
LA NATURALEZA POLITICA DE LAS DECISIONES
PRESUPUESTARIAS

Por Miguel A. RIVERA RIOS*

UNA de las definiciones sobre el proceso presupuestario más completas y abarcadoras que he tenido oportunidad de examinar, es la que no hace mucho tiempo nos ofreció James W. Martin y que dice como sigue:

[El proceso presupuestario] es, en su estado de madurez, una serie de pasos unificados, tomados para implementar los objetivos de un gobierno. Supone el desarrollo de un programa de trabajo documentado... el eslabonamiento cuidadoso de ese programa con un programa financiero formal y abarcador, todo llevado a cabo a través de un ordenamiento administrativo que contenga una trayectoria definida.¹

La noción de que los objetivos fundamentales de un gobierno son, por su propia naturaleza, de carácter político, es de aceptación general. Al identificarse el proceso presupuestario con los objetivos de un gobierno, como en la definición anterior, se está aceptando por inferencia el carácter político del proceso.

Dos premisas, a mi juicio, deben examinarse en apoyo de la anterior aseveración sobre el carácter político del presupuesto:

1. La actividad pública o gestión gubernamental, está orientada hacia objetivos sociales comunes, los cuales —en contraste con las actividades del sector privado— no se miden en términos de lucro económico. Es decir, las decisiones fundamentales no están basadas en las probabilidades de ganancia monetaria, sino en las aspiraciones de cristalizar el conjunto de valores por los que vive la sociedad. En los

* Instructor, Escuela de Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales y Ayudante del Decano de Estudios, Universidad de Puerto Rico.

¹ James W. Martin, "An Economic Criterion for State and City Budget Making", *Public Administration Review*, March 1964.

países democráticos, estas aspiraciones normalmente aparecen expresadas en las constituciones y en las leyes fundamentales, en los programas de los partidos, en la política pública expresa y en los proyectos del gobierno electo en funciones. A esta orientación se ha referido Gerhard Colm denominándola "principio presupuestario".²

2. La dicotomía *Política vs. Administración*, que defendían algunos autores a principios del presente siglo, es una tesis que no se sostiene ante los hechos y que no refleja la realidad sobre el quehacer en la cosa pública.

En apoyo de la primera premisa, debemos recordar, con ánimo de comparación, la relación *quid pro quo* entre los factores de producción y los precios, característica de la economía de mercado. Uno individualmente recibe de la empresa privada aquello por lo que paga.³ Y el pago normalmente envuelve una ganancia contable para la empresa. La mayor o menor probabilidad de obtener tal ganancia es lo que determinará si han de producirse determinados bienes y servicios.

No ocurre así con los bienes y servicios que emanan del sector público y que son aprovechados por los ciudadanos. No existe aquí por lo general, una correspondencia entre lo que el ciudadano contribuye o paga y lo que recibe del gobierno. Unos individuos contribuyen más que otros por recibir los mismos bienes y servicios. Determinados servicios se prestarán no importa si se ha de recibir por ellos un precio adecuado o no. Se prestarán aquellos servicios que son social y políticamente factibles y aceptables.

En apoyo de la premisa segunda, de que la dicotomía *Política vs. Administración* es insostenible ante la realidad de los hechos, recordaremos, la noción bendecida por no pocos tratadistas de principios de siglo, de que la legislatura determina y orienta los procesos de gobierno, o sea, que establece la política pública, y que al ejecutivo, como en un compartimiento separado, toca ejecutarla y nada más. Tal contención, de ser una realidad operante, podría significar al menos que el proceso presupuestario y las determinaciones que lo rigieran podrían conservarse aisladas del germen de la política y en exclusiva comunión con los principios económicos y financieros. Dicho de otro modo, implicaría que su grado de perfección y de eficiencia podría medirse contra un modelo escogido de economía aplicada.

Sabemos hoy, sin embargo, que el administrador o el ejecutivo también establece política pública, ya sea al interpretar el sentir o la intención legislativa, o al producir criterios o métodos de trabajo para

² Jesse Burkhead, *Government Budgeting*, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1956, p. 34.

³ *Ibid.*, p. 32.

instrumentar una disposición legislativa. La discreción que le dan ejecutivo las asignaciones englobadas, las soluciones que el administrador mediante el "expertise" le sugiere al legislador en los "proyectos de administración", la elaboración de reglamentos que tienen fuerza de ley, y otras, son ocasiones que tiene el ejecutivo para establecer política pública.

