

POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LATINOAMÉRICA

FRANK TANNENBAUM,
de la Universidad de Columbia

LA SITUACIÓN POLÍTICA en América Latina es tratada a menudo como un problema soluble, se considera que puede ser desmontada lo mismo que un reloj y corregida, aceiteada y armada de nuevo, puede echarse a andar más suavemente y sobre todo en forma más aceptable ante la opinión de la crítica extranjera. Pero esto me parece un punto de vista insuficiente sobre el asunto. La política en Latinoamérica, como en cualquier otro lugar, no es una cuestión aislada, ajena a las leyes consuetudinarias y las costumbres locales. Debe ser considerada más bien como un fenómeno del complejo cultural total. Puede alterarse solamente como la sociedad, por medio de cambios totales y no puede ser explicada recurriendo a términos simplistas de determinismo económico.

A pesar de la gran importancia que se da en estos días a la economía política y al tema del desarrollo económico, los problemas más sensibles en Latinoamérica son de orden político social. A menos que haya un cambio visible en el medio ambiente político y social, los más perfectos planes para el mejoramiento económico vacilarán y los resultados esperados de ellos fracasarán a pesar de los grandes esfuerzos enfocados hacia el desarrollo industrial. Debiera decirse más exactamente que los esfuerzos deliberados con que se procura cambiar las instituciones políticas y sociales están obstaculizados por riesgos mayores y enredados entre sutilezas más profundas que meros cambios en la economía. El economista cree que si se invierte en cantidades suficientes él puede predecir el aumento proporcional del desarrollo y

puede, o cree que puede, predecir la felicidad humana. Pero dado un determinado aumento proporcional del desarrollo, cómo puede el científico político evitar la llegada al poder de un Rojas Pinilla, de un Perón, o de un Trujillo, cómo eliminar al caudillo local, cómo darle al indio un sentido vivido del proceso político y convertirlo en un ciudadano responsable enterado de la nación, y qué hace el sociólogo para que el señorito se sienta un ciudadano común y cómo convierte la fuerte cohesión familiar en lealtad hacia la nación como un todo.

Cuando se habla de política en Latinoamérica, y de gobierno en general, reconociendo la gran diferencia que existe entre los diversos países, pueden hacerse todavía algunas preguntas que no deben rehuirse. Entre otras muchas una de ellas es cómo crear primero una nación en la cual todos los elementos tengan la sensación de ser iguales en su propio país, al cual a su vez ellos le sean leales. ¿Qué identidad psicológica tiene el indio quechua del Perú con su nación? No estoy por el momento, hablando del gobierno. ¿Cómo dar a dieciocho o más grupos tribales indígenas en Guatemala un sentimiento de nacionalismo guatemalteco? Estos ejemplos podrían multiplicarse. ¿Qué elemento habla de la nación como de un todo en Guatemala? ¿El criollo, el mestizo, el indio, la iglesia, el ejército, el partido político, el caudillo? o, si se pregunta a las masas iletradas de la mayor parte de la América Latina, cuya implicación en el mundo moderno es mínima, cuál es su actuación política, probablemente permanecerían asombradas y mudas ante lo fundamental de la cuestión.

Suscitar este tema de discusión es perturbar la tranquilidad de aquellos de nosotros que jugamos con la magia de las teorías generales como un medio para explicar casos particulares. El *ambiente* es un factor determinante que hace o marca cualquier sistema administrativo de gobierno.

Antes de preguntarnos por el grado de eficiencia de la administración pública, podríamos inquirir qué es el gobierno. ¿De quién es el gobierno? ¿Es de Trujillo, de Perón, de Pérez Jiménez o de Batista? La pregunta es seria y ninguna

persona interesada en el problema del gobierno en Latinoamérica puede evadirla. Porque la pregunta va más allá de estos rasgos particulares específicos, se dirige a un proceso histórico, a una tradición de gobierno centralizado identificado con una sola persona, o con un partido encabezado por un individuo que actúa como si fuera el jefe de una extensa familia. El jefe de esta familia puede ser también el presidente de la nación. Y esta pregunta es ineludible. El caudillo tiránico y violento es solamente una versión extremada de una situación tradicional en la que el ejecutivo tiene todo el poder, atiende a todos los detalles y gobierna en nombre del partido (es decir, de la familia política). La respuesta a la pregunta, de quién es el gobierno varía según a quien se dirige. Es *nuestro* gobierno si *nuestro* partido está en el poder y es *su* gobierno si nuestro partido no está en el poder. Es, o nuestro gobierno o su gobierno; raramente un gobierno descansa en el consenso general. Se descubre gran experiencia histórica detrás de este hecho político.

