

Revista de  
**Administración  
Pública**

Ediciones  
**INAF**

**41**

Enero-Marzo 1980

Organo del Instituto Nacional de Administración Pública  
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

# **LA ADMINISTRACION PUBLICA**

## REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Director:  
*Omar Guerrero*

Edición:  
*Ricardo Martínez Guzmán*

Corrección:  
*Severino Cartagena*  
*Carlos H. López*

Traducción:  
*Mary Lapidus*

Revista de Administración Pública  
Autorizada como correspondencia de  
2a. Clase por la D.G.C., México, D.F.  
Ava. Country Club, No. 208  
México 21, D.F.

© Derechos Reservados

# INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

## CONSEJO DIRECTIVO

<b>Presidente</b>	<i>Luis García Cárdenas</i>
<b>Vicepresidentes</b>	<i>Ignacio Pichardo Pagaza</i> <i>Isauro Cervantes Cortés</i>
<b>Consejeros</b>	<i>Fernando Solana</i> <i>Alejandro Carrillo Castro</i> <i>José Chanes Nieto</i> <i>Lidia Camarena Adame</i> <i>Oscar Reyes Retana, Jr.</i> <i>Adolfo Lugo Verduzco</i> <i>Manuel Uribe Castañeda</i>
<b>Tesorera</b>	<i>Yolanda de los Reyes</i>
<b>Secretario Ejecutivo</b>	<i>Miguel Angel Olguín S.</i>

Coordinación de Investigación:  
*Cipriano Flores Cruz*

Coordinación de Docencia y Asesoría Externa:  
*José Luis Calderón A.*

Coordinación de Promoción Estatal:  
*René Quintero Márquez*

Coordinación de Relaciones Internacionales:  
*Fernando Sancén*

Coordinación de Difusión:  
*Ricardo Martínez Guzmán*

Coordinación de Administración:  
*Julieta Ampudia Herrera*

## MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores

Gilberto Loyo

Rafael Mancera Ortiz

Ricardo Torres Gaytán

Raúl Salinas Lozano

Enrique Caamaño

Daniel Escalante

Raúl Ortiz Mena

Rafael Urrutia Millán

José Attolini

Alfredo Navarrete

Francisco Apodaca

Mario Cordera Pastor

Gabino Fraga

Jorge Gaxiola

José Iturriaga

Antonio Martínez Báez

Lorenzo Mayoral Pardo

Alfonso Noriega, hijo

Manuel Palavicini

Jesús Rodríguez y Rodríguez

Andrés Serra Rojas

Catalina Sierra Casasús

Gustavo R. Velasco

Alvaro Rodríguez Reyes

## CONSEJO DE HONOR

Gabino Fraga

Gustavo Martínez Cabañas

Andrés Caso

## INDICE

	Pág.
PRESENTACION	7
ARTICULOS MONOGRAFICOS	
Empresas Estatales y Capital Privado en México, 1971-1976 <i>Matilde Luna Ledezma</i>	11
La Empresa Pública y el Control del Estado sobre los Trabajadores <i>Javier Freyre</i>	65
ESTUDIOS	
La Formación de la Administración Pública Moderna (I) <i>Juan Bodino</i>	75
Objeto, Campo y Método de la Ciencia Política <i>Gaetano Mosca</i>	99
La Formación del Gobierno Congresional <i>Woodrow Wilson</i>	135
Naturaleza y Carácter de la Política <i>M. Blunschli</i>	159
La Función Política <i>Frank Goodnow</i>	173

Se terminó de imprimir el mes de marzo de 1981, en los *Talleres Gráficos de la Nación*, Canal del Norte No. 80, México 2, D.F. Su tirada fue de 2,000 ejemplares en papel cultural A.M. de 44.5 Kg., utilizándose en su composición tipos Univers.

## PRESENTACION

Esta edición, que corresponde al número 41 de una larga serie de publicaciones sucesivas de la Revista de Administración Pública (RAP), inaugura una nueva etapa en su fructífera vida. De hecho, si bien es cierto que conserva la finalidad indeclinable de continuar promoviendo el desarrollo del estudio y la práctica de la acción gubernamental, también lo es que semejantes propósitos se plantean al través de una estrategia distinta, la cual, sustancialmente, supone la impostergable necesidad de combatir la amnesia intelectual que en la materia de la administración pública enfrentan todos los interesados en la misma.

La lengua intelectual de referencia, implica el desconocimiento o el conocimiento parcial de los principios, teorías y experiencias profesionales de la acción gubernamental, tal y como han sido planteadas y expuestas por los fundadores de la disciplina de la administración pública. La consecuencia de una situación tal, tiene efectos demoledores sobre la investigación básica de la administración pública —caracterizada por su raquitismo y precariedad— y sobre la investigación aplicada, aunque atenuadamente, por carecer de los fundamentos conceptuales que suministren pie firme a sus diseños, procedimientos de trabajo y resultados. El problema implica, al mismo tiempo, una enseñanza desprovista de materiales bibliográficos fundamentales y una difusión insustancial y mediocre, incapaz de expresar el diario acontecer de la función pública y el desenvolvimiento de la vida intelectual. Todo esto culmina en el deterioro del ejercicio profesional que, inseguramente fundado en una investigación precaria, una enseñanza desfasada y una difusión intrascendente, está a la espera de todos aquellos elementos académicos que la fortalezcan para enfrentar la cada vez más compleja sociedad civil mexicana.

Desde luego, la solución de tan grandes problemas está fuera del alcance de una revista que, no obstante, pretende contribuir a mejorar la investigación aportando materiales provenientes del ejercicio intelectual y la práctica profesional; fortalecer la enseñanza, suministrando los elementos bibliográficos fundamentales para una docencia debidamente cimentada y actualizada; divulgar extensivamente la cultura administrativa; y, finalmente, reforzar el basamento académico que, integrado por la investigación, la enseñanza y la difusión, sirven de soporte al ejercicio profesional.

Conforme a lo anterior, se ha preparado un conjunto de cuatro números —del 41 al 44— destinados a tratar, por un lado, el tema de la administración pública mexicana contemporánea y, por el otro, los problemas fundamentales de la teoría de la administración pública moderna. El primer caso corresponde a la primera sección de la **RAP** —artículos monográficos— y tiene como finalidad presentar trabajos recientes acerca de la acción gubernamental en México, tomando como base su originalidad, consistencia y proposiciones; al efecto, se han seleccionado investigaciones de una alta calidad intelectual, ya que se trata de trabajos de tesis de maestría y doctorado, sustentadas en universidades mexicanas y extranjeras.

El segundo caso se refiere a la presentación de ensayos y capítulos de obras fundamentales para la comprensión del desarrollo universal de la administración pública como estudio y práctica, incluyendo trabajos de los siguientes pensadores: Bodino, Mosca, Wilson, Blunschli, Goodnow, Willoughby y Gulick; esto integra la sección de estudios. La obra de Bodino, *Los seis libros de la república*, ha servido de base para la selección de un tema apenas conocido en México y que trata la formación de la administración pública moderna en siete de sus capítulos, mismos que han sido programados consecuentemente en los cuatro números, considerando para cada uno de sus capítulos un título específico, privativo y no secuenciado. Blunschli y Goodnow están considerados en dos números, pero, como Mosca y Wilson, los capítulos seleccionados también implican títulos seleccionados y títulos específicos, no necesariamente secuenciales. Finalmente, Willoughby y Gulick, como otros autores escogidos, se integran en los dos números finales con trabajos individuales de una extraordinaria trascendencia para la teoría de la administración pública.

El número 41, pues, inicia esta nueva etapa. La sección de artículos monográficos presenta dos ensayos sobre empresas públicas en México, obras de Matilde Luna y Javier Freire, donde en forma original se estudia el papel de las mismas dentro de la vida económica, social y política del país. Por su parte, la sección de estudios comprende la publicación en México, por primera vez, de los capítulos primordiales de obras monumentales de la administración pública: *Los seis libros de la república*, de Bodino; *Elementos de ciencia política*, de Mosca; *El gobierno congresional*, de Wilson; *La política*, de Blunschli y *Política y administración*, de Goodnow (ya incluido en la revista del veinticinco aniversario del INAP).

Al través de estas actividades, el Instituto Nacional de Administración Pública aspira a contribuir a la promoción y el desarrollo del estudio y la práctica de la administración pública en México.

## EMPRESAS ESTATALES Y CAPITAL PRIVADO EN MEXICO, 1971-1976\*

Matilde Luna Ledezma

### Introducción

A finales de la década de los sesenta y en los primeros años de los setenta, los problemas de la acumulación de la riqueza en México se agudizaron afectando de maneras distintas a las diferentes clases sociales. Como medida de emergencia, se configuró en estos años la llamada *política del desarrollo compartido*, que incluía en sus lineamientos revitalizar la imagen del Estado como rector de la economía. Como parte de esta política, los organismos y empresas públicas experimentaron un gran crecimiento ampliando y diversificando su producción en las áreas que ya participaban e interviniendo en otras actividades.

Para 1976 ya se manifestaban signos claros de la agudización de los conflictos de la sociedad, que culminaron con la devaluación del peso, la fuga de capitales y la llamada *crisis de credibilidad*; en estos años, las tensiones a las que se sujetaron estas empresas y organismos emergieron con especial nitidez, generando las más variadas críticas entre diversos grupos sociales: por una parte, un amplio frente empresarial culpaba al *intervencionismo esta-*

*tal* de los desajustes económicos, reclamando el desarrollo de la actividad económica para la empresa privada; por otro lado, grupos académicos y grandes organizaciones populares, enfatizando una necesaria reorientación en esta acción —con base en los errores u omisiones de las políticas emprendidas— se pronunciaban por un mayor intervencionismo. Esta tensión se suscitó también durante el período del auge intervencionista, en una burocracia que debatía sobre las medidas *más adecuadas y eficientes* que deberían regir la acción estatal, así como en otra de origen académico, que se pronunciaba por un mayor intervencionismo.

En los presupuestos de este debate persistió un punto en común: la idea de un Estado externo al capital y a las relaciones sociales capitalistas.

El objetivo de este trabajo es analizar, en el marco del período 1971-1976, la participación del Estado en la economía con relación al capital privado y al proceso capitalista en su conjunto, desde la perspectiva de los organismos descentralizados y las empresas estatales ubicados en el renglón que se denomina *fortalecimiento industrial*.

El planteamiento central es que la participación del Estado en la economía se va con-

\* Este ensayo constituye un trabajo de investigación original presentado por la autora, para obtener el grado de Maestra en Estudios Latinoamericanos, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

formando al interior del proceso de acumulación, sujetándose a sus problemas y desequilibrios, reproduciéndolos.

Para desarrollar este planteamiento, el trabajo se ha organizado en cuatro partes. A continuación se enuncia el contenido de cada una de ellas:

En la primera parte se establecen los presupuestos teóricos de la investigación. La exposición se concentra en el problema de la relación entre el Estado, el capital privado y el proceso capitalista, distinguiéndose dos enfoques distintos para abordar el problema: el que trata al Estado y al capital como relación de exterioridad y aquel que distingue al Estado y al capital como formas internas del proceso capitalista. Desde esta última perspectiva, siguiendo el análisis de los autores que lo comparten, se establecen dos consideraciones: la primera es que el Estado y el capital constituyen formas de un mismo proceso, la segunda es que el Estado depende de la reproducción de este proceso.

La segunda parte contiene básicamente tres secciones. En la primera se destacan las características del conjunto del sector paraestatal en período 1971-1976. La segunda, es una descripción del desarrollo de los organismos y empresas en las diferentes actividades de la economía con especial énfasis en el sector industrial; tomando como base los diferentes tipos y ramas de las actividades industriales, se consideran los siguientes aspectos: el peso del Estado, los cambios más significativos en la participación del Estado, las características de las actividades principalmente en relación a la importancia que tiene el gran capital privado en ellas y, cuando es el caso, se mencio-

nan las coparticipaciones de capital. Con el propósito de complementar la información sobre la participación del Estado en la economía, durante este período, se mencionan también otro tipo de actividades. La tercera sección, contenida en el último apartado, ordena esta descripción en torno al planteamiento central del trabajo. Se consideran las formas de articulación de la intervención pública en el proceso capitalista, observando tanto las relaciones de las entidades públicas con el capital privado, como las condiciones y las consecuencias de la intervención pública en el proceso capitalista.

La tercera parte trata de la relación entidades públicas-capital-trabajo. Se presentan brevemente algunas consideraciones e ilustraciones de esta relación desde dos perspectivas: la estatización con participación directa de los trabajadores, y el proceso de trabajo al interior de las entidades públicas. El problema de la intervención pública desde la relación entidades públicas, capital y trabajo, permite confirmar el planteamiento central de la investigación, con la distinción de que el intervencionismo público se plantea explícitamente como forma de las relaciones sociales de explotación, cuya existencia depende de la reproducción de estas relaciones.

La cuarta y última parte, tomando como base las consideraciones de las anteriores, tiene por objeto subrayar la incapacidad analítica de los estudios de la intervención pública que remiten a concepciones instrumentalistas o subjetivistas del Estado. Se cuestionan algunos de los trabajos de los críticos de la política económica del período 1971-1976 que ejemplificaron tales concepciones. La discusión pone de manifiesto la necesidad de plan-

tear el problema de las entidades públicas en términos de las relaciones sociales capitalistas.

## PRIMERA PARTE

### LOS PRESUPUESTOS TEORICOS

En este trabajo, el problema teórico inmediato para analizar la participación del Estado en la economía al través de los organismos y empresas públicas, es el de la relación del Estado con el capital privado y el proceso capitalista en su conjunto; en el análisis de esta relación está implícito el problema de la relación entre la economía y la política. Este constituye uno de los problemas fundamentales de la teoría del Estado; ha sido la preocupación básica de unos autores sostener la autonomía de la esfera de la economía y de la política; la de otros, establecer los mecanismos a través de los cuales se interrelacionan y de un tercer grupo superar esta dualidad en el análisis, explicándola y abocándose a otra solución, lo que en gran parte ha determinado el desarrollo teórico del Estado.<sup>1</sup>

Como punto de partida, en esta exposición se hará una breve referencia a las diferentes perspectivas analíticas para tratar la relación Estado, capital y proceso capitalista, para después precisar las consideraciones propias de la investigación.

El análisis del Estado contemporáneo, se encuentra actualmente situado en un amplio debate en el cual, a pesar de la riqueza de los

planteamientos, han emergido una gran variedad de problemas aún no resueltos satisfactoriamente. En este debate se han distinguido diversas concepciones sobre el Estado.<sup>2</sup> Para los propósitos de este trabajo se destacan dos tipos de enfoques: aquellos que han analizado la relación entre el Estado y el capital como una relación de exterioridad, reproduciendo la separación entre la economía política, y aquellos que han reconocido la relación Estado y capital como formas internas del proceso capitalista.

Como ejemplos del primer tipo de enfoque son de mencionarse aquellos análisis basados en la consideración del Estado como sujeto o como cosa-instrumento. De acuerdo con Poulantzas<sup>3</sup> se trata de un falso dilema, en la medida en que en ambas concepciones el Estado y las clases sociales son consideradas como entidades intrínsecas, una con otra.

Como expresión de la caracterización del Estado-sujeto, podría mencionarse la versión oficial del Estado dominada por la idea del

<sup>2</sup> Véanse, a manera de ejemplo, los siguientes textos que remiten a una discusión teórica y política sobre el Estado: Sontag, Heinz R. y Valencillos, Héctor (compiladores). *El Estado en el marxismo contemporáneo*, Siglo XXI Editores, México, 1977; Vincent, J. M., et. al. *L'Etat contemporain et le marxisme*. Critiques de L'Economie Politique, Françoise Maspero, París, 1975 (en este trabajo se utiliza la versión traducida y mimeografiada por la Facultad de Economía, UNAM); Bobbio, Norberto et. al. *¿Existe una teoría marxista del Estado?*, ICUAP, México 1977; artículos interesantes en torno al Estado y sus enfoques son el de Clarke, Simon "Marxism, sociology and Poulantzas theory of the state" y Holloway, John y Picciotto, Sol: "Capital, crisis and the state" en *Capital and Class 2*, Bulletin of the Conference of Socialist Economists, London, Summer, 1977.

<sup>3</sup> Poulantzas, N. "Las transformaciones actuales del Estado, la crisis política y la crisis del Estado" en Poulantzas, N. et. al., *El marxismo y la crisis del Estado*. ICUAP, México, 1977, pp. 44 y 45.

<sup>1</sup> Diferentes modelos analíticos se han identificado con uno u otro tipo de concepción; se ha hablado, por ejemplo, de la corriente del capitalismo monopolista de Estado, de la escuela derivacionista, de la corriente neogramsciana, etcétera.

Estado-árbitro, dotado de una voluntad y racionalidad propias, y en virtud de las cuales la acción emprendida por él mismo está orientada a producir un beneficio (en términos de equilibrio funcional) para el conjunto de la sociedad. Es particular de esta visión, respecto al problema de las empresas estatales, que la separación de los poderes estatal y privado, y su confrontación potencial, se resuelve bajo la noción de *economía mixta*, que mucho ayuda a oscurecer el problema del Estado como forma de dominación.

La generación de un lenguaje particular y su adopción generalizada, constituye sin duda uno de los recursos más importantes de la dominación o, en términos más precisos, de la acción hegemónica. Los mecanismos del conocimiento se encuentran coartados y orientados por definiciones que encierran una concepción determinada de la sociedad. Este es el caso de expresiones tales como *empresas públicas, economía mixta, intervención estatal, lo privado y lo público*.

Su limitación principal radica en la captación de dos entidades contrapuestas, diferentes: La esfera de lo estatal (o público) y la esfera de lo privado (particular, individual). La primera concierne a la sociedad en su conjunto y atiende al bien común de aquí la percepción de lo estatal como ajeno o separado de lo privado, lo que genera una amplia gama de ilusiones sobre la acción del Estado. La segunda esfera concierne a los intereses particulares y por lo tanto se confronta con la primera. De acuerdo con este binomio, el Estado, como ámbito de lo político, es externo al proceso de valorización del capital, lo privado.

En la perspectiva instrumentalista, por otra parte, se asume también que el Estado es un poder externo al capital (a la relación capital-trabajo); en ella se asienta la separación de la economía y la práctica con sus determinaciones particulares. Desde este punto de vista, el Estado es un instrumento dominado por los intereses del gran capital que cumple diversas funciones técnicas y que es, como poder colocado por encima del proceso económico, susceptible de ser abordado por sectores más democráticos o progresistas o aún por la misma clase dominada, pudiendo lograr un giro a la orientación del Estado mediante su fortalecimiento frente al capital extranjero y/o nacional, bajo estrategias que oponen la nación al imperialismo o el Estado al capital, soslayando su relación íntima derivada de una misma relación social: la relación capitalista.

En ninguna de ambas concepciones es posible visualizar al Estado en su complejidad y carácter contradictorio en la producción y reproducción de las relaciones sociales capitalista, ni situar sus límites dentro de un proceso histórico concreto de dominación de clase; se trata de un Estado cuya naturaleza se encuentra definida por las circunstancias.

El segundo tipo de enfoque, en el cual se reconoce al Estado y al capital como formas internas del proceso capitalista, responde a la preocupación de algunos autores que han encontrado en el supuesto de la separación —o separación relativa— entre la economía y la política, la debilidad de los presupuestos que han intentado explicar el Estado, en la medida en que sus esquemas analíticos perpetúan la separación fetichista entre economía y política. Desde este punto de vista, el Estado es analizado como elemento de la relación social

de producción capitalista; el punto de partida es la lucha de clases cuyo proceso surge en una forma particular e histórica de la relación de explotación, esto es, en el proceso de producción de plusvalía, y en donde las relaciones sociales de dominación de clase asumen formas diferentes a su realidad: formas fetichizadas.<sup>4</sup>

La relación entidades públicas, capital privado y proceso capitalista, que constituye el interés de este trabajo, conforma un reducido espacio del problema del Estado planteado en los términos arriba señalados. Sin embargo, se ha considerado que a pesar de sus limitaciones, el análisis de esta relación puede aportar elementos para la explicación del *Estado intervencionista*. Adoptando y reformulando algunos problemas planteados por los autores que se han inscrito en el segundo tipo de enfoque aquí señalado, se formulan las siguientes condiciones:

**Estado y capital como formas de un mismo proceso.** Si se parte de que el movimiento del capital supone la competencia entre los diversos capitales individuales, aún en fases en las que las tendencias hacia la monopolización presentan características acentuadas, y que entonces la actividad del Estado se orienta a garantizar las condiciones mínimas de la reproducción del capital como un todo, el Estado y el capital, en estas circunstancias, representan formas distintas del proceso capitalista. Se reconoce así a un Estado atravesado por las condiciones del proceso de acumula-

ción, por sus conflictos y tensiones, y no a un Estado que puede conformarse al margen de este proceso, esto es, a un Estado histórico. Planteado el problema en estos términos, el Estado y el capital no constituyen realidades confrontadas, separadas, como se reconstruyen en la lógica de la dominación. Este planteamiento nos lleva a una segunda proposición.

*La participación del Estado en la economía reproduce, en su misma práctica, los conflictos de la acumulación.* Si la acción del Estado se orienta a asegurar las condiciones mínimas de la reproducción del capital como un todo y por lo tanto es una forma distinta del capital, pero sujeta a su vez a los conflictos del proceso de acumulación, a sus tensiones y conflictos, entonces la intervención pública en la economía, como medio para asegurar las condiciones de la reproducción del capital, tiene límites, es decir, se encuentra condicionada a la reproducción de este proceso. Esto significa que la misma práctica estatal reproduce, si bien de una manera específica, los conflictos de la acumulación. La intervención pública se va configurando así como una práctica compleja y diferenciada; esto es, se constituye generando relaciones diversas y fragmentadas con las clases.

Esta proposición tiene dos implicaciones importantes (que han sido destacadas por Hirsch): la primera es que el Estado no es la institucionalización de los intereses colectivos del capital,<sup>5</sup> ni de la sociedad en su conjunto.

<sup>4</sup> Tres trabajos se refieren particularmente a esta perspectiva: Vincent, J.M., *Les mensonges de l'Etat*, Editions Le Sycomore, París, 1979 y Holloway, J. y Picciotto, S. *op. cit.*, Hirsch, J. "Elementos para una teoría materialista del Estado", en Vincent, J. M., *et al., op. cit.*

<sup>5</sup> Así, cuando se trata de explicar al Estado intervencionista en el proceso de consolidación de los Estados latinoamericanos, la idea que rige en gran parte de los análisis es la del Estado capitalista como representación de los intereses colectivos del capital (o aún más, de los intereses de la sociedad nacional en su conjunto), se parte de las funciones del Estado en la organización del capital nacional y extranjero y en la

La segunda es que el Estado intervencionista, como forma distinta del capital y como forma particular de la reproducción del proceso de acumulación, tiene como única capacidad la de mover temporalmente los conflictos del capital, pero el movimiento del capital permanece determinado históricamente.

Altvater y otros autores han concentrado la explicación del Estado en los conflictos entre los capitales individuales, desarrollando el análisis del Estado como capitalista colectivo a partir de las funciones del Estado en el aprovisionamiento de las condiciones generales de producción; si bien, como lo desarrolla Hirsch, la relación antagónica es entre capital y trabajo, en la acumulación de capital como lucha de clases, lo que expresa a un Estado divorciado de los intereses individuales y colectivos reales,<sup>6</sup> la dirección del discurso de Altvater cuando encuentra en el Estado intervencionista a un Estado sujeto a los conflictos entre los capitales individuales, la naturaleza y los límites de este Estado se comienzan a perfilar<sup>7</sup> y

sustitución de sus deficiencias. Esta idea presupone a un Estado autonomizado, con una capacidad y un poder de hecho difícilmente sostenibles. Si bien en periodos de auge del capitalismo algunas políticas públicas han tenido un relativo éxito, el análisis de su conformación en el conjunto del proceso capitalista, como formas particulares de reproducción de las relaciones sociales de explotación, es básica para entender al Estado intervencionista.

<sup>6</sup> Véase Hirsch, J. "The state apparatus and Social reproduction: elements of a theory of the bourgeois state" en Holloway, J. y Picciotto, S. (eds.) *State and Capital. A marxist debate*, Edward Arnold, Great Britain, 1979. y en el mismo texto, la "Introducción" de estos autores quienes subrayan y enmarcan los puntos de divergencia de Hirsch y Altvater en el contexto del desarrollo de una teoría del Estado capitalista.

<sup>7</sup> Véase el texto de Altvater cuando polemiza con la afirmación de Engels, quien sostiene que "cuando más el Estado tiene el control de las fuerzas productivas, tanto más se convierte en un capitalista global". Altvater, Elmar. "Observaciones sobre algunos problemas planteados por el intervencionismo estatal" en Vincent, J. M. *et. al., op. cit.*, p. 177.

la tensión de la relación entre el Estado y el capital privado encuentra sus bases no en un mero juego competitivo de grupos, sino en los conflictos entre los intereses parciales de los capitalistas y la demanda de la reproducción del capital como un todo.

## SEGUNDA PARTE

### LA PARTICIPACION DEL ESTADO MEXICANO EN LA ECONOMIA 1971-1976

En México, las empresas públicas tienen una larga historia, a diferencia de algunas de sus homólogas en otros países latinoamericanos, creadas apenas recientemente. Sus inicios se remiten a los primeros años del presente siglo en áreas como las de ferrocarriles, obras de irrigación y construcción de carreteras; sin embargo, la participación activa del Estado mexicano en la economía se inicia en los años treinta, período en el cual pasan a ser atribuciones del Estado algunas actividades estratégicas de la economía nacional, produciéndose a raíz de la expropiación de compañías extranjeras un enfrentamiento entre el gobierno —con un gran apoyo popular— y grupos capitalistas nacionales y extranjeros. Se establecen así Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales; también se crea la Comisión Federal de Electricidad y el Banco de México empieza a operar como Banco Central. Para fines de los años treinta, el Estado participa directamente en el petróleo, los ferrocarriles, la electricidad, la banca y la agricultura. La consolidación y ampliación hacia otras actividades estratégicas continuó posteriormente con las disposiciones estatales sobre la petroquímica

en 1959, y la nacionalización de la industria eléctrica, en 1960.<sup>1</sup>

Hacia 1960 y durante esa década, la actividad estatal se caracteriza, en términos amplios, por un rezago tanto del momento directo,<sup>2</sup> como de las inversiones en infraestructura y gastos sociales.<sup>3</sup>

El rezago de la inversión pública en algunos sectores estratégicos, principalmente a partir de la mitad de los sesenta, se muestra con claridad en el siguiente cuadro.<sup>4</sup>

Año	Crecimiento de la inversión pública (tasas medias)			
	Total	Agrícola	Electricidad, petróleo y gas	Siderurgia
1961-66	11.0	10.8	9.5	23.0
1966-71	3.3	9.9	0.7	11.4
1971-76	11.5	15.4	4.8	39.0

<sup>1</sup> Para un ordenamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal en diferentes periodos véanse: Carrillo Castro, Alejandro (coordinador). *Las empresas públicas en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976; Leal, Juan Felipe, *México: Estado, burocracia y sindicatos*. Ediciones El Caballito, México, 1975, pp. 95 a 108; Nacional Financiera (NAFINSA) y Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *La política industrial en el desarrollo económico de México*, México 1971; Ibarra, David, "Mercados, desarrollo y política económica" en varios autores, *El perfil de México en 1980*. Vol. I, Siglo XXI Editores, México, 1970.

<sup>2</sup> Tello, Carlos. *La política económica en México 1970-1976*. Siglo XXI Editores, México, 1979, pp. 31 a 40.

<sup>3</sup> NAFINSA y CEPAL, *op. cit.*, p. 229; llama la atención, se afirma en este trabajo, la pérdida de ímpetu del fomento directo del Estado a partir de la segunda mitad de la década de los cincuenta, después de las importantes realizaciones de los años anteriores cuando recibieron apoyo decisivo de la industria siderúrgica, el papel y los fertilizantes entre otras ramas; con pocas excepciones como la petroquímica (1959), la iniciativa del sector público se limitó desde entonces a mantener o consolidar esfuerzos del pasado.

<sup>4</sup> Angeles, Luis. *Crisis y coyuntura de la economía mexicana*, Ediciones El Caballito, México, 1978, p. 129, cuya fuente es el Banco de México.

Por el contrario, el periodo 1971-1976 se caracteriza, comparativamente con el anterior, por un incremento considerable de la tasa de crecimiento de la inversión pública, que se inicia a partir de 1972. La inversión privada, por otra parte, experimenta una contracción que origina una declinación de su tasa anual de crecimiento, de 9 por ciento en el periodo 1966-1971, a 5 por ciento en 1971-1976, en tanto que la inversión pública se incrementa de 3.3 por ciento a 11.5 por ciento en los mismos periodos, variando la inversión extranjera de 9.4 por ciento a 8.9 por ciento.<sup>5</sup> En términos generales, la participación del sector público en la economía pasó de 11.6 por ciento del producto interno bruto, en 1970, al 17.2 por ciento, en 1975.<sup>6</sup>

En los albores de los setenta se dejaron sentir en México los efectos de la crisis capitalista, agudizando los problemas derivados del proceso de desarrollo (denominado del desarrollo estabilizador) conformado entre los años de la devaluación de 1954 y los inicios de los sesenta e impulsado plenamente en esa década.<sup>7</sup>

Aún sin considerar la multiplicidad de problemas tan graves como el desempleo, la desigualdad del ingreso, las carencias educativas,

<sup>5</sup> *Idem*, p. 133.

<sup>6</sup> Bueno, Gerardo M. "Las estrategias del desarrollo estabilizador y del desarrollo compartido", en la obra coordinada por el mismo autor *Opciones de política económica en México después de la devaluación*, Editorial Tecnós, México 1977, p. 45.

<sup>7</sup> Véanse en este sentido los trabajos de Tello, C., *op. cit.*; Angeles, L., *op. cit.*; Bueno, G. M., *op. cit.*; Ayala, José, *et. al.* "La crisis económica: evolución y perspectivas", en González Casanova, Pablo, y Florescano, Enrique (coordinadores). *México, Hoy*, Siglo XXI Editores, México, 1979, pp. 48 a 94.

el endeudamiento externo, etc., se detecta una caída de la tasa de crecimiento del producto interno bruto del 6.2 por ciento anual promedio entre 1950 y 1970<sup>8</sup> al 4.7 por ciento en el periodo 1970-1976,<sup>9</sup> situándose en este último año en 2.1 por ciento,<sup>10</sup> y registrándose un descenso en el producto interno bruto por habitante de 3.5 por ciento en la década de los sesenta, a 1.9 por ciento entre 1970 y 1975.<sup>11</sup>

En estas circunstancias, la política económica, como forma de las relaciones sociales capitalistas con sus propias expresiones económicas, políticas y sociales, entró también en crisis. Durante los primeros años de los setenta se configuró lo que se denominaría oficialmente la *estrategia del desarrollo compartido*, cuyos principios retóricos básicos giraban en torno a la negación del crecimiento como principal objetivo para el desarrollo económico del país, poniendo énfasis en la resolución de problemas como el desempleo, la distribución del ingreso, la calidad de la vida y la dependencia externa. Uno de los factores ejes de esta política fue el fortalecimiento del sector público para convertirlo en agente impulsor del desarrollo económico del país.

Uno de los aspectos más importantes del dinamismo del sector público en ese periodo fue el crecimiento del subsector paraestatal, que incrementó su participación en el produc-

<sup>8</sup> Bueno, G. M., *op. cit.*, p. 22.

<sup>9</sup> *Idem.*, p. 47.

<sup>10</sup> *Análisis 77. La economía mexicana*, publicaciones Ejecutivas de México, Grupo Editorial Expansión, México, 1978, p. 7.

<sup>11</sup> Con base en el cuadro de Lamartine Yates, Paul. *El campo mexicano*, Tomo I, Ediciones El Caballito, México 1978, p. 68.

to interno bruto de 8.3 por ciento, en 1970, a 11.2 por ciento en 1975,<sup>12</sup> año en que representaba ya un elemento básico dentro de diversos factores de actividad económica, contribuyendo con el 12.5 por ciento de los ingresos tributarios, el 32.6 por ciento de la exportación de mercancías, el 38 por ciento de las importaciones y con más de la mitad de la inversión pública, la cual representó más del 50 por ciento de la inversión total del país.

En este apartado se observará el desarrollo de los organismos y empresas de participación estatal en el periodo 1971-1976, con especial énfasis en el sector industrial. El propósito central es ilustrar la participación del Estado en la economía, en relación al capital privado y el proceso capitalista en su conjunto.

La selección de este período no es arbitraria, ya que en estos años se manifestaron signos de inestabilidad en el proceso mexicano como efecto combinado de la crisis capitalista y de los problemas propios del país. En estas circunstancias, los conflictos y las tensiones a las que se sujeta la actividad estatal afloraron más nitidamente.

## 1. El crecimiento de las empresas estatales, 1971-1976

En el gran incremento que experimentó la inversión pública jugó un papel de primer orden el endeudamiento tanto interno como externo.<sup>14</sup> La tendencia decreciente de la ge-

<sup>12</sup> Villarreal, René y Villarreal R. de, Norma Rocío. "La empresa pública", en Bueno G. (coordinador), *op. cit.*, p. 98.

<sup>13</sup> *Idem.*, pp. 83 y 98.

<sup>14</sup> Se afirma que en las últimas décadas más del 50 por ciento de las inversiones del sector público han sido financia-

neración de ahorro del sector público se acercó a cero después de 1975, afectando drásticamente sus posibilidades de autofinanciamiento.<sup>15</sup> De 1965 a 1976, el monto nominal de la deuda pública externa, que representaba el 17 por ciento del financiamiento del déficit público,<sup>16</sup> se multiplicó por cinco, con tendencias a predominar las fuentes privadas de la banca y financieras norteamericanas.<sup>17</sup> Para 1975, el déficit del sector público representó el 70 por ciento del total de los ingresos del mismo,<sup>18</sup> siendo dos de los factores básicos de esta situación la política de precios de bienes y servicios de algunas empresas públicas, y la política tributaria que, aún ante los tímidos intentos para reformularlas, desataron fuertes críticas de grupos y organizaciones empresariales, lo que impidió tocar su proceso de acumulación creciente.<sup>19</sup> Las empresas y organismos públicos tuvieron un peso importante en el déficit del gobierno federal: entre 1971 y 1976, los apoyos de la federación a éstos representaron más del 60 por ciento de este déficit.<sup>20</sup>

Se observa así, un incremento substancial de los subsidios del gobierno federal a las em-

das por medio del endeudamiento interno y externo. Declaraciones de Orcí, Manuel, Director de Asuntos Monetarios en la Secretaría de Hacienda, *Unomásuna*, México, 5 de abril de 1979, p. 13.

<sup>15</sup> En 1965, el ahorro del sector público representaba el 83 por ciento de su inversión, 51 por ciento en 1974. Ayala, José. "Auge y declinación del intervencionismo estatal", en *Investigación Económica*, Revista de la Facultad de Economía, UNAM, núm. 3, julio-septiembre de 1977, México, p. 81 y Angeles, L., *op. cit.*, p. 62.

<sup>16</sup> Ayala, J., *op. cit.*, p. 81.

<sup>17</sup> Green, Rosario. "La deuda pública externa en México, 1965-1976", en *Comercio Exterior*, vol. XXVII, núm. 11, México, noviembre de 1977.

<sup>18</sup> Bueno, G. M., *op. cit.*, p. 41.

<sup>19</sup> El margen de utilidades aumenta en 60 por ciento durante el período. Ayala, J., *op. cit.*, p. 84.

<sup>20</sup> Tello, C., *op. cit.*, p. 200.

presas y organismos paraestatales, que de cerca de 5,000 millones de pesos en 1971 (cifras que se habían mantenido constantes entre 1969 y 1971, crece a 17,000 millones de pesos para 1974.<sup>21</sup>

El crecimiento sin precedentes del sector paraestatal, a la luz de la *nueva* estrategia de política económica propuesta, se orientó principalmente hacia la ampliación de la infraestructura y el abastecimiento de productos básicos, atendiendo también a las necesidades sociales. Esto significó la consideración de las siguientes prioridades: energéticos, siderurgia, petroquímica, fertilizantes y agricultura (el crecimiento de la inversión pública en algunas de estas actividades puede observarse en el cuadro de la página 15).

La participación de las empresas públicas se orientó principalmente al fomento industrial: el 65 por ciento de la inversión en este sector se destinó a los energéticos (generación de electricidad y extracción y refinación de petróleo y gas), el 18 por ciento a la siderurgia y el resto a la minería y otras industrias.<sup>22</sup> Sin embargo, los energéticos disminuyeron su participación relativa, aumentando la de otras actividades, especialmente la siderurgia y los fertilizantes.<sup>23</sup> Por otra parte, la inversión pública en la petroquímica (entre 1971 y 1976) representó el 70 por ciento de lo que se había invertido desde que se inició esta industria en México; en tanto que la inversión en la minería representó un monto similar al total que se había hecho en los últimos 70 años.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Véase Castañeda, Roberto. "Los límites del capitalismo en México", en *Cuadernos Políticos*, núm. 8, Ediciones Era, México, abril-junio de 1976, p. 58.

<sup>22</sup> Véase Villarreal R., *et. al.*, *op. cit.*, p. 86.

<sup>23</sup> Tello, C., *op. cit.*, p. 194.

<sup>24</sup> Ayala, J., *op. cit.*, pp. 75 y 76.

Al fomento agropecuario<sup>25</sup> se destinó una parte de la inversión pública que experimentó sucesivos aumentos a partir de 1971, llegando a 19 por ciento del total de la inversión en 1975, proporción que no había sido rebasada desde 1951.<sup>26</sup> A la par de este incremento en la inversión, se dictaron una gran variedad de legislaciones, se duplicó el crédito aunque persistió su concentración,<sup>27</sup> se crearon un gran número de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comisiones y fideicomisos; se pretendió actuar sobre el pesado aparato de comercialización, en la industrialización de productos agrícolas y en la ampliación de la infraestructura en el campo.