En el descargo de sus funciones, el administrador lo mismo que los legisladores, se ve asediado por múltiples presiones, a las cuales no puede permanecer completamente insensible, no pocas veces por puro instinto de conservación. Recientemente, Ben H. Bagdikian escribió en el *New York Times* que, fuera de Washington, el cabildeo es algo que suena a cosa inmoral, pero que en la capital federal el "lobbying" es una función completamente legítima y honorable, ejercida por prominentes profesionales, muchos de ellos miembros de destacados bufetes del país.⁴ El cabildeo se ejercita lo mismo en los alrededores del capitolio nacional que en las oficinas de la rama ejecutiva. Y según se cabildea o se intenta influir en el ánimo de los que tienen la responsabilidad de aprobar las leyes, por causas legítimas y meritorias, también para causas no muy meritorias se utilizan instrumentos tan persuasivos con algunos hombres, como el vino, las mujeres y el dinero.

Podemos ahondar en el carácter político implícito en el proceso presupuestario examinando los alcances de los que Burkhead ha señalado como los dos problemas omnipresentes de dicho proceso: 1) el tamaño del sector público, es decir la determinación en cualquier momento si una actividad dada debe ser llevada a cabo o no por el gobierno, y 2) la distribución de los recursos, esto es, si tal o cual actividad gubernamental debe expandirse o reducirse.⁵

Con respecto al primero de los dos puntos señalados, podrán recordarse las doctrinas propulsadas por Adam Smith en su famosa obra *The Wealth of Nations*. Su contención era que los fondos del gobierno podrían ser legítimamente usados para un número limitado de asuntos, tales como la defensa, la administración de la justicia, para mantener la dignidad de la soberanía, etc. Pero el uso de los dineros públicos para otros asuntos como, por ejemplo, empresas manejadas por el gobierno, era injustificado. Las ideas de Herbert Spencer (a quien realmente pertenece—se dice—la ingeniosidad de "la supervivencia del más apto", y no a Darwin)⁶ y de Thoreau ("El

⁴ Ben H. Bagdikian, "Safari into Washington's Netherworld", *The New York Times Magazine*, January 19, 1964.

⁵ Burkhead, *op. cit.*, pp. 38-40.

⁶ Se le atribuye a Spencer en su obra *Social Statics* (1851). Véase a William Ebenstein, *Great Political Thinkers*. Holt, Rinehart and Winston, New York, Third Edition, 1964, p. 624.

mejor gobierno es el que menos gobierna")⁷ complementan la noción implícita en las doctrinas de *laissez-faire* de que el individuo mejor que nadie puede buscarse su propio bienestar y que el gobierno no debe intervenir. Pero el *laissez-faire*, dentro del marco de la revolución industrial, derrota su propio propósito. En Estados Unidos el éxodo hacia la ciudad de la población campesina y de los inmigrantes que se apiñan luego en arrabales, trae consigo problemas de salud y de orden público a los cuales el gobierno no puede permanecer insensible. A medida que los pequeños talleres se convierten en grandes fábricas, se extiende la explotación del obrero y se producen sangrientas huelgas que requieren la intervención del Estado.⁸ El crecimiento económico del país exige paulatinamente legislación o reglamentación sobre el comercio interestatal, sobre carteles financieros en previsión o restricción de los monopolios, y sobre muchas otras áreas, encaminadas a mantener la corrección de las transacciones financieras y proteger al ciudadano.

Tanto en Europa como luego en los Estados Unidos, la doctrina de *laissez-faire* se fue abandonando como Norte de la política pública, creando un vacío en la teoría de la economía política. El marginalismo, concepto elaborado al final del siglo XIX para explicar el comportamiento del consumidor y del mercado en el sector privado, se intenta utilizar para llenar este vacío. Hasta el presente, aun este concepto recibe atención en los escritos sobre teoría económica, por lo que, guareciéndome en el buen juicio de un economista del prestigio de Jesse Burkhead, también señaló a Pigou como ejemplo representativo contemporáneo de este punto de vista. Pigou sostiene que para determinar cuán grande o hasta dónde debe llegar la intervención del gobierno a través de sus gastos, éstos deben "extenderse en todas direcciones hasta el punto en que la satisfacción obtenida del último chelín gastado sea igual que la satisfacción perdida [por el sector privado] con respecto al último chelín reclutado por el gobierno".⁹ Este es un ejemplo de marginalismo visto en términos del costo de oportunidad (recuérdese el ejemplo clásico de Robinson Crusoe: El costo de los peces es la casa que dejó de fabricar y que sacrificó como alternativa).

