. En el Encuentro Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública se planteó la necesidad de una reestructuración de la política del personal y que ésta fuese de fondo. Así, se cuestionó “¿Por qué no reducir el abanico de sueldos estableciendo una relación equitativa entre el mínimo y el máximo? ¿Por qué no terminar con la costumbre excesivamente discrecional de selección, promoción y remuneración? ¿Por qué no acabar radicalmente con los privilegios y falsos símbolos de autoridad que acentúan el abismo que existe entre la ‘alta burocracia’ y la ‘masa operativa’?” La obra de Duhalt da un paso en esa reorganización tan vehemente planteada.

Esta reforma puede ser impulsada con la descripción de puestos del gobierno federal, inclinándose por el concepto puesto, Duhalt señala que éste es parte medular, o sea, “la unidad de trabajo específica e impersonal integrada por un conjunto” de tareas, responsabilidades y aptitudes “que deben ser satisfechas por el o los trabajadores que los ocupen”. ¿Cómo definir a esta unidad impersonal? Tomando esta dificultad Duhalt va recorriendo la legislación vigente y a diferentes tratadistas para demostrar que hay una gama de vocablos que tratan de captarla. De ahí pasa a advertir la dificultad que constituye el sinnúmero de vocablos para lograr una homogénea administración de personal, implicando los aspectos de selección, remuneración y de relaciones laborales.

Al enriquecer las facetas del problema semántico, Duhalt realiza una extraordinaria labor de síntesis doctrinaria. Analiza el apartado B del artículo 123 constitucional. Hace una

apretada revisión de las posiciones sobre el Estado y sus servidores, tanto de las teorías de derecho privado como las del derecho público y social. Su objetivo es precisar la naturaleza del servidor público y la forma en que ésta se recoge en la Constitución y en otras disposiciones, sin caer en florilegios y especulaciones que lo alejen del tema central de su obra.

En otro capítulo, entra al análisis de uno de los temas más importantes que afectan al conjunto burocrático, el cual se refiere a los niveles que existen: altos funcionarios, funcionarios y empleados, buscando una caracterización doctrinaria apoyada en la ley o en el derecho comparado. También nos informa sobre la realidad francesa, alemana, soviética, china y la existente en nuestro país.

Así llega hasta la legislación fundamental del trabajo burocrático, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (existen otras que reglamentan al personal militar, de la armada, consular y diplomática). En esta parte se analiza el carácter de confianza y base, así como diversas clasificaciones y el intrincado manejo que significa la existencia de listas de raya y el nombramiento; asimismo, el carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, tiempo fijo, obra determinada. Y sigue adelante con los elementos de planta, temporal, etcétera.

En este capítulo aborda uno de los principios de un servicio civil, el relativo a seguridad en el empleo, que como lo plantea el Manual de las Naciones Unidas, “la condición más importante es que las personas empleadas. . . pasen sus años de trabajo sabiendo, primero, que estarán seguras en sus puestos siempre que su trabajo sea satisfactorio y, segundo, que tendrán oportunidad de ascender de categoría e incluso de llegar a los puestos permanentes más elevados, si demuestran una competencia progresivamente en aumento en el desempeño de sus deberes”. Esto está planteado en el análisis sobre la inamovilidad a la que lamentablemente le asigna un breve espacio.

Ese punto se vincula estrechamente con el carácter vertiginoso que se presenta en los cambios que ocurren en la administración mexicana, en especial durante los sexenales y cuando ocurren cambios de titulares. Este es un problema fundamental que se trató de evitar por medio del acuerdo presidencial del 31 de enero de 1977, por el que se establece un procedimiento de reasignación de personal, el cual frenó esos sacudimientos periódicos y con ello, el sector público retuvo a gente experimentada.

Otra parte de la obra de Duhalt, que es en verdad de las más relevantes de su libro, se refiere a un aspecto operativo fundamental: el manejo presupuestal del personal que implica una derrama de más de 113 mil millones de pesos de acuerdo con el presupuesto de egresos de la federación para 1977. Este tema es puesto a la luz e incluso ninguna obra sobre personal lo había considerado de manera tan cuidadosa como lo realiza Duhalt. No tan sólo es importante por la suma monetaria, sino sobre todo debido a que incide sobre más de 800,000 personas.

Se puede concluir esta reseña, diciendo que esta obra exige a los empleados públicos altos, medios y operativos, así como a los estudiantes en especial de administración pública, derecho, contaduría y otras disciplinas, su consulta para entender el manejo del personal federal.

La consulta no obliga a la aceptación pasiva, de ahí que la obra también es un elemento valioso para la polémica teórica y administrativa. Sobre todo para esta última, ya que da base a acciones concretas y por tanto, sujetas a la discusión de los responsables. Este es el verdadero propósito de Duhalt, ya que él mismo dice que si de clasificar el trabajo se tratara, éste "podría decirse que significa y responde a un impulso de reforma administrativa".

Emilio BRODZIAK

HABA, Enrique Pedro, **La Idea de Totalitarismo y la Libertad Individual, Autopsia de una Noción Mistificadora**, Bogotá. Edit. Temis, 1976, 256 pp.

El autor, profesor de filosofía del derecho en la Universidad de Montevideo, investigador de la Fundación Humboldt en la Universidad alemana de Tübingen, junto al maestro Josef ESSER, se ha distinguido por recientes publicaciones, de singular profundidad, sobre temas particularmente abstractos de su disciplina. Así, **Relaciones jerárquicas entre derecho interno y derecho internacional**, Montevideo, 1970; **Esquemas metodológicos en la interpretación del derecho escrito**, Caracas, 1974-1975; diversas contribuciones, en París desde 1973, en los "Archives de philosophie du droit", señaladamente sus **Études en allemand sur les rapports entre droit et langue**; carrera internacional que ha alcanzado un jalón señero en 1977 con la defensa en la Universidad de París de su tesis de tercer ciclo sobre **L'interprétation juridique**, que ha merecido el voto de publicación, que cabe esperar muy próxima, del tribunal integrado por los maestros Henri BATIFOL y Michel VILLEY.

A diferencia de los anteriormente citados, el trabajo aquí recensionado aborda un tema trágicamente actual y concreto en nuestra América. La investigación de HABA, comprende cinco apasionantes capítulos: I) **La noción de totalitarismo** (pp. 7-54); II) **Concepto de la libertad individual** (pp. 55-104), ciertamente la contribución más valiosa de este volumen; III) **Relaciones entre totalitarismo y libertad individual** (pp. 105-135); IV) **Construcciones teóricas que recogen elementos de la idea de totalitarismo** (pp. 137-226), donde el autor entrelaza los pensamientos de Platón, Hobbes, Hegel, Mussolini y Hitler, precedidos de una original digresión sobre las relaciones del marxismo-leninismo con nuestro tema (pp. 139-145). El quinto capítulo comporta una meditada **Conclusión** (pp. 227-252) que remata un estudio cuya introducción aparece presidida por el medular aforismo de Martín LUTERO: **No le mires los labios, mírale los puños** (pp. XXVII).

I

1.—La historia del pensamiento político y de la filosofía de las ideas sociales se nos aparece como tejida alrededor de ciertos “eternos retornos”. Así, hay “pares de conceptos” que surgen, desaparecen y reaparecen, a través de las más variadas formas, en el correr de las épocas. Gladiadores condenados a resucitar de las propias cenizas para entrelazarse en combate una y otra vez, con jefes distintos pero siempre empecinados en su conflicto. Conceptos de derecho natural y formas de positivismo jurídico, por ejemplo, prolongan su querrela hasta nuestros días, apuntándola hacia el infinito.¹ Estará llamado el “par de conceptos” **totalitarismo y libertad individual**, a destino semejante? Muchos no vacilan en responder por la afirmativa, invocando que la alternativa viene de lejos y se hace particularmente aguda en nuestros tiempos, que ella es una apuesta en la cual la humanidad se jugaría su destino.²

Televisión y diarios, monografías y libros, conferencias y cursos, programas políticos y prédica religiosa, siempre puede haber una razón para que digamos o escuchemos decir algo sobre el totalitarismo. El asunto nos toca tan de cerca, que cada uno de nosotros no puede menos que tener “opinión formada”. Este libro de HABA, viene, sin embargo, a proponernos que lo pensemos una segunda vez.

