

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

LA OPINION PUBLICA EN EL  
DERECHO ADMINISTRATIVO

T E S I S

MANUEL OSANTE LOPEZ

México - 1968



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A Magali**

**Compendio de gratitud para todos.**

**Con vivo reconocimiento al señor Licenciado  
Alfonso Nava Negrete, Director del Semina--  
rio de Derecho Administrativo, por su inteli-  
gente consejo y sabia orientación.**

## INTRODUCCION

De los textos lógicos aristotélicos, procede la significación de la palabra tesis, en donde fue usada en dos acepciones: 1) para designar lo que al comienzo de una discusión el interlocutor pone como asunción propia. 2) para designar una proposición tomada como principio propio. Destaca pues, desde antiguo, el carácter original de la Tesis, concebida como proposición propia, es decir, individual, en torno a un punto determinado del conocimiento.

La divulgación universal del pensamiento, el aumento considerable de los medios de comunicación y el fenómeno contemporáneo de la sociedad de masas, - parecen constituir un valladar a la originalidad intelectual, salvo casos de excepción. Considerándonos fuera de este sector, hemos intentado en las siguientes páginas, hacer algunas evaluaciones de un tema de todos los días, la opinión pública, y, esforzarnos por encuadrarlo dentro del Derecho Administrativo. Sin embargo es oportuno expresar que, no hemos referido el contenido de esta obra, a los aspectos doctrinales y teóricos de la disciplina, que, de suyo importantes, se encuentran situados dentro de una temática especial. Hemos creído que, conforme a la naturaleza esencialmente dinámica y social del fenómeno opinión pública, es más conducente, relacionarla con los cuadros operativos de la Administración Pública.

Para cumplir con el propósito mencionado, hemos incluido en primer término un análisis, aunque sea somero, de la opinión pública referida a su procesoformativo a través de la evolución histórica y de los cambios que ha experimentado -

en su posición frente a las instituciones sociales. Tema sugerente que abre un panorama rico en antagonismos y variaciones, en controles y manifestaciones autónomas, - de las corrientes de opinión insertas en el acontecer político, así como en su origen social, referido éste a la problemática de las clases sociales.

En la segunda parte de la Tesis, nos hemos propuesto la disección de la opinión, vinculada al problema de la Administración Pública y sus múltiples derivaciones y planteamientos. Concluimos con un breve exámen de diversas tendencias en algunos Estados contemporáneos, lo que nos permite reflexionar brevemente, en torno a los diversos enfoques de la cuestión, observados a través de realidades nacionales - en ocasiones, opuestas diametralmente, en sus principios ideológicos.

La importancia del tema es por demás obvia, si entendemos a la Administración Pública como un factor reiterado en la historia de la humanidad, e inseparable del destino de las sociedades. Observado el asunto con mayor profundidad, nos lleva a estudiar la influencia mutua entre los responsables de su funcionamiento y los receptores de su acción; lo que no excluye una necesaria interdependencia entre ambos hemisferios y, por tanto, el nacimiento de opiniones que pueden, incluso, entrar en conflicto al amparo de una determinada circunstancia histórica. El viejo dilema de Estado e individuo, vuelve a presentarse hoy, ante una realidad mundial compleja y sometida a múltiples presiones y angustias.

¿Cuál es la función de la Administración Pública y su responsabilidad ante la sociedad?. ¿Cuándo y porque, la opinión pública rechaza o acepta una política administrativa?. ¿Existen nuevos caminos para lograr los fines del Estado?. Tales son algunas de las grandes interrogantes que motivaron nuestra inquietud por el examen de la opinión pública en el Derecho Administrativo.

## CAPITULO I

### ANALISIS Y EXTENSION DEL CONCEPTO OPINION PUBLICA

- 1.- Concepto vulgar de opinión pública.
- 2.- Intento de una connotación científica.
- 3.- Diversas fuentes de la opinión pública.

#### CONCEPTO VULGAR DE OPINION PUBLICA

Cabe señalar preliminarmente que, hemos despojado al término "vulgar" de toda posible acepción peyorativa para insertarlo dentro del cuadro de valoraciones que el pueblo hace suyas, las cuales según Tertuliano son "vulgares por ser comunes, comunes por ser naturales, naturales por ser divinas".

Creemos pues, en lo vulgar como en aquel elemento producido laboriosamente, elaborado lentamente dentro de la conciencia popular, al calor de vastos y complejos factores. Hechos, expresiones públicas, impactos emocionales, sucesos de naturaleza disímbola suelen influir poderosamente en la formación de los criterios colectivos que pueden, conforme a determinadas condiciones, orientar en algún sentido y en mayor o menor escala, los designios de la vida pública.

Ya Epicuro hablaba de la opinión como de un "término que tanto puede llegar a ser verdadero cuanto falso". No obstante, es indudable el papel que ha desempeñado a lo largo de la historia política. Antes de la aparición de la sociedad de masas, antes del apogeo de las monarquías absolutas, mucho antes de los gremios-medioevales, tuvo vigencia la opinión entendida en su más llano contexto, a la luz -

simple de las necesidades del grupo humano y su progresiva complejidad.

No es apenas concebible la más primitiva forma de asociación, sin advertir tendencias, cambios, proyectos, que configuran decisiones del grupo. La aparición de las primeras formaciones culturales suscitan la renovación social y echan a andar la maquinaria implacable de la Historia; la humanidad abre los caminos del porvenir, pero ello no sucede al acaso sino por obra de la razón, de la inteligencia, del discernimiento. Es dado al hombre el supremo atributo de la reflexión para ir creando y colmando necesidades a lo largo de su marcha; hombre que no es igual a su prójimo en cuanto a pensamiento y sensibilidad corresponde; la discrepancia es fenómeno antiguo que acerca y aleja. El conflicto de generaciones no es materia de la problemática moderna sino vieja levadura de la sociedad. Dialéctica innegable de los procesos humanos que imponen las transformaciones, a veces bruscas, de la vida en común.

Toda sociedad implica un proyecto de vida para el mañana; proyecto que casi nunca responde a la visión teórica de sus gestores, quedando limitado por los imperativos vitales de la realidad. Una realidad que desafía los sueños de filósofos, juristas y teóricos de la Economía; aparente contradicción entre lo que se concibe idealmente y lo que acontece pragmáticamente. Antinomia que pretende el divorcio del hombre de Ciencia y el hombre de acción, del teórico del Estado y el político "profesional".

No obstante la realidad por si misma no existe. Es el cincel de la conciencia el que la moldea y a veces la destruye para levantar otra. La nuda actividad no es imaginable sin el resorte de las ideas que constituyen el prólogo de todo-



quehacer humano. Ahí, en el campo creador de los cerebros o de los espíritus, empieza a tejerse la trama de la vida social. Son las ideas, portadoras de la fuerza-- que mueve a los individuos y a los grupos, despertando su inquietud, acelerando sus deseos, promoviendo sus intereses, renovada e incesantemente.

Fenómeno que es indudable, debe situarse al nivel de la Historia, con objeto de hacer comprensibles los cambios y viables los anhelos inmediatos. "Maestra de la vida", nos muestra como varía la sociedad y como el progreso va imponiendo-- nuevas jerarquías axiológicas y señalando caminos inexplorados en todos los órdenes -- del existir colectivo. Marea incesante en la cual, apreciamos el acontecer lógico y el paradójico, las concepciones de las "élites" y la acción incontenible de las muche dumbres, los planes de los príncipes y las respuestas, no siempre previsibles, de los pueblos. Panorama apasionante, tan antiguo como el hombre, en donde entra en acción una femina veleidosa, sensible en ocasiones, inexplicable por momentos, libre y encarcelada, movable y susceptible de ser gobernada o de gobernarnos: la opinión pú blica.

En los últimos años, ha crecido notoriamente el estudio de los problemas que suscitan la opinión pública y su resorte dinámico: la propaganda. Término -- éste, que ha sufrido un evidente descenso en el ánimo crítico contemporáneo, tal vez debido al abuso de los medios para impresionar, cuyo empleo no ha estado siempre a la altura de los principios éticos, al degenerar en la introducción de informaciones vi ciadas o falsas para atender intereses concretos o tal vez "razones de Estado". La -- demagogia, que alcanzó grados insospechados de ebullición durante la segunda guerra mundial, en los planteamientos suicidas de sus trágicos protagonistas, ha contribuido a

cimentar el tono despectivo conque buen número de tratadistas la enfocan.

Fué el papa Gregorio XV el que auspició el nacimiento de la propaganda como tal, cuando en 1622 se fundó la Congregatio de Propaganda Fide destinada a la propagación de la fe. El cuerpo de la Congregación estaba formada por cardenales que habrían de servir la causa de Cristo en las misiones extranjeras; como -- bien podemos apreciar, una Institución tan antigua y prepotente, la Iglesia, movía ya entonces a sus miembros para el logro de sus propósitos específicos, desplazando indudablemente una corriente de opinión sobre otros seres humanos.

La propaganda se mueve sobre una superficie de esfuerzos conscientes-- para dirigir la opinión pública mediante símbolos que aspiran a transformar las ideas o creencias, y en última fase, la acción de los hombres, pues es menester recordar las investigaciones de la Psicología Social según las cuales, previamente a las "tomas de posición", a las acciones de índole social y política, nos encontramos ante el cuadro de actitudes; un estudio de las mismas fortalecerá conclusiones en el rango de las -- grandes decisiones políticas.

Sobre esa urdimbre formada por la variedad de actitudes, se han dado las grandes batallas de la propaganda que pretende ganar adeptos para el cumplimiento de sus objetivos.

Basta observar el desarrollo de los temas propagandísticos, durante el -- intervalo de ambas guerras mundiales, para explicarnos el violento desenlace de los -- años cuarenta. Los sacudimientos psicológicos que se dejaron sentir sobre algunas sociedades, son prueba contundente de lo que es posible lograr cuando el tinglado se -- mueve con manos hábiles e inescrupulosas. Como bien se ha dicho, los estados con

ceptuados como democráticos tardaron demasiado en captar plenamente las dimensiones del fenómeno.

No obstante la reserva con que se ha visto y usado el término propaganda, uno de sus estudiosos, K. YOUNG, la ha definido como "el uso más o menos — deliberado, planeado y sistemático de símbolos, principalmente mediante la sugestión y otras técnicas psicológicas conexas, con el propósito, en primer lugar, de alterar — las opiniones, ideas y valores, y en último término, de modificar la acción manifiesta según ciertas líneas predeterminadas". Definición que realza la importancia de lo — psicológico en la órbita de la opinión pública, la cual presenta además infinitos campos de operación y aspectos múltiples (políticos, económicos, sociológicos, jurídicos, estadísticos, históricos). Puede afirmarse sin hipérbole que la totalidad de sucesos en el ámbito social pueden, deben, examinarse por el lente de la opinión pública.

De la época de la Ilustración parte el surgimiento de un ambiente polémico, en donde opiniones antagónicas, a la luz de un debate racional pretenderán alcanzar la verdad; coinciden con este momento, el advenimiento de la sociedad burguesa y una idea nueva en torno a la relación hombre-Estado. El libre examen alimenta la capacidad discursiva que otrora se entendía limitada al dogma o a la autoridad; todavía empujada por los aires del Renacimiento, la nueva idea del hombre se — eleva sobre la piedra de la Razón y se perfecciona por el camino de la Libertad.

El embate contra el oscurantismo se emprende con la aplicación de programas educativos que, van a propiciar la afirmación de los grupos y el desarrollo del miento de la opinión pública.

Sin embargo hasta antes del siglo XX, las masas tenían escasa influen-

cia en las decisiones políticas y por tanto, difícil acceso a la opinión. El poder político era monopolio de una capa reducida de clases dominantes; al popularizarse el ideario democrático, los pueblos van adquiriendo una conciencia más precisa de la realidad social, de tal suerte que su sensibilidad habrá de ser mayor para elaborar juicios y promover acciones congruentes con sus intereses.

La aparición de los modernos métodos de comunicación ha acrecentado el número de personas dueñas de un panorama crítico superior al de otras épocas, lo que repercute plenamente en la conformación de la opinión pública. Esto implica el surgimiento de criterios más conectados con las ingentes necesidades populares que, van definiendo al tema que nos ocupa, con perfiles inusitados y distintos a los tradicionales. No se trata aquí de los centros que, como el Instituto de Opinión Pública, han funcionado en Estados Unidos y otras naciones, sino de un fenómeno aún poco articulado y preciso, que no alcanza a compendiarse científicamente pero cuya presencia y validez son innegables en el contexto de la sociedad contemporánea.

No participamos de la tesis sustentada por algunos que, hacen descansar el aparato de la opinión solo en determinados sectores. Ciertamente que en la mecánica del poder existen jerarquías, niveles, presiones y prioridades; pero nuestro tiempo está creando perspectivas nuevas de las fuerzas sociales otrora postergadas. Basta repasar el calendario de reuniones de las naciones consideradas como del Tercer Mundo, hoy en Africa, mañana en Asia, para ponderar con pruebas actuales las tendencias modernas de la opinión.

La opinión pública que es difícil de encerrar en una definición, es en cambio fácilmente concebible como testimonio histórico. No son iguales por cierto,

las opiniones de los pastores de la Arcadia a la de los obreros de Mr. Ford; el siglo de las masas arrastra sedimentos revolucionarios y no podemos olvidar que las revoluciones son, en sus inicios, un agudo problema de opinión pública.

Una opinión pública en su cabal acepción, y desde el ángulo que estamos observando, tendrá necesariamente que constituirse por los grandes sectores de población, a los cuales, podrá engañarse transitoriamente o desorientar, pero a la postre estamos con Lincoln cuando señaló la imposibilidad "de engañar a todos por todo el tiempo".

Un realismo político, cada vez más acentuado, penetra hondamente la psicología moderna de los pueblos y éstos, saben muy bien cuando los gobernantes -- usan un lenguaje veraz, procurando orientar la acción pública hacia metas válidas y cuando, los caminos que se siguen son opuestos a los de su mejoría.

Es indudable que los elementos formativos de la opinión, prosperan y maduran en las mayorías, a cambio de intensas acciones educativas que van concediendo una imagen menos rudimentaria de la vida social. Se podrá alegar que el Estado propulsor de la educación no obra desinteresadamente, sino a través de canales ideológicos que pretende estimular para su mantenimiento y conservación; configurándose así otro tipo de propaganda procedente desde las más altas estructuras del Poder. Sin embargo nadie podrá negar que, sin amplia base educativa resulta punto menos -- que imposible, el acceso de las mayorías a la Cultura y a la Ciencia.

Además es preciso asentar que, aun considerado el fenómeno de la opinión como universal, deberá situarse para su mejor comprensión, al nivel de las circunstancias determinantes de una realidad nacional, local, de grupos o de zonas eco

nómicas. Aquí se configura un aspecto político muy interesante que, deberá tomarse en consideración para toda obra de gobierno. El fracaso de muchos instrumentos de opinión en el orden político, jurídico y económico se debe a planteamientos ilusorios, hipotéticos y desvinculados de los verdaderos imperativos de una sociedad.

Error muy difundido en nuestro tiempo, es el de pretender importar --o exportar-- soluciones a los problemas que afrontan las diversas comunidades nacionales. Una opinión pública que realmente, mueva atinadamente los resortes jurídico-políticos en determinado sentido, deberá fundar sus conclusiones en motivaciones auténticas y procedentes; de lo contrario, la sociedad se verá imposibilitada de progreso y ausente de bienestar.

De acuerdo con el hilo de nuestras reflexiones, y haciendo caso omiso de peligrosas y confusas definiciones, podemos concebir a la opinión pública como una forma de consenso obtenida al amparo de corrientes predominantes que determinan una época o circunstancia histórica. Así mismo nos encontramos ante un fenómeno sumamente móvil que exigiría estudios especializados, para abarcar sus múltiples implicaciones y que no constituyen la meta de este trabajo.

Hemos querido en este primer apartado, situar el concepto de opinión pública en su dimensión profunda, ligándolo a las causas primigenias a las que responde. Pero la noción de vulgar no fué empleada peyorativamente y, se situó dentro de su auténtico significado, el cual, solo es posible mediante un cierto análisis social enfocado histórica y políticamente.

#### INTENTO DE UNA CONNOTACION CIENTIFICA.

El concepto tradicional de la Ciencia es aquel en que se incluye una

garantía absoluta de validez; en oposición a esta categoría se ha colocado precisamente, a la opinión, que se distingue, según el análisis filosófico por la ausencia de garantía, respecto a su validez.

En su ámbito filosófico el término opinión es bilateral: en su sentido restringido, ampara todo conocimiento o creencia que no incluya garantía de la propia validez y en otro segundo sentido, designa genéricamente cualquier declaración de conocimiento o creencia, incluya o no una garantía de la propia validez.

Revisado históricamente el concepto, lo encontramos ya en Parménides que opone "las opiniones de los mortales a la Verdad", y en Platón que concibe a la opinión como algo que está entre el conocimiento y la ignorancia y que comprende la esfera del conocimiento sensible (desde este punto de vista afirma que ni siquiera la opinión verdadera está establecida en el alma "mientras no quede ligada a un razonamiento causal" y de tal manera se convierta en Ciencia; posteriormente los estóicos definieron a la opinión como un "asentamiento débil y falaz". Santo Tomás piensa que "la opinión es el acto del entendimiento que se realiza sobre una parte de la contradicción con el temor de la otra". Wolff la entiende como "proposición insuficientemente probada".

Kant afirma que "la opinión es una creencia insuficiente, tanto subjetiva como objetivamente, acompañada por el conocimiento, el cual consiste en el hecho de que "No se puede presumir opinión sin saber algo, por lo menos, por medio de lo cual el juicio problemático tenga determinada relación con la verdad"; además "en los juicios que resultan de la razón pura no está permitido opinar" y que, por lo tanto, no se puede opinar ni en el dominio de la matemática ni en el dominio moral.

Hegel sostiene que la "opinión es una representación subjetiva, un pensamiento cualquiera, una figuración que en mí puede ser así y en otro puede ser otra o de otro modo: una opinión es un pensamiento mío, no un pensamiento general, que es en y-- para sí".

Como podemos apreciar, poca gracia hace a la Ciencia y a la Filosofía el término opinión al que se concede desde esa altura, un rango casi insignificante. Sin embargo a la luz de los controvertidos tiempos que vivimos, en donde el campo de lo falible se ha ensanchado, ha hecho, a un numeroso sector de pensadores, menos renuentes en torno al concepto opinión. Se piensa que una opinión científica puede ser compartida por muchos, en su calidad de opinión, puesto que representa en verdad una fase de la investigación, la hipótesis más racional a la teoría mejor apoyada en los hechos. Dewey dice: "cuando se trata de la resolución de problemas de menos importancia que los casos legales, solemos denominarlas (a las estimaciones, -- apreciaciones, evaluaciones) opiniones, para distinguirlas de un juicio o aserción garantizados. Pero si la opinión que se mantiene se halla fundada, es el producto de la investigación y, en tal medida, un juicio".

También encontramos que las mismas hipótesis presentan cierta amplitud de interpretación que deja vasto campo a una diversidad de opiniones. Así, el desprecio de científicos y filósofos a considerar la verdad científica o filosófica como absoluta y necesaria, disminuye la diferencia entre la verdad misma y la opinión, entre la opinión y la ciencia. El campo de la opinión se ha extendido mucho más de lo que los viejos pensadores creyeron, y sobre todo se ha debilitado la nitidez de los límites entre ciencia y opinión, ya que no hay puesto o región de la Ciencia en la-



cual no se intercalen entre sí opinión y verdad.

Luego es factible pensar en una lenta pero perceptible revalorización de la opinión a través de la historia científica; la develación de incógnitas, el descifrar enigmas ha sido tan reiterado en nuestra época que por otra parte, estimula la duda en la investigación. Hay regiones de la misma Ciencia en las cuales, no se puede hoy mismo, discernir con rigor y exactitud definitiva.

Ha sido durante las dos últimas décadas cuando el proceso formativo de opinión ha sido reconocido y aceptado como una disciplina particular, dentro del campo de la Psicología Social y de la Sociología. A este respecto el sesudo investigador EYSENCK ha sostenido la imperiosa necesidad de establecer fronteras entre lo propagandístico y lo científico. "Es sumamente problemático afirma - que una misma persona pueda ser al mismo tiempo y en el mismo terreno propagandista y científico".

THURSTONE, investigador de Ciencia Política afirma que "el estudio analítico de los fenómenos sociales no resulta, seguramente, tan difícil como se ha dicho. La dificultad más grande es la de que los investigadores en ciencias sociales resultan frecuentemente hostiles a la ciencia. Tratan de describir la totalidad de la situación, y su orientación viene en más de un caso determinada por la plaza del mercado o por las elecciones de la semana siguiente. No comprenden que nunca llega a abarcar toda la situación. Los estudios de temas sociales no serán científicos - hasta que los estudiosos de los fenómenos sociales aprendan a apreciar esta parte especial de la ciencia".

Las anteriores reflexiones son válidas igualmente, para la ciencia del gobierno, la Política que, como es evidente no es ciencia en el sentido en que lo -

son la física o la química sino porque dispone de elementos propios de las ciencias sociales como la economía, la psicología, la sociología, el derecho y otras. Ahora bien, las ciencias sociales no pueden ofrecer la misma exactitud o precisión de las ciencias exactas, pero no puede suprimirse su rango científico.

La opinión pública puede y debe aspirar a un rango de mayor contenido científico con objeto de abandonar el terreno incierto, un poco elástico y ambiguo que ha venido pisando. Se trata, en este orden de ideas, de ir descubriendo constantes, jerarquizando reacciones, analizando actitudes y sistematizando factores permanentes para obtener resultados más plenamente válidos del orden social.

Se habla "del arte y la ciencia de controlar la opinión pública" pero sin desembocar en conocimientos menos aéreos y más rigurosos de la cuestión. En Estados Unidos de Norteamérica han tenido lugar ensayos plausibles, en este punto, habiéndose fundado el Public Opinion Quarterly por HARWOOD L. CHILDS, profesor de Política en la Universidad de Princeton, cuya idea consistía en establecer una revista dedicada al análisis de la opinión pública y la cual adquirió carácter definido en 1955. El plan de la revista "consistía en enfocar el tema de la opinión pública dentro de la más amplia de las perspectivas posibles; consistía en tender puentes entre los abismos existentes entre diferentes disciplinas, pero no solo eso, sino también sobre los existentes entre estudiosos, funcionarios públicos, conductores de la opinión y entre todos aquellos que se ocupaban seriamente de aspectos de la opinión pública. Había de mantener a sus lectores informados de actividades y desarrollos importantes para la formación de la opinión pública. Tenía que tratar no sólo problemas relacionados con el mensuramiento de la opinión pública, sino con problemas y desarrollos

asociados con la formación, expresión y papel de la opinión pública en los Estados Unidos de América y en el exterior. La perspectiva había de ser aristotélica y no microscópica. La opinión pública, en todos sus aspectos (políticos, psicológicos, económicos, sociológicos, estadísticos, históricos e incluso futuros), habría de ser un campo de interés".

El Public Opinion Quarterly sigue siendo, incluso hoy, la publicación que en el terreno académico ha obtenido en su país, mayores avances. Ha intentado una historia de las investigaciones sobre la opinión y sus perspectivas así como señalado los focos de atención más persistentes y más variables dentro de la naturaleza de la opinión pública.

Sin embargo, independientemente de estos esfuerzos, no es posible apreciar un cuerpo sólido de doctrinas que sea capaz de encuadrar con mayor objetividad la noción de opinión pública, en el campo científico. Ahora bien, analizando la literatura al respecto, nos percatamos de su abundancia y múltiples direcciones; en los últimos años ha aumentado notoriamente, el número de publicaciones dedicadas a los temas de la propaganda, la opinión pública, los élites, las masas, la prensa y los medios de comunicación, las actitudes de los miembros de los diversos grupos, los estereotipos (que sentaron plaza desde el clásico estudio de WALTER LIPPMANN). Y es que la importancia de la opinión pública va aparejada al despertar crítico de pueblos enteros, deseosos de influir cabalmente en el modelado de su destino.

Esta inquietud ha llegado al gabinete del investigador y del académico, demandando un lugar propio en el campo de las ciencias sociales. Aquí surge el problema específico de su connotación científica, pues una revisión sumaria del tema, —

nos lleva a reconocer que se haya rodeado de innumerables implicaciones del más disímulo carácter; se dan la mano en esta compleja red, Psicología y Sociología, Ciencias Políticas y Técnicas de la Publicidad. Modernamente se ha visto crecer la polémica en torno al lugar preciso que la opinión pública merece; ciertamente, los puntos de vista se encuentran en relación directa con la ubicación de cada investigador, lo cual ha hecho viajar a nuestro concepto por diversas latitudes científicas. La Sociología lo ha adoptado en buena medida, argumentando que es lógico situar a la opinión pública dentro del campo que le es anexo: la sociedad. Respetando el enfoque de quienes así piensan, no creemos que por ese solo hecho pueda afirmarse en definitiva que, la opinión pública es un apéndice sociológico, no obstante que dentro de los estudios de esta rama, caben muchos, relacionados con temas de opinión; pero no por el hecho, verbigracia, de que Derecho, Arte, Economía, son fuentes propicias para exploraciones sociológicas, se puede concluir que pierdan su territorio científico y cultural específicos.

La PSICOLOGIA social contemporánea ha salido también por sus fueros, y manejado el tema de la opinión pública como su creación y objeto. Sin embargo, aún reconociendo como fuerzas indudables en este proceso, a las actitudes psicológicas de los grupos sociales no pensamos lícito concebir a la opinión pública como subsidiaria exclusiva de la PSICOLOGIA. Menos aún por lo que hace a la Técnica de la Publicidad o al periodismo, cuya misión en el punto que nos ocupa es de primario interés pero más bien como formador y orientador de corrientes de opinión.

En verdad, nosotros pensamos que el tema de la opinión pública ha sido tratado con mayor aprecio científico y rigor, por los científicos de la Política y,

por otra parte no es procedente abstraer a la opinión pública de su contexto gubernativo. Cualquier enfoque que se intente, deberá siempre colocarse en la órbita de la Ciencia Política, en donde, encuentra con mayor holgura, su puesto dentro de la clasificación científica. En último análisis, una corriente de opinión pública requiere de valoraciones sobre lo que los gobiernos hacen y pretenden. Las relaciones entre Sociedad y Estado son básicas en el proceso de la opinión, en esa dialéctica se haya necesariamente su desenvolvimiento, cambio o alteración.

Dentro del campo filosófico-histórico se ha ubicado a la Política en cuatro surcos diferentes: a) como doctrina del derecho y la moral; b) como Teoría del Estado; c) como el arte o ciencia de gobernar; d) como el estudio de los comportamientos intersubjetivos (de progenie positivista). Para nuestros fines, seleccionamos la tercera acepción con objeto de precisar hasta donde sea posible su significación.

Desde PLATON nace la preocupación por esta ciencia a la que denomina "ciencia regia". WOLFF la definió como "la ciencia de dirigir las acciones libres de la sociedad civil o en el Estado. KANT nos dice: "Aún cuando la máxima: la honestidad es la mejor política implica una teoría que la práctica desgraciadamente desmiente, sin embargo la máxima igualmente teórica, la honestidad es mejor que toda política, está sobre toda objeción y es, también, la condición indispensable de la política".

Aquí nos lleva el genio de Königsberg, a uno de los temas más controvertidos de todas las edades y sociedades; aún cuando HEGEL, aparentemente, da por superada la antinomia, todavía es motivo de encontradas apreciaciones. Los mora

listas propenden a solicitar de los políticos mayor dimensión ética y, los políticos solicitan mayor comprensión para su acción compleja y no siempre cristalina; debate que nos hace reflexionar en la bipolaridad de lo político, en primer término como Ciencia del gobierno y en segunda como "praxis" inserta en la vida social.

En verdad la política es una ciencia del gobierno pero también la realidad pragmática y, aunque dueña, como ciencia, de una parcela determinada de las ciencias sociales, tiene su encarnación en estructuras de poder y por tanto en personas que aplican la razón y la voluntad a los asuntos públicos. Esta realidad impone criterios objetivos para proceder en consecuencia y está sujeta a una infinita gama de factores que escapan a toda posible clasificación. Es pues el conflicto entre KANT y MACHIAVELO y la necesidad de adoptar un juicio en ese orden de confrontaciones.

Pensamos que la Política como Ciencia, ordena, sistematiza y clasifica; la política como actividad concreta, resuelve y pone en práctica una diversidad de mecanismos para cumplir los fines del Estado; en este sentido se encuentra sujeta a múltiples circunstancias que mueven a la autoridad para lograr la conciliación y el equilibrio entre los miembros de la sociedad. Ciertamente que este ángulo pragmático es sumamente complejo pero resulta imprescindible para las tareas de la vida pública; cabe señalar también que los gestores de esta actividad no cumplen siempre parejamente, pero esto ya involucra un tema axiológico que no pretendemos abarcar.