Además, el Estado adquirió participación mayoritaria en los servicios telefónicos, intervino en nuevas áreas de la producción de alimentos, en el manejo de la producción del tabaco, intentó controlar la comercialización de productos diversos e incrementó significativamente su participación en los medios de comunicación.

La actividad del Estado en el proceso de acumulación fue instrumentada a través de diversos mecanismos. Como ya se mencionaba en la introducción, en este trabajo se ha considerado básicamente como universo de estudio una selección de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria.<sup>28</sup> Para 1975, de las

806 entidades registradas en la Secretaría del Patrimonio Nacional, el 14 por ciento eran empresas de participación estatal mayoritaria, el 5 por ciento empresas de participación estatal minoritaria<sup>29</sup> y el 40 por ciento eran fideicomisos.<sup>30</sup>

Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria registrados en la Secretaría del Patrimonio Nacional, responden a diferentes consideraciones jurídicas específicas en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y empresas de participación Estatal, del 31 de diciembre de 1970. Los organismos descentralizados son creados por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal y con patrimonio propio. Sus objetivos son la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recur-

nales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y finanzas, las instituciones docentes y culturales, y los fideicomisos. Estas entidades, a excepción de los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal, no se encuentran en el Registro de la Secretaría del Patrimonio Nacional de acuerdo a la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 31 de diciembre de 1970.

<sup>29</sup> De acuerdo a la Ley mencionada en la cita anterior, se excluye del Registro de la Secretaría del Patrimonio Nacional a las empresas minoritarias en las que participan grandes organismos como la Nacional Financiera y la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, así como a todas aquellas empresas en las que la participación estatal es menor al 25 por ciento. En este trabajo se han considerado algunas de estas empresas para ilustrar la asociación del Estado con los grandes capitales privados.

<sup>30</sup> Respecto a los fideicomisos, se destaca la proliferación de fideicomisos financieros de fomento que canalizan recursos de fuentes privadas y públicas, internas, hacia actividades productivas. Véase: Angeles, Luis, *op. cit.*, pp. 117 y 118.

<sup>25</sup> Véase para un panorama general de la acción estatal en este sector: Castell Cancino, Jorge y Rello Espinosa, Fernando. "Las desventajas de un proyecto agrario: 1970-1976", en *Investigación económica, op. cit.*, pp. 131 a 156.

<sup>26</sup> En base a los cuadros de la Secretaría de la Presidencia, México. *Inversión Pública Federal*.

<sup>27</sup> Véase Angeles, L., *op. cit.*, p. 73.

<sup>28</sup> Se han excluido los siguientes tipos de entidades: las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacio-

sos para fines de asistencia o seguridad social. Las empresas de participación estatal son aquellas en las que el Gobierno Federal, instituciones nacionales de crédito, organismos descentralizados u otras empresas de participación estatal, poseen acciones que representan el 50 por ciento o más del capital; también se considera en esta categoría a aquellas empresas en las que al Gobierno Federal le corresponde la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo Administrativo u órgano equivalente, o designar al presidente, director o gerente, o, cuando se reserva facultades, para vetar acuerdos de la Asamblea General de Accionistas u órgano equivalente. Mediante esta Ley de control, tanto los organismos como estas empresas quedan sujetas al control y vigilancia del Ejecutivo Federal mediante las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, lo que supone que las directrices, las decisiones y cualquier actividad que estas entidades desarrollan, están determinadas por el Estado. Las empresas de participación estatal minoritaria son aquellas en las que algunas entidades estatales poseen acciones que representan menos del 50 por ciento y hasta el 25 por ciento del capital; el control estatal sobre estas empresas se reduce a su registro en la Secretaría del Patrimonio Nacional y al nombramiento, por esta Secretaría, de un comisario.

En combinación con esta diferenciación de funciones y características jurídicas de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, las actividades específicas a las que se dirigen o que desarrollan —en cuanto a su calidad de estrategias, su dinamismo, grado de participación del capital privado, tipo de tecnología que requieren, etc.—,

determinará también las peculiaridades de sus relaciones con el capital privado y su posición en el conjunto del proceso capitalista.

El periodo 1971-1976 se caracterizó tanto por la creación y ampliación de numerosos organismos de coordinación y de apoyo al proceso de acumulación, como por el incremento y la diversificación de la participación directa del Estado en la economía.

Se observa que los mayores recursos del sector paraestatal se localizan en el desarrollo industrial, tanto en actividades de fomento —en las que se incluyen los servicios relacionados que presta el Estado (subsidiados)— como en la participación directa del Estado en la producción industrial. De las 78 empresas estatales más grandes, las que se ubican en energía (petróleo y electricidad), transportes, comunicaciones y servicios financieros, absorben conjuntamente cerca del 80 por ciento del capital total, correspondiendo el 12 por ciento a la industria de transformación, principalmente en los campos de siderurgia, fertilizantes, equipo de transporte y producción de azúcar.<sup>31</sup>

La participación del Estado en el sector de la industria manufacturera había sido muy limitada: se estima que en 1960 este tipo de empresas aportaron apenas cerca del 4 por ciento de la producción manufacturera, correspondiendo a este sector la cuarta parte del total de las empresas públicas dedicadas a la producción de bienes y servicios,<sup>32</sup> todavía

<sup>31</sup> Luna, Matilde y Tirado, Ricardo. "Notas sobre las características de los grupos privados nacionales y de las empresas estatales", Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México, 1979, mimeo., p. 13.

<sup>32</sup> Véanse: NAFINSA y CEPAL, *op. cit.*, p. 222 y Vernon, Raymond. *The dilemma of Mexico's development*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1965, p. 7.

en 1970 sólo el 5 por ciento de la producción industrial provenía de empresas estatales.<sup>33</sup> Para 1972, año en que se inicia el crecimiento acelerado del sector paraestatal, éste participaba ya con el 11 por ciento del producto interno bruto de la industria manufacturera,<sup>34</sup> área en la que la inversión pública se cuadruplicó en el periodo 1971-1976.<sup>35</sup>

El impulso de la actividad pública en la economía durante 1971-1975 empieza a alterarse en 1976, año en el que finaliza la administración iniciada en diciembre de 1970: se dispone la devaluación del peso y se contraen compromisos con el Fondo Monetario Internacional. En 1976, en la inversión pública se registra una tasa de crecimiento de 7 por ciento (5.1 por ciento en 1977), en tanto que en 1975 la tasa de crecimiento había sido de 24.1 por ciento; la inversión privada también acentúa su declinación de 2.8 por ciento, en 1975, a 12.8 por ciento en 1977.<sup>36</sup> La inestabilidad por la que atraviesa el proceso capitalista mexicano se acentúa en estos años, en los que también empiezan a perfilarse las características de la reorganización de las formas de las relaciones sociales; se destaca en esta reorganización la emergencia de refortalecidos grupos privados.

<sup>33</sup> Fajnzylber, F. y Martínez Tarragó, T. *Las empresas trasnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*. Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 353. Solamente entre 1970 y 1973, el capital social de las empresas del Estado incluidas en las 200 empresas mayores de la industria mexicana pasó de 13 por ciento a 19 por ciento disminuyendo la participación de las empresas privadas nacionales.

<sup>34</sup> En base a Villarreal, R., *et. al., op. cit.*, p. 91.

<sup>35</sup> Angeles, L., "El Estado y la economía", en *México 1976, Hechos, cifras y tendencias*. Banco Nacional de Comercio Exterior, México 1976, p. 126.

<sup>36</sup> Datos en base a CEPAL, Naciones Unidas. *Estudio Económico de América Latina*. 1977, vol. II, julio 1978, p. 629.

Para observar la acción pública en la economía se considerarán como punto de partida aquellas actividades a las que el gobierno dedicó los mayores recursos. Se tomará en cuenta la composición de estas actividades y los cambios más significativos.

## 2. Energéticos

De la inversión pública total, el mayor porcentaje (37.5 por ciento) se destinó al fomento industrial, como venía ocurriendo ya desde 1961.<sup>37</sup> De la inversión en este sector, el 65 por ciento lo absorbieron los energéticos: generación de electricidad, extracción y refinación de petróleo y gas.

### 2.1 Petróleo

Con base a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos (PEMEX) de febrero de 1971, esta empresa está encargada de realizar todas las actividades de orden técnico, industrial y comercial que constituyen la industria petrolera y petroquímica, así como todas las actividades que directa o indirectamente se relacionan con las mismas industrias.

Entre 1971 y 1975 se duplicó la producción y refinación de petróleo, permitiendo que hacia finales del periodo se recuperara la autosuficiencia en materia petrolera.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> De 1940 a 1960 predominó el renglón de comunicaciones y transportes. En base a los cuadros sobre *la inversión pública federal en México*, Secretaría de la Presidencia.

<sup>38</sup> Hacia 1969 la producción se abatió y hubo necesidad de importar crudo, petrolíferos y petroquímicos de Venezuela. Suplemento *Unomásuno*, México, 15 de abril de 1979.

A finales de la década de los cincuenta se desarrolló la industria petroquímica bajo un régimen de capital mixto y se creó el Comité de la Industria Petroquímica a través del cual el Estado determinaba las actividades que podrían ser explotadas por la iniciativa privada y las que quedarían total o parcialmente a cargo del Estado. En esta forma, PEMEX amplió sus funciones y se fue integrando verticalmente: se crearon Tetraetilo de México (1969), Hules Mexicanos (1963) y Derivados Etílicos (1966),<sup>39</sup> todas éstas con una fuerte participación extranjera,<sup>40</sup> se crea una compañía de exploración petrolera<sup>41</sup> y numerosas plantas de producción diversa, además del apoyo que representara la formación del Instituto Mexicano del Petróleo (1965). A finales de esta década se abate la producción, y a principios de los setenta se inicia un nuevo impulso.

Sin perder de vista que el manejo del petróleo por el Estado ha sido sin duda significativo en los conflictos al nivel de la política exterior mexicana, en términos de la *seguridad nacional* y principalmente a raíz de la llamada crisis de energéticos que ha venido experimentando el mundo capitalista —afec-

tando, entre otros, los grandes intereses privados norteamericanos—,<sup>42</sup> el movimiento de esta actividad está sujeto a los conflictos del proceso de acumulación. Los términos a los que se traduce la actividad de PEMEX en el proceso de acumulación, en el periodo 1971-1975, son los siguientes: Los subsidios a empresas privadas por medio de la producción y venta de energéticos y materias primas;<sup>43</sup> el contratismo para diferentes tipos de operaciones: perforación, construcción, renta de tecnología, comercialización, etc.;<sup>44</sup> su inserción directa en los movimientos financieros internacionales<sup>45</sup> y el proceso de internacionalización del capital,<sup>46</sup> tienen particulares efectos

<sup>42</sup> Véase al respecto Saxe-Fernández, John. *Importancia estratégica del petróleo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1980.

<sup>43</sup> Sólo para 1973 las pérdidas de PEMEX por el subsidio a los precios fueron de cerca de 160 millones de pesos en la venta subsidiada de petróleo diáfano, 132.6 millones de pesos en el caso del gas licuado y 39 millones de pesos sólo en la venta de gas natural en Monterrey. Orozco, Lourdes, "PEMEX y la crisis del petróleo", en *Cuadernos Políticos*, núm. 15, Ediciones Era, México, enero-marzo de 1978, p. 86.

<sup>44</sup> No obstante que el artículo 27 constitucional señala que la Nación llevará a cabo la explotación de petróleo, las compañías privadas, principalmente extranjeras, se insertan en este proceso, tal es el caso de la empresa perforadora PERMARGO (Perforaciones Marinas del Golfo) en la que participan varios norteamericanos, entre ellos George H. W. Bush, Director de la Agencia Central de Inteligencia Norteamericana en 1975-1976 (véase *Unomásuno*, México, 31 de agosto de 1979, p. 5) y de la compañía norteamericana Golden Lane Trirring (véase la revista *Proceso*, núm. 52, México, octubre de 1977).

<sup>45</sup> De las empresas estatales, PEMEX absorbe la mayor parte del financiamiento externo (Carrillo, A. [coord.], *op. cit.*, p. 246). El financiamiento total de PEMEX en el periodo 1970-1977 crece a un ritmo promedio anual de 32.4 por ciento siendo su incremento total de 614.9 por ciento (Orozco, L., *op. cit.*, p. 84). Es de mencionarse aquí la particularidad de algunos créditos como aquel otorgado a PEMEX por un grupo de bancos japoneses para el financiamiento de importaciones de cañerías japonesas para oleoductos, el crédito fue de 1,173 millones de pesos (*Unomásuno*, México 3 de noviembre de 1978, p. 13).

<sup>46</sup> Destaca la participación de PEMEX en las importaciones de materiales, maquinaria y equipo que representa el 14

<sup>39</sup> NAFINSA y CEPAL, *op. cit.*, p. 225.

<sup>40</sup> Las dos primeras empresas, sobre la tercera no se encontraron datos precisos, hay una importante participación extranjera: en Tetraetilo de México participa el Grupo Dupont, norteamericano, con el 44 por ciento de las acciones (véase: Ceceña, José Luis. *México en la órbita imperial*, Ediciones El Caballito, México, 1970, anexo 4 y Sepúlveda, Bernardo y Chumacero, Antonio. *La inversión extranjera en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 251); en Hules Mexicanos la empresa Polysar de Canadá participa con el 40 por ciento de las acciones. Análisis 77, *op. cit.*, p. 323.

<sup>41</sup> Con 40 por ciento de capital proveniente de la *Sis-mograph Service Corporation* de Estados Unidos, *Manual de la Organización de la Administración Pública Paraestatal*, 1977. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977.

en la desnacionalización de la producción y la ampliación de áreas de valorización.<sup>47</sup>

Estas circunstancias reunidas tendrán efectos necesarios en las condiciones en que las actividades de PEMEX se realizan por los trabajadores para asegurar un flujo permanente de abastecimiento al capital privado; estas actividades se traducen en intensas cargas de trabajo, inseguridad laboral, vejaciones, etc.<sup>48</sup>

## 2.2 Electricidad

En 1960 se decreta la nacionalización de las empresas privadas para el servicio público y el gobierno adquiere las principales empresas que controlaban esta industria. Sin embargo, este hecho no llegó a consolidarse plenamente y en 1975 se expide una Ley Reglamentaria para su total nacionalización, pero que a la fecha (1980) no ha sido ejecutada.<sup>49</sup> Para 1970

por ciento del total de las adquisiciones importadas de las empresas públicas (con base en: Secretaría del Patrimonio Nacional, Programa de adquisiciones del sector público, 1977) y el 50 por ciento de sus propias adquisiciones totales (Suplemento *Unomásuno*, 15 de abril de 1979).

<sup>47</sup> Un aspecto significativo en este sentido fue el sensible incremento de los permisos otorgados al gran capital privado para operar en la petroquímica secundaria: en el periodo 1959-1970 se otorgaron en total 137 permisos de operación o expansión, únicamente en 1971 se expidieron 62; en el periodo 1971-1976, los permisos otorgados representaron el 65 por ciento del total expedido entre 1959 y 1976, duplicándose el valor declarado de la inversión en las plantas entre 1971 y 1976, respecto al primer periodo de doce años. Cabría mencionar, que la mayoría de las empresas beneficiadas tienen importantes intereses extranjeros (datos en base al cuadro presentado en *Análisis 77, op. cit.*, p. 287).

<sup>48</sup> Véase especialmente el caso de muchos de los trabajadores transitorios (por cada trabajador de planta se encuentran dos trabajadores transitorios), en Gil, Teresa. "Los transitorios de PEMEX, en *"Territorios"*, núm. 1, UAM-Xochimilco, México, marzo-abril de 1980.

<sup>49</sup> Antes de 1960, se encuentra ya la presencia del Estado en actividades relacionadas: en 1937 se crea la Comisión Federal de Electricidad y para 1948 ya existía la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas.

el Estado controlaba casi el 100 por ciento de la generación de energía eléctrica a través de la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y sus subsidiarias (esta última empresa fue absorbida por la primera, pero hasta 1980 esta fusión no se había realizado).

En el periodo 1971-1976 se realizaron grandes inversiones en materia de energía eléctrica (44,000 millones de pesos) duplicándose la generación del fluido. De los recursos destinados a esta actividad, que representaron el 32 por ciento del total de fomento industrial, el 61 por ciento correspondió a créditos tanto internos (35 por ciento) como externos (65 por ciento).<sup>50</sup>

Se autorizó a la CFE la producción de equipo y componentes y se formó el Instituto de Investigaciones Eléctricas, de carácter científico y tecnológico. Al proyecto de producción estatal se opuso el sector privado relacionado con este tipo de actividades y representado por la Cámara Nacional de Manufacturas Eléctricas. Cabe señalar que para 1977 las importaciones de equipo eléctrico sumaban más de 8,000 millones de pesos, contra 500 millones de las exportaciones.<sup>51</sup>

En un proceso de integración se forman la Perforadora y Minera del Norte (para la explo-

<sup>50</sup> Dirección de Inversiones, Secretaría de la Presidencia.

<sup>51</sup> *Análisis 77, op. cit.*, p. 347. Entre las empresas de participación estatal productoras de bienes para la industria eléctrica son de mencionarse Torres Mexicanas, filial de la empresa estatal Altos Hornos de México y Tubacero, del Grupo Fundidora, empresa en la que el Estado participa minoritariamente; estas empresas fabrican torres y postes de transmisión de energía eléctrica respectivamente. El Grupo Fundidora, es un ejemplo de los capitales constituidos directamente por sus relaciones con el Estado; sus principales clientes son la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos.

tación de carbón mineral) y la Eléctrica de Monclova (para la venta de energía eléctrica). En 1971, el Estado adquiere la única compañía eléctrica que se encontraba en manos privadas, la Compañía de Servicios Públicos de Nogales, y negocia la adquisición de acciones extranjeras (canadienses) que tiene la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

### 3. La siderurgia, la petroquímica y la química

Para finales de la década de los sesenta el proceso de acumulación de capital experimentaba ya un alto grado de concentración, articulándose de una manera particular los diferentes tipos de capital: nacional, extranjero y estatal.

En 1970, en las actividades industriales el 3.1 por ciento de los establecimientos censados produjeron el 78.1 por ciento del valor de la producción industrial.<sup>52</sup>

Si se considera que varios establecimientos pertenecen a una misma compañía y que varias compañías pertenecen a un mismo grupo, la concentración resulta aún mucho mayor. Se reduce así la concentración a un pequeño número de *grupos económicos* que, junto con las empresas extranjeras, mantienen una serie de características diferenciales respecto al resto de los empresarios privados.

<sup>52</sup> Trejo Reyes, Saúl. "La política laboral", en Bueno G. M. (coord.), *op. cit.*, p. 150. Una expresión más amplia de esta concentración es la siguiente: en 1970 menos del 1 por ciento de los establecimientos industriales disponía del 67 por ciento de los activos fijos, el 63 por ciento del capital invertido y aportaba el 63 por ciento del valor de la producción; en el otro extremo, el 92 por ciento de los establecimientos disponía del 5.2 por ciento de los activos fijos del 5 por ciento del capital invertido y aportaba el 6 por ciento del valor de la producción. Tello, C., *op. cit.*, p. 21.

Para 1970, la participación de las empresas extranjeras es ya significativa: de ellas proviene entre el 35 y 40 por ciento de la producción industrial, colocándose principalmente en las siguientes ramas: tabaco, productos de hule, química, productos farmacéuticos, productos de petróleo y derivados, maquinaria y equipo de transporte.<sup>53</sup>

Por otra parte, al analizar las empresas más grandes en el año de 1974, se detectan once grandes grupos de base nacional, es decir, las empresas que los conforman tienen un mínimo de 50 por ciento de capital nacional. Estos grupos son: Monterrey (que incluye a sus cuatro subgrupos: Alfa, Cuauhtémoc, Vidriera y Cydsa), Banamex, Fundidora, Bancomer, Pagliai, Cremi, Ica, Cananea, Cervecería Modelo, Trouyet y Vallina, que en conjunto se caracterizan respecto a los otros grupos y empresas independientes por: una alta concentración de capital (detentan el 80 por ciento del capital total de los grupos de base nacional); la mayoría forman parte de un grupo financiero o lo controlan, grupos estos que a su vez captan el 78 por ciento del total de los recursos de la banca privada; se asocian a inversionistas extranjeros y al Estado; sus capitales los invierten simultáneamente en la industria de transformación (por orden de importancia se ubican en las siguientes ramas: metálicos básicos, química, minerales no metálicos, bebidas y celulosa y papel), en los servicios financieros y de seguros y en la industria extractiva.<sup>54</sup>

Como ya se mencionó, parte importante de la inversión pública se destinó a la siderurgia,

<sup>53</sup> *Idem.*, pp. 23 y 24.

<sup>54</sup> Véase Luna, Matilde, y Tirado, Ricardo, *op. cit.*

petroquímica y fertilizantes. En este apartado se tratan de manera particular estos tipos de actividades.

### 3.1 Los metálicos básicos: La siderurgia

La producción de metálicos básicos ha constituido parte de los sectores estratégicos de la economía nacional, y algunos tipos de productos, principalmente en lo que respecta al hierro y al acero, han experimentado un gran auge en los últimos 30 años. La producción de los metálicos básicos tiene un elevado índice de concentración, el tercero después del tabaco y los derivados de petróleo y carbón; en promedio, los cuatro mayores establecimientos generan el 70 por ciento de la producción.<sup>55</sup>

En la estructura del capital se observa que en 1970 hay una participación importante de empresas trasnacionales (47 por ciento) y de empresas privadas nacionales (41 por ciento) en la producción.<sup>56</sup> Los 11 grupos más grandes de base nacional, en relación al capital, que concentran dentro de las 500 empresas mayores, tienen ubicado cerca del 40 por ciento del capital de sus empresas industriales en la producción de metálicos básicos.<sup>57</sup> La participación directa del Estado, aunque de menor magnitud, ha sido de gran importancia en esta actividad; en 1972, el sector paraestatal aportaba el 20 por ciento del producto interno bruto de la producción metálica básica, siendo este porcentaje el segundo en importancia dentro de sus actividades en la industria manufacturera.<sup>58</sup>

En un plano más específico, son la producción del hierro y el acero, en primer término, y la del cobre en segundo, las actividades más importantes dentro de los metálicos básicos.

Como se mencionó anteriormente, la siderurgia experimentó un gran impulso en las últimas décadas, incluyendo el crecimiento y fortalecimiento de grupos privados nacionales que conjuntamente con las empresas del Estado cubrían, ya en 1969, el 97 por ciento del consumo nacional aparente de lingote de acero (compárese con el 33 por ciento que aportaban en 1944.<sup>59</sup> La producción de hierro y acero, en el primer quinquenio de la década de los setenta, se colocó en el segundo lugar respecto al valor de la producción y las ventas de la industria manufacturera (después del ensamble de vehículos de motor), perteneciendo a este subgrupo de actividades cerca de la tercera parte de las 20 empresas de mayor capital.<sup>60</sup> Y aunque logró consolidarse una importante industria bajo características de tipo nacional, habría que señalar que el 60 por ciento de sus inversiones totales está constituida por equipo y tecnología de importación.<sup>61</sup>

La siderurgia representa un aspecto significativo de la economía nacional por el tipo de su producción, bienes de consumo intermedio, y sus vinculaciones con la industria automotriz y de la construcción.

<sup>59</sup> En base a NAFINSA y CEPAL, *op. cit.*, p. 78.

<sup>60</sup> Luna, Matilde. "El Grupo Monterrey en la Economía mexicana", Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México 1977, p. 8.

<sup>61</sup> *Análisis 75. La economía mexicana*, Publicaciones Ejecutivas de México, Grupo Editorial Expansión, México, 1976, p. 185.

<sup>55</sup> Fajnzylber, F., y Martínez Tarragó, T., *op. cit.*, p. 154.

<sup>56</sup> *Idem*, p. 176.

<sup>57</sup> Luna, M. y Tirado, R., *op. cit.*, p. 28.

<sup>58</sup> En base a Villarreal, R., *et. al.*, *op. cit.*, pp. 91 y 92.

En la producción siderúrgica intervienen grandes grupos tales como Alfa (del grupo Monterrey), Fundidora (con capital francés y japonés), Pagliai (con importante participación extranjera), Vallina y Trouyet, grupos en cuya empresa el Estado participa minoritariamente, a excepción de Alfa —aunque en 1975, la Nacional Financiera otorgó créditos importantes a su empresa Hylsa—. <sup>62</sup>

En el período 1971-1975 el Estado incrementó su participación en esta actividad mediante la formación e integración de empresas al sector público, inversiones, ampliaciones y financiamientos diversos a las empresas privadas que atravesaban por graves problemas financieros, siendo el ejemplo más crítico de este caso el de Fundidora Monterrey, que logró sostenerse con el apoyo del Estado, el capital extranjero y grupos financieros privados nacionales.

En estos años se duplicó la capacidad instalada de producción del país, lo que permitió la autosuficiencia en acero y dejó disponible un pequeño margen para exportar. <sup>63</sup>

Dentro de la actividad directa del Estado es de mencionarse el impulso que se le dio a la Compañía Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (SICARTSA); este proyecto había sido muy discutido por las empresas privadas que argumentaban que con sus planes de producción podrían cubrir la demanda nacional sin necesidad de la intervención del Estado. <sup>64</sup> Otro proyecto importante desarrollado en

esta área, en el sexenio, fue el del Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada. En ambos se dio entrada al capital privado, participando mínimamente, en el primero, el Grupo ICA, <sup>65</sup> con un peso de consideración en la industria de la construcción y uno de los mejor integrados y diversificados; en el segundo, además del gobierno federal y Altos Hornos de México (empresa estatal), los principales grupos acereros: Alfa, Pagliai y Fundidora.

Por otra parte, el conjunto AHMSA extendió su proceso de integración con nuevas empresas, formándose paralelamente empresas y comisiones con carácter de coordinadoras y sustentadoras de la actividad privada y pública.

La participación directa del Estado en la producción siderúrgica ha sido de gran importancia, principalmente a través del conjunto de Altos Hornos de México (AHMSA) que en 1975 aportaba el 50 por ciento de la oferta de producción nacional de acero y el 70 por ciento del capital de la producción. AHMSA se creó en 1942 y ha sido una de las empresas mejor integradas: para 1975, este grupo estatal tenía 34 empresas (entre las que se contaban algunas maneras, elaboradoras de diversos productos siderúrgicos y productos metálicos, de máquinas y herramientas, partes para ferrocarril y partes automotrices, de torres de transmisión de energía eléctrica y de equipo de construcción, algunas de ellas con participación extranjera; también empresas de carácter comercial y de servicios varios, tales como de asistencia técnica, administrativos e inmobiliarios).

<sup>62</sup> Luna, M., *op. cit.*, p. 21.

<sup>63</sup> Véase Ayala, J., *op. cit.*, p. 97.

<sup>64</sup> Véase *Análisis 71. La economía mexicana*, Publicaciones Ejecutivas de México, Grupo Editorial Expansión, México, p. 141.

<sup>65</sup> Véase Cordero, S., y Santín, R. *Los grupos industriales. Una nueva organización económica en México*. Cuadernos del CES, núm. 23, El Colegio de México, 1977, p. 32.

En los primeros 5 años de la década de los setenta se formaron 17 de sus 35 empresas, asociándose algunas de ellas al capital privado nacional y principalmente extranjero; estas últimas ubicadas en la producción de bienes de capital y comercialización de los productos. Se constituyeron además, como organismos de coordinación y apoyo, el Instituto Mexicano de Investigaciones Siderúrgicas y la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica.

### 3.2 La petroquímica

Aunque ya desde 1951 el Estado había entrado en la producción petroquímica,<sup>66</sup> en 1959, con la legislación sobre este tipo de producción, se sientan las bases para la participación del Estado, y se dispone que una parte de la producción petroquímica (especificada como básica) estará exclusivamente a cargo del Estado, mientras que a la petroquímica secundaria se le permite la entrada del capital privado.

Se establecen entonces varias empresas petroquímicas de participación estatal mayoritaria y una elevada participación extranjera, que conjunta o independientemente van monopolizando la producción.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> El Estado empezó a producir azufre derivado del proceso de endulzamiento de gas natural amargo. Suplemento *Unomásuno*, México, 15 de abril de 1979.

<sup>67</sup> Este es el caso, por ejemplo, de la producción de hules sintéticos. Existen en México sólo tres empresas: Hules Mexicanos, de participación estatal mayoritaria, Negromex, en la que el Estado participa minoritariamente, e Industrias Resistol, estas dos empresas del Grupo Senderos, y que también cuentan con fuerte participación extranjera, conjuntamente con la estatal cubren el 85 por ciento de la demanda interna. Datos en base a *Análisis 73 La economía mexicana*, Publicaciones Ejecutivas de México, Grupo Editorial Expansión, México, 1974, p. 253.

En el periodo 1971-1976, tanto la inversión como los tipos de productos petroquímicos se multiplican.<sup>68</sup> Se establecen diversas plantas de producción y se forman varias empresas de participación estatal, principalmente en forma minoritaria, continuándose la trayectoria adoptada en la década de los sesenta y abriéndose significativamente las posibilidades de implantación de grandes capitales nacionales y extranjeros en la petroquímica secundaria (véase la cita 47 en la página 24). Dentro de las empresas integradas al sector paraestatal como empresa de participación minoritaria destacan las siguientes: Tereftalatos Mexicanos, con capital de Celanese Mexicana y Banamex; Glicoles Mexicanos de Tehuantepec, que forma parte del Grupo IDESA, que a su vez tiene importante participación extranjera; Química Fluor, en la que intervienen Minera Frisco, la Du Pont y el Grupo Bancomer;<sup>69</sup> Poliestireno y Derivados, y Ciclo Química. Vinculada con este tipo de producción se establece también Cloro de Tehuantepec, mayoritaria, con participación de PPG Industrias, Inc.<sup>70</sup>

Ante el acelerado proceso de desarrollo del capital privado en la petroquímica secundaria, las demandas de nacionalización por parte de

<sup>68</sup> Recuérdese que entre 1971 y 1976 la inversión pública en petroquímica representó el 70 por ciento del total de la inversión efectuada desde que se formó esa industria en México. Al nivel de la producción de petroquímicos, del 1 millón 841 mil toneladas en 1970 (57 mil toneladas en 1960) para 1976 la producción casi alcanza los 4 millones (y solamente para 1978 alcanza aproximadamente 6 millones de toneladas). Orozco, L., *op. cit.* y Suplemento *Unomásuno*, México, 15 de abril de 1979.

<sup>69</sup> *Análisis 71, op. cit.*, p. 193.

<sup>70</sup> *Análisis 75. La economía mexicana*, Publicaciones Ejecutivas de México, Grupo Editorial Expansión, México, 1976, p. 247.

diversos sectores, incluyendo numerosos sindicatos, fueron y siguen relegadas.

Si bien en febrero de 1971 se promueve la Ley Reglamentaria al artículo 27 Constitucional en materia petroquímica, para definir los campos de acción del Estado y el sector privado, esto se tradujo básicamente en el incremento substancial de los permisos de producción a este sector.

### 3.3 La química

La producción de químicos ha sido una de las actividades importantes en los últimos años, colocándose en el tercer lugar respecto al valor de la producción que aporta.<sup>71</sup> En 1974, cerca del 20 por ciento de las empresas industriales más grandes se ubican en esta rama.<sup>72</sup>

En la composición del capital respecto a su origen, se observa que para 1970, las empresas transnacionales, participan con el 51 por ciento de la producción total de ese sector;<sup>73</sup> hay una presencia importante de grandes grupos de base nacional, tales como Banamex, Bancomer, Cydsa, Vidriera y Alfa —estos tres integrantes del Grupo Monterrey— de los grupos Senderos (ligado también a Banamex), Pagliai, Vallina y Fundidora. Todos estos grupos tienen a su vez fuertes intereses extranjeros en sus empresas químicas aunque un tanto diversificados respecto a su origen, y forman parte de los once grupos más grandes de base nacional (véase p. 62).

<sup>71</sup> Luna, M., *op. cit.*, p. 12.

<sup>72</sup> Dato en base al suplemento "Las 500 empresas más grandes". *Análisis 74, La economía mexicana*, Publicaciones ejecutivas de México, Grupo Editorial Expansión, México, 1975.

<sup>73</sup> Fajnzylber, F. y Martínez Tarragó, T., *op. cit.*, p. 154.

En 1970,<sup>74</sup> seis por ciento de la producción química era apartado por empresas estatales, sin embargo, para 1975, el Estado había ya conformado un importante aparato productor de los más diversos químicos, entre ellos fertilizantes; dentro de la industria farmacéutica, contaba con una compañía encargada de controlar la comercialización de la raíz del barbasco para la preparación de hormonas sintéticas, además de que participaba minoritariamente, a través de Nafinsa (Nacional Financiera), en laboratorios y empresas menores dedicadas a la elaboración de productos farmacéuticos, así como en otras empresas privadas importantes de la industria química, colocándose en este sector<sup>75</sup> el 15 por ciento del capital de las empresas estatales, manufactureras más grandes.

#### 3.3.1 Los fertilizantes

La actividad del Estado en el campo de los fertilizantes se inicia en 1943 con la creación de Guanos y Fertilizantes (Guanomex, actualmente Fertimex) cuya producción se restringió a la elaboración de abono orgánico. En la década de los setenta la empresa registra un gran desarrollo e integración a través de la adquisición de diversas compañías productoras de fertilizantes y la expansión de su producción a fertilizantes químicos y sintéticos, convirtiéndose para finales de la década, en el proveedor del 92 por ciento de los nutrientes elaborados en el país —representando su producción el 76 por ciento del consumo nacional—<sup>76</sup> constituyéndose además en el productor de agroquímicos más importante del

<sup>74</sup> *Idem.*

<sup>75</sup> Luna, M. y Tirado, R., *op. cit.*, p. 38.

<sup>76</sup> NAFINSA y CEPAL, *op. cit.*, p. 224.

país.<sup>77</sup> La política de centralización se modifica en 1970 con la creación de la empresa Fertilizantes Fosfatados Mexicanos, de capital privado,<sup>78</sup> en la que interviene el grupo Banamex y minoritariamente la Panamerican Sulphur Co. y el gobierno federal; esta empresa se convirtió en una de las más importantes compañías productoras y exportadoras de ácido fosfórico y fertilizantes químicos.

En el periodo 1971-1976, el gobierno, a través de Guanomex, intentó adquirir los derechos exclusivos de importación y distribución de productos agroquímicos, pero encontró fuerte oposición por parte de las compañías extranjeras involucradas;<sup>79</sup> y a pesar de las críticas del sector privado *por su incapacidad de producción*, en 1975 el gobierno adquirió fertilizantes Fosfatados Mexicanos, empresa que había abierto algunas interrogantes sobre la consolidación lograda por el Estado en este tipo de producción.

También en este periodo, en un intento de integración y centralización estatal en este campo, en 1975, se proyecta la formación de la empresa Productos Básicos para fertilizantes (Profersa) con un capital de 977 millones para la producción de materias primas para fertilizantes. Esta iba a funcionar como compañía tenedora de cinco empresas: Azufrera Panamericana (que pasó a ser de Participación estatal mayoritaria en 1972) y Compañía Exploradora del Istmo, que cubren casi toda la producción nacional de azufre; Roca Fosfórica Mexicana y Fertilizantes Fosfatados Mexicanos, ubicadas en la exploración de roca fosfórica y la producción de ácido fosfórico

y Sales de Tancamichalpa, dedicada a la exploración de depósitos de sales de potasio.<sup>80</sup>

En estos años se establecen las empresas Fertica en Nicaragua, Costa Rica, Guatemala y República de El Salvador que fueron liquidadas en 1979 por incosteables,<sup>81</sup> las instalaciones para la constitución de esas empresas fueron traspasadas al gobierno mexicano por la Esso Oil Co., que había fracasado.

Las inversiones en materia de fertilizantes se continuaron incrementando en los años posteriores a 1975 (junto con promesas, año con año pospuestas, de que se lograría la autosuficiencia en fertilizantes). En 1980 la superficie fertilizada respecto a la cultivada se incrementó de 35 por ciento, en 1970, a 50 por ciento en 1980,<sup>82</sup> aunque el consumo de fertilizantes continuaba siendo bastante bajo, a excepción de la zona noroeste del país.

La utilización de fertilizantes no se destina al campo en general, es decir, la posibilidad de su utilización está restringida a las zonas de riego en las que la agricultura está altamente mecanizada.<sup>83</sup> Por esta razón, las inversiones en materia de fertilizantes se destinan prioritariamente al reducido sector empresarial del

<sup>80</sup> Véase *Análisis 75, op. cit.*, pp. 437 y 438.

<sup>81</sup> *Unomásuno*, 7 de enero de 1979, p. 5.

<sup>82</sup> Informe de Fertimex, *Unomásuno*, México 12 de febrero de 1980, p. 6.

<sup>83</sup> Como lo señalara un funcionario de Fertimex: "Usar fertilizantes implica aumentar gastos, comprar insecticidas y además insumos para proteger al fertilizante, mecanizar la agricultura y contar con suficiente agua. Por tanto, la producción debe ser rentable, comercial, no de autoconsumo. . . en el país hay miles de campesinos temporeros a los cuales la autosuficiencia (de fertilizantes) no los beneficia en absoluto", *Unomásuno* México 12, de febrero de 1980, p. 12.

<sup>77</sup> *Análisis 71, op. cit.*, p. 33.

<sup>78</sup> NAFINSA y CEPAL, *op. cit.*, pp. 224 y 225.

<sup>79</sup> *Análisis 73, op. cit.*, p. 251.

campo que concentra el capital, la maquinaria y la tecnología.<sup>84</sup>

Las inversiones en materia de fertilizantes, junto con la orientación de la inversión agropecuaria destinada a reforzar el polo avanzado del campo, a través de la rehabilitación de distritos de riego y otras obras de irrigación<sup>85</sup> y la concentración del crédito,<sup>86</sup> constituyeron sin duda elementos significativos de la acentuada polarización en el campo.