En la actualidad los vascos, en España, no consideran que el gobierno de Franco les pertenezca; lo mismo piensan los catalanes. Ha sucedido así desde hace tiempo y la atribulada historia de España se debe, en parte, precisamente a esta incapacidad de todos los que residen sobre el suelo español para reconocer al gobierno como algo propio de aquellos que forman la nación. En la América Latina, durante el período colonial, el gobierno era del rey, o de los *peninsulares*. El criollo no siempre lo consideró como su gobierno. Los mestizos, las castas, los negros y los indios estuvieron aún menos identificados con el gobierno que los criollos.

La situación no mejoró mucho después de la Independencia. Las guerras civiles en la Argentina, Colombia, Venezuela y en otros lugares son justamente punto capital en este problema de que *su* gobierno no era *nuestro* gobierno. No había un símbolo universal bajo el cual los hombres pudieran pronunciarse; no había base satisfactoria para una conciencia general, los nuevos gobiernos no eran legítimos fuera de toda cuestión. Y a menos que un gobierno sea absolutamente legítimo, tiene una vida a plazo fijo.

El acuerdo entre los partidos conservador y liberal que acabó con la tiranía de Rojas Pinilla en Colombia fue algo así como un milagro y Alberto Lleras Camargo, que fue quien se las ingenió para lograrlo, será por mucho tiempo considerado por el pueblo de Colombia como una figura benéfica y heroica. Pero aún aquí, después de tantos años la violencia nos recuerda insistentemente que hay sectores del país y elementos de la población que dicen, éste es *su* gobierno y no el *nuestro*. ¿Así ocurre también en Venezuela, en la Argentina, en el Perú y en cuántos otros lugares? En ciertos países de la América Latina grandes sectores de la población, por razones étnicas y lingüísticas no aceptan el gobierno como su gobierno, no importa cuál partido esté en el poder. En otras, como por ejemplo en la Argentina, el Paraguay y Nicaragua, el partido de la oposición se niega a reconocer al gobierno existente como legítimo y lo acusa de haber llegado al poder por medio del fraude o la violencia.

Y el problema de la legitimación permanece sin resolver. La pregunta, cómo llegar al poder sin una revolución y cómo transmitir la presidencia sin violencia o amenaza de violencia, continúa completamente sin solución. Hemos tenido tres golpes militares en los últimos doce meses: en la Argentina, el Perú y Guatemala. Hay por cierto excepciones al respecto —Chile, el Uruguay, Costa Rica, México y Colombia— pero ¿hasta dónde llega la lista de las excepciones? Seguramente no habría concordancia en ninguna lista que pudiera redactarse y si se considera los datos anteriores es lícito considerar que ésta es temporal. En otros casos la transmisión del poder político se ve siempre amenazada con perspectivas de violencia, casi podría decirse que cuando se elude la violencia ello se logra a expensas de la imposición. El caso de Trujillo, autorreeligiéndose durante treinta años en comicios pacíficos y recibiendo siempre el cien por ciento de los votos, ni uno menos, aunque algún votante dejase de concurrir a las urnas, es un ejemplo clásico. Una elección absolutamente pacífica no es siempre necesariamente evidencia de que haya sido democrática o de que se haya basado en el consenso general. De hecho, se podría generalizar y decir que donde