Lo relevante en este punto de nuestro trabajo ha sido la inserción de la opinión pública en el terreno científico, lo cual presenta indudables obstáculos por su carácter inestable y variable, pero es necesario para fines de mayor envergadura concebirla como un proceso orgánico y no como un punto de acuerdo acerca de algu

na cuestión vigente. Mientras más se acelera el desarrollo de un país es necesario— obtener índices más precisos de lo que la sociedad reclama y opina; por eso tendrá— que llegar el momento en que se haga necesario el funcionamiento de un organismo— de opinión pública, científicamente planeado, que cumpla con finalidades sociales de primera magnitud.

#### DIVERSAS FUENTES DE LA OPINION PUBLICA.

Nos hemos planteado aquí la tarea de investigar acerca de las fuentes de la opinión pública, es decir, explorar el comienzo y orígenes de este fenómeno — dentro del ser social. Pues los individuos podrán tener alguna opinión pero ésta sufre un proceso formativo a través de instrumentos varios que la recogen y la diseminan; son fuentes de la opinión pública aquellos medios que la exteriorizan y la hacen del dominio de un vasto sector. Obligadamente hay un principio de todo juicio o criterio en forma hasta cierto punto invisible, pero ulteriormente, las opiniones se manifiestan de suerte que logran su propósito de sensibilizar la existencia comunitaria.

Los intentos de encauzar la opinión, hunden sus raíces en el origen — mismo del hombre como ser social. Pensamos que inicialmente estos intentos, fueron obra del lenguaje y su desarrollo paulatino; la tradición oral es el estrato más antiguo de la opinión. Por medio de la palabra se tiene la facultad de orientar o persuadir al grupo sin el uso de procedimientos compulsivos o violentos; las guerras mismas terminan en la mesa de las negociaciones, donde la crisis bélica deja el lugar a los tratados y convenios.

Influir en la actitud mental de las personas, convoca interesantes pro—

blemas científicos y morales por la calidad de los medios en juego. Se intenta convertir a los demás, en un panorama diverso de motivaciones religiosas, políticas, económicas, a través de muy diferentes medios de comunicación que, contemplados históricamente, van desde los predicadores encendidos de la democracia griega hasta los sutiles y siniestros adoctrinadores de los Estados totalitarios modernos. Solo que en los tiempos clásicos era la palabra del orador y el auditorio el escenario único pero hoy día, parejamente al avance de la técnica, de los inventos y la comunicación masiva, los medios de difusión poseen un enorme campo de acción y, cotidianamente, llegan a la mente de millones de seres humanos.

Fenómeno: que muestra una vasta urdimbre psicológica en donde se ponen en juego, multitud de tácticas de persuasión dirigidas a diversos estratos de la estructura social. Ingenua o hábilmente, se manipula la opinión desde círculos de intereses precisos que, representan criterios definidos en torno a los problemas de cada comunidad. Ciertamente el desinterés no priva en este fenómeno sino la mira concreta de ganar voluntades para "alguien" o para "algo".

Contando ya la humanidad con imprenta y después con telégrafo, teléfono y radio, la formación de la opinión se hizo indirecta y se vió sujeta a una cantidad cada vez más variada de influencias; en la actual sociedad de masas, con su creciente maquinismo, su división del trabajo, la fluidez demográfica, el proceso conformador de la opinión pública depende fundamentalmente de la prensa, la radio y el cinematógrafo; estos medios de comunicación participan abiertamente en la elaboración de las ideologías, los juicios y prejuicios, los mitos y los símbolos subjetivos de las grandes mayorías.



A medida que las sociedades se cultivan y civilizan, la palabra escrita adquiere un rango cada vez más eminente en la difusión de las opiniones y el surgimiento de actitudes emotivas. Cada época elabora su capítulo de verdades y sobre ellas gira el pensamiento y la propaganda; en este punto, e insistiendo en la ausencia de propósitos peyorativos, las nascentes instituciones consolidan sus principios o dogmas para presentarlos e imponerlos a los demás. No es fácil encontrar en el pasado remoto procesos auténticos de formación de la opinión pública, no solo por la distancia en el tiempo sino por la imprecisión de los testimonios; representa un serio obstáculo encontrar el hilo de la verdad a través del intrincado laberinto de sucesos y personajes cuya parcialidad en los primeros es persistente. La inteligencia misma se encuentra presionada por realidades económicas y de poder que no permitan un claro fluir de opiniones.

La difusión de noticias estaba lejos de constituir una práctica democrática, y solo estaba destinada al oído de los adalides prepotentes o de los señores feudales; posteriormente la lectura empezó a divulgarse al ser reemplazada la antigua escritura por el primitivo alfabeto moderno. La Iglesia y el Estado formularon su índice de opiniones prohibidas, pero las noticias eran pocas a causa de la falta de rápida movilización amén de que privaba un evidente criterio de discriminación al tenerse como válido que era improcedente informar al pueblo; parece ser que aquí observamos un sedimento lejano de lo que, posteriormente se denominó como "razón de Estado". Al siglo XVI se remonta el Index Librorum Probitorum, merced al cual, eran prohibidos todos los libros que a juicio de la corporación, resultaban dañinos para la fe. La mano rigurosa del censor ha sido implacable y se alargó, por ejemplo, en el

caso de Copérnico hasta los inicios del siglo XIX.

Siguen existiendo, además un buen número de autores incluidos en el Index a los que, todavía no se les exonera de su heterodoxia (entre los más eminentes, Kant y Voltaire). Descubrimos aquí, un tipo selectivo de propaganda al servicio del dogma que, impone la obligada lectura y seguimiento de una línea determinada de pensamiento, para favorecer una actitud militante, sin pretender aquí, hacer mérito de sus fines últimos y contenido religioso.

Esta sumaria revisión histórica pone de relieve, la presión permanente que se ha ejercido entre los diversos componentes de la sociedad, para indicar la conducta y formar una opinión pública. Han sido las instituciones más complejas, a lo largo de la historia las que han impuesto o pretendido imponer sus directrices; en cada época ha existido un grupo de poder y, si analizamos los puntos de semejanza entre el Index Librorum y el Diccionario Político Soviético nos encontraremos que, hecha abstracción de su contenido ideológico, las propagandas coinciden en sus procedimientos y finalidades.

El lenguaje y su uso, es de suyo importante a la luz de las fuentes de opinión, pero las palabras no poseen un valor único en todos los tiempos y países. En Occidente, verbigracia, "agitación" tiene una connotación inquietante, en cambio, - en el mundo socialista es "la actividad oral y escrita entre las grandes masas, que tiende a inculcar ciertas ideas y refranes para su educación política y para atraerlas a la solución de las tareas sociales y políticas más importantes". Y así en numerosos casos, en donde es necesario recurrir a las condiciones existentes en una comunidad, para captar lo que ahí constituye la opinión; en su oportunidad nos habremos de refe

rir a lo que hemos designado como opiniones autónomas y opiniones condicionadas.

Ciertamente que, los procesos de formación de la opinión, las fuentes, se originan en una red compleja que se empieza a estructurar desde la autoridad familiar hasta la escuela y los contactos primeros con la autoridad, pero no es materia de la presente obra incursionar tan exhaustivamente. Al nivel de los tiempos que nos limitan haremos mención de tres poderosas fuentes de opinión pública: la prensa, la radio y el cinematógrafo, aunque hoy ha adquirido suma importancia, la televisión. Hacemos la preliminar y pertinente aclaración de que, estamos conscientes de la función de estos poderosos medios pero ello no implica desconocer que, atrás de ellos, se mueven múltiples presiones e intereses diversos.

La importancia de la prensa es vital en la sociedad moderna; los órganos que la representan cumplen fines de información, propaganda e influencia. Su misión es trascendental en el seno de la comunidad por los imponderables valores psicológicos que promueve y por la doble tarea, informativa y de opinión que lleva a cabo. No en vano se le ha denominado "cuarto poder", por que es indudable su íntima conexión con la opinión pública, ya que con respecto a ella, expresa y defiende lo que quiere y además cumple funciones de esclarecimiento y educación paulatina. Por razón de las ocupaciones modernas y el tiempo disponible, el lector de libros se ha ido convirtiendo en cotidiano lector de periódicos en donde piensa, incluso, encontrar sucedáneo de sus lecturas más amplias y documentadas; de ahí la preocupación de muchos órganos de prensa por incluir en sus páginas, obras literarias o de interés general, cuya aparición diaria sostiene la circulación de los periódicos y colma el apetito intelectual de vastos sectores.

Las noticias han hecho posible el surgimiento de un género especial de comunicación que pone de manifiesto una interacción permanente entre determinados sectores y los órganos de prensa. Contemporáneamente las noticias más importantes — en el aspecto internacional han venido siendo monopolizadas por las grandes agencias las cuales, han formado un mercado de extraordinarias dimensiones en todo el planeta. No obstante ello, la UNESCO determinó que, en 1961, el 70% de los habitantes del globo carece de los medios de información más esenciales y fijó la meta de — obtener no menos de diez ejemplares de periódicos diarios para cada cien personas — como condición indispensable para asegurar el derecho de toda persona a recibir información y por tanto, a forjarse una opinión.

Ahora bien, los periódicos de los distintos países presentan profundas — diferencias en su contenido e intención, mismas que responden a la atmósfera política que se respire y a las distintas fuerzas sociales que prevalecen. La evolución del periódico ha sido paulatina en la edad moderna y contemporánea; inicialmente, al nivel del siglo XVII, encontramos testimonios de noticias y cartas de corresponsales que deseaban informar sobre acontecimientos comerciales y políticos. En Francia, el primer periódico, la Gazette de France, se fundó en 1613, pero era controlado por el Estado. En verdad solo hasta los siglos XVIII y XIX se va a escenificar una gran lucha — por las libertades de palabra y opinión, y en este acontecimiento, los periódicos representaron un papel importante.

Al compás de la Revolución Industrial y del fortalecimiento de los procesos democráticos, surge el periódico moderno. En nuestra América, la América Latina, el periodismo primitivo no fué sino un trasplante del que existía en la Metrópo

li. La administración colonial restringió, como es evidente, la difusión de ciertas inquietantes noticias y para aprobar algún órgano informativo, este tenía que pasar por el ojo censor de la autoridad. Como primeros periódicos encontramos a la Gazeta de México y noticias de la Nueva España, fundado el 1o. de enero de 1722; Gazeta de Guatemala (1729); Gazeta de Lima (1743); Gazeta de la Habana (1764), y el Papel Periódico de la ciudad de Santa Fé de Bogotá (1791). A estas gacetas, siguieron otras que preconizaban reformas económicas a las colonias o que de plano, orientaron a la opinión en la búsqueda de una vida independiente.

El aspecto informativo de los periódicos es consubstancial a su existencia; sin noticias obviamente no hay periódico, pero es oportuno aclarar que, para -- servir verdaderamente a los altos fines que tiene reservados su información deberá ser verídica, honesta y objetiva. Deberá funcionar sin prejuicios, basado en el respeto a los esfuerzos creadores de las personas independientes. Es falso suponer que la misión del periódico es únicamente propagar la información como ocurre en muchos periódicos--empresas, sino adoptar una actitud congruente con las demandas progresivas-- de la opinión pública, para hacer posible la auténtica investigación de problemas comunes que exigen actitudes lúcidas; naturalmente que el renglón publicidad mantiene-- hoy, al menos en Occidente, una importancia primaria y no es imaginable que esté-- dispuesto a sacrificar tan opulento elemento de su existir.

La sección editorial es aún en nuestro mundo, ahogado por la publicidad, considerada como la zona sagrada del periodismo. Aunque existe una progresiva despersonalización de las opiniones vertidas en los editoriales, todavía numerosos-- sectores reciben la influencia de personalidades ameritadas cuyo prestigio y valimiento,

han creado al correr del tiempo, un público atento a sus juicios. La página editorial además de su tono intelectual, recoge la línea ideológica a que responde y sobre la cual opera. Existe otra tendencia moderna que ha sido el "columnismo" muy en boga en nuestro país, la cual, despierta interés en ciertos niveles pero que no es fácil de manejar por el continuo peligro de caer en el falseamiento de los hechos con miras - inconfesables o en la corrupción sistemática que hace descender la letra impresa, a - muy bajos estratos morales.

No podríamos clausurar estas líneas sin subrayar el interés determinante que, la ética periodística y su funcionamiento tienen para el mejoramiento de la moral social. Sobre todo en un medio como el nuestro, la gran población consume a diario noticias de la más diversa índole pero, desafortunadamente, aún tienen amplia acogida aquellas informaciones torcidas caprichosamente, al arbitrio de los editores, - para incrementar sus ventas sin ponderar los renglones éticos. Muchas deficiencias - mentales solo encuentran explicación en el impacto emocional que han causado las narraciones truculentas, las historias deleznable o las fantasías para alienados; las intensas campañas alfabetizadoras nada significan, si en el segundo escaño cultural se ofrecen elementos de baja condición.

La radio es otra fuente de opinión pública que se ha transformado en uno de los más importantes medios de comunicación en nuestros días. La audición - constituye una actividad de mayor contenido social que la lectura; aún cuando el locutor no sea visible, su voz tiene evidentes repercusiones en el ánimo de los radioescuchas. En este punto, la voz y su uso adecuado propician y estimulan determinadas aristas psicológicas de los oyentes. Basta recordar a políticos como Hitler, Churchill

y Roosevelt para confirmar que la radio puede ser un resorte poderoso en la vida social.

Encuadrando la importancia de la radio en la formación de la opinión pública, nos percatamos que hasta ahora no ha adquirido la significación que podría llegar a tener, dada su estructura preponderantemente comercial y, en nuestra realidad, el bajo nivel cultural a que se encuentra colocada. En verdad el problema de opinión pública entraña una cierta dimensión educativa que este tipo de medios de comunicación podría facilitar pero, en tanto, no se modifique su naturaleza esencialmente mercantil, difícil encontramos el camino de una positiva modificación. Si tomamos en cuenta que la radio puede llegar a un número ilimitado de personas, a bajo costo, ya podemos imaginar las repercusiones que, socialmente podría tener para acelerar el proceso educativo e integrador de la cultura popular.

El cinematógrafo es otra fuente de opinión aunque también constituye una técnica y para algunos hasta un arte. Dentro de su contenido propio podemos seccionar diversas categorías de películas: de entretenimiento, de comentarios y cuestiones públicas y documentales. Una rápida visión de la actual realidad cinematográfica nos indicará que la mayor parte de las producciones procede del primer sector;— el cine educativo ha sido también desplazado por el cine comercial y se ha visto reducido a un radio limitado a las instituciones oficiales o privadas empeñadas en cumplir con los verdaderos fines de este gran instrumento de masas en el mundo moderno.

Hemos explorado aunque de manera sucinta, las más evidentes fuentes de opinión pública en el acontecer colectivo. Estamos de acuerdo en su respectiva importancia para el proceso formador de la opinión pero es evidente que, son los he

chos patentes de la vida social los que dan materia a los medios de comunicación.--

En el siguiente capítulo nos esforzaremos por plantear algunos temas vigentes de la --  
opinión pública contemporánea.



## CAPITULO II

### NATURALEZA Y FUNCION DE LA OPINION PUBLICA EN EL ESTADO CONTEMPORANEO.

1.- Opinión Pública Condicionada y Opinión Pública Autónoma. 2.- Su Influencia en la Política General del Estado. 3.- Intereses de Clase. 4.- La Importancia de los Hechos.

#### OPINION PUBLICA CONDICIONADA Y OPINION PUBLICA AUTONOMA.

La opinión pública se forma en su aspecto más remoto, por las reacciones de seres humanos concebidos en sociedad. Un público es un grupo de personas que comparten intereses comunes, pero no obligadamente opiniones idénticas; cada sector del público se mueve por resortes distintos, de acuerdo con su ubicación social o con la naturaleza de sus intereses, entendiéndose por ello, una amplia gama de nociones psicológicas racionales y, en ocasiones, irracionales.

Creemos que la opinión pública no puede considerarse como algo hecho, sino como un proceso de formación con múltiples implicaciones; este proceso está sujeto a los límites y peculiaridades sociales de cada realidad e inmerso en su propia dinámica. En un Estado que se considere como democrático, verbigracia, todos los ciudadanos han de tomar posición frente a los asuntos públicos; contrariamente a este ejemplo, en un orden impuesto por una dictadura de cualquier tendencia ideológica, habrá necesariamente compulsión física (represión) o compulsión mental (empleo de técnicas persuasivas).

La historia política es rica en testimonios a veces dramáticos, de sucesos bochornosos para la especie humana. La imposición de moldes de conducta o de mitos --

raciales, de normas políticas o de credos religiosos ha conducido a funestos acontecimientos. Por eso, para la prosperidad de un clima sano de opinión pública es indispensable - la existencia de la libertad, porque en esa opinión se juega realmente, el destino de cada comunidad nacional y todo lo que ello supone en el orden de la cultura y la civilización; la opinión pública respetada y bien equilibrada, es un factor inseparable de la sociedad democrática contemporánea. Pretender ahogarla representa serios peligros para - el porvenir de todo pueblo, pues al no escuchar o interpretar adecuadamente sus aspiraciones se suele caer en la negación de las libertades y se abre el camino para la instauración de estilos políticos primitivos.

De hecho surge el problema de una posible oposición entre lo que el pueblo piensa y lo que el Estado dispone. ¿Hasta donde es factible coordinar las dos voluntades? ¿Cuando se trata de una auténtica opinión pública y cuando de un mero sentimiento incoherente? ¿En qué forma puede el Estado apreciar la existencia de una verdadera - opinión popular? Menos aquí ante un tema complejo en el que sólo el conocimiento de -- los hechos y circunstancias reales de una comunidad, pueden darnos la pauta para una -- respuesta prudente.

El problema de la coordinación de voluntades supone para su resolución, - la existencia de un Estado surgido legítimamente y que, en verdad responda a las aspiraciones del pueblo que representa. Sin pretender aquí una evaluación o posible justificación, de los procedimientos revolucionarios, hacemos referencia al Estado como entidad - pública nacida de la elección mayoritaria de sus componentes físicos; es decir, al producto de una opinión pública emitida por los canales del sufragio universal. Partiendo de esta base damos por sentado que -en este caso- existe un Estado forjado por el pueblo, luego entonces, éste para expresar su opinión debe recurrir al uso de toda la jerarquía de pro

cedimientos que un Estado de Derecho garantiza, y poder, así, lograr correspondencia, diálogo y comunicación.

También es preciso distinguir entre una opinión pública auténtica y un sentimiento relativo que no puede expresar cabalmente un consenso general. Existe un cúmulo de manifestaciones aisladas provocadas por estímulos artificiales que constituyen actitudes fugaces y no propiamente opiniones maduras. Cuando se carece de organismos planeados científicamente, solo procede la aplicación de criterios empíricos o de sensibilidad política para captar y comprender las corrientes de opinión reales y sostenidas; para el logro de tal objetivo se requiere visión de gobernante con el fin de separar las acumulaciones extrañas de lo que verdaderamente, configura una demanda popular.

El Estado tiene que valerse de una variedad de instrumentos para captar -en su máximo nivel- la verdad de lo que ocurre. Deberá observar el funcionamiento de su poder legislativo, los criterios de sus funcionarios eminentes, los dictámenes de instituciones científicas, los planteamientos de los sectores representativos, para asegurarse de la vigencia de una auténtica opinión que, en su caso tiene el deber de servir y respetar.

GIOVANNI SARTORI ha distinguido entre "una opinión que es pública meramente en el sentido que está diseminada entre el público y una opinión que el público ha formado en cierto grado por sí mismo. En el primer caso, tenemos una opinión hecha pública, pero de ninguna manera producida por el público: por consiguiente es pública sólo en el sentido geográfico de que está situada en el público. En el segundo caso, tenemos, en cambio una opinión del público, en el sentido de que éste es el que la crea".

La dificultad para informar al público fué puesta de manifiesto por el propio LIPPMANN que en su obra PHANTOM PUBLIC, se convierte en un auto-crítico de su

anterior libro PUBLIC OPINION, mostrándose escéptico en cuanto al funcionamiento de una sana opinión pública, inclinándose a creer que el público no es sino un mero espectador que asiste a la batalla de los grupos que no solamente fijan los problemas concretos -- sino además se encargan de formar la opinión. Si hubieramos de seguir este criterio, arribaríamos a metas aristocratizantes en donde solo una minoría decide y ejecuta. Haciendo abstracción de toda suerte de relativismos e inferencias irracionales, pensamos que si es viable la formación de una opinión pública organizada y consciente de sus metas próximas; se podrá argumentar que no es sino idealizar un aspecto que presenta características eminentes pragmáticas y esta sujeto al capricho de determinados individuos.

Tal vez no se haya querido establecer que, dentro de esos mismos individuos se hace necesario localizar a las voces fidedignas que se están expresando inquietudes públicas, y no adoptando fácticas de grupos de interés o de presión. La verdad es que si es posible, y en esto entra en juego un alto deber moral, saber interpretar a nivel de gobernante, la autenticidad de la opinión para obrar racionalmente conforme a las demandas de justicia y no plegándose en definitiva, a una realidad espuria.

Solo en una sociedad oprimida por una fuerza dictatorial cabe concebir -- un aparato estatal capaz de formar él mismo la opinión, obviamente enderezada a elogiar sus propias determinaciones. Un fenómeno a escala nacional, que ha ahogado la opinión durante lustros, aunque tiende a disiparse conforme el país avanza, ha sido el caciquismo, especie de feudalismo regional encarnado en el cacique, "señor de horca y cuchillo", --- cuyo mando es respetado y acatado por la comunidad atemorizada. En este personaje se han registrado evoluciones, conforme a la marcha del país, hasta convertirse en latifundista y dueño de vastos negocios agrícolas. Sin embargo, el desarrollo integral que supone la apertura de caminos, el mejoramiento de las comunicaciones y la acción educativa del

Estado, ha ido desvaneciendo este fenómeno negativo que sin duda, mediatiza la formación de una opinión autónoma.

La existencia de la opinión pública como un elemento del sistema democrático, toca en sus orígenes los linderos mismos de la antigüedad clásica. Los controles de gobierno descansaban en un cuerpo formado por ciudadanos responsables de los destinos comunes; estos ciudadanos deben proveer a la comunidad de la información necesaria sobre los asuntos públicos, mirando en todo momento, al bienestar general. De esta información surge el debate en torno a la selección de caminos idóneos, buscándose un cierto acuerdo para fundar la acción pública. Modernamente el debate público no se concibe sin un acuerdo pleno de todos los miembros, acerca de determinadas regulaciones éticas - en el proceso formativo de la opinión, mismos que requieren de una cierta responsabilidad personal que habrá de aumentar según el género de asuntos que a su cargo hayan quedado.

Esta noción es sumamente importante y definitiva para la vida democrática que no debe pretender el manejo autoritario de las masas, sino el funcionamiento de conductos que auspicien el surgimiento de responsabilidades individuales para la dirección de la sociedad. Por mucho que se apele a la indudable presión demográfica, ello no debe suponer la anulación de los "liderazgos" honestos que captan las necesidades del grupo y se esfuerzan por encontrarles respuesta; en verdad hay una interacción permanente entre individuos y sociedad que permite la discusión libre y el surgimiento espontáneo de los directivos. Esta debe ser la marca de una real opinión pública en el seno de un Estado democrático, concibiendo al término democracia en su más legítima connotación.

La opinión pública condicionada tiene como imagen política, la de la dictadura abierta o sutil. El servicio de los intereses del grupo en el poder por diversos me-

dios enajenados a su causa, constituye una de las vertientes contemporaneas de la corrupción; la mente humana cuando no antepone a su actividad, reflexiones morales, es capaz de integrar eficaces mecanismos de persuasión. Al lado del sujeto dictatorial relevante, medra un grupo de consejeros encargados de llevar a cabo los lineamientos políticos que se hayan acordado; el proceso de convencimiento en estos casos, echa mano de todos los recursos necesarios y oportunos para llegar a su fin. Los resortes emotivos y los instintos de agresividad, yacentes en el ánimo colectivo se ponen en acción desde las altas esferas del poder político.

Ha sido costumbre muy socorrida por los dictadores, avivar la llama de los mitos, de los resentimientos y de las venganzas históricas para presionar las reacciones favorables a su ambición. Por eso un Estado sin contenido jurídico y ético, hecho solo de nudo poder, está destinado a convertirse en un auténtico Leviatán que se moviliza al conjunto de las pasiones más extremas, capaces de incitar a la violencia y el exterminio. La vigencia de una opinión pública condicionada desde las alturas del Estado, nubla la vista de los ciudadanos y no permite el libre cauce de los pensamientos opuestos. Habrá un número determinado de opiniones coincidentes; por otra parte, existirán muchas otras dispares y encontradas con las primeras. Esta situación dá pábulo a la existencia de minorías de opinión que subsisten dentro de la mecánica social y a las cuales, deberá respetarse, garantizando su legal funcionamiento.

El trato justo a las minorías de opinión por parte de las mayorías, implica la esencia más noble del sistema democrático y el elemento más persistente para su conservación. Ciertamente que las decisiones fundamentales deberán ser tomadas por las mayorías, por que a éstas, se supone, asiste el consenso numérico requerido para obrar como tales, pero deberán estar en guardia permanente para no mellar su prestigio con procedi-

mientos equivocados que darían al traste con su preeminencia.

Los Estados que propenden al totalitarismo, cierran toda puerta de acceso al debate de los asuntos públicos, a las minorías que siempre subsisten en una sociedad. - Esto recorta derechos innegables y auspicia la aparición de fermentos que tarde o temprano, provocarán reacciones insospechadas. Quien empieza por la prohibición de ciertas ideas terminará por la clausura de los centros propulsores de las ideas y, llegará a identificarse definitivamente con los mueras a la inteligencia de aquel nefasto militar; no cabe duda que es oportuno así mismo, deslindar con alguna claridad los campos propios de la -- autoridad de aquellos que son escenarios del autoritarismo. El principio de autoridad tie ne, en el Estado, su adecuada ubicación; se trata de la autoridad delegada por el pue-- blo, a quien se considera dueño de excelencias administrativas y políticas susceptibles de prohijar el buen gobierno. El autoritarismo es la forma impura y degenerada de la autori-- dad, el abuso del mando, el absolutismo del poder que puede cegar los ojos de los hom-- bres.

La autoridad es atributo de manejo delicado que, en manos inexpertas corre un doble peligro: el de su relajamiento y debilidad o el de su aplicación desmedida e imprudente; por eso la conciencia del hombre público deberá permanecer alerta y lúci-- da a fin de conservar la autoridad sin menoscabo del poder de mando y sin afectar los derechos de los gobernados.

Para que una sociedad cuente con una sana opinión pública, el Estado ha-- brá de garantizar el clima propicio para su funcionamiento y, no aprovechar los mecanismos a su alcance para deslizar una propaganda que imponga criterios determinados. Aún tratándose de pueblos sin completo desarrollo, habrá de procurar enderezar su acción -- para hacer posible el surgimiento de corrientes autónomas de opinión, acelerando las ---

obras de infraestructura, vigorizando las campañas educativas y brindando las oportunidades de mejoramiento para todos al nivel de los recursos en disposición.

Se argumentará que en la realidad, no ocurre con pureza absoluta el proceso indicado y, en ocasiones los caminos han sido bien distintos, pero aún, reconociendo las dificultades prácticas se habrá de pugnar siempre por que las comunidades conozcan sus derechos y obren con el menor número de ataduras en cuanto hace al proceso formativo de la opinión.

Aún aceptando cierto relativismo, el progreso social demanda una opinión pública autónoma que experimente el aprendizaje democrático y logre utilizarlo permanentemente en la defensa de sus mejores intereses. El Estado no es autor de la vida o de la sociedad sino la creación social destinada a la realización de fines superiores; el funcionamiento de opiniones públicas autónomas equivale al fortalecimiento de la paz social fundada en la libre discusión de los temas de gobierno.

No hay pueblo, por preterido que se encuentre, en el cual no existan las reservas humanas precisadas para el desarrollo de la opinión. La importante misión del Estado consiste en nuestro concepto, en avivar y facilitar el tránsito de la opinión pública a efecto de recibir su influencia y canalizar atinadamente su acción. KINBAL YOUNG, ha afirmado "Las premisas básicas de la democracia son que el lugar del poder político descansa en los ciudadanos; que al ejercer este poder los ciudadanos tienen también una responsabilidad; que la delegación del poder en los líderes o las autoridades implica el derecho de removerlos de su cargo, y que los líderes, al igual que otros ciudadanos, no sólo gozan de derechos, sino que también recaen sobre ellos ciertas responsabilidades. En otras palabras, el poder de la democracia está sostenido por una moralidad de la comunidad; cuando ésta se pierde o se limita a una pequeña élite, la democracia se reduce o in-



cluso se destruye".