No sólo el destino, sino también la composición de las inversiones, presentan rasgos centrales para observar el papel de la inversión pública en el proceso de acumulación capitalista. A manera de ejemplo se puede citar el siguiente caso: en 1978 se anunciaban grandes proyectos de expansión y la creación del Complejo Industrial de Fertilizantes en Lázaro Cárdenas, Michoacán, que estaría financiado por el Banco Mundial (40 por ciento), la Nacional Financiera, empresa estatal (40 por ciento) y el capital privado (20 por ciento); además se establecían contratos con compañías privadas para la realización de diferentes etapas: 50 por ciento correspondía a firmas

mexicanas y 50 por ciento a firmas norteamericanas.<sup>87</sup>

### 3.3.2 La industria farmacéutica

En 1949 se creó la Industria Nacional Químico Farmacéutica, que se hizo cargo de las fábricas y laboratorios confiscados durante la Segunda Guerra Mundial;<sup>88</sup> sin embargo, el desarrollo de esta industria estuvo sujeto básicamente al capital extranjero. Para 1963 esta empresa fue disuelta y el gobierno sólo participó minoritariamente y de manera insignificante en empresas menores a través de la Nacional Financiera.<sup>89</sup> Para 1971, según estimaciones de la propia iniciativa privada, el 7.5 por ciento de los laboratorios existentes controlaban el 75 por ciento del mercado, siendo todos ellos de propiedad extranjera total, o cuando menos mayoritaria.<sup>90</sup>

En el periodo 1971-1975, las inversiones públicas en esta industria no fueron significativas; sí en cambio los intentos por controlar las tendencias que ésta venía experimentando. Por diversas presiones, principalmente de las compañías trasnacionales, tales intentos quedaron en meros proyectos; unos fueron archivados, otros fueron drásticamente suspendidos.

<sup>84</sup> En los predios mayores de 5 hectáreas se encuentra una alta concentración de los factores productivos, principalmente de la tierra, el capital y la tecnología. Este grupo, que significa el 12 por ciento del total de unidades productivas del país, produce aproximadamente el 50 por ciento del valor total; en ellos se encuentra la gran empresa agrícola, orientada a los cultivos comerciales de alta rentabilidad y/o exportación. Véase Luiselli Fernández, Cassio. "La crisis agropecuaria y la política demográfica", Bueno, G. M. (coord.), *op. cit.*, pp. 213 a 219.

<sup>85</sup> Este tipo de obras representaron entre el 80 y 90 por ciento de la inversión total en el campo. *Idem.*, p. 112.

<sup>86</sup> Entre 1970 y 1977, alrededor de un tercio del crédito disponible se destinó al noroeste del país. Angeles, L., *op. cit.*, p. 73.

<sup>87</sup> El director de Fertimex finalizaba el anuncio del proyecto gubernamental diciendo: "Del campo depende no sólo la vida pacífica del país. Depende la paz de las conciencias de todos los mexicanos". *Unomásuno*, México, 25 de agosto de 1978, p. 13. Las cifras aquí presentadas y las características de los fertilizantes arriba descritas, hacen reflexionar sobre los términos de la paz social en los que pensaba el director de esta empresa estatal.

<sup>88</sup> NAFINSA y CEPAL, *op. cit.*, p. 229.

<sup>89</sup> Con base en el cuadro de Villa M., Rosa O. *Nacional Financiera; banco de fomento del desarrollo económico de México*, Nacional Financiera, México, 1976, p. 69.

<sup>90</sup> *Análisis 71*, *op. cit.*, p. 223.

Desde los inicios del periodo, el sector privado relacionado percibió *amenazada su existencia* ante la creciente participación de diversos organismos estatales, particularmente en el plano de la comercialización de este tipo de producción, destacándose las compras masivas controladas por las entidades de seguridad social y el proyecto de farmacias CONASUPO.<sup>91</sup>

En 1975 se formó la Comisión Nacional Consultiva para el Desarrollo de la Industria Farmacéutica, que aun cuando incluía la participación del sector privado, éste la consideró como una intromisión al desarrollo de sus actividades; existía, por otra parte, el proyecto de un banco de materias primas, que tendría el monopolio de la compra y distribución de materias primas nacionales y extranjeras.

A finales de 1974 se creó, bajo el patrocinio del Estado, la Productora Nacional de Biológicos Veterinarios con la cual el Estado entraba a la producción directa en esta industria. Pero fue la empresa Productos Químicos Vegetales Mexicanos (Proquivemex), creada en 1975 para el control de la comercialización de la raíz del barbasco, la que desató las presiones más fuertes por parte de las compañías extranjeras, principalmente las relacionadas con la producción de hormonas sintéticas; presiones que se incrementaron (logrando la adhesión de los capitalistas nacionales) cuando la empresa manifestó su decisión de entrar en la elaboración y exportación de productos farmacéuticos. La exportación total había estado dominada por un pequeño número de empresas extranjeras.

Los conflictos culminaron en 1977, con la reducción de los precios de compra-venta marcados por Proquivemex hasta en 50 y 75 por ciento.<sup>92</sup>

### 3.3.3 *Las fibras artificiales*

En la producción de fibras artificiales, la forma de participación del Estado tiene características diferentes a las que se manifiestan en la producción de fibras naturales. Mientras que en el primer tipo de producción se asocia en forma minoritaria con los grandes grupos que monopolizan la actividad, dentro del segundo tipo posee algunas empresas de participación estatal mayoritaria.

En el área de producción de fibras artificiales, el Estado posee acciones en forma minoritaria al través de Nafinsa, en algunas de las empresas más grandes tales como Celanese Mexicana e Industrias Polifil.

Celanese Mexicana, Filial de la American Celulose and Chemical, es la empresa más importante de la industria textil de fibras artificiales, por mantener el monopolio de la producción de acetato (materia prima para la industria).<sup>93</sup> El 40 por ciento de las acciones de la empresa están bajo propiedad de capital norteamericano, teniendo participación del Grupo Banamex (Banco Nacional de México) y minoritaria de Nafinsa. Este grupo es el segundo en importancia de los grupos privados nacionales (por la magnitud de su capital en las 507 empresas más grandes) y

<sup>92</sup> Véase *Análisis 77, op. cit.*, p. 321.

<sup>93</sup> Véase el artículo de: Del Muro, Ricardo, con datos de la Cámara Nacional de la Industria Textil, en *Unomásuno*, México, 15 de abril de 1979, p. 9.

<sup>91</sup> Véanse las expresiones respectivas en *Análisis 71, op. cit.*, y *Análisis 72, op. cit.*

tiene intereses muy diversificados en las principales áreas de actividad económica.<sup>94</sup>

En cuanto a Industrias Polifil, las principales accionistas son el Grupo Pagliai, Nafinsa y el Bank of America,<sup>95</sup> teniendo una participación extranjera total de 42 por ciento.<sup>96</sup>

El Grupo Pagliai es clave en la producción de aluminio, acero y la industria editorial, y también tiene intereses en otras áreas. Quince de las empresas de mayor capital en México tienen participación de este grupo, que se vincula con el Estado al través de otras empresas y tiene proyectos conjuntos con otros grupos prominentes tales como Cremi, Fundidora, Monterrey, Senderos y Ruiz Galindo, así como fuerte presencia de capital extranjero en sus empresas.<sup>97</sup>

El dominio de la producción de fibras sintéticas para la elaboración de textiles lo comparten las empresas arriba mencionadas, con los subgrupos Cydsa y Alfa del Grupo Monterrey. El primero con intereses prioritariamente en este tipo de producción y, el segundo, con características semejantes a los anteriores, con participación en los más diversos campos de la actividad económica.<sup>98</sup> Ambos se encuentran asociados con el capital extranjero, destacándose, para este tipo de producción, las relaciones de Alfa con la Empresa Dupont, importante transnacional que opera en México canalizando sus inversiones directas

tanto hacia los grupos privados nacionales, como hacia la actividad estatal en la producción (este es el caso de la empresa Tetraetilo de México).

#### 4. La minería

La explotación de minas y la fabricación de productos de minerales tiene una estructura concentrada; en ella se destaca la participación extranjera con el control de la tercera parte de la minería del país y contando con cerca de 40 por ciento del capital social que generan las empresas de este tipo,<sup>99</sup> la de los grupos privados más importantes del país y la aportación del Estado.

La actividad pública en el periodo 1971-1976 se destacó por sus cuantiosas inversiones y por acelerar el proceso de *mexicanización*. En esta forma, el sector público incrementó su participación en la producción, del 15 por ciento en 1970 al 37 por ciento en 1976,<sup>100</sup> fomentando la formación de nuevas empresas —la gran mayoría en coinversión con el sector privado nacional y extranjero— incluyendo la explotación y producción en los metálicos básicos y la explotación de minas metálicas, no metálicas y de yacimientos de sal, y adquiriendo paquetes de capital que se encontraban en manos de compañías extranjeras. Utilizando ambos medios, pasaron a su control empresas relacionadas con esta actividad en el campo de la comercialización con el exterior y otras empresas de apoyo como arrendaderas de equipo, de asistencia técnica, etc.

<sup>94</sup> Véase: Luna, M. y Tirado, R., *op. cit.*, pp. 15 a 20.

<sup>95</sup> *Análisis 72, op. cit.*, p. 295.

<sup>96</sup> Dato de la Secretaría de Comercio.

<sup>97</sup> Véase: Luna, M. y Tirado, R., *op. cit.* A principios de los setenta se forma el Grupo DESC, Sociedad de Fomento Industrial, con la participación del Grupo Pagliai, entre otras importantes.

<sup>98</sup> Véase Luna, M., *op. cit.*

<sup>99</sup> Véase: *Unomásuno*, México, 3 de marzo de 1980, pp. 1 y 12.

<sup>100</sup> Declaraciones del Subsecretario de Recursos Naturales No Renovables, *Excélsior*, México, 18 de abril de 1976, p. 4 y *Análisis 74, op. cit.*, p. 431.

La mexicanización, que tiene sus antecedentes legales en 1961, consiste en pasar la mayoría del capital de las empresas a manos nacionales. En el traspaso generalmente interviene el Estado, en forma minoritaria, así como el capital privado nacional. Esta fórmula, además de significar una reorganización de funciones, hace menos vulnerables a las empresas transnacionales.

A principios de 1976 entraron en vigor las leyes mineras; se otorgaba al gobierno el derecho exclusivo de exploración y explotación de minerales básicos usados en la producción de fertilizantes, así como del mineral de hierro y el carbón (en donde se ubican intereses privados importantes como los del Grupo Alfa y de la Industria Minera México), que forman parte de la industria siderúrgica, y la promoción de una mayor participación nacional (mexicanización).

Las reacciones que desataron tales reformas se vieron disminuidas sensiblemente en 1977, cuando el nuevo gobierno otorgó una serie de concesiones a la iniciativa privada.

En la explotación e industrialización del cobre, el Estado se ha caracterizado por sus aportaciones masivas de capital, aunque manteniéndose en el límite que lo define como socio minoritario de las empresas monopólicas y de fuerte participación extranjera. Es de destacarse su participación en el Grupo Cananea<sup>101</sup> que controla las compañías más importantes, además de los intereses que ha colocado en la industria automotriz en donde

también se entrelaza con el capital del Estado y el extranjero. En el Grupo Cananea se encuentran, entre otras: Cobre de México —único productor de cobre electrolítico— empresa en la que Nacional Financiera (Nafinsa) participa con el 48 por ciento del capital,<sup>102</sup> la Compañía Minera de Cananea, originalmente propiedad de Anaconda (compañía Norteamericana) y que en 1971 es *mexicanizada* con la participación de la Nacional Financiera, la Comisión de Fomento Minero (ambos organismos estatales) y el Grupo Cananea; Condu-mex, con 20 por ciento de capital de Nafinsa, y Nacional de Cobre, también con participación minoritaria de Nafinsa y 40 por ciento de capital extranjero, que es la empresa productora más grande de tubería de cobre y en 1975 se convierte en empresa tenedora de más de 20 compañías industriales.<sup>103</sup>

El gobierno también participa en empresas filiales de la Industria Minera México, una de las 20 compañías mineras más grandes del mundo y en la que intervienen grupos tales como Alfa, Cremi y Pagliai y con participación extranjera, aunque minoritaria (34 por ciento) para 1974, de la American Smelting and Refining Co.; este es el caso de Mexicana de Cobre, en la que el gobierno aporta el 44 por ciento del capital al través de Nafinsa y la Comisión de Fomento Minero.<sup>104</sup> En 1977 las minas de la Caridad, con el más importante potencial de producción, fueron concesionadas a Mexicana de Cobre.

<sup>101</sup> El carácter nacional del Grupo Cananea es bastante dudoso, parece más bien tratarse de un grupo coordinado de las inversiones de compañías extranjeras.

<sup>102</sup> En base al cuadro que aparece en: Villa, R., *op. cit.*, p. 66.

<sup>103</sup> Véase: *Análisis 75, op. cit.*, p. 197.

<sup>104</sup> En base a: Villa, R., *op. cit.*, y *Análisis 73, op. cit.*, p. 39.

Dos proyectos importantes del periodo 1971-1976, que se estructuraron bajo las mismas bases anteriormente expuestas, fueron: el de la Compañía Minera Cuprífera La Verde, en el que se asociaron Lytton Company (de Canadá) con el 48 por ciento de las acciones, el Grupo DESC (formado en 1973 al abrigo de la política estatal de estímulos a la inversión privada y que incluía la participación de grupos prominentes como Senderos, Ruiz Galindo, Pagliai y Trouyet) y la Comisión de Fomento Minero, ambas entidades con una participación de 26 por ciento cada una. Un segundo proyecto fue el de Cobre de Sonora, en el que se integraron la Minera Lampazos donde participan Minera Frisco, el sistema Bancos de Comercio (Grupo Bancomer) y la Comisión de Fomento Minero,<sup>105</sup> Anaconda y Pheleps Dodge Corp.

El gobierno, por otra parte, adquiere una posición minoritaria en la Compañía Minera Autlán, asociada con el grupo Madero y en la que el accionista mayoritario había sido la Bethelhem Steel Co. (de Estados Unidos). Esta empresa es la principal productora y exportadora de manganeso.<sup>106</sup>

En las otras áreas de la producción de los metales no ferrosos se observa un control aún mayor del capital extranjero, acompañado por un mayor índice de concentración.<sup>107</sup> El Estado concibió un proyecto para intervenir en la producción de aluminio —en coinversión con Jamaica, Trinidad y Guyana— la Kaiser

Aluminum y Chemical Corp.,<sup>108</sup> proyecto que no llegó a consolidarse. Cabe señalar que sólo existe Pagliai y el capital extranjero con 49 por ciento de las acciones.<sup>109</sup>

Durante este periodo el Estado se consolidó en la producción de materias primas para fertilizantes, creando o integrando empresas al sector público como Roca Fosfórica Mexicana (1975); Azufrera Panamericana (en la que adquiere, junto con inversionistas privados, la totalidad de las acciones en 1972); Compañía Exploradora del Istmo, con 34 por ciento de capital extranjero; Fertilizantes Fosfatados Mexicanos, con participación del Grupo Banamex y la Panamerican Sulphur Co. y Sales de Tancamichalpa (1975).

Otra área importante de la economía es la producción nacional de fluorita, que en 1974 representó el 25 por ciento de la demanda mundial;<sup>110</sup> en ésta el Estado participa minoritariamente (10 por ciento de las acciones), a través de Nafinsa,<sup>111</sup> en la empresa productora más importante: Industrias Peñoles, una de las compañías más grandes con intereses en la industria minera, metálica y química que conjuga a grupos diversos como Alfa, Cremi y Madero, entre otros. En la producción de fluorita intervienen también la Minera Frisco (con participación extranjera de 30 por ciento del Grupo Financiero Bancomer) y la Industria Minera México (constituida por varios de los grandes grupos de base nacional y aportación extranjera de 34 por ciento). En 1974, se crea el Instituto Mexicano de la Fluorita.

<sup>105</sup> *Análisis 74, op. cit.*, p. 385.

<sup>106</sup> Véase *Análisis 73, op. cit.*, p. 385.

<sup>107</sup> Véase Fajnzylber, F., y Martínez Tarragó, T., *op. cit.*, Anexo 2, pp. 378 y ss.

<sup>108</sup> *Análisis 75, op. cit.*, pp. 193 y 195.

<sup>109</sup> Información de la Secretaría de Comercio.

<sup>110</sup> *Análisis 74, op. cit.*, p. 475.

<sup>111</sup> Villa, R., *op. cit.*, p. 67.

Si bien la Comisión de Fomento Minero destinó financiamiento a las industrias pequeñas y medianas, el grueso de la inversión se orientó a los grandes proyectos en conjunto con el gran capital. Y mientras la defensa de *lo nacional*, bajo la fórmula de la *mexicanización*, se tradujo a meros acuerdos cupulares,<sup>112</sup> el grueso de los mineros y obreros de esta industria padecían condiciones inhumanas de trabajo.<sup>113</sup>

##### 5. La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)

Grandes inversiones del gobierno se canalizaron al intento de reactivar la agricultura, en el periodo 1971-1975, lo que representó un cambio —al nivel de las inversiones— respecto a la política que se venía ejecutando en las últimas décadas. Dos indicadores son centrales para explicarse la preocupación del gobier-

<sup>112</sup> Un ejemplo de ello es el caso de la Azufrera Panamericana: esta empresa, que controla la mayor parte de la producción nacional de azufre, se formó en 1944 con capital extranjero (se llamaba Gulf Sulphur Company de México), como subsidiaria de la Panamerican Sulphur Co.; en 1967 quedó *mexicanizada* al adquirir el gobierno federal y particulares mexicanos el 66 por ciento de las acciones; junto con el porcentaje restante, la empresa extranjera tenía la concesión de las exportaciones, lo que no resultaba insignificante si se considera que poco más del 80 por ciento de la producción nacional se exporta. A principios de los setenta, la producción y la colocación del azufre mexicano en el mercado norteamericano atravesaron por una crisis, debido en gran parte a diversas maniobras de las compañías norteamericanas que buscaban bajar los precios, el Estado adquirió en 1972 el 34 por ciento restante de las acciones y buscó la diversificación de los mercados.

<sup>113</sup> Sólo para mencionar un ejemplo remítase a las denuncias de los trabajadores de La Caridad en Nacoziari, Sonora, empresa de participación estatal, hechas públicas en 1979, ante la feroz violencia pública y privada, traducida en despidos, secuestro, encarcelamientos.

no por el campo:<sup>114</sup> uno, que a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta, se empieza ya a resentir una aguda crisis agrícola manifiesta en una decreciente producción;<sup>115</sup> dos, la existencia entre 1971 y 1976, de un ascenso general de las luchas campesinas.<sup>116</sup>

La orientación de la política agraria se encontró enmarcada a lo largo del periodo en esta doble circunstancia, pudiéndose destacar dos direcciones básicas: una, hacia el reforzamiento del polo más avanzado del campo; entre el 80 y el 90 por ciento de la inversión se destina a la rehabilitación de distritos de riego y otras obras de irrigación, los créditos se concentran y las enormes inversiones en materia de fertilizantes sólo pueden ser aprovechadas por la gran empresa agrícola. La segunda se relaciona con el papel de la intervención pública en la pacificación de las luchas sociales.

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares, CONASUPO, actualmente organismo descentralizado, tiene como principal función regular el mercado de subsistencias. Sus antecedentes se remontan a finales de la déca-

<sup>114</sup> Para un análisis de la política agraria en el periodo 1971-1976, véanse: Castell Cancino, Jorge y Rello Espinosa, Fernando. "Las desventuras de un proyecto agrario 1970-1976" y Bartra, Armando. "Seis años de lucha campesina", en *Investigación económica*, núm. 3, Revista de la Facultad de Economía, UNAM, México, julio-septiembre, 1977, y Luiselli Fernández C., *op. cit.*

<sup>115</sup> Mientras que de 1940 a 1965 el promedio de crecimiento es de 5 por ciento entre 1965 y 1970 disminuye a 1.2 por ciento anual promedio, para situarse en 0.2 por ciento entre 1970 y 1975, registrándose para 1976 una caída de 4 por ciento. En base a cifras de Bartra, A., *op. cit.*, p. 171, y Luiselli F., C., *op. cit.*, p. 201. Véanse también Yates Larmarines, Paul. *El campo mexicano*, Ediciones El Caballito, México, 1978 y Angeles L., *op. cit.*, pp. 65 a 76.

<sup>116</sup> Véase Bartra, A., *op. cit.*

Si bien la Comisión de Fomento Minero destinó financiamiento a las industrias pequeñas y medianas, el grueso de la inversión se orientó a los grandes proyectos en conjunto con el gran capital. Y mientras la defensa de *lo nacional*, bajo la fórmula de la *mexicanización*, se tradujo a meros acuerdos cupulares,<sup>112</sup> el grueso de los mineros y obreros de esta industria padecían condiciones inhumanas de trabajo.<sup>113</sup>

### 5. La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)

Grandes inversiones del gobierno se canalizaron al intento de reactivar la agricultura, en el periodo 1971-1975, lo que representó un cambio —al nivel de las inversiones— respecto a la política que se venía ejecutando en las últimas décadas. Dos indicadores son centrales para explicarse la preocupación del gobier-

<sup>112</sup> Un ejemplo de ello es el caso de la Azufrera Panamericana: esta empresa, que controla la mayor parte de la producción nacional de azufre, se formó en 1944 con capital extranjero (se llamaba Gulf Sulphur Company de México), como subsidiaria de la Panamerican Sulphur Co.; en 1967 quedó *mexicanizada* al adquirir el gobierno federal y particulares mexicanos el 66 por ciento de las acciones; junto con el porcentaje restante, la empresa extranjera tenía la concesión de las exportaciones, lo que no resultaba insignificante si se considera que poco más del 80 por ciento de la producción nacional se exporta. A principios de los setenta, la producción y la colocación del azufre mexicano en el mercado norteamericano atravesaron por una crisis, debido en gran parte a diversas maniobras de las compañías norteamericanas que buscaban bajar los precios, el Estado adquirió en 1972 el 34 por ciento restante de las acciones y buscó la diversificación de los mercados.

<sup>113</sup> Sólo para mencionar un ejemplo remítase a las denuncias de los trabajadores de La Caridad en Nacoziari, Sonora, empresa de participación estatal, hechas públicas en 1979, ante la feroz violencia pública y privada, traducida en despidos, secuestro, encarcelamientos.

no por el campo:<sup>114</sup> uno, que a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta, se empieza ya a resentir una aguda crisis agrícola manifiesta en una decreciente producción;<sup>115</sup> dos, la existencia entre 1971 y 1976, de un ascenso general de las luchas campesinas.<sup>116</sup>

La orientación de la política agraria se encontró enmarcada a lo largo del periodo en esta doble circunstancia, pudiéndose destacar dos direcciones básicas: una, hacia el reforzamiento del polo más avanzado del campo; entre el 80 y el 90 por ciento de la inversión se destina a la rehabilitación de distritos de riego y otras obras de irrigación, los créditos se concentran y las enormes inversiones en materia de fertilizantes sólo pueden ser aprovechadas por la gran empresa agrícola. La segunda se relaciona con el papel de la intervención pública en la pacificación de las luchas sociales.

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares, CONASUPO, actualmente organismo descentralizado, tiene como principal función regular el mercado de subsistencias. Sus antecedentes se remontan a finales de la década-

<sup>114</sup> Para un análisis de la política agraria en el periodo 1971-1976, véanse: Castell Cancino, Jorge y Rello Espinosa, Fernando. "Las desventajas de un proyecto agrario 1970-1976" y Bartra, Armando. "Seis años de lucha campesina", en *Investigación económica*, núm. 3, Revista de la Facultad de Economía, UNAM, México, julio-septiembre, 1977, y Luiselli Fernández C., *op. cit.*

<sup>115</sup> Mientras que de 1940 a 1965 el promedio de crecimiento es de 5 por ciento entre 1965 y 1970 disminuye a 1.2 por ciento anual promedio, para situarse en 0.2 por ciento entre 1970 y 1975, registrándose para 1976 una caída de 4 por ciento. En base a cifras de Bartra, A., *op. cit.*, p. 171, y Luiselli F., C., *op. cit.*, p. 201. Véanse también Yates Laramines, Paul. *El campo mexicano*, Ediciones El Caballito, México, 1978 y Angeles L., *op. cit.*, pp. 65 a 76.

<sup>116</sup> Véase Bartra, A., *op. cit.*

da de los treinta, con la formación del Comité Regulador del Mercado del Trigo, y ha pasado por varias reestructuraciones.<sup>117</sup> En diversas épocas ha contado no sólo con la oposición abierta del sector privado, sino también con la de diversos grupos de la burocracia política.

Las actividades de CONASUPO se incrementan sensiblemente en el periodo 1971-1976, tanto dentro de las áreas en las que ya operaba la empresa como en la diversificación hacia nuevos campos. En 1970, CONASUPO tenía un presupuesto de 4,000 millones de pesos, operaba 1,200 tiendas al menudeo y tres fábricas; para 1975, el presupuesto se había elevado a 32,000 millones de pesos, operaba 2,800 centros de compra, 6,000 tiendas al menudeo y 28 fábricas.<sup>118</sup> Sin embargo, solamente participa con cerca del 5 por ciento del total de la oferta comercial.<sup>119</sup>

Las empresas creadas en los setenta, dentro del grupo CONASUPO, son: 6 filiales de la Distribuidora CONASUPO (que por su parte se formó en 1961), ubicadas en diferentes partes del país; Industrias CONASUPO, relacionada con la elaboración de diversos tipos de productos alimenticios; los Centros CONASUPO de Capacitación Campesina; Bodegas Rurales CONASUPO, que desarrolla actividades de almacenaje, venta y transporte de productos básicos; Materiales CONASUPO, que construye edificios para el conjunto de las

<sup>117</sup> Véase: *Manual de la organización de la administración pública paraestatal, 1977, op. cit.*

<sup>118</sup> Kaufman P., Susan y Purcell, John F. H., "El Estado y la empresa privada", *Nueva política*, Fondo de Cultura Económica, vol. 1, núm. 2, abril-junio 1976, México, pp. 233, y 234.

<sup>119</sup> Declaraciones del Subsecretario de Comercio, *Uno-másuno*, México, 26 de abril de 1979.

empresas, incluyendo la venta de materiales de construcción para el sector público; el Fideicomiso de la Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Social, y la Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, cuya producción es comercializada por CONASUPO.

Estas empresas vinieron a sumarse a las ya existentes dentro del Sistema CONASUPO, formadas en los cincuenta y sesenta, productoras de harina, leche y pan.

Se formaron también comisiones sectoriales para la programación y coordinación de este tipo de producción y se incrementaron entidades tales como las tiendas para beneficio de los trabajadores; se crea el Instituto Nacional del Consumidor, etc.

En el periodo se registraron intensas campañas por parte del sector privado en contra de las actividades de esta empresa, principalmente en contra de la formación de centros comerciales y del proyecto de farmacia CONASUPO.<sup>120</sup>

La acción reguladora del Estado, ejercida a través de CONASUPO, se enfrentó principalmente al comercio organizado —Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, CONCANACO—, a intereses rurales regionales y a las empresas privadas elaboradoras de productos básicos —muchas de las cuales atravesaban por problemas financieros— que se sintieron amenazadas ante el control de precios

<sup>120</sup> Véanse, entre otros documentos, las observaciones de los voceros más importantes de la iniciativa privada en las publicaciones anuales del Grupo Editorial Expansión.

del gobierno y su entrada a la producción directa<sup>121</sup> y distribución de alimentos.

El carácter de las empresas formadas en torno a CONASUPO no se relacionó exclusivamente con la organización de la producción, sustentando la actividad de los productos de escasos recursos y ampliando la disponibilidad de subsistencias a precios más accesibles, también se produjeron intentos variados de organización estatal a través de los Centros CONASUPO de Capacitación Campesina y otros centros de "mejoramiento social" y actividades culturales.<sup>122</sup>

Dentro de las actividades de CONASUPO, la importación tiene un papel de primer orden, principalmente a raíz de que el país, ante la crisis agrícola de los setenta, perdiera su condición de exportador de productos agrícolas, convirtiéndose en importador de los mismos. Para 1976, CONASUPO, con 16 por ciento de las importaciones totales del sector público, se convirtió en la principal entidad importadora.<sup>123</sup>

<sup>121</sup> Este fue el caso, por ejemplo, de los aceites comestibles, en este tipo de producción se encuentran importantes grupos como el de Empresas Langoria (también con empresas financieras), el Grupo Cusi, con intereses diversos y el Grupo Aceites, Grasas y Derivados (datos en base al cuadro de Cordero, Salvador. *Concentración industrial y poder económico en México*. Centro de Estudios Sociológicos Colegio de México, Cuadernos del CES, núm. 13, México, 1977, p. 52). Las actividades de Anderson Clayton para colocar su producción aceitera en este período, incluyeron los sobornos a funcionarios y empresarios, véase: *Unomásuno* México, 4 y 5 de abril de 1979.

<sup>122</sup> Aunque no se dispone de un estudio detallado en este tipo de formas, desorganización particularmente referido a CONASUPO, estas formas generalmente han tenido efectos en la desviación del descontento hacia terrenos menos peligrosos y más fácilmente controlables, ampliando a su vez las bases de sustentación política y legitimidad del Estado.

<sup>123</sup> Para 1979 el capital privado aporta recursos para el financiamiento de la importación.

Cabe señalar que las importaciones que realiza el gobierno a través de CONASUPO, han servido en gran medida para subsidiar a las empresas transnacionales que monopolizan la industria de alimentos.<sup>124</sup>

## 6. La industria azucarera

Las empresas públicas vinculadas a la producción de alimentos han tenido un papel poco relevante: en 1970 participaron con cerca del 4 por ciento de la producción,<sup>125</sup> encontrándose en áreas muy delimitadas como es el caso de la producción azucarera,<sup>126</sup> mientras que el 75 por ciento de la industria alimentaria se encuentra controlado por sólo 90 empresas transnacionales.<sup>127</sup>

<sup>124</sup> Así por ejemplo, el 30 por ciento del maíz comprado en el exterior para el consumo popular es utilizado para fabricar frituras, lo mismo sucede con el trigo; el 46 por ciento de las importaciones de leche en polvo es canalizada hacia la fabricación de alimentos industrializados controlados por compañías transnacionales, *Unomásuno*, México 15 de octubre de 1979, de acuerdo con estudio realizado por el Colegio Nacional de Médicos Veterinarios y Zootecnistas.

<sup>125</sup> Fajnzylber, F. y Martínez Tarragó, *op. cit.*, p. 154.

<sup>126</sup> En otras áreas de la industria de alimentos se formaron empresas estatales en este período, por ejemplo en la producción de café y sus derivados, en el marco del impulso dado al Instituto Mexicano del Café, este tipo de producción se caracteriza por un elevado índice de concentración (en promedio, los cuatro mayores establecimientos genera el 99.7 por ciento de la producción. Fajnzylber, F., y Martínez Tarragó, T., *op. cit.*, p. 391) y control extranjero; empresas de alimentos balanceados para animales (con antecedentes en la década de los sesenta); enlatadoras de productos diversos (con antecedentes en la década de los cincuenta). En 1973, dentro de una política de absorción de empresas en quiebra, el Estado, a través de Nafinsa y otras entidades, adquiriera parte de los intereses de Heinz Alimentos, una de las empresas más importantes productoras de alimentos enlatados, subsidiaria de la H. J. Heinz, el resto de los intereses son adquiridos por la empresa privada Herdez.

<sup>127</sup> Considérese también que 48 empresas de origen estadounidense controlan el 52 por ciento de la industria agroalimentaria. *Unomásuno*, México, 5 de noviembre de 1979 de 1979, p. 14.

El desarrollo de la producción azucarera en los últimos años se caracterizó por un paulatino proceso de estatización ante el creciente desinterés del capital privado, proceso que se agudizó en el periodo 1971-1975, en el cual el Estado intentó sostener y dinamizar este tipo de producción que se enfrentaba ya a una severa crisis. Las actividades del Estado en la industria se remontan a finales de la década de los treinta y su participación se va incrementando en el contexto de una política de absorción de empresas privadas que se encontraban con problemas financieros, así como de una respuesta a los conflictos sociales con base en la producción.

El Estado incrementa su participación en la producción de azúcar del 20 por ciento en 1960 y 29 por ciento en 1970, a 42 por ciento en 1972 y más de 50 por ciento en 1975.<sup>128</sup>

De 20 ingenios propiedad del Estado, existentes en 1969, para 1975 se encuentran registrados 32 en la Secretaría del Patrimonio Nacional. Muchos de ellos habían pasado de manos privadas a organismos estatales como la Nacional Financiera y el Fondo de Fomento Ejidal; otros fueron creados en los primeros años de la década de los setenta.

A partir de diciembre de 1970, la administración de la industria azucarera es centralizada en una sola organización: la Comisión Nacional de la Industria Azucarera. A esta Comisión se le confiere pleno control sobre la producción, comercialización, administración, financiamiento e investigación sobre la indus-

tria azucarera. Los ingenios pasan a ser patrimonio de la Financiera Nacional Azucarera (formada en 1943 como institución privada para convertirse diez años más tarde en institución nacional de crédito), bajo la administración de la Operadora Nacional de Ingenios (creada en febrero de 1971 y liquidada en 1978); la comercialización se encuentra a cargo de la Unión Nacional de Productores de Azúcar (creada en los treinta).<sup>129</sup> En 1975 se expiden dos decretos: en uno se reforman algunos artículos del decreto por el que se crea la Comisión Nacional de la Industria Azucarera y en el otro se declara de interés público la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar.

## 7. PROPEMEX, Productos Pesqueros Mexicanos

Otra área importante dentro de la producción de alimentos la constituye la industria pesquera. La pesca es una actividad estratégica dentro de la economía nacional por la magnitud de los recursos con los que cuenta el país y que se ha caracterizado por una importante presencia del Estado, que en el periodo 1971-1975 incrementa sensiblemente su participación. En la parte controlada por el Estado se observa un alto grado de integración: hay instalaciones y empresas pesqueras con flota propia, plantas enlatadoras, empacadoras, congeladoras, almacenes y centros de distribución y comercialización que le permiten manejar un

<sup>128</sup> NAFINSA y CEPAL, *op. cit.*, p. 227; Carrillo C., A. (coord.), *op. cit.*, p. 31 y Kaufman, S., y Purcel, J., *op. cit.*, p. 240.

<sup>129</sup> En 1973 se establece dentro del sector paraestatal la empresa Almacenes y Servicios, con participación de UNPASA. Se origina de la fusión de dos empresas originalmente norteamericanas, se convierte así UNPASA en el único distribuidor de alcohol y mieles.

volumen considerable de la producción pesquera.<sup>130</sup>

En el periodo de diciembre, de 1970 a 1975, se operó un crecimiento importante de la participación del Estado organizada bajo la empresa Productos Pesqueros Mexicanos (PROPEMEX), formada en febrero de 1971 con participación privada y que absorbió a las empresas del ramo que se encontraban bajo la administración del Banco Nacional de Fomento Cooperativo y de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (SOMEX) y creó nuevas empresas. Para 1973 PROPEMEX representaba cerca del 30 por ciento de la captura comercial del país.<sup>131</sup>

La explotación del camarón es particularmente importante para esta industria; es el principal producto de exportación y en los últimos años ha estado en los cuatro primeros lugares de productos de exportación del total del sector agropecuario,<sup>132</sup> además de que más del 60 por ciento del personal empleado en esta industria está involucrado directamente con el camarón.<sup>133</sup> No obstante que por ley se da exclusividad de explotación de este producto a los trabajadores organizados en cooperativas; dos de las empresas integradas a PROPEMEX: Ocean Gardens Products Inc. y Crest Importing Company Inc. —compañías sujetas a las leyes norteamericanas— están encargadas de la distribución del camarón en el extranjero; al mismo tiempo, empresas privadas monopolizan la producción y surten

los barcos y el equipo para la explotación del camarón.

Los esfuerzos canalizados para la organización y coordinación de la producción pesquera resultaron al parecer un fracaso. En 1974, con una deuda acumulada de 1,400 millones de pesos, PROPEMEX fue reorganizada.<sup>134</sup>

## 8. TABAMEX, Tabacos Mexicanos

Sin antecedentes de empresas estatales ubicadas en la rama del tabaco, la participación del Estado, en el marco de las luchas de los trabajadores tabacaleros, altera substancialmente la estructura de la propiedad de este tipo de producción.

En 1970, además de ser una rama con un elevado índice de concentración, en tanto que cerca del 80 por ciento de la producción era generado, en promedio, por los cuatro mayores establecimientos,<sup>135</sup> las empresas transnacionales controlaban el 97 por ciento de la producción, quedando a las privadas nacionales el 3 por ciento restante.<sup>136</sup> Para mediados de la década de los setenta, la empresa Tabacos Mexicanos, creada en 1972 y de participación estatal mayoritaria, manejaba más del 80 por ciento de la producción de tabaco en el país.<sup>137</sup>

La intervención del Estado en esta área se caracterizó por la formación de empresas mixtas con capital extranjero y nacional privado. Este proceso fue acompañado por la adquisición de acciones, por grupos nacionales, a em-

<sup>130</sup> Véase el *Manual de la organización de la administración pública paraestatal, 1977, op. cit.*

<sup>131</sup> *Análisis 73, op. cit., p. 407.*

<sup>132</sup> Dirección General de Estadística, Secretaría de Industria y Comercio.