el ejecutivo puede controlar la elección de su sucesor es probable que haya más elecciones pacíficas. Esto es evidente en algunos casos recientes, donde el partido de oposición se rehusó a ir a las urnas. Sabiendo de antemano que perderían la elección, optaron por no dar al gobierno una ratificación moral, participando en las elecciones. El gobierno, fue declarado abiertamente, les pertenecía a ellos y no a nosotros. La oposición se mantendría en lo que la oposición tiende a ser en Latinoamérica, un constante desafío más al gobierno en el poder que a su política. El derecho del gobierno a permanecer en el poder está por lo tanto frente a un desafío continuo. En estas condiciones, el tema de la supervivencia política es de interés primordial para la administración. Debe quedar muy claro que ésta es la diferencia básica entre los gobiernos de América Latina y el de los Estados Unidos. En los Estados Unidos la política de la administración puede ser blanco de ataques constantes y encarnizados, pero nadie le disputa el derecho de permanecer en el poder hasta el fin de su término y nadie pone en duda la transmisión pacífica del poder político después de la consiguiente elección. En la América Latina, con algunas excepciones, el derecho y la habilidad del gobierno para conservarse en su puesto hasta el final de su período oficial está constantemente en duda.

Si, por ejemplo, el actual gobierno de Venezuela se mantiene en el poder hasta finalizar su período, será el primer gobierno electo en toda la historia del país que lo haga. Donde no existe seguridad de permanencia política hasta el fin del período gubernamental, hay aún menos certeza de una transmisión pacífica del mismo.

Estas dos consideraciones hacen inevitable la centralización del poder y también crean invariablemente un tipo de gobierno personal. El presidente está siempre erigiendo defensas políticas, siempre aguardando una posible conspiración, siempre inquieto acerca de la lealtad la *absoluta confianza* de sus colaboradores. La historia de América Latina está repleta de esta necesidad de cautela y vigilancia por parte del ejecutivo. Esto motiva que en la administración cualquier de-

cisión, aún las menores, queda en manos del presidente. Necesita todo el poder para mantenerse en su cargo y toda la vigilancia posible para prevenir un desafío fructuoso a su permanencia. Por lo tanto, atiende a todos los detalles; debe retener todo el poder en sus manos o corre el riesgo de perderlo completamente. La división del poder entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial, en una situación de constante intranquilidad política, es un sueño irrealizable. La labor del ejecutivo debe estar protegida primero contra un súbito golpe de Estado, cuartelazo o pronunciamiento antes de que la división del poder pueda surgir como un medio factible de gobierno. Esperar otra cosa es entregarse a vanas esperanzas. Pero si la centralización debe, tanto por tradición como por razones de inseguridad política, adquirir la forma de un gobierno personal, entonces todos los asuntos, incluyendo la administración, se subordinan a la permanencia política. Estamos pues cara a cara con la principal interrogante política que debe presidir cualquier discusión en materia administrativa: ¿Cuáles son las condiciones de la estabilidad política? Que esta pregunta es el principal tema político a discutir será evidente si pregunta, qué gobiernos hoy día en el poder han tenido que afrontar rebeliones en mayor o menor número encauzadas a derrocarlos. Mejor aún, ¿cuántos esfuerzos fructuosos e infructuosos intentando el derrocamiento violento de gobiernos latinoamericanos han tenido lugar durante los últimos quince años? Una respuesta detallada explicaría por qué el presidente puede gobernar solamente rodeándose de personas de *absoluta confianza*. La lealtad que hacia él se muestre es preferida sobre cualquier otra consideración. La lealtad es más importante que la habilidad, la eficiencia, la preparación, el interés público o la honestidad personal. Yo sugeriría que una escuela de administración pública en América Latina se hiciera cargo de la responsabilidad primordial de estudiar las condiciones bajo las cuales puede lograrse la estabilidad política. Porque sin estabilidad política cualquier otra cosa se hace doblemente difícil o simplemente imposible.

Hemos considerado hasta ahora la cuestión de la naturaleza de la nación. ¿Es la nación algo con lo que toda la po-

blación se identifica? ¿o la idea de nación existe meramente en las mentes de grupos especiales? También planteamos la pregunta. ¿A quién pertenece este gobierno? Entre la aceptación universal del gobierno que pertenece a todo el pueblo o la existencia del sentimiento "éste es *su* gobierno", el gobierno adquiere la naturaleza de una imposición o de una amenaza o de algo que debe ser usurpado y arrebatado a quienes lo poseen en la actualidad, de manera que nos pertenezca a nosotros, y, finalmente, hemos echado una mirada a la manera en que esta situación toleraría el debate sobre la estabilidad política para llegar a la conclusión de que si no hay estabilidad política, la idea de la división del poder es un sueño irrealizable. Hemos también sugerido que las amenazas constantes al ejecutivo conducen a una forma de gobierno personal y alimentan la tradicional predilección a la centralización. Esta situación tiene además otra consecuencia inevitable. Si la virtud principal al servicio del gobierno es la lealtad personal al jefe del Estado, ésta se sitúa por encima de la integridad, de la eficiencia o del interés público.

