

ADMINISTRACION DICTATORIAL

José Chanes Nieto

[INTRODUCCION]

Al aceptar la invitación del Instituto Nacional de Administración Pública para escribir sobre el tema relativo a "la administración dictatorial", lo hice considerándola una oportunidad para reflexionar sobre materias apasionantes: concepto de dictadura, las consecuencias de un gobierno dictatorial sobre la administración y, en congruencia con el título que me ha sido señalado para este trabajo, las características de una administración dictatorial; aspectos que serán analizados con miras a delimitar un periodo de la historia administrativa mexicana.

Al efecto es preciso señalar los obstáculos para "periodizar" la historia de la administración en nuestro país, como son, la existencia de alteraciones administrativas en cada etapa en que se le pretende fraccionar; las estructuras, atribuciones y funcionamiento de la ad-

ministración no cambian al unísono; la sustitución de régimen político o una revolución no transforman de inmediato a la administración, perviven, por ejemplo, instituciones y prácticas prehispánicas, coloniales o porfiristas en la administración mexicana actual, y, especialmente, los elementos para caracterizar los posibles periodos son insuficientes hasta ahora en virtud de que son escasos los estudios necesarios para determinar las peculiaridades administrativas propias a cada uno de ellos, así como para discernir el momento en que se transforma la administración, muchas veces no coincidente con la modificación política, criterio que suele ser el punto de partida para las divisiones propuestas, como ocurre con la denominada de la "administración dictatorial" en México, que supongo, quiere calificar a la del porfiriato, a pesar de que también han sido considerados dictaduras los gobiernos de Antonio López de Santa-Anna y de Victoriano Huerta, al igual que los de Agustín de Iturbide, Anastasio Bustamante o Ignacio Comonfort,

así como los de todos aquellos que detentan facultades extraordinarias de hecho o de derecho; siguiendo este criterio la mayoría de los titulares del Ejecutivo en nuestro país podrían conceptuarse como dictadores.

Los obstáculos mencionados ponen de relieve que las propuestas para fraccionar la historia administrativa mexicana podrían ser, como afirmó Daniel Cosío Villegas, "hijas de la ociosidad de los historiadores, los cuales, antes de escribir la historia, se entretienen con ese gran deporte que los norteamericanos llaman su "periodización"...¹

No obstante lo expresado, para acatar la invitación que se me hizo es pertinente examinar primeramente el término dictadura, después la administración de y en la dictadura, haciendo referencia a los gobiernos de Porfirio Díaz y Manuel González y concluir con el examen de la administración dictatorial.

CONCEPTO DE DICTADURA

Un ciudadano es aquel que participa en gobernar y en ser gobernado.

Aristóteles

Los jefes de las naciones no reciben, pues, el ejercicio de sus funciones para ostentaciones pomposas y fútiles, sino para desempeñar y cumplir graves y augustas obligaciones a beneficio del pueblo...; ...los magistrados no

solamente son responsables por lo que hacen mal, sino por el bien que dejan de hacer.

Simón Tadeo Ortiz de Ayala

...Los pueblos no han peleado precisamente por la independencia, sino por la libertad; no por variar de señor, sino por sacudirse la servidumbre, y muy poco habrían adelantado con deshacerse de un extraño, si habían de caer bajo el poder de un señor doméstico. Este no deja de serlo porque carezca del título y denominación de rey; los nombres en nada alteran ni varían las sustancias de las cosas.

José María Luis Mora
de Lamadrid

La expresión dictadura es multívoca y controvertida, en tanto se aplica, fundamentalmente, a los gobiernos que han merecido un juicio histórico negativo o a los actuales que no resultan del agrado de quien los califica. Esta palabra proviene del latín "dictadura", dignidad y cargo del dictador, quien era nombrado por tiempo limitado e investido con poderes supremos para resolver una situación de grave peligro. Terminológicamente, La Real Academia Española considera que dictadura es el "gobierno que, invocando el interés público, se ejerce fuera de las leyes constitutivas de un país" y dictatorial al "poder, facultad, etc., absoluto, arbitrario, no sujeto a leyes". Sin embargo, hay gobiernos calificados de dictatoriales que se ejercen de conformidad con una constitución y leyes, pero son hechas por y a la medida de los designios del dictador.

¹ Cosío Villegas, Daniel. *Llamadas*. El Colegio de México, México 1980, p. 239.

Además, siguiendo un criterio terminológico, formal, no escaparía a esta clasificación Benito Juárez, pues al decir de Emilio Rabasa, "no paró mientes en los errores de la Constitución que imposibilitaban la buena organización del Gobierno; no trataba de gobernar, sino de revolucionar; no iba a someterse a una ley que para él y los reformistas era moderada e incompleta, sino a integrar la reforma que apenas delineaba, iba a satisfacer el espíritu innovador, regenerador, de la minoría progresista a quien tocaba toda la gloria de las conquistas alcanzadas en la Constitución, y cuyas derrotas no habían hecho más que atizar el ardor de todos sus correligionarios. Juzgar los detalles de la ley como base de gobierno, habría sido una puerilidad en momentos en que era imposible organizar y se necesitaba destruir.

"La Constitución, que para Juárez no podía ser más que título de legitimidad para fundar su mando, y bandera para reunir parciales y guiar huestes, era inútil para todo lo demás. La invocaba como principio, la presentaba como objeto de la lucha; pero no la obedecía, ni podía obedecerla y salvarla a la vez. Como jefe de una sociedad en peligro, asumió todo el poder, se arrogó todas las facultades, hasta la de darse las más absolutas, y antes de dictar una medida extrema cuidaba de expedir un decreto que le atribuyese la autoridad para ello, como para fundar siempre en una ley el ejercicio de su poder sin límites.

"Así gobernó de 1858 a 1861, con la autoridad más libre que haya habido en jefe alguno de Gobierno, y con la más libre aquiescencia de sus gobernados, puesto que sólo se le obedecía por los que tenían voluntad de someterse a su imperio; y así llegó al triunfo, y restable-

ció el orden constitucional cuando entró en la capital de la República.

"No es posible asumir poder más grande, que el que Juárez se arrogó de 63 a 67, ni usarlo con más vigor ni con más audacia, ni emplearlo con más alteza de miras ni con éxito más cabal. Fundado en el decreto de 11 de diciembre² que le concedió facultades omnímodas, sin más restricción que encaminarlas a la salvación de la Patria, ningún obstáculo encontró en su áspero camino que no fuera allanable; sustituyó al Congreso, no sólo para dictar toda clase de leyes, sino en funciones de jurado para deponer al Presidente de la Corte Suprema; y fue más allá: sustituyó no sólo al Congreso, sino al pueblo, prorrogando el término de sus poderes presidenciales por todo el tiempo que fuese menester, pero se atuvo a lo que la ley de diciembre le prescribía como restricción, y que era sólo en verdad la razón de ser de aquella delegación sin ejemplo: salvó a la Patria".³ En cambio sobre el porfiriato Cosío Villegas advierte que "Por desgracia, si uno quiere aplicar cierto rigor lingüístico, el término no se aviene a los hechos, pues una dictadura es un gobierno que, "invocando el interés público, se ejerce fuera de las leyes constitutivas de un país". Esta definición sugiere que semejantes poderes

² El Decreto del Congreso de 11 de diciembre de 1861 en su artículo segundo estableció "Se faculta omnimodamente al Ejecutivo para que dicte cuantas providencias juzgue convenientes en las actuales circunstancias, sin más restricciones que la de salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecida en la Constitución y los principios y leyes de Reforma".

³ Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*, Cuarta edición Editorial Porrúa, S.A., México 1968, pp. 97 ss.

extralegales o ilegales se ejercen por poco tiempo y en ocasión de una grave emergencia pública, digamos una invasión extranjera o un alzamiento armado interior de grandes proporciones. Si así fuera, la definición es inaplicable al gobierno de Porfirio Díaz, que a más de durar treinta y cuatro años, respetó escrupulosamente las formas constitucionales. Los hechos concordarían más bien con el término tiranía, el cual se define como "el abuso del poder, superioridad o fuerza en cualquier concepto o materia". Yo, sin embargo, prefiero el calificativo de "autoritario" para caracterizar el régimen porfiriano, pues esta palabra significa "partidario extremoso del principio de autoridad". Y eso era, precisamente, Porfirio Díaz, y por razones comprensibles. En parte, sin duda, debido a su oficio militar, que lo acostumbró a mandar y a ser obedecido; pero sólo en parte, no la mayor ni la de más importancia. Porfirio era ante todo lo que se llama un "hombre de acción", término que quiere decir varias cosas, pero desde luego, una inclinación a preferir la ejecución de las cosas a idearlas, imaginarlas, planearlas y sobre todo discutir las. Porfirio careció de una educación formal, y adoleció siempre de cierta incapacidad para alcanzar la altura de la noción o la idea general. Para él contaban más los hechos perceptibles que los conceptos, que debieron parecerle irreales y hasta inventados. Esto a su vez, lo condujo a desconfiar del mero especulador, del argumentador, del teórico, del palabrista o amante de las palabras, a quienes acusaba de hacer "profundismo", según expresión que se le atribuye. Todo esto se reflejó en algo más: al considerarse Porfirio superior a ese otro tipo humano, que era el que lo rodeaba en el gabinete, en las cámaras y en las redacciones de

los periódicos, la consecuencia fue que se fortificara más todavía el sentido autoritario.⁴