<sup>133</sup> *Análisis 73, op. cit., p. 427.*

<sup>134</sup> *Análisis 74, op. cit., p. 407.*

<sup>135</sup> Fajzylber, F. y Martínez Tarragó, T., *op. cit., p. 176.*

<sup>136</sup> *Idem, p. 154.*

<sup>137</sup> Angeles, L., *op. cit., p. 86.*

presas extranjeras que mostraron poco interés en continuar con el control de la producción de tabaco y empezaron a invertir en otra área.<sup>138</sup>

En 1972 la industria cigarrera estaba integrada básicamente por 6 compañías; Empresas La Moderna, Cigarros El Aguila, La Tabacalera Mexicana, Cigarrera Nacional y Cigarros La Libertad.<sup>139</sup> A excepción de esta última, las demás empresas eran subsidiarias de compañías extranjeras, tales como la British American Tobacco Co., Ligget & Myers y la Philip Morris Inc.

Con la creación de Tabacos Mexicanos (Tabamex), el Estado inició sus actividades en esta área encargándose del financiamiento y compra-venta del tabaco en rama, ampliando posteriormente sus actividades al empaque, almacenaje y producción de plantas de tabaco, funciones que habían desempeñado hasta entonces las compañías antes mencionadas. En esta empresa, el gobierno participa con el 52 por ciento de las acciones, las empresas cigarreras con el 24 por ciento y los campesinos, por medio de la Confederación Nacional Campesina, con el 24 por ciento restante.<sup>140</sup>

A finales de 1973, el Estado interviene directamente en la producción, aunque como socio minoritario de la Tabacalera Mexicana, subsidiaria de la Ligget & Myers Tobacco Co.,

<sup>138</sup> El de Tabamex fue otro caso de *mexicanización*. Si bien las transnacionales ya no se interesaron por la producción, mantenían ciertos derechos por su participación minoritaria, a la vez que acaparaban gran parte de la producción. Esta situación les permite obligar a los trabajadores, en combinación con los empleados oficiales, a sembrar tabaco de exportación, que es más barato que el de consumo nacional.

<sup>139</sup> *Análisis 72, op. cit.*, p. 299.

<sup>140</sup> *Idem.*, p. 301.

que tenía participación del Grupo Financiero Banamex.<sup>141</sup> Junto a inversionistas privados nacionales y la participación del 36 por ciento de las acciones aportadas por Nafinsa, se transfirió al capital nacional el 49.8 por ciento del total del capital de la empresa.<sup>142</sup> En 1974, esta empresa y Cigarrera Nacional se fusionan quedando la participación accionaria como sigue: Nafinsa, 36 por ciento; inversionistas privados mexicanos, 36 por ciento y Philip Morris Inc., 27 por ciento.

Se formaron en este periodo, como empresas estatales: Tabacos Aztecas, que se dedica al beneficio y empaque de tabaco, con 40 por ciento de capital extranjero; Exportación de Tabacos Mexicanos, empresa maquiladora de tabaco en la que Tabacos Mexicanos tiene el 60 por ciento de las acciones, y la Exportadora de Artículos Mexicanos, 100 por ciento extranjera.

Paralelamente, Empresas La Moderna y Cigarros El Aguila, subsidiarias de la British American Tobacco, Co., se fusionaron y grupos privados nacionales adquirieron una participación mayoritaria en la empresa.<sup>143</sup>

## 9. Fabricación de equipo de transporte, elaboración de papel y otras ramas de la producción manufacturera

La participación pública directa en la producción se observa en otras ramas de la industria manufacturera, además de las ya mencionadas en los apartados anteriores. En algunas de estas ramas el Estado formó nuevas empresas y

<sup>141</sup> Ceceña, J. L. *op. cit.*, Anexo 1, 246.

<sup>142</sup> *Análisis 77, op. cit.*, p. 333, y Villa, R., *op. cit.*, p. 69.

<sup>143</sup> Véase: *Análisis 73, op. cit.*, p. 333.

otras pasaron a su control en el periodo 1971-1976. Son de destacarse, por su importancia en la economía nacional, la producción de equipo de transporte y la elaboración de papel.

### 9.1. La fabricación de equipo de transporte

Esta rama, en la que se incluyen variados tipos de producción, se caracteriza en conjunto por su alto grado de concentración y por la presencia de grandes capitales privados extranjeros y nacionales y del Estado. En 1970, los cuatro mayores establecimientos generaban, en promedio, el 55 por ciento de la producción total, con un predominio de empresas trasnacionales (que aportaban el 64 por ciento de la producción total) que representaba el porcentaje más alto de la participación del Estado en las diferentes ramas de la industria manufacturera.<sup>144</sup>

Dentro de la fabricación de equipo de transporte, la industria automotriz ha sido un problema constante en la política económica de México,<sup>145</sup> con antecedentes jurídicos de intentos de control estatal del comportamiento de esta industria en 1962 y 1969; en el periodo 1971-1976 se expiden tres decretos (uno en 1972 y dos en 1976; otro más se expide en 1977) que incluyen las bases para *me-*

*xicanización*, integración, niveles de producción y control de precios.

La participación directa del Estado en la fabricación de equipo de transporte tiene sus antecedentes en las empresas Diesel Nacional y Siderúrgica Nacional (antes Toyota de México), que se formaron en 1951 con capital italiano y japonés, respectivamente, y participación minoritaria del Estado y que por problemas financieros pasaron posteriormente al sector paraestatal; la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, creada en 1952 como empresa pública para abastecer a los ferrocarriles nacionales;<sup>146</sup> Vehículos Automotores Mexicanos (1959) que produce automóviles y refacciones Rambler y que pasa a ser empresa de participación estatal mayoritaria como filial de Somex, conservando una importante participación extranjera (38.5 por ciento) y asistencia técnica de su matriz: la American Motors; Equipos Automotores, que vende al gobierno los productos de VAM, y Mexicana de Autobuses, productora de autobuses integrales para pasajeros. En este ramo, el Estado controla aproximadamente el 95 por ciento del mercado. En la industria automotriz auxiliar se encuentran: la Manufacturera Mexicana de Partes de Automóviles en la que Somex participa con más del 50 por ciento de las acciones<sup>147</sup> y que en 1975 se registra como empresa minoritaria; Swecomex, también minoritaria (en ambas empresas hay participación extranjera y del Grupo Cananea)<sup>148</sup> y Borg and Beck de México, del Grupo Ica y con participación extranjera del 40 por ciento.

<sup>144</sup> Con base en los cuadros de: Fajzylber, F., y Martínez Tarragó, T., *op. cit.*, pp. 154 y 176.

<sup>145</sup> Véanse sobre las características de la industria automotriz y el manejo de la política económica al respecto: Camarena, Margarita; *Capital monopolista e industrial automotriz en México*, tesis, Facultad de Economía, UNAM, 1979 y Bennett, Douglas y Sharp, Kenneth, "Formación de la industria automotriz mexicana (1958-1964): los papeles del Estado y de las empresas trasnacionales", en Márquez de, Viviane (comp.) *Dinámica de la empresa mexicana*, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México, 1979.

<sup>146</sup> Véase: NAFINSA y CEPAL, *op. cit.*, p. 226.

<sup>147</sup> Carrillo, A. (coord.), *op. cit.*, p. 126.

<sup>148</sup> Cordero, Salvador, y Santín, Rafael, *op. cit.*, pp. 31 y 32.

Diesel Nacional, productora de camiones, autobuses, motores diesel, automóviles Renault y camionetas, incrementó su participación en el mercado automotriz de 9 por ciento, en 1972, a 12.4 por ciento en 1975;<sup>149</sup> integró, en la primera década de los setenta, como empresas subsidiarias o filiales a la Maquiladora Automotriz Nacional, para el ensamble de camiones ligeros Dina y partes para ellos; adquirió el 60 por ciento de las acciones de Motores Perkins, fabricante de motores diesel que estaban en poder de Chrysler de México;<sup>150</sup> creó Dina Komatsu Nacional, productora de tractores, con 40 por ciento de capital de la Cía. Kmatsu Ltd; y Dina Rockwell Nacional, para la producción de frenos y ejes con participación del 40 por ciento de la Rockwell International Co.; formó la Asociación en participación Dina Renault e intervino minoritariamente en Renault Mexicana, que maneja la venta y refacciones de Renault. En 1978, esta empresa pasó a ser de participación estatal mayoritaria.

Otras empresas estatales de la industria automotriz auxiliar se formaron en el periodo 1971-1976; son de mencionarse Forjamex, con 50 por ciento de capital de Nafinsa y 40 por ciento extranjero;<sup>151</sup> Mecánica Falk y Cabezas de Acero Kikapoo, ambas con participación extranjera del 49 por ciento; Rassini Reheem (1950) y Servicios Rassini, integradas al sector público en 1973; y Tornimex.

Siderúrgica Nacional (Sidena), productora de aceros diversos, tractores agrícolas Ford, máquinas agrícolas y conjuntos ferroviarios

y automotrices, formó en 1975 Tracto-Sidena, empresa comercial.

Dentro de la fabricación de equipo de transporte, el Estado cuenta con diversas empresas constructoras de barcos: Astilleros de Veracruz (posteriormente disuelta), Astilleros Rodríguez, Astilleros Unidos del Pacífico, y Construcciones Navales de Guaymas, coordinadas por Astilleros Unidos, que abastecían tanto al sector público como al privado.

### 9.2 Elaboración de papel

En las ramas manufactureras que derivan de la explotación forestal, el Estado tiene diversas empresas y cuenta con distintos mecanismos de control.

Hay empresas estatales propiamente en la silvicultura (en 1972 el sector paraestatal aportaba el 3 por ciento del producto interno bruto de este subsector,<sup>152</sup> vinculándose su presencia no tanto en función de su producción menor, y en la mayoría de los casos utilizada como forma de abastecimiento a sus empresas y a las del sector privado, sino en tanto controlador de concesiones forestales para ser explotadas por el capital privado principalmente de tipo nacional. En 1971, el gobierno federal expropió tierras en Chihuahua que habían sido explotadas por medio de concesiones a favor de industriales conectados con la Celulosa de Chihuahua (Vallina y Trouyet), lo que *provocó alarma* dentro del sector privado relacionado con la industria del papel y celulosa;<sup>153</sup> el proceso no tuvo mayores avances.

<sup>149</sup> Con base en el cuadro de *Análisis 75, op. cit.*, p. 205.

<sup>150</sup> *Análisis 73, op. cit.*, p. 183.

<sup>151</sup> En base a Villa R., *op. cit.*, p. 67 y Camarena, M., *op. cit.*, p. 135.

<sup>152</sup> Villarreal, R., *et. al.*, *op. cit.*, p. 91.

<sup>153</sup> Véase *Análisis 71, op. cit.*, p. 256.

También cuenta con empresas en la rama de fabricación de muebles y accesorios, con empresas tales como Parquet de Zacatecas, Fomento Industrial Forestal, Industrias Forestales de Nayarit y Etna (con 49 por ciento de participación extranjera).

La industria de la celulosa y el papel, en la que se encuentran importantes empresas estatales, se caracteriza por una estructura un tanto diversificada. En 1970, las empresas transnacionales participaron con el 33 por ciento de la producción industrial, las privadas nacionales con el 62 por ciento y las estatales con el 5 por ciento restante;<sup>154</sup> sin embargo, el Estado ha mantenido el monopolio del papel periódico mediante el control de su producción y distribución a través de la Productora e Importadora de Papel (PIPSA).

Para 1975, la industria estaba integrada por 55 compañías, muchas de las cuales forman parte de un grupo. De ellas, 31 elaboran productos de papel, 11 algún tipo de celulosa y 13 fabrican tanto papel como celulosa, respondiendo estas últimas a cerca del 60 por ciento de la producción total de papel y a las dos terceras partes de la celulosa.<sup>155</sup>

De las empresas extranjeras son de mencionarse la Kimberly-Clark de México, subsidiaria de la Kimberly-Clark Co.; y Cartón y Papel de México, subsidiaria de Container Co. of America.<sup>156</sup> Respecto al capital nacional, se observa la presencia de grandes grupos, tanto dedicados exclusivamente a la industria del papel como otros diversificados, encontrán-

dose también una gran variedad de pequeños productores.

Dentro del capital nacional, Banamex (Banco Nacional de México) tiene un peso importante por los intereses que ha colocado en 3 grupos: el de la Compañía de las Fábricas de Papel San Rafael y Anexas, con empresas forestales y productoras de celulosa y papel,<sup>157</sup> siendo aquélla la principal empresa productora de papel en México;<sup>158</sup> el grupo Loreto, con varias compañías en coparticipación con San Rafael, y el Grupo de la Cervecería Modelo. Por otra parte, se encuentran el Grupo Alfa, también diversificado en áreas como la minería, siderurgia, química, turismo, medios de comunicación, etc.,<sup>159</sup> tanto este grupo como el anterior entraron al campo del papel en un proceso de integración de su producción originalmente cervecera; hay participación del Grupo Cusi, con intereses también en la rama de alimentos y cuya principal empresa papelería, la Compañía Industrial de San Cristóbal, cuenta con un 52 por ciento de capital extranjero (de la Scott Paper). Otros grupos: son Maldonado, Dawdub y Ortiz Mier.<sup>160</sup>

En el área de producción de celulosa, los Grupos Vallina y Trouyet, con intereses diversificados, tienen la empresa productora de celulosa de madera más importante: Celulosa de Chihuahua.

La participación del Estado en la industria de celulosa y papel se inició con la Compañía

<sup>157</sup> Véanse: Luna, M. y Tirado R., *op. cit.*; y Cordero, S., y Santín, R., *op. cit.*, p. 42.

<sup>158</sup> *Análisis 75, op. cit.*, p. 253.

<sup>159</sup> Véase: Luna, M., *op. cit.*

<sup>160</sup> Véanse estos grupos en: Cordero, S., y Santín, R., *op. cit.*

<sup>154</sup> Fajnzylber, F., y Martínez Tarragó, T., *op. cit.*, p. 154.

<sup>155</sup> *Análisis 75, op. cit.*, p. 335.

<sup>156</sup> En base a Cordero, S., *op. cit.*, p. 45 y ss.

Industrial de Atenquique (1941)<sup>161</sup> y la Fábrica de Papel Tuxtepec (1954),<sup>162</sup> promovidas por Nafinsa para mejorar el abastecimiento interno.<sup>163</sup> La primera llegó a convertirse, para 1972, en la más grande productora de papel kraft<sup>164</sup> y en 1974 fabricaba alrededor del 70 por ciento de la producción nacional;<sup>165</sup> en tanto que la segunda era la única empresa productora de papel periódico, aunque aportaba solamente el 22 por ciento del consumo nacional.<sup>166</sup>

Productos Forestales Mexicanos (1967), organismo descentralizado que elabora materiales celulósicos y productos diversos, al igual que la Productora e Importadora de Papel, promovieron proyectos en el periodo 1971-1975.

Los proyectos públicos más importantes del periodo 1971-1976 se relacionaron con la producción de papel periódico, formándose Promotora de Papel Periódico, alentada por Nafinsa con créditos y capital del Banco Mundial;<sup>167</sup> Productora Nacional de Papel Destinado, con 49 por ciento de capital aportado por Media General Inc.,<sup>168</sup> y Mexicana de Papel Periódico. El gobierno, por otra parte,

formó la Promotora del Noreste, con la participación de Nafinsa, el gobierno de Sinaloa, la Compañía Industrial de San Cristóbal (de control extranjero) y la Compañía Azucarera de los Mochis (del Grupo Aarón Sáenz);<sup>169</sup> el complejo de producción de papel en Durango, en el que se incluye a Empaques de Cartón Titán, empresa del Grupo Alfa (Grupo Monterrey) que utilizara la materia prima proporcionada por Productos Forestales Mexicanos (empresa estatal)<sup>170</sup> y los proyectos de Celulosa del Pacífico (empresa estatal mayoritaria) en sociedad con el Grupo Dawdub y Owen Illinois Inc.

### 9.3 Otras ramas de la industria manufacturera

Hay otras ramas de la industria manufacturera en las que se encuentran empresas estatales, pero de escasa importancia. Algunas de estas empresas se integraron al sector paraestatal en el periodo 1971-1976, principalmente por problemas financieros.

En la rama textil, en la que el Estado participa desde los años cuarenta, se encuentran el Grupo Cadena (1975), abandonado por la compañía escocesa J. and P. Coats Ltd; los obreros de las cinco empresas que forman este grupo mantuvieron una huelga por siete meses. De las empresas relacionadas con esta rama se destacan: Cordemex, que en 1975 controlaba más del 80 por ciento de la producción de henequén; Algodonera Comercial Mexicana (1954), que maneja alrededor del 28 por ciento de la cosecha de algodón,<sup>171</sup> y la presencia de algunos grupos que integran las funciones de producción y distribución tales como Avntram y Comercial de Telas.

<sup>161</sup> El Grupo Atenquique, controlado por NAFINSA, cuenta con varias filiales que realizan actividades que van desde la extracción y transportación de madera pasando por la producción de madera aserrada y celulosa, hasta la elaboración de cajas, papel y cartón.

<sup>162</sup> Esta empresa integra en el periodo 1971-1975, varios aserraderos con la participación de las comunidades locales. Otro grupo, aunque pequeño, es el de Cartonera Sago y Manufacturas Sago, que participan en la producción de cartoncillo, papel, envases y empaques de cartón.

<sup>163</sup> NAFINSA y CEPAL, *op. cit.*, pp. 225 y 226.

<sup>164</sup> *Análisis 72, op. cit.*, p. 281.

<sup>165</sup> *Análisis 74, op. cit.*, p. 347.

<sup>166</sup> *Análisis 75, op. cit.*, p. 339.

<sup>167</sup> *Análisis 73, op. cit.*, p. 307.

<sup>168</sup> *Análisis 74, op. cit.*, p. 341.

<sup>169</sup> *Análisis 73, op. cit.*, p. 311.

<sup>170</sup> *Análisis 75, op. cit.*, p. 335.

<sup>171</sup> Angeles, Luis, *op. cit.*, p. 86.

En la industria editorial, el Estado participa desde los años treinta con propósitos de auto-abastecimiento; en 1934 se forma el Fondo de Cultura Económica como fideicomiso del Banco de México. En el periodo 1971-1975 varias empresas editoriales, originalmente privadas, pasan a formar parte del sector paraestatal, una bajo control del Fondo de Cultura Económica y otras de la Compañía de Teléfonos y Bienes Raíces. También en 1975, se crea la Editora Popular de los Trabajadores, como organismo descentralizado. Dentro del campo de la importación y exportación de libros se crea, en 1974, el Fondo de Cultura Internacional.

En otras ramas de la producción se encuentran empresas estatales como son: el grupo Acros, en la producción y distribución de estufas y refrigeradores y con el mayor porcentaje de penetración en el mercado consumidor;<sup>172</sup> la Embotelladora Garci Crespo y la Sociedad Cooperativa de Obreros del Vestuario y Equipo.

El Estado se asocia minoritariamente con los grupos Anáhuac y Guadalajara en la producción de cemento, en empresas productoras de equipo, maquinaria y partes, y en empresas fabricantes de productos metálicos.

## 10. Los medios de comunicación, los servicios telefónicos y otras actividades

La actividad pública en el periodo 1971-1975 se incrementó también en otros variados campos. Son de destacarse la participación estatal

<sup>172</sup> *Manual de la organización de la administración pública paraestatal, 1977, op. cit.*

en los medios de comunicación y el control que adquiere de los servicios telefónicos.

### 10.1 Los medios de comunicación

Esos años marcan de una manera especial la entrada del Estado en radio y televisión, y un abrupto crecimiento de su participación en la industria cinematográfica.

En 1972 el gobierno federal adquiere el 100 por ciento de las acciones de la Corporación Mexicana de Radio y Televisión, rompiendo el monopolio privado de la televisión.<sup>173</sup> Las dos empresas privadas existentes se fusionan en ese año formando el consorcio Televisa, que adquirió una gran importancia y se expandió sensiblemente abarcando proyectos de diversa índole, integrando más de 20 compañías y controlando la mayoría de los canales de televisión; en este consorcio se conjugan intereses de grandes capitales privados, destacándose la presencia del Grupo Alfa (del Grupo Monterrey). Se dictan diversas leyes,<sup>174</sup> se forma la Teleproductora del Distrito Federal y la empresa Satélite Latinoamericano (en coparticipación con Televisa), a la vez que el Estado cancela las concesiones que tenía Televisa para operar algunos canales de provincia y que son transferidos al canal 13 (canal estatal adquirido por Somex en 1972).

Los conflictos surgidos por esta intervención estatal, que provocó reacciones dentro del sector privado, se atenúa en los años que van de 1976 a 1979. Dos hechos, entre otros,

<sup>173</sup> *Idem.*

<sup>174</sup> Véase para una relación de la acción estatal en estos años: Fernández Christlieb, Fátima. "Los dos temibles gigantes de la difusión: radio y T.V. *Suplemento 123, Unomásuno*, México, 15 de marzo de 1980.

son reveladores: la transferencia de algunas *personalidades* de Televisa al canal 13 y la publicidad que este canal realiza del grupo financiero Serfín, controlado por el Grupo Monterrey.

La presencia estatal en la industria cinematográfica no fue nueva, pero a ella se canalizaron importantes recursos.

La posición del Estado se ha caracterizado por la adquisición que ha hecho de empresas privadas, empezando por uno de sus principales conductores de financiamiento el Banco Nacional Cinematográfico.<sup>175</sup>

El Estado cuenta con la Cinematográfica Cadena de Oro que, junto con la Compañía Operadora de Teatros, controlan la mayoría de las salas de exhibición. Tiene la empresa Películas Mexicanas y, para 1975, la Corporación Nacional Cinematográfica y las Corporaciones Cinematográficas de Trabajadores y Estado 1 y 2.

Para 1979 se maneja oficialmente la posibilidad de privatizar la parte estatizada de esta industria. En la industria radiofónica, se perfila la entrada del Estado después de una prolongada ausencia de tres décadas.<sup>176</sup>

## 10.2 Los servicios telefónicos

Teléfonos de México (1974), propiedad de la L.M. Ericsson de Suecia y de la International Telephone and Telegraph Corporation, se me-

<sup>175</sup> Este se creó en diciembre de 1941 y fue adquirido por el gobierno en 1947, pasando por este medio al control estatal diversas industrias relacionadas.

<sup>176</sup> Fernández Christlieb, F., *op. cit.*

xicanizan a finales de los años cincuenta con la participación de empresarios mexicanos dentro de los que se incluiría el Grupo Trouyet.<sup>177</sup> En 1951, el gobierno empieza a participar en esta actividad, convirtiéndose en 1963 en accionista minoritario de esta empresa.

Para 1972, contando con un déficit comercial de 800 millones de pesos,<sup>178</sup> Teléfonos de México pasa a ser empresa de participación estatal con todas sus filiales y cofiliales, que se fueron integrando al sector público en los años siguientes. La empresa conservó, sin embargo, importantes inversiones privadas nacionales y extranjeras, individuales e institucionales.<sup>179</sup>

El gobierno también adquirió, a través de Teléfonos de México, la Compañía Telefónica Nacional (1974) y participa, junto a inversionistas privados, en la adquisición de la mayoría de las acciones de la Industria de Telecomunicaciones, filial del grupo norteamericano ITT, que en México, junto con la teleindustria Ericsson, cubren el 90 por ciento del equipo para la industria telefónica;<sup>180</sup> en esta empresa participan Somex (empresa estatal de capital mixto), empresarios mexicanos y la ITT (con 49 por ciento de las acciones).

Así, en ese período se consolida el grupo de Teléfonos de México, aportando el 100 por

<sup>177</sup> Es éste uno de los grupos privados más importantes con intereses ampliamente diversificados: industria extractiva, celulosa, industria automotriz, siderúrgica, de la construcción, cemento y servicios financieros (Banco Comercial Mexicano), inversoras e inmobiliarias. Véase Cordero, S. y Santín, R., *op. cit.*, pp. 59 y 60 y Luna M., y Tirado, R., *op. cit.*

<sup>178</sup> Carrillo Castro, A., *op. cit.*, p. 40.

<sup>179</sup> Análisis 72, *op. cit.*, p. 40.

<sup>180</sup> Del Muro, R. y Ureña, J., *Unomásuno*, México, 18 de abril de 1979, p. 12.

ciento de los servicios telefónicos bajo control del Estado e integrando más de 20 compañías diversas.<sup>181</sup>

### 10.3 Otras entidades

El número de empresas creció en una gran variedad de áreas. En la industria de la construcción, las actividades del gobierno se incrementaron a partir de 1972, al mismo tiempo que la inversión privada se contraía. Se calcula que para 1975 el sector público participaba con un 65 por ciento en la construcción.<sup>182</sup> Se crean dos importantes organismos para la construcción de viviendas: en 1971, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (INDECO) y el Instituto de Fomento Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT).

En el turismo, actividad en la que participan de manera importante los grandes capitales privados nacionales y extranjeros, el gobierno promovió grandes proyectos incluyendo en ellos a estos capitales o participando con éstos en forma minoritaria.<sup>183</sup>

<sup>181</sup> Ellas se ubican en operaciones con bienes raíces, construcción de redes telefónicas y canalizaciones, hay empresas editoriales y de servicios publicitarios.

<sup>182</sup> *Análisis 75, op. cit.*, op. 393. Una de las características importantes de las relaciones entre el Estado y las empresas privadas dentro de este campo de actividad, es la disponibilidad que tiene el Estado para otorgar contratos para la realización de obras de magnitud, para el sector privado. Numerosos capitales se han formado en estas circunstancias; el caso más conocido e importante es el del Grupo Ica, que ha llegado a consolidar un gran poder económico. Véanse: Cordero, S., y Santín, R., *op. cit.*, pp. 32 y 33 y Luna, M., y Tirado, R., *op. cit.*

<sup>183</sup> En esta área, el Estado ha participado y consolidado varias empresas en el curso de las últimas décadas. La principal es la Nacional Hotelera (1951), que tiene capital privado y cuenta con cinco subsidiarias que han sido adquiridas en los años de su existencia.

Al transporte se canalizaron también recursos. El Estado tiene el control de los servicios ferroviarios, ha desarrollado industrias relacionadas<sup>184</sup> y tiene participación en la transportación aérea<sup>185</sup> y marítima.<sup>186</sup>

La formación y rehabilitación de una gran variedad de entidades contribuyó al crecimiento del sector paraestatal: centros, institutos y consejos, ubicados principalmente en el ámbito de la educación y la investigación;<sup>187</sup> se formaron numerosas empresas como apoyo a las actividades del sector público, en calidad de coordinadores, de desarrollo, promoción y provisión de infraestructura, algunas de las cuales incluyeron la presencia privada; otras en relación a la prestación de servicios de carácter social; se formaron también empresas de servicios técnicos, administrativos, de reparación y mantenimiento, de publicidad, almacenaje, etc.

<sup>184</sup> Son de mencionarse la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (1952), con asistencia técnica de la General Motors Corporation; la Productora Nacional de Durmientes y Cabezas de Acero Kikapoo (con 49 por ciento de capital extranjero), que se integraron al sector público en el periodo 1971-1975.

<sup>185</sup> En esta actividad se ubican importantes empresas extranjeras, la Compañía Mexicana de Aviación, de control privado nacional, y el conjunto de Empresas de Aeroméxico, que pasaron al sector público a finales de los cincuenta.

<sup>186</sup> En la empresa Transportación Marítima Mexicana, el Estado participa minoritariamente. El Estado invirtió importantes recursos en el periodo en áreas conexas, formándose en diciembre de 1970 la Comisión Coordinadora de Puertos que promovió la formación de empresas y servicios portuarios en diversas partes de la República; la gran mayoría de estas empresas se formaron con la participación privada y de agrupaciones laborales.

<sup>187</sup> Tales como los Centros Conasupo de Capacitación Campesina, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Consejo Nacional de Fomento Educativo, el Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica, el Instituto Nacional de Energía Nuclear y diversos centros de educación superior.

Otro grupo de empresas lo constituyen las comerciales,<sup>188</sup> financieras e inmobiliarias.

### 11. El Estado y el capital privado como formas distintas en el mismo proceso

Como conclusión, el objetivo de este apartado es considerar, básicamente desde las perspectivas de los organismos descentralizados y empresas públicas ubicados en el renglón que se denomina *fomento industrial*, las maneras diferentes de articulación de las entidades públicas en el proceso de acumulación. El planteamiento central es que estas entidades se van conformando al interior del proceso de acumulación, sujetándose a sus problemas y desequilibrios y reproduciéndolos. Los mecanismos a través de los cuales se relacionan con el capital privado y sus implicaciones dentro del proceso de acumulación, manifiestan esta situación. Para desarrollar este planteamiento, se observarán las condiciones y las consecuencias del intervencionismo público en el proceso capitalista.

Los problemas a los que se enfrentaba la dinámica de la acumulación en México, se agudizaron en los primeros años de la década de los setenta. En estos años, la inversión pública incrementó sensiblemente su ritmo de crecimiento, al tiempo que en la inversión privada descendía el ritmo de crecimiento.

<sup>188</sup> En cuanto a las empresas comerciales y de distribución, éstas han sido tratadas en diferentes momentos de la exposición. Son importantes también las relacionadas con la exportación (principalmente) e importación de productos, que configuraron una área importante de confluencia del Estado y el capital privado nacional y extranjero al que en varios casos se le solicitó intervenir directamente con aportaciones de capital.

Las empresas y organismos públicos tuvieron un papel significativo en el comportamiento del sector público captando la inversión de cuantiosos recursos, ampliando y diversificando su producción de bienes y servicios en las áreas en que ya participaban, interviniendo en nuevas áreas bajo la forma de un control estatal y contribuyendo con una proporción importante del déficit del gobierno federal.

No todas las entidades públicas se han organizado sobre las mismas bases. Estas bases permiten, por tanto, distinguir tipos de entidades.

En este trabajo sólo se han considerado los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y las de participación minoritaria. Los organismos descentralizados, por su forma de creación y fines, se acercan a lo que se ha denominado el *Estado social*; su acción se orienta al *desarrollo nacional* y el *bien común* (mediante la prestación de servicios públicos, la explotación de bienes y recursos de propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica y la asistencia y seguridad sociales). Estos organismos reflejan con claridad las formas distintas del Estado y el capital privado. Las empresas de participación estatal mayoritaria, igual que los organismos descentralizados, están sujetas al control del Ejecutivo Federal, lo que significa que el Estado determina sus actividades. En cambio, en las empresas de participación estatal minoritaria, las directrices no son definidas por el Estado, éste solamente vigila su funcionamiento.

Tomando en cuenta estas consideraciones, se observa que los organismos y empresas pú-

blicas se articulan de diferentes maneras al proceso de acumulación. Por ejemplo, el Estado se encarga del suministro de energéticos e insumos, *socializa* áreas o empresas cuando al capital privado no le resulta directa o inmediatamente *productivo* tomarlas a su cargo, y participa en proyectos conjuntos con el capital privado; también desarrolla mecanismos de control a la actividad privada. A continuación se mencionan algunas condiciones y consecuencias de la realización de estas maneras de participación del Estado en la economía, con base a la información presentada en los apartados anteriores.

El suministro constante y regular de medios de producción es requerido para el proceso de valorización; este aprovisionamiento es asegurado a través del monopolio estatal, como es el caso de los energéticos, o de una presencia estatal importante en las actividades básicas del proceso productivo. Así, en el período 1971-1976, las grandes inversiones en materia de fomento industrial se destinaron a energéticos, siderurgia, petroquímica y fertilizantes. El desarrollo de estas actividades requiere de grandes inversiones y con frecuencia sus *períodos de maduración* son largos, de aquí que el Estado las *socialice* o tenga una participación relevante.

Se ha observado que en las industrias sujetas a procesos de producción continuos, es particularmente requerido el empleo de técnicas similares a las de los países desarrollados.<sup>189</sup> Así, se encuentra que de las importaciones totales del sector público, un 73 por

ciento está constituido por bienes de producción,<sup>190</sup> concentrándose principalmente en energéticos, transportes, fertilizantes e industria siderúrgica,<sup>191</sup> con sus efectos propios sobre el movimiento internacional del capital.

Por otra parte, los subsidios a la empresa privada, mediante una política de precios bajos, han resultado en una descapitalización constante de algunas de estas empresas y organismos, tal es el caso, por ejemplo, en la industria eléctrica.

Los requerimientos de este tipo de empresas y organismos públicos, han tenido una repercusión importante en el creciente financiamiento público externo, que insertó a la economía en los movimientos financieros internacionales, a tal grado que la gestión monetaria se transformó en una directriz central de la política económica, terminando por imponerse, en 1976, los programas del Fondo Monetario Internacional.

En su función de suministro de medios de producción, los organismos descentralizados como Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad afectan y son afectados por la dinámica de la acumulación. Cabe resaltar que estas entidades se organizan en forma distinta al capital privado: además de tener forma de creación y fines especiales, cuentan con el monopolio de sus actividades correspondientes.

Aunque las empresas estatales de petroquímica, química y siderurgia difieren de los

<sup>189</sup> Véase Mathias, Gilberto. "Etat, multinationales et procès de travail en Amérique Latine", *Critiques de l'économie politique*, nouvelle série, No. 6, janvier-mars, 1979, Paris.

<sup>190</sup> Ayala, José, *op. cit.*, p. 94.

<sup>191</sup> Información de la Secretaría del Patrimonio Nacional, Dirección General de Adquisiciones, México, 1977.

organismos descentralizados, en tanto que en su actividad intervienen grandes capitales privados, cumplen también con la función de abastecimiento y se articulan, por tanto, de manera similar en el proceso de acumulación.

Ahora, si bien la participación del Estado en actividades como la petroquímica, la química y la siderurgia, que tienen un crecimiento dinámico (y rentable), está orientada a asegurar un flujo constante de productos básicos, más que a funcionar como capital, esta participación ha representado un foco de enfrentamiento entre el Estado y el capital privado. Así, por ejemplo, el capital privado ha tratado de reducir la participación estatal.<sup>192</sup>

No obstante estos momentos de aparente competencia entre el Estado y el capital privado, la participación activa del Estado en la economía genera necesariamente relaciones estrechas entre el Estado y el gran capital. Estas se dan a través de mecanismos como los convenios de asistencia técnica y el contratismo para diferentes tipos de operaciones y financiamientos (con frecuencia atados) que derivan en la estructuración de proyectos conjuntos, en algunos casos adoptando la forma de coparticipaciones de capital.

De estas situaciones se han expuesto ejemplos en los apartados anteriores, con especial énfasis en la participación del gran capital en las empresas estatales. Este fenómeno se observa especialmente en actividades estratégicas y/o dinámicas, como son la producción petro-

química, química y automotriz (aunque lo mismo sucede en menor medida en otras áreas).

La intervención directa del Estado en estos tipos de producción, en forma asociada o no asociada, ha derivado en la estructura de un triángulo de tendencias monopolistas, constituido por el gran capital privado nacional, el extranjero y el Estado. Se ha reforzado así la consolidación de un Estado-patrón (empresario) a la vez que la inserción, ahora directa, del Estado en los conflictos del capital. Si bien las empresas estatales por ley se sujetan al control y vigilancia del gobierno, la magnitud de los intereses privados conservados y las características de los socios (grupos y empresas de gran poder económico)<sup>193</sup> hacen difícil desligar el *interés nacional* o colectivo, del sector monopolista privado.

En esta forma, los mecanismos de intervención del Estado y el capital privado incrementan la permeabilidad del proceso de toma de decisiones en función de intereses muy particulares y con frecuencia definidos en ámbitos tan diversos como la producción de bienes de consumo y la educación superior.<sup>194</sup> Ello entra en conflicto con el comportamiento

<sup>193</sup> Véase la parte relativa a las características de los grupos económicos de base nacional con los que el Estado se asocia. Respecto a las Empresas extranjeras, sólo para mencionar algunos casos pueden señalarse la ITT (International Telegraph and Telephone Co.), la Du Pont y la Owen Illinois Inc., empresas que han participado en actividades de desestabilización en los países latinoamericanos "huéspedes". Véase por ejemplo: *ITT Top Secret. Documentos de una agresión*, Editorial Samo, México, 1973.

<sup>194</sup> Un ejemplo ilustrativo es el Memorandum Powel, en el que se establecían las políticas a adoptar en todos los niveles de la realidad social: económico, político, educativo, represivo, etcétera.

<sup>192</sup> Declaraciones de la iniciativa privada; en este sentido pueden encontrarse en las publicaciones anuales del Grupo Editorial Expansión Análisis Económico, de 1972 a 1975, en los rubros aquí señalados.

ideal del Estado como capitalista colectivo.<sup>195</sup>

Se ha visto que el Estado también se asocia en forma minoritaria con grandes grupos y empresas transnacionales en las siguientes actividades: explotación e industrialización de minerales estratégicos, producción de fibras sintéticas (actividades ambas monopolizadas por unas cuantas empresas) y, en menor medida, en la industria automotriz auxiliar.

La participación del Estado en la economía se va articulando de formas distintas con el proceso de acumulación, diferenciando sus funciones con respecto al capital privado mediante el desarrollo de fases o etapas determinadas del proceso productivo; en esta articulación va entrando cada vez más directamente a los conflictos del capital. Se observa así que una parte importante de los grandes proyectos del periodo estuvo orientada a las actividades más dinámicas y en las que prevalece una estructura concentrada de capital. Tal es el caso de la industria siderúrgica como base del desarrollo de la industria automotriz y de la construcción, o de la producción de fertilizantes como base del desarrollo del sector más dinámico del campo.

Es importante detenerse en las relaciones entre las empresas estatales y el gran capital (capital monopolista) que se estrecharon al través de diversos mecanismos en el periodo del auge intervencionista. Tales relaciones, vistas de manera parcial o descriptiva, han desarrollado las bases para sustentar una política alternativa que pierde de vista el problema

<sup>195</sup> Se alude a las concepciones desarrolladas por Altvater, E., *op. cit.*

central del Estado en las relaciones capitalistas.