Hay dos puntos adicionales que necesitan ser considerados para ayudar a explicar la persistencia tanto de la inestabilidad política como de la centralización administrativa. Una de las razones por las cuales el presidente tiene que atender a todos los asuntos, es que tiene en las manos el control de la bolsa de la nación. El gobierno central recibe la mayor parte del ingreso originado por los impuestos, dejando a los estados, provincias, ciudades y demás poblaciones sólo una pequeña parte. La proporción, en algunos casos, es del 80 % para el gobierno central y el 20 % restante tiene que ser dividido entre las demás entidades políticas. Los alcaldes de los pueblos y de las ciudades, los gobernadores de los estados y de las provincias tienen que estar con el sombrero en la mano si quieren dinero, incluso para las cosas más esenciales. Y no es extraño que el alcalde de una ciudad diga que vio al presidente "y consiguió" que la diera doscientos cincuenta mil pesos, o que un líder laborista diga algo por el estilo. No hay nadie más a quien recurrir y nadie podrá o querrá dar el dinero.

Los resultados son obvios, el presidente es más poderoso, el gobierno más personal, el alcalde y el líder laboral están más agradecidos y son más obsequiosos. Pero por esta misma razón, las causas de descontento están más difundidas, hay siempre muchos individuos insatisfechos ya sea porque no tienen acceso al jefe del ejecutivo o porque reciben menos de lo que ellos creen merecer.

Si el gobierno central es el principal recolector de impuestos y el presidente el primer distribuidor de los fondos del gobierno, la posibilidad de una revolución en su contra está latente. No puede satisfacer a todos. Pero si no se siente seguro porque carece de absoluta legitimidad, no puede confiar a ningún otro ni la administración de fondos del gobierno ni el atender las quejas que el pueblo lleva ante el gobierno ni ocuparse de asuntos fuera de lo rutinario. Cuando el general Benavides fue dictador de Perú, quise hacer un viaje a través de las montañas para visitar las aldeas indígenas. No podía ir solo, la policía estaba de hecho recorriendo el país y hubiera hecho tal viaje imposible. El director de asuntos indígenas, a quien persuadí de que me acompañara, no podía hacerlo sin conseguir primero permiso del ministro de Agricultura. El ministro de Agricultura no podía dar el permiso sin consultar con el presidente. El presidente no lo permitiría a menos que yo permaneciera en Lima diez días más, de modo que pudiera presenciar un desfile militar que iba a efectuarse en su honor, después podría efectuar mi viaje en compañía del director de Asuntos Indígenas, lo cual sería anunciado diariamente por la radio nacional como un evento de importancia. Era usual en la política dar la impresión de que algo significativo iba a pasar porque un profesor extranjero estaba viajando a través del país. La muralla política toma diversas formas.

Si la concentración de las finanzas en el gobierno central conduce a la inseguridad política lo mismo ocurre con la milicia, la cual, en la América Latina, no tiene una función profesional verdadera. Las fuerzas armadas no tienen militarmente razón alguna de existir. No hay la menor posibilidad de que Venezuela emprenda una guerra contra Co-