Pigou también ofrece el marginalismo como la respuesta al otro gran problema presupuestario — la distribución de los recursos. Señala: "Los gastos deben distribuirse entre barcos de guerra y ayuda

⁷ Henry D. Thoreau, "Civil Disobedience", *Selected Writings on Nature and Liberty*, Ed. Oscar Cargill, The Liberal Arts Press, Inc., New York, 1952, p. 10.

⁸ Nelson Manfred Blake, *A Short History of American Life*, McGraw-Hill, New York, 1952, pp. 180-188, 425-447, 469-489.

⁹ A. C. Pigou, *A Study in Public Finance*, MacMillan & Co., Ltd., London, 1951, p. 31. (Véase esta cita en Burkhead, *op. cit.*, p. 41).

a los necesitados de tal forma que el último chelín dedicado a cada una de estas actividades rinda el mismo grado de satisfacción..."¹⁰

Pero el marginalismo, como medio de resolver los dos problemas fundamentales señalados, tiene varias limitaciones. La comunidad no es un ente homogéneo y habrá, quizás, tanta diversidad —entre las distintas preferencias sobre qué cantidad y calidad de barcos de guerra o toneladas de trigo debe procurarse la nación— como personas haya en el país. No es posible adscribirle a las distintas alternativas de gasto un valor relativo, indicativo del beneficio social que ha de representar para la comunidad. Menos aún es posible determinar el punto en que "la satisfacción" obtenida de la última unidad de moneda sea igual que "la satisfacción" perdida con respecto a la última unidad de moneda expropiada por el gobierno. Al multiplicarse un Robinson Crusoe por millones, en un sistema económico como los que conocemos hoy, el costo de oportunidad pierde su contenido utilitario.

Téngase también en consideración que aun en la eventualidad de que fuera posible identificar el punto en que el beneficio social alcanzara un balance con la satisfacción perdida por los ciudadanos, tal cosa estaría en un equilibrio tan precario, desde el punto de vista de la aceptación de la autoridad por parte de los ciudadanos, que habría serias dudas de su utilidad como política pública.

En tercer lugar, recordemos que en el sector privado existen el mecanismo del mercado y el incentivo del lucro, que permiten a los individuos determinar hasta dónde pueden llegar en la inversión de sus recursos económicos y asimismo les proveen una guía para la distribución de los recursos de manera que les aporte un beneficio marginal, con base en el común denominador: el lucro. Pero en el sector público, la determinación de las satisfacciones a derivarse de las maneras alternativas en que el gobierno puede gastar las sumas de dinero disponibles, constituye una cuestión de ética y de moral que ninguna fórmula "objetiva" o "científica" de por sí es capaz de resolver. Y es una cuestión de ética y de moral que el líder de un pueblo no puede dejar en manos del economista ya que, hasta donde tengamos noticia, éste no ha podido superar "la imposibilidad lógica de derivar conclusiones políticas positivas de meras premisas de hecho".¹¹

El propio Pigou se encarga, algunos años después, de justificar —limitando el alcance de las mismas— las aseveraciones contenidas

¹⁰ *Ibid.*, p. 41.

¹¹ Gunnar Myrdal, *The Political Element in the Development of Economic Theory*, Harvard University Press, Cambridge, 1954, p. 18.

en su trabajo ya citado y en otro que tituló *La Economía del Bienestar*. Dice así:

En mi libro sobre *La Economía de Beneficencia* (The Economics of Welfare), me limité a los aspectos del bienestar relacionados con las circunstancias económicas; y yo entendía como bienestar económico las satisfacciones y las insatisfacciones derivadas de tales circunstancias. Para una comunidad, tales satisfacciones o insatisfacciones dependen, en parte, del montante de su ingreso real, en parte de la manera en que el mismo se distribuye entre los individuos, y en parte de forma en que dicho ingreso se distribuye a través del tiempo. Este enfoque aunque sea un enfoque estrecho, según sigo creyendo, es conveniente. Yo no veo ninguna razón para enmendarlo, y como un economista que soy, no estoy capacitado para ir más allá. Limitándome, por lo tanto, al campo económico, describo el Estado de Beneficencia (Welfare State) como uno que tiene como propósito promover la satisfacción económica de sus ciudadanos—ignorando, para los propósitos de este análisis, los posibles conflictos entre sus intereses y los de otras gentes—por medio de estimular la producción, mediante el mejoramiento de la distribución de los ingresos, combatiendo las fluctuaciones que tienden a ocurrir de tiempo en tiempo.