Esto es, si en efecto la intervención pública se acompañó de una participación (en su sentido amplio) más estrecha entre el gran capital y el Estado, ello no significa que el Estado sea simplemente un instrumento de los monopolios y que se trate entonces de conquistarlo para una mejor causa. El problema es mucho más complejo; el movimiento de la intervención pública no puede ser entendido en términos de un mero juego de intereses entre grupos competitivos o fracciones; se trata más bien de una tensión entre intereses parciales capitalistas y la demanda de la reproducción del capital como un todo.<sup>196</sup>

Sin embargo, estos lazos estrechos sí precipitan la tensión sobre la que el intervencionismo público se desenvuelve, disolviendo la diferencia formal entre el capital y el Estado, minando así la *particularización* del Estado, que es la precondition de su propia existencia. De esta manera se acentúa la discordancia, como diría Buci-Glucksmann,<sup>197</sup> entre la ideología del Estado árbitro del bien común y su base económica.

En el desarrollo de las empresas estatales se distinguen también otras formas de inserción en el proceso de acumulación. Estos son los casos de la *socialización* de áreas o empresas con problemas financieros y obrero-patronales. Estos se han presentado de manera aislada o en el conjunto de una actividad. Cuan-

<sup>196</sup> Véanse en este sentido, los trabajos citados de Clark, S., Holloway, J., y Picciotto, S., Mathias, G. y Vincent, J. M.

<sup>197</sup> Buci-Glucksmann, Christine. "Sobre el concepto de crisis del Estado y su historia", Pulantzas, N., *et. al., op. cit.*, p. 101.

do este último es el caso, generalmente se trata de una recompensación de tales actividades que se manifiestan en bajas tasas de ganancia, alteración de precios en el mercado mundial, etc. Como ejemplo pueden mencionarse los casos de la industria azucarera y del barbasco.<sup>198</sup>

Por último, el control de la actividad privada constituye una forma de relación entre el Estado y el capital. El mecanismo privilegiado de control es la legislación; sin embargo, algunas entidades estatales cumplen esta función por otros mecanismos. Tales son los casos de Conasupo y Proquivemex. El desarrollo de estas empresas, en el contexto de un crecimiento del intervencionismo estatal, de la entrada del sector público a nuevas áreas de actividad y del discurso oficial *estatizante* y nacionalista, provocó la reacción del capital privado.

No obstante las diferencias entre estas entidades públicas, ambas incluyeron en sus objetivos el control al capital privado. Sus actividades fueron percibidas como una competencia desleal por amplios sectores de capitalistas, quienes reaccionaron al control público con la bandera de *la amenaza a la existencia de la libre empresa*.

En el marco de una crisis que hacía impostergable la reactivación de la economía, las entidades públicas desarrollaron *las condiciones mínimas de la reproducción del capital* dentro de un campo de tareas difícilmente conciliables: mientras que las directrices de la política económica se orientaban hacia la so-

lución de problemas como la dependencia externa y la concentración del ingreso, las empresas públicas analizadas aquí habrían de acentuar estos problemas; mientras se intentaba hacer del Estado el eje central del desarrollo, estas empresas se involucraban más directamente a los conflictos del capital, ligándose por diversos medios a los grandes grupos y empresas transnacionales y afectando y siendo afectadas por los desequilibrios del proceso capitalista. La acción pública intervencionista empezó a manifestar sus límites, tanto para resolver los problemas del capital, como de los amplios sectores de la población.

Los conflictos entre los capitales individuales y la acción pública intervencionista,<sup>199</sup> no obstante ser aparentes en términos de su significación real,<sup>200</sup> generan acciones concretas que afectan la posición del Estado en su forma política. Fue así como en el periodo 1971-1976, se suscitó una intensa polémica entre el capital privado y el gobierno; uno de los ejes

<sup>199</sup> Conflictos similares se presentaron en numerosos países capitalistas, se habló entonces de *crisis de dirección* y de *crisis de legitimidad* (véanse por ejemplo: Vincent, J. M., Altwater, E., Habermas, J., y Salama, P.). Las circunstancias particulares de este proceso derivaron en direcciones políticas diferentes y aun actualmente están experimentando cambios. Para una referencia a estos conflictos en México en el periodo 1971-1976, véanse: Arriola, Carlos. "Los grupos empresariales frente al Estado (1973-1975)", *Foro Internacional*, vol. XVI, abril-junio 1976, núm. 4, El Colegio de México, México, 1976; Labastida, Julio; "Proceso político y dependencia en México (1970-1976)", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XXXIX, núm. 1, enero-marzo de 1977, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Tello, C., *op. cit.*, Salvívar, A., *op. cit.*

<sup>200</sup> De la presentación falsa que se hacen los capitalistas individuales del movimiento de la economía y del papel del Estado, véase Mathias, G. "État et capital face a la crise: notes sur la transformation actuelle des regimes politiques en Amérique Latine", ponencia presentada en Puebla, México, octubre 1979.

<sup>198</sup> Estos casos serán tratados desde una perspectiva más amplia en la tercera parte del trabajo.

centrales de discusión fue el *intervencionismo estatal* como causante de la crisis y como amenaza a la existencia del capital (acusación que tuvo diversos grados de apreciación por los capitalistas individuales). Se desató entonces una ofensiva empresarial cuya manifestación más importante fue la creación del Consejo Coordinador Empresarial, en 1975.<sup>201</sup> El intervencionismo también fue cuestionado por otros grupos sociales.<sup>202</sup> Sin embargo, la explicación de los conflictos del Estado intervencionista no se encuentra en problemas de orden técnico, como lo han considerado algunos autores en la defensa del intervencionismo estatal y otros para argumentar su inviabilidad, ni en la falta de voluntad de los equipos dirigentes, ni en su ineficiencia o corrupción, sino en la misma práctica estatal atravesada por las contradicciones del proceso de valorización.

## TERCERA PARTE

### ENTIDADES PUBLICAS, CAPITAL Y TRABAJO

Al iniciarse los setenta, la situación política interna mostraba ya signos de agotamiento

ante el uso generalizado del recurso de la violencia, que tuvo su momento álgido en la represión de 1968. La crisis agravó esta situación intensificando las tensiones generadas por el creciente desempleo, la concentración económica y la falta de acceso a satisfactores básicos de alimentación, salud y vivienda.<sup>1</sup> Los problemas de la acumulación en estos años, se manifestaron aun en aquellos indicadores que aíslan la marcha de la economía (tasas de crecimiento del producto interno bruto, de inversión, etc.) del contexto social en el que se desarrolla. Bajo estas circunstancias, se reformularon las directrices de la política económica —llamada *del desarrollo estabilizador*— que había dominado los últimos quince años. Se configuró entonces un modelo que se denominó *la estrategia del desarrollo compartido*, que incluía en sus lineamientos revitalizar las imágenes del Estado como rector de la economía y del Estado benefactor.<sup>2</sup>

El intervencionismo público se desarrolló así como una alternativa para resolver los problemas de la acumulación, reactivando la economía y orientando la política hacia la atención de las necesidades de amplios sectores de la población, quienes directa o indirectamente presionaban para que sus demandas fueran satisfechas.

<sup>201</sup> Sobre las características del Consejo Coordinador Empresarial véase el trabajo de Tirado, Ricardo, *Las organizaciones empresariales mexicanas: perfil y control en los setenta*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1979 (mimeo.).

<sup>202</sup> En los círculos del capital privado se hacía responsable al intervencionismo estatal de los desequilibrios económicos, en el seno de las organizaciones populares y círculos intelectuales se demandaba un cambio de orientación en la política intervencionista, en el ámbito de la burocracia se experimentaban conflictos entre los grupos *nacionalistas* y *estatistas*, con una fuerte base académica y los tecnócratas que debatían sobre las medidas más eficientes y *adecuadas* para recuperar el ritmo de crecimiento de la economía.

<sup>1</sup> Véanse en este sentido, los trabajos de Tello, C., *op. cit.*; Angeles, Luis, *op. cit.*; Bueno, Gerardo, *op. cit.*; Ayala José, *et. al.* "La crisis económica, evolución y perspectivas", en González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (coordinadores). *México, hoy*, Siglo XXI Editores, México, 1979.

<sup>2</sup> En los diversos trabajos en los que se ha tratado la política económica del régimen de Echeverría pueden constatarse las declaraciones al respecto; véanse: Tello, C., *op. cit.*; Bueno G. (coord.), *op. cit.*; González, Eduardo, "La política económica de LEA: 1970-1976. Itinerario de un proyecto inviable", *Investigación económica*, núm. 3, *op. cit.* y Saldívar, Américo, *Ideología y práctica del Estado mexicano*, tesis doctoral, México, 1979, la segunda parte.

Las políticas y las inversiones de carácter social (en el sentido de proveer un mayor beneficio a sectores amplios de la población) no se sustraen —al igual que las inversiones consideradas en la segunda parte del trabajo— del proceso capitalista; se encuentran, por el contrario, inmersas en los conflictos entre el capital y el trabajo, dentro de los límites que marca el movimiento del capital, pero definidas también por la historia particular de la dominación.

Es así que como mecanismos de producción y reproducción de la fuerza de trabajo en el periodo 1971-1976, la educación, la salud y la seguridad social absorbieron el 23 por ciento del incremento del gasto público total; se destinaron importantes inversiones al campo, se dio énfasis a la realización de obras pequeñas y dispersas en poblaciones menores, al uso de tecnología con empleo más intensivo de la mano de obra, etc.<sup>3</sup>

Pero el intervencionismo público, como proceso condicionado por las relaciones sociales capitalistas, no sólo se manifestó en este tipo de políticas e inversiones; también las entidades públicas analizadas en la segunda parte de este trabajo expresaron esta situación. Se trata aquí de ilustrar, brevemente, los límites y las condiciones del intervencionismo público desde dos perspectivas: una es la de las empresas estatales que se formaron en el contexto de una participación activa de los trabajadores; otra, es la del proceso de trabajo.

<sup>3</sup> Para una breve descripción de los cambios experimentados en la "Política del desarrollo compartido" véase Bueno G., *op. cit.*

## 1. La estatización y los conflictos laborales

En el proceso de estatización se pueden distinguir dos formas: una limitada a la reorganización de las funciones del Estado y del capital privado, cuando es el caso, la estatización se traduce a meros acuerdos cupulares; la segunda forma es aquella en la cual las luchas de los trabajadores tienen un papel directo en la estatización. Si bien desde una perspectiva amplia ambas formas son expresión de las transformaciones ocurridas en las relaciones entre el capital y el trabajo, la segunda forma aquí señalada es particularmente significativa porque revela de manera más clara los límites de la acción pública en el proceso capitalista y el carácter de esta acción como modo de dominación. Aunque los análisis de este tipo son escasos, hay dos ejemplos ilustrativos de esta forma de participación pública: el de la industria azucarera y el de la industria de hormonas esteroides.

Al iniciarse la década de los setenta, la industria azucarera se enfrentaba ya a una severa crisis; la congelación de los precios, el incremento de los costos de producción ante la inflación, el desplome de los precios internacionales, la caída de las exportaciones y los problemas para satisfacer la demanda interna reflejaban esta situación que condujo a lo que se denominó la estatización por inercia,<sup>4</sup> esto

<sup>4</sup> Véase sobre las condiciones de la industria azucarera: Del Villar Samuel I. "Depresión en la industria azucarera mexicana: Del Villar, Samuel I. "Depresión en la industria azucarera mexicana", Foro Internacional, vol. XVI, abril-junio 1976, núm. 4, El Colegio de México, México 1976; Pérez Arce, Francisco. "El marco económico y jurídico del problema cañero" y De Grammont, Hubert C. "Historia de las luchas sociales en las zonas cañeras de Atencingo", en Paré, Luisa (coord.) *Ensayos sobre el problema cañero*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1979.

es, la contracción de la inversión privada y el paso paulatino de esta industria al control estatal. Pero este no fue el único y principal factor de este proceso. Los ingresos de los aproximadamente 300 mil trabajadores dependientes de esta industria se vieron particularmente afectados; además, el despotismo y la imposición que privaban en la organización incrementaron la agitación campesina que ya contaba con una larga historia. Las luchas y las demandas se multiplicaban experimentando las más variadas formas: tomas de ingenios, paros de corte de caña, abandono de las siembras, ocupaciones de oficinas públicas y enfrentamientos con los industriales azucareros.<sup>5</sup>

Los distintos mecanismos de control para contener estas luchas son particularmente ilustrativos de la acción para impedir una articulación de los intereses de los oprimidos o su desviación hacia terrenos menos peligrosos; en este sentido se dictaron leyes para hacer de los campesinos los dueños de la tierra y del capital agrícola. Oscureciendo su posición de explotados, se implementó el tripartidismo con un control estatal efectivo de la representación de los cañeros, etc.<sup>6</sup> Este proceso es asegurado por una represión física selectiva, como lo señalan estudiosos de estos conflictos: en las movilizaciones de la base campesina, independientes del control estatal, se combinan las amenazas con sobornos y, en última instancia, se golpea, encarcela o mata a los líderes inconformes.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Véase algunos casos en Bartra, A., *op. cit.*

<sup>6</sup> Ilustraciones muy reveladoras de estos mecanismos pueden encontrarse en De Grammont, H. C., *op. cit.*; y Boege, Eckart y Avila Palafox, Ricardo. "La estructura de poder en la zona cañera de Atencingo", en Paré, L. (coord.), *op. cit.*, y Singelmann, Peter y Tapia Santamaría, Jesús. "La empresa cooperativa como medio de dominación: el caso de un ingenio azucarero", en Márquez B. de, Viviane (comp.), *op. cit.*

<sup>7</sup> Singelmann, P., y Tapia Santamaría, J., *op. cit.*, p. 141.

En el caso de las hormonas esteroides, es particularmente rica en datos la investigación realizada por Gereffi.<sup>8</sup> Aunque, como en muchas otras investigaciones sobre la estatización y la política económica, prevalece en la interpretación la ilusión de lo que el Estado pudo haber hecho pero no hizo y el reclamo de una política clara y efectiva, bajo la concepción de un Estado neutralizador de la ley del valor más que sujeto a sus conflictos y movimientos, es significativo que el autor encuentra que la empresa estatal Proquivemex<sup>9</sup> efectivamente se crea "como respuesta tanto a la declinante participación del barbasco en la producción mundial de hormonas esteroides, como a la presión interna que resultaba de la explotación del campesino en la industria".

Si más que el reclamo de la formulación de una política clara y efectiva hacia la industria de hormonas esteroides, pueden palpase las contradicciones que producían las oscilaciones de la política estatal entre la defensa de *lo nacional* y las políticas hacia las compañías transnacionales; son particularmente reveladores también los límites a los que se enfrentaron las demandas de los trabajadores apoyados por una dirección burocrática que amenazaba exceder las fronteras de la estatización *funcional*, intentando canalizar recursos al campo al través de Proquivemex, para el beneficio económico y social de los campesinos.

El gobierno terminó por eliminar a la dirección de la empresa en las decisiones, negociando directamente con las transnacionales que ya

<sup>8</sup> Gereffi, Gary, "Los oligopolios internacionales: el Estado y el desarrollo internacional en México: el caso de la industria de hormonas esteroides", en Márquez, V., *op. cit.*

<sup>9</sup> Véase la parte relativa a Proquivemex en la segunda parte de este trabajo.

habían logrado el apoyo de la burguesía nacional para desatar una lucha en contra del Estado *intervencionista*.<sup>10</sup>

## 2. Entidades públicas y proceso de trabajo

Mientras que las relaciones entre las empresas estatales y el capital privado manifiestan una complejidad que se debate entre polos aparentemente confrontados,—el ámbito de lo económico y el de lo político, el Estado neutral y el Estado instrumento de los monopolios, el Estado racionalizador y el Estado ineficiente, el Estado sujeto y el Estado instrumento— es en las fábricas y los centros de trabajo, lugares fundamentales de la producción y reproducción capitalista, donde éstos son definidos como públicos o privados, donde la relación Estado y capital aparece en su forma más nítida.

Desde dicha perspectiva, el debate entre lo económico y lo político de las formas estatales aparece más claramente irrelevante; es insostenible encontrar un Estado por encima de las luchas de los trabajadores. Es aquí donde resulta imposible encontrar un Estado definido por las circunstancias, donde los intentos por establecer un orden privado y otro público se dificultan.

Entre 1970 y 1975, los trabajadores del Estado aumentaron en más del 50 por ciento y para este último año representaron el 8.4 por ciento de la población económica activa. Los trabajadores de los organismos descentralizados y de las grandes empresas de participación estatal mayoritaria tienen las siguientes características: son de los grupos mejor paga-

dos y con un gran número de prestaciones sociales, su nivel educativo es de los más altos, a la vez que aquellos sectores en los que se encuentran este tipo de organizaciones son las que tienen el más alto porcentaje de sindicalización, constituyendo la *base más fuerte del sindicalismo mexicano*.<sup>11</sup>

Si estas particularidades de los trabajadores del Estado habrán de considerarse en el estudio de los movimientos de resistencia a la dominación y son particularmente potenciales, tampoco se puede soslayar su historia como base amplia de sustentación del Estado y la reproducción de las relaciones capitalistas que se efectúan al interior de las empresas públicas. Como afirma Vincent: "la socialización progresa bien, pero de una manera contradictoria, reproduciendo siempre la separación entre los individuos y la relación social de producción."<sup>12</sup>

La práctica de las empresas públicas no se sustrae de las formas de explotación impuestas, reproducidas y recreadas a través de las técnicas capitalistas de producción. El papel de la tecnología como forma de organización de la dominación, representa uno de los aspectos centrales de las empresas públicas en el proceso de valorización, en las relaciones entre el capital y el trabajo.<sup>13</sup>

Es amplio el abanico de actividades en las que se encuentran las empresas estatales ya

<sup>11</sup> Cordero, Salvador y Gómez Tagle, Silvia. *Estado y trabajadores en las empresas estatales*, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México, 1978 (mimeo.).

<sup>12</sup> Vincent, J. M., *El Estado en crisis*, en Poulantzas, N., *et. al., op. cit.*, p. 108.

<sup>13</sup> Consideraciones sobre esta base, aunque referidas al Estado más que al intervencionismo público, pueden encontrarse en los trabajos recientes de Mathias, G., aquí citados.

<sup>10</sup> Gereffi, G., *op. cit.*

generando formas diferenciadas de dominación. Así, por ejemplo, en las actividades estratégicas sometidas a procesos de producción continuos, se impone el empleo de técnicas similares y transferidas de los países capitalistas desarrollados;<sup>14</sup> lo mismo sucede con algunas etapas de la producción de industrias dinámicas, como la química y la automotriz; sin embargo, aún dentro de estos mismos sectores, la modernización de la producción puede no acompañarse de innovaciones tecnológicas, sino que se ejerce al través de formas de intensificación del trabajo humano.<sup>15</sup>

La consideración de la acción estatal en términos de las relaciones capitalistas es fundamental para no generar ilusiones cuando se piensa en una alternativa de cambio. Como se demuestra en un estudio sobre Tabamex (la empresa que en 1972 significó la estatización de la producción y comercialización del tabaco), con la nacionalización, el proceso productivo continuó realizándose exactamente como lo habían organizado las empresas transnacionales; los funcionarios del Estado sólo las suplieron en la dirección con la nueva modalidad de que el campesino tiene la ilusión de que el tabaco que crece en su parcela le pertenece.<sup>16</sup> El conflicto surgido en la empresa Tabamex en noviembre de 1978, a raíz de la negativa de los campesinos a producir tabaco de exportación, que es acaparado por las compañías extranjeras que pagan un precio menor

al del tabaco de consumo nacional, confirma esta idea. En este conflicto los campesinos fueron eliminados de las negociaciones y amenazados por los empleados de la empresa con suspender contratos de producción, retirar la maquinaria y cesarlos de sus derechos sobre la empresa.<sup>17</sup>

De las consideraciones contenidas en estos dos breves apartados sobre el problema de la relación entidades públicas, capital y trabajo, no sería justo extraer conclusiones generales. Sin embargo destaca una cuestión del problema: se confirma la idea de intervencionismo público como configuración condicionada por los desequilibrios y contradicciones del proceso de acumulación, que a su vez reproduce los conflictos de este proceso. Pero la intervención pública, vista desde la perspectiva de la relación entidades públicas, capital y trabajo, permite el intervencionismo público como forma de las relaciones sociales de explotación, cuya existencia depende de la reproducción de estas formas.

Se observa así que la perspectiva analítica de entidades públicas, capital y trabajo, aborda necesariamente la problemática del Estado intervencionista como forma integrada de la dominación.

## CUARTA PARTE

### ¿EMPRESAS PUBLICAS VS. EMPRESAS PRIVADAS?

El polémico periodo 1971-1976 ha tenido como uno de sus puntos centrales de discu-

<sup>14</sup> Mathias, G., "Acumulación de capital, proceso de trabajo y nuevas formas de lucha en América Latina", *op. cit.*, p. 11.

<sup>15</sup> Véase al respecto el trabajo de Echeverría, Magdalena, *et. al.*, "Salud y clase obrera: el caso de Diesel Nacional", ponencia presentada en México, UNAM, marzo de 1980.

<sup>16</sup> Bracho, Julio. *Relaciones de producción en el monopolio agroindustrial del tabaco*, ponencia presentada en México, UNAM, marzo de 1980.

<sup>17</sup> Véase el artículo de Duayhe, Carlos, en *Unomásuno*, México, 30 de noviembre de 1978, p. 12.

sión la controvertida política económica, encaminada a restituir el papel del Estado como rector de la economía. En dos tribunas importantes se ha planteado expresamente una disyuntiva de la acción estatal:<sup>1</sup> por una parte, los empresarios reclaman el desarrollo de la actividad económica, considerando que la célula básica de la economía es la empresa privada (declaración de principios y estatutos del Consejo Coordinador Empresarial); por otra parte, los obreros organizados en el Congreso del Trabajo demandan un mayor intervencionismo público (Manifiesto a la Nación). A esta última posición se sumaron, con sus propias críticas, las conclusiones de diversos trabajos sobre la política económica de los años recientes en México.

Los análisis sobre la política económica en este período son particularmente prolijos en señalar las deficiencias técnicas, administrativas y hasta morales del conjunto de las políticas públicas. Así por ejemplo, Bueno<sup>2</sup> señala como problemas centrales de las empresas públicas la falta de control en el crecimiento del aparato burocrático, que se tradujo en ineficiencia y disminución de los recursos, así como la falta de coordinación de la acción pública; en la misma publicación colectiva, Villarreal<sup>3</sup> expone una serie de deficiencias operativas que se sintetizan en *la ausencia de una política general de las empresas públicas*. En un trabajo más amplio y más crítico, Tello<sup>4</sup> muestra el desenvolvimiento de una política contradictoria de fre-

no y aceleración en la que predominó una política monetaria restrictiva; y Ayala<sup>5</sup> señala también las contradicciones entre el gasto público y el conservadurismo de la política financiera y monetaria, así como la ausencia de un eje que coordinara y centralizara la acción económica estatal. Aguilar,<sup>6</sup> por otra parte, presenta una larga lista de las ineficiencias de las empresas públicas dentro de las cuales sobresalen la corrupción y la mala administración (exceso de personal, organización contable defectuosa, falta de coordinación, etc.).

Si bien estos trabajos, desde perspectivas distintas, muestran efectivamente la incongruencia entre las distintas políticas, las tomas de decisiones apresuradas y contradictorias, las grandes distancias entre los objetivos expresados y los pocos y disímiles resultados obtenidos, encuentran la explicación de estas tensiones en un Estado concebido como un conjunto de aparatos y disposiciones (instrumentos) que sirven a los monopolios (en primera, en última instancia o en *lo fundamental*), o en un Estado como capacidad racional que puede sobreponerse al proceso de acumulación. Se trata en ambos casos de rescatar la intervención pública para darle un contenido político diferente, perpetuando así la separación entre la economía y la política sin llegar a captar ambas como formas de la misma relación capitalista. Bajo estas concepciones, la intervención pública no tiene una historia social, ni tampoco límites; se reduce a un mero conjunto de técnicas o voluntades externas al proceso de valorización.

<sup>1</sup> Lo que Tello, C., llamaría "La disputa por la nación", véase bajo el mismo título *Nexos*, núm. 24, Centro de Investigación Cultural y Científica, México, diciembre 1979.

<sup>2</sup> Bueno, G., *op. cit.*

<sup>3</sup> Villarreal, R., *et. al., op. cit.*

<sup>4</sup> Tello, C., *op. cit.*

<sup>5</sup> Ayala, J., *op. cit.*

<sup>6</sup> Aguilar, Alonso. "Problemas del capitalismo mexicano. Capital monopolista y empresas estatales", *Estrategia* núm. 14, vol. II, Año 2, México, marzo-abril de 1977.

Las conclusiones de estos autores, aunque también variadas, llevan el sello de esta concepción. Los autores de *Opciones de política económica en México*,<sup>7</sup> proponen el establecimiento de una política económica *coherente*, lo que supone eficiencia técnica y administrativa en plena coordinación con la actividad privada; respecto al *sector laboral* se dice: "surge la necesidad de lograr una convergencia y 'articulación' en las relaciones sector público-sector privado, sector público-sector laboral."<sup>8</sup>

Tello concluye<sup>9</sup> que "como en el pasado, la intervención directa del Estado en la producción de bienes y servicios durante 1970-1976, no fue de ningún modo una intervención competitiva, sino sobre todo *funcional* con el desarrollo capitalista."<sup>10</sup> Y si el autor percibe que los conflictos de la economía nacional en el periodo reciente respondían a los *problemas estructurales* propios del país —que limitaban las posibilidades del desarrollo económico— y a la crisis del capitalismo a escala mundial, ve en las contradicciones de la política económica la causa central de los recientes conflictos y de la situación en la que quedó el país. Así dice: "se olvidan los críticos (de las diversas políticas puestas en práctica durante 1970-1976, refiriéndose a las críticas orientadas a protestar por la creciente participación del Estado en la economía), que la deficiencia en la instrumentación de la polí-

tica económica no está en lo que se llevó a la práctica sino justamente en lo que no se instrumentó", esto es, "el no haber entrado a reformar lo que constituye el sistema de privilegios y de protección desmedida al sistema de financiamiento, es decir, el no haber tocado al capital financiero."<sup>11</sup> Aquí radica, para este autor, la causa de que la intervención acrecentada del Estado no se acompaña de una ampliación de la democracia.

En un sentido similar, Ayala concluye que para concretar una política de reformas económicas, es condición instrumentar una reforma política.

Como lo señala Hirsch, los recursos materiales a disposición del Estado están limitados por el beneficio del capital;<sup>12</sup> se desarrollan además mecanismos de selectividad estructural en la toma de decisiones que implican la intervención del Estado como reacción a condiciones fijas por el proceso de valorización del capital, constituyéndose así un sistema de *no decisiones*.

Sin duda, la ejecución o las posibilidades de una u otra política económica, en la medida en que ésta expresa las formas particulares de la dominación e incide en la manera en

<sup>11</sup> *Idem.*, pp. 207 y 208.

<sup>12</sup> "El límite de la apropiación de rentas que fija el Estado a través del impuesto reside en el beneficio del capital, al cual no puede realmente tocar sin interrumpir el proceso de reproducción del capital. Esto quiere decir igualmente, que los medios financieros del Estado están supeditados, conforme a las fluctuaciones de la tasa de beneficio, a modificaciones difícilmente manejables por el Estado. De una manera general resulta, además de una amplia imposibilidad de planificar el margen de recursos, una masa de maniobras cuantitativas para las acciones del Estado muy limitadas con relación a la suma del conjunto de la plusvalía producida". Hirsch Joachim, "Observaciones teóricas sobre el Estado burgués y su crisis", en Poulantzas, N., *et. al.*, *op. cit.*, p. 135.

<sup>7</sup> Bueno, G. (coord.), *op. cit.*, se trata de los autores tratados en esta parte del trabajo.

<sup>8</sup> Bueno, G., "Las relaciones con el sector privado", *Idem.*

<sup>9</sup> Integrandó las observaciones de Rolando, Cordera y el empresario Roberto Guajardo Suárez, quien fue expulsado de la dirección de la Coparmex, una de las organizaciones empresariales más reaccionarias.

<sup>10</sup> Tello, C., *op. cit.*, p. 206; subrayado en el texto original.

que estas formas se desarrollan, es un asunto de primer orden en la política del país;<sup>13</sup> pero su puesta en práctica no reside ni en una voluntad burocrática externa al proceso de acumulación, ni en los intereses exclusivos del capital monopolista. La política económica es expresión de los conflictos de la acumulación y las tensiones entre las clases, y depende de la reproducción —si bien de una manera particular— de estos conflictos y tensiones; es decir, depende de la reproducción de las formas de la dominación.

Demandar de la acción pública una articulación de los intereses de las distintas clases, una racionalidad coherente o la alteración o neutralización del proceso de valorización, presupone una capacidad del Estado que es difícilmente sostenible. Si la acción pública depende de la reproducción de las formas de la dominación, puede afectar temporalmente los conflictos y las tensiones del proceso; pero esta situación tiene límites.

Se ha observado cómo la acción pública intervencionista, en el periodo 1971-1976, oscilaba entre presiones y necesidades de diversa índole, ubicándose en el seno de los conflictos de las relaciones capitalistas y su movimiento. La tensión entre los capitales privados y el Estado se concentró, entre otros aspectos, en torno a la eficacia del *Estado intervencionista*, en este sentido se culpó a la acción estatal de la crisis económica pero también política,<sup>14</sup> en la medida en que el Estado *invadía*

el ámbito de *lo privado*. En la base de esta tensión se situaba la expresión de las relaciones conflictivas entre los intereses particulares de los capitalistas y las demandas de reproducción del conjunto del capital.<sup>15</sup> A finales del periodo, la degradación de las relaciones entre el Estado y la burguesía llegó a un punto tal, que amplios grupos de ésta ya no reconocían a su Estado. Esta situación se tradujo en la unificación de la burguesía urbana y rural —incluyendo a los capitales transnacionales—<sup>16</sup> y en el despliegue de presiones de todo tipo: sobornos, rumores, fuga de capitales, etc.

Envueltas en el lenguaje de la *reforma administrativa*, las empresas estatales van perdiendo su dimensión como práctica de las relaciones sociales capitalistas. La mala administración, la ineficiencia, la corrupción, se vuelven los temas privilegiados de la discusión, quedando reducida a problemas meramente técnicos y funcionales.

Si bien con alcances variables significativos, los textos aquí referidos para el caso de México han quedado atrapados en la mecánica analítica que conduce a considerar al Estado como responsable de los éxitos posibles o de los fracasos de la política económica.<sup>17</sup>

ros más importantes de la iniciativa privada: el Grupo Editorial Expansión en su publicación anual *Análisis económico*, de 1972 a 1976.

<sup>15</sup> Mathias, G., observa cómo el creciente intervencionismo que se vuelve generalmente más importante en las fases recesivas del ciclo del capital, aparece ante los capitalistas como la efectiva causa de la crisis, véase: *Etat et capital face a la crise*, op. cit.

<sup>16</sup> Así afirma Labastida: "Ningún sexenio había alcanzado después de Cárdenas semejante grado de cohesión en esos sectores", véase "La crisis y la tregua. Crisis de confianza y sucesión presidencial", *Nexos*, núm. 21, México, septiembre de 1979, p. 3.

<sup>17</sup> Aunque Alonso Aguilar advierte, sobre el falso dilema entre empresas estatales y empresas privadas, y complejiza el

<sup>13</sup> Tello advierte sobre las fórmulas basadas en una ideología, "que busca preservar los mezquinos privilegios de clase mediante el desempleo, la miseria y la marginación de millones de mexicanos". *Idem.*, p. 209.

<sup>14</sup> Véase los trabajos citados de Arriola, Labastida, Saldivar y Tello, así como las apreciaciones de uno de los voce-

Mientras que la perspectiva empresarial y la de sus ideólogos encuentra su expresión en cambios aparentemente técnicos y administrativos en interés de la *eficiencia*, delineando formas represivas de dominación, la otra se debate sobre las necesidades y las tareas que el Estado *debería* suplir.

Entre tanto, se va poniendo en marcha un proyecto *renovador* cuyos indicadores son:

Las políticas adoptadas a través del compromiso contraído con el Fondo Monetario Internacional, basadas en la contención de salarios y, en la agricultura, del gasto público.<sup>18</sup>

Respecto a la agricultura y el petróleo, que representaron dos de las prioridades de inversión pública en el periodo 1971-1975, la situación fue la siguiente: no obstante los limitados resultados en el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores del campo, ya en 1976 cerca del 25 por ciento del programa autorizado para ese año no se efectuó por la política restrictiva. En materia petrolera se impulsó un ambicioso proyecto<sup>19</sup> en el que el gasto en la explotación del crudo absorbe los mayores recursos, desarrollándose un crecimiento basado en el incremento del ritmo o

carácter instrumental del Estado ("Ni el Estado ni sus empresas *instrumentos pasivos*, objetos inertes que el capital monopolista y la oligarquía pueden utilizar a su antojo. Si bien uno y otros sirven en lo fundamental a la fracción o fracciones hegemónicas de la clase dominante, unos y otros expresan el poder de ésta"), queda enfrascado en el mismo lenguaje tecnocrático. Sus añoranzas sobre lo que el Estado debería satisfacer al nivel de las empresas públicas: la existencia de una "vida democrática de su concepción".

<sup>18</sup> Véase Tello, C., *op. cit.*, pp. 175-182 y 209; Angeles, L., *op. cit.*, pp. 60 y 61. Para una visión general de las prácticas del Fondo Monetario Internacional en América Latina, véase Serrano Calvo, Pablo. "Algunas intervenciones del FMI en América Latina" *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 2, México, febrero de 1977.

intensidad de las explotaciones, orientado por una política de exportación de crudo.<sup>20</sup> En esta política, la banca privada jugará un papel importante ya que en 1978 otorga el préstamo nacional más grande de la historia financiera del país.<sup>21</sup>

Se inicia un proceso de rearticulación de la intervención estatal que parte de la negociación directa con el capital privado en lo que se denominó la *Alianza para la Producción*. Para 1978 se anuncia oficialmente que 90 empresas estatales han desaparecido y para fines de 1979 la cifra es de 150 empresas liquidadas.

Los resultados netos en cuanto al trabajo y capital son los siguientes: una disminución de 33 por ciento del salario mínimo real de los trabajadores entre enero de 1977 y diciembre de 1979, en tanto que las ganancias capitalistas (con base a una muestra de 88 empresas cotizadas en la Bolsa Mexicana de Valores) crecen 46 por ciento en 1978 y 71 por ciento en 1979.<sup>22</sup>

Sin duda, la importancia de una política de estatización requeriría de un análisis amplio de las luchas sociales y de las condiciones ac-

<sup>19</sup> Se registró, en 1977, un incremento en la inversión de casi 70 por ciento respecto a 1976 (Angeles, L., *op. cit.*, p. 90. El *boom* petrolero empieza a perfilarse ya desde 1975, incrementándose las reservas de 6,300 millones de barriles para ese año (1,240 en 1938) a 40,194 en 1978 (en base a: *Suplemento, Unomásuno*, México, 15 de abril de 1979).

<sup>20</sup> Entre 1975 y 1977 las exportaciones se incrementan en 91 por ciento y para el año siguiente en 81 por ciento respecto a 1977. Véase: *Iem*, y Orozco, L., *op. cit.*

<sup>21</sup> El préstamo fue de 1,300 millones de pesos, otorgado por 45 instituciones bancarias. *Unomásuno*, México, 25 de agosto de 1978, p. 3.

<sup>22</sup> Datos con base en el artículo de Monte, s Eduardo. "Democracia y contradicciones de clase", *Unomásuno*, México, 8 de febrero de 1980, p.5.

tuantes en las que se formula. No se trata aquí de calificar una propuesta de esta índole, sino principalmente destacar la imprecisión analítica de un esquema inmerso en la lógica de la dominación y de recuperar aquella situación en la cual, como dice Vincent: "No es el Estado el demiurgo de la economía, sino la auto-organización de los trabajadores."<sup>23</sup>

### CONCLUSIONES

Las empresas públicas constituyen una forma de expresión del Estado y, por tanto, su análisis está orientado por una concepción particular del Estado. En este trabajo el problema del Estado se ha centrado, a nivel teórico, en la manera en la cual se concibe la relación Estado, capital privado y proceso capitalista, distinguiéndose dos tipos de enfoques para tratar esta relación: uno es aquel que analiza el Estado y el capital como una relación de exterioridad en la que cada una de las entidades se encuentra separada y confrontada; el otro es aquel que reconoce al Estado y al capital como formas internas del proceso capitalista.

Adoptando este último enfoque, se ha analizado el desarrollo de los organismos y empresas públicas del sector industrial en México, en el periodo 1971-1976. En este periodo, marcado por la agudización de los problemas de la acumulación, se experimenta un sensible incremento en la participación del Estado en la economía, que tuvo su expresión en una política económica que intentaba revitalizar la imagen del Estado como rector de la economía.

<sup>23</sup> Vincent, J. M. "Estado y economía". *Críticas de la economía política*, núm. 2, Ediciones El Caballito, México, p. 22.

Se ha observado cómo la participación del Estado en la economía se fue articulando de formas distintas en el proceso de acumulación, diferenciando sus funciones con respecto al capital privado mediante el desarrollo de fases o etapas determinadas del proceso productivo, pero sujetándose a los conflictos y tensiones de este proceso, a la vez que reproduciéndolos.

El Estado, como forma distinta al capital, se orientó, así, a desarrollar las condiciones mínimas de la reproducción del capital suministrando energéticos e insumos, *socializando* áreas de la economía a empresas con problemas de acumulación y controlando la actividad privada. La ejecución de estas tareas requirió de grandes importaciones de bienes de producción, de la descapitalización de algunos organismos y empresas —con sus efectos propios en el creciente financiamiento público externo o interno— de una relación más estrecha entre el Estado y los grandes capitales nacionales y extranjeros, etc.; se reforzó la acción del Estado como un Estado-patrón, que se inserta directamente en los conflictos internos entre los capitales individuales y que reproduce las formas de la dominación capitalista.