lombia, o Colombia contra el Ecuador. Solamente entre el Perú y el Ecuador impera una situación que podría conducir al empleo de las armas. Por otra parte, la América del Sur es uno de los continentes más pacíficos del mundo y es posible que así permanezca. Los días en que la Argentina podría haber ido a la guerra para unificar la parte sur de América del Sur pertenecen al pasado, así como la posibilidad de una guerra entre la Argentina y el Brasil. Lo mismo puede decirse de México. Los Estados Unidos no van a atacar a México, ni México va a atacar a los Estados Unidos o a Guatemala. Únicamente en la América Central es posible imaginar una invasión militar por parte de algún país vecino, y aún allí la amenaza no parece inminente ni la guerra probable. No hay en la memoria de la América Latina guerras entre vecinos, como las de Francia y Alemania o Polonia y Rusia; carece de medios y de gentes habituadas a la conquista, la invasión, la derrota o la victoria. Los ejércitos latinoamericanos llenan solamente una función de servicio policial. Están entrenados para defender a una nación que no está en peligro, son una fuerza institucionalizada sin propósito determinado: ahí radica la dificultad del asunto. No están disciplinados por ninguna amenaza presente de lucha a muerte para salvar a la nación y sin esa razón de ser todos los cañones, tanques y aviones son inútiles implementos mecánicos destinados a herrumbrarse. Sin ningún peligro real que amenace a la vida y al individuo, sin la expectativa de muerte en la batalla o esperanza de gloria, los uniformes, medallas, galones de oro y estrellas de plata no tienen significación alguna y, a pesar de las muchas marchas y contramarchas, el papel del soldado carece de significación. Por lo tanto, la milicia no puede defender a la nación porque no hay enemigos visibles, entonces al menos puede guiarla. El ejército adopta el papel de protector, asesor y manipulador. El presidente se encuentra dominado por las fuerzas armadas a las que él, nominalmente, manda. Ningún gobierno tiene la seguridad de sobrevivir si su milicia reprueba lo que se hace o deja de hacer, y ningún jefe del ejecutivo puede estar seguro de con-

tar con la lealtad absoluta de las fuerzas armadas, de cuya voluntad depende.

El papel del ejército ha sido pervertido. De defensor de la nación contra una amenaza de invasión enemiga, se ha convertido en la potencia principal o en el enemigo real del gobierno. La inseguridad política se ha institucionalizado ahora. La gloria que el militar no puede ganar en la guerra, pretende alcanzarla forzando al gobierno civil a plegarse a los dictados de sus generales y coroneles. En la práctica los gobiernos presentes viven del sufragio de sus propias fuerzas armadas y cuando los partidos políticos o agrupaciones, no se toleran unos a otros, el ejército convierte la política en un apéndice de rivalidades de cuartel. La persistente crisis de la Argentina es una buena ilustración tanto de la inestabilidad como de una nación atrapada entre las manos de un ejército que ha perdido su razón de ser. Estas son, no obstante, sólo algunas de las condiciones que influyen en el ambiente dentro del que se mueve la administración pública. Hay otras de igual importancia frente al proyecto de buena administración, aun cuando de menor significación política. La primera de éstas es la constante peregrinación de empleo en empleo y de ministerio en ministerio. Quizá la mejor forma para demostrar este hecho sea una experiencia personal. Hace algunos años le pregunté a un amigo mío en México, ahora un personaje muy conocido. "¿Dónde estará la próxima vez que yo venga a México? Cada vez que visito este país, usted está en un lugar diferente. Una vez usted estaba dirigiendo la dirección de tierras en la Oficina del Censo, después en la administración de ferrocarriles, luego en la dirección de impuestos de la Tesorería, posteriormente oficial mayor del ministerio de Educación. ¿Dónde va a estar pues cuando yo regrese?" Habíamos estado caminando. Se detuvo y dijo seriamente "Estaré en el gabinete o en la cárcel, y una u otra cosa será completamente accidental". Hacer la ronda de ministerios es una rutina normal para cualquier burócrata en más de un país. Esto puede tener sus ventajas como proyecto educativo a pesar de salir más bien caro. Difícilmente puede ser recomendado en nombre de la eficiencia adminis-