Concluye más adelante:

En resumen, ¿no ha de haber en algún punto una zona limitante, más allá de la cual las transferencias [a través de los impuestos, o mediante el expediente de influir en el tipo de producción, etc.] que se realizan con el propósito de mejorar la distribución, lo que ha de lograr es reducir la producción hasta un punto en que la suma total de satisfacción económica resultará disminuida en vez de aumentada? Sin duda, si la naturaleza humana cambiara y la mayor parte de la humanidad se interesase en el bienestar de los demás tanto como en sí mismos y en sus propios niños, [estando dispuestos a sacrificarse con menos ingresos], no habría el riesgo de que ocurriese tal reacción a dichas transferencias. Pero como son las cosas, "no somos ni niños ni dioses sino hombres en un mundo de hombres". No hay manera de escapar de esta realidad.

Y aquí llegamos a una de esas frustraciones con que a menudo se encuentran los economistas. Sabemos que debe haber una zona limitante en algún punto y hasta podemos describir una serie de circunstancias dentro de las cuales la misma debe estar localizada. Pero está más allá de nuestra capacidad determinar su demarcación en una ocasión dada, bajo cualesquiera circunstancias, y en cualquier país... [Las] genera-

lizaciones no nos indican dónde radica esa zona limitante; ni cuál ha de ser la reacción, sobre los niveles de producción, de determinadas tasas contributivas. La experimentación no ayuda porque, a diferencia del físico o del químico, no podemos llevar a cabo experimentos controlados y por lo tanto no podemos aislar los efectos de una influencia determinada de entre la multitud de otras que operan al mismo tiempo. Sólo podemos adivinar, y aunque la especulación de un economista probablemente ha de ser menos mala que la de otra gente, no hay ninguna garantía a pesar de eso, de que no haya de ser bien mala".¹²

Tan subjetivo resulta ser el camino por el cual el gobierno resuelve en última instancia los problemas relativos al tamaño del sector público y a la distribución de los recursos, que la efectividad de sus operaciones está por lo general condicionada por factores tales como:

1. La actitud de las personas y grupos a quienes sirven los programas;
2. El éxito relativo que logren los programas gubernamentales en mejorar las condiciones materiales de tales personas y grupos;
3. La actitud de personas y grupos que no se afectan por los programas, pero que tienen influencia, y
4. La actitud de personas y grupos a quienes los programas afectan adversamente.¹³

Puede concluirse, pues, que las decisiones sobre la distribución de los recursos y, cuando menos, la orientación respecto a los límites que han de observar los cuadros de mando sobre el tamaño del sector público, surgen de un entrelazo en el que participan el administrador, el legislador y el ciudadano, este último utilizando diferentes sombreros, según se manifiesta en las susodichas personas o grupos de personas.

Si enfocamos el problema desde el punto de vista filosófico y

¹² "Pigou," en *Great Political Thinkers*, William Ebenstein, Third Edition, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1964, pp. 837 y 842. Traducción al español y subrayados son del autor. El punto de vista de Pigou con respecto a las probabilidades de la experimentación es bastante pesimista. Ahora mismo los Estados Unidos se encuentran experimentando, hasta la fecha con éxito, con respecto a este mismo punto. Según las estadísticas preliminares que se han dado a la publicidad, la reducción de \$12 billones en impuestos durante 1964 ha resultado en un aumento en el consumo en la nación, de \$40 billones, en un aumento de un millón y medio de nuevos empleos, y en general en uno de los mejores años de toda la historia. Los Estados Unidos han expresado el propósito de seguir experimentando en esta misma línea de acción. Véase: "When Will It be Safe to Balance the Budget," Edwin L. Dale, *The New York Times Magazine*, enero 25 de 1965.