La participación del Estado en la economía se perfiló así como una participación condicionada por los conflictos de la acumulación, cuyo ejercicio depende de la reproducción de estos conflictos. En tales circunstancias, demandar de la acción pública intervencionista una articulación de los intereses de las distintas clases, una racionalidad no-capitalista, o una neutralización del proceso de acumulación, supone una capacidad del Estado que está fuera de sus posibilidades.

## LA EMPRESA PUBLICA Y EL CONTROL DEL ESTADO SOBRE LOS TRABAJADORES

Javier Freyre

### MARCO DE REFERENCIA: LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO (UNA PANORAMICA)

Durante los últimos 40 años, el Estado mexicano, a través de su élite política dominante, ha sentado paulatinamente las bases que han configurado la actual estructura de producción capitalista.

Es a partir del periodo de los 40 cuando, como resultado de una mayor intervención del Estado en ramas industriales, de servicios y comerciales, reservadas en el pasado a la iniciativa privada, se inicia la etapa de estabilidad política con desarrollo económico, que propicia un crecimiento mucho más estable que en épocas pasadas.

Conviene señalar que durante este periodo, a pesar de la intervención estatal, las empresas privadas, núcleo fundamental del sistema, han experimentado un crecimiento extraordinario, tanto por su tamaño, capital invertido, número de obreros y volumen de su producción.

De manera paralela conviene destacar el papel fundamental que desempeña el Estado y sus instituciones.

Si una de las funciones principales es el promover el desarrollo, mantener y apuntalar el sistema de producción capitalista, esto se logra mediante:

- a) El control que ejerce sobre la economía en su conjunto, en especial por medio de las políticas monetaria y fiscal;
- b) Al través de la creación de la infraestructura económica y social;
- c) Mediante intentos por planificar la actividad económica en sus tres modalidades: planeación indicativa, planeación impositiva y planeación corporativa; y
- d) Mediante la creación o adquisición, por parte del Estado.

### *1. Causas que determinan la creación de las empresas públicas*

En los países desarrollados se señalan como causas de creación de este tipo de empresas:

- a) Confiar a las empresas públicas los sectores con rendimientos crecientes;

- b) Impedir o corregir la acción de los monopolios privados;
- c) Organizar un sector donde la intervención privada es insuficiente;
- d) Defender un sector de la economía nacional amenazado por la concurrencia internacional;
- e) Ampliar el desarrollo y la distribución equitativa del consumo colectivo;
- f) Asegurar un nivel adecuado de servicios públicos; y
- g) Asegurar la coordinación de ciertas actividades dentro de los sectores dejados a la iniciativa privada.

En los países en desarrollo, el Estado realiza inversiones que en los países desarrollados fueron efectuadas por particulares, por ejemplo, la creación de la infraestructura económica y social: comunicaciones, red vial, centros de salud pública, educación técnica y elemental; o bien invertir en actividades básicas como la extracción y transformación del acero y los energéticos que por lo elevado de su inversión o por sus bajos rendimientos, no son atractivas para el capital privado y casi siempre son de importancia fundamental para el crecimiento de los países. Otros renglones de la actividad económica no son costeables a corto plazo para el particular, pero constituyen la base para el fortalecimiento de la demanda interna. En consecuencia, al haber renglones de actividad económica poco atractivos, el Estado tiene que intervenir tomando en cuenta su efecto sobre la economía más que su rendimiento financiero. En numerosas ocasiones se

observa el deseo de controlar las inversiones, en especial las extranjeras, en aquellas actividades que se consideran estratégicas para la seguridad nacional, por ejemplo, las comunicaciones, los energéticos y la industria militar.

Bajo estas consideraciones (no todas en su conjunto), adaptadas a características particulares de los países occidentales donde opera el sistema, el Estado ha creado un gran número de empresas públicas que se orientan al mercado y que apoyan y subsidian directa o indirectamente a la empresa privada y en ocasiones compiten con ella; este binomio constituye la característica esencial de la llamada economía mixta.

## 2. Clasificaciones y tipos de empresa

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) distingue cuatro tipos de empresa, desde un punto de vista económico:

### 2.1 Empresas de servicios públicos

Estos servicios tradicionalmente han sido proporcionados bajo la tutela o acción directa del Estado, en especial los relacionados con el transporte o la energía. En el caso mexicano, en materia de comunicaciones y transportes se han creado, entre otras, las siguientes empresas: Caminos y Puentes Federales de Ingreso, por decreto de 25 de marzo de 1959; El Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V., por decreto de 26 de febrero de 1952; y El Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, por decreto de 31 de diciembre de 1951.

Entre las empresas relacionadas con la energía, la industria extractiva y de transforma

ción, se crea Petróleos Mexicanos por decreto de 8 de agosto de 1940; la Comisión Federal de Electricidad por ley de 14 de enero de 1949.

## *2.2 Empresas productoras de bienes estratégicos*

Son las que han pasado al patrimonio público o han sido creadas por el Estado para coadyuvar a la ejecución de políticas o planes económicos, que resguardan la gestión pública de determinadas actividades estratégicas.

De esta clasificación, son de vital importancia para el sistema las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas; entre otras, el Banco de México, S.A., creado mediante una ley el 25 de agosto de 1925; Nacional Financiera, S.A., por decreto de 30 de agosto de 1933; Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., por ley de 31 de diciembre de 1942, y Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. de C.V., por ley de 26 de diciembre de 1946.

## *2.3 Organismos de asistencia social*

Son creados por el Estado y obedecen fundamentalmente a necesidades que impone el propio desarrollo para proteger a la población. Así, se crea por ley de 19 de enero de 1943 el Instituto Mexicano del Seguro Social; el 28 de diciembre de 1959 y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; y el Hospital Infantil, por ley de 31 de mayo de 1946, entre otros.

## *2.4 Empresas adquiridas*

Comprenden las empresas adquiridas por el Estado que no son rentables para los intereses

privados; dentro de este rubro existe una gran cantidad de empresas, casi en todas las ramas industriales. Es conveniente destacar que, por motivos de modernización, en México el Estado ha intervenido fundamentalmente en la industria textil.

Esta es, a grandes rasgos, la panorámica de las empresas públicas.

## **REGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO**

El régimen laboral para los trabajadores de las empresas públicas en México está determinado por el contenido del artículo 123 Constitucional y por su reglamentación en los apartados A y B en la Ley Federal del Trabajo y Ley de Trabajadores al Servicio del Estado.

Estos ordenamientos señalan las formas organizativas que han de darse los trabajadores para la defensa de sus intereses, así como las prestaciones que sobre seguridad social les corresponden, al través de leyes reglamentarias de la materia.

### **1. Organismos públicos incorporados al apartado B, del artículo 123 Constitucional**

- a) Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos, por acuerdo del Ejecutivo Federal de 28 de diciembre de 1964;
- b) Instituto Mexicano de Petróleo, por acuerdo publicado el 18 de noviembre de 1966;

- c) Instituto Nacional de Cancerología, por acuerdo publicado en el Diario Oficial de 17 de noviembre de 1970;

Se aclara que estos son algunos casos.

## **2. Organismos públicos regidos por el apartado A, del artículo 123 Constitucional**

Son los organismos descentralizados, las empresas propiedad del Estado —de capital mayoritario o minoritario— no incorporadas por decretos a la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado; rigen su funcionamiento en cuanto a relaciones laborales por lo dispuesto en el apartado A, del artículo 123 y su reglamentación, la Ley Federal del Trabajo.

Esta incongruencia, en cuanto a la aplicación de dos ordenamientos legales para los trabajadores de la empresa pública, en cuanto a relaciones laborales, prestaciones en materia de seguridad social y formas de organización sindical, implica tan sólo con estos elementos (que no los únicos) un grado de dificultad para el análisis de la empresa pública. Siendo un poco esquemáticos, tomaremos como ejemplos dos casos, con características propias de cada apartado.

Como ejemplo de organismo regido por el apartado A nos referiremos al Instituto Mexicano del Seguro Social, y como ejemplo para el apartado B el de Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos.

## **3. El artículo 123 Constitucional como fundamento del derecho del trabajo**

El artículo 123 Constitucional, cuyas bases integran el derecho mexicano del trabajo, está dividido en dos apartados con características propias.

### *3.1 Reglas y principios de los apartados A y B*

#### *3.1.1 Relaciones de trabajo*

El apartado A rige para los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de manera general, todo contrato de trabajo; es decir, es aplicable a todo aquel que presta un servicio a otro en el campo de la producción económica y fuera de éste; quedan también comprendidos los trabajadores de empresas públicas no regidos por las disposiciones contenidas en el apartado B.

Una segunda modalidad de la relación de trabajo es la contratación colectiva que puede darse:

- a) A través de un contrato colectivo de trabajo, o
- b) Por medio de un contrato ley.

El apartado B rige exclusivamente las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, o sea, entre los poderes de la unión, los trabajadores del Departamento del Distrito Federal y de algunos organismos como los señalados anteriormente. Para estos trabajadores la relación de trabajo se establece en virtud de un nombramiento o por figurar en lista de raya de los trabajadores temporales.

Los trabajadores regidos por el apartado B no pueden jurídicamente pactar contrataciones colectivas de trabajo, pues en términos de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado deben regir sus relaciones por un documento denominado *Condiciones Generales de Trabajo* que no tiene los mismos efectos de una contratación colectiva.

### 3.1.2 El derecho de huelga

Para los trabajadores de las empresas públicas regidos por el apartado A, desde un punto de vista formal se establecen como causales, aunque en la práctica no todas las causales son aplicables según el criterio de los funcionarios encargados de conciliar y arbitrar los conflictos; las siguientes son algunas de ellas:

- a) Desequilibrio entre los factores de la producción;
- b) Por firma de contrato colectivo de trabajo y contrato ley;
- c) Por violaciones al contrato;
- d) Por revisión de la contratación colectiva;
- e) Por exigir cumplimiento de las disposiciones legales sobre participación de utilidades; y
- f) Por apoyar una huelga que tenga por objeto alguna de las finalidades anteriores.

Para los trabajadores de la empresa pública regidos por el apartado B se establece como única causal de huelga "la de las violaciones de manera general y sistemática de los derechos del trabajador contenidos en el apartado B". Es claro que esta disposición de hecho nulifica, por su ambigüedad, el ejercicio de huelga.

Esta limitación y la imposibilidad jurídica para pactar la contratación colectiva, han propiciado que los sueldos y prestaciones de estos trabajadores estén por abajo de quienes tienen un contrato colectivo de trabajo, como petroleros, electricistas y trabajadores del seguro social.

### 3.1.3 Asociación profesional

Los trabajadores de las empresas públicas pueden agruparse en sindicatos de empresa, industriales o nacionales; cada una de estas formas organizativas tienen características propias. La más sofisticada que se han dado los trabajadores es el Sindicato Nacional.

En el apartado B se instituye este derecho a favor de los trabajadores, obligándoles por ley a formar parte de la única central reconocida por el Estado, la FSTSE.

La estructura de estos sindicatos por lo general es vertical y altamente centralizada; esto obedece a medidas de control.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL TRABAJO COMO INSTRUMENTO DEL ESTADO PARA CONCILIAR Y ARBITRAR LOS INTERESES ENTRE CAPITAL Y TRABAJO

### 1. Definición de administración pública

Para definir a la administración pública del trabajo y el papel que ésta desempeña, es necesario partir de la caracterización teórica de la administración pública, puesto que la primera es área específica de ésta, al mismo tiempo que define el carácter político de clase del Estado.

Un punto de partida en el análisis de la administración pública es la corriente marxista, la cual constituyó el eje de referencia para otros estudiosos clásicos como Max Weber y Robert Michels, quienes no obstante criticar severamente a Marx, estuvieron fuertemente influidos por él.

Desde este punto de partida, la administración pública sólo puede ser entendida si se ubica en el contexto de la lucha de clases, esto es, desde el ángulo de validación teórica y empírica del tipo de relaciones de producción capitalista, que engendra la existencia de la burguesía y el proletariado como clases antagónicas.

Marx estructuró el concepto de burocracia, entendida como la administración del Estado, a raíz de la crítica que formuló a la filosofía del Estado de Hegel. Este caracterizó a la administración pública como un vehículo que permite el tránsito del interés particular al interés general de la sociedad, el cual es absor-

bido y legitimado por el Estado, que es el representante de toda la sociedad y no de un segmento de ella.

Marx criticó esta tesis idealista de Hegel e invirtió la relación, basándose en el materialismo histórico, el cual expresa la configuración de las clases sociales a partir de su posición en las relaciones de producción, asignándole al Estado el papel de guardián del poder de la clase dominante. La administración pública es, entonces, el aparato de que se vale el Estado para consolidar el poder de la clase dominante a partir del control que ejerce sobre otras clases.

En el capitalismo, la función principal del Estado es asegurar el orden de cosas que sea favorable a la acumulación y reproducción del capital, garantizando, al mismo tiempo, la dominación y la división de clases. Pero esta división de clases genera forzosamente el conflicto social permanente que se materializa dentro y fuera de la empresa, es decir en la sociedad. Esto requiere la acción del Estado para regular el conflicto, para mantenerlo dentro de los límites enmarcados por la misma clase dominante.

De ahí el carácter de la administración pública como herramienta administrativa y política del Estado, que tiene por función orientar, regular y preservar las relaciones sociales de producción imperantes. Es la materialización del poder político en la sociedad en cuanto a órgano de dominación que atiende las demandas de las clases sociales, circunscribiéndolas al terreno de la negociación o la represión, según la magnitud del conflicto social.

## 2. La administración pública del trabajo

La administración pública del trabajo la podemos definir como un conjunto de procesos que guardan relaciones de subordinación y coordinación; como órgano de dominación del poder político que controla a las clases mediante pactos, alianzas políticas y, a su vez, establece coordinación con ellas en la definición y ejecución de la política laboral. Este conjunto de procesos se lleva al cabo mediante el órgano de la administración pública denominada Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En él se institucionaliza la participación de los representantes de las clases sociales en conflicto, se intenta armonizar los intereses, los del capital y el trabajo, se concilian conflictos, y cuando las partes en pugna no llegan a acuerdo alguno, el Estado asume el papel de árbitro, papel que las partes en conflicto han legitimado con su participación.

Son órganos de representación tripartita la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y la Comisión Nacional de Reparto de Utilidades.

Para regular el conflicto entre los trabajadores regidos por el apartado B y el Estado, este último ha creado el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Este segmento especializado de la administración pública, además de resolver sobre los conflictos de carácter individual, interviene en los de carácter sindical, con base en la política laboral trazada por el titular del poder ejecutivo.

Bajo esta panorámica se infiere el papel que el Estado capitalista ha asignado a la administración pública del trabajo, que tiene la responsabilidad de ordenar y apoyar la producción y circulación de mercancías y servicios, al través de mecanismos administrativos y políticos que inciden en las relaciones laborales.

Como sistema de organización burocrático, tiene objetivos y metas señalados por el sistema político, tales como la negociación colectiva, la fijación de los salarios mínimos generales y profesionales, la expansión de la seguridad social, el control de los sindicatos, la calificación de huelgas; todo esto responde a la política laboral trazada por el gobierno.

## CONSIDERACIONES FINALES

1. En México las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de las empresas públicas están contenidas en dos ordenamientos legales con características propias; unas están regidas por el apartado A y la Ley Federal del Trabajo y que constituyen la mayoría, y otras por el apartado B y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. Esta última con menos posibilidades de mejorar sus condiciones de trabajo mediante la acción sindical en parte por el férreo control que ejerce la FSTSE, así como por las limitaciones que les impone la legislación burocrática.

2. Mediante la contratación colectiva, los trabajadores de las empresas públicas más importantes han logrado obtener, sobre el resto de los trabajadores asalariados del país, los mayores sueldos y prestaciones formando una élite obrera privilegiada; esto, en buena medida es el reflejo de la combatividad, en

ocasiones no de sus direcciones sindicales, sino de los grupos más politizados que actúan dentro de los sindicatos ejerciendo presión.

3. Finalmente, el Estado ha especializado

un segmento de la administración pública, la administración pública del trabajo, con la finalidad de regular "conciliando" o arbitrando los conflictos dentro de los límites impuestos por la clase dominante.

## LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MODERNA (I)

Juan Bodino

### Nota Introdutoria

El título de este artículo es una convención para referirnos a la teoría de Bodino acerca del origen y la organización de la administración pública, durante el nacimiento de la monarquía absoluta, tal como la aborda en los libros III y IV de su obra *Los seis libros de la república*. Este libro, uno de los trabajos monumentales del pensamiento político, se conoce en México sólo fragmentariamente por medio de una edición española y otra venezolana. Afortunadamente, en los archivos del Fondo de Cultura Económica existe un invaluable ejemplar de la traducción española realizada en 1590, contemporánea a la primera edición de *Los seis libros*, o sea, 1576, aunque en opinión del profesor Mac Rae la traducción debió efectuarse de la edición francesa de 1579.

El Fondo de Cultura Económica ha tenido la deferencia de donar al Instituto Nacional de Administración Pública una fotocopia de los libros III y IV de la versión mecanográfica de esa traducción española, misma de la que estamos reproduciendo íntegramente siete capítulos en éste y los tres números siguientes de la Revista. Un amplio reconocimiento al Fondo de Cultura Económica por este gesto de cooperación académica.

Con todo propósito hemos dejado el estilo de la redacción y la construcción literaria de la traducción española, teniendo la idea de que el lector no sólo observe, sino se sienta empapado de la época: fines del siglo XVI. Una recomposición estricta al castellano moderno hubiera atentado al espíritu contemporáneo del traductor español, Gaspar de Añastro, tal y como observara entonces el pensamiento de Bodino, el cual, en última instancia, es un fiel reflejo de su tiempo; sólo hemos cambiado palabras, que hoy serían insignificantes, por otras de uso común y aceptado, y reconstruido párrafos prácticamente incomprensibles. Como dijimos arriba, los capítulos reproducidos son íntegros, a excepción de algunos párrafos en latín que se consideraron superfluos dentro de la formación de las ideas esenciales de Bodino. Por tanto, los títulos de este artículo, como los que comprenden los artículos de los dos números siguientes de la Revista, correspondiente esencialmente a los capítulos de Bodino; sin embargo, convencionalmente hemos introducido subcapítulos que son de nuestra exclusiva responsabilidad.

El lector tendrá la oportunidad de presenciar el origen de la administración pública moderna, tal y como la trata Bodino en los capítulos II-VI del libro III, y capítulos IV y V del libro IV. Podrá, con base en el análisis de los

conceptos explícitos de *oficial*, *comisario* y *magistrado*, apreciar la edificación del funcionario moderno en la forma en que surge de las cenizas de la Edad Media. En este número se reproducen los capítulos II y III del libro III, que tratan los conceptos de *oficial*, *comisario* y *magistrado*, pero que implícitamente también comprenden la categoría de *ministro*. Es decir, son abordados los problemas generales del origen y formación de la administración pública moderna, a partir de su primera fase histórica: la monarquía absoluta.

*Omar Guerrero*

## LOS COMISARIOS Y LOS OFICIALES

El *oficial* es la persona pública que tiene cargo ordinario limitado en virtud de edicto. El *comisario* es la persona pública que tiene cargo extraordinario en virtud de simple comisión. Hay dos clases de oficiales y comisarios: unos tienen autoridad de mando y se denominan *magistrados*; otros de conocer y ejecutar los mandatos. Ambos son personas públicas; pero no todas las personas públicas son oficiales o comisarios, tales como los obispos y otros ministros eclesiásticos, que son personas públicas y beneficiarias, mas no oficiales, y no es conveniente mezclarlos ni confundirlos porque unos son instituidos para las cosas divinas, otros para las humanas. La institución de los que se ocupan de las cosas divinas no depende de ordenanzas ni de leyes políticas, como ocurre con los oficiales. Veamos si las definiciones que hemos propuesto son útiles, antes de entrar en la clasificación de los oficiales, pues no ha habido ni jurisconsulto ni estudio de la materia de la República que haya definido apropiadamente al oficial, al comisario

o al magistrado, y es muy necesario entender esto, pues el oficial es uno de los elementos principales de la República. No puede existir la República sin los oficiales y los comisarios; los Estados se sirvieron primero de comisarios y luego de oficiales, como después lo veremos.

### Los comisarios

Tratamos primero a los comisarios y de aquello que los diferencia de los oficiales. Aristóteles dice que el magistrado es aquel que tiene voz deliberativa en el Senado, así como en el juicio, y la autoridad de mando. Por tanto, llama magistrado a quien tiene autoridad de mando y no a los oficiales que sirven, tales como los porteros, sargentos, trompetas, notarios, que no tienen poder alguno, de suerte que su definición queda, por tanto, imperfecta. También es erróneo decir que quien no es magistrado no tiene entrada en el consejo privado y carece de voz deliberativa y autoridad de juzgar; si así fuera, no habría magistrados o serían muy pocos, porque son tan poco numerosos los miembros del consejo privado en las repúblicas bien ordenadas que, entre ellos, ninguno tiene voz deliberativa salvo por comisión; pero, aunque tengan voz deliberativa, no por ello tienen autoridad de mando.

Entre los jurisconsultos, muy pocos han tratado esta materia. El doctor Govean confiesa que siempre le ha parecido difícil la definición del magistrado y, en verdad, se ha equivocado porque dice que magistrado es a quien el príncipe ha dado algún cargo; de acuerdo con esto, todo comisario sería magistrado. El doctor Cuyacio, en el primer capítulo de su obra, dice que ofrecerá no una sino tres definiciones, además de la de Aristóteles: magistrado es una persona pública que preside

la justicia o que en el tribunal de justicia conoce de las causas, o bien, que tiene jurisdicción y juzgado público; de suerte que a su cuenta suma cuatro definiciones, comprendida la de Aristóteles. Todo esto contradice la máxima de todos los filósofos y los principios de dialéctica, que no señalan sino una definición para cada cosa, por lo que, al mismo tiempo, es imposible por naturaleza. Si alguien sugiere que muchas descripciones se pueden dar a una misma cosa, eso es verdad; pero cientos de ellas no podrían establecer ni la esencia ni la naturaleza de la cosa. En términos del derecho, el error viene a ser más notable, especialmente en cuanto al concepto de magistrado y oficial, porque es la introducción al derecho civil donde los jurisconsultos comienzan. En la proposición de Cuyacio falta el atributo principal del magistrado: el mando, ya que los lugartenientes de magistrados conocen y presiden la justicia y no por ello son magistrados. En cuanto a los obispos, ellos tienen cargo judicial y asiento en los tribunales; son jueces públicos, como los antiguos pontífices y los caídes en Oriente, pero no por esto son magistrados, ya que no tienen poder de mando ni pueden reclamar la presencia de otros ante sí, ni hacer aprender y ejecutar sus sentencias. Por este motivo, no tienen sargento ni oficial a quien mandar, aunque en algunas partes hay quienes tienen la autoridad de mandar, pero no la jurisdicción ni el conocimiento de causas. En este sentido, los *quaestores parricidi*, antiguos representantes del pueblo romano, eran comisarios de las causas públicas extraordinarias que tenían, como en el presente los comisarios nombrados por el príncipe, autoridad de conocer, presidir la justicia, juzgar, mandar, coaccionar y, con todo esto, no eran magistrados. Si esto es verdad, ninguna de las definiciones de Cuyacio tienen validez.

### *Los oficiales*

Sin embargo, hay otro error: no se ha distinguido a los magistrados y a otros oficiales, ni hecho diferencia alguna entre el oficial y el comisario. Carlos Cigoño, quien con mayor cuidado ha tratado de definir al magistrado, no obstante se equivocó de muchas maneras, porque llaman magistrados a todos aquellos que tienen el cargo público de las cosas humanas, sin hacer diferencia entre oficiales, comisarios, magistrados y otros oficiales que también tienen cargo público; después, incluso, atribuye a todos los magistrados autoridad de juzgar, mandar, ejecutar y cuidar el vuelo de las aves.

Sin embargo, es necesario que la definición del magistrado comprenda a todas las repúblicas. Ya he mencionado que el oficial es *una persona pública*, lo cual es indiscutible, porque la diferencia entre el particular y el oficial es que éste tiene cargo público y aquél no. Dije *cargo ordinario* para diferenciarlo del comisario, el cual tiene cargo público extraordinario, de acuerdo a las circunstancias, como ocurría antiguamente al dictador y los comisarios para informar de los delitos del pueblo, a pedimento de los magistrados. Dije en *virtud del edicto* con respecto al establecimiento del cargo público ordinario creado a título de oficio, porque no sería tal si no fuese instituido por decreto o ley expresa. Esto siempre se observó en las antiguas repúblicas de griegos y latinos, y hoy se percibe mejor que nunca. Con este fin, los príncipes hacen publicar los edictos mediante los cuales instituyen los cargos menos importantes en los supremos tribunales y en los dependientes de ellos. En el reino de Francia, las patentes de los oficios de nueva creación son sellados con cera verde,

llevan cordones de seda verde y roja y se redactan de modo diferente: "a todos los presentes y por venir", etc., teniendo carácter perpetuo. Por el contrario, las patentes de las comisiones se sellan con cera amarilla, en pergamino simple y no tienen carácter perpetuo. Aunque el príncipe ha concedido la perpetuidad en ciertos cargos limitados a cuerpos y colegios, sin embargo, si él quiere incrementar el número de cuerpos y colegios de jueces u otros magistrados, así como de sargentos menores, pregoneros, trompetas, medidores, etc., es necesario edicto expreso, publicado, reconocido y registrado; y, a decir verdad, todos los registros de la justicia constan de esto.

Cuando digo *carácter perpetuo* me refiero tanto a los oficiales anuales como a los vitalicios, ya que el oficio subsiste una vez que ha sido instituido por edicto, no obstante el tiempo prescrito al oficial, hasta que por ley o edicto contrarios sea anulado. Lo mismo se seguiría si el oficio fuese por dieciocho meses, como la censura; por un año, como eran otros oficios en Roma por la ley Villia; por seis meses, como los senadores en Florencia cuando el Estado era popular; por dos meses, como los seis consejeros de la señoría que asisten al duque de Venecia; o por un día, como los capitanes de los dos castillos de Ragusa, que se reemplazan diariamente. En todo caso, e independientemente de la forma en que sean instituidos los oficiales con cargo ordinario y público, esto no se puede hacer sin ley. En realidad, no es necesario un pergamino para escribir, cera verde para sellar o magistrados para publicar los edictos tocantes a la institución de los oficios, porque la escritura, el sello y la publicación, no hacen la ley, ni tampoco hacen otros actos y contratos. Antes, al contrario, nunca hubo leyes más fuertes ni

mejor conservadas que las de los lacedemonios, que Licurgo mandó que no se pusiesen por escrito, y cuyo nombre es el de redes. En contraste, los atenienses tenían cierta forma de hacer propuestas al pueblo y, si el pueblo la admitía y eran puestos en vigor de ley, solían esculpir las en bronce y colgarlas en un pilar. Cuando en Atenas se trató de instituir cien senadores de dos nuevas tribus, los *antigonides* y *demetriades*, la ley fue publicada para el pueblo. El mismo procedimiento se efectuaba en la creación de otros oficios, como lo mencionan Tucídides, Plutarco y Demóstenes.

Otro tanto diremos de los magistrados romanos: la institución de los dos cónsules en título de oficio se hizo por la *ley Junia*, en tanto que la de los tribunos fue hecha por la *ley Duylia*. Cuando se trató de nombrar cónsul a un plebeyo, se hizo por la *ley Licinia*; después, por la *ley Sextia*, fue sentenciado que hubiese un pretor en Roma para mantener la justicia y, por la *ley Cornelia*, se crearon cuatro pretores para las causas públicas y criminales, además de otros, ya instituidos por la *ley Babia*, que eran menos numerosos y duraban dos años. Del mismo modo, los magistrados de los emperadores fueron instituidos por ley expresa, la cual fija tiempo, lugar y cargo ordinario, tal como se puede apreciar en los libros I y XII del Código y los edictos de Justiniano, donde a cada magistrado corresponde un edicto particular.

También señalé en nuestra definición estas palabras; *cargo ordinario*, ya que en Roma también se llamaban leyes a los mandatos del pueblo dados para las comisiones y cargos extraordinarios, como si se tratase de oficios ordinarios, pese a que el cargo, el tiempo y

el lugar eran limitados para la comisión, tal como ocurre con las que se otorgaron a los dictadores y que se daban, en ocasiones, por ordenanza del pueblo. La comisión otorgada a Pompeyo por cinco años para concluir la guerra de los piratas y por la cual tuvo imperio sobre la costa y las ciudades marítimas del mar Mediterráneo, le fue dada mediante la *ley Gabinia*; del mismo modo, la que tuvo para hacer la guerra al rey Mitridates, le fue concedida por la *ley Manilia*. Pero, dado que éstos no eran sino cargos extraordinarios, no se pueden llamar oficios porque no son ordinarios ni perpetuos. Hay que mencionar que el tiempo fue limitado por cinco años como máximo, a pedimento de Cátulo, con el fin de que en este lapso Pompeyo terminara la guerra y no la extendiera para mantener el mando y, al mismo tiempo, de concluir antes, expirar la comisión. Por causa idéntica, la comisión de los dictadores era limitada a seis meses como máximo, salvo si antes concluía para hacer cesar, a la vez, la comisión. Ha habido dictadores que no han ejercido su cometido más de un mes; otros, ocho días y algunos un solo día, como la dictadura de Aemilio Mamerco, que renunció voluntariamente el día siguiente que fue elegido dictador, habiendo cumplido con su comisión.

#### *La comisión y el oficio*

La naturaleza de las comisiones es tal, que sus condiciones de tiempo, lugar y función pueden revocarse en cualquier momento. Generalmente no se limita tanto el tiempo en las monarquías, como en los estados populares y aristocráticos; en éstos es mayor el temor de que la comisión con gran poder signifique una opresión a la libertad. Esto ocurrió con los

diez comisarios designados por el pueblo romano para restaurar las costumbres antiguas y escoger leyes más provechosas; habiendo expirado esta comisión, que no solía ser mayor de un año, fue de nuevo prolongada por el pueblo con autoridad absoluta y todos los magistrados suspendidos durante la comisión; esto dio ocasión para que los comisarios se enseñorearan del Estado y se mantuvieran por fuerza un tercer año. Esta fue la causa por la cual el pueblo, de aquí en adelante, instituyó a los tribunos como guardas de la libertad, con título de oficios perpetuos, no obstante que los demás magistrados, con la elección del dictador, quedaban suspendidos.

Los florentinos cayeron en este inconveniente cuando, sin tiempo limitado, nombraban cada cinco años a diez comisarios con suprema autoridad y suspensión de todo magistrado, con el fin de organizar la República y enmendar los errores; esto dio facilidades a los ambiciosos para apoderarse, de hecho, del Estado, aunque en apariencia se mostraba otra cosa. La suspensión de todos los magistrados otorga autoridad infinita a los comisarios, cosa que no se puede hacer sin peligro, salvo en la monarquía, como en el reino de Francia durante el virreinato de Carlos V; se designó entonces a cincuenta comisarios reformadores de todo el reino, a petición de los estados, que al efecto se habían reunido en París para informarse de los errores de los oficiales y, como consecuencia, suspenderlos.

Para que más fácilmente se entienda la diferencia entre el oficio y la comisión, se puede decir que, en cierta forma, el oficio es como cosa prestada que el propietario no puede reclamar hasta que expire el plazo convenido, en tanto que la comisión es como una cosa

que se tiene por tolerancia de otro y en precario, pudiéndola reclamar el dueño cuando a bien lo tenga. A este propósito, hablando Tácito del emperador Galba, que no reinó sino tres meses, señala que gobernaba el Imperio en forma de comisión, queriendo inferir que, por su gran vejez, cuando no le hubieran muerto (como lo fue), no podía vivir muchos días; *precarium seni imperium et brevi transiturum*.

La comisión es de tal naturaleza que expira en el momento en que el cargo se ejecuta, aunque no sea revocada o fuese de mayor duración que la ejecución; en todo caso, puede ser revocada cuantas veces quiera quien la dio, se haya o no cumplido la comisión, tal y como ocurría en el caso de los dictadores. En este sentido, hay una antigua sentencia en el Parlamento de París en la que se hace constar que los ujieres enviados a la Dieta de Troya, y que no formaban parte del propio Parlamento, no eran oficiales sino comisarios porque su comisión, aunque seguían con el cargo, había expirado tiempo atrás. En Atenas, habiendo Ctesifonte pedido al pueblo que se aceptara la coronación de Demóstenes en teatro público y con un tocado de oro, por sus méritos y servicios hechos a la República, especialmente por haberse ocupado en fortificar los muros y castillos de la ciudad, Esquena se opuso a la aceptación de la demanda y, entre las causas de la oposición, decía que por las ordenanzas de la República era necesario dar primero cuenta al pueblo, como todos los magistrados estaban obligados. Demóstenes, en su defensa, respondió que la ordenanza no señalaba sino a los magistrados y que el cargo de fortificar y reparar las murallas no les correspondía, ya que era una simple comisión. Entre los latinos la comisión era llamada *curatio*. No hay que

maravillarse, no obstante, si Demóstenes comprendió la diferencia entre la comisión y el oficio, y si Aristóteles los había confundido en todas sus obras, porque el primero siempre había trabajado en los negocios públicos y del mundo, en tanto que el segundo, dice Learcio, nunca se ocupó de ellos. En igual forma, Nicolás Gruchio y Carlos Cigonio, al no haber entendido la diferencia entre el oficio y la comisión, se fatigaron en discusiones sin concluir nada. Yo pienso que todo esto sería muy claro si hubieran leído este libro.

En las leyes de Carlomagno, los comisarios se llamaban *missi de mittendo*, que significa enviar. Los alemanes los llaman *skaken*, palabra de la que nació el *eschikier*, lugar donde los comisarios hacen justicia, es decir, el tribunal de los comisarios; los jueces enviados para juzgar no eran sino comisarios. En forma opuesta, alguien podría decir que los comisarios del *Casteleto* de París y de las peticiones de palacio son oficiales y, por consiguiente, el oficio y la comisión son la misma cosa; yo respondo que antiguamente eran más que simples comisiones y, después, con respecto a la utilidad, se les dio títulos de oficios ordinarios y perpetuos, conservando su nombre original de comisarios por error o por honra del Parlamento, que conoce de las apelaciones interpuestas en sus juzgados y cuya competencia actual tiene un origen antiguo. Si en el presente no fuesen sino simples comisarios del Parlamento, los podría revocar, pero siendo oficiales no; tampoco el mismo rey, sino mediante los tres casos de la ordenanza de Luis XI, a la cual están sujetos todos los oficiales del reino.

Sin embargo, el comisario no es incompatible con el oficial, ya que la mayor parte de las

comisiones no se relacionan sino con los magistrados; pero el oficial no puede ser comisario en calidad de oficial, por el carácter propio de su oficio, ya que las comisiones denominadas ejercitativas, dirigidas a los oficiales como materia anexa a su oficio, no son propiamente comisiones si el tiempo o el lugar no se alteran por la comisión, tal como ocurría al jugar los pleitos últimos, en lugar de los primeros. Sólo cuando el tiempo y la prelación señalados en las ordenanzas es alterado por la autoridad del príncipe o del magistrado, entonces sí se trata de una comisión.

La diferencia entre oficio y comisión es tan notable, que los jurisconsultos consideran que si el oficial ha juzgado el hecho implicado en la comisión, que se le dio en calidad de oficial, la sentencia es nula. Por tanto, esto se entiende como materia que no corresponde a su oficio, porque de haber concurrencia entre la comisión excitativa y el cargo del oficio, el conocimiento ordinario ha de ser preferido a la comisión, en la misma forma que la calidad del oficial precede a la de comisario y los actos de los oficiales tienen mayor seguridad y dignidad que los de los comisarios. Por esto, si el oficial es hecho comisario en materia perteneciente a su cargo y no declara en qué nombre o calidad lo hace, el acto será interpretado como de oficial y como tal será más firme y más estable. Por esto, las comisiones y cargos extraordinarios son impopulares por conocer de los errores de los oficiales, como se hace en Venecia cada cinco años y en Génova anualmente, donde los síndicos son nombrados como comisarios para conocer de los excesos o desórdenes de los magistrados y oficiales (esto fue antiguamente en Atenas atribuido a ciertos magistrados ordinarios), así como para determinar los pleitos multiplica-

dos durante las guerras civiles, como hizo el emperador Vespasiano, según lo cuenta Suetonio, también se nombran para despachar los asuntos que tocan a la mayor parte de los oficiales o a todo cuerpo y colegio. En estos casos las comisiones son muy necesarias.

### *Clasificación de los comisarios*

Para describir brevemente las clases de comisarios, sea para el gobierno de las provincias, la guerra, la justicia, la hacienda y otros negocios del Estado, debemos señalar que las comisiones emanan del príncipe supremo, de los magistrados o de los comisarios designados por el supremo señor. Los comisarios son nombrados entre los oficiales o los particulares. Si la comisión se asigna a los oficiales, puede ser atribuida en virtud de su oficio, o no. En todo caso, ya se trate de un oficial o un particular, la comisión es dada para conocer y juzgar sin apelación o reservando la apelación al príncipe supremo, si la apelación emana de él, o de los magistrados nombrados en la comisión; por delegación de la persona designada por el soberano, como a veces es permitido en la comisión, para la instrucción de los negocios o pleitos, hasta la sentencia definitiva, exclusiva o inclusivamente, salvo la ejecución de ella cuando hay apelación; por los magistrados, para conocer de hecho o de derecho, o de ambas cosas a la vez, con o sin autoridad de mando.