Se han vivido tiempos de inmoralidad y hoy mismo, existen ejemplos palmarios de ellos. Uno de ellos esta constituido por el marginalismo o sea el encontrarse al margen del desarrollo de una comunidad, el no obtener frutos parejos de la riqueza y continuar sometido a infrahumanas condiciones de vida y, por tanto, substraído a toda posible participación en la formación de las corrientes de opinión. Como veremos en su oportunidad, en el contexto de la sociedad moderna, los estratos pobres se encuentran con escasas oportunidades de reunión y organización, leen, si saben, menos vehiculos informativos y, poseen escasa información sobre sucesos nacionales e internacionales. Luego entonces se encuentran aislados respecto de la controversia y discusión públicas, lo que además influye en su concepto de las instituciones a las que no conocen y por tanto no pueden enfocar críticamente.

Esta realidad nos conduce a pensar que sin democracia económica no es posible la democracia política y por ende, la incorporación de los grandes núcleos atrasados al desarrollo general de la comunidad. De ahí que, volvamos a comprobar que la acción oportuna y consecuente del Estado, puede echar las bases de un orden social más justo y de promover, de oxigenar el medio, para sentar las bases de una democracia real y no formal. Sin proyectos viables para renovar la vida de las comunidades, no será posible obtener buenos resultados para este efecto y, lo que es más importante, para desenvolver dentro de la paz orgánica, la vida colectiva.

Se ha sostenido por una corriente del pensamiento que, los hombres nacen libres; frase que no dejara de constituir un lema vacío en tanto que la libertad no funcione autenticamente. Esto sólo puede advenir otorgando los instrumentos económicos y educativos para provocar un cambio de los sistemas tradicionales, lo cual es viable por

dos caminos: el de la violencia revolucionaria o el de la transformación pacífica de lo social en forma reiterada, honesta y organizada; en este segundo camino creemos y fundamos nuestra esperanza de que, realmente obre como solución efectiva a los hondos problemas sociales de nuestro tiempo.

Concluimos expresando que los ideales de la opinión pública no serán asequibles, sin el cabal funcionamiento de una opinión autónoma, a la que concebimos como aquella que nace libremente en relación directa con los puntos de controversia pública, pero cuya función estará siempre limitada por las condiciones económicas y sociales del medio. Cambiando estas, es legítimo pensar en la organización y desarrollo de una sana opinión pública.

Rechazamos la existencia de opiniones condicionadas por el Estado, porque restringen el ámbito de la libertad y propenden a la creación de regímenes políticos totalitarios, acentuando aún más la división entre las clases y provocando la perpetuación de sistemas caducos en la organización de la sociedad. Además de que promueven y sostienen un paternalismo político que dista mucho de constituir un clima propicio para el surgimiento de opiniones libres.

Una opinión pública con la mayor dosis de autonomía posible sólo será viable, en el marco de una democracia de hecho, capaz de dinamizar a los grupos sociales ofreciéndoles puntos evidentes de apoyo para su liberación. De lo contrario, hablar de opinión autónoma no pasará de ser una mención formalista, rodeada de prosa metafórica, - el día de la libertad de prensa.

#### SU INFLUENCIA EN LA POLÍTICA GENERAL DEL ESTADO.

De la madurez cierta que alcance la opinión pública depende su grado de

influencia en la política del Estado; esto situado a todos los niveles de la pirámide social y sus conflictos permanentes. Desde unas elecciones presidenciales hasta el problema -- del alza de precios; sea en un referéndum decisivo o en la aplicación de un reglamento municipal. La actuación del Estado no puede ocurrir exclusivamente, dentro de cuadros normativos rígidos, sino en saludable contacto con la problemática social.

Puede afirmarse que no existe renglón de la actividad estatal al margen de las repercusiones inmediatas en la vida colectiva; la apertura de una vía de comunica-- ción, la fijación de un impuesto, el servicio militar, la desaparición de garantías. Vivi-- mos una época sobrecargada de acción estatal al punto que, cotidianamente, todo ciuda-- dano sufre su influencia. Esta realidad supone la creación de puentes comunicantes entre las fuerzas sociales y el gobierno; a este respecto debe prevalecer una actitud mental po-- sitiva que establezca las bases del diálogo y permita la racionalización de los conflictos.

La sociedad compleja de nuestro tiempo ha conducido a la transformación-- del ámbito de la opinión pública que, ha cobrado mayor movilidad conforme se multipli-- can las relaciones económicas, sociales y políticas. Así, los temas de opinión evolucionan desde los acontecimientos locales de limitado alcance, a los grandes temas que impli-- can un juicio sobre problemas nacionales e internacionales. Hasta la urbe fatigada lle-- gan hoy, las pulsaciones de un mundo en incontenible marcha y aunque no se precisen -- claramente, surgen actitudes y puntos de vista en torno a los sucesos, así se encuentren -- ubicados en regiones lejanas. El hombre de la calle cuenta en la actualidad con un crite-- rio mínimo sobre el subdesarrollo, los partidos políticos, los focos de inquietud mundial; - y aunque este fenómeno no crece parejamente, dadas las circunstancias que aún existen - en muchas regiones postergadas, paulatinamente se deja sentir una opinión general que to-- ca diversos puntos críticos de la vida nacional e internacional.

Los hombres públicos, si observan con claridad en su torno, habrán de reconocer que estamos inmersos en una sociedad en continua transformación que demanda -- planteamientos acertados de gobierno para facilitar su adaptación a las condiciones del -- progreso. Los funcionarios del Estado no pueden dejarlo hoy todo a la improvisación, al -- genio político o al capricho autoritario. Es preciso que normen su acción de acuerdo con aquellas tendencias mas constantes y auténticas que van surgiendo renovadamente.

La opinión pública verdadera no puede ser sino aquella que refleje clara-- mente el sentir popular, mismo que esta llamado, en un ambiente democrático, a encau-- zar la dinámica del Estado en su función social. Modernamente nos enfrentamos a una -- crisis de confianza en el sistema representativo tradicional que ha significado el abandono de valores otrora considerados como estables y eficaces. La aparición en lo que va del -- siglo, de sistemas totalitarios de distinto signo ideológico representa un aviso urgente a los modos de vida democráticos y por tanto, una apremiante revisión de sus fundamentos para ponerlos a tono con los requerimientos contemporáneos.

La sensación de inseguridad, las demandas de ocupación estable para los -- grandes núcleos de población, la confusión de la vida moderna ante los procesos tecnoló-- gicos, el poder de los grupos de intereses especiales, han obligado al Estado democrático a recuperar el terreno perdido con una nueva perspectiva histórica. Habrá que proceder -- con audacia y decisión para salvar todo un patrimonio cultural que, corre el peligro de -- hundirse sino se refuerzan las bases de la democracia tradicional.

La opinión pública moderna a través de sus diversos componentes, puede -- constituir una fuerza decisiva para la subsistencia del Estado democrático o también un mo-- tivo de decadencia y parálisis. Esa opinión tiene que hacer suyos principios reformadores--

y planes realizables para influir fecundamente en la vida pública; tendrá que ser veraz e independiente para conservar lo positivo y rechazar lo que impida el ascenso a nuevas -- etapas. Nunca como ahora es esta, una grave responsabilidad ciudadana de cuyo óptimo cumplimiento depende el futuro de nuestro ser colectivo.

### INTERESES DE CLASE.

Un análisis que aspire a descubrir con mayor certidumbre la morfología de la opinión pública, pensamos, debe acercarse a la composición de la vida social, entendida a través de sus integrantes humanos. De antiguo procede la existencia de evidentes desigualdades en el contexto social; la imposición de los triunfadores en las guerras primitivas acarrea la servidumbre de los vencidos. El siervo del feudalismo desaparece solo por los efectos de la división cronológica de la historia; lo volvemos a encontrar en todos los pasajes de la evolución humana hasta localizarlo nuevamente, como obrero esclavizado por la Revolución Industrial. Otros, los viejos campeones del medioevo se transformaron en los monarcas absolutos; simultáneamente surgen otras clases; la burguesía irrumpe en la historia y los polos de la balanza se equilibran al influjo de una sociedad media -- con diversas expresiones ocupacionales en lo económico y lo intelectual.

La sociedad, es evidente, no es un trazo lineal y estático; su condición es la movilidad y la diversidad, la riqueza de planteamientos y la confluencia de clases. -- Referido el problema a nuestra tarea investigadora, deberemos empezar por afirmar que, -- una opinión pública es generada por grupos sujetos a un cuadro social, independientemente de que algunos, propugnen por aliviar la situación de los más relegados. Debemos saber quien es quién, dentro del continuo fluir de las corrientes de opinión para no incurrir en generalizaciones inexactas, alejadas de la realidad.

La formación de la opinión pública amerita conductos intelectuales para su manifestación; atrás de ellos se encuentran los impulsores de la opinión en los que asoma un interés o un conjunto de intereses. Esos intereses aspiran a llamar la atención sobre su presencia, solicitando respeto, cuando no, adhesión y conformidad. Modernamente se habla de grupos de presión que, sustentan principios definidos en lo económico, en lo político e incluso en el modo de vida familiar y la exteriorización de costumbres. Centros de indudable interés para la inteligencia de la opinión pública moderna, cuyo estudio será más claro con alusiones más precisas en torno del origen y evolución de las clases sociales.

La raíz sociológica del término "clase" alude a los ciudadanos caracterizados por la índole de actividades que realizan en la vida social y por el número de privilegios que tal actividad, les trae consigo. Platón reconoce tres clases: la de los gobernantes o filósofos, la de los guerreros y la de los agricultores y artesanos; conservando para los primeros la facultad de separar a los demás ciudadanos, en clases.

Aristóteles enumera ocho clases pero, reflexionando sobre la naturaleza del trabajo manual, concibe sólo dos: los obligados a realizar el trabajo manual y los que se han liberado de tal necesidad. Afirmaba que "debemos atribuir las virtudes del ciudadano no a todos indistintamente, ya que para ello casi bastaría la condición de hombre libre, sino sólo a los que no están obligados a dedicarse a los trabajos para las necesidades diarias".

En torno a la Revolución Francesa y su atmósfera cultural, se vigoriza el concepto de clases. Jorge Federico Hegel piensa que la división de la sociedad en clases responde a una organización necesaria en la vida civil, además de tomar en cuenta, -

BIBLIOTECA CENTRAL  
U. N. A. M.

su utilidad como mediadoras entre el gobierno y el pueblo. Posteriormente MARX, apoyándose en los antecedentes hegelianos explica su concepto de clase, aunque ya Malthus había hablado de una oposición de clases como resultado del libre juego de la economía. Partiendo de una doble base - el carácter económico de la lucha y el carácter históricamente necesario - de la división en clases; piensa MARX que la existencia de las clases está íntimamente vinculada a procesos históricos específicos del desarrollo productivo, -- juzga que la opinión de las clases, la lucha, llevará inevitablemente a la dictadura del proletariado lo cual no es sino el tránsito obligado a la abolición de las clases y la instauración de la sociedad sin clases. La clase en el contexto marxista es similar a la "unidad substancial del espíritu del pueblo", preconizada por Hegel, subordinando al individuo -- que se concibe solamente como miembro de su clase. Esta tesis rígida se ha mantenido -- dentro del marxista como un instrumento de combate para conducir a la mencionada dictadura del proletariado en donde el partido comunista se coloca a la vanguardia del proceso para controlar y dirigir la lucha. Esto que fué doctrinario en Lenin acusó radicales acentos en Stalin, al postular éste, una "toma de partido" de todas las actividades humanas, -- a fin de someterlas a las directrices que el partido imponga.

La cuestión de las clases sociales ha sido arduamente debatida por los tratadistas. El impacto provocado por el análisis marxista dividió a la opinión en seguidores ortodoxos de esta corriente y en pensadores marginales u opuestos a la misma; lo que resalta aquí es la actitud orientada por esos canales en forma casi general, pues muy pocos han negado la existencia de clases sociales y de los conflictos posibles entre ellos. Sin embargo, al respecto de una elaboración precisa y definidora, emerge un persistente desacuerdo.

Investigadores norteamericanos equipáran la noción de clase, con la de -- agregado social o categoría específica dentro de la vida social. Así, han considerado --

como clases a categorías de la población que colocan de más a menos: propiamente superior, superior inferior, media superior, media inferior, inferior superior y propiamente inferior. Cabe indicar que estas diferencias han sido enfocadas desde ángulos distintos a los económicos, profesionales o ideológicos y, fundados en otro género de supuestos, al arbitrio del investigador.

También se han establecido clasificaciones que se sustentan en juicios subjetivos, tangenciales o sumamente evidentes. Para aspirar a un mejor conocimiento de este importante problema, creemos prudente un somero exámen, siguiendo a George Gurvitch en sus conferencias de la Soborna.

Dentro del contexto marxista nos percatamos de una constante, la de que las fuerzas productivas y las relaciones de producción son, en cualquier sociedad, la estructura fundamental que condiciona todo género de actividades-posteriori. Acerca de otros aspectos como la misión histórica de la clase, las diferencias entre ellas, su número, ha variado la posición marxista.

- La concepción de la historia como lucha de clases la encontramos fidedignamente, en el manifiesto comunista de 1848 que proclama: "La historia de toda la sociedad hasta hoy es la historia de la lucha de clases. Hombre libre y esclavo, patricio y plebeyo, barón y siervo, amo y compañero, en fin, opresores y oprimidos levantados los unos contra los otros en una oposición constante, han sostenido una lucha ininterrumpida, ya escondida, ya abierta, una lucha que cada vez terminó por una alteración revolucionaria de toda la sociedad o por la ruina común de las clases en lucha. En las épocas anteriores de la historia encontramos casi en todas partes una organización compleja de la sociedad en "estados" diversos, una jerarquía múltiple de condiciones sociales. En la Roma antigua-



tenemos los patricios, los caballeros, los plebeyos, los esclavos; en la Edad Media-tenemos los señores feudales, los vasallos, los maestros, los compañeros, los siervos, y casi - en cada una de estas clases una jerarquía particular. La sociedad burguesa moderna, nacida del derrumbamiento de la sociedad feudal, no ha sufrido las oposiciones de clases. - Simplemente ha reemplazado las del pasado por nuevas clases, nuevas condiciones de opresión, nuevas formas de lucha".

Para Carlos Marx, la clase social se consolida en forma total cuando, desempeña un mismo papel en la producción y cuenta con intereses económicos comunes. -- De ahí surge la solidaridad de clase, producto de dos momentos previos: la toma de conciencia de clase y la ideología de clase. Critica, igualmente, al poder político que no es otra cosa sino el poder de una clase para oprimir a otra clase. "El gobierno moderno - dice - es sólo un comité administrativo de los intereses de la clase burguesa". Hacer la revolución para Marx entraña un concepto utópico: la desaparición de las clases y del Estado mismo.

Las diferencias y opiniones entre las clases son acremente señaladas por el filósofo de Tréveris cuando dice "La clase poseedora y la clase proletaria presentan el mismo estado de desposesión. Pero la primera se complace de su situación, sintiéndose sólidamente establecida; la segunda, al contrario, se siente aniquilada, en esta enajenación de su esencia, ve en ella su impotencia y la realización de una existencia inhumana. En el cuadro de la antinomia los propietarios privados forman, pues, el partido conservador y los proletarios, el partido destructor. Los primeros trabajan por el mantenimiento de la -- antinomia; los segundos por su aniquilamiento".

Marx logro discernir tres notas que le parecieron distintas en el estudio de

las clases sociales: a) las clases acusan tendencia a dominar a sus miembros, especialmente en el nacimiento de la magna industria; b) para distinguir a las clases sociales no se puede partir de la profesión o de la riqueza, porque estos dos fenómenos no son sino producto de la situación de conjunto de una clase con relación a la producción y a las otras clases; c) existe una conciencia de clase que se expresa en particular en la ideología. Señaló, igualmente, al nivel de su época, la existencia de cinco clases: 1.- propietarios terratenientes; 2.- burgueses; 3.- pequeños burgueses; 4.- granjeros-campesinos; 5.- proletarios; no obstante cree que habrán de reducirse solo a dos. Sin embargo, mientras esto ocurre, Marx acepta la existencia de distintas clases.

Dentro de la corriente de pensamiento no marxista, sobresalen economistas como Schmoller que acerca de las clases afirma "Son grupos de personas y de familias que se designaban antaño, en cuanto estos grupos tuvieran una existencia jurídica y eran hereditarios, más bien con el término de estados, y que se designan hoy con el término de clases". Piensa además que son las profesiones las que conducen a la constitución de las clases sociales, pero ya el recientemente fallecido Pitirim Sorokin decía que la profesión es un lazo unificacional, mientras que la clase implica una serie de funciones.

Pareto, sociólogo italiano, pensaba que debería formarse una clase con los que tienen los índices más elevados en la rama de su actividad y que toman el nombre de "élites". "Tenemos -dice- entonces dos capas en la población: 1) la capa inferior, la clase extraña a la élite; 2) la capa superior, élite, que se divide en dos: a) la élite gubernamental y, b) la élite no gubernamental". Como se ve, los presupuestos de Pareto son contrarios diametralmente, a los de Marx; las élites que constituyen las clases directoras permanecerán constantemente en los puestos de mando. He aquí una teoría aristocratizante que fundamentó el surgimiento del fascismo italiano con el Duce a la cabeza,

desencadenando una época trágica para Europa y para el mundo.

Maurice Halbwachs, continuador de Durkheim, en una visión más realista, piensa que es preciso investigar los móviles que orientan la actividad de los individuos en la vida social, en cuanto el comportamiento de cada uno refleja, desde cierto ángulo, los motivos y los fines característicos del grupo a que pertenece. Cree que no es viable la comprensión íntegra de la persona humana si no se le sitúa en sus relaciones con la familia, la economía, la religión, la política y con todo aquello que constituye una fuente de creación social. Halbwachs reconoce primordialmente que, el fenómeno de las clases sociales es sumamente complejo y que se hace preciso combinar diversos criterios para llegar más cercanamente a la naturaleza auténtica de las clases sociales.

Las escuelas sociológicas no afiliadas al método marxista, además de ponderar el innegable fenómeno económico, incluyen otros factores de indudable valor para apreciar la existencia de las clases sociales, tales como el de orden psicológico, cultural, profesional y el de opinión pública, como acontece entre los investigadores norteamericanos.

Reconociendo la complejidad que representa el estudio de este tema, pensamos que las clases sociales son vastas agrupaciones que se distinguen por los elementos particulares de su cultura y situación económica. Históricamente son fuerzas en oposición que se originan en el seno de la sociedad industrial y la producción capitalista. Morfológicamente hablando, forman estratos determinados por diferentes niveles de ingresos, de cultura y de ocupación; no podemos olvidar que cada clase obedece a intereses distintos, mismos que pueden armonizarse o entrar en pugna de acuerdo con los moldes políticos de una sociedad.

Volviendo al tema fundamental que nos ocupa, nos percatamos que, la --  
opinión pública reciente la presión de las clases sociales en su formación y en su manifes-  
tación. Si, en un afán de síntesis expositiva, consideramos a tres clases fundamentales:  
alta, media y popular habremos de encontrar que, cada una de ellas, no obstante el fenó-  
meno de interrelación, persigue y propone metas, en ocasiones, sensiblemente distintas.  
Esta situación varía de acuerdo con las condiciones de cada organización social y del gra-  
do de desarrollo económico alcanzado. En pueblos de alto desarrollo económico, con --  
justo reparto del ingreso, la estratificación es común y existe un proceso capilar más o --  
menos operante. La existencia de una clase media poderosa, mediatiza las pugnas y pos-  
terga las tendencias de lucha social.

Creemos oportuno desviar un tanto nuestro discurrir teórico, con objeto de  
efectuar un breve estudio, el de la realidad clasista mexicana, como ejemplo de un país-  
en vías de desarrollo. En un proceso ascendente, consideremos inicialmente a nuestra cla-  
se popular, misma que admite una subdivisión de acuerdo con su ubicación geográfica: --  
rurales y urbanas, y aún dentro de las urbanas podemos considerar otro nivel circunscrito-  
a zonas marginales.

El núcleo rural está compuesto por ejidatarios, jornaleros, pequeños propie-  
tarios y campesinos sin tierra. El urbano está integrado por los obreros industriales y em-  
pleados de salario mínimo; la zona marginal abarca un vasto mundo sub-ocupacional en -  
donde encontramos trabajadores semi-técnicos, artesanos, comerciantes ambulantes y per-  
sonas con trabajos varios.

Reconociendo los impulsos plausibles y las reformas sociales que se han rea-  
lizado en las últimas décadas, aún se enfrenta el país a contínuos problemas para satisfa--

cer las crecientes demandas de la clase popular. La opinión de estos sectores sufre aún -- de indiferencias, de inseguridad y de desconfianza; no ha sido posible consolidar una opi--  
nión pública homogénea de la clase popular porque sus limitaciones económicas y el me--  
dio, han contribuido a la adopción de actitudes en ocasiones nihilistas acerca de la nece--  
sidad de unión y perseverancia en la lucha. También otros factores de importancia como--  
la corrupción administrativa y de líderes, así como la carencia de una cabal conciencia  
de clase, han impedido la formación de una sólida corriente de opinión al nivel popular.

Profesionistas, intelectuales, empleados, comerciantes y pequeños propie--  
tarios forman la llamada clase media que ha ido evolucionando paulatinamente conforme--  
se ha acentuado el desarrollo. Esta clase se caracteriza por su capilaridad y fuerza de a--  
scenso que tiende en ocasiones, a imitar las formas y los modos de vida de las clases pri--  
vilegiadas. Desde el punto de vista de la estabilidad política, se hace necesaria la pre--  
sencia de una clase media poderosa en la que encuentren eco, los planteamientos renova--  
dores y las acciones eficaces del Estado para proseguir su marcha y acelerar su política --  
social. Las clases medias conscientes tienen en nuestro país, un papel relevante que de--  
sempeñar, uniéndose a los reclamos de las clases populares y haciendo suyas las principa--  
les banderas de éstas; esto ha venido sucediendo de hecho, cuando el factor humano del--  
Estado obra consecuentemente con una política de plenas reivindicaciones económicas co--  
mo la nacionalización de los recursos básicos o la continuación de la Reforma Agraria. --  
Dentro de esta clase, se dan funcionarios públicos, intelectuales y dirigentes, propulsores  
de una opinión pública vigorosa y llena de contenido social. Las opiniones de la clase --  
media en un considerable margen, tienden a apoyar los actos justicieros del poder público,  
las demandas permanentes de las clases populares y los principios de política internacional  
que definen a la nación.

Los grandes propietarios urbanos y rurales, los grandes comerciantes e industriales, los banqueros y los altos funcionarios forman la clase alta. Paralelamente el desarrollo económico de México se ha ido formando una clase poderosa económicamente - que se ha fortalecido por la concentración urbana y por los instrumentos de protección oficial de un medio estable e institucionalizado. Como organismos formadores de su opinión han surgido Asociaciones y Confederaciones que periódicamente, emiten juicios sobre la realidad económica nacional; sus principios rectores siguen siendo: el mantenimiento de la libertad empresarial, el rechazo de empresas descentralizadas que susciten la competencia, el establecimiento de mejores transportes y el desarrollo de sistemas crediticios, en los cuales el Estado se abstenga de intervenir como receptor del crédito privado.

Este sintético bosquejo de la ubicación y principios de organización y opinión de nuestras clases sociales, nos revela la identificación de cada una de ellas con específicos contenidos de opinión.

Hemos querido en esta parte de nuestro trabajo, consignar la importancia de las clases sociales en el proceso formativo de la opinión pública por considerar que de los diversos estratos sociales, surgen actitudes características y reacciones especiales de acuerdo con las aspiraciones de sus miembros.

#### LA IMPORTANCIA DE LOS HECHOS.

La opinión pública es sensible a las ideas, principios, declaraciones, pero es indudablemente, la dimensión de los hechos reales, la que la afecta en grado superlativo. Existe en verdad, en nuestro tiempo, un impedimento retórico y demagógico sustentado en la publicidad interesada. Las palabras han ido perdiendo su verdadero contenido y degeneran en disfraces sonoros de realidades ocultas; las expresiones abstractas --

sobre libertad, justicia, democracia, se han desgastado con el abuso y la falta de ajuste de las formas del lenguaje con los sucesos tangibles, han abierto hondas brechas de desconfianza.

Se viene concediendo a las palabras un escaso valor en el desempeño social, y esto no es culpa de las palabras sino de su separación paulatina de los actos; actos que, en verdad, las materializen y las mantengan en su nivel exacto. Cuando la opinión pública se satura de esquemas verbales y pronunciamientos estereotipados, empieza a desorientarse gradualmente hasta quedar concentrada en algunos núcleos de intereses.

La perspectiva moderna no permite esa suerte de desviaciones porque se comprometería el desarrollo y se anularía el progreso de los pueblos. Se requiere acercar las expresiones y las estructuras formales de las leyes a su necesaria comprobación social. De lo contrario se abre un vacío difícil de llenar entre los actos y las palabras.

La opinión pública podrá orientarse clara y firmemente, a medida que vaya asistiendo a la gestión de actos renovadores del orden social, directamente encaminados a la solución de problemas ingentes que puedan hacer posible la justicia social y el derecho soberano de todo pueblo a enmarcar su vida dentro de lineamientos queridos libremente. Sobre todo, al nivel de los países subdesarrollados, se hace necesario y urgente que, hechos patentes y determinantes, concurren a formar una vigorosa corriente de opinión pública capaz de constituir un muro defensivo de justas aspiraciones populares contra amenazas de todo género. La opinión pública sensibilizada y consciente puede convertirse en opinión nacional que se coloque a la vanguardia de toda acción social plausible.

Es inaplazable, sobre todo en el marco de nuestra vida nacional, que los hechos no vayan a la zaga de los dichos, procurando que su contenido sea trascendental -

para la integración democrática del país, entendida como proceso reformador y revolucionario en todos los aspectos sociales. Continuación de una política nacionalista que cubra todos los ángulos sensibles para las mayorías y tienda a modificar caducas estructuras sociales mediante la aplicación efectiva de las leyes, las cuales, no son en su mejor sentido, sino condensaciones jurídicas de hondas aspiraciones nacionales.

Si los hechos se divorcian de los actos, crece la distancia entre gobierno y gobernados y se generan sensaciones de inseguridad, de anarquía y desorientación. --- Ciertamente que, existen intereses dispuestos a ensombrecer toda obra socialmente justa - porque temen ser afectados. No obstante, una opinión pública revolucionariamente --- orientada cobra conciencia de su misión y adquiere fuerza suficiente como para desafiar presiones y marchar adelante. Esto no puede surgir al azar sino que es consecuencia de una perseverante educación democrática de gran magnitud, fundada en argumentos racionales que susciten al diálogo, rompan la inercia, y unifiquen a los ciudadanos en forma -- espontánea para debatir métodos y planes, procurando llegar a metas realizables.

Precisamente además, de una revisión de la política informativa que sea - en efecto, capaz de orientar sana y objetivamente y no de soslayar la verdad, en aras de otro tipo de motivaciones. Así lo demanda el desarrollo del país, el crecimiento de una ciudadanía cada vez más compenetrada de los problemas nacionales y la necesidad de que funcione una opinión pública vertical y democrática. El pueblo no puede ser un espectador pasivo de la realidad nacional que le es propia y consubstancial, y solo a través de hechos con marcado acento renovador y liberador, será posible convertirlo en depositario -- real y no formal, de la soberanía.



## CAPITULO III

### ADMINISTRACION PUBLICA Y CORRIENTES DE OPINION.

1.- Dimensión moderna de la Administración Pública. 2.- Las Polémicas Fundamentales. 3.- El Factor Humano en la Administración y la Opinión Pública. 4.- Administración, Opinión Pública y Desarrollo Económico-Social.

#### DIMENSION MODERNA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La problemática social y por tanto, la jurídica, es hoy distinta y considerablemente más compleja que antaño. Toda ella se encuentra saturada de temas concernientes al desarrollo de la técnica y de la ciencia, de la producción y del consumo; el enorme incremento de población ha obligado a la búsqueda de nuevos moldes políticos para salvar la crisis. El mundo actual tiene que proceder con audacia y espíritu renovador para abrir las puertas a nueva edición del hombre y del Estado.

Las atribuciones del Estado han ido creciendo paralelamente al devenir histórico y, modernamente, su papel dentro del contexto social se hace punto menos que indispensable. La menor cantidad de Estado que preconizó el multicitado "dejar hacer, dejar pasar", constituye hoy una noción obsoleta. El siglo XX, es el siglo de las grandes revoluciones sociales en que, de una o de otra forma, el Estado ha asumido caracteres intervencionistas definidos. Ya sea que observemos a través del fenómeno soviético violento de 1917, o al nivel de los planes del Estado norteamericano del "new deal".