¹³ Burkhead, *op. cit.*, p. 37.

sociológico, veremos que los esfuerzos realizados en estos campos, orientados hacia la determinación del beneficio social o el costo social, también se han enfrentado a escollos hasta ahora insalvables. David G. Smith, al analizar en un trabajo reciente las teorías de grupo del proceso político, señala que "el público" o "el interés público"—un cliché favorito de los gobiernos—es una abstracción, y añade:

"La opinión no desciende de una mente a otra mente, del filósofo al agricultor o al obrero, como suponían frecuentemente los teorizantes políticos". Sobre el mismo asunto, Smith hace referencia a John Dewey, quien en 1927 (*The Public and Its Problems*) sostenía que no hay un público sino un "universo" de públicos.¹⁴

Señala además Smith, que el pragmatismo y la teoría de grupos explican las actividades que normalmente se conocen como "la formación de la política pública" en términos similares. Describe la secuencia más o menos como sigue:

La gente describe cuáles son sus problemas en el proceso de gobierno y de la actividad política, lo cual genera opiniones o "públicos" de variada intensidad y diferentes grados de cristalización, dependiendo de su ascendencia y de su organización. El gobierno responde entonces, no a una omnipresencia filosófica (brooding omnipresence) o a unos hechos que existen "allá arriba", sino a los hechos y a los deseos que efectivamente traigan los ciudadanos a la atención del legislador o del administrador.¹⁵

Por unos instantes podríamos albergar la ilusión de que la interacción y la dinámica de grupos—instrumentos de la teoría de grupos—constituyen las respuestas a los dos problemas fundamentales que estamos examinando. Pero una de las conclusiones del propio Smith es que hay muchas actividades del hombre y del gobierno en el proceso político, que las teorías de grupo de la ciencia política no pueden explicar—y menos pronosticar, podríamos añadir. Cuando los "hechos" juegan un papel importante, cuando los "derechos" o el "debido proceso de ley" se ven amenazados, o cuando el liderazgo se manifiesta activamente, las teorías de grupo explican muy poco. Y gráficamente describe el proceso de gobernar al identificarlo con el discernimiento entre el consenso y el acuerdo político, y la naturaleza "objetiva" del problema.¹⁶ Ello implica que en ocasiones no importa lo que señalen los datos o los hechos en términos de tomar una acción sensata, o racional, u objetiva, la avenencia política, el "compromise", debe prevalecer. Este sexto sentido que capacita para

¹⁴ David G. Smith, "Pragmatism and the Group Theory of Politics," *The American Political Science Review*, Sept. 1964, p. 600.

¹⁵ *Ibid.*, p. 607.

¹⁶ *Ibid.*, p. 610.

descartar lo obvio cuando convenga, es lo que ha distinguido a algunos grandes hombres de estado.

Expuestos los anteriores planteamientos teóricos podemos percatarnos cómo se concretan en la práctica todos los factores mencionados y cómo influyen o moldean el cúmulo de decisiones públicas que pudiéramos llamar la política pública. En primer lugar consideremos los grupos de interés—más conocidos como grupos de presión. A nadie hoy día le es extraña la existencia de asociaciones de agricultores, de médicos, de maestros, de comerciantes y de múltiples otros sectores de la sociedad. Más o menos también estamos familiarizados con los métodos que utilizan para influenciar las decisiones de gobierno, los cuales van desde la sugerencia sutil y el intento de persuasión basado en datos "objetivos", hasta la coacción y la violencia. Las campañas de propaganda dirigidas a crear una "imagen" o a formar una opinión pública, las demostraciones de resistencia pasiva o de desobediencia civil, y las olas de terrorismo y violencia, son algunos de tales recursos. Ejemplos vivos, entre otros, lo son el cabildeo de la Asociación Médica Americana en el Congreso de los Estados Unidos (cuyo costo se calcula en más de un cuarto de millón de dólares anuales), las demostraciones públicas—en Inglaterra sobre la bomba atómica y las bases norteamericanas de submarinos nucleares; en Estados Unidos sobre los derechos civiles en el Sur—que retan la autoridad civil, y las tristemente conocidas olas de terrorismo de las llamadas Fuerzas de Liberación Nacional en Venezuela, todos encaminados a obligar a los gobiernos a tomar decisiones conforme a sus particulares puntos de vista.

Otro factor lo constituye la dinámica del liderazgo del administrador. Como dijimos antes, el administrador se ve sujeto a presiones políticas y con respecto a ellas se crece o se encoge en su puesto. Puede ser víctima de los grupos de presión o de los políticos o pueden éstos terminar siendo manipulados por el administrador. Raros son los puestos públicos de alto nivel cuyos incumbentes para sobrevivir no tengan que ser sensitivos a los vaivenes de la política y de la opinión pública.