Los estudios científicos sobre el tema se fundan, cuando hablan de **totalitarismo y libertad individual**, en dos o tres ideas básicas, compartidas más o menos por la generalidad de los autores. En esta materia, ciertas “verdades establecidas” reaparecen en exámenes históricos, filosóficos, teológicos, políticos, normativos, etc. Provisoriamente, las designaremos como **dogmas**, sin darle al término sentido peyorativo.

¹ Cfr. Heinrich Rommen. *Die ewige Weiderkehr des Naturrechts*, 2a. ed., München: Kösel, 1947.

² Cfr., por ejemplo, Karl R. Popper. *The Open Society and its Enemies*, 2a. ed., Princeton, 1950.

Un **dogma** puede o no estar justificado, y sólo en el primer caso constituye un punto de partida o conclusión legítimo. Pero sea cual sea su origen, justificado o no, desde que una idea se nos transforma en **dogma** deviene una evidencia tal, que la discusión sobre ese punto nos parece bizantina. Sólo nos damos cuenta que la evidencia puede ser menos absoluta, cuando alguien nos sugiere ángulos de enfoque en los que no habíamos fijado bastante la atención. Entonces, siempre que esa **dogmatización** no haya echado raíces irremediables en nuestro espíritu, nos vemos obligados a enfrentar el **reto** en un plano racional. Este **desafío** implica nuevas razones y enfrentarlas con otras que podemos oponerles, con el propósito de examinar o de reexaminar la cuestión, para fundar debidamente una postura u otra. Pero de cualquier modo, mantengamos o no en definitiva nuestra opinión anterior, la reapertura del debate sobre la legitimidad de nuestros **dogmas** es siempre enriquecedora. Ella nos permite corregir errores o nos brinda la oportunidad de completar los fundamentos de un criterio que seguiremos sustentando.³

Totalitarismo y libertad individual, es justamente uno de esos temas a los que les viene bien, por las razones más **democráticas** del mundo, ser discutido lo más a fondo posible, esto es, poniéndolo en cuestión hasta en las **bases** de su planteamiento habitual. En un asunto que nos concierne tanto, no podemos aceptar **dogmas** sin tratar de someterlos a la crítica más severa. La investigación que tenemos por delante nos muestra un camino en ese sentido, nos ofrece la oportunidad de ver el problema enfocado desde un ángulo que no es el común. No podríamos encontrar mejor motivo para darle nuestra bienvenida.

II

2.—El autor nos propone la “autopsia de una noción mistificadora”, la de la **idea** de totalitarismo, a la luz de su sig-

³ Cfr. Hans Albert. *Traktat über kritische Vernunft*, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1968.

nificado desde el punto de vista de la libertad individual. Pero de esa **autopsia** emanan conclusiones que van bastante más allá de la cuestión del totalitarismo propiamente dicho.

Tenemos la impresión de que el profesor HABA se ha valido del análisis de la idea del totalitarismo, para **desmistificar**, no sólo esa noción sino, **sobre todo**, el concepto político-social de la libertad individual en general. El eje de gravedad de este estudio reside ahí, en un esfuerzo en pro de la determinación del sentido y del alcance de la libertad desde el punto de vista de la realidad social. Esa determinación contribuye a visualizar para qué puedan servir **realmente** las formas de las organizaciones normativas y extranormativas del ser del Derecho, entendiendo por extranormativas a las realidades económicas y político-sociales que dan fundamento a las apariencias formales, de las organizaciones normativas.

El razonamiento es el del jusfilósofo que desmonta las raíces de los **dogmas**. Por ello, le importa suministrar una noción de “libertad individual” lo más **precisa** posible, no por afán de sumar otra al catálogo, sino porque la aceptación de tal o cual de entre ellas constituye paso fundamental en la delimitación del campo de los intereses en razón de los cuales juzgamos fenómenos sociales. Según nos apoyemos en un concepto más abstracto o más concreto de la libertad, según que éste apunte más a un sector de problemas que a otro, etc., estaremos diciendo, cada vez que hablamos de **libertad**, cada vez que las propugnemos o que nos quejemos de su carencia, que son determinadas cosas las que nos importan, mientras apartamos la vista de las otras.

El profesor uruguayo (u **oriental**, como prefiere decirse, por convicción política e imperativo constitucional, en la tierra de José ARTIGAS y de José BATLLE y ORDOÑEZ) tiene un propósito nítido. Se ha propuesto ponernos frente una descripción de la libertad que corresponda a la manera en que ésta es experimentada por el Hombre, por el varón y la mujer concretos, “en carne propia”, como nos dice HABA. Nos brinda así una visión centrada en lo que las libertades

significan, a través del inagotable espectro de sus posibilidades de expansión y de restricción, vistas desde el ángulo de los grandes problemas que afligen la pequeña vida de las gentes que no aparecen en las páginas de los diarios. Tal vez no se trate de la **libertad** —contingente en el marco de la necesidad—, pero son esas **las libertades** que componen la convivencia cotidiana de esos varones y mujeres, en sus anónimas preocupaciones y alegrías, en sus conflictos y en sus armonías, en sus desigualdades y en sus igualdades.

Desde esta perspectiva, no sólo no hay dos individuos que posean exactamente el mismo círculo de libertades, sino que en el seno de las diferentes estructuras sociales, totalitarias o no, la población aparece estratificada en sectores, clases y capas cuyo grado típico de libertad individual es muy desigual. Según la manera en que se hacen efectivas **esas** libertades, las del género que el autor llama “libertad-individual-social-real”, debemos juzgar no sólo lo que sucede en los estados totalitarios, sino también en cualquier otro régimen político.

Así, con una determinada noción de la libertad individual, lo que está en juego ya no es la elección más o menos arbitraria de una definición. Desde que entendemos que la libertad individual consiste en esto o en aquello ya indicamos, directa o indirectamente, los centros de interés hacia los cuales está motivada nuestra comprensión de situaciones actuales. Pero no sólo eso. Algo puede ser aún más importante. Aquella noción importa el señalamiento de un tipo de orientación para **construir** libertades, como **ejercicio** en eventuales programaciones de política social.

El interés de la noción, que nos presenta el colega de Montevideo, si somos consecuentes con ella, nos recuerda que la **problemática** social debe enfocarse desde perspectivas simultáneamente muy concretas y multilaterales, atendiendo directamente a la repercusión práctica que las organizaciones tienen sobre las situaciones **reales**, y frecuentemente **contradictorias**, no de estereotipos idealizantes, sino de va-

rones y mujeres “de carne y hueso”. Esto, que a primera vista podría parecer un truismo, revela serlo bastante menos si lo confrontamos con las resultantes de este volumen (véase especialmente sus pp. 67-104), con las postulaciones de más de una doctrina político-social o con determinadas organizaciones normativas. El análisis al cual es sometida la idea del totalitarismo en esta investigación, constituye, precisamente, un ejemplo en tal sentido. Y su actualidad es patente en nuestra América de este último cuarto del siglo XX, la cual parece transitar de “la dependencia del fascismo” al “fascismo de la dependencia”.