Lo que nos interesa fijar, preliminarmente, es que las demandas de las sociedades modernas, especialmente las situadas al nivel del subdesarrollo, aumentan pro-

gresivamente y, que en este sentido, el aparato estatal asume mayores responsabilidades. Al margen de toda filosofía política, las urgencias de hoy, han impuesto a las naciones una suma considerable de tareas adicionales en cuanto a los servicios públicos correspondientes. El Estado se ha convertido en una multiplicidad de servicios públicos, hasta considerarlo como "una empresa de servicio" al decir de Gastón Jeze; y estos servicios se llevan a cabo en forma reiterada y diversificada.

La Administración Pública es la directa consecuencia de los apremios sociales. Ahí tiene su gestación pero sólo adquiere formas propias cuando la sociedad se organiza bajo una autoridad común. Así se van desarrollando las funciones administrativas las cuales, reciben la influencia del sistema económico y político de cada país. En el Estado socialista, el poder público absorbe plenamente la función administrativa y asume la dirección de las grandes empresas económicas; las economías mixtas trabajan merced a un sistema combinado de funciones administrativas y reguladoras. Algunos sectores de la industria y determinados servicios públicos son manejados por el propio Estado, centralizada o descentralizadamente.

La nacionalización ha asumido el carácter de instrumento moderno que permite la intervención definida del Estado. Aquí las razones de tal fenómeno gravitan sobre los recursos vitales para el desarrollo de un país; la necesidad de rescatar de la órbita privada aquellas actividades de evidente interés público, justifican el acto de restitución por parte del Estado. En orden a estas atribuciones el Estado gendarme del Siglo XIX se ha convertido en el Estado administrador del siglo XX.

Al respecto de la conversión del Estado en administrador, se han suscitado opiniones encontradas acerca de su eficacia, substituyendo a los negociantes privados. Algunos han acuñado el gastado "slogan" de que "el Estado es mal administrador". Este

criterio se sustenta, no en un análisis científico, sino en una actitud propagandística que responde a un determinado núcleo de intereses que se verían afectados indudablemente. - El "hombre de negocios", el empresario privado busca fundamentalmente la obtención de utilidades y la ampliación de sus actividades. El Estado es representante del interés público y por tanto, gestor del beneficio social, lo que, hasta éticamente lo coloca en un grado preeminente con respecto a la finalidad de la empresa privada.

Contra la anarquía que es el signo de la inversión privada, el Estado asume un plan -una planeación- para ordenar e intensificar, según el caso, su participación en la economía. Además es oportuno recordar que su finalidad no es la de aumentar injustificadamente sus ingresos sino la de cumplir hasta donde sea posible, con metas de carácter colectivo.

El doctor Andrés Serra Rojas ha afirmado que "Aunque el concepto de derecho administrativo es la función esencial de la Administración Pública, no son los aspectos legales los que debemos considerar como dominantes en el estudio de la administración pública, sino todos los medios que sean útiles para estimular la acción dinámica del Estado. Eficiencia y legalidad, son factores del fenómeno administrativo que se relacionan, pero que debemos tomarlos aisladamente y alejarnos de una consideración legalista estricta. El principio de legalidad es básico en el Estado moderno, pero la función administrativa no se circunscribe únicamente a la función de ejecutar la ley. La Administración Pública es la máxima institución política que tiene el poder de la acción de oficio, implica una compleja acción encaminada a fijar los métodos, normas y aún tácticas, que regulan la actividad administrativa, es decir, que pone en marcha los elementos operativos que hacen posible la consecución del bien común, en un campo de acción superior y más elástico al que establece el orden jurídico de un país".

Guido Zanobini nos dice que "El derecho administrativo es la parte del derecho que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de actividad de la administración pública, y las consiguientes relaciones jurídicas entre la misma y los otros sujetos".

En los Estados Unidos de Norteamérica, algunas disciplinas que integran el derecho administrativo francés e italiano han sido trasladadas a la administración pública. Estas materias, derecho administrativo y ciencia de la administración, de aparición simultánea en el viejo y el nuevo continente, han optado por caminos diferentes en lo que respecta a sus iniciales semejanzas. En Italia, la disciplina jurídica ha ido adelante y sólo hasta 1955, en los cursos especiales de ciencias administrativas de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Bolonia, han surgido las primeras preocupaciones por la administración propiamente dicha. En los Estados Unidos ha sido la administración pública la que ha experimentado una evolución mayor y ha tomado para sí una sección importante del derecho administrativo. También en este país, las ciencias políticas han invadido buena parte del derecho administrativo.

Estas diferencias nos llevan a comprender que el derecho, no obstante su contenido de principios con validez universal, está sujeto a los límites naturales de los sistemas políticos y económicos. Se ha dicho que de todas las disciplinas científicas, la jurisprudencia es la más afectada por los imperativos locales o nacionales; en verdad el derecho -salvo el de carácter internacional o el de índole teórica -no es materia de exportación pues reiteradamente, se impondrán los lineamientos del derecho positivo de cada Estado.

Los conceptos jurídicos y el lenguaje mismo, válidos para un derecho positivo determinado, frecuentemente inducen a error cuando se utilizan para interpretar siste

mas jurídicos diferentes. Aquí participan con fuerza peculiar, motivaciones históricas, económicas y sociales de cada Estado. No es lo mismo lo que ocurre en países de laborioso proceso de institucionalización jurídica, a lo que acontece en países nuevos, relativamente, en donde otras condiciones y, hasta probablemente otro temperamento nacional -- marca senderos nuevos al devenir social.

El panorama de nuestro tiempo, en donde es obvio señalar los agudos problemas de orden económico que experimentan muchos Estados, obliga a una mayor y mejor planeada acción estatal. En tal virtud debe prevalecer una administración pública de mayores alcances dotada de instrumental técnico y humano, suficiente para cumplir con su ingente misión de servicio público. Hoy, las actividades gubernamentales son preponderantemente administrativas pues la sociedad cada vez más acentuadamente, se encuentra sujeta a la acción pública reguladora, intermediaria, subsidiaria y hasta promotora.

Esto se encuentra vinculado a las necesidades sociales de una comunidad, en la que la administración pública representa el órgano más idóneo y eficaz para hacer operante los principios de Justicia social en que se funda el sistema democrático en su connotación moderna. La Administración Pública es el instrumento más calificado para satisfacer los fines del Estado.

Modernamente son numerosas las responsabilidades que asume la administración pública. Todo un proceso dinámico de cuyo buen funcionamiento depende el avance o el retroceso de la sociedad. La aplicación de los resortes de la administración pública deberá coincidir con las peculiares condiciones económicas y sociales, pues sucede que aún donde prevalecen sistemas administrativos más desarrollados, surgen distancias y problemas de coordinación entre los planes preconcebidos y los recursos del aparato gubernamental.

Un sistema eficaz de administración pública deberá estar atento a satisfacer las necesidades y las urgencias materiales de una comunidad determinada, de ahí que se convierta en una fuerza de enorme poder para el desarrollo económico. Es necesario - acoplar la administración a los requerimientos de una política dinámica de desarrollo económico y social. Suele ocurrir que los intentos de desarrollo se encuentren impedidos de continuar, por la existencia de ordenamientos legislativos y estructuras que no se encuentran a la altura de los imperativos vigentes. Ante esta situación, la estructura administrativa se convierte en un caos pues las atribuciones asignadas a un órgano del Estado se repiten en otros órganos, impidiendo la acción razonada y coherente de la actividad administrativa. Lo importante no es el simple crecimiento de la administración pública, sino su cabal ejercicio y desempeño a través de métodos plenamente eficaces.

La administración pública se vale hoy de la planeación para cumplir con su carácter de propulsora del desarrollo económico. Ella deja sentir su intervención en todos los momentos propicios del desarrollo, desde los análisis preliminares hasta la formación, aprobación, ejecución y vigilancia de los métodos puestos en práctica. Esta operación implica un concepto renovado de Administración Pública para el desarrollo.

Hay una íntima correspondencia entre los moldes políticos y la Administración Pública. El subdesarrollo político, trae consigo estructuras impropias para el buen éxito de una política de planeación social y económica pues no se aspira a un tipo de desarrollo nacido espontáneamente sino producto de la acción concreta del Estado.

#### LAS POLEMICAS FUNDAMENTALES.

Se ha polemizado arduamente, en las primeras décadas de nuestro siglo, acerca de la forma en que el Estado debe proceder frente al problema económico. Pero -

modernamente, se ha aceptado el término planeación al que, muchos han visto con reserva por creer que se trata de una forma típica y única de los países socialistas. Se ha pensado que existe incompatibilidad entre democracia y planeación; a este respecto se habla de una planeación de tipo social-democrático y de una planeación total o socializante. Sin embargo, en el fondo del problema, ambas formas de planeación aspiran —en diferente medida— a abatir el predominio del clásico sistema capitalista.

La planeación social democrática supone una acción limitada que busca una situación intermedia entre la regulación estatal y la planeación absoluta. Por eso —Friedmann ha dicho "Entre el Escila de la iniciativa económica y el Caribdis de la propiedad pública está la reglamentación pública, respuesta al reto que lanzan la propiedad pública y el manejo de toda la iniciativa económica".

De acuerdo con este tipo de planeación, el sistema económico en su apreciación total, ya no se regula por las leyes del mercado si no que es controlado por un órgano que funciona en atención a una serie de principios superiores dictados por los fines propios del Estado: la justicia social, el equitativo reparto del ingreso, el empleo total, el desarrollo económico, matizándose todas estas finalidades de acuerdo con las peculiaridades de cada país. Este estilo de planeación democrática conserva no obstante, rasgos típicos del sistema demo-liberal al respetar algunas libertades como la elección ocupacional y la preferencia de consumo. Es por ello que también se le ha denominado "planeación indicativa"; el término planeación se utiliza aquí para designar un plan coordinado de uso racionalizado de los medios al alcance, para llegar a terrenos no asequibles por medio del libre juego de las fuerzas del mercado.

La planeación total supone la existencia de una economía en manos del Estado que elimina el sistema de mercados y lo substituye con un órgano centralizador de la

vida económica. A este tipo de planeación se le denomina también obligatoria o coercitiva y es un desiderátum de ideas expuestas por Saint-Simon en cuanto a la supresión del -- sistema de mercados, y de Marx en cuanto hace a la abolición de la propiedad privada. - Con referencia a este tipo de planeación imperativa, Stalin admitía: "Los planes no son planes de previsión o de coyuntura, sino planes de directivas que tienen carácter obligatorio para los órganos dirigentes y determinan la orientación del desarrollo económico en lo futuro y a escala nacional".

La tesis de la planeación imperativa excluye la definición de las modalidades de los planes, haciendo hincapié, más bien, en los métodos de administración de la - economía, en los que se interpretan las directivas de control. Ello no se debe identificar con lo que podría denominarse actividad planificadora. Buscando en sus primeros oríge-- nes, dentro del marco de la revolución socialista de 1917, Lenin inició las primeras acciones planificadoras de los más importantes recursos, cuando en 1920 fundó la comisión estatal para la electrificación. Recordemos que Lenin había dicho que el comunismo es el -- "poder de los soviets más la electrificación".

Posteriormente nació en Rusia la Comisión Estatal de la Planificación Económica (GOSPLAN) que absorbió el intento planificador de la energía eléctrica. En -- 1925 el GOSPLAN dió a conocer "cifras de control" anuales con objeto de preparar los - planes subsiguientes hasta que en 1929 estas cifras de control fueron aceptadas como plan anual de tipo ejecutivo, paralelamente al surgimiento del primer plan quinquenal. Sin - embargo no se piense que el nacimiento de la planeación imperativa emergió fácilmente - a base de criterios unificados; revisando la historia de estos ensayos nos encontramos con opiniones diversas acerca de la planificación. Hubo lo que se llamó orientación "genética" y "teleológica" de los proyectos.



Los partidarios de la orientación "genética" confiaban en el advenimiento de un desarrollo equilibrado, que partía de un fortalecimiento progresivo de las distintas ramas de la actividad económica, procediendo con criterio gradual, desde la agricultura hasta la industria pesada. Los afiliados al bando "teleológico" defendían un punto de vista opuesto, sosteniendo un aumento del tipo de acumulación para ampliar las posibilidades de inversión, alterando las proporciones de los recursos disponibles, conforme a como habían sido distribuidos anteriormente. Sin embargo, al impacto del primer plan quinquenal, estas opiniones se desmoronaron pues la planeación se fundó simple y sencillamente en un programa de rápida y acelerada industrialización.

Contemporáneamente y como consecuencia de diversos factores políticos y económicos, se ha delineado una reevaluación de los imperativos de la planificación frente al centralismo, muchas veces al arbitrio de la burocracia. Este consolida nuestra opinión de que no existen sistemas inmutables y válidos para siempre, pues la planificación debe estar en contacto con las necesidades reales y, operar de acuerdo con las mejores posibilidades de éxito. En Polonia por ejemplo, se ha opinado que la planificación ha de descentralizarse en todos aquellos casos en que las decisiones centralizadas no son sino la respuesta a una situación determinada por las mismas cosas. Naturalmente que este género de opiniones, al igual que algunos procesos yugoslavos, son conceptuados como "revisionismo" peligroso. Sin embargo se ha observado que las atribuciones de los directores de empresa vienen aumentando de diez años a la fecha en forma gradual: primeramente se les dá un margen de libertad en lo que hace a la introducción de mejoras técnicas y también en lo que concierne a los términos de entrega, fijados anual o trimestralmente por los ministerios; además se les concede mayor autonomía en las decisiones de empleo de los fondos de autorización para renovar y adquirir maquinaria. Así mismo, se obra --

con mayor independencia en la organización interior de las empresas, así como en las posibilidades de elección en cuanto a los bienes a producir.

Dentro de la "era Krushoviana" se abrió en Rusia una gran polémica acerca de las formas administrativas prevalecientes en el campo de la producción industrial. Cuando terminaron las discusiones fueron eliminados la casi totalidad de los ministerios encargados de ramos productivos. Fué creado un sistema regional unitario y se establecieron regiones económicas dotadas cada una, con un consejo económico regional que tomaba el lugar de las atribuciones anteriores de los ministerios. Cada consejo económico regula cientos de empresas de cada ramo y se organiza en divisiones que se ocupan de problemas generales. Su misión es la de llevar a cabo la producción dentro de los límites del plan pero sin seleccionar objetivos.

Planteadas así, en el seno de la sociedad moderna, las polémicas fundamentales en cuanto a la actitud del Estado frente a la economía, situación indisolublemente ligada a la Administración en su calidad de instrumento colaborador para el desarrollo económico, la opinión pública no se unifica como es natural que ocurra en torno de la cuestión. Su contenido varía en los distintos niveles nacionales y de acuerdo con las expresiones existentes. Y si hacemos caso omiso de tesis extremistas que se exponen con carácter demagógico, podemos afirmar que no existen modernamente, opiniones irreductibles en cuanto a los temas expuestos. La opinión a sus niveles más serios apoya en términos generales la idea de la planeación aunque discrepa en cuanto a su extensión y procedimientos.

Ciertamente, aún, en ciertos sectores de opinión no se ha comprendido plenamente el concepto de planeación y se le asocia infundadamente con estilos políticos totalitarios. Hoy el debate se centra en derredor de dos puntos cardinales: si se debe pla-

near o no y si la democracia y la planeación pueden coordinarse o palidecer la primera. - En el primer planteamiento pensamos que es de suyo obligada la acción planeadora en todos los moldes políticos, aún en su sentido más obvio y elemental, planificar es una necesidad indudable de toda organización social. La creciente complejidad de ésta y el exceso de algunos de sus componentes en el orden económico, han llevado a formas injustas -- que requieren de medidas apropiadas para impedir las desigualdades profundas.

Al respecto del segundo punto, la flexibilidad con que se utiliza actualmente la palabra democracia suele alinearla no del lado de la verdad objetiva sino de los intereses inmediatos. Un teórico neo-liberal defenderá los principios clásicos en que se ha asentado, desde el nacimiento del Estado moderno y se mantendrá reservado acerca de su papel en el orden económico; muchos intelectuales que, en conciencia reconocen la injusticia que asiste a una determinación económica del Estado, pueden abstenerse de pronunciar su solidaridad apoyándose en consideraciones subjetivas sobre el peligro que pueda correr el sistema democrático. La verdad es que la palabra se mueve al capricho de los grupos de poder y se le dá un contenido distinto del que se le confiere al nivel de las urgencias sociales. Nosotros concebimos una democracia social y no exclusivamente formal; creemos en ella como instrumento de justicia y no como problemática doctrinaria por muy interesante que sea su exposición. En esa suerte, pedir más poder para el Estado no significa invocar la dictadura sino permitir la solución de una cuestión de justicia social-económica.

Es verdad también, que no podemos considerar la intervención del Estado como una panacea en si misma. Debe existir un estudio reflexivo de métodos y una racionalización de procedimientos. Ciertamente que la intervención del Estado no está exenta de fallas y vicios como la inercia burocrática o la corrupción administrativa; pero este recono

cimiento implica en todo caso la adopción de medidas correctivas más no la renuncia al intento de regulación pública que es una plataforma indispensable para las naciones que hoy, luchan por su integración. En vía de ejemplo, ¿como podríamos concebir a México sin la intervención que, en su momento, llevó a cabo el Estado?. ¿En manos de quien estaría la tierra?. ¿En cuales otras, el petróleo y la electricidad?. Y si todavía, tomando en cuenta estas plausibles modificaciones, convenimos en que contamos con una población marginal del 50% al 70% y que nuestra distribución del ingreso está aún lejos de ser satisfactoria, ¿cual sería el panorama del país sino se hubiera operado esa transformación por parte del Estado?.

Innecesario es precisar que, detras de toda acción planificadora opera una voluntad inteligente, la de la decisión política necesaria para que la nave enfle el rumbo. Y aquí ya se tocan problemas de suyo intrincados y móviles: las presiones, las circunstancias, la estrategia, pero sobre todo: la decisión.

#### EL FACTOR HUMANO EN LA ADMINISTRACION Y LA OPINION PUBLICA.

Decir burocracia en nuestro tiempo, equivale, en la mente del hombre moderno a invocar todo un largo, complicado y molesto aparato oficial. Hasta las definiciones de los diccionarios asumen tono peyorativo para explicar su significado. Corrientemente se asocia el término a todo proceso dilatado, laborioso y exigente en requisitos; la imagen del burócrata ha trascendido a la opinión pública como la representación del abandono y la incuria, aún en sociedades con mayor grado de desarrollo que la nuestra.

Ciertamente que, no puede negarse definitivamente, la existencia de este fenómeno degenerativo, causa de múltiples problemas en la estructura del Estado. Pero, esta conciencia crítica no puede eliminar la necesidad permanente de jerarquías adminis-

trativas y engranajes operativos para la realización de los fines sociales. Sobre todo, en la sociedad contemporánea, es indispensable la existencia de una maquinaria burocrática para llevar a cabo objetivos urgentes y nuevos de la Administración Pública. La introducción de innovaciones sociales de cierta magnitud, depende en buena medida de los métodos burocráticos de administración.

Este factor humano de la Administración es esencial para el cumplimiento de sus fines propios, en toda etapa de desarrollo social. La burocracia, no obstante su moderna complejidad y gran aumento, está lejos de ser una invención del Estado actual. Hunde sus raíces en las primeras organizaciones sociales y, surge de las necesidades impuestas por la realidad o de los problemas apremiantes cuya solución significa la supervivencia del grupo. En las culturas de la Antigüedad, en Egipto y en Roma, se han encontrado testimonios de organización burocrática pero, se piensa, que la economía monetaria es el prólogo histórico de su nacimiento, ya que en este tipo de economía funciona el pago regular de salarios lo que lleva a la creación de un sistema interdependiente que hace más viable la satisfacción de los fines administrativos.

Se menciona el hecho psico-social de que, los trabajadores no remunerados se mantienen alejados de la organización y no se someten a su disciplina. Conforme la organización social va adquiriendo mayores dimensiones, se asiste al fenómeno del desarrollo burocrático que asume la realización de distintas tareas administrativas; en algunos países con amplias fronteras que proteger, se adoptaron sistemas burocráticos con vista a la creación y mantenimiento de poderosos ejércitos. El surgimiento del Capitalismo -- afecta igualmente, al desarrollo de la burocracia; se hace imperativo establecer un poder con la fuerza necesaria como para garantizar el orden y la estabilidad, además, la previsión de los riesgos económicos que caracterizan al sistema capitalista demanda un proceso

permanente del mercado de competencia, a salvo de factores externos como las arbitrariedades de los déspotas o las imprevisibles conmociones sociales. El capitalismo supone actividades de gobierno eficaces y extensas.

Ha sido el sociólogo alemán, MARX WEBER, quien estableció hace algunas décadas, lo que pudieramos designar como "principios teóricos de la burocracia". Se podrá argumentar que, la pureza de estos principios es imposible de traducir pragmáticamente, sin embargo, creemos que su fuerza normativa puede y debe influir, en cualquier organización burocrática. WEBER dice que "las actividades regulares requeridas para los propósitos de la organización se hallan distribuidas en un modo estable bajo la forma de deberes oficiales"; aquí centra el autor citado, el problema de la división del trabajo que supone un cierto grado de especialización en calidad de necesaria condición para el desempeño de las funciones administrativas. Como segunda proposición establece que "la organización de los cargos sigue el principio jerárquico; es decir, cada cargo se halla bajo el control y la supervisión de uno superior". Enunciado lógico y de imprescindible funcionamiento en toda organización.

Menciona también "el espíritu de formalidad impersonal" que debe distinguir al funcionario público, con objeto de que esa posición neutral permita un tratamiento equitativo hacia todos, garantizando de este modo la existencia de una democracia administrativa ajena a los ángulos afectivos personales que, en no pocas ocasiones, desvían el contenido de la función. "El empleo es una carrera -continúa WEBER-. Hay un sistema de "promociones", de acuerdo con la antigüedad o la capacidad, o con ambas". Es indudable el interés que, para el adecuado funcionamiento administrativo, contiene este principio pues la identificación plena de los empleados con la organización mejora los esfuerzos generales y estimula su progreso.

"Desde un punto de vista estrictamente técnico, la experiencia demostraría en forma universal, que la organización administrativa de tipo burocrático puro es capaz de proporcionar el más alto grado de eficacia" concluye el pensador alemán. Como podemos percatarnos, estos principios normativos pertenecen a un tipo de burocracia ideal que, difícilmente, se realiza por completo. Sin embargo el señalar las características de la burocracia en su forma pura, orienta a los investigadores para juzgar en la práctica, - hasta donde se cumplen los requisitos de una burocracia eficiente.

Nosotros creemos que el funcionamiento adecuado de la Administración -- Pública está vinculado de manera absoluta, a una maquinaria burocrática capaz de coadyuvar positivamente al logro de los objetivos perseguidos. La vida interna de la burocracia es en extremo compleja y hace necesarios, criterios oportunos y adecuados para su -- buen funcionamiento, sobre todo cuando se trata de innovaciones sociales, el factor hu-- mano representa la dinámica que habrá de cooperar para su establecimiento. La formación de la opinión pública favorable a determinados cambios, habrá de encauzarse positiva-- mente en la medida que un buen equipo de funcionarios y empleados, sepan presentar y - explicar razonadamente, las motivaciones de las reformas.

La clase administrativa idoneamente capacitada, es un factor vital en todo intento público por alcanzar nuevas metas. Si orienta y expone convincentemente, -- las necesidades administrativas y la forma apropiada para satisfacerlas, podrá contar con una sólida base popular para iniciar el proceso.

El funcionario público es en buena medida, un psicólogo y un educador - de la opinión. Debe analizar debidamente los alcances de su acción para proceder convenientemente, acelerando hasta donde sea posible, sus tareas propias. La formación de la opinión como ya hemos examinado anteriormente, se encuentra influida por corrientes di-

versas, formadas por los grupos de interés o de presión, las asociaciones privadas, los partidos políticos y muchos otros elementos que en un momento dado, pueden dejar sentir su presencia, al afectarse sus esferas de acción. Por eso es muy importante que toda acción estatal, encarnada en sus funcionarios, posea una opinión favorable en cuanto a las tareas que desarrolla, pues han sido múltiples los casos en que se ha frustrado un proyecto por falta de apoyo o por ausencia de orientaciones manejadas con oportunidad e inteligencia.

Interesa dejar en claro que, no somos partidarios de la formación de un funcionario "robot", mecánicamente ajustado, sino de un servidor público responsable, flexible y dueño de un criterio amplio para proceder, llegado el caso. Se plantea en este terreno, la dicotomía administrativa que integran el "experto" o técnico y el político. Una corriente ortodoxa ha querido separar radicalmente estos elementos, estableciendo divisiones francas en los aspectos técnicos de la administración y las motivaciones esencialmente políticas. No creemos en la tecnocracia abrumadora ni en la politización desbordante y dañina. Ambos atributos, pensamos, forman parte de la función pública y tanto pueden coadyuvar al éxito de la administración, los técnicos capaces como los políticos experimentados, concibiendo a la política en su sentido de actividad humana, oportuna e inteligentemente encauzada, para hacer posible los fines del Estado.

Aunque suene a perogrullada, no siempre se puede lo que se quiere; los más ambiciosos proyectos técnicos deben ajustarse a la prudencia y a lo factible, pues en materia de asuntos públicos no es conveniente dejarse llevar por la utopía o arrastrar por la inercia. El "ritualismo" complicado también obstruye la marcha de la administración al aumentar el "expedienteo" o la "paperasserie" como dicen los franceses. Las dificultades de esta naturaleza, se originan cuando los miembros de una organización se preocu-



pan exageradamente por la aplicación inflexible de procedimientos detallados, lo que hace disiparse el objeto mismo de la acción. Es preciso distinguir entre una determinada rutina adaptada a los problemas cotidianos y una rutina estrecha y obtusa en que, la estricta adhesión a lo habitual y preconcebido rigidamente, hacen al funcionario incapaz de resolver el planteamiento de problemas nuevos. El afán de postergar prácticas viciosas solo puede operar cuando no predominan sentimientos de inseguridad jerárquica. Los funcionarios conscientes de su capacidad para cumplir su contenido, no resienten los temores de crítica por parte de los superiores y reciben los nuevos problemas en vía de estímulo y son permeables a los cambios que se operan pues permiten una mayor libertad a su espíritu creador.

Lo que modernamente espera la opinión pública de la burocracia es eficacia y celeridad en el procedimiento con la mira de incorporarse de lleno, al cumplimiento de sus propósitos específicos. De lo contrario surgiría la antinomia avizorada por algunos investigadores que, explican la decadencia del sistema democrático por el aumento del factor burocrático en el seno de la sociedad, mismo que puede frenar el desarrollo integral de sus programas económicos y sociales.

Es indudable que el factor humano da la pauta de una determinada organización. Esta realidad exige indudables cambios en el proceso selectivo de los servidores públicos, adoptando procedimientos más objetivos y científicos; tal vez se haga necesaria una previa capacitación que defina con claridad las características ocupacionales y la naturaleza del trabajo a desempeñar, además de proporcionar los necesarios elementos culturales y educativos para hacer más digna la función. No es posible olvidar que los criterios inmediatos de vastos sectores de opinión gravitan sobre sus experiencias en y ante el poder público, encarnado en sus servidores. Su sensibilidad recibe el impacto de la efi-

cacia o de la incompetencia, del buen tratamiento o de la brusca respuesta. La opinión pública reaccionará frente a los programas sociales que promueva el Estado, en relación directa a los servicios que de éste reciba. No será posible levantar apoyos de la opinión pública si ésta se encuentra en oposición a la administración, la que se verá impedida para el logro de sus fines sin la adhesión de los distintos grupos sociales.

#### ADMINISTRACION, OPINION PUBLICA Y DESARROLLO ECONOMICO-SOCIAL.

Fue CARLOS MARX, el que señaló cómo la irrestricta libertad económica de la empresa capitalista, habría de llevarla a su propia destrucción, mediante el surgimiento de grupos y monopolios que aniquilarían al pequeño empresario. Ha sido una verdad, históricamente comprobada, que la falta de una política económica activa del Estado, propicia la confrontación de los grupos económicos poderosos, en una lucha caótica que acaba por conducir a la crisis y a la parálisis de la producción. La libertad individual de comercio no ha podido sostenerse en su acepción original y se ha visto sitiada paulatinamente, aún en las naciones occidentales, en donde se ha acentuado la preeminencia de la acción colectiva.

En la sociedad democrática moderna, en la cual se dan cita determinadas fuerzas sociales en juego, no es posible asignar al Estado una función pasiva como mero instrumento manejado por diferentes grupos. En la vida de cada sociedad existe una lucha incesante entre distintas corrientes sociales que, aspiran a convertir en actividad legislativa y administrativa, sus particulares intereses; la influencia de cada grupo se mide por su afiliación, recursos de financiamiento y organización, amén de una oficina de "relaciones públicas" que, hoy día, se ha extendido a todos los sectores.