trativa. Este fenómeno tiene varias explicaciones, pero en cierta forma se encadena a la inestabilidad y a los cambios continuos en el gabinete. El presidente, en su lucha para lograr la estabilidad política, se esfuerza en buscar nuevos apoyos en cada crisis o amenaza de crisis. Remueve el gabinete: un nuevo ministro trae su propio bando de leales seguidores, porque el ministro como el presidente depende de la lealtad absoluta. Yo he visto cómo cuando el ministro de Agricultura pasa a Relaciones Exteriores, todos los empleados —en un caso hasta el portero— se van con él. La gran familia, el compadre, el compañero de escuela, quien quiera que convenga con este tipo de asociación, cuadrilla o clan burocrático, viajan juntos y donde va uno, van los otros. Si uno de ellos llega a ministro, todos los demás gozan de su cargo, sí, como ocurre a menudo, el nombramiento del ministro termina de manera más bien inesperada y a algún otro miembro de este grupo especial de servidores públicos le es encomendado algún cargo público de importancia, entonces todos ellos lo siguen, incluyendo a aquel que fue primero miembro del gabinete. El grupo se las arreglará en forma de encontrar empleo para cada uno y sobrevivir dentro de la fluctuante administración siempre que el mismo partido permanezca en el mando. Si se altera la situación del partido, entonces el gobierno ya no es por más tiempo nuestro y otra camarilla llenará los puestos y girará de uno a otro ministerio. El partido político que se lleva bien con el gobierno consiste en un líder principal y un número de líderes menores cada uno con sus propios seguidores. Sus seguidores representan a la familia y a la región y satisfacen las tradiciones especiales que colocan a este grupo en este partido y les aseguran su papel en el gobierno. Se mueven realmente como grupo y no necesariamente como individuos. Bajo tales circunstancias, la lealtad y la amistad se prefieren a la eficiencia, al entrenamiento y al servicio público.

En un medio de inestabilidad política donde el gobierno personal es inevitable, este es el resultado natural, y esperar algo diferente es prepararse para una triste desilusión. Esto, no obstante, es sólo un aspecto del problema. El otro

es la familia la que incluye no únicamente el reconocido parentesco sanguíneo, sino también sus compadres y amigos. Los intereses de la familia tienen precedencia por encima del interés público, o si se prefiere, son idénticos. Sería inconcebible dejar a un pariente necesitado sin empleo. La familia es la fuente y la base de la estabilidad social. Es la única relación humana verdadera en un mundo inestable. Cuando el gobierno se ha perdido, cuando el empleo actual se acaba, cuando hay peligro y la propia vida es incierta, la familia, los que dependen y los que se asocian a ella son el único baluarte cierto, la única defensa verdadera. En una sociedad autoritaria, regida por pequeños clanes familiares estrechamente ligados, todo esto es inevitable. Se requiere un medio industrial con infinitos caminos abiertos para las carreras individuales para que los miembros de la familia pierdan la interdependencia que los liga. Puede discutirse el que este tipo de medio sea un prerrequisito para una administración pública satisfactoria con un sistema digno. En un medio donde el servicio público es puramente honorífico y va acompañado por un prestigio social que tiene más importancia que un ingreso real, la alternativa que se ofrece a un medio industrial de clase media diversificada, donde el reclutamiento se hace basado en un sistema de méritos reales, es la de poderosas familias gobernantes, con una larga tradición en dicho servicio público.

Bajo tales condiciones el servicio civil con honor y honestidad es sólo una posibilidad. El servicio público se convierte en conspicuo galardón. Pero en una sociedad autoritaria, con una aristocracia poseedora de tierras improductivas, donde el empleo público es casi la única fuente de entradas constantes y donde el empleo de gobierno es una prerrogativa, privilegio y esperanza para los miembros del partido triunfador, allí la familia asume la vigilancia del servicio civil. Extranjeros e hipócritas pueden llamar a esto nepotismo o como quieran, pero para las personas involucradas es la condición esencial del gobierno, bueno o malo, porque, de hecho, bajo esas circunstancias, no puede ser otra cosa. Resulta interesante estudiar lo que el gobierno debiera ser o puede

ser en el futuro. Por el momento sólo puede funcionar si hay entre los gobernantes esa clase de confianza que les proporciona la sensación de ser absolutamente leales y de confianza el uno para el otro, siendo en efecto miembros de una familia política, en gran medida, personal.

Estas consideraciones hacen que las nociones abstractas de administración pública científica, sean más bien una meta distante. Pero me parece que uno debe empezar por afrontar la realidad y ver entonces lo que se puede construir sobre ella. Y la realidad es aún más compleja, más difícil de tratar y desenredar, de lo que parece por lo dicho hasta aquí.