Para evitar las implicaciones de la concepción terminológica "La literatura política burguesa, que hasta el año de 1917 ha aparentado ignorar el conocimiento de una dictadura del proletariado, se permitió, en el mejor de los casos, caracterizar el sentido político de la palabra indicando que, ante todo, significa la dominación personal de un individuo, si bien ligada necesariamente a otras dos representaciones: la una, que esta dominación se apoya en un asentimiento del pueblo, que tanto da que sea impuesto o imputado, y, por tanto, en un fundamento democrático, y la otra, que el dictador se sirve de un aparato de gobierno fuertemente centralizado, apropiado para el gobierno y la administración de un Estado Moderno... A esto responde... que en la literatura política de los Estados Unidos, los adversarios de la centralización llamen "dictatorial" a toda medida del gobierno federal que atente a la independencia de los Estados singulares. Pero según el uso más moderno del lenguaje, siempre es característico de la dictadura una supresión de la democracia..."⁵

Además el vocablo dictadura, como señala el mismo Carl Schmitt,⁶ adquiere otra acepción en la literatura socialista, en ella "Al Estado en que la clase dominante es el proletariado, ya sea como mayoría o bien como minoría, también se le llama dictadura, en

⁴ Cosío Villegas, Daniel, *op. cit.*, pp. 246 ss.

⁵ Schmitt, Carl. *La dictadura*. Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid 1968, pp. 20 ss.

⁶ *Idem*, pp. 23 ss.

cuanto un todo, en cuanto "máquina centralizada", en "cuanto aparato de dominación". Ahora bien, este Estado proletario no quiere ser nada definitivo, sino una transición... La dictadura es un medio para alcanzar un fin determinado; como su contenido sólo está determinado por el interés en el resultado a alcanzar y, por tanto, depende siempre de la situación de las cosas, no se puede definir, en general, como la supresión de la democracia. Por otra parte, la argumentación comunista permite también conocer que la dictadura del proletariado, que según su idea es una transición, sólo debe implantarse por excepción y bajo la coacción de las circunstancias. También esto forma parte de su concepto, y lo que importa es determinar a qué se hace tal excepción.

"Si la dictadura es un "estado de excepción" necesario, pueden demostrarse las distintas posibilidades de su concepto mediante una enumeración de lo que se considera como normal: desde un punto de vista jurídico-político, puede significar la supresión del Estado de derecho, donde Estado de derecho puede significar, a su vez, cosas diferentes: una especie de ejercicio del poder estatal que sólo permite la ingerencia en la esfera de los derechos de los ciudadanos, de la libertad personal y de la propiedad, apoyándose en una ley; o bien una garantía constitucional, puesta por encima incluso de las ingerencias legales, de ciertos derechos de libertad, que son negados por la dictadura. Si la Constitución del Estado es democrática, puede llamarse dictadura a toda violación de principios democráticos que tenga lugar por vía de excepción, a todo ejercicio de la dominación estatal que prescindiera del asentimiento de la mayoría de los gobernados. Si se establece, como ideal

político de validez general, semejante ejercicio democrático de la dominación, es dictadura todo Estado que no respete estos principios democráticos. Si se adopta como norma el principio liberal de los derechos humanos y de libertad inalienables, entonces también aparece como dictadura una violación de estos derechos, aun cuando se apoye en la voluntad de la mayoría. La dictadura puede, así, significar una excepción tanto a los principios democráticos cuanto a los principios liberales, sin que ambas excepciones tengan que aparecer unidas. Lo que tiene que valer como norma puede ser determinado positivamente mediante una Constitución y también mediante un ideal político. Por eso, al estado de sitio se le llama dictadura, debido a la suspensión de preceptos positivos de la Constitución, en tanto que, desde el punto de vista revolucionario, todo el ordenamiento existente se califica de dictadura por lo cual el concepto puede ser trasladado de lo jurídico-político a lo simplemente político. Ahora bien, allí donde, como en la literatura comunista, se llama dictadura no sólo al ordenamiento político combatido, sino también a la propia dominación política ambicionada, se introduce en la esencia del concepto un cambio más amplio. Al Estado propio se le llama dictadura en su conjunto, porque significa un instrumento de transición, que efectúe él, a una situación justa, pero su justificación descansa en una norma que ya no es meramente política ni jurídico-constitucional positiva, sino filosófico-histórica..."

La dictadura, como concepto, es susceptible de abuso; sin embargo sin él se carecería del recordatorio de que hay etapas en la historia, probablemente, de todas las naciones, en que un hombre o un grupo pueden negar

a millones de personas su derecho a decidir su destino. En consecuencia, sin introducir juicios valorativos, en su acepción moderna, el término "dictadura" se aplica al control ilimitado, de hecho o de derecho, del poder público por parte de un individuo, una camarilla o un grupo pequeño. Esta palabra puede referirse tanto a la forma por la que se rige un sistema político, como a una ideología inspiradora de una forma de vida y a una expresión normativa del comportamiento político. Por ello, son diversas las denominaciones del fenómeno histórico del gobierno dictatorial: tiranía, despotismo, autocracia, oligarquía, cesarismo, bonapartismo, *Fuhrerstaat*, autoritarismo, totalitarismo.

La Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales⁷ considera que, "Dejando a un lado las dictaduras constitucionales, que se establecen para hacer frente a una situación de crisis o de emergencia, todas las demás formas de dictadura presentan las siguientes características:

"1. Exclusivismo y arbitrariedad en el ejercicio del poder. Las dictaduras se caracterizan por la ausencia de división de poderes, la supresión de instituciones y grupos sociales y políticos rivales, la concentración del poder político en manos de un dictador o de un grupo de dirigentes (élite) y la utilización de un sistema de gobierno dirigido y manipulado autocráticamente con miras a conseguir el monopolio del poder.

"2. Supresión o limitación de los vínculos

jurídicos del poder político. Se suprime el Estado constitucional o se crea un nuevo orden jurídico revolucionario o contrarrevolucionario, como simple instrumento de gobierno. Este rasgo implica la dificultad o imposibilidad de regular la sucesión del dictador con legitimidad.

"3. Eliminación o restricción sustancial de las libertades civiles. En vez de estimular la cooperación voluntaria de grupos y asociaciones con autonomía política y social en beneficio de la colectividad, se acentúa la obligación por parte de los ciudadanos de realizar prestaciones obligatorias o servicios colectivos.

"4. Agresividad e impulsividad en la adopción de decisiones. La política, tanto interior como exterior, seguida por el dictador o por la élite de dirigentes políticos se suele establecer de un modo impulsivo y está inspirada por un activismo político, basado a menudo en un mecanismo ideológico y encaminado a transformar o disciplinar la sociedad.

"5. Empleo de métodos despóticos de control político y social. Tales métodos van de la intimidación a la propaganda, de la imposición de la obediencia al terror".

En suma se tiende a considerar dictadura todo gobierno, cualquiera que sea la forma que adopte, en que se concentra la autoridad, de hecho o de derecho, mediante un disfraz de constitucionalidad en un individuo o en un número pequeño de personas que actúan sin ninguna participación real, la puede haber aparente, por parte de la comunidad.

En México se han tenido por dictatoriales los gobiernos que, además de actuar al margen

⁷ *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Aguilar, S.A., de ediciones, V. 3, Bilbao 1974, p. 658.

de la legalidad vigente, aún cuando se la respete formalmente, o fundados en una elaborada a la medida de los deseos del Ejecutivo nacional, han sido descalificados por la posteridad; en caso de aplicar las características mencionadas, desde la época precolonial, pasando por la virreinal, hasta nuestros días, serían pocos los periodos gubernamentales que dejarían de ser calificados de dictatoriales.

En tal sentido se pronuncia Agustín Cue Cánovas⁸ al resumir al régimen presidencial mexicano como “una política proclive a la absorción de todos los poderes por un hombre —cuya autoridad es más ilimitada que la de los mismos monarcas absolutistas del siglo XVII—, tiende constantemente al centralismo administrativo con sus efectos sobre la concentración política particularmente en su aspecto electoral manifestada en una técnica de control que comprende desde la designación del presidente de la República por el mandatario saliente, hasta la del alcalde del municipio más pequeño en el país. Así hemos llegado realmente a la dictadura de un hombre y de su grupo... En lo político existe actualmente un neoporfirismo con sus proyecciones en los ámbitos nacional, regional y local. Representantes al Congreso de la Unión, Ministros, Magistrados y Jueces, Gobernadores de los Estados, miembros de las legislaturas locales y presidentes municipales, actúan verdaderamente como empleados del Poder Ejecutivo del país. Esta situación contribuye a generar un estado de descontento e insatisfacción que se expresa en una actitud de crítica anónima y de sátira ingeniosa y constante, verdaderas catarsis del mexicano de ayer y de hoy...”