3.—El totalitarismo suele ser presentado como un régimen cuya propia esencia significa el grado de opresión más alto y extendido de las libertades individuales. Nuestro autor entiende, en cambio, que la cuestión no puede ser contestada en abstracto, sino únicamente **en concreto**, esto es, a través del examen de cada Estado totalitario en particular, para ver cómo se da ahí el panorama de las libertades reales de los individuos. La falacia de la idea de totalitarismo, si se encara el examen de esa manera, derivaría de que ella presupone varias premisas falsas. Por un lado, no tiene en cuenta que en el seno del propio Estado totalitario, unos individuos pueden ser **mucho más** y otros **mucho menos** libres; por el otro, que el **status** de las libertades individuales puede diferir ostensiblemente de un Estado totalitario a otro, aunque sólo sea por el hecho de que unos se beneficien de un mayor grado de desarrollo económico que otros. Y en fin, tampoco es cierto que **todos** los sujetos en un Estado totalitario tengan que ser menos libres que **todos** o que la mayoría de uno **no totalitario**.

En una palabra, lo que importa es el conocimiento de quiénes y hasta qué punto son más libres o menos libres en cada Estado totalitario. Para saberlo, hay que fijarse en cómo viven **realmente** unos y otros, es decir, tener bien en cuenta las diferencias entre quienes disfrutaban de mayores libertades (por ejemplo, alta burocracia estatal o profesionales de muy elevados ingresos) y el resto de la población. Y,

además, eso mismo hay que preguntárselo también a los Estados “no totalitarios”, por ejemplo, a los Estados Unidos del Norte.

Planteadas así las cosas, la cuestión del totalitarismo, en sí misma, viene a ser secundaria. El totalitarismo no aparece más que como una **forma** normativa, pero lo que vale son sus contenidos extranormativos concretos, las realidades económicas y políticas, las libertades individuales. Aquí se pone de manifiesto la diferencia de este enfoque con relación a las críticas tradicionales al totalitarismo. Aquí se revela como problema —es más, como el problema **principal**— lo que esas críticas dan por anticipado, como resuelto en un sentido determinado, genéricamente negativo: la situación de las libertades individuales bajo dichos Estados. El autor, por el contrario, entiende que si existen allí ciertamente faltas de libertad, éstas no son uniformemente generales, no afectan del mismo modo a la totalidad de los miembros del Estado totalitario. Es más: para él, lo interesante apenas asoma cuando se procede a examinar, en cada caso, **por qué, cómo y en qué medida** unos son más libres y otros lo son **menos** en Estados totalitarios. En la perspectiva de HABA, un estudio auténtico de estos Estados debe arrancar justamente del punto en donde, para la generalidad de los antitotalitarios, ya no queda nada **fundamental** que discutir.

La filosofía del derecho expuesta en la Facultad de Derecho de Montevideo tiene una prestigiosa trayectoria de replanteamientos medulares. Baste recordar las obras **Universidad Oficial y Universidad Viva** del decano Antonio M. GROM-PONE (México: U.N.A.M., 2a. ed., 1963), **Eidética y aporética del derecho**, del maestro Juan LLAMBIAS DE AZEVEDO (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2a. ed., 1958), y **Los supuestos filosóficos de la ciencia jurídica**, del actual catedrático Julio Luis MORENO (Montevideo: Facultad de Derecho, 1963). La presente contribución de Enrique Pedro HABA, se escribe con honor en esa tradición de la Universidad del ilustre Rector Carlos VAZ-FERREIRA.

4.—¿Será alguien tan obtuso como para ver en planteamientos de tan sutil hondura una **defensa** del totalitarismo? Por nuestra parte, no dudamos en subrayar que se trata de todo lo contrario. Al autor lo mueve una pasión tan encarnada por la libertad individual, un **hambre** tal de verla **efectivamente** realizada, que ello lo lleva a tratar de encaminar el estudio del totalitarismo, y de cualquier otro régimen, hacia el plano más **concreto** posible, para que la crítica consiga dar en el blanco. De ahí su denuncia como **ideológicas**, no sólo de las posiciones antitotalitarias, sino **también** de las **prototalitarias**.

Lo **mistificador**, la **peligrosidad** de la idea de **totalitarismo**, no reside en que dicha calificación ponga de manifiesto ciertas faltas de libertad **formales**: políticas, intelectuales, etc. Tales limitaciones pueden constituir efectivamente, en mayor o menor medida, restricciones a la libertad, merecedoras de ser denunciadas como tales. Pero si tal denuncia es hecha en los términos más habituales, puede resultar exagerada. . . ¡o **insuficiente!**

Exagerada, en la medida en que absolutiza el plano de lo **formal**, el nivel de la organización normativa, sin tomar debidamente en cuenta la concreción de ésta desde el punto de vista **práctico** en la realización **global** de las libertades de cada individuo, es decir, la diferente manera como repercute la norma sobre los distintos elementos extranormativos de lo jurídico. Estaríamos ante una reiteración de la confusión kelseniana de lo normativo estatal como idéntico a lo jurídico, descuidando los elementos extranormativos (políticos, económicos, sociales, etc.) de la realidad jurídica. El formalismo positivista nos encerraría en una "Ciencia jurídica sin derecho", como la llamara Hermann HELLER.

Y por la misma razón, por ese **formalismo**, dicha denuncia puede a su vez ser muy insuficiente, porque no aquilata hasta qué punto las referidas limitaciones de la organización normativa van ligadas a la promoción o sostén de desigualdades sociales, o sea, a que unos incrementen su libertad personal sobre la base de restricciones impuestas a otros.

Para calibrar todo eso se hace imprescindible aquí un **traspasar** el plano normativo de la **idea-formal** de totalitarismo, para abocarse a la investigación **jurídica** (en el sentido amplio del realismo de MONTESQUIEU y DUGUIT) de la situación cotidiana, diferencial, de las libertades individuales entre las mallas del Estado totalitario.

La **idea** del totalitarismo, aunque en efecto nos muestra ciertos perfiles generales de tales Estados, los envuelve al mismo tiempo en un uniformizante velo simplificador, donde queda sumergido todo lo que no sean dichos **perfiles** puros y simples. Estos devienen promontorios aislados llamados a absorber nuestra atención, mientras nuestra mirada ya no puede penetrar la pátina que cubre el flujo vital que corre a sus pies. Nuestro autor no se propone ni negar la existencia de tales perfiles o promontorios, ni la importancia que puedan tener para las libertades sobre las que proyectan su sombra. Del mismo modo, en el Estado totalitario hay sombras protectoras y sombras de encierro, pero ni las sombras ni las luces les llegan del mismo modo a todos sus sectores sociales.

En nuestra América de 1977, es hora de que nos preocupemos **sobre todo** por la manera en que tal o cual Estado totalitario concreto reparte esas luces y esas sombras entre sus ciudadanos. En efecto, para entender el totalitarismo concreto del **Reich** brasileño o del Chile **pinochetista** hay que empezar por rasgar justamente el velo neokantiano de la **idea** de totalitarismo. Los prototalitarios, no menos que los antitotalitarios, no acostumbran tomar ese camino. Entendemos, con el investigador de la Fundación Humboldt, que habría que examinar la realidad económica y político-social (nosotros diríamos, lo extranormativo de lo jurídico) del Estado totalitario; pero esta investigación no puede realizarse a la luz de la ideología de aquéllos o de éstos, sino con base en una noción de las libertades individuales lo bastante amplia y concreta, como la sugerida por el profesor HABA. ¿No será ésta una manera particularmente radical de ser antitotalitario?