Seríamos excesivamente ingenuos si no reconociéramos la influencia en la formulación de la política pública del tercer factor, los partidos políticos. En jurisdicciones democráticas y en otras que no lo son, partidos de acción religiosa, conservadores o liberales, de derecha o de izquierda, ejercen influencia y moldean la política pública. Algunos jefes de estado disfrutaban del poder y la autoridad que ejercen sobre su partido político; para otros, las exigencias y las reclamaciones del botín representan un purgatorio. Bastante se ha hablado de los frecuentes encuentros entre Eisenhower y los líderes del

Partido Republicano cuando aquél era Presidente de los Estados Unidos. El partido hostigó tanto a Eisenhower que éste pensó en la posibilidad de organizar un tercer partido y desheredar al GOP.¹⁷

Un cuarto factor lo constituye la influencia de valores culturales, las tradiciones y los credos y los dogmas religiosos. Quizás pueda ilustrar mejor el efecto de este factor a través de varios ejemplos:

1. En Puerto Rico ha existido por años una controversia, particularmente entre la iglesia católica y el gobierno, sobre una alegada participación del último en un programa de control de la natalidad mediante la esterilización de mujeres en los hospitales públicos y mediante la distribución de contraceptivos en las unidades de salud pública, como medio de combatir el problema de superpoblación y de pobreza. Probablemente reconociendo el arraigo en el pueblo puertorriqueño de las enseñanzas religiosas que no aprueban la contracepción, el gobierno no ha admitido plenamente su responsabilidad por tal programa frente a las acusaciones que de tiempo en tiempo las autoridades eclesiásticas le han hecho.

2. La influencia de la tradición y los valores culturales se manifiesta también en la insistencia de que se enseñe en el vernáculo, en el encarecimiento hecho en ocasiones a las cortes de justicia para que sólo se utilice el español en los procesos judiciales, y en las recurrentes advertencias de parte de varios sectores de opinión sobre los peligros de la americanización y de la consiguiente pérdida de la "identidad puertorriqueña".

3. Un tercer ejemplo puede apreciarse en el *issue* político motivado durante la campaña electoral de 1960 en los Estados Unidos, por la afiliación religiosa de John F. Kennedy, candidato entonces a la presidencia de la nación. Cuando el candidato presidencial se dio cuenta de que el revuelo político formado con su conocida afiliación católica estaba tomando visos de tormenta, decidió aceptar una invitación de la Gran Asociación Ministerial de Houston para enfrentar el *issue* religioso abierta y francamente. En la mañana del 12 de septiembre de 1960, en el Hotel Rice en Houston, Texas, frente a una nutrida audiencia, Kennedy habló:

"... Porque yo soy católico, y ningún católico ha sido jamás electo Presidente, los verdaderos problemas [*issues*] en esta campaña han sido oscurecidos—quizás deliberadamente, en algunos círculos menos responsables que éste. De manera, que aparentemente es ne-

¹⁷ Emmet John Hughes, *The Ordeal of Power*, Dell Publishing Co., Inc., New York, 1964. Véanse los relatos de algunas de las explosiones del Presidente frente a las exigencias del partido, en las páginas 26, 105-106, 131 y 169-170.

cesario que yo señale una vez más—no la clase de iglesia en que yo creo, porque eso solamente tiene importancia para mí, sino la clase de América en que yo creo.

"... Yo creo en una América... en donde ningún funcionario público solicite o acepte instrucciones sobre política pública ni del Papa, ni del Consejo Nacional de Iglesias, ni de ninguna otra fuente eclesiástica.

"... Esta es la clase de América en la cual yo creo. Y ésta representa la clase de presidencia en la cual yo creo—una gran posición que no pueda ser humillada haciéndola un instrumento de ningún grupo religioso, y que no pueda ser empañada mediante el secuestro de su incumbencia por los miembros de grupo religioso alguno".

Y contestó a una pregunta:

"Si mi iglesia intentara influenciarme en cualquier forma que fuera impropia o que afectara adversamente mi responsabilidad como servidor público, comprometido a defender la Constitución, les contestaría a ellos que tal cosa es impropia de su parte y que yo no la suscribiría y a la cual yo me opondría, y que tal cosa constituiría una interferencia con el sistema político americano. Estoy seguro de que no ocurriría tal intento de interferencia".¹⁸

El compromiso que hizo públicamente en aquel crucial momento lo llevó eventualmente a asumir un punto de vista sumamente rígido con respecto al proyecto de ley educativo que durante su presidencia sometió al Congreso, al declarar que cualquier tipo de ayuda federal a las escuelas parroquiales era inconstitucional. Se sabe que las relaciones de Kennedy con el Congreso respecto a la legislación más importante de su administración, no fueron de lo más feliz. Se ha dicho que ante la posición tan rígida adoptada por él, la influencia de las denominaciones religiosas—que no tendrían ninguna esperanza de beneficiarse del proyecto—se hizo sentir y logró que el Congreso "se le sentara encima" al mismo. El actual presidente Johnson, exento de aquella camisa de fuerza, ha logrado mucho más del Congreso—aprobandando éste la ley y proveyendo asignaciones—, sintiéndose libre para introducir una fórmula conciliatoria (a base de los llamados "shared services").