Esta situación entraña, a no dudarlo, serias amenazas para el equilibrio:

cial, sin el cual, no es posible la vida comunitaria. Puede ocurrir que un grupo determinado, dueño de gran prepotencia financiera y eficacia organizadora logre la identificación del "interés público" con sus propios intereses. De esta realidad sociológica, han partido dos tendencias doctrinarias radicales para sofocar el fenómeno: la tesis de JORGE FEDERICO HEGEL que supone al Estado, la encarnación positiva del espíritu absoluto, - desiderátum supremo de la sociedad, integrador de todas las fuerzas sociales de la Historia. En su tiempo, HEGEL, identificó esta concepción con la autocracia prusiana; cien años después, los neohegelianos confundirían las esencias del espíritu absoluto con la maquinaria nacional - socialista. En la práctica estas ideas provocaron el nacimiento de un Estado hondamente nacionalista en lo económico, pero inmensamente retrógrado en lo social. Otra respuesta radical la dió CARLOS MARX, al preconizar la supresión de la identificación de los intereses poderosos con el Estado, mediante una revolución que hiciera viable el nacimiento del Estado de los proletarios.

El Estado de los países alineados en la línea democrática, ha tenido igualmente, que dar su respuesta, lo cual, ha transformado su estructura, yendo más allá de su papel de armonizador de las fuerzas sociales opuestas para asumir funciones de bienestar social. La opinión pública ha ejercido en este sentido, una presión decisiva para la formulación de programas de asistencia y medidas proteccionistas que han conducido al nacimiento del Estado benefactor con sus organismos de Seguridad Social y prestaciones diferentes.

La concentración excesiva de la riqueza y el abuso del poder económico, han propiciado la adopción de medidas de control por parte del Estado. En la actualidad, es frecuente el funcionamiento de economías mixtas, en donde la empresa pública se orienta a la satisfacción de necesidades nacionales que no interesan a la empresa privada; fe -

nómeno que, no obstante ser más persistente en economías subdesarrolladas, no desaparece del panorama económico de los grandes países. Ya ROOSEVELT auspició la creación del Tennessee Valley Authority para atender los suministros de energía eléctrica que la empresa privada, no había satisfecho.

La incursión del Estado en el terreno de la actividad económica impone paralelamente una evolución consecuente de la función pública. A la amplitud y complejidad de las tareas gubernamentales deberá corresponder una mejor organización y planeamiento de la actividad estatal. Se impone la substitución de los procedimientos empíricos por nuevos métodos técnicos que racionalizen el campo de acción de la Administración Pública y ajusten los mecanismos del Estado a una acertada planeación socio-económica. Ahora bien, es preciso no abandonar la idea de que, el margen interventor del Estado debe acoplarse a factores y condiciones peculiares, como lo son, los diversos niveles de desarrollo en que se encuentren las sociedades.

Esta reflexión es de suma importancia para la emisión de opiniones del sector público, las que deberán estar suficientemente fundadas y sólidamente expuestas para no provocar reacciones contrarias a los fines perseguidos. El proceso de convencimiento, en este aspecto, no es sencillo, pues se afectan numerosos intereses que temen ser perjudicados por la acción oficial. Una política administrativa, sobre todo si se efectúa con lo innovador, deberá buscar el consenso de la opinión pública para no proceder en una atmósfera hostil que a la postre, puede conducir a situaciones peligrosas para la estabilidad social. Estos prolegómenos de índole psico-social son importantes para obtener datos necesarios que conduzcan a decisiones plenas.

Los funcionarios públicos, ante una promoción administrativa impulsora del desarrollo económico, deberán estar conscientes de ciertos puntos indispensables. Saber,

por ejemplo, si se parte de cero o ya se han avanzado algunos grados en la escala del desarrollo; no son iguales los requerimientos de una economía estancada a otra que posee un nivel elevado en el desarrollo. Analizar, consecuentemente, la estructura propia de cada economía en relación con el tipo de empresas operantes para definir la intensidad de la intervención estatal; determinar los objetos así como los instrumentos procedentes. Por otra parte, se hace necesario, ponderar la escala de recursos con que se disponga en los aspectos físicos, humanos, tecnológicos, así como evaluar sociológicamente la realidad, para pulsar la evolución educativa y política de los diversos grupos y su posible participación en los planes.

Como vemos, el manejo inteligente de las corrientes de opinión es valioso material para todo ensayo reformador, o de otra naturaleza, que la Administración Pública se proponga. A este respecto, las mencionadas "relaciones públicas" asumen su verdadero sentido como pulsadoras de opinión y no, simplemente como escaparates propagandísticos manejados a discreción. Es urgente, en nuestra realidad, ganar la confianza popular, para hacer de los planes de la Administración Pública, tareas compartidas y solidarias, en vez de tesis de gabinete desvinculadas de las exigencias, cada vez más numerosas y complejas, de la opinión pública.

En la actualidad, se dispone de mayores y mejores recursos para la formación de una opinión lo suficientemente sensible y educada, como para intervenir conjuntamente con el Estado, en una obra de auténtico desarrollo económico-social. De ahí la responsabilidad de los funcionarios y de los hombres públicos en general, para sostener una verdadera campaña de ideas y orientaciones acerca de la importancia de las tareas oficiales. Buscar los canales más apropiados para ilustrar sobre temas básicos y despejar errores o malas interpretaciones; convencer a los sectores de la producción acerca de la

importancia que reviste el desarrollo nacional, concebido como desarrollo social, ya que no siempre el desarrollo económico trae aparejado el desarrollo social pues la producción puede aumentar a ritmo veloz sin que por ello se modifiquen las condiciones de vida de la población.

Conviene recordar aquí, las ideas del prof. MANUEL GERMAN PARRA sobre desarrollo económico y social. El piensa que en nuestra realidad nacional, no puede sostenerse una doctrina de la planeación que sólo sea exclusiva o preponderantemente -- una planeación del desarrollo económico. Se debe sustentar el criterio de que la planeación de esta índole debe ser simultánea a la planeación del desarrollo social. Históricamente examinada la cuestión, hace alusión GERMAN PARRA, al péndulo oscilatorio de nuestro propio desarrollo. Ayer, en el plan sexenal de los treinta, la indiscutible promoción del desarrollo social; posteriormente con objeto de corregir ese enfoque, la importancia desmedida al desarrollo económico. Es prudente señalar que este fenómeno se radica también en otras latitudes y proviene del hecho de encontrarse la planeación económica y social en una etapa intermedia, pues habiéndose rebasado la fase de la planeación del desarrollo económico se ha entrado a satisfacer las demandas de la planeación del desarrollo social en la que, no se han acumulado, todavía, experiencias suficientes.

El mencionado investigador propone como planteamiento sintético y equilibrado, el que reuna las siguientes características: "Primera: que se conceda tanta importancia dentro del plan, al desarrollo social como al desarrollo económico. Segunda: que el desarrollo social constituye el objetivo del desarrollo económico, es decir, que se fomenten aquellas actividades económicas que se precisan para elevar el nivel de vida del pueblo. Tercera: que el desarrollo social se funde en el desarrollo económico para que sea realista, y no se comprometa a desarrollar al país a una velocidad muchos mayor que-

los recursos con que se dispone. Cuarta: que no se planee el desarrollo social como simple actividad del Estado sino también se lleve a cabo, con miras a la distribución del ingreso nacional". Este último postulado es de suma importancia pues tiende a la distribución del producto nacional entre las distintas clases sociales y entre las distintas regiones del país.

Sobre esta superficie de ideas claras y precisas, se puede trabajar desde las altas esferas del poder público, para hacerlas del dominio de la opinión pública y asociar esfuerzos para cumplir con los objetivos de la Administración Pública. Sería inconsecuente e irracional que no se canalizaran los recursos modernos de difusión, hacia este tipo de campañas de obvio interés y fecunda perspectiva. Hay que rebasar la vieja costumbre de ofuscar la problemática nacional para hacerla inteligible y clara a vastos sectores de la población que, tomando conciencia real de los propósitos, no dudarán en sumarse, al menos en sus partes más conscientes, a la consecución de metas superiores en la Administración Pública, la cual, no es en postrer análisis, sino deber conjunto de gobierno y pueblo, alianza de voluntades directivas y conciencia nacional para cumplir con ideales comunes.

Bien puede observarse, la trascendencia que tiene la opinión pública, encauzada y proyectada al servicio de tareas fundamentales para el desarrollo. Este no pasará de ser una elucubración hipotética, sino no cuenta con el respaldo nacional; las grandes transformaciones del Estado semejan maniobras en el vacío, de no poseer íntima relación con las opiniones de la mayoría. Tarea que, por otra parte, es signo indudable de conciencia democrática.

## CAPITULO IV

### INFLUENCIA DE LA OPINION PUBLICA EN LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE ALGUNAS NACIONES.. LA REALIDAD MEXICANA.

1.- Las Tendencias en los Estados Unidos, la URSS, España y Sudamérica. 2.- La - Administración Pública Mexicana. 3.- Derecho y Opinión Pública.

#### LAS TENDENCIAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

La conciencia de "pueblo escogido" fué el impulso original que orientó la vida de las colonias inglesas. La Providencia se había propuesto que la América del Norte fuese "el esplendor renovador del mundo". La Revolución americana - constituye el puente de unión entre el Siglo XVII y el despertar de la Europa moderna del XVIII. THOMAS PAINE vió en ella, un hecho sin parentesco con el pasado - que luchaba por el nacimiento de una libertad nueva y de una nación inspirada en - principios universales. Ahí, la teoría política de ese siglo encontró su aplicación al mundo real.

La Revolución Americana hizo posible el nacimiento de un nuevo hombre, de una nueva nación; su esencia no era acentuadamente política sino moral e intelectual. JOHN ADAMS afirmó que "el cambio radical de los principios, de las - opiniones y de los sentimientos de la gente constituía la verdadera Revolución americana". Pero la integración de la nueva nacionalidad se veía obstaculizada por la - diversidad de credos y origen étnico así como por las lealtades locales de las anti--- guas colonias. MADISON consciente de la situación y deseoso de transformar a las-



trece colonias en nación, advertía "Debemos generalizar nuestras ideas y procedimientos. No debemos considerarnos como los habitantes de un estado en particular, sino como americanos; como los súbditos comunes de un gran imperio. No podemos ni debemos despojarnos, totalmente de nuestros pareceres y afectos provincianos, pero debemos subordinarlos a los intereses generales del continente".

La adopción de la nueva constitución representó un notable avance en el camino del fortalecimiento nacional. El tradicional aislamiento de los trece estados había sido superado al crearse una base sólida para la paz y la seguridad, para el crecimiento económico y el desarrollo del comercio. Se había creado un arquetipo en cuanto a la forma de gobierno republicano-federal que conciliaba la amplia libertad de entidades históricas con la presencia de una poderosa autoridad central. Las normas constitucionales de 1789 han perdurado porque eran el reflejo de una idea tan estrechamente vinculada a la vida nacional que sin ella el país no hubiera seguido adelante.

JEFFERSON, posteriormente, habría de concebir el intento americano - en su sentido cosmopolita cuando expresó "Nos damos cuenta de que nuestra actuación no se limita a los deberes impuestos por nuestra propia sociedad. Es imposible no percataremos de que actuamos en nombre de toda la humanidad; que circunstancias negadas a otros y concedidas a nosotros, nos han impuesto el deber de probar hasta qué grado de libertad y de autonomía es posible que una sociedad conceda a sus miembros individuales". En torno a la libertad, advertía, "Los funcionarios de todos los gobiernos propenden a disponer a discreción de la libertad y la propiedad de sus constituyentes. No hay depósito seguro sin la vigilancia del pueblo; pero tampoco esta vigilan

cia es segura sin información. Cuando la prensa es libre y todo el mundo puede -- leer, todo está seguro".

Hemos creído oportuno mencionar estos breves antecedentes históricos, porque consideramos que toda actividad nacional está, antes que nada, ligada estrechamente a su perspectiva histórica, en donde encontramos las manifestaciones más auténticas del proceder de una sociedad. Los sistemas económicos y jurídicos gravitan siempre en el terreno de la experiencia histórica de los pueblos. Los Estados Unidos de Norteamérica representan uno de los polos de influencia política y económica más poderosas del mundo contemporáneo; su enorme desarrollo ha ido sobre las vías peculiares de su idiosincracia y estilo de vida. Ahora toca preguntarnos ¿cual ha sido su evolución política y administrativa a la luz de las grandes corrientes de opinión que se mueven en su vida interna?

La historia del pueblo norteamericano nos muestra la existencia de un temperamento pragmático en todos los órdenes de la vida social. A diferencia del europeo, buscador de ideales, arquetipos, estructuras teoréticas, el hombre de Norteamérica se interesa por las instituciones que funcionen realmente bien. No creen en las visiones portentosas sino en las soluciones prácticas. Se les ha educado para proceder racionalmente en los asuntos públicos y no emotivamente.

Una distintiva del sistema jurídico anglo-americano es que no se funda en códigos ni se origina en actos legislativos; su fuente es la decisión de los jueces, guardianes impertérritos del "common law" que al lado de la "equity" (equidad), la "Statute law" (derecho legislado) y la constitución, se consideran como fuentes del derecho. Por lo que hace al derecho administrativo, el sistema jurídico americano, --

ofrece obstáculos para su connotación como rama autónoma del derecho; el sentido -- esencialmente privatista del derecho anglo-americano no ha permitido el desarrollo de un derecho administrativo similar al europeo; el derecho contenido en las sentencias-- relacionadas con la administración pública no se distingue, frecuentemente, de las -- sentencias dictadas con respecto a los actos privados.

En cuanto al contenido del derecho administrativo, sucede que a su -- amparo se enseñan materias de índole diferente. Por eso, como ya hemos apuntado -- en otro lugar, ha sido el estudio de la administración pública la que ha experimentado un mayor desarrollo. Los libros de texto en esta disciplina, son en buena parte, -- síntesis de las sentencias más significativas, y los exámenes se efectúan a base de casos hipotéticos de litigios en los cuales, el estudiante aplica los precedentes en la -- materia.

En cuanto a su organización administrativa, los Estados Unidos han creado "departments" (ministerios) o "independent regulatory commissions" (entes reguladores autónomos). La diferencia entre ambos radica en la independencia de estos últimos con respecto al control presidencial; las comisiones gozan de una completa des-- centralización. La autonomía de estos entes, manifiesta la opinión pública, es de-- seable, pues se piensa que los particulares abrigarán menos temores hacia funcionarios un tanto al margen de presiones políticas directas. Estos entes han ido multiplicándo se en el proceso histórico reciente de los Estados Unidos, de acuerdo con una rees-- tructuración de la política económica del Estado que significó, un nuevo planteamiento de las funciones de la Administración Pública inspirado en una filosofía del bienestar social.

La sociedad norteamericana, moderna campeona de las libertades humanas, resolvió a través del Estado, moderar los excesos de un régimen capitalista puro. FRANKLIN D. ROOSEVELT afirmaba en 1944; "la verdadera libertad individual no puede existir sin la seguridad y la independencia económica". Durante su gestión presidencial se fundaron la Comisión de Valores Mobiliarios, la Junta Nacional de Relaciones Laborales y la Administración de la Recuperación industrial de la Nación. De acuerdo con sus atribuciones, los entes reguladores se dividen en dos grupos, uno de ellos destinado a controlar ramas de la industria, el comercio y la agricultura y otro, que ejerce un control sobre ciertas prácticas que se consideran indebidas y desleales en la vida económica interestatal, en asuntos de índole comercial y de relaciones colectivas de Trabajo.

Esta proyección de la política económica y administrativa de los Estados Unidos, pone de relieve el papel del Estado en el planeamiento y reglamentación de la vida social contemporánea. La opinión pública ha desempeñado al respecto, una función eminente, al orientar la acción oficial hacia la consecución de condiciones de ocupación estable, nivel de vida decoroso y programas de asistencia pública; vastos sectores de la opinión pública norteamericana han considerado necesario cierto grado de intervención oficial o de control de negocios privados.

Si consideramos a la sociedad norteamericana, dada su potencia y significación, sujeta a muchas condiciones que pueden plantear situaciones emergentes, comprenderemos porque la opinión pública sufre cambios en sus tendencias. Esas emergencias provocaron, en la época de la depresión y el caos económico, la necesidad de establecer sistemas de seguridad social y empresas públicas destinadas a llenar ne-

cesidades apremiantes. Hoy mismo, esta poderosa nación afronta agudos problemas, resultantes de su situación interna y su actuación internacional; el debate se hace -- más arduo cuando se confrontan las urgencias propias y su relativa atención, con el -- desmedido presupuesto bélico de la actualidad. Contraste crítico que solo el curso -- de los acontecimientos y la voluntad política, serenamente encaminada, podrá resol-- ver. Al respecto, no resistimos la tentación de clausurar estas líneas con un signifi-- cativo enjuiciamiento de WALTER LIPPMANN, acerca de la vigente realidad nortea-- mericana. "Padecemos no de comunismo y radicalismo, sino de nihilismo, de un ale-- jamiento de la vieja creencia anglo-norteamericana de que los males públicos pueden ser corregidos por la política, por los votos, por los debates, por los partidos, por -- las asambleas representativas y por las elecciones. Esta es una amenaza al principio-- de nuestras instituciones y es un daño que nos hemos causado nosotros mismos, porque hemos permitido que nuestros jefes comprometan nuestras vidas, nuestras fortunas y -- nuestro sagrado honor de una ilusión histórica".

#### LA SITUACION DE LA URSS.

En el otro plato de la balanza de poder moderna, encontramos a la -- Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas. En viejos tiempos, el príncipe era el due-- ño absoluto de las tierras y su dominio autoritario alcanzaba a todos, que eran humil-- des siervos sujetos a su arbitrio. Los grandes planes de expansión de los zares, se ha-- llaban sostenidos por la conformación pasiva del pueblo, capaz de resistir severos sa-- crificios. El antiguo imperio ruso, amalgamó territorios, razas y civilizaciones diver-- sas, en un solo bloque centralista y tiránico.

Las reformas introducidas por Pedro el Grande fueron provocadas por --

urgencias bélicas para convertir a Rusia en una potencia militarmente fuerte, no solo-capaz de auto-defenderse, sino de ensancharse e imponer su hegemonía. Pero la Rusia del siglo XVII no cumplió las esperanzas de Pedro en cuanto al aumento de su productividad y a la elevación del nivel de vida de las masas; el estado patriarcal se transformó en estado nobiliario.

Catalina II, nacida intelectualmente en los paños de la Ilustración francesa, promovió una época de profunda influencia occidental, pero también en ella, - la servidumbre llegó a su apogeo y no podía fundarse una administración moderna con una economía nacional insuficiente. Sin embargo, es digno de mencionar en este período de la historia rusa, el surgimiento de publicaciones y escritos, gracias a la autorización para el funcionamiento de las imprentas.

Rusia continuó siendo un estado del siglo XVIII hasta el estallido de la Revolución y el nuevo planteamiento de su vida nacional. En los últimos años -- del Imperio zarista habíase iniciado una tendencia transformadora de la economía del país que, provocó la inversión de capital extranjero al mismo tiempo que se iniciaba el aprovechamiento de materias primas y comenzaba a funcionar una extensa red de comunicaciones ferroviarias. Pero a pesar de esto, la economía del Imperio ruso antes de la guerra y la revolución era fundamentalmente agrícola y agropecuaria. Los apoyos de la Rusia agrícola se encontraban en la extensión de la propia agricultura y en las bajas condiciones de vida, del campesino; la base humana de esa potencia -- agrícola era sumamente atrasada y organizada socialmente en formas del pasado. A pesar de una pretendida reforma que se llevó a cabo en 1861, aboliendo la servidumbre y obligando al propietario feudal a entregar a los campesinos parte de las rique--

zas, no se logró el aumento de la productividad y si se reforzó el predominio económico de los propietarios. Las severidades del fisco imperial con el agro y un relativo, contradictorio desarrollado industrial urbano, causa de la aparición de una mano de obra no calificada y fluctuante, repercutió en una creciente inestabilidad social.

La revolución de 1917 fué la culminación de un complejo de fuerzas - diversas, de heterogéneo carácter social, impulsadas por fines no precisos, a veces - opuestas y políticamente, contradictorias. Pero había, sin embargo, en ella objetivos genéricos que se identificaban sobre todo con la propiedad de los medios de producción y la edificación de un sistema nuevo de relaciones sociales; la industrialización se concebía como un camino para abatir las desigualdades, pero también se reconocía el hecho de aumentar la productividad.

Doce años de signo borrascoso, transcurrieron para definir el curso de la economía y de la vida soviéticas. La guerra civil y la contienda política avivaron diversos planteamientos y después se debatieron en el seno del partido comunista. Etapa difícil, que supo de Capitalismo de Estado, de experimentos de control obrero - y finalmente, la adopción de la NEP (nueva política económica). Y en el trasfondo de estos sucesos, una sociedad inmersa en la violencia revolucionaria, en donde las ideas y las nuevas doctrinas estaban fraguando el nacimiento de una concepción distinta de Occidente en orden a la economía, a la sociedad y a la vida de ésta. Intentaremos hasta donde nos permite la información, la bibliografía y la interpretación personal, de situar el fenómeno de la opinión pública en un marco distinto al de las democracias tradicionales. Todo parece condensarse en una anhelante interrogación - ¿es posible - y de serlo - como funciona la opinión pública en un sistema de mono-

polio político y de fuertes corrientes centralizadoras?.

El régimen soviético de las últimas décadas, ha propiciado uno de los más vastos y complejos sistemas de comunicación pública del planeta. La existencia de un partido único, el prepotente Partido Comunista, ha motivado un poderoso aparato de control tendiente a un objetivo: movilizar el pensamiento y la voluntad de la población en torno a los principios del marx-leninismo. Lenin declaró que el régimen soviético se sostenía en un equilibrio de coerción y persuasión. En 1917 escribió : "El proletariado necesita del poder estatal, de la organización centralizada de la fuerza, de la organización de la violencia, ambas con el propósito de aplastar la resistencia de los explotadores y de guiar a la masa de la población: los campesinos, los pequeños burgueses, los semiproletarios, en la labor de organizar el socialismo -- económico."

El Partido Comunista es el núcleo del sistema político soviético formado por un cuerpo de doctrina, cuyo aspecto esencial alude a la concepción leninista de las relaciones básicas entre las masas y el gobierno. Lenin advirtió que para dar cima al sueño comunista, era preciso dotar a las masas de conciencia de clase y organización; esto no era fácil de lograr sino exteriormente, es decir desde la fracción bolchevique que luego devino Partido Comunista. Creía que ningún movimiento de masas podría mantenerse sino poseía una organización estable de líderes para reafirmar la continuidad de la lucha e influenciar los ánimos. Había que persuadir o convencer. Debemos reconocer --sentaba-- que "toda la tarea de los comunistas consiste en ser capaces de convencer a los elementos de las masas atrasadas". Stalin, posteriormente, delinearía la obra de los líderes como la "habilidad de convencer a las ma--



sas de que la política del partido es la correcta y la habilidad de actuar mediante "slogans" que atraigan a las masas cada vez más cerca de los puntos de vista del partido".

La teoría del partido requiere para su valor permanente como orientación, de instrumentos de comunicación debidamente concentrados en su seno. Pues en la sociedad soviética es el partido, actuando en nombre de las masas, el que selecciona los valores y determina las metas que han de perseguirse; así, determina los contenidos de la radio, la prensa y las películas. Sin embargo no es posible concluir con los datos a la mano - que el partido actúe sin tomar en consideración a la opinión pública. La teoría leninista no elimina la opinión, se inclina, sin embargo como necesidad primaria a formarla y moldearla.

La opinión pública en la Unión Soviética, ha admitido variantes en su tono, de acuerdo con las realidades que ha tenido que afrontar la Revolución de octubre. En 1921, Lenin hizo un llamado para una nueva política económica; en 1926 se lleva a cabo en el partido la discusión acerca de la industrialización socialista; en 1929 se adopta el primer plan quinquenal, y así sucesivamente, salvo el período de guerra, hasta el quinto plan quinquenal y la muerte de Stalin. Después sobrevinieron las rectificaciones en la política agraria y la prioridad de la industria pesada, para adoptar en 1956 el sexto plan quinquenal e iniciarse poco tiempo después la etapa de reformas administrativas kruschovianas.

A cada momento económico, el partido ha tenido que disponer de instrumentos efectivos para movilizar a la población en apoyo de su política. Primeramente se manifestaron algunas tendencias a insistir sobre aspectos culturales y de edu

cación política general.

Durante el período industrializador, se echó mano de elementos para la agitación concreta y práctica; la agitación se hallaba vinculada a las necesidades de la producción. Se criticó, a la "charlatanería vacía" y se encendieron los alambres del trabajo comunal práctico. El partido se quejaba de que se ponía mucho énfasis en las explicaciones superficiales de las medidas adoptadas, y no empeñó bastante en organizar a los obreros para cumplir las exigencias requeridas del país.

Tras las grandes jornadas industrializadoras, se instruyó a los instrumentos de agitación para que se refirieran a los actos más importantes del partido y del gobierno, como el fin del racionamiento, la mejora en el abastecimiento de los artículos de consumo, mediante cooperativas, y el reajuste en la escala de los salarios. A su vez, la promulgación de la nueva Constitución soviética de 1936, fué materia de una agitación política particularmente intensa.

Durante los años de la guerra y posteriormente, en la recuperación y trazado de los nuevos planes quinquenales, la agitación formó parte decisiva en el manejo de la opinión pública. Otros órganos de opinión como la prensa, han desempeñado igualmente, una tarea decisiva en la formación de los criterios colectivos. La prensa soviética no es, como debe suponerse, una empresa comercial para obtener rendimientos, ni se concibe como instrumento para expresar las opiniones individuales de sus editores, sino que se entiende como un instrumento poderoso para la organización, educación y adiestramiento comunista de las masas, custodiado por el Partido Comunista y el gobierno soviético. "La independencia de la prensa bolchevique - dijo Lenin - descansa en la más íntima dependencia de la clase trabajadora. Idéntica misión lle-

van a cabo la radio y la cinematografía, concebidos como grandes propulsoras de las masas hacia la edificación del socialismo.

Como hemos podido apreciar a través de este breve bosquejo, el sistema soviético de comunicaciones y su aparato de control, son de naturaleza impositiva. Ahora bien, emitir un juicio de valor acerca de su legitimidad, llevaría al planteamiento de dos preguntas, susceptibles de ser referidas a cualquier sociedad: ¿Se ha llo convencido el pueblo soviético? - ¿Cree ese pueblo lo que se le dice?.

Despojando nuestro criterio de todo signo ideológico y, rindiendo hasta donde es posible, culto a la objetividad, pensamos que estas interrogantes no pueden contestarse con el simplismo de la propaganda antagonista. Hay de por medio, — hechos sociológicos que, escapan a nuestra visión occidental de la sociedad, y solo pueden aclararse de acuerdo con particulares sensibilidades nacionales, no obstante el llamado universal del socialismo. ¿Que ha habido sacrificios de la libertad?; conforme a la ortodoxia tradicional de nuestra herencia política, no cabe la menor duda. Ahora bien, desde el ángulo mismo de los acontecimientos ¿no es posible suponer que la mente humana prefirió la disciplina a la libertad?. Faltaría saber, claro está, — sobre el grado de espontaneidad de todos estos procesos del mundo socialista, pero — tampoco podemos olvidar que, en ninguna sociedad, se dan con pureza, las condiciones de la plena libertad.

Científicamente, observando el fenómeno de la opinión pública soviética, no lo podemos dissociar de su carácter preterdeterminado por los altos niveles de poder y ajustado a las conveniencias del país de acuerdo con los distintos capítulos del desarrollo económico. Dentro de este contexto, la Administración Pública soviética-

opera dentro del marco de un estado poderoso en un régimen de gobierno, atento a las directrices del Partido Comunista de donde emanan los lineamientos fundamentales de la acción política y económica.

## EL PANORAMA ESPAÑOL

La palabra tradicional y su connotación extrema, el tradicionalismo, - auspician largos capítulos de historia española. Las reformas del ilustrado Carlos III, en las postrimerías del Siglo XVIII habían logrado un cierto resurgimiento económico - pero los elementos subyacentes en la sociedad, eclesiásticos, dinásticos y despóticos, - impidieron francas innovaciones. El orgullo ingenuo del pasado histórico y el rechazo de toda idea extranjerizante, impidieron el paso a todo intento de modernización. Un error trágico decía BENITO FEIJOO pues "aislar y empobrecer al propio país significaba traicionarlo. Los buenos príncipes deben fundar escuelas, construir caminos y barcos, llevar el tesoro y promover las artes y las ciencias". FEIJOO, desde su celda benedictina en Galicia, denunció los errores de su país pugnando por el impulso a la investigación científica, por métodos progresistas aplicables a la industria, a la Administración Pública y al desarrollo del intercambio cultural con otros países. Creía encontrar la salvación de España por los caminos del progreso, de la paz y de las reformas. Cíclicamente, esta tendencia ha sido abrazada por espíritus progresistas, pero casi siempre se ha visto frustrada por el retorno al concepto de la hispanidad del siglo XVI.