III

5.—El libro que el lector tiene ante sí, es de los que no se resumen. Cada uno de sus párrafos viene estrechamente encadenado a conclusiones de razonamientos precedentes, en un esfuerzo sostenido de ir ganando, paso a paso, una comprensión más precisa y global de las cuestiones examinadas. Por ello, aislado de dicho contexto, el pensamiento desarrollado no puede menos que perder en precisión y hasta podría parecernos como lo contrario de lo que es, es decir, dar la impresión de venir a proponernos puntos de vista no menos **dogmáticos** que los de las concepciones comunes sobre **totalitarismo y libertad individual**.

Hemos intentado adelantar lo que nos parece constituir la dirección central de los **planteamientos** de este estudio. De más está decir que lo expuesto no puede equivaler a una síntesis de dicho trabajo, ni siquiera a la de alguna de sus partes más importantes. Pero creemos que ello sirva como punto de partida para algunas acotaciones complementarias que quisiéramos esbozar a continuación.

En efecto, quisiéramos añadir dos palabras en torno de algunos puntos, en particular con referencia a las cuestiones que siguen: El problema de la relación, que el totalitarismo, en cuanto **forma**, guarda, con su **contenido** en libertades individuales; la posibilidad de un empleo menos “ideológico” de la idea de totalitarismo; y, finalmente, el alcance que la noción de libertad individual, en los términos planteados por HABA, puede tener para el enfoque latinoamericano de las cuestiones político-sociales y económicas, fundamentalmente las de la organización del Estado y de las administraciones públicas en nuestra América de este umbral del siglo XXI.

6.—HABA recalca, en repetidas ocasiones, que aunque el totalitarismo existe como **forma**, esa **forma** genérica no aporta, en cuanto tal, datos fundamentales sobre el **status** de las libertades individuales. E insiste en señalar que, para abrir juicios sobre éstas, son necesarias investigaciones llevadas a cabo, en buena **ciencia** jurídica, con la metodología

propia de las **ciencias** sociales, en particular lo relativo a cada Estado totalitario. Obviamente, no adelanta juicios sobre los resultados más o menos generales que se desprenderían de esos exámenes.

No niega ciertamente la posibilidad de llegar a conclusiones generales en la materia, pero parece resistirse a admitir que la “forma-totalitarismo” implique, desde ya, tales o cuales tipos de **contenido** suficientemente concretos.

En esto, iríamos un poco más lejos que nuestro jusfilósofo. En verdad, como nos lo demuestra en su análisis, la idea de totalitarismo **en sí misma**, no legitima a priori conclusiones muy precisas sobre libertades individuales. De la **idea** no se infiere analíticamente, no se **deduce**, la situación de las libertades individuales en un Estado totalitario, o sea, que la **idea** es conceptualmente compatible con grados muy variados de libertades. De ahí que la categoría de totalitarismo no debería constituir un punto de llegada, sino más bien el de **partida** para las investigaciones concretas, **jurídicas** en sentido amplio y no meramente **normativas**, que el profesor HABA, con acierto, reivindica en la mejor tradición de la ciencia jurídica occidental —la de ARISTOTELES en su **Política**, la de la ROUSSEAU en su **Discurso sobre los orígenes de la desigualdad entre los hombres**, la de BURDEAU en su actualísima segunda edición del **Tratado de ciencia política**—, tradición que el neokantismo, decadente en América Latina y justamente enterrado en Europa, ha logrado apenas empañar con sus tautológicos **razonamientos**.

Sin embargo, del hecho de que un régimen merezca ser categorizado formalmente como totalitarismo, ¿no se desprenderán, no ya desde un ángulo puramente conceptual pero sí desde el punto de vista **empírico**, ciertas **orientaciones** fundamentales en materia de libertades individuales? Admitido que cierto régimen es totalitario, ¿no nos dará ello algunas **pistas** firmes para examinar la situación de sus libertades individuales? Si la respuesta hubiera de ser afirmativa, como cree el recensionista, tendríamos que concluir

que, a pesar de todo, la “forma totalitarismo” está ligada empíricamente a determinados **tipos de contenido** para libertades.

Recurrimos deliberadamente a la voz **tipo**. Un **tipo**, expresión que tomamos en sentido empírico-sociológico, es una noción de límites mucho más elástico que un **concepto** propiamente dicho, y a la vez puede ser rica en **contenido**.⁴ El examen de los regímenes totalitarios en la historia confirma, entre ellos y dentro de cada uno de ellos, la existencia de **fuertes diferencialidades de libertad individual** (HABA). Pero este examen también nos muestra otra cosa: que esos regímenes ofrecen, de todas maneras, cierto **tipo** de restricciones a las libertades individuales específicamente característico.

Dichas restricciones resultan de esos caracteres que el profesor oriental llama los **medios** de la organización totalitaria, desde que son impuestos en **extensión desmesurada**, sobre la base de un Estado cuya intervención tiende a hacerse omnipresente (pp. 15-17). Entre dichas limitaciones resaltan: la imposición de una ideología oficial, en beneficio de la cual se recurre a restricciones particularmente drásticas para las libertades de formación y de expresión del pensamiento; la represión de cualquier posibilidad de acción política fuera de los rígidos marcos de los cuadros oficiales; la adopción vertical de las decisiones fundamentales por una dirección ajena a todo control popular; etc. El autor no niega la existencia de estas limitaciones, pero discute minuciosamente, una por una, su trascendencia sobre la “libertad individual **in totum**” para distintos sectores sociales (pp. 21-55). Su conclusión resulta así bien cimentada: la presencia

⁴ Para una visión general del método tipológico pueden verse dos números especialmente dedicados al tema por la revista alemana *Studium Generale*, año IV, cuaderno 7, agosto de 1951, y año V, cuaderno 4, mayo de 1952, siendo el segundo de interés particular para las ramas humanísticas. En lo que atañe a la teoría del Estado, la referencia a tipos *empíricos* fue introducida por Georg Jellinek. *Allgemeine Staatslehre*, 3a. ed., 1914, 7a. reimpresión fotomecánica. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Homburg v. d. Höhe, 1960, p. 39-40.

de las formas organizativas correspondientes no alcanza para informarnos sobre “lo esencial en el complejo **status real** que las libertades individuales presentan en sus líneas más típicas dentro de un país” (pp. 31-55 y la segunda hipótesis de p. 127).

Así, todo viene a depender de lo que se entiende por **esencial**. El profesor de Montevideo está en lo cierto cuando recalca que más allá de dichas limitaciones existe todavía ancho campo para fundamentales problemas de libertades individuales, tanto para su promoción como para su limitación, y que aquellas restricciones pueden alcanzar significación muy diferente en distintos Estados totalitarios o para distintos sectores dentro de uno de ellos. Sin embargo, pensamos que no deberíamos correr el riesgo de perder de vista que **también** las restricciones apuntadas constituyen, de cualquier manera, males que nos importa tratar de evitar.

El estudio de esos **medios** parte de su consideración como **notas** de un **concepto**, el de totalitarismo (cfr. su nota 3 de pp. 4-5). Desde este punto de vista, la imprecisión del **concepto** puede ser mostrada a través del análisis sucesivo de cada una de dichas **notas**, como lo hace el autor. En efecto, por un lado vemos que ellas pueden darse también en regímenes no-totalitarios; y por el otro, advertimos que tales o cuales de ellas pueden faltar o presentarse en grados muy clásicos que no vacilaríamos en calificar de **totalitarios** (pp. 113-126). Como **concepto**, el de totalitarismo resulta acaso demasiado indeterminado para indicar modalidades de falta de libertad. Como **tipo**, en cambio, nos parece que la idea de totalitarismo puede ofrecer otro interés.