Esta clasificación se refiere a los comisarios en toda clase de repúblicas. Entre los romanos los asuntos de la guerra y el gobierno de las tierras y provincias recién conquistadas tocaba a los magistrados y oficiales ordinarios, a saber: cónsules, pretores y cuestores; pero,

cuando el Imperio se extendió fuera de Italia, entonces se comenzó a nombrar comisarios para gobernar las provincias, en lugar de los magistrados ordinarios, y se les dio los nombres de procónsules, propretores y procuestores, como lo señala Tito Livio. Estas comisiones se conferían, la mayoría de las veces, con permiso del pueblo concedidas por el Senado, para quienes habían abandonado sus oficios; los comisarios se coordinaban para gobernar las provincias, pero, si esto no se podía concertar, lo echaban a la suerte si el cargo o comisión no fuera del merecimiento para otorgarse a un gran capitán que el Senado nombrase; en esto solía haber discordias y partidos. El pueblo señalaba al comisario a solicitud de los tribunos, como se hizo con Escipión el Africano, a quien el pueblo le otorgó comisión para conducir la guerra en España y Africa y, por este medio, procurar que las hostilidades se desarrollaran fuera de Italia. Otra comisión como ésta se confirió al capitán Paulo Emilio, sin echarlo a la suerte, cuando combatió contra Perseo, rey de Macedonia, así como a Pompeyo, cuando combatió a los corsarios y a Mitrídates. El pueblo podía nombrar a quien quisiera, aunque ya estuviese hecha la elección por suerte; sin embargo, esto ocurría con poca frecuencia porque ordinariamente se sacaban a suerte los que el año anterior habían sido cónsules, pretores y cuestores. Empero, cuando el cargo de combatir a Mitrídates tocó por suerte a Sila, Mario sobornó a un tribuno del pueblo para que se la concedieran a él. Esta fue la causa principal de la más cruel y sangrienta guerra civil que jamás hubo en Roma.

En forma similar, cuando se trataba de la justicia o de algún asunto importante, el pue-

blo daba comisión al Senado y éste nombraba a miembros de su colegio no sólo para instruir, sino también para hacer y sustanciar el pleito, tal como lo hizo con el pretor L. Tubalo, juez de los homicidios, que cometió tantas torpezas que el pueblo, dejando la vía ordinaria y los magistrados, a los cuales tocaba el conocimiento, lo remitió al Senado por comisión extraordinaria y el Senado nombró a Gneo Scipio para que lo sentenciase. El emperador Nerón, cuando trató el asunto de las muertes entre los habitantes de Nocera y los pompeyanos, dio la comisión al Senado que, a su vez, nombró a los cónsules. Algunas veces el Senado, sin comisión del pueblo y en cierto modo como supremo señor, nombraba comisarios si el caso de que se trataba había acontecido en Italia, fuera del territorio romano, como asunto que le era propio, excluyendo a todo magistrado, como dice Polibio. Ocurrió algo similar con un extraño homicidio que refiere Cicerón en el libro de los *Nobles Oradores*, donde dice que el Senado nombró a los cónsules para conocer del hecho.

En los ejemplos que hemos mencionado, se observa que los comisarios nombrados por el supremo señor, sean magistrados o particulares, pueden delegar sus cargos a otros, salvo si expresamente no se prohíbe en la comisión o se trate de negocios del Estado, tales como los embajadores o diputados para tratar la paz, confederación o cosas semejante, o bien si se trata de la vida o de la honra de alguien. El emperador Justiniano ordenó mediante edicto, que los comisarios nombrados por el príncipe supremo no pudiesen nombrar a otros, salvo para la instrucción de los pleitos en los que, habiendo apelación, se había de conocer del hecho.

### *Formas de disolución de las comisiones*

Para prevenir todo con mayor seguridad, se debe reglamentar a los comisarios por medio de una instrucción, tal como se hace en las repúblicas bien organizadas. Aunque se pueden plantear muchas cuestiones acerca de las comisiones creadas tanto por el príncipe como por los magistrados, no tocaré sino dos o tres necesarias en lo que se refiere a los negocios públicos, sean en tiempo de paz o de guerra.

Dejando discusiones, diremos que la comisión cesa cuando el comitente fallece, cuando la revoca o cuando el comisario es nombrado, durante la comisión, para otro oficio o magistratura igual al que tiene quien le atribuyó la comisión. La revocación expresa, puesta en las letras del príncipe, toca tanto a quienes la conocen como a quienes la ignoran; incluso, cuando la comisión es revocada, los actos del comisario realizados con anterioridad a la notificación son válidos frente a los particulares a quienes se refiere la comisión ejecutada por el comisario, en especial si han procedido voluntariamente a sabiendas de que la comisión estaba revocada. Respecto a terceros, si tales actos son realizados después de la revocación, no tienen, en derecho estricto, fuerza alguna. La equidad requiere que sean obligados hasta que haya sido advertido de la revocación.

Del mismo modo que el comisario no tiene autoridad hasta que haya recibido y aceptado la comisión, así también la comisión perdura hasta que la revocación sea notificada o, por lo menos, hasta que el comisario sepa que es revocado. Por esto, Celso decía que los actos del gobernador de provincia son buenos y válidos, en tanto no se sepa que ha sido revoca-

do. Aunque el Papa Inocencio sabía, lo mismo que muchos otros que lo siguieron, que esto no tiene lugar cuando se trata de la honra o de la vida, cambió de parecer y no quiso que se atuviesen a lo que había escrito, si no estaban aquellas cosas fundadas en razón buena y valedera. Para evitar estas dificultades, los secretarios de Estado acostumbraban insertar en las comisiones, lo mismo que en casi en todas sus ordenanzas y letras de patentes, las siguientes cláusulas: *del día de la notificación de estas presentes*, la cual, aunque sea omitida, debe ser sobreentendida.

También cesa la comisión por muerte de quien la dio, sea príncipe o magistrado, siempre y cuando el asunto se haya resuelto; de otra suerte, el comisario puede continuar lo que ha comenzado. Cuando al comisario conoce la muerte del príncipe, aunque no se le haya notificado en forma expresa, no puede continuar si el asunto se ha resuelto. Cuando digo *asunto resuelto*, debe entenderse que no se puede dejar sino en perjuicio del público o de los particulares, como, por ejemplo, en materia de justicia, si las partes han debatido en pleito un asunto no resuelto y los comisarios pueden y deben acabar lo que han comenzado, ya sea que el príncipe o el magistrado los hayan comisionado. En caso de guerra, cuando la batalla está ordenada frente del enemigo y la retirada no se puede hacer sin evidente peligro, el capitán general no dejará de liberarla aunque se le haya hecho saber la muerte del príncipe.

Es verdad que las comisiones u órdenes que da el príncipe son, en esto, diferentes de otras ordenanzas reales que llaman letras de justicia, porque éstas perduran en su fuerza y vigor, en tanto que las órdenes cesan con la muerte del

príncipe. El nuevo príncipe puede aceptar y ratificar, como se hace muchas veces, los actos de quienes lograron resolver el asunto, después de la muerte de su predecesor. Los magistrados no pueden hacer esto con los comisarios por ellos nombrados, porque en materia de justicia las ratificaciones nunca son admitidas.

### *Naturaleza del oficio*

Todo lo que hemos dicho de los comisarios no es aplicable a los oficiales. La autoridad de éstos no cesa con la muerte del príncipe, si bien, en cierto modo, lo retienen por tolerancia y queda como en suspenso hasta que reciban cartas del nuevo príncipe o la confirmación de continuar en sus oficios. Por esta causa, el Parlamento de París, después de la muerte de Luis XI, ordenó que los oficiales continuasen en sus cargos esperando la respuesta del nuevo rey, siguiendo una antigua sentencia dada el mes de octubre el año 1381. En caso semejante, el Parlamento de Tolosa, después de la muerte de Carlos VII, fue de parecer contrario al del Parlamento de París, o sea, que no debería darse audiencia ni sentencia hasta no tener confirmación del nuevo rey; pero añadió que, ofreciéndose asunto de importancia, la Corte del Parlamento procediese con ordenanzas y comisiones intituladas *las personas que tienen el Parlamento real de Tolosa*, con el sello de la Corte del Parlamento, sin hacer mención del rey. No toca a los oficiales, a los Parlamentos y al Senado proceder en otra calidad que la de oficiales del rey, subordinados a su poder. Sin embargo, podrían hacerlo si el reino fuera por elección, como ocurre en Polonia y Dinamarca; pero, pese a ello, es cierto que las comisiones

y cargos de comisarios expiran después de la muerte del príncipe, sea el reino por derecho electivo o hereditario.

Muchos se han cansado de buscar la razón de esto y al cabo han determinado y concluido en qué procede que los oficios son favorables y las comisiones odiosas, o bien que la vía ordinaria, como ellos dicen, es favorable y la extraordinaria odiosa; pero esto es falso, sea por el castigo de los delitos, que la mayoría de las veces es extraordinario y el más favorable, sea por el beneficio de las personas o de los hechos que merecen que se use la vía extraordinaria. Otros han pensado que se debe a que el príncipe nunca muere, cosa que más arriba hemos rechazado, además de que esto no puede tener lugar en los reinos que proceden por elección, aunque antiguamente en Francia el príncipe no era llamado rey antes de ser consagrado, como dice Tiletto. Inclusive, de aquí se seguiría que en las repúblicas populares y aristocráticas, las comisiones serían perpetuadas porque ni el pueblo ni los colegios de señores nunca mueren en su totalidad.

La razón de estas divergencias nace de que los oficios son perpetuos o por lo menos tienen siempre tiempo limitado, y están fundados por ordenanza particular y autoridad de continuar en sus cargos, en tanto que las comisiones cesan luego que el cargo que se confiere se ejecuta, no teniendo, como hemos dicho, apoyo alguno en ley o edicto. La sentencia del Parlamento de París, dada del 6 de octubre 1381, en que se declara que los mandatos reales son de igual efecto antes y después de la muerte del rey, se ha de entender cuando el cargo se ha comenzado a ejecutar de la misma manera o cuando el oficio es

anual; si el príncipe muere antes del año, el oficial concluirá el año entero su oficio y si es perpetuo, lo continuará por cuanto lo permita la ley.

El oficio no depende de un simple mandato revocable o de un cargo singular, sino que se sustenta en una ley aceptada, publicada, verificada y registrada, de suerte que el oficio no puede ser suprimido sino por edicto y ley contraria. Así ocurrió cuando se trató de retirar a los tribunos militares que tenían autoridad consular, por la *ley Licinia*, y cuando el quinto y sexto presidentes del Parlamento de París fueron despedidos de sus oficios el año 1544, en época de rey Francisco, por edicto particular, como se puede consultar en los registros, libro V, folio 95 y folio 99. Por edicto general expedido por Carlos IX, a petición de los estados de Orleans en el año 1560, todos los oficios establecidos después de la muerte del Rey Francisco fueron anulados.

En ocasiones ocurre que un gran número de oficiales son nombrados a la vez, tal como sucedió por edicto publicado por el Parlamento en el mes de abril de 1544, mediante el cual fueron instituidos sesenta sargentos. También los jueces criminales fueron nombrados en todo el reino por edicto del año 1527. Esto se ha observado tan raramente en el reino de Francia, que los notarios del Parlamento fueron elegidos con título de oficio por edicto particular y después anulados por otro edicto, a instancia del secretario mayor, en el mes de mayo de 1544. De este modo, los sucesores en el oficio instituido por edicto no tienen necesidad de nueva ley o edicto, ni de patentes con cera verde. Por esta causa, las comisiones del príncipe atribuidas a los oficiales en cuanto tales son válidos para quienes los suceden,

lo cual sería imposible si la comisión se les encomendara en calidad de personas privadas.

También hay otra diferencia entre el oficial y el comisario: que la autoridad de los oficiales, además de ser ordinaria, conlleva mayor fuerza y amplitud que la comisión. A ello se debe que los edictos y ordenanzas dejan muchas cosas a la conciencia y discreción de los magistrados, quienes interpretan equitativamente las leyes según las circunstancias lo exijan. Por el contrario, los comisarios están obligados y confinados a los términos de sus comisiones, en especial cuando se trata de los negocios del Estado; los cargos y comisiones de embajadores o diputados que negocian para los príncipes, no pueden exceder un solo punto de la instrucción que se les da por escrito, salvo si esta cláusula, que muchas veces se señala, no es incluida. Según las personas y las materias dispuestas, se podrá añadir o retirar la instrucción conforme la prudencia y discreción. Esta cláusula se parece a aquella de la cual habla Esquino en la oración que hizo en defensa de su embajada, cuando opina de la cláusula puesta en la comisión de los embajadores, es decir, que hagan todo lo que piensen es de provecho público. De la misma manera, la cláusula de que yo he hablado no se refiere a las obligaciones y resoluciones principales de las cosas que se tratan, sino a algunas que son accesorias y de poca importancia. Si se tratara de transferir o renunciar a algún derecho, no se puede hacer sin mandato particular, en atención a que en los negocios menores de las personas particulares, un procurador con poder general y entera autoridad no se puede dar, librar, enajenar, innovar, ofrecer o recibir juramento de nadie, sin poder particular; mucho menos se debe hacer en las cosas que tocan al bien público, en especial, al Estado.

Si el oficial se excede en lo que tiene a su cargo sobre algún asunto, puede ser confirmado y ratificado sólo en atención del que ratifica. Y, aunque en los negocios particulares se puede decir que ha ejecutado su cargo con lealtad y eficacia, mejor incluso de lo que se le encomendó, en los negocios de Estado no siempre sucede así. Por esta razón, el soldado que ha combatido o el capitán que ha dado la batalla contra prohibición explícita, incurre en pena de muerte aunque haya conseguido la victoria; así lo dijo el dictador Papirio Cursor al coronel de la caballería quien, con una pérdida de cien soldados, degolló veinte mil enemigos aun contra la prohibición expresa. César, hablando de un capitán llamado Sifeno, señala que hizo bien y sabiamente en no dar la batalla, aunque tuviera segura la victoria, porque no puede el capitán pasar por encima de la orden que se le da. Tanto es esto verdad, que ningún general subordinado al capitán general puede dar batalla, si no se le ordena expresamente. El Conde de Heguemon fue reprendido por haber combatido al Mariscal de Termes, aunque ganó la batalla de Gravinglingas; de haber perdido, ponía en peligro los estados de los Países Bajos. Este último caso señala a los capitanes que no tienen cargo de manar en título de oficio, porque el oficial, el cónsul, el condestable, el mariscal o el general del ejército, instituidos con título de oficio para poder mandar plenamente a su ejército, pueden muy bien, en virtud de su cargo y sin aguardar mandato particular, hacer la guerra a los enemigos declarados, perseguirlos, dar batalla, poner cercos, tomar fortalezas y disponer del ejército a su discreción, en tanto no existan órdenes del supremo señor que suspendan su autoridad. Y, si hubiesen tomado algunas plazas fuertes o apresado al general de los enemigos, no los puede restituir sin mandato particular.

Es verdad que en las repúblicas populares no existe esto, por lo que no puede ser tan claramente observado; por el contrario, muchas veces acontece que los capitanes generales disponen de los mayores negocios a su discreción, lo que no podrían hacer en la monarquía por la diferencia que hay entre depender de la voluntad de un príncipe o de un pueblo, de un hombre o de treinta mil.

El hecho de que los comisarios fueran elegidos con autoridad muy amplia se observa en muchas partes de la obra de Tito Livio, como en la guerra contra los toscanos, en la que Fabio tuvo cumplida autoridad. Se conserva la diferencia entre los oficiales y los comisarios, y las acciones de los cónsules y pretores, que tenían autoridad de hacer guerra en virtud de sus oficios, eran admitidas sin otra ratificación, exceptuando los casos tocantes a la suprema majestad, tal como lo hemos mencionado más arriba; pero si los comisarios se excedían, era necesaria la ratificación, como ocurrió a Pompeyo, quien enviado contra Mitrídates transgredió la orden y comenzó la guerra contra otros pueblos, dando y quitando reinos y ciudades conquistadas a quien bien le parecía. Aunque el pueblo no quiso revocar las cosas hechas, aún después de su triunfo, instó muchas veces al Senado para que las confirmase; Pompeyo, percibiendo tales dilaciones, hizo amistad y parentesco con César para apoyarse mutuamente contra sus enemigos y éste, aunque tuvo comisión general que le había conferido todo a su discreción, no implica necesariamente que la cláusula general de las comisiones no se deba reglamentar de manera tal que se haga en beneficio de la República y no en su perjuicio. Esto no se permitiría en caso de un particular que hubiese tenido cargo general, y

las palabras puestas en las comisiones de los gobernadores, capitanes, jueces o embajadores: *a la discreción, a la prudencia, a la voluntad*, y otras semejantes, se refieren siempre al juicio de un hombre recto y de bien, y cualquier falta que haga, por pequeña que sea, se puede examinar mayormente cuando se trata de negocios de Estado o de notable interés del bien público. Porque ni la ignorancia ni la excusa del error es admitido por quien ha aceptado un cargo público; y si las faltas no se admiten para los particulares cuando se les ha encargado alguna cosa por otros, aunque sea por cortesía, ¿cómo se puede excusar cuando se involucra el interés del Estado o el bien público? Más abajo analizaremos si el súbdito debe aceptar una comisión injusta o si la debe rehusar, y cómo se ha de comportar ante esto.

Lo que hemos mencionado no toca sino a las comisiones justas y razonables, así como al señalamiento de la diferencia que hay entre las comisiones y los oficios. A esta diferencia añadiré la autoridad de los jurisconsultos, para satisfacción de los que podrían dudar de lo que he dicho, imitando en nuestra manera de hablar a la de los romanos. Tal como dice Festo Pompeyo: *Cum Imperio esse dicebatur apud antiquos, cui nominatim a populo debatur Imperior*. Quiero decir por comisión expresa, sin apelación alguna del magistrado, es decir, que la ley lo hacía comisario y le daba autoridad de mandar, como vemos en Tito Livio cuando Aníbal puso cerco a Roma. Esto nos ha permitido entender a Carlos Zigoio, sobre todo cuando trata a los *judiciis*, a diferencia de las propuestas y peticiones de los que pedían un magistrado a una comisión. Porque el magistrado se solicitaba en virtud de las leyes publicadas y recibidas: *Quos ve-*

*lent Consules Fieri*, como se suele hacer con los oficios vacantes; mas, para las comisiones que tenían autoridad de mandar se usaba de estas palabras: *Vellent juberent ut huic vel illi Imperium esset in hac vel illa provincia*.

Esto se dijo sobre Escipión el Africano, que tuvo comisión con autoridad de mando sin tener edad para ser magistrado. Cicerón, hablando de todas las clases de comisiones, decía: *Omnes potestatis Imperia Curationes ab universo populo Romano proficisci Convenit*. La palabra *Potestatis* se entiende de los gobernadores de provincias: *Imperia* de los capitanes que tienen comisión particular de hacer guerra, aunque también esta palabra se entendía para los magistrados; *Curationes* se dice de los otros cargos sin autoridad de mandar; la palabra *Imperator* propiamente quiere decir capitán general, como Plinio lo señala hablando de Pompeyo: *Toties Imperator ante quam milles*; mas, generalmente, *Curatio* significa toda clase de comisiones, como fácilmente se puede juzgar de esto en Cicerón: *Idem transferro in Magistratus, Curationes, Sacerdotia*, que son las tres suertes de cargos públicos. Ulpiano también distingue muy bien al magistrado de aquel otro que él llama *curator Reipub*, de lo cual ha escrito un libro, que la ley llama con la palabra griega *logistes*, y que no tenía autoridad de condenar ni denunciar la pena, cosa concedida a todos los magistrados, como hemos dicho arriba.

Hay que mencionar que la comisión se transforma generalmente en oficio, y aquello que se daba sólo a beneplácito de los magistrados, se convierte en oficio siempre que quien es supremo príncipe lo haga mediante ley. An-

tiguamente los cónsules elegían a los dieciséis cabos de cuadra, que se llaman *Tribunus militum*, permaneciendo este procedimiento hasta el año 542 de la fundación de Roma; después fue ordenado, por ley expresa publicada a instancia de los tribunos del pueblo, que en lo futuro los eligiese el pueblo. Esto se observó siempre, salvo cuando se trató de hacer la guerra a Perseo, rey de Macedonia; los cónsules Licinio y Casio propusieron al pueblo que sólo en aquel año, sin crear precedente, los tribunos militares fuesen elegidos por los cónsules debido a la importancia de la guerra, cuestión que se aceptó. Antiguamente los magistrados nombraban porteros, notarios, maceros y trompetas para servicio propio. En el reino de Francia se hacía lo mismo hasta Felipe el Bello, quien fue el primero que retiró tal autoridad a los bailes y senescales, dejándola a los feudatarios para establecer en su jurisdicción ministros de justicia y notarios, como se puede comprobar en los registros de la Cámara de Cuentas. En casos como éste, el procurador general se erigía como abogado a quien el rey le parecía adecuado. Esta comisión particular de un magistrado ha pasado después en forma de oficio muy honrado, concedido por el príncipe. Estas son, pues, las diferencias del comisario y del oficial. Trataremos ahora al magistrado.

## LOS MAGISTRADOS

Magistrado es quien tiene autoridad de mando en la república. Hemos tratado primero a los comisarios, así como la diferencia que hay entre comisarios y oficiales, porque el orden requería que primero se hablara de ellos por haber aparecido en la historia con anterioridad a los oficiales. Es cierto que las primeras

repúblicas eran gobernadas por una autoridad suprema, sin ley; no había sino la palabra, el semblante y la voluntad de los príncipes, que servían de ley. Ellos atribuían los cargos en tiempo de paz y de guerra a quienes bien les parecía, y los retiraban cuando y como querían para que todo dependiese de su completa autoridad, sin estar limitado por leyes o costumbres.

Queriendo el historiador Josefo, en el segundo libro contra Apió, mostrar la antigüedad ilustre de los hebreos y de sus leyes, señala que la palabra ley no se encuentra de ninguna manera en Homero y que en las primeras repúblicas no existían sino comisarios, porque el oficial, como he dicho, sólo puede ser instituido en virtud de ley expresa que le dé cargo ordinario y limitado por cierto tiempo, situación que parece disminuir la autoridad del príncipe supremo. Por esta causa, los reyes y príncipes, que son muy celosos de su grandeza, han tenido la costumbre de insertar en las patentes de oficio una antigua cláusula que mantiene el atributo de la monarquía señorial, según la cual el oficial gozará del oficio cuanto *fuere nuestra voluntad*. Ahora bien, esta cláusula no sirve de nada en el reino de Francia, porque la ordenanza de Luis XI se guarda inviolablemente y, aunque en España, Inglaterra, Dinamarca, Suecia, Alemania, Polonia e Italia tenga vigor, con todo eso, los secretarios de Estado tienen costumbre de no olvidar qué significa que antiguamente los cargos eran dados por vía de comisión. Más abajo estudiaremos si esto es conveniente, como muchos lo han sostenido. Trataremos primero al magistrado, que en nuestra definición hemos señalado que es aquel oficial que puede mandar.

### *Los magistrados y los oficiales*

Entre los autores reina tanta confusión sobre la diferencia entre el magistrado y el oficial, como la que existe entre oficial y comisario. Si bien todo magistrado es oficial, no por ello todo oficial es magistrado. Sólo son magistrados aquellos oficiales que tienen autoridad de mando. La palabra latina *magistratus*, imperativo, quiere decir señorear y dominar; por eso, al dictador, que era quien tenía mayor autoridad de mando, los antiguos le llamaban *magister populi*, del mismo modo que la palabra dictador significa comendador y equivale a *edictador*, ya que *edicere* significa mandar. En esto se han equivocado quienes han puesto erróneamente los libros de la lengua latina bajo del nombre de Marco Varron, sosteniendo que el dictador se llamaba de esta manera: *quia ab interroge*; a este asunto, el general de la caballería se llamaba también dictador: *Quia diceretur a dictatore*, como se observa en muchos lugares de la obra de Tito Livio, y era necesario que antes se llamasen *dictatus*, en significado pasivo, ya que dictador es el activo.

He mostrado más arriba que las definiciones de magistrado propuestas por los jóvenes doctores escolásticos no tienen sustento, como ocurre también con Aristóteles, quien llama magistrado al que tiene voz deliberativa en juicio y en el Consejo privado, así como la autoridad de mando; pero, esencialmente, subraya, autoridad. En el libro VI de la *Política*, viendo que había un número infinito de oficiales, se encontró extraordinariamente confuso por cuanto hay algunos necesarios y otros de mero ornamento y adorno de la república. Fuera de éstos, existen ministros de los magistrados, sargentos, porteros, secretarios y notarios, a los cuales llama

con el nombre común de magistrado, porque tiene autoridad de mando y, páginas adelante, dice en una parte que tales ministros tienen poder de mando. Aún más, en otro lugar, pregunta si los oradores, abogados y jueces son magistrados y responde que se podría decir que no lo son, puesto que no participan del mando. Por esto, Catón Uticense, como lo refiere Plutarco, castiga a los secretarios de la Corte, recibidores y otros semejantes, diciéndoles que: "deberíais acordaros que sois ministros y no magistrados". Los oradores judiciales y defensores de causas, que llama *Eclesiastes* y que no tiene autoridad de mando con poder ordinario, cierto es que no son magistrados; entiendo como magistrados a aquellos que tenían autoridad en las repúblicas populares y aristocráticas, para persuadir al pueblo de las cosas que les parecían útiles, a las que llamaban *Rhetoras*; aunque en Atenas cada particular tenía autoridad de hablar, en Roma no era lícito si el magistrado que presidía en la junta no lo permitía.

En cuanto a los jueces, también se engañan en decir que no son magistrados, ya que muchos lo son; la división que se hace de los jueces radica en que unos son magistrados, otros no. Es necesario señalar que entre las personas que tienen cargo público y ordinario, algunos son magistrados y otros no lo son, porque la negación hace que la división de su naturaleza sea defectuosa; por esto hemos dicho que las personas públicas que tienen cargo ordinario limitado por las leyes o por ordenanzas, sin mandato, son simples oficiales, es decir, aquellas que los últimos emperadores llamaban *officiales*. Los doctores ancianos han seguido la opinión de Acursio, que no agrega definición ni distinción alguna entre oficiales, comisarios y magistrados, sino se limita sim-

plemente a señalar que hay cuatro clases de magistrados, a saber: *ilustres, respetables, clarísimos y perfectísimos*, a los cuales atribuye toda autoridad de mando, pero que son dignidades honorarias atribuidas según las condiciones de las personas. Mas esta división de calidades es imperfecta, de acuerdo a que los patricios eran más honrados y encabezaban a los ilustres, y aquellos que llamaban *augustales* eran más dignos que los que denominaban *clarísimos*. Es cierto que las dignidades eran así jerarquizadas desde el tiempo de los emperadores, mucho antes de Justiniano, y que después también lo estuvieron durante mucho tiempo, de la manera que sigue: *Patricii, illustres, spectabiles, augustales, clarissimi, sive specioci et perfectissimi*. Estas eran dignidades que tanto se atribuían a los particulares, como a los magistrados. Bartolo señala que hay algunos que tienen dignidad sin cargo, como los condes y marqueses, a los cuales también se atribuye autoridad de mando y de impartir justicia; esto no merece respuesta, porque evidentemente él mismo se contradice. También es cosa poco razonable lo que añade al decir que los maestros de escuela tienen jurisdicción sobre sus discípulos y autoridad de hacer estatutos; si así fuese, la autoridad doméstica y la disciplina de las familias sería del todo confundida con la jurisdicción pública, lo cual he demostrado es imposible. Alejandro, quien fue el más célebre jurisconsulto de su tiempo, estuvo más cerca de la verdadera definición de magistrado cuando dice que sólo son magistrados los jueces ordinarios; pero esto no basta: hay magistrados con autoridad de mando que no tienen jurisdicción ordinaria, como era el caso de los censores y tribunos del pueblo. Por el contrario, los antiguos pontífices en tiempo de la República romana eran jueces ordinarios,

como ahora lo son nuestros prelados, que gozan de jurisdicción universal sobre las cosas religiosas y sagradas, sin embargo no eran magistrados. Por tanto, se puede observar que tanto los antiguos como los nuevos doctores no han tratado este punto ni abordado las dificultades ni las diferencias entre los oficiales, los magistrados y los comisarios, como materia digna de ser estudiada.

### *Los poderes del magistrado*

Aunque las definiciones de magistrado, oficial y comisario no se hallan expresamente formuladas entre los jurisconsultos, su opinión sobre el asunto puede deducirse de muchos de sus textos, así como de la historia. Ulpiano escribe que está permitido a todo magistrado defender su jurisdicción mediante penas judiciales, a excepción de los *duumviri*, y que no ha de atender las penas pecuniarias, sino proceder contra los bienes y las personas. Cualquiera dirá que habiendo Ulpiano exceptuado a los dos hombres que no tenían más autoridad que los esclavines de las comunidades, que no tienen jurisdicción alguna, los ha incluido entre los magistrados; ha querido decir que los *duumviri* no tenían jurisdicción ni competencia alguna, salvo de recibir las cauciones cuando era necesario y para atribuir la posesión, lo cual, según él, tiene más de mando que de jurisdicción. Añade que, en tal caso, no son sino simples comisarios de los pretores, quienes les dieron la comisión en ausencia para evitar los peligros que podían suceder. Después también se les concedió la autoridad de otorgar tutores a los infantes pobres para la conservación de sus bienes y, si tenían comisión alguna, era de monto menor y sin autoridad de mando; luego entonces, no eran propiamente magistrados.

Por consiguiente, de ello se sigue que todos los magistrados que tienen jurisdicción, ostentan también autoridad de condenar, aprender y ejecutar. Tales poderes parecen haber sido otorgados antiguamente a todos los magistrados por la *ley Ateria Tarpeia*, publicada el año 297 de la fundación de Roma, según la cual todos los magistrados tenían la autoridad de condenar hasta la suma de sesenta y seis sueldos. Al crecer la renta y las riquezas de los romanos, los magistrados aumentaron las penas, reservando el conocimiento al pueblo por la *ley Cilia*, que ellos llamaban *certatio muletao*; sin embargo, muchas veces remitía la pena porque la sentencia del pueblo causaba infamia al condenado y esto se anuló después.

Quiero decir, de paso, que encuentro un notable error en Festo Pompeyo y Aulio Felio, que aún no han corregido, y que existe donde dicen: *XXX bonum et duarum avium* en lugar de *XXX ovium*; esto ha sido causa que, habiendo Aulio Felio seguido el error de los otros, dice que en aquel tiempo habían más bueyes que ganado lanar. Dionisio Halicarnaso muestra claramente que la mayor condenación no pasaba de dos bueyes o treinta cabezas de ganado. En el mismo lugar, Aulio Felio, comete un error más notable cuando dice *muletam gese supra dicitur in singulis dies institutum fuisse*; es necesario quitar la palabra *dies* porque, de otra forma, no era lícito al magistrado condenar por diversos delitos en un mismo día; la palabra *singulos* quiere decir por cabeza, de suerte que si muchos habían errado, podía el magistrado condenar a cada uno con la pena de sesenta y seis sueldos a lo más. También hay otro error donde dice *ovem pro bobem*, ya que pensó que *ovis* era del género masculino. Antes de la *ley Torpeya* no se permitía esto sino a los

cónsules, ya que entonces ni ochenta y ocho años después hubo pretor ni edil en Roma. La institución del primer pretor se hizo el año 386 de la fundación de Roma y, habiendo Cicerón hecho leyes a su placer para su *República*, a imitación de Platón, elaboró una por la cual otorga a todos los magistrados jurisdicción y auspicios; pero, hablando propiamente, aquél que tiene jurisdicción tiene también, afirma un jurisconsulto, todos los atributos sin los cuales no se puede ejecutar la jurisdicción, esto es, los de la autoridad de mando. De esta manera, la jurisdicción de los antiguos pontífices paganos no era más que una simple competencia; mucho mayor es la de nuestros obispos, porque pueden poner en prisión y condenar a tormento. Aunque después los magistrados seculares hicieron ejecutar sus sentencias, los antiguos no tuvieron este atributo ni la competencia de los casamientos, así como otras muchas causas que los obispos, con gran razón, tienen ahora.

Sin embargo, puede decirse que no es regla general que todos los magistrados tuviesen la autoridad de mando. Los jurisconsultos Messala y Marco Varron dejaron asentado que, entre los magistrados, unos tenían la autoridad de convocar y emplazar, así como encarcelar y confiscar bienes, en tanto que otros sólo lo último y algunos ni lo uno ni lo otro. Los que tenían autoridad de embargo, se servían de un sargento, en tanto que los que tenían lo uno y lo otro, estaban asistidos por maceros. Los que no tenían autoridad de hacer citar ni encarcelar, no contaban con sargentos ni maceros. Cuando digo autoridad de embargo, se entiende tanto al cuerpo como a los bienes, porque el poder de embargo es dado a quienes tienen jurisdicción sobre tie-

rras y bienes, pero no autoridad sobre la persona.

Antiguamente esto no ocurría en las leyes de los romanos, las cuales es necesario tratar ahora y discurrir brevemente de la autoridad de los magistrados en toda clase de repúblicas, para tener mejor conocimiento de la materia que se trata. Los grandes magistrados, es decir, los cónsules, pretores, censores y, entre los comisarios, el dictador y el *interrex*, así como los gobernadores de provincia, tenían maceros y, por consiguiente, autoridad para hacer comparecer a toda persona particular y a magistrados menores, salvo a los tribunos. Además, tenían autoridad, en caso de desobediencia, para imponer multas y encarcelar a la persona. Los tribunos no tenían autoridad de hacer comparecer a nadie, pero sí para aprehender a cualquiera, incluso la persona de los propios cónsules; tal cosa hizo el tribuno Druisio con el cónsul Filipo, porque le había interrumpido cuando hablaba al pueblo, asunto tenido por crimen capital y de lesa majestad. Sin embargo, los tribunos no tenían autoridad de hacer comparecer, pues el jurisconsulto Labeon no aceptó ser citado alegando que aquellos no eran instituidos para impartir justicia ni jurisdicción, sino para oponerse a la violencia y errores de otros magistrados, socorrer y ayudar a los apelantes presos injustamente y, también, para aprehender a los que no quisiesen aceptar las apelaciones. El tribuno Sempronio, viendo que el censor Apio no quería abandonar la magistratura, pasados los dieciocho meses de su censura (siguiendo la *ley Omilia*, que había reducido los cinco años asignados primero a esta dignidad a un término de dieciocho meses), amenazó de consentimiento con los otros seis tribunos del pueblo que le encarcelarían si no le obedecía

por la *ley Omilia*; Apio negoció con tres tribunos, los cuales se opusieron al mandato de los otros y continuó en su oficio, porque la oposición de un solo tribuno bastaba para impedir si el pueblo no ordenaba cosa en contrario.

El pueblo pedía también que se estableciera un cónsul popular. Esta querrela duró cuarenta y cinco años y en ese lapso Roma no tuvo cónsules. De aquí se infiere que los tribunos no tenían autoridad de mandar, pues pedían un cónsul plebeyo para que el pueblo tuviese un magistrado de su cuerpo, con autoridad de mando, porque los tribunos no tenían sino la vía de la oposición. Se podría decir que los tribunos, con base en ese razonamiento, reducían su autoridad a menos de lo que era, porque Ulpiano, hablando propiamente y como jurisconsulto, dice que no es lícito llamar en juicio sin licencia o comisión del magistrado, a cónsules, pretores, procónsules y todos aquellos *qui imperium habent, et jubere possunt in carecrem duci*; y en otro lugar repite las mismas palabras.

Por todo esto afirmamos que los magistrados que tienen poder para encarcelar, aunque no tengan jurisdicción, son, en términos de derecho, magistrados. Tales eran los tribunos en Roma, los procuradores del Rey en Francia y los abogados en Venecia. Por esto no hay por qué admitir lo que dice Plutarco en los *Problemas*: que los tribunos no tenían litera, silla de marfil y maceros, que eran las insignias de los magistrados, porque el principal atributo es el poder de mando. Tampoco se ha de hacer cuenta de las palabras del cónsul Apio, que hablando Tito Livio, dice: *Tribunus, inquit, viatorem mittit ad Consulem, Consul*

*Lictorem ad Tribunum privatum osse clamitana, sino Imperio, sine Magistratu;* dice tal cosa para aminorar la autoridad de los tribunos, pero, pese a ello, se halló ante un tribuno tan atrevido, Lucinio Stolon, que obligó a Manlio a que abandonara la dictadura. En otra ocasión los tribunos hicieron aprehender a los dos cónsules, porque no habían querido admitir a su petición de exentar a diez soldados de la obligación de ir a la guerra. Es verdad que la jurisdicción de los diez tribunos del pueblo no se extendía más allá de las murallas de Roma, por esta razón, los cónsules Fabio y Valerio, viendo que no se podía llevar soldados con la oposición de los tribunos, mandaron situar sus asientos fuera de la ciudad y por tal medio hicieron lo que quisieron.

Muchas veces los tribunos se tomaron mayor autoridad de la que tenían, hasta hacer edictos y prohibiciones, como lo observa Tito Livio, especialmente en el libro III: *Communiter edicunt Tribuni ne quis consulem faceret, si quis fecisset se id suffragium non observatur.* Fue un error y un intento de usurpar la autoridad del pueblo el prohibirles la creación libre de los magistrados. También impartían justicia a toda clase de personas, concediendo término a las partes como si hubieran tenido autoridad de convocar. Esto se puede leer en Plutarco, cuando escribe que los tribunos impartían justicia en un lugar llamado Basilica Portia. Apiano dice, también, que el tribuno era cuidadoso en administrar justicia a cada uno y sitúa al tribuno del pueblo entre los cónsules y pretores que administraban la justicia en Roma. De aquí derivó Cicerón que se apelaba a los tribunos *ut de praetoris injuria cognoscerent.* Los tribunos no sólo habían usurpado la jurisdicción, sino que también nombraban comisarios y, en muchas

causas, tomaban como lugarteniente a los *acediles aedituos.*

Pero es evidente que nadie puede establecer tenientes, ni crear comisarios, sino para los que tienen la jurisdicción en título de oficio. Por esto, todas las cosas señaladas arriba se hacían con error y usurpación, como ocurrió con el jurisconsulto Leonón, quien no aceptó, como ya he dicho, comparecer ante ellos. Lo mismo diremos de los ediles, también llamados curules, que no tenían autoridad de convocar ni encarcelar y, por eso, no tenían maceros ni sargentos, tal como refieren Varron y Messalla; con todo esto, habían usurpado la jurisdicción por el disimulo de los pretores, que les remitían las causas tocantes a la venta de los muebles. En fin, se entrometieron en el conocimiento de los inmuebles y de las meretrices, que no podían ejercer el arte si primero no se declaraban por tales ante los ediles; ésta era una costumbre entre los antiguos, que se hacía con la finalidad de que la vergüenza retirara a muchas de ellas de la deshonestidad. Pero, después de que las meretrices perdieron el decoro y que las más ilustres damas romanas osaron declarar a los ediles que ellas querían también gozar de aquella vituperosa libertad, el emperador Tiberio ordenó que se procediese contra aquellas por justicia. En la época del mismo emperador, los errores y las usurpadas autoridades de los ediles, curules y otros, fueron restringidas y establecida la suma límite hasta donde podían proceder contra las personas y bienes.