⁸ Cue Cánovas, Agustín. *El Federalismo Mexicano*. Libro-Mex Editores. México 1960, pp. 5 y 6.

En consecuencia, se podría considerar, lo que resultaría inútil como criterio para “periodizar” nuestra historia administrativa, que la mayoría del tiempo hemos vivido en el dictatorial, en tanto los gobiernos han actuado a pesar que los propósitos declarados no lo sean, pero sí en cuanto a los medios y resultados, a espaldas del pueblo, en contra de sus expectativas y necesidades, en beneficio primordial de algún grupo, llámese nobleza, españoles, criollos, militares, científicos, industriales, iniciativa privada, burócratas, políticos o tecnócratas y cuando invocan el beneficio del pueblo, parten de su propia interpretación de lo que conviene a éste, aún contrariando su sentir expresado claramente.

En caso de reputar dictatoriales únicamente a los gobiernos que han sido calificados como tales, éstos son discontinuos y, por lo tanto, no constituyen un sólo periodo.

Aceptando la existencia de gobiernos dictatoriales en nuestra historia, es pertinente analizar sus consecuencias administrativas: la administración de y en la dictadura.

LA ADMINISTRACION DE Y EN LA DICTADURA

...el inicio de una nueva era... estableciendo una Democracia auténtica y verdadera, donde habría libertad de acción sindical, siempre que ésta no rompiera con una necesaria armonía entre el Capital y el Trabajo; se reconocía la necesidad de una oposición, siempre que fuese una oposición cooperativa; se aceptaba el derecho de huelga, siempre que las huelgas no paralizaran las empresas privadas ni los servicios públicos;... habían sido tantos los “peros”, “sin embargo”, “no obs-

tante", "a pesar de lo dicho", "siempre y cuando"... que (toda medida de aplicación inmediata...) parecía "prematura", "inoportuna", "festinada", pues "no estamos preparados", "aún no era tiempo", "nuestras masas no están maduras", etcétera. Y fue, al cabo de pocos meses, el escepticismo y el encogerse de hombros y el gozar el día, ...de quienes demasiado habían esperado..."

Alejo Carpentier

Sucede que todos los presidentes llegan al poder con las mejores intenciones; pero al penetrar en los salones de Palacio se aturden, olvidan sus propósitos y hacen exactamente lo contrario de lo que prometieron, tal vez con fe sincera de cumplirlo. Ya va pasando como leyenda aquello de que ese Palacio tiene quien sabe qué encanto como el de los cuentos de hadas o en que en sus doradas cámaras habita algún genio maléfico, que se apodera del gobernante, embota su conciencia, le arrebató el sentimiento de sus deberes y le obliga a ser injusto, a ser malo y a veces hasta criminal! Pocos son los presidentes que hayan llegado a Palacio alimentando las perversas ideas que después han sido el azote de nuestra desgraciada República!; generalmente ahí ellas han discurrido!; por eso insiste la gente en preguntarse: ¿qué tiene ese Palacio que así trastorna los sesos a los que van a habitarlo?... Los presidentes que hemos tenido han ensayado para gobernar todos los sistemas, ¡menos el de ceñirse a los preceptos de la ley!

Enrique Chávarri (Juvenal)

Un gobierno dictatorial, de un individuo o de un grupo, además del aparato administrativo para cumplir las atribuciones a su cargo,

requiere de otro para mantener la dictadura, es decir, debe administrar a ésta mediante organismos y procedimientos que permitan su permanencia, particularmente los represivos de la disidencia, los que estimulan el servilismo, el culto a la personalidad del "jefe", los que aseguran la lealtad hacia él de las fuerzas armadas y su monopolio de las decisiones políticas fundamentales.

La administración de y en la dictadura es susceptible de analizarse, en el caso de nuestro país, durante el porfiriato, que por sus características y duración ha sido considerado dictatorial por la mayoría de los autores.

El general Díaz siguió, durante su largo periodo, la que llamó política de conciliación, consistente "en rodearse de los pseudo-aristócratas mexicanos, de los conservadores y de los clericales, después de amalgamar a su grupo a los rudos revolucionarios de la Reforma, enriquecidos ya, formando un Gobierno Dictatorial, eminentemente plutócrata y obligáquico, al que no llegaron nunca los clamores del pueblo oprimido y de día en día más expoliado".

"El General Díaz creyó de buena fe —continúa Pastor Rouaix— que la prosperidad de nuestra patria debía apreciarse en el esplendor de sus palacios, por el lujo de sus aristocracias, y por el superavit de su tesoro, sin pensar jamás que nuestro medio estaba formado por más de un ochenta por ciento de la población que vegetaba en el analfabetismo, en la miseria y en la servidumbre. El desprecio de las clases altas para el proletariado, les hizo olvidar que la base de la nacionalidad era ese ochenta por ciento de parias y que era absurdo pretender levantar el edificio de la paz orgánica

y del verdadero progreso nacional, sobre un basamento tan deleznable e inconsciente, que sólo se presentaba sumiso y aparentemente resignado, por una férrea disciplina y por terribles y públicos escarmientos”.⁹

José López Portillo y Rojas señala, en “Elevación y Caída de Porfirio Díaz”, que el poder de éste “no nacía del pueblo ni de la Constitución, ni de ninguna ley, ni de otro poder alguno; sino del mismo Díaz, de su propia voluntad, de su fuerza personal. Díaz fue, pues, un autócrata, aunque artero y disimulado. Mantuvo a su derredor, las formas engañadoras y vacuas de un sistema democrático que no existía; pero, haciendo a un lado ese aparato inútil, lo único que queda en pie, es su figura de gobernante omnímodo, sin tiempo fijo para ejercer su autoridad, sin regla a qué sujetarse, libérrimo en sus decisiones y por todas partes obedecido”.¹⁰

Díaz, para lograr su permanencia indefinida en el poder, para administrar su dictadura, siguió procedimientos solapados; en su primer periodo, 1876 a 1880, estuvo limitado por sus proclamas revolucionarias de la Noria y de Tuxtepec, en las que se oponía a las autoridades que violaban los derechos individuales y sociales y ofrecía libertades, efectividad en el sufragio, participación democrática y no reelección de los gobernantes. No obstante,

“Desde que tuvo la investidura de jefe de la nación trató que se olvidara su pasado revolucionario; no volvió a hablar de la revolución que era la mancha que debía borrar; nunca denostó a Lerdo, ni a Iglesias, ni a Juárez; no habló de partidos, para suprimirlos; no tomó por tema ensalzar la revolución, para dominarla y fundirla en el interés nacional, que es el único legítimo para el presidente de la nación; quizo no ser ni peligro ni estorbo para las aspiraciones de nadie, a fin de que nadie viese ventajas en su derrocamiento. Tenía la ambición de llegar al poder absoluto, sea por convicción o por egoísmo, y sabía que eso no se alcanza por la fuerza, sino por la habilidad mañosa, mezclada de energía oportuna y violenta, pero excepcional, que ha caracterizado a los grandes dictadores, cuya historia nunca leyó”.¹¹ De ahí que en dicho lapso procuró poner de relieve sus dotes de estadista para impresionar a la ciudadanía y preparar su retorno al gobierno al concluir el mandato de Manuel González, de quien Díaz fue secretario de Estado y del Despacho de Guerra y Marina del 1o. de diciembre de 1880 al 31 de diciembre de 1881.

Pastor Rouaix reconoce que “la torpeza administrativa del General Manuel González, prevista, indudablemente, por el Presidente Díaz, debe haber sido una de las cualidades más atrayentes que encontró en su candidato, pues una pésima administración subsecuente, tendría que producir mayor realce a la eficiente labor antecesora, obligando a los mexicanos a volver sus ojos hacia un expresidente que,

⁹ Rouaix, Pastor. *Consideraciones generales sobre el estado de la Nación Mexicana, antes de la Revolución*, en Vida y Obra de Pastor Rouaix de Salvador Cruz. Instituto Nacional de Antropología e Historia, México 1980, pp. 152 y 153.

¹⁰ López Portillo y Rojas, José. *Elevación y Caída de Porfirio Díaz*. 2a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1975, pp. 352 y 353.