Entendamos o no que dicha **idea** apunta a lo propiamente **esencial** de las libertades individuales, de todos modos no deja de darnos a conocer una **estructura** —“base”/“medios”— que alcanza para configurar un **tipo**, empíricamente reconocible, de restricciones en materia de libertad. Un **tipo** que se da, precisamente, en los Estados totalitarios, de modo más completo o menos completo, presentando algunos de

sus caracteres de manera más o menos acusada según los casos, pudiendo inclusive llegar a faltar tales o cuales de ellos. De esta manera vemos que la “forma-totalitarismo” implica, como tipo **empírico**, también ciertos contenidos para las libertades. De donde resulta válida la **forma** como un **índice**, hasta cierto punto, de la existencia de esos contenidos.⁵

7.—Siempre en el plano de lo empírico, la noción de totalitarismo puede ser examinada también desde otro ángulo, el de su función como **ideología**, la cual nos parece relevante al servicio de las clases dominantes en nuestra América contemporánea.

Sobre ese papel **práctico** pone el acento el **iusfilósofo** oriental, subrayando su papel “a dos puntas”. En efecto, prototalitarios y antitotalitarios hacen hincapié en la **idea**, pero para desviar la atención de faltas de libertad y de la existencia de privilegios en el régimen que respectivamente cada uno de ellos apoya, o para desacreditar, llegado el caso, direcciones políticas que amenazan dicho **statu quo** (pp. 241-252).

Por cierto. La idea de totalitarismo ha sido y es empleada con esos propósitos, es decir, con el ejemplo transparente del “fascismo de la dependencia” chileno posterior a septiembre de 1973, para disimular injusticias o como cartel infamante para ideas de renovación social. No obstante, por las razones más arriba apuntadas, creemos que esa noción puede asimismo ser manejada de modo más **objetivo**. Ello sólo exige que no entendamos que todas las ideas en materia económica y político-social están irremediabilmente llamadas, de una forma u otra, a ser **ideología** y **nada más** que **ideología**.

⁵ El ilustre maestro alemán Martín Drath ha planteado, como se indica en este libro (cfr. nota 17 de p. 247), la posibilidad de encarar la noción de totalitarismo como tipo *ideal*, en el sentido de Max Weber; nosotros, sin negar el elemento de *idealidad* ínsito en dicho tipo, preferimos poner aquí el acento principalmente en su carácter *empírico*.

La noción misma de **ideología** enciende controversias. Aquí no podemos entrar en detalles, como es natural. Conviene, empero, advertir que la discusión sigue abierta, no sólo en cuanto a la **medida** en que nuestras concepciones puedan lograr ser “no-ideológicas”, sino también a la **manera** (las condiciones requeridas, la metodología) de acuerdo con la cual deben ser presentadas u obtenidas para escapar al plano de la ideología.

Los autores suelen estar de acuerdo en llamar **ideología** a cierto tipo de conocimiento falseado, donde lo **falso** resulta de hallarse **contaminado** por determinadas condiciones culturales y sicológico-sociales, que lo apartan de un grado suficiente de **objetividad**, de valor **científico**. Pero, en tanto algunos ponen el acento en lo **ideológico** como fundamentalmente al servicio defensivo de intereses cuya verdadera naturaleza oculta, otros extienden el campo de la **ideología** a toda afirmación de tipo axiológico, y hay quienes llegan incluso a considerar el carácter **ideológico** como coesencial a cualquier doctrina. En esta última hipótesis, ya no habría lugar para una distinción **fundamental** entre concepciones ideológicas y no ideológicas, por lo menos en el campo de las ideas político-sociales y morales. Pero aún sería posible ir más lejos, sumergiéndose en el mar de la **ideología** las teorías de las ciencias naturales y hasta las de las ciencias exactas. En este sentido, si todo razonamiento cuyos eslabones comportan juicios de valor deviene por lo menos en cierto grado **ideológico**, ya no quedaría campo alguno del conocimiento humano capaz de escapar por entero a la ideología.⁶

⁶ Sobre la noción de *ideología*, cfr. la nota 12, p. 242. Puede confrontarse, además, para un resumen breve pero sustancioso de las principales direcciones que han tratado de precisar dicho concepto y su función, por ejemplo el libro de Enrique Di Robilant, *Teoria e ideologia nelle dottrine della giustizia*, parte I, Torino: Giappichelli, 1964.

Muy ilustrativa sobre la gran variedad de modos en que han sido concebidas la noción y la función de la *ideología*, es una recopilación que comprende pasajes de los principales estudios sobre el punto, desde Bacon hasta Marcuse, pasando por Marx, Pareto, Mannheim, etc. Cfr. Kurt Kenk (hrsg.), *Ideologie, Ideologiekritik and Wissenssoziologie*, 6a. ed.,

Nos importa señalar aquí que a la cuestión de las ideologías podría serle aplicada la conocida distinción entre dos planos, sobre los cuales se mueve toda proposición científica. Por un lado, está el **contexto de invención**, o sea, las vías por las cuales de hecho alguien llega a la formulación de una conclusión, mediante procesos conscientes e inconscientes. Por el otro lado, está el **contexto de validez** —de fundamentación, de justificación—: se trata de las razones mediante las cuales aquella conclusión puede ser fundada, probada, demostrando que su contenido tiene un valor como verdad.

Por las vías fácticas del **contexto de invención** (inspirado por estos o aquellos motivos, empleando unos y otros métodos, e inclusive por casualidad), el científico puede haber llegado a la conclusión que nos presenta. Ahora bien, lo que va a decidir si ella es científicamente correcta, no serán esas causas sino el **contexto de validez**, los fundamentos objetivos presentados para su justificación en cuanto verdad. Esta distinción, pensada en principio para las ciencias naturales, es también aplicable a las disciplinas humanísticas y sociales. En tal caso, el **contexto de validez**, puede adquirir en forma especial un sentido teleológico y valorativo.⁷ Queremos decir con esto que la “validez” podría consistir también, por ejemplo, en cierto valor heurístico de la idea manejada, o sea en su fertilidad para orientarnos hacia tales o cuales aspectos de la realidad social que consideramos

Neuwied-Berlin: Luchterhand, 1972. Y como reflexión general sobre el alcance de las concepciones en la materia, en particular sobre la medida y maneras en que todo conocimiento puede alcanzar un grado de veracidad racionalmente fundado, a pesar de estar esencialmente condicionado por el medio del cual emerge, cfr. Albert citado *supra*, nuestra nota 3 y Haba, pp. 33-41. Véase también la nota siguiente.

⁷ En el caso de las ciencias naturales, aunque tal connotación —valorativa— también existe, sobre todo para la determinación de los fundamentos básicos, ella no aparece empero tan en primer plano. Sobre la influencia del elemento volitivo, la *decisión*, en la metodología científica, así como en general sobre la intervención de juicios de valor en ella y la racionalidad que dichos juicios pueden alcanzar, cfr. la discusión contenida en el volumen *Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie* con contribuciones de Theodor W. Adorno, Ralf Dahrendorf, Harold Pilot, Hans Albert, Jürgen Habermas y Karl R. Popper, Darmstadt Neuwied; Luchterhand, 1969.

especialmente valiosos, subrayándolos en el seno de una realidad notoriamente mucho más compleja.

A nuestro juicio, la noción de totalitarismo, si es debidamente manejada, ayudándonos al descubrimiento y/o a la mejor interpretación de hecho y verdades, puede ofrecer ese valor heurístico. Este libro tiene el mérito de estimularnos en ese sentido, no sólo por su advertencia sobre las desviaciones **ideológicas** en ese manejo, sino además porque nos incita a prestar una atención más cuidadosa a las repercusiones sobre las libertades individuales **reales**. Innegablemente, el **contexto de invención** de la noción de totalitarismo ha sido señaladamente **ideológico**. También, innegablemente, la noción ha funcionado y funciona con demasiada frecuencia, en la práctica, como **ideología ante todo**. Naturalmente, **para tales casos**, convenimos con el autor en que la idea debe también ser impugnada por su **contexto de validez**. Sin embargo, nos parece que tales hipótesis no alcanzan a cubrir la **totalidad** del campo de aplicación de dicha idea.