Don ALEJANDRO OLIVAN, pulcro jurista español decía, a la mitad del Siglo XIX que "El gobierno forma la Administración, pero la Administración sostiene a los gobiernos. Por manera que un sistema de gobierno, sea el que quiera, pue-

de considerarse en el aire si no consigue fundar una buena Administración". Y si la Administración es no solo escudo, sino palanca para el desarrollo económico y social, bien vale la pena echar una mirada breve al contexto español contemporáneo, que da la pauta para un conocimiento más amplio de las corrientes de opinión pública actuales, en relación con el presente y el futuro de nación tan cercana a nosotros por múltiples sedimentos históricos.

No pretendemos realizar un análisis técnico de la problemática española, sino de establecer al máximo de nuestras posibilidades, el estado de la opinión pública española con relación a sus tendencias más generales y acentuadas en los últimos tiempos. No es sencilla tarea despejar la verdad objetiva, por los encontrados juicios que suelen exponerse, no sin carga emocional, alrededor del tema que nos ocupa. Al expresar nuestra interpretación personal, ponemos de relieve que hemos procurado basar el contenido de los distintos planteamientos, en informaciones equilibradas que nos han parecido justas. Por otra parte, para nadie es un secreto que hoy día, una poderosa corriente de opinión, formada por intelectuales, maestros, estudiantes y sectores populares, avizora las posibilidades de un cambio estructural de la sociedad española aparejado a una inminente renovación de los moldes políticos.

Los teóricos de la economía española no son precisamente, un modelo de uniformidad. Por una parte, afirman que la situación es difícil dada la inflación permanente y el aumento constante del costo de la vida, y por otra hablan del aumento de la productividad y de los bienes de consumo. España sigue siendo una nación predominantemente agrícola con una productividad muy inferior a la de otros países europeos. Concurren a explicar este hecho, la escasa mecanización del trabajo—

rural, el cual no ha rebasado aún los sistemas arcaicos, así como la ausencia de una eficaz política de irrigación, imperfectos sistemas de cultivo, y aplicación generalizada de abonos y semillas seleccionadas; estos elementos en su conjunto han provocado una emigración de brazos del campo a la ciudad agudizando el problema ocupacional.

La tierra se trabaja parcialmente pero no en atención a razones de técnica agrícola, sino por concentración de la misma en unas cuantas manos, lo que hace descansar los lineamientos de la política agrícola en la voluntad de los terratenientes que limitan la oferta de los productos para elevarlos de precio y obtener pingües ganancias. Los salarios son pagados parte en especie, parte en numerario, y el campesino se ve obligado frecuentemente, a incorporar a su familia al trabajo para satisfacer raquíticamente sus necesidades. El problema humano del campo español parece condensarse así: dar una ocupación estable a lo largo del año a esa enorme masa campesina; el propio Banco de España en el Informe rendido al Consejo y correspondiente al ejercicio de 1957, afirma. "... parece posible llegar a la conclusión de que la agricultura española se caracteriza por el bajo nivel de empleo de capital, gran empleo de mano de obra y baja productividad, y que de hecho existe en el campo una situación de paro encubierto".

En relación con el proceso industrializador de España, entendido éste como un desarrollo equilibrado de todos los renglones de la vida económica tendiente a elevar el nivel de vida de las mayorías, no podemos concluir que haya registrado avances de consideración. Durante un tiempo, algunos sectores oficiales de opinión habían fabricado el "slogan" del "milagro español", pero una reciente encuesta parece poner en tela de juicio ese sobrenatural acontecimiento. Pulsando algunas otras -

fuentes de opinión una publicación española interesada en precisar el "actual momento económico", entre la nueva generación de economistas, sacó a relucir datos desfavorables, señalando entre otros problemas el del crecimiento económico desequilibrado y la falta de influencia efectiva del llamado Plan de Desarrollo. Funcionarios del régimen mismo han expresado que no ha sido posible superar ciertas deficiencias de estructura; que en los últimos años las reservas de oro y divisas han mermado en forma inquietante; que aumenta incesantemente el ritmo de importaciones de artículos alimenticios y que el panorama general de la economía ofrece ángulos en verdad, delicados. La reciente devaluación de la peseta, no excluye su persistente devaluación anual que se hace consistir en 6.9%, lo que constituye, en diez años, la merma del poder adquisitivo en un 69%; como consecuencia palpable de este fenómeno, lo que hace una década se adquiría con una peseta hoy se adquiere con tres. En los Anales de Economía el autor Manuel de Torres consigna "Creo que el problema fundamental de España es un problema de distribución, y que hay que aumentar la participación del trabajo en la renta nacional. Creo todavía algo más, creo que una redistribución de la renta, en este sentido, aparte de elevar el nivel de vida de la población trabajadora, beneficia también, y en medida extraordinaria, a los propios empresarios. Porque el aumento del poder adquisitivo de la población es la condición necesaria para ampliar el volumen de las ventas y con el volumen de las ventas la producción y el beneficio de los propios empresarios. Hasta tal punto considero importante una redistribución de la renta que me atrevo a afirmar que sin ella no es posible el aumento de la producción agrícola que originaría los planes ya puestos en marcha, ni tampoco se conseguiría llevar adelante el proceso de industrialización empen-

dido".

Habida cuenta de las condiciones de la estructura económica española, es llegado el momento de plantearnos una inquietante pregunta que nos vuelve al tema que nos ocupa fundamentalmente: ¿cuál es la situación vigente de la opinión pública dentro del marco político y administrativo?. A raíz de la cruenta guerra civil, iniciada en 1936, surgió una forma de gobierno unipersonal que, según sus propias expresiones, conservaría carácter transitorio en tanto las condiciones históricas, hicieran factible el retorno a la monarquía. Mientras esto ocurre, el gobierno actúa en el marco de una pretendida división de poderes que dista mucho de constituir un sistema democrático. En lo interno, el Jefe del Estado nombra directamente al Ministro de Gobierno y a los Directores Generales; el Ministro nombra a los gobernadores y estos a los alcaldes. El poder legislativo funciona a través de Las Cortes, otrora basadas en derechos consuetudinarios y hoy en el llamado Fuero de los Españoles cuya aplicación real no ha sido comprobada en el terreno de la realidad política pues los fueros han sido definidos al arbitrio gubernamental y pueden ser suspendidos unilateralmente. El poder judicial se encuentra centralizado en el gobierno y la Iglesia y desde los magistrados del Tribunal Supremo hasta el último de los jueces, son seleccionados de acuerdo con su adhesión y lealtad al poder central, lo cual obviamente, imposibilita el funcionamiento de un cuerpo jurídico independiente.

Y en la cumbre de todos estos estratos de poder, como vigía celosa de la nave española, su majestad, la censura. El gobierno capacita a una nueva clase social, la de los censores, que parece ser el dispositivo gubernamental que mejor funciona en la España actual; una pretendida reforma de carácter reciente, no fué sino-



enredar aún más la complicada madeja de la represión de las ideas. A esto debemos agregar las clausuras de distintas escuelas y facultades universitarias con objeto de reprimir, en su base, la opinión de las nuevas generaciones.

La opinión pública se encuentra por tanto, sometida a evidentes pre--siones del aparato estatal pero esto no significa que se haya extinguido, sino que subsiste vigorosamente, en el ánimo de las nuevas generaciones que coinciden en los siguintes principios generales: a) la presente situación de España no puede persistir;-- b) el cambio deseado no supone una nueva contienda civil sino la restitución de las libertades fundamentales para el funcionamiento de los municipios, los sindicatos y las Cortes; c) la economía española requiere de una revisión integral para planearla eficazmente; d) la reforma agraria es indispensable; e) España no debe permanecer -- aislada sino que tiene la necesidad histórica de incorporarse al contexto europeo y de otros continentes.

Corresponderá al pueblo español, señalar los moldes políticos nuevos - para la etapa histórica que se avizora. La unidad de los sectores de opinión y la superación de viejos e inoperantes antagonismos, habrán de ser los mejores instrumentos- para esta tarea inaplazable.

## LA PROBLEMÁTICA LATINOAMERICANA

Desprendidas de la tutela colonial, las nuevas naciones latinoamericana- nas iniciaron su vida independiente en un marco de agudos problemas para lograr su- verdadera integración. La violencia, dominadora del período colonial, no cerró su- expediente al momento de proclamarse la libertad política; las guerras intestinas y las intervenciones extranjeras dejaron caer de nueva cuenta, sus golpes desalentadores so

bre las tierras recién advenidas al mundo independiente. Las contradicciones internas y las amenazas exteriores no forjaron el paraíso soñado por los padres de la independencia. Ocupados en remediar las contingentes inmediatas, los grupos dirigentes poco tiempo destinaban a colmar urgentes necesidades populares. Los Estados, debilitados y agotados financieramente, no conocieron la estabilidad y aún hoy, no se ha logrado satisfacer este requisito primordial para el desarrollo social.

La opinión pública al finalizar el siglo pasado, se concentraba en sectores determinados de la sociedad. Ideólogos liberales, propietarios de tierras, negociantes en minería y acaudalados comerciantes pensaban que a través del libre comercio internacional, la inmigración y la aceptación ilimitada de la inversión extranjera, podría alcanzarse la prosperidad industrial. En 1905 en el Informe de la Comisión encargada de proyectar la reforma monetaria mexicana se asentaba "Nada reviste para México una importancia mayor que la inversión de capitales extranjeros. No hay sacrificio, por grande que se le suponga, que la Nación no deba llevar a cabo para no interrumpir la corriente de capitales que en estos últimos años ha venido a fecundar nuestro suelo".

Sin embargo, en la tercera década del siglo XX, la política económica tiende a encuadrarse dentro del capitalismo de Estado que empezó a funcionar en México, Uruguay y Argentina. Paralelamente se advierte el surgimiento de un progresivo nacionalismo que, en algunos casos, como el de la Revolución Mexicana, culmina en hechos concretos, pero reduciéndose casi siempre a posturas declarativas y propaganda retórica. Aunque en algunos países se adoptaron medidas de fomento, se incrementó el gasto público y se amplió la esfera de acción estatal, no fué posible conso-

lidar una estrategia económica susceptible de fincar bases para el desarrollo.

Al iniciarse la segunda mitad de nuestro siglo, las corrientes de opinión pública latinoamericana convinieron en que la difícil situación planteada por el desarrollo, ameritaba una mayor intervención estatal destinada a impulsar, suplir o complementar a la empresa privada. En la Carta de Punta del Este, Uruguay, en 1961 se señalaron como objetivos fundamentales: a) incrementar el ingreso "per cápita" en no menos de 2.5% anual; b) llegar a una distribución equitativa del ingreso nacional; c) diversificar la economía nacional y reducir la dependencia respecto al comercio exterior; d) acelerar el proceso industrializador y aumentar el nivel de empleo; e) llevar a cabo una reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra.

Estos principios suponen la integración latinoamericana, a través de programas y reformas estructurales. Se afirma que sin planificación no es posible la integración, pero al surgir presiones para que la empresa privada se haga cargo del proceso, se aleja cada vez más, la planificación racional y adecuada. Así solo se han obtenido relativos avances, pero la integración deseada se ve envuelta nuevamente, en la órbita de los intereses extranacionales. Paralelamente a este hecho, se frustra el nacimiento de un genuino mercado común latinoamericano que estaría llamado a impulsar un desarrollo autónomo.

Raúl Prebisch, al referirse a los aspectos económicos de la Alianza para el Progreso reconoce que "América Latina tiene que acelerar su ritmo de desarrollo económico y redistribuir el ingreso en favor de las masas populares, para conseguirlo, hay que obrar racional y deliberadamente sobre las fuerzas del desarrollo, y este no-

podrá ser el resultado espontáneo de esas fuerzas, como ha sucedido en la evolución capitalista de los países avanzados. El estado tiene que intervenir porque el mercado no siempre da indicaciones que promuevan el empleo más económico de los recursos disponibles. La planificación y la intervención del gobierno no son necesarias - por otro lado - para mantener el estado existente de las cosas, pero si lo son para transformarlas de una manera ordenada y racional".

En torno a estas ideas, la planificación ha logrado algunos avances en Latinoamérica, a raíz de la reunión de Punta del Este, en que se acordaron planes - de corto, medio y largo plazo. Los de plazo medio incluyen 1) una estrategia capaz de movilizar el potencial productivo y de superar los obstáculos al desarrollo. - 2) metas precisas en cuanto al ingreso, inversión, consumo, exportaciones, importaciones y producción agrícola e industrial, igualmente en lo relativo a educación, habitación popular y salud pública. 3) cuantificación de los recursos disponibles, concretamente a disposición del Estado, y distribución o asignación de los mismos. 4) medios para asegurar la realización del plan, que fundamentalmente consistirían en ciertos - mecanismos administrativos y en una política de aliento a la iniciativa privada, de la que procedería la mayor parte de la inversión.

Acerca de estas ideas, la opinión pública, ha adoptado posiciones diferentes; hay quienes conciben a la planificación como una maquinaria exclusivamente técnica y especializada, que impone la confección de algunos modelos matemáticos y cuadros de relaciones interindustriales. Imagen un tanto desvinculada de la realidad que en una economía de mercado, dejaría la asignación de los recursos al sistema de precios y esto, impediría un desarrollo acelerado porque el ahorro potencial estaría en poder de los sectores de alto ingreso o emigraría al extranjero. Esto-

plantea otra tendencia de la opinión que postula un grado más activo de dirección - estatal y de regulación social de la producción.

Otras opiniones sostienen la combinación armónica de la acción del - Estado con la iniciativa privada. Libre iniciativa y competencia -consideran- son - dos aspectos inseparables y la empresa privada no debe temer a la planificación pues ésta no encierra reformas fundamentales. Horacio Flores de la Peña afirma que "La- aceptación de la planeación económica como un medio de acelerar el desarrollo se - hizo, en primer lugar, en forma festinada y en medio de una gran confusión y, en - segundo lugar, esperando, tanto los políticos como los capitanes de industria que ac- tuara como sustituto perfecto de las retomas estructurales especialmente de la agraria y la fiscal".

Una sólida corriente de opinión, integrada por hombres públicos econo- mistas, investigadores y representantes populares, coinciden en señalar que la activi- dad económica continúa siendo una empresa privada y que en verdad, la planeación- constituye una acción directamente encaminada a beneficiar los intereses de la socie- dad. Esto no debe conducir necesariamente a la socialización de los medios de la-- producción, pero si se exige un poder más pleno del Estado para regular la planea-- ción económica y social; así, las organizaciones administrativas de los países latinoa- mericanos deberán asumir una nueva actitud para propiciar los llamados cambios estruc- turales sobre todo, en el renglón agrario, fiscal y educativo.

Como vemos, no se hace necesario profundizar demasiado, para captar el contradictorio panorama latinoamericano de nuestros días; si entendemos por opi- nión pública, aquella que es susceptible de polarizar al mayor número, creemos líci-

to asentar que, en esta parte del Continente americano, se percibe una fuerte tendencia a la adopción de una política nacionalista y a la formación de un frente común defensivo contra los "intereses creados" mediatizadores de las reformas de fondo. Voces de distinto origen, economistas y funcionarios de organismos nacionales, a diario dibujan perspectivas sombrías de esta sección del planeta, pero no se comprueban en la práctica la existencia de motores decisivos para el despegue.

El aparato administrativo, llamado a satisfacer las demandas, es pobre y lento en la mayoría de las naciones, amén de que los moldes políticos siguen siendo ineficaces para proveer soluciones. Sin embargo no debe incurrirse en el escepticismo sistemático, sino que partiendo de la precaria situación de hoy, se logre colmar el deseo de la opinión pública latinoamericana, con la adopción efectiva de transformaciones sociales plausibles, mediante el ajuste indispensable de los Estados a las necesidades imperantes. Decir debe ser sinónimo de hacer, en un medio constantemente amenazado por la miseria y la ignorancia; de lo contrario no podríamos acertar a formular profesías halagüeñas para Latinoamérica.

### LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

Como producto histórico, nuestra administración pública ha estado sujeta a las vicisitudes inherentes a toda evolución social. Entre los primeros mexicanos encontramos ya, con la presencia de las cuatro categorías de servicios encomendados al Estado, según lo consigna Lucio Mendieta y Núñez: "a) Servicios de defensa; b) Servicios de garantía; c) Servicios de promoción de la prosperidad pública material y d) Servicios de promoción de la prosperidad pública intelectual y moral". Especialmente en el ramo de obras públicas y en el de educación, encontramos vesti

gios de esas preocupaciones sociales, al contemplar edificios, acueductos, caminos, - así como hemos sabido de la existencia de instituciones educativas como el Telpuchcalli y el Calmécac.

La colonia implantó su sistema y un vasto complejo administrativo, del cual podemos destacar la fundación del Ayuntamiento y la creación de las Alcaldías-- Mayores, de las Audiencias, de los Corregimientos y las Gobernaciones e Intenden-- cías. Así mismo se organizó la Hacienda Pública que incluía tres ramos: 1) la masa común de la Real Hacienda. 2) los ramos destinados a España y 3) los llamados ramos ajenos que sin pertenecer al Gobierno, eran administrados por él. Consumada la Independencia, durante el primer Imperio, el supremo jefe contó con órganos auxiliares, al crearse por Decreto de 8 de noviembre de 1921, las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Hacienda Pública y de Guerra y Marina. En 1835 se creó la Secretaría de Fomento y en 1837 la Secretaría del Interior; en 1890 se creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas que absorbió las atribuciones anteriormente conferidas a la Secretaría de Fomento.

Al objetivarse jurídicamente, la Revolución social de 1910, en 1917, - Venustiano Carranza, encargado del Poder Ejecutivo expidió la Ley Orgánica de la-- Administración Pública que enumera las distintas dependencias, incluyendo algunos organismos como la Comisión Nacional Agraria de enero de 1915 encaminada a fijar la redistribución de la propiedad territorial. En 1921, el Departamento Universitario y de Bellas Artes se transformó en Secretaría de Educación Pública. El 4 de abril de-- 1934 se aprobó una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en que se-- crean la Secretaría de Economía Nacional, la Secretaría de Agricultura y Fomento, --

el Departamento de Trabajo y el Departamento Agrario. Posteriores reformas se produjeron en 1939 y 1946, hasta la expedición de la Ley de 23 de diciembre de 1958- en cuyo artículo 16 se detallan las funciones de un órgano de suma importancia en la planeación y en el ajuste eficaz de la actividad pública: la Secretaría de la Presidencia, a la que corresponde "Recabar los datos para elaborar el Plan General del Gasto público.... Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general. Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse y planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal".

En este postulado legal encontramos una amplia explicación de las tareas oficiales, destinadas a proyectar y hacer efectiva la planeación racional del sector público y las reformas necesarias que deben aportarse a cada etapa de acción. La opinión pública nacional se ha expresado en tonos diversos acerca de la Administración y sus características de eficacia o de ineficacia; a ciertos sectores claramente localizados de la economía, no place la idea de que la Administración Pública tienda a incrementar su intervención en los planes generales de desarrollo pues consideran amenazada su participación en la vida económica y por tanto, reducido sus horizontes de enriquecimiento y prosperidad.

Ya en el año de 1964, el entonces Secretario de Obras Públicas Ing. Javier Barros Sierra sustentaba la tesis de "una reestructuración total de la administración pública, comenzando por volverla a plantear, no simplemente transfiriendo facul



tades de una Secretaría a otra, creando o suprimiendo dependencias, sino haciendo una consideración total del objetivo de la administración pública y de acuerdo con él crear una estructura que funcione adecuadamente en beneficio del progreso del país y no para retardarlo". Estos últimos conceptos entrañan una acción de mayor envergadura que gira en torno de la idea de una Reforma Administrativa, misma que ha provocado un interés progresivo de la opinión pública nacional e internacional. Se ha hablado de ajustar la administración pública a los cambios económicos, políticos y sociales que experimenta el mundo contemporáneo. Esto es trascendental si concebimos a la administración pública como promotora de la transformación económica y social del país. La preocupación por encontrar nuevas y mejores técnicas administrativas no se circunscribe a determinado régimen social, sino que obedece a necesidades comunes a todos los Estados. Ningún programa de desarrollo podrá tener éxito sin una administración pública eficiente.

La reforma administrativa ha despertado el interés de muchos centros de opinión que coinciden en afirmar que, solo será posible dentro de un proceso democrático capaz de conjugar la acción de los ciudadanos y el Poder Público. Se habla igualmente de reformas institucionales que, además de las estructuras administrativas, tomen en cuenta los procedimientos y actitudes humanas; se trata no solamente de la reforma en sí misma sino también de la reforma de los funcionarios. El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas define: "La expresión "reforma administrativa" engloba a la suma de las mejoras del aparato administrativo, desde los cambios estructurales hasta las menores modificaciones introducidas en los métodos de trabajo de una oficina administrativa".

Duhalt Krauss propone como elementos constantes de la reforma administrativa los siguientes: "1) Planear, o determinar qué es lo que se va a hacer (aquí se incluyen la investigación y la previsión como etapas previas). 2) Organizar, o distribuir el trabajo que es necesario realizar para llevar a cabo los planes, entre las distintas personas que forman un organismo, precisándole a cada una su autoridad y responsabilidad. 3) Integrar, o proveerse de los elementos materiales y humanos que se requieran. 4) Dirigir, que es la tarea de tomar decisiones; guiar y supervisar a los subordinados. 5) Controlar, o verificar que los resultados del trabajo se ajusten a lo planeado y corregir las desviaciones en su caso. 6) Coordinar o sincronizar el esfuerzo del grupo para darle unidad de acción. La coordinación está presente en todos los demás elementos del proceso administrativo. Es la esencia de la Administración". La Reforma Administrativa requiere en tal virtud, una planeación juiciosa, una organización idónea, una integración racional, una voluntad directriz técnica y política, un control eficaz y una permanente e indispensable coordinación.

En nuestro país, la opinión del Estado, se ha expresado ya, a través del titular del Poder Ejecutivo cuando en su II Informe de Gobierno asentó: "El progreso de la administración pública no corresponde a los espectaculares avances logrados en muchos aspectos del desarrollo del país. Es cierto que las entidades oficiales han podido conducir con éxito las tareas, pero también es evidente que la organización estatal resulta obsoleta y sus sistemas son viejos y gastados respecto a la moderna técnica de la administración. Nos proponemos iniciar una reforma a fondo de la administración pública que, sin tocar nuestra estructura jurídico-política, tal como la consagra la Constitución, logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades

entre las diversas dependencias del Poder Público, precise sus atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos. En resumen, se trata de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz, que sirva mejor los intereses del país. No es labor para unas semanas o para unos meses, es una tarea de estudio y preparación que abarcará años, como ha sucedido en otros países que han emprendido trabajos similares, y requiere del concurso de todos, tanto de los particulares como de los servidores públicos".

Esta exposición de tan palpitante tema, por el jefe del Poder Ejecutivo, implica una política administrativa obligatoria para todo el sector público. Como se desprende de su contenido, nuestra administración pública va a la zaga del desarrollo nacional, lo que puede significar lentitud en el mismo al no funcionar convenientemente las palancas impulsoras. Toda una compleja actividad aparece ante nosotros, al reflexionar sobre el proceso de reformas, sobre todo si se consideran los obstáculos a vencer que no son fáciles de extirpar, cuando responden a vicios añejos auspiciados por la ignorancia, la rutina y los intereses no favorables al cambio.

Es aquí cuando debe considerarse a la opinión pública, como un órgano vital para emprender tareas como la descrita. No se trata, lejos estamos de pensarlo, de imponer criterios pre-establecidos, sino de ilustrar convenientemente a la ciudadanía para sensibilizar su actitud en torno a modificaciones cuyo rango y dimensión, abarcan a todos los sectores nacionales. Esto involucra una tarea delicada y permanente dirigida a aumentar el interés colectivo por los problemas comunes, procurando elevar los índices educativos para facilitar las transformaciones urgentes de la administración pública la cual, solo se entiende como binomio funcional entre gober-

nantes y gobernados. No se trata exclusivamente de actividad pública, sino de acción positiva de la ciudadanía para identificarse con las tareas de repercusión general. El porvenir de la Administración Pública mexicana, creemos, depende de dos fuerzas definitivas: la planeación del Estado que incluya los objetivos y los programas y la adhesión consciente de la opinión pública para el cumplimiento de la tarea común.

### DERECHO Y OPINION PUBLICA.

La historia del pensamiento jurídico ha evolucionado a través de un doble itinerario; el de los que creen que el derecho surge con lentitud, respondiendo a un sentimiento claramente ubicado y el de los que piensan en él como creador incesante de normas nuevas. Se alude en tomo a este dilema, a una posible oposición entre la conducta social y la norma coercitiva del Estado. Los sectores partidarios de la libertad individual irrestricta y los aliados a una función planificadora del Derecho, todavía contienden en la vida social.

Sin embargo, la opinión pública mayoritaria, reconoce hoy al Estado obligado a proteger múltiples campos de la actividad social. Aunque se polemiza sobre la dimensión del control público, la casi totalidad de corrientes de opinión contemporánea aceptan como necesario cierto grado de intervención oficial. Ahora bien, las transformaciones jurídicas no pueden realizarse desconociendo la realidad social en la que pretendan regir, por tanto requieren de cierta identificación con las tendencias de la opinión pública. Debe existir una interrelación entre los cambios que el Estado propone y la opinión social de la comunidad en que están llamados a operar.

El Estado debe autolimitarse para garantizar el libre juego de las opi-

niones, obrando con acierto, y evitar el despliegue de facultades desorbitadas que a la postre desfiguran su misión y conducen a los experimentos totalitarios que parecen constituir el prólogo de la profecía de Orwell para 1984, en donde toda responsabilidad individual ha desaparecido y la opinión se refugia en manos de una minoría cerrada, la que no es responsable sino ante sí misma. Friedman ha expresado que "en una democracia - la acción mutua entre la opinión social y las actividades legislativas - del Estado es más clara y más articulada. La opinión pública sobre cuestiones sociales vitales se expresa constantemente no sólo a través de los representantes elegidos - para las asambleas legislativas, sino mediante la discusión pública en la prensa, la radio, las conferencias públicas, la presión de los grupos, y en un plano más complicado, mediante las asociaciones científicas y profesionales, las universidades y otros muchos órganos".

La existencia y permanencia de un sistema jurídico, no depende de su pulcritud formal sino de su cabal aplicación. La opinión pública llega, en muchas ocasiones a depositar escasa o nula confianza en las instituciones jurídicas, por que éstas sólo viven simbólicamente pero sin operar efectivamente en la vida social. En México ya se ha descrito por algún pensador, el excesivo culto a las formas que ha prevalecido a través de nuestra historia y que, lejos de hacer vivir el Derecho al pueblo, lo mantiene alejado y escéptico sobre la validez de las normas. Solo cuando se han registrado actos de soberanía sobre los recursos o se han establecido leyes sociales de alcance popular, la opinión pública reconoce la eficacia de su régimen jurídico. Por eso pensamos que debe prevalecer en nuestro Derecho, el espíritu sobre la forma, para orientar verdaderamente a la opinión pública la cual, está llamada a desempeñar una misión de primera importancia en la realidad jurídica del México moderno.

## CAPITULO V

### LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FRENTE A LA OPINION PUBLICA.

- 1.- Administración Pública y Responsabilidad.
- 2.- El Poder Público y los Administrados.
- 3.- Relieve de los Procesos Formativos de la Opinión y la Administración Pública. Algunas referencias legales.

#### ADMINISTRACION PUBLICA Y RESPONSABILIDAD.

Modernamente sería iluso considerar a la Administración como una estructura aislada que, en su torre de marfil, se dedicara a perfeccionar su peculiar técnica; hoy la debemos considerar plenamente vinculada a las fuerzas de la vida social en donde se halla el público, destinatario de sus servicios y que representa la voluntad original de un sistema democrático. Concebida en estos términos, la idea de Administración supone vastas y complejas relaciones con la comunidad, marco natural de su actividad.

Tratadistas de hace algunas décadas, pugnaron por ceñir el concepto de Administración a cánones jurídicos estrictos, pero la renovación social que nos ha tocado vivir, nos muestra por doquier, reformas básicas y no solo de procedimientos en la fisonomía del Estado moderno. Los fines de la Administración son hoy, en gran medida, los fines del Estado, al punto que la doctrina clásica de la soberanía, cuya característica eminente es, según, DUGUIT, "imponerse a todos sin compensación" ha ido transformándose, imponiendo al Estado una cierta autolimitación para crear un régimen de responsabilidad acorde con las nuevas exigencias sociales.