¹¹ Rabasa, Emilio. *La Evolución Histórica de México* (Sus Problemas Sociológicos). Ediciones Frente Cultural, México 1921, p. 108.

en contraposición con el actual, había marcado su magistratura con el sello de la honradez, del tacto político y de inteligencia sobrada para el gobierno del país".¹²

Por su parte Daniel Cosío Villegas¹³ expresa que "puede decirse a justo título que el nuevo presidente es un innovador, que acomete problemas que no había tocado Porfirio en su primera presidencia y que facilitarían enormemente la tarea de éste cuando regresa al poder en 1884. González no inventa lo que acabó por llamarse "política de conciliación", pero ciertamente la practica en un grado, y aun con una espectacularidad ejemplares. Se da cuenta de que, a más de ser inevitable acallar rencores para reunir en torno al gobierno al mayor número de voluntades liberales, estaba él colocado en una situación mejor que Díaz, pues como jefe superior y visible de la revuelta tuxtepecana, sobre Porfirio recayó la animadversión, de cuantos habían sido desalojados por ella del poder, o negándoles los méritos para beneficiarse del movimiento revolucionario. Más audaz, y más útil a Porfirio, fue la obra demoledora de los cacicazgos locales de Puebla, Jalisco y Zacatecas, que pusieron bajo el dominio directo de la autoridad central estas importantes entidades. No respetó González sino el de Treviño y Naranjo en Nuevo León, porque eran tan amigos suyos que los tuvo de secretarios de Guerra.

"La enorme habilidad política de Manuel

González corrió parejas con su incompetencia y mala fortuna en el manejo de las finanzas públicas, causa ésta del desprestigio de sus dos años últimos de gobierno. Pero aun esta mancha ofrece un costado bueno, pues González impulsa las obras públicas, sobre todo la construcción de los ferrocarriles, con un vigor que no supo superar Porfirio en sus subsecuentes administraciones. Hasta los resultados negativos del gobierno de González favorecían a Díaz porque robustecieron su posición y por haberle enseñado la forma de evitar los errores de su antecesor".

Al iniciar Porfirio Díaz en 1884 su segundo periodo dedica sus esfuerzos a suprimir el interés de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, lo que no le fue difícil pues en México, como pone de relieve Pastor Rouaix, "la actividad electoral es obra exclusiva de los candidatos ...El candidato es el que forma a sus electores y no los electores al candidato...; el verdadero pueblo fue sólo una comparsa acompañante del político, único interesado directo en el éxito de los comicios".¹⁴

"La destrucción de las ambiciones presidenciales por el general Porfirio Díaz, llegó a tal grado de valor artístico, que ya desde el año de 1886, después del asesinato político del imprudente general don Trinidad García de la Cadena, se temía más ser señalado candidato presidencial, que ser acusado de parricidio, incendio o traición a la patria. Se consideraba que aspirar a la Presidencia, era aspirar a la persecución, al odio infinito del omnipotente, a desaparecer del catálogo de los vivos, legan-

¹² Rouaix, Pastor. *Régimen Político del Estado de Durango durante la Administración Porfirista*, en Vida y Obra de Pastor Rouaix de Salvador Cruz, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México 1980, p. 161.

¹³ Cosío Villegas, Daniel, *op. cit.*, p. 225.

¹⁴ Rouaix, *op. cit.*, p. 162.

do a la familia y a los amigos una renta vitalicia de grandes infortunios. En cada Estado, aspirar a ser gobernador, era como proclamar la rebelión a mano armada, cometiendo el crimen nefando de trabajar en contra de la paz, fundada sobre la eterna parálisis política nacional. Todavía más: un amigo íntimo del Príncipe no podía pedirle ser gobernador de un Estado, sin pasar por ambicioso de mala ley, díscolo, amigo dudoso, fuertemente inclinado a la turbulencia. Tampoco se podía recomendar para gobernador a persona alguna, sobre todo, si era de valer; equivalía a hacer política, y bastaba ser recomendado para gobernador, ministro o general, para ser dado de baja de la imaginación del omnipotente, obteniendo el recomendado un fracaso completo. Se llegaba a altos puestos por la humildad, el disimulo profundo de la ambición, por la comedia de un poco de cretinismo, por una fisonomía de estupefacto, afirmada con voz débil de plegaria. El general Díaz acostumbró a los mexicanos a que nunca conocieran nombramientos de funcionarios antes de haber sido hechos; y si alguno se atrevía a interpelarle respetuosamente, la contestación invariable era: "aún no he resuelto sobre esa vacante". Bastaba con que la opinión pública indicara a determinada persona para determinado cargo, para que el general Díaz se considerara lastimado en su fiera divinidad, en su prerrogativa de infalible, y con cólera sorda y semblante duro de dios azteca, distribuía miradas aterradoras. El país era suyo, como una cosa, y las cosas no hablan, ni proponen, ni manifiestan deseos, ni sienten, ni perturban con impertinencias la augusta tranquilidad de sus dueños. Los nombramientos debían caer sobre quienes menos se esperaba; de este modo, el "Supremo" hacía sentir que su poder no emanaba de la nación, sino de sí mismo, y

que más bien la nación era la que había emanado y debía seguir emanando, en su desarrollo, del capricho del amo de un universo no sujeto a leyes irrevocables, porque éstas siempre ponen límite a la omnipotencia. Las sensaciones políticas estaban totalmente prohibidas, y el gobierno dictatorial fijó en la conciencia, con tinta roja de terror, el siguiente principio: "Nada de política, todo administración"¹⁵ o "menos política y más administración" como quería Vallarta, lema que se dirigía a los ciudadanos y a los colaboradores, no a Díaz quien si hacía mucha política, toda la política".

A partir de 1884 hasta su caída Díaz cubrió el expediente electoral en todos sus detalles formales, en la realidad el presidente se convirtió en el único elector y político del país, él determinaba quienes desempeñarían los puestos de elección popular. El propio Porfirio Díaz, en la entrevista que le hizo Creelman, lo reconoció así: "Nosotros guardamos las formas del gobierno republicano y democrático; defendemos y guardamos intacta la teoría; pero adoptamos una política patriarcal en la administración de los intereses nacionales, guiando y restringiendo las tendencias populares, con entera fe en que la paz forzada permitiría a la educación, la industria y el comercio desenvolver los elementos de estabilidad y unión en un pueblo de suyo inteligente, suave y sensible".

"El gobierno Porfirista fue el primero en convertir todo acto electoral en acto administrativo, y el primero en organizar sistemá-

¹⁵ Buñes, Francisco. *El Verdadero Díaz y la Revolución*. Eusebio Gómez de la Fuente, Editor, México 1920, pp. 193 ss.

ticamente a la burocracia civil para la organización y administración de las elecciones, con la consabida y necesaria alianza y colaboración de los jefes políticos. También contribuyó a la instauración de un método para la selección de candidatos por el presidente y los electores regionales. Ese método consistió en reservar toda la autoridad al jefe del estado en la elección previa de candidatos sin que tomara siempre sus decisiones en forma arbitraria, sino considerando la correlación de fuerzas y los méritos de los aspirantes en materia de lealtad, disciplina e incluso capacidad, todo evaluado por supuesto según su propio saber y entender".¹⁶

Los gobernadores como corolario se convirtieron en delegados personales del presidente, con lo que pudo consolidar el más absoluto centralismo y sólo en apariencia el régimen federal seguía vigente, en tanto siempre cumplía con las formalidades establecidas por la Constitución y las leyes. Los "gobernadores constitucionales" debían demostrar una adhesión a toda prueba a la "sabia política del señor presidente", que secundaban con el mayor entusiasmo. El sistema colonial se perpetuaba; los gobernadores eran los virreyes, Díaz el monarca absoluto.

Además, "El gobierno del General Díaz era ya eminentemente plutócrata. La riqueza personal era la cualidad más estimada y el capital el elemento único, digno de protección y de respeto. Los gobernadores de los estados escogidos por el voto popular, que representaba el autócrata, cuando el elemento reeleccionista

de la Parca convocaba a nuevas elecciones, no fueron ya los rudos y humildes mílites de 84, sino hombres dotados de riqueza, del tipo de Olegario Molina, Pablo Escandón, Diego Redo, Enrique Creel, etc., o abogados de prestigio que regenteaban en la localidad los negocios de las grandes empresas capitalistas, y eran a la vez, corresponsales de los bufetes de los Casasús y los Macedos".¹⁷

Respecto al apoyo al capital privado, principalmente al extranjero o al del nacional vinculado con éste, Bulnes ejemplifica y comenta que "Hallándose en realidad quebrada la compañía de hierro y acero de Monterrey, que había venido a parar a manos de españoles, solicitó del general Díaz un préstamo de tres millones de pesos. El general Díaz era más español que Pelayo, y con tal de servirlos, olvidaba a los mexicanos y a toda clase de seres, sin misericordia. Esto explica el porfirismo y el felicismo de los españoles en México, porque lo que pedían se les daba sin vacilar. Los censores, írritos más que nunca, reprobaron ese préstamo aun cuando fuera hecho en nombre del aliento para la industria nacional, porque la industria nacional es una envoltura, ya muy agujereada de la industria particular. La equidad exigía, según los censores, que a todos o a ninguno; que los sobrantes de los presupuestos se repartan exclusivamente a los mexicanos en la olla de puchero de cada uno, o que se inviertan en beneficio de la colectividad, pero en ningún caso para formar capitales a los extranjeros o tapar las brechas abiertas en sus negocios por los malos cálculos".¹⁸

¹⁶ González Casanova, Pablo. *El Estado y los Partidos Políticos en México*, Ediciones Era, México 1981, p. 36.