Una concepción social no es **ideológica en sí**, sino que puede serlo en mayor o menor medida, según el medio donde es aplicada y según la manera en que esta aplicación tiene lugar. La **función** de las ideas sociales no parece destinada a permanecer congelada en un único modelo posible de **intervención** en el campo del conocimiento y de la actividad de la sociedad. Por su propia riqueza o por el influjo de cambiantes circunstancias históricas, hay nociones que pueden estar llamadas, sin modificación de su tenor literal, a ser entendidas y aplicadas de modo vario o hasta contradictorio. En consecuencia, el **contexto de validez** de tales nociones no queda decidido por su mera formulación, sino que depende del **modo** en que se recurra a ellas, o, si se quiere, de los aspectos que de ellas se subraye llegado el caso. Si las fronteras entre ideología y verdad **pura** no son siempre muy precisas, quiere decir que somos libres de manejarla en forma simplemente ideológica, o, por el contrario, con un grado de **objetividad** que sea científicamente rescatable. Y esta posibilidad subsiste. Ello es indudable siempre que nos hallamos frente a nociones que tienen su **grano de verdad**.

Por supuesto que nuestro colega de Montevideo no niega la posibilidad de que tal tipo de verdad exista, y nos muestra un ejemplo donde aparece patente. En efecto, luego de recordarnos que de acuerdo con sus fundadores el marxismo no puede ser considerado como doctrina **totalitaria**, y de mostrarnos que hasta en los textos de STALIN no aparece como tal, no vacila en reconocer seguidamente que, “en la **práctica** el Estado stalinista resultó un modelo totalitario” (pp. 142-143). Durante un cuarto de siglo, la Unión Soviética se convierte en un Estado **totalitario** que se autojustifica mediante una doctrina **no-totalitaria**. El marxismo en las manos de Stalin resulta una **ideología** al servicio del totalitarismo. ¿Habría de ahí que concluir que siempre y en todos los casos, el marxismo tiene que fungir como ideología **pro-totalitaria**?⁸

Nosotros pensamos que también el “tipo-totalitarismo” como categoría empírica, es heurísticamente válido como uno de los criterios que se deben tener en cuenta para interpretar ciertos fenómenos político-sociales. Ese tipo nos lleva,

⁸ Kolakowski explica la transformación del marxismo en *ideología* sobre la base de la aparición de un *marxismo institucional* (nosotros preferimos decir *marxismo organizacional* para respetar el sentido *necesariamente* democrático y antitotalitario de la idea de *institución* en la doctrina del decano Mauricio Hauriou). Según Kolakowski, ese marxismo que corresponde al stalinismo, pasó a ser utilizado como marco formal cuyo contenido concreto es determinado en cada caso por la autoridad política, un día de una manera y al otro día de otra. En este sentido, ser *marxista* significa simplemente estar dispuesto a aceptar como verdad indiscutible lo que vaya determinando la autoridad sobre cualquier materia, vistiéndolo con una terminología heredada del marxismo originario. Desde este punto de vista, el marxismo tiene por función, como toda ideología, el servir como fuerza psicológica de cohesión y organización en un grupo social. Pero hay también, por el otro lado, un *marxismo intelectual*: son puntos de vista en la actividad científica propiamente dicha, como medida de verdad o de error no deriva del uso *organizacional* (ideológico de ideas de Marx, sino del valor que éstas conservan dentro de la metodología de las ciencias sociales. Cfr. Kolakowski, *Der Mensch ohne Alternative. Von der Möglichkeit und Unmöglichkeit Marxist zu sein*, München: Piper, 1960. Véase especialmente el primero de los estudios que componen este volumen, *Aktueller und nichtaktueller Begriff des Marxismus*.

en efecto, a detectar determinados aspectos organizativos y sus efectos sobre **ciertas** libertades individuales.

En la medida en que estos efectos merecen ser tenidos en cuenta, la idea de totalitarismo, por cuanto nos ayuda a percibirlos, puede ofrecer un **contexto** positivo de **validez**, a pesar de su frecuente presentación bajo carácter acentuadamente ideológico.

8.—Señalamos así que la idea de totalitarismo puede reivindicar asimismo un sentido que no es fundamentalmente ideológico. Así como antes nos referimos a la relación entre forma y contenido totalitario, no creemos haber expuesto puntos de vista **incompatibles** con una noción **genérica** de las libertades individuales, orientada en el sentido realista que aquí se propone. Quisiéramos, sin embargo, agregar algunas palabras sobre la fertilidad que puede tener, para otras investigaciones, una noción así encaminada. Y desde este punto de vista nos interesa el señalamiento de lo que ella puede ofrecernos con la mirada atenta al enfoque de nuestros propios problemas, como latinoamericanos, en el contexto de la Patria Grande, la del gran colombiano Simón BOLIVAR, del mexicano Vicente GUERRERO y del oriental Juan Antonio LAVALLEJA.

Iniciando estas líneas, decíamos que este libro apunta más lejos que a lo que tiene que ver sólo con el totalitarismo. La misma noción de libertad individual, en la cual se funda el investigador de la Fundación Alexander von Humboldt para analizar la idea de totalitarismo, puede ser en principio igualmente fértil para el examen de otras conceptualizaciones de realidades sociales, y para la valoración de proyectos de cambio atendiendo a su repercusión sobre las libertades individuales reales. Por ahí pasan los caminos para no extraviarnos en el **ejercicio** de la programación de igualitarismos utópicos, pero asimismo para la superación de organizaciones apoyadas en igualdades puramente formales. Sólo la consideración cuidadosa de las faltas de libertad, resultantes de las libertades establecidas por la ley, nos permi-

tirá la búsqueda de nuevas soluciones que superen esas fallas, pero sin precipitarnos en otras semejantes o peores.

De este modo, atendiendo precisamente a un examen realista de las libertades individuales, nosotros creemos que nuestro camino, el de los latinoamericanos todos, no debe pasar —en la superación de nuestras faltas de libertad— por las faltas de libertad que la experiencia de los totalitarismos nos muestra. Es menester, en efecto, que nos apoyemos en “una concepción planetaria del Hombre y del Derecho”.⁹ En efecto, como acaba de proclamarlo la Asamblea General de las Naciones Unidas, al sancionar en 1974 por una mayoría de 120 votos la Carta de Derechos y Deberes de los Estados, nosotros consideramos que los problemas latinoamericanos de libertades individuales, los desniveles y las contradicciones que por cierto nuestra América presenta todavía, deben ser encarados en su contexto y causalidad planetarios.

IV

9.—La vigencia de este planteamiento, no sólo en la Gran Colombia y la Cuenca del Plata, sino en toda nuestra América Latina, puede ser avalada con el ejemplo mexicano. En efecto, esa consideración realista y planetaria es inseparable de toda evaluación objetiva de la historia de la Revolución Mexicana. Esta, desde 1917, implica, como lo destacó en febrero de 1975 el Presidente de México, un rechazo simultáneo de los totalitarismos, tanto plutocráticos, como burocráticos, perseverando “fiel a su proyecto histórico: el nacionalismo revolucionario. Nacionalismo revolucionario determinado por su propio desarrollo cultural, sus condiciones internas, su valoración concreta de la realidad que nos es común a los mexicanos”. El imperativo constitucional de la

⁹ León Cortiñas-Peláez. “Una concepción planetaria del Hombre y del Derecho”, en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, t. I, Madrid: I. E. A. L., Bogotá: Temis, y Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1969, p. XXXIX-CLIX.

realización de un Estado democrático y social del Derecho¹⁰ concretizado en los artículos 3, 27, 28, 39, 40 y 123 de la Constitución Federal de Querétaro, “se ha convertido en una alianza de clases con un objetivo específico: el cambio social en la libertad y el progreso económico soberano y distributivo (...) Cuando no es así, se puede caer en un desarrollo económico totalitario, tecnocrático o burocrático. En esos casos existe el riesgo de la perpetuación en el poder de minorías, que se arrogan el derecho a la permanencia en nombre de ideologías que funcionan, en la práctica, como falsas ideologías”.