Un quinto factor lo constituye la estructura del sistema económico. En la práctica, los conceptos de *sistema económico* y *sistema político* se encuentran juntos, entrelazados, en fórmulas de gobierno que tienen sus particulares características derivadas de ambos conceptos. Así el comunismo, en la práctica, lo identificamos de un lado

¹⁸ Theodore H. White, *The Making of the President 1960*, Pocket Books Inc., Cardinal Edition, New York, 1961, pp. 311-313, Appendix C, pp. 468-469. (Traducción al español, de la cita, es del autor).

con la característica de índole política de una "dictadura de proletariado" y de otro lado con la característica de tipo económico de un monopolio de vida y hacienda en manos del estado. Aunque con razón podría argüirse que el sistema económico es expresión del sistema político y consecuencia de aquél, no es menos cierto que una vez establecido el sistema económico éste ha de afectar al primero. Sería inconcebible que alguien se atreviera hoy día en un país comunista a sugerir la observancia de un *laissez-faire* para bregar con algunos de los achaques de falta de iniciativa y de baja productividad de los obreros en las fábricas. Tampoco se le ocurriría seriamente a nadie en Puerto Rico sugerir el establecimiento del sistema de las comunas chinas para resolver la escasez de brazos y otros problemas de nuestra agricultura.

En fin, creo haber dejado establecido con todo lo anterior que puede defenderse la tesis de que el proceso presupuestario, en su sentido más amplio, es la transmutación de las decisiones políticas en programas de gobierno específicos. Con conciencia de esta verdad es que se ha señalado la importancia que tiene el ambiente político reinante, en países en proceso de desarrollo que desean modernizar sus sistemas de presupuesto. En un país en donde exista un estado de hostilidad entre la legislatura y el ejecutivo, los planes para modernizar el sistema de presupuesto pueden estancarse aun cuando haya muchas personas en ambas ramas que estén sinceramente convencidas de la necesidad —para el futuro económico del país— de tal modernización.¹⁹

No deseo terminar este trabajo sin llamar la atención hacia un nuevo factor, de consecuencias casi insospechadas hasta muy recientemente, cuyos efectos se habrán de dejar sentir, quizás en forma crítica, en la formulación de la política pública de los Estados Unidos. Se presagian crisis políticas de carácter nacional, no debido a diferencias ideológicas, sino debido a las determinaciones políticas a que paulatinamente han de empujar al gobierno los desarrollos tecnológicos.²⁰

Según los expertos que estudian los posibles efectos del automatismo en los niveles de empleo, uno de los mayores disloques atribuibles al desarrollo de la tecnología es el rápido desplazamiento del conocimiento, o dicho de otro modo, la obsolescencia galopante. Según estudios realizados, se estima que el obrero típico deberá anticipar durante su vida útil por lo menos media docena de nuevos em-

¹⁹ Agency for International Development, *Modernizing Government Budget Administration*, Public Administration Service, Chicago, 1962, pp. 26-29.

²⁰ Edward T. Chase, "Politics and Technology," *The Yale Review*, Spring 1963, pp. 321-339.

pleos en nuevas industrias.²¹ Esta situación plantea un problema de gran envergadura: el readiestramiento recurrente de grandes contingentes de ciudadanos. En una sociedad libre, con un gobierno constitucional, con un sector industrial privado dinámico e independiente, con partidos políticos que representan una fuerza viva, con ciudadanos conscientes de su libertad individual y de sus derechos, ¿de quién debe ser la responsabilidad de afrontar la ineludible necesidad de resolver los problemas de un desplazamiento masivo y vertiginoso de la fuerza obrera del país y de la consecuente necesidad de readiestramiento de esa fuerza obrera? ¿Del gobierno nacional? ¿De los gobiernos estatales o locales? ¿De la industria privada? Las posibles soluciones a estas interrogantes también plantean el problema mayor de la libertad individual, ya que el asunto de oportunidad de empleo —por la necesidad de readiestramiento, en masa y recurrente— tendrá que ser planeado, no dejado al azar. La entidad que asuma esta responsabilidad, no el individuo, tendrá que determinar qué adiestramiento recibirá éste, basada tal decisión en la necesidad de recurso humano prevista y en las potencialidades que cada individuo posea.