¹⁷ Rouaix, Pastor, *op. cit.*, pp. 168 y 169.

¹⁸ Bulnes, Francisco, *op. cit.*, p. 125.

A la par que desaparecían las prácticas electorales lo hacían los derechos individuales, la autoridad e iniciativa del Poder Legislativo, la autonomía de los estados y la libertad de los municipios. "El optimismo vino a ser una obligación patriótica, el pesimismo una ofensa penal, y el disimulo un deber cívico".¹⁹ "Todo empleado y funcionario protestaba "cumplir y hacer cumplir la Constitución". Todos los empleados y funcionarios políticos tenían que violar sus juramentos para mantener el despotismo".²⁰ No obstante, "Año con año en toda la República, desde el más pobre pueblo hasta la ciudad más populosa, se reunía el mundo oficial el 5 de febrero en medio de músicas, cohetes, diversiones, iluminaciones públicas para celebrar ¿qué? la vida de una Constitución muerta, matada por el partido que la vitoreaba".²¹

Pieza fundamental para administrar la dictadura fue la Jefatura Política considerada como, "la institución más tiránica y más odiada, de cuantas formaron el sólido basamento de la autocracia porfirista. El Jefe Político recibía su nombramiento directamente del Gobernador del Estado, sin intervención de ningún otro poder, salvo el caso en que, por la importancia de los intereses del Distrito, bajaba de México la supuesta consigna... En la circunscripción del Partido que gobernaba, su autoridad era suprema, desde el punto de vista administrativo y judicial, pues era el jefe

de la policía urbana y rural; el amo y señor de las cárceles y prisiones, cuyas puertas se abrían o cerraban de acuerdo con sus deseos; el árbitro de las garantías individuales, que suspendía o ensanchaba según su estado de ánimo, y el juez absoluto que podía imponer castigos, desde el simple arresto condonable en multa hasta la consignación al servicio de las armas o hasta la aplicación de la Ley Fuga por la Acordada que estaba a sus órdenes".²²

Desde su primer periodo Díaz dictó algunas medidas que servirían para consolidar su futura dictadura: establecimiento de tribunales correccionales, reorganización del Ejército y la Armada, así como otorgar prioridad a la administración sobre la política. Sobre esto último el Presidente del Congreso expresó, el 16 de septiembre de 1878, al iniciarse las sesiones ordinarias del Poder Legislativo: "...en el poco tiempo que lleva de establecido el actual Gobierno, demuestra que, abandonando la senda peligrosa de la política e inspirado en el espíritu progresista del siglo, toma por punto principal la administración. Desarrollándose por ésta los elementos de riqueza y prosperidad, se conserva la paz con ella, y se promoverá el trabajo y protección de las clases obreras, y la unión y concordia de todos los mexicanos. Así serán imposibles las revoluciones".²³ Comentario que reconoce que en esta etapa Díaz trató de complacer a todos y convertir a la administración en gobierno, para salvaguardar a los ricos y prósperos, sacrificando a los obreros invocando la alianza de potentados y menesterosos.

¹⁹ Roeder, Ralph, *Hacia el México Moderno. Porfirio Díaz*. F.C.E., primera reimpresión, México 1981, Tomo I, p. 337.

²⁰ Diego Fernández, José. *México Política Experimental*. Talleres Gráficos del Gobierno Nacional, México 1919, p. 359.

²¹ *Idem*, p. 360.

²² Rouaix, Pastor, *op. cit.*, p. 176.

²³ Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública, en México a través de los informes presidenciales*, Tomo 5, Vol. II, México 1976, p. 15.

La primera presidencia fue el inicio del aprendizaje político y administrativo de Porfirio Díaz, el cual le tomaría aún dos más. Al perfeccionarlo concentró la política en sus manos y la administración en las de los científicos; por ello podía vanagloriarse, al iniciar el Congreso sesiones ordinarias, el 1o. de septiembre de 1900, de que "la conservación de la paz y el orden, ...y el gradual perfeccionamiento de la administración en sus diferentes ramos, son hechos que a nadie pueden ocultarse...",²⁴ para en 1905 insistir en que "Patentes, como lo están hoy, los progresos alcanzados en los diferentes ramos de la riqueza nacional, no es de extrañarse que a ellos corresponda un adelanto semejante en la administración pública, sobre todo si se atiende a los esfuerzos del Ejecutivo para mejorarla, teniendo por base la paz y el orden legal que felizmente reinan en toda la República. Gracias a tan bonacible situación, han podido lograrse algunas grandes reformas administrativas, imposibles en otros tiempos...".²⁵

En suma, Porfirio Díaz se propuso afianzar el orden mediante la organización administrativa y la negación de los derechos políticos, sustituyendo a los políticos por administradores desvinculados de la ciudadanía. El resultado fue la instauración de la dictadura, la penetración extranjera, el desprecio de las manifestaciones nacionales, el progreso de los menos, la opresión y pobreza de las mayorías, desde luego con crecimiento económico y eficiencia administrativa.

"Por todo esto, en 1908, cuando Díaz creía firmemente, o al menos decía creer, en que

México llegaba a la prosperidad, el país se encontraba justamente al borde de la ruina, era ya claro que no había cumplido los puntos progresistas de su programa y que había dado al traste con los ideales económicos, políticos y sociales por los que se había luchado desde 1810. Creyendo formar una conciliación entre todos los grupos nacionales, sólo había conseguido integrar una oligarquía que detentaba el poder, agrupada bajo el rubro de partido científico, precisamente porque al integrarse había lanzado un manifiesto de clara inspiración positivista en el que afirmaba que ese partido habría de resolver por medio de las ciencias todos los grandes problemas nacionales. El mote de científicos se los puso el pueblo irónicamente y ellos lo asumieron con orgullo...".²⁶

Grupo de administradores que explotaban el poder "para miras personalistas, sin ideales altruistas, sin objetivos económico-sociales, sin trascendencias evolutivas ni propósitos redentores", en virtud de haber degenerado "en una casta privilegiada, ...explotadora y explotadora de la administración pública..."; según comentario de Antonio Enríquez.²⁷

Respecto a la administración en la dictadura se significó por una reorganización permanente, principalmente de la hacienda pública y de las fuerzas armadas, del Nacional Monte de Piedad y de la Lotería de la Beneficencia Pública; por el impulso a la capacitación de

²⁴ *Op. cit.*, p. 123.

²⁵ *Idem.*, p. 156.

²⁶ Villegas, Abelardo. *La Filosofía en la Historia Política de México*, Editorial Pormaca, S.A. de C.V., México 1966, pp. 143 y 144.

²⁷ Enríquez, Antonio. *Dictadura Presidencial o Parlamentarismo Democrático*, Imprenta A. Enríquez, México 1913, pp. 14 y 15.

los servidores públicos, al mejoramiento del sistema penitenciario, de la beneficencia pública, de las instituciones de enseñanza agrícola y minera, del Conservatorio Nacional de Música y del ramo de correos. En el porfiriato se crearon, entre otras instituciones: la Comisión para el Estudio del Crédito Público, la Dirección de la Deuda Pública, la Escuela Normal de Profesores, la Comisión Especial para el Arreglo de Pensiones y Montepíos Militares, el Instituto Antirrábico, el Instituto Médico Nacional, el Consejo Superior de Instrucción Primaria, la Secretaría de Estado y del Despacho de Comunicaciones y Obras Públicas, la Dirección General de Instrucción Primaria, la Caja de Ahorros y Préstamos de los Empleados del Ramo de Hacienda, la Junta de Vigilancia de Cárceles, el Museo Anatómo- Patológico, la Oficina del Gran Registro de la Propiedad, la Dirección General de Catastro, el Instituto Bibliográfico Mexicano, la Junta de Beneficencia Privada, La Dirección General de Aduanas, el Ministerio Público Federal, la Comisión de Parasitología Agrícola, el Instituto Telegráfico Militar, el Departamento del Detall y Servicios Especiales, Dirección General de Enseñanza Primaria, la Dirección General de la Enseñanza Normal, las Juntas Especiales de Profesores, el Consejo Superior de Educación, la Comisión para el Estudio del Sistema Monetario, la Dirección General de Beneficencia, la Oficina de Patentes y Marcas, el Consultorio Nacional de Enseñanza Dental, el Departamento de Inspección de las Instituciones de Crédito, la Secretaría del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes, la Asociación Financiera Internacional, la Comisión de Cambios y Moneda, la Junta Directiva de Edificios de Instrucción Primaria, el Instituto Patológico, el Instituto Bacteriológico, la Junta Directiva de Conservación y Reparación

de Carreteras, la Compañía Ferrocarriles Nacionales de México, la Comisión Exploradora de la Flora y de la Fauna Nacionales, la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de Agricultura, la Comisión para la Compra y Distribución de Maíz y Frijol, las Cámaras Nacionales de Agricultura, la Dirección General de Agricultura, las Cámaras Nacionales de Comercio, la Escuela Nacional de Altos Estudios, la Dirección Agraria. Además, en el largo lapso en que fue titular de la Presidencia de la República, Díaz construyó edificios públicos, fomentó las reuniones de funcionarios estatales y federales a partir del 5 de febrero de 1891 en que se instaló el Congreso Económico, medidas producto de "una reforma administrativa de trascendencia, (que) requiere del transcurso del tiempo para llegar a un término satisfactorio", como informó a la nación.