Los miembros menores de la burocracia están tan pobremente pagados que requieren de más de un empleo a la vez para cubrir sus crecientes necesidades. Se acepta que un profesor universitario deberá tener fuentes adicionales de ingreso. El profesor puede ejercer la abogacía o la medicina, ser contador, ingeniero civil o tener algún puesto en el gobierno. No es la mayoría de casos un profesor de tiempo completo. Los casos de profesor de tiempo completo no son abundantes. El problema de la universidad se complica al depender de profesores de tiempo incompleto y se dará por satisfecha el día que pueda mantener un cuerpo de profesores bien pagado. Algo parecido, sólo que en peores condiciones ocurre con los cargos públicos. Muchos empleados tienen que buscar dos y tres trabajos, y algunas veces más, para ganar lo suficiente con que hacer frente a sus gastos. Van durante el día de un empleo en un ministerio a un empleo en otro, luego se precipitan a dar una clase en alguna escuela, y después regresan a su empleo de gobierno o a alguna empresa privada. Estas condiciones prevalecen en muchos lugares para el empleado de gobierno. Cómo mejorarlas es un verdadero problema. Obviamente, mejor sueldo, mayor seguridad en el empleo, mejor entrenamiento profesional y dignidad en el servicio serían una ayuda. No estoy seguro de si esto sería suficiente para cambiar la pauta. Probablemente existe un factor de camaradería personal en la mayoría de estos casos, donde especialmente el empleo no es sólo un favor recibido, sino un favor dado y quizá también un asunto de prestigio e

incluso probablemente un elemento de expectativa social. Puede ser algo como un deseo de tener muchos cargos, estar comprometido en diferentes clases de actividades, tener contactos y amigos en diversos lugares. No estoy seguro de que eliminando esta múltiple actuación mejore necesariamente la sociedad o los servicios gubernamentales se perfeccionen. La concentración dentro de un estrecho empleo burocrático durante toda la vida, puede que no sea un valor que deba estimularse con demasiado entusiasmo.

Esto me lleva al último y más difícil punto, o sea, a la mordida como se le llama en México, o al soborno, como se llama en los Estados Unidos. Éste es un penoso asunto de larga y universalmente conocida historia. Fue ampliamente practicado en Inglaterra y hasta Lord Francis Bacon se vio en dificultades por aceptar o solicitar abundantes y numerosas propinas. Los cargos públicos eran vendidos y heredados en Inglaterra durante el siglo xviii, como lo fueron en España e Hispanoamérica; en los Estados Unidos el soborno se practicó en gran escala, en diversos períodos, en lo que concierne al gobierno federal. Tuvimos algunos escándalos desagradables durante la administración Harding, involucrando por lo menos a un miembro del gabinete, el cual fue a dar a la cárcel. La situación ha mejorado probablemente en el gobierno federal y quizá también en los gobiernos de los Estados. Recuerdo un escándalo, hace algunos años, cuando un gobernador de Colorado fue encarcelado por malversación de los fondos en su cargo. En las ciudades hemos tenido y continuaremos teniendo repetidos escándalos de diversa índole. Y quien quiera que lea la prensa americana con atención recordará investigaciones sobre abusos de confianza pública para provecho personal, como un fenómeno que se repite con frecuencia. Hay un privilegio, salvo a este respecto, en los Estados Unidos. Las personas pueden ser y son enviadas a presidio si les son probados los cargos de soborno en su contra. Con todos nuestros defectos es un hecho alentador. Los empleados deshonestos pueden ser y serán castigados si se les encuentra y prueba su culpabilidad ante un jurado. Eso no significa que todos los servidores

públicos sean honestos, pero sí que hay un recurso legal en las cortes, en la investigación pública, en los periódicos, en las próximas elecciones. Total, la administración es relativamente honrada y se ha ido mejorando. Cuando uno piensa que en el proceso electoral se han absorbido más de 50 millones de inmigrantes en los últimos cien años, se ve lo asombroso que fue esto, porque fue muy fácil para la maquinaria política usar al inmigrante para mantener políticos corrompidos en sus puestos. Pero la ley se ha hecho efectiva en cuanto a mantener la honestidad de la administración pública.