Los imperativos modernos han influido determinantemente en la vida comu

nitaria, y por tanto, en su estrato jurídico-político, cambiando las bases de la convivencia en más de un sentido. El orden social ha experimentado una evidente metamorfosis histórica, obligado por los avances sociales; es cosa sabida por los filósofos del Derecho que éste, brota de los hechos mismos, trátase lo mismo, de los contratos que de la reparación del daño, del delito, que del reconocimiento de los Estados. Los cambios que se operan en las sociedades, históricamente delimitadas, hacen variar, igualmente la idea del Estado.

Se ha demostrado en Sociología que los procesos estatales como procesos sociales que evidentemente son, no pueden esquivar el impacto de las mutaciones históricas. Así, a la luz de la época crítica que nos ha correspondido vivir, deberemos reconocer que nuestra sociedad ha ido transformándose, hasta exigir, modernamente, planes más ajustados a la realidad para resolver sus problemas. Si aceptamos que nos encontramos en la era de la sociedad de masas, asimismo tendremos que coincidir en la urgencia de nuevas políticas administrativas. Ya Alexis de Tocqueville, expresaba: "La sociedad, que se encuentra en un proceso pleno de desarrollo, constantemente da origen a nuevas necesidades y cada una es para el gobierno una fuente de poder; porque sólo el Estado ésta en posición de satisfacerlas. La esfera del gobierno es móvil y nunca deja de crecer con la civilización misma".

Ya se reconoce por buena parte de los tratadistas modernos, el aumento creciente de la intervención administrativa en las relaciones entre particulares al punto que un jurista habla de la "socialización de la responsabilidad". Estas condiciones han impuesto su sello al mundo de nuestros días, obligando a la técnica jurídica a reconocer funciones públicas llevadas a cabo por individuos privados y de actividades privadas realizadas por corporaciones públicas; acontecimientos de esta índole han hecho variar el cri-

terio de la Doctrina hasta afirmar que el Derecho público no es más una expresión del derecho subjetivo del Estado sino que se entiende como una función social de los gobernantes, que al decir de DUGUIT "tiene por objeto la organización y el funcionamiento de los servicios públicos".

Esto nos lleva a un interesante planteamiento del binomio jurídico Administración-administrados en el cual, nos encontramos ante un nuevo concepto de las relaciones existentes entre los participantes en la actividad administrativa. El Derecho Administrativo de nuestro tiempo tiene a su cargo la formulación de regulaciones especiales para facilitar el idóneo funcionamiento de los servicios públicos; a medida que crece la complejidad de los hechos sociales es mayor la responsabilidad de la Administración para adaptarse a las exigencias de las necesidades humanas. La meta de los servicios es la utilidad pública que reconoce otra meta de carácter superior: el bienestar de la comunidad.

HAROLD J. LASKI, en su obra, EL ESTADO MODERNO ha afirmado que al Estado "se le juzga, no por lo que representa en teoría, sino por lo que cumple en la práctica. El Estado aparece sujeto, por eso, a una prueba de aptitud y suficiencia". Esto nos lleva a considerar aspectos relevantes y primordiales de la Administración Pública moderna, la que asume ingentes deberes sociales. Eficacia técnica y por consiguiente, eficacia humana, deben ser elementos distintivos de su quehacer; la Administración eficaz será una consecuencia de la capacidad organizadora y de la idoneidad de su equipo humano, sin el cual, no es posible esperar resultados positivos.

Para la satisfacción de los fines de la Administración se requiere modernamente, de un sistema más fluido y permanente de cooperación entre las partes que forman el complejo de los servicios, así como de una vigilancia inteligente y precavida de los caudales sociales y tendencias colectivas, lo que culminará en una relación práctica más



adecuada entre los fines y los medios que definen al servicio público. Aquí, para hacer efectivas las responsabilidades de la Administración, intervienen enfoques políticos a los que debe atenderse para fundamentar mejor las decisiones previas a la ejecución de la voluntad del Estado; a este respecto, hemos ya definido en otra parte de nuestro trabajo, -- que no establecemos, como algunos lo hacen, tajantes divisiones entre lo político y lo administrativo. Pensamos que la Administración es, desde luego, una técnica con sus especiales procedimientos, pero no solamente eso. Hoy más que nunca, constituye una actividad creadora destinada a planear la vida social para el bienestar, lo cual, incluye en su cometido razonamientos políticos de oportunidad para la realización de sus fines.

La escuela realista del Derecho Público ha convertido al servicio público en su "leit motiv"; volviendo a LEON DUGUIT; recordemos como hace ya medio siglo -- acuñó palabras premonitorias cuando afirmó: "El Estado no es, como se ha pretendido hasta ahora, una potencia que manda, una soberanía. Es una federación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes". El Estado como ente soberano da paso aquí, al Estado como ente de servicio, corrigiendo la idea clásica del Estado al sellar con acusado matiz administrativo la esfera de lo propiamente político.

Estas consideraciones nos llevan a plantear el tema vigente de una mayor y más creciente responsabilidad de la Administración Pública en el contexto social, asimismo reconocemos la existencia de nuevos elementos que hoy están tocando las puertas del poder Público. El profesor FRANCISCO FELIX MONTIEL del Instituto Peruano de Administración Pública ha afirmado: "Del Estado moderno como del viejo Estado de la Edad Media, se puede decir - empleando la justa expresión de Hegel - que es una verdadera poliarquía. Multitud de poderes nuevos existen, pero dándose la circunstancia de que los más auténticamente reales son los que "viven" en la esfera de lo administrativo. El país-

no está organizado en verdad sobre los "distritos electorales", de cuyas fuentes surge, sin embargo, la legitimidad democrática de las instituciones. El país funciona en -- las fábricas, en los centros de estudio, en los servicios públicos, en las empresas; -- son el país las gentes que buscan y necesitan los diferentes servicios, los técnicos y funcionarios que los mantienen y organizan; está el país en los canales del comercio, de la cultura y del trabajo, en los "distritos" del esfuerzo social y de la economía".

Y en efecto, no es posible substraernos a estos imperativos de la presente realidad sociológica. Contemporáneamente es innegable la opinión pública emitida por variadas Instituciones, llámense éstas, Universidad, Sindicato, Cámaras de -- Industriales, periódicos, bancos o sociedades con fines múltiples. Comprobamos aquí, la acción de todos estos grupos sociales hacia la realización de sus fines específicos -- así como el esfuerzo de todos ellos, que en su conjunto integran la dinámica de la -- Nación. Son estos los verdaderos promotores de la vida social ante la cual, la Administración Pública asume especial responsabilidad para coordinar la empresa solidaria del bienestar público.

Sería utópico imaginar a la Administración Pública abarcando toda la actividad social; sin embargo, los hechos muestran plenariamente, el paulatino crecimiento de su radio de influencia, comparativamente a las organizaciones administrativas de tiempo atrás. En los primeros siglos de existencia del Estado moderno, se advierte claramente una tendencia primordial al gobierno y al desempeño de la autoridad, pero en nuestros días es evidente su proyección administrativa, aunque desde -- luego no suponemos la desaparición de los atributos de gobierno.

En mayor medida, el Estado se arroga hoy múltiples actividades que -- son servicios públicos, asistencia técnica, prestaciones; no es solamente una creación

jurídica y política enmarcada dentro de rígidas líneas formales sino que como afirma con lucidez el propio DUGUIT, "la noción del servicio público substituye al concepto de soberanía como fundamento del derecho público. La voluntad del gobernante solo posee valor y fuerza en la medida en que persigue la organización y el funcionamiento de un servicio público". Y en verdad, hablando claramente, el Estado intenta el poder porque es responsable del cumplimiento de ciertos deberes. Es inconcuso que, si el Estado constituye la más acabada y compleja elaboración humana, — asuma responsabilidades directas para la comunidad; y si reparamos en las manifestaciones de su voluntad hacia el cumplimiento de sus fines, caeremos en la cuenta de que, en la misma medida que se han desarrollado las atribuciones de la Administración, se han ampliado, correlativamente, sus responsabilidades.

El Estado administrador como gestor de la cosa pública se traduce en un gobierno poderoso al que se le confían problemas vitales de la sociedad, y no porque el Estado pretenda absorber todas las actividades sociales sino porque la satisfacción de esas actividades responde a necesidades crecientes que solo el Estado puede colmar, mediante la coordinación de esfuerzos para el cumplimiento del interés público o como afirma un jurista, para traducir en actos concretos los valores de la comunidad.

La Administración Pública se sitúa así, en el vértice mismo de la responsabilidad social, al poner en juego la suma toda de sus elementos para impulsar la búsqueda incesante del bienestar humano, pues ella, es la gran responsable de esa búsqueda; esa es su primordial función, pues la Administración moderna no puede confundirse con los expedientes de escritorio o concebirla como un agente subordinado —

para la realización de fines secundarios. Los gobernantes, los administradores públicos no pueden ser hombres rutinarios que busquen solaz a la sombra del árbol frondoso del presupuesto público, sino hombres resueltos a hacer frente a los requerimientos de la vida práctica, a las nuevas realidades que suponen nuevas responsabilidades. Nuestras sociedades modernas, en especial las que no han completado su desarrollo, deben abandonar el empirismo estrecho, la improvisación, la ausencia de programas que solo conduciría a la anarquía total.

Mencionar la responsabilidad de la Administración es también colocarla en el punto de mira de la opinión pública que, en una atmósfera de libertad asume calidades de gran juzgadora, señalando las deficiencias o admitiendo los aciertos. Las políticas administrativas no son válidas solo porque las respalda el Estado sino que deben comprobar su eficacia al nivel de la vida social y frente al tamiz depurador de la opinión pública. Si la Administración Pública no otorga atención a los planteamientos fundados de la opinión pública, derivará hacia el campo de lo arbitrario, donde se hará imposible el funcionamiento de criterios racionales para llevar a buen término las tareas del bienestar público.

Para conquistar el buen juicio de la opinión pública, la Administración debe organizarse adecuadamente, en una atmósfera social que resguarde su función; deberá allegarse la indispensable colaboración de los administrados haciendo posible un "clima administrativo" que disponga de toda su eficacia para que los servicios públicos llenen su cometido, en una fecunda cooperación social que no responda a un propósito aislado, sino que se convierta en un acto cotidiano y saludable para todos.

La Administración Pública debe conquistar el respaldo consciente y afirmativo de la opinión pública, pues de lo contrario habrán de suscitarse conflictos

indeseables para la vida comunitaria. Ese consenso solo podrá obtenerse como quiere FAUSTINO FELIX MONTIEL, "voluntariamente, de los hombres, de los pueblos, de la comunidad, a través de la bondad y de la eficacia de la propia función administrativa, de los servicios que demuestran en la práctica la excelencia de su concepción y de su ejecución".

#### EL PODER PUBLICO Y LOS ADMINISTRADOS.

El Estado al servicio del hombre es un lema que viene repitiéndose con alguna frecuencia en nuestro tiempo; y en verdad, los Estados deben ser organizaciones políticas creadas por el ser humano para salvaguardar la evolución física y espiritual de todos los hombres que integran una comunidad. El Poder Público no nace de la fuerza sino de la norma que lo consagra como órgano jurídico; de ahí que el valor de la Democracia radique en la identidad de dirigentes y dirigidos para hacer posible "el gobierno del pueblo por el pueblo".

El Poder público y el gobierno que lo ejerce no se justifican sino en beneficio de todos los que integran una Nación, no pudiendo ejercerse sin el consentimiento del pueblo; la imposición de la fuerza no podría prolongarse mucho ante la reacción natural de todos los ciudadanos. Sin derechos políticos que sean el soporte del régimen representativo, los miembros de una comunidad vendrán a depender del capricho de quienes tienen en sus manos el poder. Los derechos humanos no constituyen simples postulaciones hipotéticas, sino nociones reales, capaces de amparar y de estimular el progreso social.

En el seno del Estado contemporáneo, no es novedoso afirmar que se han suscitado antinomias, oposiciones y conflictos con respecto a la posición de la --

persona humana ante el poder público. Traducidas estas reflexiones a la relación - del Poder y los administrados, surgen reflexiones inquietantes sobre esta compleja ques tion que, en una y otra forma, encierra dosis considerables de criterios opuestos acerca de la regulación del mencionado binomio socio-jurídico.

¿Son los administrados, simples piezas de la maquinaria administrativa - y por ende - aceptantes inmutables de lo dispuesto por la jerarquía administrativa? . - O bien, por lo contrario, ¿es posible, armonizar las relaciones de ambos hemisferios, tomando como punto de partida la identidad de metas y las razones lógicas de solidaridad para el cumplimiento de un fin común? . Son éstas agudas interrogantes que, - al calor de los controvertidos tiempos que corren, asumen particular relieve. El hecho innegable del gran desarrollo de los servicios públicos, el surgimiento de lo que - hemos llamado Estado-administrador, ha variado la índole de las relaciones entre los - sujetos de la dualidad administrativa, lo que impone la necesidad de establecer bases - nuevas, ajustadas a los imperativos de la realidad.

Los administrados no forman un sector inmóvil dentro de la vida social, sino que, en verdad se erigen en destinatarios de los servicios públicos que el Estado - proporciona. Pero, es necesario realzar, la necesidad de una actitud consciente de - participación de estos sujetos de la relación, no como entes pasivos sino en calidad - de ciudadanos convencidos de la importancia de la gestión administrativa. Esta aspira - ción toca profundas raíces de lo social, emparentándose con las estructuras educativas, en donde deberá librarse la batalla por lo que podríamos denominar, conciencia admi - nistrativa.

Pugnar porque el pueblo, elemento dinámico e insustituible de la Na - ción, capte la relevancia, el destino y la trascendencia de los servicios a cargo del -

Estado para modificar criterios receptivos, transformándolos en criterios activos, puestos al servicio de la solidaridad social. El administrador tiene que adquirir conciencia plena de su posición, para entablar el diálogo con la Administración Pública y dar mayor unidad a los esfuerzos comunes.

Los responsables más relevantes de la opinión pública tienen aquí un insoslayable deber, para estimular la creación de conductos comunicantes que hagan posible el intercambio y la crítica necesaria en toda gestión pública, porque si el Poder público no advierte en su camino, las señales orientadoras de una crítica ciudadana, planeará su acción caprichosamente y, aunque bien pudiera tener éxito, no es democrático que actúe el Estado unilateralmente, sin ponderar la rica gama de imperativos sociológicos que, debidamente atendidos, fortalecerán la obra del Estado con el apoyo de la voluntad popular.

Las bases éticas del Estado-administrador, suponen la realización de la actividad administrativa como un acuerdo en cuanto a los planes y programas de interés público. Esto incluye la existencia de una opinión calificada para exponer sus puntos de vista a la Administración; es ciertamente, una demanda cada vez más urgente, el funcionamiento de criterios técnicos administrativos para ilustrar la acción estatal. A este respecto, señalamos la conveniencia de que un órgano autónomo, constituido sin presiones oficiales, dedique su actividad a la crítica administrativa, buscando sanamente las soluciones más adecuadas. Este es un campo de acción idóneo para los investigadores de la Ciencia de la Administración Pública ya que no concebimos una sociedad moderna sin estos elementos, encaminados a situar los problemas que suscita la gestión pública en los términos de la razón y la conveniencia.

De la atinada política administrativa, dependen hoy día, el mantenimiento de valores jurídicos permanentes como el bien común y la seguridad. El olvido de esta jerarquía axiológica conduce frecuentemente a las crisis de los gobiernos que, muchas ocasiones se enfrentan a tales situaciones por la ineficacia de los servicios públicos encomendados al Estado. Por eso, el funcionamiento de una opinión científica y responsable en materia administrativa es una necesidad evidente de nuestra época. El desarrollo económico mismo, en donde la Administración Pública es un instrumento decisivo, exige la contribución de opiniones fundadas para obtener resultados positivos.

Se ha discutido en la doctrina la situación especial del administrado frente a la Administración Pública concibiéndolo como un sujeto particular, pero con especiales modalidades producto de la naturaleza misma de esa relación jurídico-administrativa. El profesor español MIGUEL CUEVAS nos habla del "particular público", en cuanto queda ligado objetiva o subjetivamente a los sujetos oficiales para algo de carácter público y por un enlace en que interviene más o menos inmediatamente el Poder público". Esto nos hace pensar en el desempeño de una función social y jurídica de parte del administrado, en la esfera misma de la actividad administrativa; el administrado se encuentra, como afirma la doctrina francesa en una "situación objetiva" que hace surgir derechos y obligaciones relativos a los fines de carácter público.

Se ha comprobado en la doctrina del Derecho Público que la actividad del administrado no es de tipo "privado" en su dimensión jurídica ni tampoco si tomamos como punto de referencia, su contenido social. El particular es siempre titular de las ventajas y de las cargas del servicio, de cuya realización se derivan derechos



y obligaciones con una naturaleza jurídica especial. Como afirma FELIX MONTIEL: "Tanto la Administración pública como el ciudadano pueden ser titulares de derechos y deberes públicos que en último término tienen su origen en la misma relación de poder". Las obligaciones y facultades del administrado poseen, consiguientemente, una dimensión jurídica que no es susceptible de identificarse con la naturaleza de las relaciones civiles.

Es pues, el administrado, un factor dinámico de la relación expuesta ya que se encuentra en un permanente juego jurídico, dándole vida al sistema de los servicios públicos, exponiendo sus intereses y necesidades así como manteniendo el servicio con su participación activa y creadora. Los administrados forman el conglomerado social para el cual se instituyen los servicios públicos, y son por tanto, fuerzas determinantes en toda gestión administrativa. Por eso, la responsabilidad eminente de la Administración para comprender su posición dentro del cuadro de fuerzas sociales ante las que, no actúa aisladamente, sino en una estrecha vinculación con los fines generales de la comunidad.

Ciertamente que como afirman los tratadistas galos, la iniciativa constituye una prerrogativa del poder público, pero los propios servicios no son simplemente una acción emanada del Estado, sino una respuesta directa a los hechos sociales, mismos que admiten una intervención plena de los administrados. Son estos, los protagonistas inmediatos del acontecer social que experimentan necesidades, sufren carencias o anhelan servicios de muy diversa índole. De ahí, también, la relevancia de los procesos formativos de la opinión pública, radicados en los centros nerviosos de la propia sociedad: en la prensa, en las instituciones culturales, económicas y profesio-

nales, en las telecomunicaciones, en los sindicatos y en toda organización susceptible de proponerse fines de carácter social.

#### RELIEVE DE LOS PROCESOS FORMATIVOS DE LA OPINION Y LA ADMINISTRACION PUBLICA. ALGUNAS REFERENCIAS LEGALES.

Nuestro trabajo quedaría incompleto sin una revisión somera, al menos, del enfoque legal que, en nuestro país guarda la opinión pública. Don Francisco -- Zarco advertía hace más de un siglo, que no existen "delitos de opinión"; sin embargo a veces, los acontecimientos contradicen los postulados ideales del legislador. No obstante que las libertades de pensamiento, expresión y prensa no son similares, se -- encuentran íntimamente asociadas a la vida de una comunidad libre; sería inútil aludir a la opinión pública - sobre todo, referida a la Administración Pública - si no cuentan con conductos apropiados, al margen de presiones determinadas, para manifestar -- se.

El grado de madurez política de una Nación no radica en la perfec -- ción formal del Estado, sino en el vigor de sus Instituciones, producto de la cooperación social. Instituciones que no son definitivas sino perfectibles por la intervención de los ciudadanos interesados en su mejoramiento paulatino; este proceso responde en esencia al funcionamiento efectivo de la opinión pública, concebida ésta como una -- emanación libérrima de la sociedad para exponer su problemática. Habíamos dicho -- al iniciar esta obra que, entendíamos al concepto opinión pública dentro del estudio de la Ciencia Política, porque en forma preeminente, su cometido se realiza en un -- determinado contexto gubernativo. En efecto, la tendencia más acusada de la opinión pública gira en torno del gobierno y la actividad que este despliega; la mayoría de--

los sectores sociales esperan algún acto del Poder público para emitir su juicio, respaldando o atacando determinada política.

Aún en los sistemas totalitarios, el Estado no alcanza a reprimir la voz ciudadana que enjuicia su proceder, con los medios y en las circunstancias posibles; por eso, desde los inicios de la época moderna la libre comunicación de ideas y de opiniones constituye uno de los derechos más preciados del ser humano; la libertad de expresión, ha dicho un juez es "la matriz, la condición indispensable de --- prácticamente todas las demás formas de libertad y debe entenderse como esencia de la democracia".

El proceso democrático es pues, impensable, sin la libertad de expresión la que solo podrá prosperar apoyada en ciertos elementos complementarios indispensables como pueden serlo, los medios informativos adecuados para enriquecer el conocimiento ciudadano sobre los problemas comunes. No hay opinión sin previa información pues resulta imposible emitir juicios sobre lo desconocido; si a los ciudadanos que tienen que decidir un problema se les veda la posibilidad de obtener información necesaria, el resultado tendrá que ser desfavorable para el logro del bienestar general de la sociedad.

Ahora bien, el problema más complejo de una sociedad libre por lo que toca a la libertad de expresión, radica en la idea de la seguridad nacional. ¿Hasta donde es factible, el funcionamiento de esta libertad, sin afectar el campo de la seguridad?. Aunque la palabra en si misma no sea propulsora del desorden, crea inquietudes y estimula la realización de actividades. El Comité de Derechos Humanos de la UNESCO ha expuesto: "La sociedad está capacitada para limitar el ejercicio-

de estos derechos, tan sólo en circunstancias excepcionales y en cuanto su ejercicio pueda hacer peligrar la existencia de la sociedad, o de los principios en que ésta se basa".

Es verdad que el ejercicio de la libertad entraña peligros, pero resultaría infinitamente más lamentable que se establecieran sistemas absolutos de control pues ello supone riesgos todavía mayores. Las limitaciones a la libertad de expresión y el control de las fuentes de la información pública han sido características inconfundibles de los regímenes totalitarios. Los atentados contra la libertad no se combaten con restricciones a la libertad; las ideas se combaten con las ideas. Frente a un argumento por sólido que se le considere habrá siempre otros muchos, capaces de oponérsele, lo importante es mantener el clima de la libertad porque sin él, todos los demás derechos se anulan definitivamente.

El derecho a la libertad de expresión, reforzado con un amplio acceso a las fuentes de información, garantiza a los ciudadanos el derecho a la crítica y al debate, permitiendo a la opinión pública una adecuada participación en el manejo de los asuntos nacionales.

Nuestra Constitución Política de 1917, recoge en su artículo 6o. la herencia jurídica de Occidente al establecer que: "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición Judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público". Asimismo el artículo 7o. expresa que "es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la liber

tad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que, so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos".

Desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, asistimos al surgimiento de la libertad de expresión, en su artículo 17 que dice: "Ningún hombre puede ser perseguido por razón de sus escritos que haya hecho - imprimir o publicar sobre cualquier materia si no provoca la desobediencia de la Ley, el derrumbamiento de los poderes constituidos, la resistencia a sus disposiciones o -- cualquiera de los actos declarados crímenes o delitos por la Ley".

Como se desprende de los textos legales expuestos, las libertades consagradas encuentran su límite en algunos aspectos de carácter ético y jurídico. Por su especial relevancia dentro de nuestra obra, habremos de remitirnos a la Ley de -- Imprenta, reglamentaria de los artículos 6o. y 7o. constitucionales, aludiendo en particular a su artículo 3o. en donde se definen los ataques al orden y a la paz pública. En el apartado IV de esta disposición, se establece que: artículo 3o. "Constituye un ataque al orden o a la paz pública: IV.- Toda publicación prohibida por la -- ley o por la autoridad, por causa de interés público o hecha antes de que la ley permita darla a conocer al público".

Este precepto reglamentario no deja de suscitar algunas dudas con respecto a su aplicación, pues entraña algunos puntos opinables, ya que la calificación del interés público no es precisa y podría significar una apreciación exclusiva del Estado, la cual, no siempre podría resultar justa y procedente. Si el Poder Público se arroga la definición y extensión del interés público, se corre el peligro de dejar a su solo arbitrio, las decisiones sobre el particular. Podría llegarse al caso de que la autoridad manifestara de interés público, la supresión de la crítica a sus actos, lo cual ahogaría el libre fluir de la opinión pública. El problema es de suyo complejo, porque se deja al criterio del Poder público, la calificación de los actos, lo que propicia un ensanchamiento de sus facultades, capaz de inducir a procedimientos totalitarios.

La crítica a la Administración Pública está garantizada en la Ley de Imprenta en el artículo 60. que establece: "En ningún caso podrá considerarse delictuosa la crítica para un funcionario o empleado público si son ciertos los hechos en que se apoya, y si las apreciaciones que con motivo de ella se hacen son racionales y están motivadas por aquellos, siempre que no se viertan frases o palabras injuriosas". Este precepto es determinante para el desarrollo de las actividades ciudadanas y, en particular, para la libre opinión en torno a la actuación del factor humano de la Administración que contrae deberes irrenunciables para la comunidad. Aquí encuentra su fundamento, la participación crítica y dinámica de los administrados en la integración de los servicios públicos, manifestando su criterio en torno a lo que el gobierno lleva a cabo con la mira de integrarse al fenómeno socio-jurídico que se da entre la Administración y los "particulares públicos".

Una política administrativa supone la satisfacción de intereses sociales, que bien pueden soslayarse o dejarse de cumplir o cumplirse parcialmente. La crítica de la opinión calificada es determinante en estos aspectos pues puede ilustrar, y a veces asesorar, la acción de los funcionarios. Usando los instrumentos de la persuasión y el raciocinio, es posible oponer argumentos a la voluntad oficial aclarando o sugiriendo planes, corrigiendo enfoques o advirtiendo sobre las formas oportunas para la gestión del servicio público. El planteamiento de la autoridad puede no ser siempre el adecuado, de ahí la exigencia de atender indicaciones de la opinión pública, con vistas al funcionamiento de una "democracia administrativa", benéfica para el desarrollo económico y social.

El investigador Antonio GARCIA VALENCIA del Instituto de Administración Pública ha afirmado: "Hemos insistido que las relaciones públicas - concebidas como una técnica social basada fundamentalmente en una esencia ética, motivadora y modeladora de la opinión pública constituyen un gran auxiliar en el desarrollo de una administración pública eficaz, pues un sólido sistema de administración debe tener un especial celo en sus relaciones con el público. Es pertinente mencionar la observación que los expertos de la ONU hacen al analizar este aspecto afirmando que la manera cómo las dependencias del gobierno se ponen en contacto con los ciudadanos, determinara el grado en que el pueblo tiene conciencia de sus derechos y obligaciones, las posibilidades de censura o apoyo públicos, y las oportunidades, de que surjan quejas o pedidos de revisión de apelaciones contra actos administrativos injustos, las oportunidades para que se registren tales quejas, así como los procedimientos respectivos o la consecución de dichas revisiones y los métodos que se emplean para tra

mitarlas o mediante los cuales se pierden en el complicado mecanismo de la Administración Pública, son asuntos de vital importancia para el ciudadano medio. Casi tan importante como esto, puede ser también el sistema de relaciones públicas, por medio del cual se explica la política gubernamental y se aclaran los procedimientos administrativos. Si estos asuntos se tratan con negligencia, el ciudadano se sentirá privado de sus legítimas oportunidades de ser atendido y no tendrá ningún interés especial en el funcionamiento de una administración eficaz que para él no lo es cuando se niega a reconocerle el más mínimo derecho individual".

Cada vez con mayor apremio, la opinión pública toca las puertas de la Administración, demandando el lugar que le corresponde dentro de los planes de gobierno. Por ello es necesario que en todas las dependencias gubernamentales, existan medios de comunicación y funcionarios cuya actividad esté en contacto permanente con la realidad pública. El divorcio entre Administración y administrados dificulta las tareas del bienestar general y abre un abismo entre dos elementos que solo se conciben en plena identificación de metas y propósitos. La superación de las actividades de gobierno y su consiguiente mejoría, solo podrá fundarse en la crítica oportuna, en el diálogo provechoso y en el intercambio de criterios sobre la problemática administrativa.

Dentro de los procesos formativos de la opinión pública moderna, ocupan relevante posición las telecomunicaciones y, en particular la radio y la televisión. En algunos países, estos medios de comunicación han sido nacionalizados, quedando en manos del Estado el control de tan importantes instrumentos de control de la opinión pública; contrariamente, otras naciones, los han conservado en calidad de-



empresas privadas con fines comerciales. Sin embargo, esto no invalida la posibilidad de que el Estado imponga modalidades a su funcionamiento, legislando sobre el particular para definir la esfera de su competencia y los límites correspondientes a la emisión de programas y el contenido de los mismos.

En el marco legislativo de nuestro país, el Ejecutivo ha promulgado la Ley Federal de Radio y Televisión, conservando la facultad de otorgar concesiones para el funcionamiento de estos sistemas de comunicación. El artículo 1o. de la Ley, establece: "Corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible". El artículo 2o. agrega: "El uso del espacio a que se refiere el artículo anterior, mediante canales para la difusión de noticias, ideas e imágenes, como vehículos de información y de expresión, sólo podrá hacerse previa concesión y permiso que el Ejecutivo federal otorgue en los términos de la presente ley".