En conclusión, el largo periodo porfirista tuvo por característica la primacía de la administración sobre la política social: mejoramiento administrativo permanente, constante desprecio de las mayorías, invariable preeminencia del interés privado sobre el público, concentración de los beneficios sociales en unos pocos y de las cargas en los más, culto al presidente, sacralización del poder, respeto formal de la norma y ultraje a su contenido, centralización en todos los aspectos, omnipresencia del Ejecutivo Federal y ausencia del pueblo en la vida política y en la administración del país. Pero en nuestra historia ¿sólo durante el porfiriato encontramos tales peculiaridades? al repetirse éstas en otros periodos, particularmente en los aspectos administrativos, puede decirse que son insuficientes para calificar a una administración como dictatorial, ¿cuál sería ésta?

LA ADMINISTRACION DICTATORIAL

Es necesario arte para hacer humanamente practicable lo que es políticamente justo.

Bertolt Brecht

Me parece que un remedio a este estado de cosas puede ser... quedarse y abandonarse a la inactividad... promover una evacuación en masa del territorio nacional (¿pero quién nos recibiría?); o bien confiar en nuestro verdadero talento que es arreglarlo, inventar, apostar por lo imposible.

Federico Fellini.

¿De dónde, pues, vino nuestra fuerza y prestigio? La respuesta es bien sencilla. De que supimos hablar la lengua del pueblo, con la que él piensa y la que expresa sus sentimientos, sus angustias, y sus aspiraciones. De que, habiendo nacido en su seno y vivido siempre en su seno, supimos pensar y sentir como él... Nuestra fuerza y prestigio no han tenido más origen, repito, que el haber sabido hablar con un idioma netamente popular; sin alambicamiento sobre "imperativos económicos", plusvalías, materialismo histórico, etc."

Enrique Flores Magón

Una administración puede calificarse de dictatorial cuando impone sus finalidades a los órganos políticos, ella misma, determina sus objetivos, su proyecto social, sin consulta al pueblo y sin responsabilidad ante éste, evita las ingerencias externas y los controles sobre

ella, deja de ser un medio para convertirse en un fin, sus instituciones, quienes se atribuyen la capacidad técnica para regirlas, se proponen lograr, fundamentalmente, permanecer y expandirse, aunque resulten inútiles para la sociedad.

Los órganos de expresión del poder público, teóricamente ubicados sobre la administración, en la dictatorial no cuentan con su obediencia; las diferentes instituciones que la componen se transforman en feudos, cada uno con su ámbito de competencia propio, sus efectos, privilegios, clientela y fines. A la legalidad y legitimidad política sus administradores oponen su permanencia y poderío; son un grupo más entre los de presión existentes. Los órganos políticos detentan el poder que el pueblo soberano les confiere por medio del sufragio, durante un periodo determinado, los feudos administrativos les sobreviven. El paso obligado para las organizaciones administrativas ante tal situación, es apropiarse la determinación de los fines que deben alcanzar.

Igualmente, los órganos administrativos, invocando su competencia técnica, sus conocimientos profundos sobre problemas que rebasan los ciclos electorales —de ahí su esfuerzo por elaborar planes de toda índole a largo plazo y de convencer a la opinión pública que los que ellos han decidido deben continuarse por los políticos sin objeción alguna— y la certeza de ser depositarios de un interés general permanente que han determinado, consideran que tienen una legitimidad superior o al menos igual a la del poder público.

Para tales propósitos la administración dictatorial se aísla del exterior, monopoliza la información y cuando la proporciona lo hace

en forma tal que únicamente puede ser aprovechada mediante la traducción o interpretación engendrada por la propia administración, la cual, además, considera que cumple con su obligación de informar mediante las publicaciones que lleva al cabo, mismas que son difíciles de obtener, de leer, de comprender y de conservar para los ciudadanos. Su explicación y aprovechamiento recae en especialistas, principalmente privados, que en muchos casos son al mismo tiempo los verdaderos autores ante la proliferación de despachos que asesoran a la administración, desperdiciando ésta los servicios de que dispone para tal menester.

A pesar de la existencia cada día mayor de folletos, programas de radio y televisión, desplegados en la prensa y de unidades de comunicación social, para difundir información, existen ciudadanos que ignoran sus derechos o cómo hacerlos valer, al igual que dónde encontrar la ayuda que requieren, manifestar sus inconformidades o participar en las decisiones que les atañen, convencidos que sus representantes en lugar de tomarlas cuando más las gestionan; la administración las ha monopolizado.

La administración dictatorial, que continúa presentándose como guardiana del interés general, permanece sorda a los requerimientos de los administrados, a sus demandas y expectativas, en tanto sólo ella tiene la competencia técnica para determinarlas y satisfacerlas. Desestima las ideas que no provienen de ella misma, al igual que las sugerencias y críticas externas a las que califica de desinformadas, infundadas, sin "viabilidad" técnica o dirigidas a los políticos.

La actitud de los administradores en la administración dictatorial se asemeja a la de los "managers" de los boxeadores y éstos a los políticos, por ser quienes reciben los golpes originados en los consejos y decisiones tomadas por los primeros; el éxito se comparte, el fracaso no. Para ellos todo problema que no pueden resolver es político.

La "eficiencia" subsiste como objetivo esencial. Eficiencia medida con indicadores predeterminados y evaluados por la propia administración, con independencia de los representantes de la sociedad y, particularmente, de ésta. Sin duda se trata de la manifestación de una posición política, aun cuando sea oscura y ambigua, de una particular mitología, de posiciones subjetivas encubiertas por la objetividad en que afirman estar basadas. De esta forma la administración dictatorial bloquea la evolución social en lugar de coadyuvar a la innovación que podría, considerando su influencia determinante en la vida nacional.

Los incipientes avances de la denominada ciencia administrativa han resultado insuficientes para impedir el imperio de la dictadura administrativa y, muchas veces, por el contrario, parecen propiciarla. Proliferan los tratadistas que reproducen teorías de antaño desarrolladas para explicar fenómenos o solucionar problemas de esos tiempos; teorías que adornan, para responder a la moda, con un lenguaje de difícil comprensión para los no iniciados. Dichas obras forman a los administradores, profesores e investigadores, con lo que contribuyen a reproducir lo que se desea evitar, como es la dependencia del extranjero y explican su incapacidad para resolver los problemas que presenta la realidad, en tanto lo que se enseña es a evitarlos y sustituirlos por aque-

llos para los que de antemano se tienen "soluciones". En este sentido aplican la "Ley de Maier": "si los hechos no concuerdan con la teoría, deben ser descartados".

El individuo y los grupos sociales encaran, como secuela, fenómenos administrativos que no responden a sus expectativas e intereses y que tampoco entienden. Muchas veces las teorías y técnicas administrativas revisten un papel desnacionalizador, en tanto que, al igual que los colonizadores pretenden imponer su cultura e idiosincrasia a los colonizados, los modelos administrativos ejercen una influencia sobre individuos y grupos, al ser "modelos" en el sentido de formas de vida a seguir.

Además los modelos, que deberían tener como función técnica evitar la incertidumbre, terminan, desafortunadamente, por excluir la imaginación; reflejan invariablemente un punto de vista único, son unidimensionales. A lo anterior se agrega la dificultad técnica de comprender y demostrar un modelo. Ciertamente el modelo, por complejo que sea, es coherente y fácil para aquellos que lo conocen bien; sin embargo, los usuarios ocasionales, forzosamente los inexpertos, no los comprenden o lo hacen mal. De esta manera se puede caer en el rechazo total o en la aceptación ciega.

En la administración dictatorial los técnicos que laboran en ella pretenden hacer prevalecer su "poder experto" sobre "el poder político", pretensión originada en que el único bagaje a su disposición son las teorías que han recibido y las técnicas que han aprendido, provenientes en su mayoría del ámbito de la gestión de negocios estadounidenses, en que existe un esfuerzo por hacer aparecer la denominada cien-

cia administrativa como independiente de cualquier juicio valorativo y bajo la forma de una elaboración lógica que produce criterios incontrovertibles a partir de una supuesta universalidad de los fenómenos. En verdad se está ante una ocultación de los juicios de valor.

Comprueban lo anterior los indicadores en uso que presuponen equivalencias entre países y en el tiempo. Las necesidades son diferentes de un país a otro y en cada uno de una época a otra; por lo tanto, dichos indicadores constituyen un occidentalocentrismo de sus autores para imponer una visión particular del progreso, del desarrollo, del beneficio o de la eficiencia, que las estadísticas transforman en normas y los políticos en objetivos. Así, por ejemplo, el producto nacional bruto se incrementa por el consumo de gasolina debido a embotellamientos o por la producción y venta de enervantes, fenómenos socialmente negativos, que, sin embargo, no son considerados.