En otras palabras, la posibilidad (y rechazo) de “totalitarismos” tanto **plutocráticos** como **burocráticos**, alude a la posible existencia de “totalitarismos” **occidentales** (formalmente liberales) como **orientales** (formalmente marxistas). Las libertades individuales **concretas**, diría HABA, no se agotan pues, en los postulados de la pura forma.

De este modo, y como lo exige la doctrina mexicana de teoría general del Estado,¹¹ HABA ajusta la categoría formal del totalitarismo a los hechos, la somete al veredicto de la vida cotidiana. Desdeñando el formalismo de los juicios **a priori**, entiende nuestro autor que la categoría formal, en cuanto objeto de conocimiento, sólo es justiciable en cada caso concreto mediante juicios **a posteriori**, pues sólo la experiencia, histórica, podrá permitirnos la configuración de un objeto **real** de conocimiento. En otros términos, HABA rechaza una cómoda formalización **a priori** que le ahorraría la verificación del objeto, puesto que es menester verificar y profundizar el objeto antes de proceder a su formalización. La forma sólo se explica en razón de la realización concreta de

¹⁰ León Cortiñas Peláez. “Las ciencias administrativas en América Latina”, en *Archivo de derecho público y ciencias de la administración*, Caracas: Universidad Central de Venezuela (Instituto de derecho público), vol. II (1970-71), pp. 11-130.

¹¹ Para los desarrollos que siguen, cfr. José López-Portillo y Pacheco. *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, Ciudad de México: Manuel Porrúa, S. A., (textos universitarios), 2a. ed., 1975, esp., pp. 349, 387, 413 y 476.

sus fines, de la actualización de libertades reales. El mejoramiento global e individual de las libertades individuales da materia al Derecho, le da contenido sustancial: el de ser un orden justo que asegure la conservación, la convivencia, la perpetuación y el mejoramiento del Hombre. Así, como con Hermann HELLER, podríamos decir que todo este libro respira una iusfilosofía cimentadas en un realismo dialéctico, en una constante vinculación e interacción entre **ser** y **deber ser**, entre **acto** y **sentido**¹² que constituye la importancia de este valioso esfuerzo editorial colombiano.

Podríamos resumir este aspecto, con palabras que aspiran a forjar precisamente las pautas del derrotero mexicano, quizá del latinoamericano, en este umbral del siglo XXI.¹³

“Tenemos la Historia, con su testimonio impresionante y sus saldos innegables (...) Cuando nos encontremos con la Historia, estamos en tierra firme y a ella nos podemos apegar (...) Si no acudimos a la Historia en busca de las razones de nuestra conciencia, jamás nos entenderemos (...) **Toda lucubración científica tiene que formularse de modo que esté en aptitud de regresar a la realidad** y funcionar en ella. Sólo así se cierra el triángulo de la razón: de lo particular, a lo general, para regresar a lo particular. Otro tipo de fórmula científica es el bizantinismo (...) El Estado Moderno se justifica por sus fines (...) **en la medida que liberan a cada Hombre del hambre, de la inseguridad, de la miseria, de la ignorancia** y de todos aquellos obstáculos que le impiden cumplir con sus tendencias naturales que lo igualan con todos los hombres (...)”.

10.—Hay temas y modos de tratarlos que al lector no le permiten la indiferencia. No estamos ante una monografía más. Estamos ante una **obra**. Ella obliga a tomar posición, a reconsiderar puntos de vista, a ver problemas desde otro

¹² López-Portillo y Pacheco, *ibidem*, p. 526.

¹³ López-Portillo y Pacheco, *ibidem*, pp. 666-667, 674, 694 y 700, subrayados nuestros.

ángulo, con el autor o contra el autor. Las reflexiones que hemos querido adelantar aquí, deben ser interpretadas como testimonio del profundo interés que despierta en el lector, esta disertación, esta polémica bien fundada y desarrollada.

Frente a un libro **comprometido**, en el mejor sentido de la palabra, no todos cosecharán lo mismo de él. Si se nos permite simplificar conclusiones recogidas de su lectura, auténtico **fermentario** en el sentido del filósofo oriental Carlos VAZ-FERREIRA y en la cual hemos hallado tanta cosa por repensar, vemos en este trabajo un sostenido hilo conductor. Puede valer la pena, parafraseando a SALEILLES,¹⁴ dejarlo formulado como divisa, en términos que constituyen la **substantifique moelle** de la contribución de HABA, ¡Por el antitotalitarismo, más allá del antitotalitarismo!

León CORTINAS-PELAEZ.

LEEMANS, A. F. ED.—**Cómo reformar la administración pública**, México, FCE, 1977.

Cómo Reformar la Administración Pública contiene tesis que serán de utilidad para el estudio de un problema al que se enfrentan la mayoría de los países.

Los gobiernos afrontan la necesidad de reformas de fondo en sus infraestructuras y sistemas administrativos para atender las crecientes necesidades de una sociedad cambiante y en conflicto. El grado de turbulencia en los países varía considerablemente de acuerdo con sus sistemas político y social vigentes y al grado de desarrollo nacional. Así, los gobiernos se encuentran ante situaciones políticas totalmente nuevas, como es el caso de aquellos países que han alcanzado su independencia en los años recientes y de aquellos

¹⁴ Saleilles al final de su *préface* a François Geny, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé*, 2a. ed., t. I, p. XXV, París: L. G. D. J., 1954.

que después de una revolución han cambiado fundamentalmente sus conceptos políticos y sociales.

Este libro constituye un esfuerzo para establecer los procesos de reforma que se consideren indispensables para el desarrollo integral de la sociedad y una contribución a la elaboración de teorías y de instrumentos adecuados para una reforma administrativa. Contiene colaboraciones de 16 destacados administradores públicos y una presentación general del compilador en la que analiza las diferentes experiencias y teorías presentadas, con un enfoque hacia la reorganización de la maquinaria gubernamental en los niveles macro y meso.

En el documento Marco de Referencia para el Estudio de la Reforma de Gobierno Central, Leemans desarrolla conceptos y tipologías para alcanzar objetivos y estrategias de reforma a través de la investigación de algunos de los aspectos más importantes que determinan el éxito o fracaso de las iniciativas y programas de reforma administrativa.

La segunda parte, —que se refiere a casos teóricos—, contiene documentos de Groves, Dror, Caiden, Lee y Cohen.

Roderich Groves señala que la reforma administrativa es un proceso político y apunta sus efectos en diferentes tipos de liderazgo; concluye que hay evidencia de que los elementos de poder que ofrecen las expectativas más amplias para el desarrollo político, son aquellas que otorgan menor apoyo a la reforma administrativa, y que los países en desarrollo que han apoyado firmemente la reforma han sido aquellos cuyas expectativas de desarrollo político eran menores.

Hahn-Been Lee vincula los modelos burocráticos, mixto, abierto y cerrado, con los diversos tipos de reforma y sus objetivos. Relacionando la reforma administrativa con los modelos burocráticos, la orienta a la búsqueda de una estrategia en el sentido de mezclar diversos tipos de reforma de conformidad con la etapa que se percibe en el desarrollo burocrático.