Dada la relevancia social de los medios de comunicación a los que hacemos referencia, el artículo 4o. de la mencionada Ley, precisa: "La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo tanto el Estado deberá protegerlas y vigilarlas para el debido cumplimiento de su función social". Esta función social queda concebida por el mencionado ordenamiento en la siguiente forma: artículo 5o.- "La radio y la televisión, tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones, procurarán: 1.- Afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familia--

res; II.- Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud; III.- Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar - las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana; IV.- Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales".

De la lectura reflexiva del artículo 5o. de la Ley en estudio, se desprende el claro interés del Estado por encuadrar el funcionamiento de la radio y la televisión sobre ciertos principios normativos que eviten la degeneración de los programas o su tendencia desquiciante en el orden social. Es asimismo, de capital importancia en nuestra época, el desarrollo de la propaganda de distinto género, pero especialmente sobre asuntos políticos y económicos, que pueden movilizar en algún sentido a la opinión pública. Modernamente los problemas no se localizan dentro de estrechos marcos geográficos, sino que han adquirido proporciones mundiales, y el individuo ha venido a depender de informaciones originadas en fuentes que desconoce, hallándose a merced de las informaciones diarias de prensa, radio y televisión; de ahí que sea una demanda urgente, el planteamiento de las cuestiones en términos de objetividad y honestidad profesional.

En el Título Segundo de la Ley Federal de Radio y Televisión se establecen las jurisdicciones y competencias de las distintas Secretarías de Estado para el cumplimiento más coordinado de la función informativa. Entre otros, el artículo 10, expresa.- "Compete a la Secretaría de Gobernación: I.- Vigilar que las transmisiones de Radio y Televisión se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida --

privada, a la dignidad personal y a la moral, y no ataquen los derechos de tercero, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden y la paz pública". El artículo 11, establece.- "La Secretaría de Educación Pública tendrá las siguientes -- atribuciones: I.- Promover y organizar la enseñanza a través de la Radio y la Televisión. II.- Promover la transmisión de programas de interés cultural y cívico".

El tema educativo de suyo relevante, es de excepcional importancia -- dentro de los procesos formativos de opinión pública. En particular, dentro de la relación entre el Poder público y los ciudadanos, se hace necesaria la participación -- idónea de estos medios de comunicación para difundir y hacer accesibles los planes -- de la Administración Pública que pueden referirse a una vasta jerarquía de problemas; la reforma de algunas leyes, la modificación de la política impositiva, los programas de seguridad social, la política de vivienda popular y vías de comunicación son algunos de los grandes problemas que deben hacerse del dominio de la opinión pública para escuchar sus planteamientos, sugerencias, peticiones o reclamaciones. La reiteración de programas radiofónicos o televisados, con este contenido, contribuye a madurar el criterio público y a estimular la sana costumbre democrática del debate abierto de las grandes cuestiones. A la ciudadanía interesa saber cuales son las actividades-- y propósitos de los funcionarios públicos y estos, deben aprovechar estas tribunas para buscar la adhesión y la colaboración con los empeños del Poder público. Precisamente, la función social de la radio y la televisión consiste en ser un factor de acercamiento entre los diversos sectores nacionales; la presentación de los criterios de la -- Administración Pública habrá de suscitar el interés de los ciudadanos por los grandes-- problemas comunes, democratizando la acción pública para llevarla a metas satisfactoras

rias de interés general.

En el Capítulo Tercero de la Ley Federal de Radio y Televisión se definen los límites de la Programación y se protegen los derechos de expresión e información. El artículo 58 dice: "El derecho de información, de expresión y de recepción, mediante la Radio y la Televisión, es libre y consecuentemente no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa ni de limitación alguna ni censura -- previa, y se ejercerá en los términos de la Constitución y de las leyes". La lectura del precepto nos lleva al reconocimiento que el Estado hace de los derechos constitucionales mencionados, sobre la libertad de expresión y pensamiento, además de colocar a tan importantes medios de comunicación, al margen de toda consigna o imposición.

No obstante, es deber del Estado proveer información adecuada y oportuna a la opinión pública. Esta responsabilidad oficial es recogida por el artículo -- 59: "Las estaciones de Radio y Televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo federal señalará -- la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión". Interesa igualmente al Estado, que las emisiones se ciñan en todo tiempo a los dictados de la moral social; por eso se establece en el artículo 63: "Quedan prohibidas todas las transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante expresiones maliciosas, palabras o imágenes procaces, frases y escenas de doble sentido, apología de la violencia o del crimen; se prohíbe, -

también, todo aquello que sea denigrante y ofensivo para el culto cívico de los héroes y para las creencias religiosas, o discriminatorio de las razas; queda asimismo prohibido el empleo de recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos". Es indudable el daño que causan las transmisiones de inmoralidad manifiesta en la formación de los futuros ciudadanos. Aquí, consideramos, que debe emplearse todo el rigor de la Ley para reprimir estas manifestaciones anti-sociales que vienen a sumarse al cúmulo de aspectos negativos que, hoy día, amenazan el proceso educativo de las nuevas generaciones.

Es necesario, en tal virtud, que se hagan efectivas las atribuciones -- del Consejo Nacional de Radio y Televisión que la Ley establece en el artículo 90.- "Se crea un organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación denominado Consejo Nacional de Radio y Televisión, integrado por un representante de dicha Secretaría, que fungirá como Presidente, uno de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otro de la de Educación Pública, otro de la de Salubridad y Asistencia, dos de la Industria de la Radio y Televisión y dos de los Trabajadores". Asimismo, el artículo 91, dispone que.- "El Consejo Nacional de la Radio y Televisión tendrá las siguientes atribuciones: I.- Coordinar las actividades a que se refiere esta ley; II.- Promover y organizar las emisiones que ordene el Ejecutivo federal; III.- Servir de órgano de consulta al Ejecutivo federal; IV.- Elevar el nivel moral, cultural, artístico y social de las transmisiones; V.- Conocer y dictaminar los asuntos sometidos a su estudio y opinión por las Secretarías y Departamentos de Estado o por las instituciones, organismos o personas relacionadas con la Radio y la Televisión y VI.- Todas las demás que establezcan las leyes y sus reglamentos".

El funcionamiento cabal del Consejo Nacional de Radio y Televisión - está llamado a ejercer actividades de coordinación y vigilancia, por lo que su papel ante la opinión pública es de primer orden para lograr finalidades de evidente interés público. La coordinación intersecretarial está obligada a establecer un permanente diálogo con los representantes de la industria en cuestión, para mejorar su programación y hacer llegar al público, auténticas manifestaciones de cultura y orientación social; la Administración Pública no puede escatimar su participación en tarea de tan alto nivel. Nuestro público requiere no exclusivamente de esparcimiento intrascendente, sino de material documental cuya utilidad potencial es enorme; a las empresas comerciales no interesa este renglón porque sus fines se constriñen al lucro y a la publicidad de los productos mercantiles. Es inaplazable, suplir esta deficiencia, informando y difundiendo programas de verdadero contenido social, útil para las mayorías. En los Estados Unidos se han producido "cortos" documentales sobre aspectos de la -- tecnificación agrícola, la producción de sulfuro, petróleo, asbestos y otros minerales. El Departamento Federal de Agricultura ha producido por ejemplo, películas referidas al mal uso de las reservas de agua y suelo en la cuenca del Missisipi y de los esfuerzos del gobierno por controlar las inundaciones y combatir la erosión. En la Rusia Soviética, estos medios de comunicación han sido ampliamente utilizados para la instrucción técnica, la difusión de la higiene y el aprovechamiento de los recursos -- naturales.

Aunque es justo señalar algunos esfuerzos encomiables, aún es abrumadora la influencia de la Radio y la Televisión comerciales en nuestro medio. Es urgente por tanto, la intervención oficial para hacer de estos valiosos instrumentos, --

**puentes de solidaridad social y no vanos transmisores de programaciones intrascendentes y hasta dañinas para la salud mental de la comunidad.**

## CONCLUSIONES

- 1.- La noción "vulgar" de opinión pública no ha sido concebida dentro de un contexto peyorativo, sino entendida como producto social, como convicción colectiva -- sujeta a las circunstancias propias de una realidad política y económica.
- 2.- La opinión pública opera sobre un vasto y complejo territorio sociológico que incluye aspectos políticos, económicos, jurídicos; puede afirmarse que todo acontecimiento social es susceptible de ser examinado por ella. Históricamente adquiere más fuerza, a raíz del período de la Ilustración en donde crece y se amplía el debate racional.
- 3.- A la luz de la Ciencia y la Filosofía, el término opinión no conserva rango eminente; pero en tiempos recientes se le acepta ya como una fase propia de la investigación. El proceso formativo de la opinión ha sido, en las dos últimas décadas, aceptado como materia de estudio de la Psicología Social y de la Sociología.
- 4.- La opinión pública debe aspirar a una connotación científica, descubriendo constantes, jerarquizando reacciones, analizando actitudes y sistematizando factores permanentes. Pensamos que su estudio pertenece a la Ciencia Política pues, en forma reiterada, se la habrá de relacionar con un determinado contexto gubernativo.
- 5.- El proceso conformador de la opinión pública moderna, depende de ciertos medios de comunicación como la prensa, la radio y el cinematógrafo. Desde la antigüedad se ha ejercido la censura por parte de las Instituciones sociales que aspiran a



normar la conducta colectiva. La propaganda coincide en sus finalidades, independientemente del contenido ideológico.

- 6.- La función de la prensa en su aspecto informativo deberá normarse por principios de veracidad y objetividad; deberá adoptar una actitud congruente con las demandas de la opinión pública y no constituir exclusivamente, una empresa con intereses determinados. La radio y el cinematógrafo requieren de una mayor dimensión educativa para ampliar su misión orientadora.
- 7.- La opinión pública autónoma, solo podrá prosperar en el marco político de una democracia de hecho; la existencia de opiniones condicionadas por el Estado, restringen el ámbito de la libertad y son causantes de sistemas totalitarios además de promover el paternalismo político.
- 8.- Es consubstancial a toda sociedad la existencia de una opinión pública libre. El Estado debe obligarse a sentar las bases de un adecuado desarrollo social para la participación de todos los sectores, en la formación de opiniones.
- 9.- La auténtica opinión pública refleja el sentir popular y constituye una fuerza decisiva para la subsistencia del Estado democrático. Su influencia puede ser trascendental para la realización de una obra solidaria de bienestar público.
- 10.- Las clases sociales son vastas agrupaciones que se distinguen por los elementos particulares de su cultura y situación económica. Cada una de ellas, responde a intereses distintos y su interrelación depende de las condiciones de cada organización social, y del grado de desarrollo económico alcanzado, provocando, según esto, estabilidad o lucha.
- 11.- En el panorama nacional no ha sido posible aún, consolidar una opinión pública --

homogénea del sector popular, en razón de sus limitaciones económicas y la formación de una sólida conciencia de clase. Las opiniones de la clase media en un considerable margen, tienden a apoyar los actos justicieros del poder público, las demandas de las clases populares y los principios de política internacional que definen a la nación. Las clases altas se agrupan en torno a principios defensivos de sus intereses particulares, oponiéndose con mayor o menor intensidad, a la participación del Estado en la economía.

- 12.- La opinión pública podrá orientarse clara y firmemente, a medida que se logren avances sociales evidentes, pues ello redundará en una actitud positiva para apoyar toda actividad social fecunda.
- 13.- La Administración Pública es el órgano más idóneo y eficaz para cumplir los fines del Estado. Hoy, las actividades gubernamentales son preponderantemente administrativas pues la sociedad de nuestro tiempo se encuentra sujeta en forma creciente, a la acción pública reguladora, intermediaria, subsidiaria y hasta promotora.
- 14.- La Administración Pública se vale hoy de la planeación para cumplir con su carácter de impulsora del desarrollo. Ella deja sentir su intervención en todos los momentos propios del desarrollo, desde los análisis preliminares hasta la formulación, aprobación, ejecución y vigilancia de los métodos puestos en práctica. Esta operación implica un concepto renovado de Administración Pública para el desarrollo.
- 15.- La opinión pública se ha enfrentado modernamente, a dos grandes tendencias de la planeación: 1) la de carácter indicativo. 2) la de carácter imperativo.

- En el primer caso se habla de una planeación social-democrática en que no obstante, la participación del Estado, se conservan rasgos típicos del sistema-liberal. En el segundo el Estado asume plenamente las tareas directoras de la economía.
- 16.- La opinión internacional apoya en términos generales la idea de la planeación, aunque discrepa en cuanto a su extensión y procedimientos.
  - 17.- El funcionamiento adecuado de la Administración pública está vinculado necesariamente, a una maquinaria burocrática capaz de coadyuvar positivamente a obtener resultados óptimos. La formación de la opinión pública favorable a determinados cambios, habrá de lograrse en la medida que un buen equipo de funcionarios presenten y expliquen las motivaciones de las reformas.
  - 18.- La opinión pública reaccionará frente a los programas sociales que promueva el Estado, en relación directa a los servicios que de éste reciba. No será posible levantar apoyos de la opinión pública si ésta se encuentra en oposición a la administración la que se verá impedida para el logro de sus fines sin la adhesión de los distintos grupos sociales.
  - 19.- El desarrollo económico-social implica un deber de los funcionarios públicos para ilustrar sobre temas básicos y despejar errores o malas interpretaciones; convencer a los sectores de la producción acerca de la importancia nacional de planear el desarrollo y consecuentemente, ganar el apoyo popular para la obra.
  - 20.- Las metas superiores de la Administración Pública solo podrán ser cumplidas conjuntamente, por pueblo y gobierno. Las transformaciones que el Estado se

proponga semejan maniobras en el vacío de no realizarse con el apoyo de la opinión pública.

- 21.- El contenido del derecho administrativo norteamericano se distingue del europeo, en la adopción de nuevas materias y en su particular énfasis en el estudio de la Administración Pública. En cuanto a su organización administrativa, los Estados Unidos de Norteamérica funcionan a través de los "departments" -- (ministerios) o de las "independent regulatory comissions" (entes reguladores autónomos).
- 22.- El Estado norteamericano resolvió, moderar los excesos de un régimen capitalista puro, creando dispositivos económicos controlados oficialmente como la Administración de la Recuperación Industrial de la Nación y el TVA (Tennessee Valley Authority) ente para la explotación hidráulica del valle del río -- Tennessee. Modernamente, la opinión pública se orienta hacia la consecución de ocupación estable, nivel de vida decoroso y programas de asistencia pública; sectores amplios de opinión norteamericana han considerado aceptable, -- cierto grado de intervención oficial o de control de negocios privados.
- 23.- El régimen soviético de las últimas décadas, ha propiciado uno de los más vastos y complejos sistemas de comunicación pública del planeta. La existencia de un partido único, ha motivado un poderoso aparato de control tendiente a -- movilizar el pensamiento y la voluntad populares, en torno a principios políticos concretos.
- 24.- La opinión pública en la Unión Soviética, ha admitido variantes en su evolución, de acuerdo con las diversas etapas de la Revolución de 1917. A cada-

momento económico, el partido ha tenido que disponer de instrumentos efectivos para movilizar a la población en apoyo de su política. Dentro de este marco, la Administración Pública soviética opera dentro de un Estado poderoso en un régimen de gobierno, atento a las directrices del Partido Comunista de donde emanan los lineamientos fundamentales de la acción política y económica.

- 25.- La estructura económica española se enfrenta a problemas difíciles, especialmente en el renglón agrario donde existe una desocupación crónica y una concentración excesiva de tierra en pocas manos. Por otra parte, se confronta una devaluación permanente de la unidad monetaria nacional y la falta de coordinación efectiva del llamado Plan de Desarrollo.
- 26.- La Administración Pública española resiente la situación actual de la realidad político-económica pues la centralización del poder en forma excesiva, domina a todos los demás poderes del Estado, imponiendo unilateralmente, sus decisiones. Se percibe una fuerte corriente de opinión pública inclinada a la adopción de reformas substanciales.
- 27.- La opinión pública latinoamericana, en sus sectores más representativos, pensa al nivel de la segunda mitad del siglo XIX que, la prosperidad nacional se apoyaba en el libre comercio internacional, la inmigración y la aceptación ilimitada de la inversión extranjera.
- 28.- Latinoamérica, avanzado ya el siglo XX, no cuenta, en términos generales, con un aparato administrativo eficaz pues es pobre y lento en la mayoría de las naciones. Una apreciable corriente de opinión sostiene que, es indispen-

sable una planeación económica y social adecuada; esto supone acrecentar la intervención del Estado para hacer posibles reformas estructurales, especialmente en los aspectos agrario, fiscal y educativo.

- 29.- En México, corresponde a un órgano centralizado, la Secretaría de la Presidencia, entre otras atribuciones, "Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse y planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal". Aquí encuentra su apoyo legal, una sensible corriente de opinión nacional que se viene pronunciando de tiempo atrás, por el establecimiento de una Reforma Administrativa que determine los objetivos de la Administración Pública.
- 30.- La Reforma Administrativa Mexicana es una intención expresa del Ejecutivo Federal, destinada a obtener una más atinada distribución de facultades y una superación de prácticas obsoletas. Una mejor Administración Pública incluye dos elementos indispensables: la planeación del Estado, que fije los objetivos y la adhesión consciente de la opinión pública.
- 31.- La vigencia de un sistema jurídico actuante y no meramente formal, es un imperativo social para imantar a la opinión pública e incorporarla a las tareas del bienestar común.
- 32.- El Derecho Administrativo moderno, opera dentro de un marco estatal distinto al tradicional. Los fines de la Administración son hoy, en gran medida, los fines del Estado, que se concibe, primordialmente, como ente de servicio, corrigiendo la idea clásica de la soberanía como atributo eminente del Estado.

- 33.- Es inconcuso que, si el Estado constituye la más acabada y compleja elaboración humana, asuma responsabilidades directas para con la comunidad; en la misma medida que se han desarrollado las atribuciones de la Administración, se han ampliado, correlativamente, sus responsabilidades.
- 34.- Los administrados no forman un sector inmóvil dentro de la vida social; es necesario estimular su participación consciente, creando una "conciencia administrativa" que transforme los criterios receptivos en criterios activos al servicio de la solidaridad social. La actividad del administrado no es de tipo "privado" en su connotación jurídica, susceptible de equipararse con la naturaleza de las relaciones civiles.
- 35.- Es necesaria la existencia de una opinión calificada en materia administrativa, pues la intervención de criterios técnicos podrá orientar adecuadamente la acción del Estado. Se advierte la conveniencia de que un órgano autónomo con independencia en su trabajo de investigación, funcione, para asesorar a la Administración Pública.
- 36.- El derecho a la libertad de expresión, reforzado con un amplio acceso a las fuentes de información, garantiza a los ciudadanos el derecho a la crítica y al debate, permitiendo a la opinión pública una adecuada participación en el manejo de los asuntos nacionales.
- 37.- La Ley de Imprenta vigente, garantiza la crítica a la Administración Pública cuando en su artículo 6o., establece: "En ningún caso podrá considerarse delictuosa la crítica para un funcionario o empleado público si son ciertos los hechos en que se apoya, y si las apreciaciones que con motivo de ella se hacen son racionales y están motivadas por aquellos, siempre que no se viertan fra-

ses o palabras injuriosas".

38.- La función social de la radio y la televisión como procesos formativos de opinión pública, consiste en ser un factor de acercamiento entre los diversos sectores nacionales; la presentación de los criterios de la Administración Pública habrá de suscitar el interés de los ciudadanos por los grandes problemas comunes, democratizando la acción pública para llevarla a metas satisfactorias de beneficio general.

39.- El funcionamiento cabal del Consejo Nacional de Radio y Televisión está llamado a ejercer actividades de coordinación y vigilancia, por lo que su papel ante la opinión pública es de primer orden para lograr finalidades de evidente interés público. Es necesario por tanto, una adecuada intervención oficial para que estos valiosos instrumentos cumplan realmente su cometido social.



## INDICE BIBLIOGRAFICO

- ABBAGNANO NICOLA.- Diccionario de Filosofía. Fondo de Cultura Económica Primera Edición México, 1963.
- AGUILAR MONTEVERDE ALONSO.- Teoría y Política del Desarrollo Latinoamericano. Instituto de Investigaciones. UNAM. Primera Edición: México, 1967.
- BARROS SIERRA JAVIER.- Reestructuración Administrativa; entrevista de Televisión, - recogida por Revista de Administración Pública No. 17. México, 1964.
- BLAU P.M.- La Burocracia en la Sociedad Moderna. Biblioteca del hombre contemporáneo. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1962.
- BROWN J.A.C.- Técnicas de Persuasión. Los Libros del Mirasol Argentina, 1965.
- CAFAGNA LUCIANO.- La Economía de la Unión Soviética. U.T.E.H.A. México, 1961.
- CLARKE ADAMS JOHN.- El Derecho Administrativo Norteamericano. Editorial Universitaria de Buenos Aires. 1964.
- CUEVAS, MIGUEL.- La Teoría jurídica del administrado, "Revista de Derecho Público", Madrid, Año 1 - Núm. 3, Marzo, 1932.
- DUGUIT LEON.- Manuel de Droit Constitutionnel, citado por Francisco Felix Montiel en la Revista de Derecho, Julio - Diciembre, México, D.F, 1961.
- DUHALT KRAUSS MIGUEL F.- La Reforma Administrativa como Proceso Continuo. El Caso de México. Testimonios y Documentos del diario "El Día". México, 23 de enero, 1968.
- EYSENCK J.H.- Psicología de la Decisión Política. Ediciones Ariel. Caracas-Barcelona, 1964.
- FLORES DE LA PEÑA HORACIO.- Problemas de Planeación y Desarrollo en América Latina. Revista de Comercio Exterior. México, Octubre de 1964.
- FRIEDMANN W.- El Derecho en una Sociedad en Transformación. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición México, 1966.

- GARCIA VALENCIA ANTONIO.- La Reforma Administrativa y Relaciones Públicas. -- Revista de Administración Pública No. 17. México, Diciembre de 1964.
- GERMAN PARRA MANUEL.- La Planeación del Desarrollo Económico y Social de -- México. Conferencia sustentada en el Instituto Nacional de la Juventud Me-- xicana y publicada por el mismo organismo. Septiembre de 1967, México.
- GONZALEZ CASANOVA PABLO.- La Opinión Pública. México 50 Años de Revolu-- ción. Tomo III. La Política. Fondo de Cultura Económica Primera Edición, -- México, 1961.
- GONZALEZ CASANOVA PABLO.- La Democracia en México, Ediciones ERA. Se-- gunda Edición. México, 1967.
- GONZALEZ COSIO ARTURO.- Clases y Estratos Sociales. México 50 Años de Re-- volución. Tomo III. La Vida social. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México, 1961.
- GROSS FELIKS.- La Sociología Política en Estados Unidos de América. Revista Me-- xicana de Sociología. Año XXIV. NUM. 1. Enero-abril. México, 1962.
- GURVITCH GEORGES.- El Concepto de Clases Sociales, de Marx a nuestros días. -- Ediciones Galatea-Nueva Visión. Segunda Edición. Buenos Aires, 1960.
- HALBWACHS. M.- Las Clases Sociales. Fondo de Cultura Económica. Breviarios. Ter-- cera Edición. México, 1964.
- HELGUERA ENRIQUE.- El Estado Administrador. Revista de la Facultad de Derecho-- de México. Enero-Junio, 1961.
- INKELES ALEX.- La Opinión Pública en la Rusia Soviética. Editorial Difusión. Bue-- nos Aires, 1952.
- KOHN HANS.- Historia del Nacionalismo. Fondo de Cultura Económica. Primera Edi-- ción, México 1949.
- K. YOUNG.- La Opinión Pública y la Propaganda. Editorial PAIDOS. Buenos Aires, 1967.
- LIPPMANN WALTER.- La Opinión Pública. Compañía General Fabril Editora. Buenos Aires, 1964.
- LIPPMANN WALTER.- Artículo Periodístico reproducido por el diario "Excelsior". -- México, Enero 20, 1968.

- LUBAN MIGUEL.- La Empresa Socialista de Estado en la Unión Soviética y en los países de Democracia Popular. Revista de la Facultad de Derecho de México. Julio-Septiembre, 1968.
- LASKI HAROLD J.- El Estado Moderno, traducción española del libro "A Grammar of Politics", Barcelona 1932.
- MARQUEZ ANTONIO.- Sobre la Situación de España. Libro Mex. Editores. México, 1958.
- MC. LUNGLEE ALFRED.- Impactos de los Medios de Masas sobre la política Estadounidense. Revista Mexicana de Sociología. Año XXIV Núm. 1. Enero-Abril-México, 1962.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- La Administración Pública. México 50 Años de Revolución, tomo III. La Política, 1961.
- MONTIEL FRANCISCO FELIX.- Relieve y Función del Administrado. Revista de la Facultad de Derecho, Julio-Diciembre, México, 1961.
- OLIVAN ALEJANDRO.- De la Administración Pública con Relación a España. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1954.
- PALGUNOV N.- La Prensa y la Opinión Pública. Editorial Cartago. Buenos Aires, 1966.
- RAMIREZ GOMEZ RAMON.- Situación económica y social de España. Editorial --- FETE. México, 1959.
- ROUCEK S. JOSE PH.- Sociología de la Opinión Pública. Revista Mexicana de Sociología. Año XVI. Núm. 1 Enero - Abril, 1954.
- ROUCEK S. JOSE PH.- Tendencias de la Conceptuación de la Propaganda y de la Opinión en Estados Unidos de América. Revista Mexicana de Sociología. Año XXIV. Núm. 1. Enero-Abril. 1962.
- SARTORI GIOVANNI.- Aspectos de la Democracia. Editorial Limusa-Wiley. México, 1965.
- SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo. Librería de Manuel Porrúa. Segunda Edición. México, 1961.
- TORRES GAITAN RICARDO.- La Administración Pública como Instrumento para el Desarrollo. Revista de Administración Pública. No. 17. México, Diciembre de 1964.

**VIDAL ERNESTINA.- Administración Pública. Cuestiones Nacionales. Ediciones del-  
I.N.J.M. México, 1964.**

## **BIBLIOGRAFIA LEGAL**

**CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO de 23 de diciembre de --  
1958.**

**LEY DE IMPRENTA (Reglamentaria de los artículos 6o. y 7o. constitucionales).-  
Publicada en el Diario Oficial de 12 de abril de 1917.**

**LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION (Publicada en el Diario Oficial de -  
19 de enero de 1960).**

# INDICE

Pág.

## CAPITULO I.

### ANALISIS Y EXTENSION DEL CONCEPTO OPINION PUBLICA.

- |   |    |
|---|----|
| 1.- Concepto vulgar de opinión pública.....     | 1  |
| 2.- Intento de una connotación científica.....  | 8  |
| 3.- Diversas fuentes de la opinión pública..... | 17 |

## CAPITULO II.

### NATURALEZA Y FUNCION DE LA OPINION PUBLICA EN EL - ESTADO CONTEMPORANEO

- |   |    |
|---|----|
| 1.- Opinión pública condicionada y opinión pública autónoma.. | 27 |
| 2.- Su influencia en la política general del Estado.....      | 36 |
| 3.- Intereses de clase.....                                   | 39 |
| 4.- La importancia de los hechos.....                         | 48 |

## CAPITULO III.

### ADMINISTRACION PUBLICA Y CORRIENTES DE OPINION.

- |   |    |
|---|----|
| 1.- Dimensión moderna de la Administración Pública.....                     | 51 |
| 2.- Las polémicas fundamentales.....  | 56 |
| 3.- El factor humano en la Administración y la opinión pública.             | 62 |
| 4.- Administración, opinión pública y desarrollo económico-so-<br>cial..... | 68 |

## CAPITULO IV.

### INFLUENCIA DE LA OPINION PUBLICA EN LA ORGANIZA--- CION ADMINISTRATIVA DE ALGUNAS NACIONES. LA REALI- DAD MEXICANA.

- |   |     |
|---|-----|
| 1.- Las tendencias de los Estados Unidos de Norteamérica..... | 74  |
| 2.- La situación de la URSS.....                              | 79  |
| 3.- El panorama español.....                                  | 86  |
| 4.- La problemática latinoamericana.....                      | 91  |
| 5.- La Administración Pública Mexicana.....                   | 96  |
| 6.- Derecho y Opinión Pública.....                            | 102 |

## CAPITULO V.

### LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FREN- TE A LA OPINION PUBLICA.

- |  |     |
|--|-----|
| 1.- Administración Pública y responsabilidad.....  | 104 |
| 2.- El poder público y los administrados.....  | 111 |
| 3.- Relieve de los procesos formativos de la opinión y la Admi--<br>nistración Pública. Algunas referencias legales..... | 116 |
| Conclusiones.....  | 130 |
| Bibliografía.....  | 139 |