A partir de una concepción productivista y unidimensional los indicadores miden la producción económica, bajo la apariencia de medir la satisfacción de necesidades supuestamente resultantes de "la naturaleza humana" e independientes de la organización social. Convertir en valor político el crecimiento material es transformarlo en una construcción mitológica, cuyos teóricos además de explicar el crecimiento tratan de legitimarlo, sin considerar los resultados del mismo y que han sido la incertidumbre, la destrucción de la naturaleza, la concentración del poder, la dependencia, la distribución inequitativa de los beneficios y los riesgos, en suma frustración, desconfianza y una sociedad competitiva,

consumista, concentradora e inigualitaria. Competitiva, al pugnar por la acumulación creciente de bienes, el incremento de la productividad mediante la utilización acelerada de los recursos naturales disponibles y de materias primas cada vez más escasas. Consumista, con lo que los bienes usuales tienen una vida cada día más breve, provocando la acumulación de desechos y la estimulación artificial del proceso productivo. Concentradora del poder político y del capital, agravando los riesgos de penuria y de violencia. Inigualitaria, en la cual ricos y pobres, capitalistas y asalariados, resienten de manera diferente los impactos del crecimiento, como es la degradación del ambiente y de las condiciones de vida; las enfermedades profesionales, la inflación, el deterioro urbano, la circulación, la destrucción de la naturaleza, las sufren más los pobres que los ricos.

En años recientes el desarrollo tecnológico y la urbanización han originado una mutación completa de las condiciones de vida y de trabajo; transformación que ha entrañado la de los procesos de producción, de distribución y de consumo. Por tanto los mecanismos de mercado, la administración o las normas jurídicas existentes han dejado de ser respuesta adecuada a la nueva realidad; a pesar de ello, lo más que se intenta es adaptarlas a las nuevas condiciones, no obstante la falta de seguridad de que tal adaptación pueda llegar a producir resultados satisfactorios. En consecuencia, el análisis administrativo cuando mucho se conforma con adaptar sus modelos, métodos y técnicas tradicionales a los problemas nuevos, en lugar de crear.

Los administradores han venido "colonizando" ámbitos que escapaban a su compe-

tencia, por ejemplo el político, justificándose en sus conocimientos y, en los instrumentos a su disposición. Entre ellos muchos están convencidos que las teorías, las técnicas o los modelos que funcionan bien en la empresa privada o en otro país lo deben hacer igual en la administración de cualquier nación; otros más piensan que al haber fracasado los políticos, deben decidir los administradores que han hecho triunfar los intereses de la empresa privada sobre el poder público. Más administración para administrar mejor, aumentar la droga para combatir a los drogadictos; entronizar una nueva dictadura: la de los administradores.

PESPECTIVAS

A nadie se le paga por los valores. Usted hace su trabajo, y el valor es un don suplementario. El valor aparece cuando se hace algo mejor que lo necesario.

Anthony Burgess

Héctor: Te lo suplico, Busiris... Ayúdanos.
Busiris: Sólo puedo dar una ayuda, la verdad.
Héctor: Justamente. Encuentra una verdad que nos salve.

Jean Giraudoux.

¡Soñamos muchachos!; resulta que si uno no se apura a cambiar el mundo, después es el mundo el que lo cambia a uno.

Quino.

La existencia de una administración dictatorial pone en tela de juicio el papel de sus dirigentes, el de los especialistas y el de la llamada ciencia administrativa; papel en proceso de reorientación para que asuman su responsabilidad social. El éxito en su transformación implica reemplazar elaboraciones y actitudes en boga, día a día más irreales y presuntuosas, reproducción de los catecismos decimonónicos, por otras que consideren las cambiantes contradicciones de cada sociedad, como son la agravación de las tensiones en las grandes ciudades y en el trabajo, el acrecentamiento de las desigualdades en la repartición del poder y de los beneficios, los derroches y destrucción del patrimonio natural y cultural provocados por una sociedad de consumo masivo acelerado y por la burocracia técnica, que rechaza lo cotidiano y el cambio de fundamentos teóricos convertidos en un nuevo esoterismo refinado, sofisticado, válido solo para elucubrar no para solucionar, al proporcionar respuestas ahistóricas, desvinculadas del momento y circunstancias en que pretenden influir.

En tanto sea imposible escapar a la escasez y a los apremios económicos, es necesario determinar en que medida una organización sirve a los objetivos que persigue, cuáles desperdicios provoca y sobre todo cómo se organizan las relaciones de fuerza para determinar la repartición de los beneficios.

En relación con el conjunto heterogéneo de técnicas, métodos, modelos y paradigmas en uso, que pueden resultar adecuados como instrumentos, es preciso responder a quién sirven y qué finalidades propician en el conjunto social. En consecuencia, hace falta analizar los mecanismos reales que intervienen en la

decisión administrativa: quién la toma verdaderamente, en beneficio de quién, bajo qué presiones.

Al respecto es preciso tener presente el papel de aquellos que deciden. La inversión es, en efecto, lo tangible de la acción política y administrativa, la constatación que lo pagado por el contribuyente no ha sido dilapidado; por tanto tiene un valor simbólico y político, manifestado en su ritual: la inauguración, que contribuye a legitimar a la administración y a la popularidad de los políticos. Las inversiones generalmente carecen de conflicto, son bien recibidas, a pesar de que contribuyen al mantenimiento de un orden social injusto.

Por tales razones, los administradores prefieren en general las soluciones que consisten en la realización de obras o en la creación de instituciones, que las que se constituyen por servicios, o por la reglamentación de la sociedad; aún en el caso de las obras públicas se interesan más por su construcción que por su funcionamiento o conservación.

A la luz de las anteriores reflexiones y de otras que las complementen y enriquezcan debe considerarse el papel de los administradores, al igual que la aportación de la ciencia administrativa para evitar las dramáticas contradicciones del mundo en que vivimos, incluyendo las de carácter administrativo. Algunos responderían que no pueden hacer nada, en tanto estructuralmente son incapaces de analizar y resolver los problemas a largo plazo, en virtud de estar preparados para actuar en situaciones estables y ante hechos cuantificables. Sin embargo, el futuro está justamente caracterizado por situaciones variables y por fenómenos no cuantificables. Todo modelo,

por tanto, será conservador, tecnocrático y reduccionista; incapaz de analizar y resolver los problemas de su dimensión esencial, es decir, conflictiva.

Los administradores hiperespecializados, técnicos de la eficiencia, se han mantenido al margen de estas preocupaciones, consideradas sueños o proyectos políticos que no les atañen. Tal desprecio podría originarse en que están mal preparados para participar; su preparación les enseña a organizar la reproducción del sistema social. Los errores de sus previsiones a largo plazo, su incapacidad de integrar las transformaciones en sus análisis y acciones, implican dejar de lado discurrir sobre otra sociedad, sobre otra administración.

Pocas veces en nuestra historia se ha hecho un intento serio por construir, fundar, las instituciones administrativas necesarias en las diversas etapas que hemos recorrido; se ha preferido la imitación, la reiteración, a la creación, en virtud principalmente de que los administradores no han tenido la mayoría de las veces ideas claras de cómo hacerlo.

Los análisis y los modelos permiten cuando se quiere utilizarlos bien y se hacen a un lado las mitologías que encumbren, desprender y aclarar conceptos fundamentales, hipótesis y soluciones no intuitivas, a partir de conflictos reales y no únicamente aparentes. En su estado actual, el análisis administrativo es balbuceante y, lo más grave, está orientado en la mayoría de los casos por los peores y trillados caminos por falta de imaginación y de cultura política. La aparición de nuevos fenómenos y problemas sociales, así como de las teorías que los expliquen y resuelvan, es un largo proceso que apenas se inicia.

El administrador, debe reconocerse, está en una difícil situación, si se limita a administrar se le culpa de concretarse a ello, de desvincularse de la política; en consecuencia responde "politizándose", es decir, actuando como político, aunque lo haga artificialmente, simulando que lo es. Cuando la politización es real, asume una posición, fija objetivos, determina un proyecto social, se le acusa de asumir un papel que no le corresponde, en tanto existe el riesgo de caer en la tecnocracia, en una administración dictatorial. Al creerse el técnico obligado a actuar como político, impondrá sus concepciones que son técnicas, por ser las que domina, como objetivos políticos. Si le dicen que el país está subadministrado y no mal gobernado o subdesarrollado, acepta su culpa, mejor dicho la de los otros, pues el se ha convertido en político.

Contribuye al imperio de la dictadura administrativa la actitud de los políticos que, ocupados en actos externos o triviales, dejan a los administradores que decidan por ellos. Suele acontecer que el Ejecutivo se ocupe prioritariamente de sus funciones de Jefe de Estado en detrimento de las que le atañen como jefe de gobierno, siendo sus asesores o colaboradores inmediatos quienes toman las decisiones fundamentales, si es que estos no están ocupados igualmente en otros menesteres, caso en que dejan el campo a los técnicos que los apoyan.