Yheskel Dror presenta once dimensiones de estrategias básicas con énfasis en la conformación de políticas de reforma. La última de éstas agrega todas y otorga una perspectiva adicional, afirmando que la planificación de una reforma racional significa la adopción de una mezcla de instrumentos de reforma que, con las limitaciones naturales, ofrece la más alta probabilidad para alcanzar los objetivos.

La última dimensión de estrategia resalta las relaciones entre las ciencias de las políticas como un todo y plantea la urgente necesidad del estudio e investigación de diversas estrategias en términos de aplicabilidad, eficacia y eficiencia bajo diferentes condiciones.

Gerald E. Caiden revisa los procesos de reformas señalando la instrumentación de sus propias políticas y analizando los obstáculos que históricamente han impedido en muchos casos el éxito de las reformas propuestas.

La Dimensión Humana de la Reforma Administrativa de Allan R. Cohen propone un acercamiento conductista para la reorganización de la maquinaria gubernamental, hace un análisis de grupos y de diferentes especies de esquemas organizacionales, humanos e interpersonales, que deben ser considerados por los reformadores para planificar.

Concluye que aun las estrategias científicas más sofisticadas y diferenciadas requieren también de una gran aptitud humana para seleccionarlas, para que puedan ser exitosas, y aun para promover una tolerancia efectiva en caso de fracaso o demora.

La tercera parte del libro contiene colaboraciones de reformadores que juegan papeles importantes en las reorganizaciones de la administración pública de sus países.

Los artículos sobre países en desarrollo —México, Venezuela, India e Indonesia—, constituyen de hecho estudios integrales, que proporcionan una descripción analítica de las

experiencias, fracasos y éxitos de la reorganización de la maquinaria completa del gobierno.

Estos casos muestran la necesidad de reformas integrales en aquellos países que están en proceso de aumentar sus tareas gubernamentales y su infraestructura.

Alejandro Carrillo Castro presenta un diagnóstico de la reforma administrativa en México, con especial énfasis en el esfuerzo imprimido a partir de 1965, período en que se convierte en un proceso técnico y programático, innovador, comprensivo, permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta orgánica y de adaptación del aparato de Estado a las condiciones del desarrollo general del país.

El marco de referencia del programa de reforma administrativa en México, parte de la concepción de que existe un amplio número de entidades del sector público, que cubren prácticamente la totalidad de las funciones que desempeña el Gobierno en el proceso general de desarrollo y que requieren un esfuerzo importante de coordinación y un aumento de su productividad, más que un incremento en el número de organismos, a fin de darle eficacia a las políticas y a los instrumentos que utiliza el Estado en su función normativa y conductora.

Para darle coherencia al proceso de reforma administrativa se analiza y se presenta el reagrupamiento del aparato de Estado, a través de tres subsistemas: Las instituciones, los sectores de actividad, y los sistemas comunes de apoyo administrativo. Las instituciones, agrupan a los órganos que cuentan con líneas jerárquicas bien definidas y en las cuales sus relaciones de dependencias son directas. Los sectores de actividad conjuntan, convencionalmente, a las entidades que desarrollan funciones de prestación directa de servicios o de producción de bienes, susceptibles de orientarse, coordinarse y evaluar sus actividades. Los sistemas comunes de

apoyo administrativo, agrupan a las dependencias que tienen a su cargo funciones de coordinación, vigilancia y coordinación de la acción gubernamental, como son la programación, el presupuesto, la estadística, la reforma administrativa y las compras, entre otras.

Se detallan los propósitos establecidos, los cuales son producto de un esfuerzo consistente y homogéneo, para lograr que las tareas gubernamentales permitan: a) incrementar la eficiencia y la eficacia de todas las entidades; b) precisar la responsabilidad de cada órgano de gobierno, tanto en su función de toma de decisiones, como de ejecución; c) simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos; d) fomentar la capacitación y la motivación del personal público, para que tenga las habilidades necesarias que le permitan cumplir razonablemente con sus labores; y, e) fortalecer la coordinación y el trabajo de equipo, como política de gobierno.

El modelo mexicano de reforma administrativa presenta rasgos peculiares que permiten afirmar que se ha logrado un amplio consenso sobre la necesidad de llevarla a cabo, tanto entre funcionarios como entre especialistas, a la vez que se ha obtenido el necesario apoyo político, condiciones necesarias para asegurar el despegue exitoso del Programa.

La concepción global de este Programa, ha permitido que los esfuerzos no sean dispersos y aislados, pero, sobre todo, que se alcance un importante grado de previsión, al considerarse mecanismos de programación, evaluación y control, capaces de corregir errores y adaptarse a nuevos requerimientos de coyuntura o de concepción a un plazo mayor.

Allan R. Brewer Carías analiza las características de la experiencia de la reforma administrativa en Venezuela, reiniciada en 1969, que no tuvo una formulación rígida preconcebida. La estrategia se definió sobre la marcha con los elementos tácticos que ayudaron a la formación de la opinión y la obtención de las decisiones políticas.

El conocimiento de la realidad administrativa del país configuró tres ideas centrales:

- Que la Administración Pública debe ser el instrumento del proceso económico y social.
- La reforma administrativa debe ser un proceso planificado.
- La reforma administrativa la debe realizar toda la Administración Pública y no sólo un órgano político-administrativo.

El caso Venezolano demuestra que las posibilidades de un control efectivo son escasas en el caso de un funcionario político con una posición política débil.

Moharir Vasant analiza la reforma en la India cuyas necesidades administrativas se modificaron considerablemente después de la independencia en 1947, requiriéndose de la reforma de estructuras prácticas y relaciones administrativas.

Moharir considera que los conceptos que prevalecen sobre reforma administrativa en países en desarrollo están todavía orientados hacia la gestión científica y el instrumentalismo de los servidores públicos. Que se requiere de mayor énfasis en las relaciones humanas y en los elementos de conducta, y que un exceso de atención en la instrumentación puede acentuar los conflictos de una política equivocada.

Nevil Johnson, analiza aspectos generales de la reforma administrativa en la Gran Bretaña.

Sostiene la tesis de que el ritmo y calidad de la reforma administrativa deben, ante la ausencia de una situación revolucionaria o de un gobierno autoritario, ser determinados por el principio político y por las actitudes y valores compartidos por la sociedad.

Ulrich Scheuner describe, en Planificación y Reforma de la Estructura Gubernamental en la República Federal de Alemania, los esfuerzos realizados para introducir un sistema centralizado de planificación en el gobierno de su país.

Plantea un problema prioritariamente político que subraya la vinculación del cambio de estructuras administrativas y los conceptos políticos, a la vez que los conflictos de interés entre los diversos órganos del gobierno.

Gilbert Siegel y Djunaedi Hadisumarto analizan la complejidad de los factores ambientales demostrando que la reforma administrativa se encuentra atrapada en una red de demandas políticas, culturales, económicas, financieras y de control. También muestran que las tipologías del ámbito organizacional cuando se refieren a la maquinaria gubernamental, a pesar de su utilidad para propósitos analíticos, son simplificaciones del mundo real: su utilidad para la comprensión o diseño del cambio inducido en la maquinaria gubernamental es comúnmente muy limitada.

Jean-Claude Thoening y Erhard Friedberg presentan un caso sobre Francia acerca de la influencia del personal desconcentrado geográficamente, analizando con profundidad el fenómeno de la fusión de dos departamentos del gobierno central francés, así como el papel de los principales participantes en esta organización.

Nils Andren presenta un caso de presupuestación programática en Suecia e ilustra las experiencias obtenidas con una reforma exitosa en una de las áreas más conflictivas de cambio en los procesos político-administrativo.

Adolfo LUGO
Arminda MARQUEZ