No creo que esto pueda decirse lo mismo de Latinoamérica, hay algunos países donde la falta de honradez en el cargo público es prácticamente desconocida y otros donde raramente se conoce. Pero el caso de Cuba desde la Independencia es notorio: la corrupción de los gobiernos de Grau San Martín y Prío Socarrás, por no hablar del de Batista, donde los miembros del gabinete, se dice, sacaron millones fuera del país en maletines de mano y compraron hoteles en Miami, es de sobra conocida. Las historias que todos conocemos acerca de la administración en tiempos de Perón, Rojas Pinilla y Pérez Jiménez son otras tantas ilustraciones de lo que veníamos diciendo. Si se fuera a creer al pie de la letra cuanto se dice, debería pensarse que el peculado de fondos públicos, en algunos países, está muy cerca de generalizarse hasta en los más insignificantes empleos públicos. Hablando una vez, precisamente sobre este asunto, al presidente de una de las Repúblicas de la América Latina, ambos estuvimos de acuerdo sobre su existencia y amplio predominio la pregunta era, qué podría hacerse al respecto.

El presidente me dio la siguiente explicación: "Todos los que trabajan para el gobierno saben que si pierden el empleo, pasará mucho tiempo antes de que consigan otro. Así aprovechan la oportunidad, si yo los destituyera a todos, los recién llegados se sentirían aún menos seguros y pecuñarían todavía más. Así, lo único que puedo hacer es pedirles, *"que roben con conciencia"*. Son escasas las investigaciones públicas por soborno en América Latina. Se puede mencio-

nar el caso de Rojas Pinilla después de que fuera derrocado en circunstancias más bien especiales y en el Ecuador un escándalo reciente fue expuesto ante el Congreso. Total, el tema no se lleva ante los tribunales. Todos saben sobre el asunto, comentan lo que sucede, pero nadie exige la práctica legal a través de la legislatura o el poder judicial. La respuesta, yo pienso, yace en el hecho de que el presidente gobierna solamente con el apoyo de sus amigos y no puede correr el riesgo de enajenar a sus propios amigos o aún miembros de su propia familia, ya que su poder descansa en su lealtad, son los miembros de su partido.

Estas reflexiones sobre el peculado dentro de los cargos públicos son insuficientes. Debería recordarse lo que ha sido dicho antes como parte del medio en el cual ocurre y agregar al menos un detalle que no ha sido discutido: la protección ineficaz de las leyes civil y criminal. No es que las leyes sean inadecuadas pero la maquinaria legal funciona más bien con una inclinación a favor de los amigos y miembros del gobierno. Éste es un asunto difícil de tratar, especialmente para un forastero, pero es algo sabido y ampliamente reconocido. Son ejemplos notorios los de corrupción de la ley bajo Trujillo, Batista, Perón, Pérez Jiménez, Rojas Pinilla, etc. Esos fueron casos en los que obviamente la ley se inclinó a favor de los amigos y sostenedores del régimen. Pero la ley está con aquellos en el poder y sus amigos también en algunos países con regímenes "democráticos". La policía no es siempre un instrumento imparcial de la justicia. Con cierta frecuencia, se identifica como parte de una operación gubernamental general equipada para proteger a los favoritos, a los seleccionados, a los que están en el poder, a sus familiares y a sus amigos.

Indudablemente, éste es un juicio demasiado severo cuando se aplica a toda América Latina. Lo mejor que puedo hacer es preguntar a cada lector latinoamericano que pese estas declamaciones con lo que ha visto, oído y experimentado, y las califique después de falsas, exageradas o como una información equivocada. Yo creo que puedo adivinar en qué sentido se orientarían la mayoría de las opiniones.

Estamos de nuevo en donde empezamos: en cómo legitimar a un gobierno sin que dependa de la lealtad personal, en cómo crear un partido político que no controle al ejecutivo, un partido que lo nombre y elija pero que igual podría haber escogido a otro hombre; en cómo elegir a un hombre para un período dado y entonces capacitarlo para transferir el poder ejecutivo a otro hombre y lograrlo legal y pacíficamente. En cómo, de hecho, desarrollar un sistema de partido político efectivo e independiente. Sin esta clase de cambios, el gobierno debe y permanecerá concentrado en la persona que pueda elegirse por sí misma y que será el principal administrador. Mientras no cambie esta situación, ninguna división del poder, en ejecutivo, legislativo y judicial, puede efectuarse y sin una fuerza independiente de investigación legislativa y una fuerza igualmente independiente de revisión judicial, será más difícil llevar a cabo un servicio público honesto y eficiente. Y por el mismo camino, la aplicación imparcial de la ley y la justicia tendrá que esperar a un gobierno que descansa sobre la conciencia general y se mantenga alejado del temor de una rebelión inminente.