Los administradores están a disposición de quienes toman decisiones, de quienes tienen poder de decisión, que pueden ser ellos mismos, los políticos o los grupos hegemónicos; mientras justifiquen los intereses de éstos, aunque socialmente no resuelvan nada, tienen el éxito asegurado; se les requiere para ocultar

los conflictos sociales, las crisis, los problemas o los fracasos.

Por el momento, en la mayoría de los países, la tarea de los administradores no es la de encontrar soluciones e implantarlas, sino de ocultar lo negativo. Así la ciencia administrativa se presenta conservadora, imperialista y simplificadora en el peor sentido de esta palabra. El ser humano se concibe como un sistema cerrado, dotado de una naturaleza universal, sin relación con su ambiente social y geográfico; parte de un ente parcial, modelado para el modelo, desvinculado de la realidad. Dejando de lado los problemas perentorios que confrontamos, los administradores se plantean sus propios problemas, administración para y de la administración, administración por y para los administradores, han creado su particular ámbito de ejercicio intelectual, de ahí que pocos se interesen en una reforma de la administración, en tanto, los primeros que podrían sobrar serían ellos, al menos en su papel actual. Por tanto los administradores continúan abocándose a la administración como parte del problema, a lo administrativo de la administración, en lugar de convertirla en elemento de la solución de los problemas.

Para resolver los problemas cotidianos se necesitan administradores diferentes a la mayoría de los actuales, que partan de una crítica de los logros, de los obstáculos y de los fracasos, de lo concreto, de la experiencia vivida y de la sensibilidad de cada quien, de la comunicación y participación de todas las ciencias humanas, de la naturaleza política de cualquier análisis administrativo; deben tomar conciencia de la realidad del poder y de los conflictos en presencia. Los administradores deben participar en el debate del fu-

turo y dejar de considerarse como los gestores de lo existente, de lo posible para transformarse en exploradores de otras posibilidades y en realizadores de lo hasta ahora imposible.

Al efecto deben olvidar las pistas falsas: nada permite asegurar que la ciencia y la técnica resuelvan los problemas, algunos originados por ellas, en tanto es de dudarse que su progreso esté bien orientado; la utilización de técnicas modernas no es garantía de resolver los problemas; sin cambiar las condiciones de ejercicio del poder no es posible afrontar el cambio que está ocurriendo en la sociedad; la mejor administración no reduce necesariamente las desigualdades sociales y la frustración individual, en tanto puede conducir a la concentración de poder en un pequeño grupo de centros de decisión públicos o privados o a uniformar los comportamientos y limitar las aspiraciones. Deberá estudiarse la interdependencia entre administración, desconfianza, enajenación e incertidumbre; las condiciones modernas de trabajo pueden llevar al desarraigo, la monotonía o a transformaciones aceleradas y traumatizantes. Al lado de la contabilidad basada en la utilidad deberá hacerse otra sobre la enajenación, inseguridad y desconfianza. Debe juzgarse a la sociedad y a los individuos no por lo que hacen (P.N.B. o utilidad medida monetariamente), sino por lo que son.

La ausencia de precisión en el proyecto político, característica generalizada en el mundo, propicia que la organización social sea impotente para despertar el entusiasmo. Las dificultades y las contradicciones de la evolución económica, las implicaciones de los deseos insatisfechos y del poder de unos pocos son y serán cada vez menos toleradas. Escapar

a las reglas del juego social, romper las barreras, cambiar las condiciones de vida y alcanzar la felicidad es un sueño que puede ser realidad. Cambiar el mundo, la sociedad en que se vive, es urgente.

Toda reorientación supone una acción política. Cambiar las reglas y las condiciones del desarrollo administrativo desigual, romper las jerarquías técnicas y políticas existentes, desmistificar los medios transformados en objetivos y las ideas en boga, sólo puede hacerse por una modificación fundamental de las teorías, modelos, técnicas en uso, para permitir que la libertad basada en condiciones materiales apropiadas deje de ser utópica, como lo es en el mundo actual. Existen soluciones conservadoras, reformistas, revolucionarias, y aún anarquistas, pero ninguna ha resultado en la práctica un proyecto coherente y viable; el desarrollar una que lo sea es un desafío para los nuevos administradores.

El humanismo, el liberalismo, el socialismo y el marxismo, en diferentes momentos y con diversas intensidades han sido nuestra herencia cultural y han modelado nuestra ética. El fracaso evidente actual, la compleja crisis social que de dicho fracaso ha derivado, obliga a buscar las causas, que seguramente no es solo el capitalismo, la economía mixta, pública para las pérdidas y privada para las utilidades, en tanto hubo atrocidades antes y las hay también fuera del capitalismo.

La adopción de la terminología socialista por los capitalistas desnaturaliza su sentido. "Desenajenar", "descentralizar", "autoadministrar", se convierten en vehículos de conservatismo social y de propaganda. Situación

que se repite al utilizarse el vocabulario capitalista por los socialistas.

Al nivel de la controversia política, la confusión ideológica se complica al haberse reducido a la alternativa simplista entre economía de mercado y economía planeada centralmente, que se presentan como los únicos sistemas sociales posibles, aun cuando ni el uno ni el otro hayan satisfecho las esperanzas en ninguna parte.

Las contradicciones sociales y el fracaso ético podrían agravarse en los próximos años: el crecimiento demográfico, la pobreza dramáticamente creciente o la acumulación demencial de poder económico, administrativo, político, cultural o de los medios de comunicación masiva en unos pocos, harán perdurar el absurdo en que vivimos, caracterizado por la multiplicación y ahondamiento de los abismos y tensiones sociales y la ausencia o estancamiento de la imaginación política, económica o administrativa.

Por ello, es preciso imaginar otro futuro y no conformarse con anunciar la crisis. La evolución humana está amenazada y su pasado pleno de errores, pero los administradores pueden colaborar en hacer realidad ese otro futuro.

¿Podría el administrador, al lado de otros, construir teorías y prácticas para una organización social diferente?. Lo esencial es quizás, más que proponer un nuevo proyecto político coherente, lo que podría llevar a caer en la trampa del dogmatismo, buscar una actitud nueva; imaginativa, radical y subversiva que permita transformar la lógica de la evolución, la cual sin duda ha acumulado un con-

junto de beneficios, pero también de contradicciones y de abismos irracionales entre pobres y ricos, entre la vida rural y la urbana, entre la participación y las estructuras jerarquizadas, entre necesidades insatisfechas y las sofisticadas cuya determinación es obra de quienes pueden satisfacerlas.

Es difícil que una organización política y administrativa, que a su vez es frágil y contradictoria, pueda desaparecer tales contrastes. Las deficiencias en gran medida encuentran su origen en las características de la ética dominante: la corrupción como triunfo de la inteligencia; la acumulación de objetos y la destrucción de valores propios para obedecer a la propaganda; la acumulación de dinero y de poder, o ambas a la vez, como símbolo del éxito; el hombre como objeto y no sujeto, actor, del cambio; la ciencia neutral, objetiva, que encuentra sus finalidades en ella misma, lo que también pasa en la administración; la pretensión de alcanzar la igualdad social siguiendo criterios de jerarquización.

La ética dominante disminuye la capacidad de imaginación de los administradores; sumergidos en las jerarquías que los definen, se mienten ellos mismos y sólo pueden razonar en función de sus propios conocimientos, del proceso socio-económico que otorga un sentido materialista y unidimensional a su profesión. Además, todo parece organizarse para bloquear, prohibir y desnaturalizar cualquier tentativa por alejarse de los esquemas preestablecidos.

Una proposición de ruptura sólo puede situarse fuera del capitalismo monopólico y del socialismo burocrático, al igual que fuera de cualquier modelo existente, inevitablemente comprometedor de los resultados. Es decir, debe ser ante todo un enjuiciamiento de cualquiera legitimidad del poder, una doble negación de la explotación capitalista y de la enajenación totalitaria.

La reorientación de la ciencia administrativa, y en ella la del papel de los administradores, necesita el de la política. En las esferas administrativa y política, en que el individualismo exagera el apetito de poder, deben buscarse comportamientos que rechacen el egoísmo, la explotación, la irresponsabilidad del poder. Sería pertinente desarrollar nuevas organizaciones políticas que favorezcan la aparición de estos comportamientos, otorgando mayor importancia a la utilización de los bienes en servicio del hombre, que a su valor de cambio. Más que definir un sistema detallado se requiere definir teorías, métodos y técnicas que permitan la transformación de las estructuras y la evolución de las mentalidades, iniciando con la de los administradores, que tienen ante sí la creación de la teoría de la creatividad, antes que cualquiera otra. Teoría que implica dejar de administrar la reproducción del sistema social, respondiendo a la evolución de las nuevas relaciones de producción y de organización material con miras al desarrollo espiritual de los seres humanos.