Mucho se teme que dicha responsabilidad tenga que ser asumida por el gobierno y que por fuerza éste tenga que volverse cada vez más centralizado. Hay quien ante esta posibilidad ha señalado hacia la planificación central, de carácter nacional, "para simplificar, para racionalizar, para proveer un juego estable de alternativas dentro de las cuales el individuo esté más libre de actuar con seguridad y de poder escoger".²²

Otras preguntas no menos relevantes pueden plantearse: Cuando el desempleo causado por la tecnología, combinado con los avances de la medicina, produzca enormes contingentes de "retirados", ¿cómo se ha de financiar, en una sociedad industrial de asalariados, la gran necesidad de servicios médicos para estos contingentes? ¿Qué revuelos políticos no han de tener lugar si el gobierno decide rescatar, por ejemplo, la moribunda industria de textiles, proveyéndole el cuantioso subsidio que la misma requeriría hasta que la tecnología pudiera superar los escollos técnicos para adaptarle a los telares, computadores electrónicos de alta velocidad y hacerla así capaz de competir en el mercado mundial? ¿Las consecuencias políticas de una decisión como ésta son obvias?

De manera que frente a nosotros tenemos otro factor que ya está entrando en juego en la difícil tarea de luchar con los dos gran-

²¹ *Ibid.* También recientemente, Paul L. Gardner, funcionario de la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA), predijo que el promedio de jóvenes de 20 años de hoy, puede anticipar [adquirir o desempeñar] seis diferentes carreras durante su vida. Véase "News and Trends," NEA Journal, February 1965, p. 4.

²² *Ibid.*, p. 330.

des problemas presupuestarios: el tamaño del sector público y la distribución de los fondos públicos. La ausencia de suficiente literatura sobre este problema la explica Chase,²³ sosteniendo que la estructura política es sensitiva a las fuerzas económicas (véase mi argumento anterior sobre el factor, estructura económica, sobre la formulación de la política pública) y que sólo últimamente se viene cobrando conciencia de que la tecnología afecta las bases del sistema de mercado. O lo que es lo mismo —y da escalofríos pensarlo— que este fenómeno está conmoviendo los cimientos mismos del sistema democrático.

LA SINDICALIZACION Y NEGOCIACION COLECTIVA
DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS

por Efrén CORDOVA*

Actualidad y relevancia del tema

EL proceso de expansión del movimiento sindical ha seguido en casi todas partes el mismo patrón: de las primeras uniones en la industria manufacturera se extendió al comercio, luego a la agricultura y finalmente ha hecho irrupción en el campo de la administración pública. Hoy día puede decirse que la corriente hacia la sindicalización de los servidores públicos es fenómeno claramente perceptible en la mayoría de los países occidentales, aunque es bueno advertir que en algunos de ellos sus antecedentes se remontan a más de un siglo, principalmente entre los empleados postales y los maestros. Tal vez considerando ese desarrollo histórico sería correcto afirmar que lo novedoso no es en nuestro tiempo el hecho sindical público, sino el grado de magnitud que en algunas naciones ha alcanzado y el haberse planteado ya la cuestión de su reconocimiento por el derecho. Esto último, conviene puntualizar desde ahora, constituye un tópico de notoria y apasionante actualidad.

Parece oportuno sustanciar las anteriores afirmaciones con algunos datos relativos al ímpetu que el problema de la sindicalización y negociación colectiva de los servidores del estado ha adquirido en los últimos años. Contemplando primero el aspecto numérico es de resaltar cómo en los Estados Unidos, por ejemplo, según los informes del Negociado de Estadísticas del Trabajo, en 1960 de unos nueve millones aproximadamente de empleados civiles, un millón setenta mil, es decir un once por ciento, se hallaban formando parte de alguna organización sindical.¹

²³ *Ibid.*, p. 327.

* Catedrático Auxiliar, Escuela de Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, Puerto Rico.

¹ U.S. Bureau of Labor Statistics, *Union Membership*, (Washington, 1961).