En cuanto a los cuestores, yo no veo que hayan tenido ni usurpado jurisdicción alguna, ni tampoco la facultad de hacer aprehender; pero dice Varron que la tenían, aunque un año después de expirado su oficio, les daban

algunas veces el gobierno de alguna provincia. Esto hicieron con Graco el menor, quien, después de haber concluido la cuestura, le dieron el gobierno de Cerdeña. Entonces, tenían tanta o mayor autoridad en sus gobiernos, como los otros magistrados en Roma, pero era en forma de comisión, como los gobernadores de provincias y los censores; así han escrito Otomano y Cigonio, que tenían *Potestatum sed non Imperium*, cosa imposible, porque la palabra *potestas*, en término de derecho y en la persona de los magistrados, siempre significa autoridad de mando *Potestatis verbo Imperium in Magistratus significatur*.

Por su parte, Ulpiano dice que el gobernador de provincia tiene amplia jurisdicción y autoridad de condenar a muerte, a la que llama propiamente *Potestas*. Vemos que los censores muchas veces hacían publicar sus edictos, a saber, los mandatos y ordenanzas que ellos hacían, por la cual Varron y Messalla llaman a los cónsules, censores y pretores: *Majores Magistratus*, en tanto que a los restantes les denominan *minores*; y añade Varron que no estaba en mano de los pretores, quienes tenían autoridad de mandar y jurisdicción, reunir al ejército en la ciudad, en tanto que los censores sí podían: *Praetori exercituum Urbanum convocare non licere Consullem Censori interregi dictatori licere*.

Cuando Aníbal cercó a Roma, se expidió el edicto de que todos los que habían sido dictadores, cónsules y censores tendrían la autoridad de mando: *Placuit*, dice Tito Livio, *Omnes qui antea Dictatores Consules Censore suae fuissent, cum Imperio esse, donec hostis a muro recessisset*. No lo hubieran hecho si los censores no tuvieran autoridad de mando cuando estaban en oficio, conforme a que

tampoco la habían tenido. Si los tribunos tenían autoridad de mando, que Varron los considera entre los magistrados menores, ¿cómo no la tienen los censores, a los que enumera entre los magistrados mayores?

Acerca de esto, Plutarco dice que la autoridad de los censores era mayor que la de ningún otro magistrado que hubiese en Roma, pero yo no me atengo a todo lo que dice Plutarco porque frecuentemente ha errado acerca de las antigüedades de los romanos. Pero lo que más fácilmente ha podido engañar a muchos, es que los censores no tenían jurisdicción alguna, aunque Agustín Onofre sostenga que tenían la autoridad de mandar en ciertos delitos, los cuales no menciona. Gran diferencia hay entre juzgar los delitos y reprender las costumbres. Por esto decía Cicerón que el juicio de los censores encendía el rostro a las personas, pero no más: *Censoris judicium nihil demnato affori praeter ruborem, itaque ut omnis en judicatio versatur, tantum modo in nomino animadversio illa ignominia dieta cat*. Cicerón no menciona que la censura tocara en el honor para considerarla de infamia, sino sólo de ignominia, que el doctor Cuyacio ha tomado como infamia por ser muy diferente a la ignominia. Carlos Cigoño ha caído en el mismo error cuando define a la ignominia como infamia; igualmente dice que hay causas capitales que traen infamia sin delito, pero que van contra los principios del derecho. Aquel que era condenado en juicio público por delito era infame, pero el soldado despedido por el capitán por alguna falta no era infame, sino sólo ignominioso; esto continuó hasta que un pretor expidió un edicto sobre el particular. Los antiguos doctores definieron a la ignominia como infamia de hecho. Tratando de ella, el jurisconsulto Casio

considera que el senador privado de aquella dignidad no podía ser juez ni testigo, si primero no era restituido; dice *seputare*, y Ulpiano usa también el mismo término *seputare ei quae in adulterio deprehensa est, et absoluta notam obesse*; porque la absolución quita la infamia de la ley, mas no la ignominia. Calístrato señala también que la reputación y el honor son de alguna manera disminuidos, *quando quis ordine movetur*. Festo Pompeyo establece tres maneras de castigo militar, a saber: *deprehensa, castigatio, ignominia; deprehensa*, dice *castigatione, major, ignominia, minor*; y la ley, sobre todo esto, añade *infamian*. Si la infamia y la ignominia de los censores fuese lo mismo, sería necesario que los sesenta y cuatro senadores que los censores Léntulo y Gelio retiraron del registro y echaron del Senado, y cuatrocientos caballeros que los censores Valerio y Sempronio despidieron y privaron de los caballos y gajes que tiraban del público, fueron también infames. Con base en esto, todo el pueblo romano necesariamente habría sido infame por la censura de Livio Salinador, quien borró y registró a todas las tribus y, como dice Valerio Máximo, *inter aëriarios retulit*, le condenaron por juicio público y después lo hicieron cónsul y censor; no exceptuó sino a la tribu Metia, la cual no le había condenado ni absuelto, ni juzgado por digno o indigno de ser magistrado.

Cicerón decía: *Illud communo proponam, nunquam animadversionibus Censoris hanc civitatem ita contentam, ut rebus iudicatis fuisse*; y pone un ejemplo de C. Geta, senador, que fue excluido del Senado por los censores y después restituido en la censura. Así, parece claro que no tenían jurisdicción, porque los pretores conocían de los pleitos entre los

censores, los arrendadores y el público, y también de las quejas de los arrendadores que aquellos habían instituido.

La jurisdicción tiene que ver con la autoridad de mando, como diremos en su lugar. Por esto, las Cortes del Parlamento del reino de Francia aceptan las patentes de los gobernadores de provincias y añaden a ellas que no pueden tener jurisdicción contenciosa, sino voluntaria; quiere decir que tienen la fuerza del mando, el poder, la autoridad y la dignidad, mas no la jurisdicción. También podemos decir que los censores tenían autoridad de mando, pero no jurisdicción. Había otros magistrados en Roma que tenían autoridad de mando y jurisdicción en las causas criminales, tales como los *Triumviri capitales*; mas no era sino sobre extranjeros y esclavos, aunque en ocasiones la ejercían incluso sobre ciudadanos y magistrados; en lo demás, eran ejecutores de las sentencias de muerte. Por estos discursos de los magistrados romanos y de su autoridad, parece que muchos oficiales eran llamados magistrados sin tener la autoridad de mandar, ni de proceder contra la persona.

#### *Diferencia entre autoridad y dignidad*

Nuestra definición no sería general, si no se acompañase de una subdivisión entre aquellos magistrados que tienen autoridad de mando y los que no la tienen. Pero, en verdad, tal clasificación no es necesaria, porque la verdad de la palabra magistrado contiene en sí la autoridad de mando. Quien preste atención a la forma de hablar de los antiguos latinos, especialmente de los jurisconsultos, verá que a los oficios con cargo honorífico los denomina-

ron honores. *Honor*, dice Calístrato, *est administratio Reipublicae cum dignitate*. Quienes, además del honor, tenían la autoridad de mando, los designaban con la palabra *Imperia*. Por esto, se lee en Tito Livio que la nobleza se queja de esta manera: *Salios ac Flamines sine imperiis, ac potestatibus relinqui*. Entiende por la palabra *Imperia* a los grandes estados de la ciudad, sea por comisión o con título de oficio, que tenían maceros y autoridad de mando; por la palabra *Potestates* entiende a los gobiernos de las provincias, que el juriconsulto Ulpiano llama en términos idénticos. En forma igual la definió el emperador Alejandro Severo cuando dijo, en alta voz: *non patiar mercatores potestatum*.

Así como se puede tener cargo público sin honor (como ocurre con los pregoneros, sargentos y trompetas, que antiguamente eran esclavos de la familia de los magistrados sin título de oficio, así como los secretarios y notarios que eran también esclavos de los magistrados o de la República, hasta la época de Valentiniano, quien prohibió que los esclavos tuviesen oficios), también se puede afirmar que hay cargos públicos con honor, pero sin autoridad de mando, como los embajadores, consejeros, secretarios de Estado y de la Hacienda, lo mismo que los antiguos cuestores, los ediles, los actuales tesoreros y recibidores. Algunos tienen cargo honorífico y jurisdicción de ciertas causas, sin autoridad de mando; otros tienen cargo honorífico y autoridad de mando, sin jurisdicción, como los tribunos del pueblo, los censores y nuestros gobernadores y procuradores del rey. Otros, en fin, tienen cargo público, ordinario y honorífico, y autoridad de mando con jurisdicción, siendo éstos los que propiamente se llaman magistrados; tales eran los dos cónsules y los preto-

res, quienes más tarde llegaron a ser dieciséis. En cuanto a los dictadores, gobernadores de provincias y los llamados *Interreges, et Praefectos urbilatinarum feriarum causa*, tenían mayor autoridad que todos los demás magistrados mencionados, pero no eran magistrados, sino sólo comisarios, como lo hemos señalado más arriba, y quienes hablaban con propiedad no los designaban con el nombre común de magistrados.

De ello se deduce que no puede haber autoridad de mando sin honor, aunque hay muchas personas públicas que no tienen autoridad de mando, pero gozan de grandes dignidades, como el canciller de Venecia, los procuradores de San Marcos y, en todas las repúblicas, los consejeros de Estado, embajadores, pontífices y prelados; éstos no tienen autoridad de mando, pero son más respetados que muchos oficiales menores y otros jueces que tienen autoridad de mando y jurisdicción contenciosa, con justicia alta, mediana y baja. También hay oficios públicos que no conllevan ni honor ni mando, sino, al contrario, deshonor e infamia, como los verdugos que, después que les fue dado el cargo de maceros para la ejecución de las sentencias de muerte, les fue mandado por ordenanza de los censores que habitasen fuera de la ciudad, costumbre que al presente se observa en Tolosa y en otras muchas ciudades. Hay otros cargos que apenas son más honoríficos, pero que son necesarios y provechosos para quienes los ejercen, con el fin de que el provecho disimule de alguna manera el deshonor. Bajo esta categoría están comprendidas, generalmente, todas las personas públicas que son constituidas en título de oficio, de comisión o de simple dignidad, sin autoridad de mando.

### *Clasificación de los magistrados*

Conforme a lo anterior, podemos clasificar a todos los oficios y dignidades, según la diversidad de los cargos públicos que cada uno tiene: unos las cosas divinas, otros los negocios del Estado; aquéllos la justicia y éstos la hacienda; unos las fortificaciones y reparaciones de las fortalezas públicas, otros a la provisión de los víveres y artículos necesarios; quién de la guerra, para defensa de los súbditos contra los enemigos, quién la salud pública y limpieza de las ciudades; finalmente, aquéllos dedicados a los caminos, ríos, bosques, puertos y pasos. Todos estos cargos públicos se pueden dar con título de oficio, de comisión, o con simple dignidad sin autoridad de mando, o bien con autoridad; o para la ejecución de los mandatos de otro, como son los ministros de los magistrados, secretarios, notarios, porteros, sargentos, trompetas y otros semejantes.

Generalmente, en toda República hay tres cosas que advertir acerca de la creación de oficiales y magistrados: primera, quién los nombra; segunda, qué personas son elegibles; tercera, la forma de nombrarlas. La primera atañe al príncipe supremo, como hemos dicho en su lugar. La segunda también compete al príncipe, pero, generalmente, se siguen las leyes establecidas a este fin, sobre todo en los estados popular y aristocrático, donde los magistrados se nombran entre los más nobles, los más ricos y los más entendidos para el cargo, o bien entre toda clase de ciudadanos sin distinción. La tercera es la forma de crear a los oficiales; hay tres maneras, a saber: la elección, la suerte, o ambas a la vez. Por cuanto a la elección, se hace de viva voz o elevando la mano y la voz; por tabletas y billetes; o por

habas y balotas. La suerte comprende a ciertos ciudadanos dedicados a elegir a algún magistrado, o bien a todos, llegados a cierta edad. Desconocida en la antigüedad, la mezcla de la elección y la suerte se acostumbra hoy en los estados aristocráticos, principalmente en Génova y Venecia. La diversidad de las elecciones y de las suertes es aún mayor para los jueces, porque puede suceder que en los estados populares y aristocráticos todos los ciudadanos, en número colectivo, juzguen sobre cada uno en particular y sobre la menor parte de todos en conjunto, tomando los jueces por elección o por suerte, o por suerte y por elección a la vez; o bien, que ciertos ciudadanos juzguen sobre todos los demás obtenidos o tomados por suerte, o en parte por suerte y por elección; o bien que algunos ciudadanos juzguen sobre todos los demás obtenidas o tomadas por suerte, o en parte por suerte y por elección; o bien que algunos ciudadanos juzguen a algunos siendo elegidos y obtenidos por suerte, o por suerte y por elección; o se tomaran algunos elegidos entre todos los ciudadanos y algunos otros tomados por suerte para ser jueces de ciertos ciudadanos. También se designarán algunos, entre todos, por suerte y ciertos ciudadanos por elección; o bien se tomarán algunos entre todos y a otros de cierta calidad de ciudadanos, por suerte y por elección. Estas son todas las formas que se pueden imaginar, tanto acerca de la variedad de los que administran las cosas públicas, cuanto por respecto del estado, calidad y condición de cada uno, comprendida en ello la forma de nombrarlos y ocuparlos.

El orador Esquino elaboró sumariamente una división de los oficios y cargos públicos de Atenas, pese a que había gran número de oficiales de la República de aquel tiempo,

conforme a la gran dimensión que tenía. Dice que había tres clases de oficiales: unos eran nombrados por suerte o por elección; otros tenían algún cargo público más de treinta días, como los superintendentes de las reparaciones y fábricas de las obras públicas; el resto eran nombrados por leyes antiguas, tales como los comisarios elegidos para las materias de guerra y justicia, y los magistrados. Pero de esta división no se puede juzgar la diversidad de los oficiales y magistrados, ni tampoco de la de Demóstenes, que es diferente en todo a la de Esquino, su adversario. Demóstenes dice que eran magistrados los que se sacaban por suerte en el tiempo de Teseo y a los que el pueblo atribuía la autoridad de mando; también el pueblo elegía a los capitanes.

La clasificación de Varron y Messala también es breve, a saber: hay dos clases de magistrados, los superiores y los inferiores. Llaman magistrados superiores a los cónsules, pretores y censores, que eran elegidos por la gran

junta de estados; a los otros les llamaban menores, por ser electos por la plebe. La ceremonia de los auspicios se hacía más solemne para la creación de los primeros que para la de los segundos. Pero es necesario descubrir las divisiones esenciales que puedan servir a toda clase de repúblicas, como las que hemos hecho para los cargos de los magistrados. Podemos dividir a los magistrados en tres clases, teniendo en consideración su autoridad. Los primeros se pueden llamar magistrados superiores y sólo deben obediencia a la majestad suprema; los segundos, magistrados intermedios, que deben obediencia a los superiores, pero tienen la autoridad de mando sobre los demás magistrados; los últimos, que deben obediencia a los magistrados superiores y sólo tienen autoridad de mando sobre los particulares.

Analícemos por orden las tres clases de magistrados, comenzando por la obediencia de los magistrados para con el príncipe supremo.\*

\* El capítulo IV del Libro III de *Los seis libros de la República*, en el que Bodino trata a las tres clases de magistrados, será incluido íntegramente en el próximo número de esta Revista.

## OBJETO, CAMPO Y METODO DE LA CIENCIA POLITICA \*

Gaetano Mosca

### El campo de la ciencia política

Durante los siglos pasados ha surgido en los pensadores la hipótesis de que el fenómeno social, que se desenvuelve delante de su mirada, no es un mero producto de la casualidad, ni la expresión de una voluntad sobrenatural y omnipotente, sino más bien el efecto de tendencias sicológicas constantes que determinan el comportamiento de las masas humanas. Desde los tiempos de Aristóteles hubo un esfuerzo por tratar de descubrir las leyes y la forma de obrar de esas tendencias y el estudio, dedicado a este objeto, ha sido llamado *política*.

Durante los siglos XVI y XVII muchos escritores, particularmente en Italia, se dedicaron a la *política*.<sup>1</sup> Sin embargo, ellos, empujados por Maquiavelo, el más famoso de todos, no se ocuparon tanto de determinar las tendencias constantes en todas las sociedades humanas, como de las artes mediante las cua-

les un individuo, o una clase de individuos, podría obtener el poder supremo en una sociedad determinada y obstaculizar los esfuerzos de otros individuos o grupos que intentaran sustituirlo.

Se trata de dos problemas diferentes, que aun teniendo puntos de contacto, son sustancialmente distintos. La economía política estudia las leyes de las tendencias constantes que dentro de una sociedad humana gobiernan la producción y distribución de la riqueza; pero esa ciencia no equivale de ningún modo al arte de amasar y conservar la riqueza. Un economista competente podría ser incapaz de hacer una fortuna, y un banquero, industrial o especulador, podrán adquirir alguna comprensión del conocimiento de las leyes de la economía, pero eso no significa que las dominen y pueden, de hecho, hacer progresar su negocio aun con la más completa ignorancia de ellas.<sup>2</sup>

En nuestros días, la ciencia fundada por Aristóteles es un estudio dividido y especializado, por lo que más que una ciencia política,

\* En este número incluimos el capítulo I de la obra *Elementi di scienza politica* de Gaetano Mosca, de su versión original en italiano de 1896, una de las obras más importantes para el estudio, la enseñanza y la profesión, tanto de las artes políticas como de las prácticas administrativas (N. del Ed.).

<sup>1</sup> Ferrari, *Curso Sugli scrittori Politici italiani*, Milán, 1862.

<sup>2</sup> Sobre la distinción entre política como arte de gobernar *STAATSKUNST* y política como ciencia del gobierno *STAATSWISSENSCHAFT*, ver: Hostzendorff *Prinzipien Der Politik*, Hambourg, 1887. Caps. I-II. Nos referimos a este asunto de nuevo en los capítulos I y VIII.

tenemos ahora a las ciencias políticas. Esto no es todo. Se han hecho esfuerzos para sintetizar y coordinar los resultados de esas ciencias y ello ha dado lugar al nacimiento de la sociología. Nuestros estudiosos del derecho público, al interpretar o comentar la legislación positiva, son casi siempre llevados por las investigaciones de las tendencias generales que han inspirado la legislación. Los historiadores también, al narrar la historia de las vicisitudes humanas, con frecuencia han buscado deducir del estudio de los eventos históricos, las leyes que los regulan y determinan. Tal fue el caso con Políbio y Tácito, entre los antiguos, con Guicciardini en el siglo XVI, con Macaulay y Taine en el siglo pasado.

Los filósofos, teólogos, juristas, todos los pensadores y en menor medida, quienes directa o indirectamente han escrito con la idea de mejorar la sociedad humana y han, por lo tanto, examinado las leyes que regulan su organización, pueden ser considerados, al menos en un aspecto, como estudiosos de la ciencia política. Resulta que una mitad del campo del pensamiento humano, una suma inmensa del esfuerzo intelectual que el hombre ha dedicado para profundizar en su pasado, sondeando su futuro, analizando su propia naturaleza social y moral, puede considerarse consagrado a la ciencia política.

Entre las ciencias políticas o sociales una rama ha obtenido tal madurez científica que, por la abundancia y la exactitud de sus resultados, ha largado a todas las demás bien atrás. Estamos pensando de la economía política.

Hacia el final del siglo XVIII algunos pensadores con gran capacidad separaron, de entre la masa de otros fenómenos sociales, los fenó-

menos involucrados en la producción y la distribución de la riqueza y, considerándolos aislados de otros datos, lograron determinar muchas de las leyes o tendencias psicológicas constantes a las cuales obedecen. Este método de separar fenómenos económicos de otros aspectos de la actividad social, junto al hábito en aumento de concebirlos como independientes de otros fenómenos, que afectan la organización de los poderes políticos, por una parte explica el progreso rápido de la economía política y, por la otra, señala la causa principal por la cual algunos postulados de esta ciencia están ahora sujetos a discusión. Si, por tanto, la economía política pudiera lograr coordinar sus propias observaciones, como ha aprendido en otras fases de psicología humana, podría tener mayores y tal vez más decisivos progresos.

Durante los últimos treinta o cuarenta años ha existido una tendencia a explicar los eventos políticos de la historia humana con base en consideraciones económicas. En nuestra opinión, este punto de vista es demasiado unilateral y exclusivo. Hay fenómenos sociales y políticos (por ejemplo, el surgimiento y la extensión de las grandes religiones, el renacimiento de ciertas nacionalidades antiguas, el establecimiento de algunas monarquías militares poderosas) que no pueden ser explicadas únicamente por las variaciones de la distribución de la riqueza o por el conflicto entre el capital y el trabajo o entre capital fijo y el circulante.

Sin embargo, las tendencias que regulan la organización de los poderes políticos no pueden ser estudiadas sin tomar en consideración los resultados de la Economía Política, una ciencia hermana de crecimiento más precoz.

El estudio de las tendencias mencionadas, que inspira el presente trabajo, lo llamamos *ciencia política*. Hemos escogido esa denominación, porque fue la primera que se usó en la historia del pensamiento humano, porque no ha caído aun en desuso y porque el nuevo término *sociología*, que muchos autores han adoptado desde la época de Auguste Comte, no tiene un significado determinado y preciso (en el uso común involucra todas las ciencias sociales, entre ellas la economía y la criminología, más que la ciencia directamente interesada en el estudio de los fenómenos que son más especial y adecuadamente designados como *políticos*).<sup>3</sup>

### El método experimental

Una ciencia resulta siempre de un sistema de observaciones y que han sido hechas sobre un dato ordinario de los fenómenos, con un cuidado especial, con métodos apropiados y coordinados para revelar verdades incontrovertibles, que no hubieran sido descubiertas por la observación común y corriente de cualquier hombre.

Las ciencias matemáticas nos proporcionan la más sencilla y asequible demostración del desarrollo del procedimiento verdaderamente científico. En matemáticas, el axioma es el fruto de una observación que es accesible a todo mundo, y su verdad es aparente aun a la vista del hombre común; mencionando y coordinando el número de axiomas, obtenemos las pruebas para teoremas nuevos y más difíciles, la verdad de los cuales no se podría

ni adivinar ni probar por aquél que no estuviera entrenado en las ciencias matemáticas.

El procedimiento en física o en otras ciencias naturales es casi el mismo, pero en ellas el método comienza a complicarse por elementos nuevos. Para coordinar un número de observaciones sencillas con frecuencia no será suficiente obtener la demostración de una verdad que podríamos llamar *compuesta*, en otras palabras, no aparente a primera vista. En la mayoría de los casos, lo correspondiente al axioma en matemáticas, se obtiene solamente al través del experimento o de la observación prolongada, los cuales tienen valor cuando son llevados al cabo con métodos especiales y exactos, y por individuos que han sido adecuadamente entrenados en tales métodos. En las primeras épocas de las ciencias, el procedimiento usado normalmente coincidía con el resultado de una hipótesis afortunada, la cual era más tarde comprobada por experimentos y observaciones que, a su vez, explicaban muchas otras observaciones y hechos.

Un largo periodo de empirismo, de métodos de observación erróneos o imperfectos, de teorías equivocadas que han obstruido la coordinación útil de datos sobre fenómenos individuales, han precedido casi siempre un periodo estrictamente científico en esa ciencia. Así es que, por muchos siglos la astronomía y la química se debatían en errores y tonteras de astrología y alquimia. Sólo después de que las mentes humanas habían trabajado por largo tiempo sobre ciertos órdenes de fenómenos, dio a luz la riqueza de datos acumulados, mejores métodos, mejor material instrumental de observación, paciencia inflaqueable y la experiencia de intelectos poderosos que al fin triunfaron en producir esas hipótesis afortu-

<sup>3</sup> El término *ciencia política* se ha usado, entre otros autores, por Holtzendorff, Bluntschli, Donnat, Scolaro, Beoughman y Sheldon.

nadas que han hecho que la ciencia verdadera sea posible.

El mero uso de la observación y de la experiencia dentro de un orden dado de fenómenos no asegura en sí, resultados verdaderamente científicos. Francisco Bacon estaba equivocado en lo que se refiere a la capacidad absoluta del método experimental para descubrir la verdad científica, y muchos otros pensadores y escritores de nuestro día albergan la misma ilusión. Como es bien sabido, Bacon comparó el método experimental —materia que había estado en uso mucho antes de su tiempo— al compás que permitirá a la mano no diestra trazar círculos perfectos; en otras palabras, obtener resultados científicamente ciertos.<sup>4</sup> Podríamos añadir que si la observación y la experiencia deben proporcionarnos resultados consistentes, si las condiciones que hemos especificado antes son esenciales, mal usadas y con procedimientos científicos equivocados, conducen a descubrimientos falsos y pueden incluso dar una semblanza de tontería absoluta. Después de todo, la astrología y la alquimia estaban basadas en la observación; o más bien, el punto de vista desde el cual las observaciones eran coordinadas y llevadas a cabo, estaba profundamente equivocado. En sus *Disquisitione magical*, el famoso Martín del Río creía fundar sus observaciones de los hechos determinando las diferencias entre la magia del amor, la magia del odio y la magia que inducía al sueño, revelando el arte y las costumbres de las brujas y los malabaristas;

<sup>4</sup> Macaulay, *Lord Bacon*, en *Critical and Historical Essays*, vol. II, p. 254. (El pasaje lee así: "Su filosofía parecía un compás o una regla la cual pone a ambas manos al mismo nivel y que capacita a la persona menos diestra a dibujar un círculo o línea tan correctos como el mejor dibujante sin precisar su ayuda". Y véase *Novum Organon*, Prefacio y I, p. 122.)

en realidad deseaba que sus observaciones ayudaran a que la gente detectara brujas y malabaristas para estar en guardia contra ellos. Así, los economistas anteriores a Adam Smith pensaban que se fundamentaban en la observación de hechos, cuando sostenían que la riqueza de una nación descansaba únicamente en el dinero y los productos de tierra. Don Ferrante, científico típico del siglo XVII, tan realistamente retratado por Manzoni,<sup>5</sup> argüía hechos y experiencias que eran universalmente aceptados en su tiempo cuando mostró, razonando lo que era impecablemente lógico y positivo en todo lo que la apariencia podría mostrar, que la peste bubónica no podía ser contagiosa. El razonaba en la siguiente forma: *rerum natura* no hay nada más que substancia y accidente. El contagio no puede ser un accidente porque un accidente no puede pasar de un cuerpo a otro. No puede ser substancia porque las substancias son terrestres, ígneas, acuosas y aeriformes. Si el contagio fuese una substancia terrestre, sería visible; si acuosa, sería mojada; si ígnea, quemaría; si aeriforme, subiría a lo alto hasta alcanzar su propia esfera.

Aún, hoy día, la ciencia política no ha entrado aún en el periodo realmente científico. Aunque un estudiante pueda aprender de ella muchas cosas que escapan a la atención del hombre común, no parece ofrecer un cuerpo de verdades incontrovertibles, reconocida en todas las tendencias, entre quienes en esta disciplina son versados, y mucho menos haber adquirido un método de investigación que sea confiable y universalmente aceptado. Las causas de esta situación son múltiples, pero al presente no podemos dedicar nuestra atención

<sup>5</sup> *I Promessi Sposi*, Cap. XXXVII.

a este propósito. Diremos solamente que tales causas deben ser atribuidas no tanto a deficiencia de talento en los hombres que han meditado la materia de la política, como de la gran complejidad de los fenómenos involucrados en la materia y, especialmente, de la circunstancia que, hasta hace una década, era virtualmente imposible conseguir información exacta y completa de los hechos sobre los cuales nos vemos obligados a depender al tratar de descubrir las leyes o tendencias constantes que determinan la organización política de las sociedades humanas.

Tanto como los podamos creer incompletos o defectuosos, es también nuestro deber el hacer un rápido repaso de los diversos métodos o sistemas de ideas que hasta ahora haya procedido a estudiar la ciencia política. Algunas han sido, y aun lo son, algo más que justificaciones más o menos filosóficas, teológicas o racionales de ciertos tipos de organización política que por siglos han jugado, y en algunos casos siguen jugando, un papel importante en la historia de la humanidad. Como veremos al presente, una de las tendencias sociales más constantes es aquella que justifica, mediante una teoría racional o una creencia sobrenatural, la forma existente de gobierno. Habíamos tenido al respecto una pretendida ciencia política al servicio de sociedades de las cuales la creencia en lo sobrenatural aún predomina sobre las mentes de los hombres y, en la cual, por lo tanto, el ejercicio del poder político encuentra su explicación en la voluntad de Dios (o de los dioses); y habíamos tenido, y aún tenemos, otra ciencia política que legitima ese poder al concebirlo como libre y espontánea expresión de la voluntad del pueblo, o de la mayoría de los individuos que componen una sociedad dada.

Entre los diversos sistemas o métodos de observación política, debemos interesarnos más especialmente por aquellos que son más objetivos y universales y que tienden a descubrir las leyes que explican la existencia de todas las formas diversas de régimen político que aparecen en el mundo. El primero de estos dos métodos hace depender la diferenciación política de las diversas sociedades del ambiente físico, y más particularmente en el clima; el otro lo hace depender principalmente de las diferenciaciones físicas y, en consecuencia, sicológicas, entre las diferentes razas humanas. El primero hace énfasis en el criterio del ambiente físico, el otro, en el criterio étnico o somático. Ambos ocupan un lugar importante en la historia de la ciencia y en la ciencia contemporánea y son, al menos aparentemente, tan positivos y experimentales en su carácter, que no podemos ser dispensados de entrar en la materia de su valor científico actual.

### **Teoría de la prevalencia del ambiente físico**

Desde los días de Herodoto e Hipócrates, hasta el siglo presente, grande es el número de escritores que han tratado la influencia del clima sobre los fenómenos sociales en general y especialmente sobre los fenómenos políticos. Muchos han tratado de demostrar esa influencia y han establecido sistemas científicos completos sobre ella. Entre éstos, ocupa el primer lugar Montesquieu, quien ha hecho énfasis en la influencia preponderante del clima sobre la organización moral y política de las naciones. "Conforme más nos acercamos a los países del sur", escribe,<sup>6</sup> "parece que nos alejamos de la

<sup>6</sup> *Esprit des Lois*, libro XIV, Cap. 2.

moralidad misma", ya que la libertad es incompatible con los países cálidos y nunca prospera donde florece la naranja. Otros autores sostienen que la civilización pudo haber nacido en los países cálidos, pero conceden que su centro de gravedad se ha trasladado continuamente hacia el norte y que los países que están políticamente mejor organizados se encuentran localizados en el norte.<sup>7</sup>

Ahora bien, para empezar, debemos argumentar que el clima de un país no depende exclusivamente de latitud sino que depende también de otros factores, como su nivel sobre el mar, localización, vientos prevalecientes, etc. No todo el ambiente físico depende del clima, o sea, de las variaciones termométricas o hidrométricas. Concurren a determinarlo otras circunstancias, por ejemplo, la mayor o menor población que una región pueda tener y, en consecuencia, el grado de desarrollo que su agricultura haya adquirido y el modo de producción agrícola más comúnmente en uso. Los habitantes de un territorio dispersamente poblado, cubierto de pastos y bosques, viven en un ambiente físico diferente al de la gente que habita en un terreno densamente poblado y, por tanto, intensamente cultivado.

Es innegable que la influencia que el clima pueda tener sobre toda la vida y la organización política de un pueblo, debe disminuir constantemente con el crecimiento de su civilización. El reino vegetal está sin duda más expuesto a las inclemencias atmosféricas y telúricas porque, a menos que las plantas sólo sean cultivadas en invernaderos, se encuentran absolutamente carentes de medios para reac-

cionar y defenderse de las influencias externas. Los animales están mejor capacitados, sus medios de defensa y reacción no les son del todo imposibles. El hombre primitivo, en estado salvaje, está mejor equipado, pues sus medios de defensa son superiores; aun más lo está el hombre civilizado, que dispone de suficientes recursos para sentir relativamente poco los efectos de los cambios de clima y, continuamente, está perfeccionando sus recursos e incrementando su número día a día.

Aceptando esa premisa, debemos detenernos en un concepto obvio y aceptable: que las primeras grandes civilizaciones nacieron en lugares donde la naturaleza ofrecía más facilidades o menos obstáculos; generalmente florecieron en amplios valles de clima cálido y bien irrigados que, con relativa facilidad, propició la agricultura de cereales necesaria para el sostenimiento de una gran población humana asentada en un espacio relativamente reducido. La densidad adecuada de población es una condición casi indispensable para el nacimiento de una civilización; la civilización no es posible donde unos cientos de seres humanos están desparramados sobre mil millas cuadradas de tierra. Pero, si muchos hombres han de vivir en una extensión relativamente pequeña (digamos por lo menos diez o veinte habitantes por milla cuadrada), es necesario el cultivo de cereales. De hecho, encontramos que el surgimiento de la civilización china fue contemporánea o posterior al cultivo del arroz; las civilizaciones egipcia y mesopotámica estaban basadas en el trigo, el centeno, la pastura, en tanto que las civilizaciones americanas aborígenes en el maíz. En unos cuantos países tropicales ciertas frutas, como el plátano, o algunas raíces harinosas o como la yuca, pudieron haber sustituido a los cereales.

<sup>7</sup> Mougeolle, *Statique des Civilisations y Les Problemes de l'Historie*, ver también Bluntschi, *Politik als Wissenschaft*.

Esta inducción ha sido corroborada por la historia y muestra que las primeras civilizaciones de los valles del Nilo, Eufrates, Ganges y Río Amarillo, como las de la planicie del Anáhuac, contienen todas las condiciones físicas que hemos mencionado. Una vez que el hombre se ha establecido en un lugar excepcionalmente favorable y organizada su fuerza a modo de dominar la naturaleza, puede luego vencerla en otros lugares, incluso donde se muestra más inhóspito. En nuestros días, con excepción de las regiones polares, unos cuantos lugares, posiblemente alrededor del Ecuador y en ciertas áreas por malaria o excesiva aridez, que ostentan condiciones desfavorables, todas las demás son o pueden ser susceptibles de albergar pueblos civilizados.

### **Prevalencia de los nortefños sobre los sureños**

El principio por el cual la civilización siempre se expande del sur al norte, o de las regiones cálidas o las frías, es una de estas fórmulas simplistas que tratan de explicar fenómenos complejos mediante una causa única. Está fundado en un fragmento de la historia, un solo periodo en la civilización europea y en un aspecto superficialmente estudiado. Desde el punto de vista de la geografía, al examinar un mapa del norte de Alemania o de Siberia, se puede deducir la ley de que todos los ríos corren del sur al norte, porque es verdad que en estos países las montañas están situadas en el sur y los mares en el norte. La regla podría ser invertida si observara el sur de Rusia, y América del Sur podría proporcionar una tercera ley: que los ríos corren del oeste al este. La verdad es que, sin referencia alguna a la latitud o a la longitud, los ríos corren de arriba para abajo, de las montañas o planicies ha-

cia los mares o lagos. Si llamáramos tierras *bajas* a los sitios que ofrecen menor resistencia, se podría decir que la ley regula la expansión de la civilización es análoga. El movimiento de la civilización fluye indiferentemente de sur a norte y de norte a sur, pero se extiende de preferencia en la dirección en la cual se encuentra con la menor resistencia natural y social y, entendemos por esto último, el impacto de otras civilizaciones originales que se expande en sentido inverso a la primera.

La civilización china, nacida en las provincias centrales del imperio, estaba bloqueada al norte por planicies estériles y congeladas del altiplano de Asia Central, mientras que al sur podía fluir no sólo hacia las provincias sureñas de China, como hacia la propia Indochina. La civilización del Indostán, encontrando al norte la casi insuperable cadena del Himalaya, presionó del norte al sur de la India septentrional al Deccan y desde ahí hasta Ceylán y Java. La civilización egipcia se extendió hacia el norte, hasta que se encontró en Siria septentrional con la poderosa confederación de los Hititas, en otras palabras, con el impacto de otra civilización. Por el contrario podía expandirse mayormente hacia el sur, siguiendo el curso del Nilo de Menfis a Tebas y de Tebas a Meroe. Recordemos que ahora se ha probado que las primeras dinastías florecieron en Tanis y Menfis, que Tebas adquirió importancia sólo hasta después de la invasión de los pastores y que Etiopía fue civilizada por los egipcios y sólo mucho después se convirtió en un reino independiente.

Herederas de las culturas antiguas de Mesopotamia, la civilización persa se extendió del este al oeste, dirección en la cual se encontró con menos obstáculos naturales, hasta que

chocó con la civilización griega. La civilización greco-romana abarcó toda la cuenca del Mediterráneo, limitándose al sur por desiertos insuperables, al este por la civilización oriental formada por el imperio Parto, posterior al persa, y al norte extendiéndose hasta que topó con los pantanos y bosques, en ese tiempo infranqueables, del norte de Alemania y Escocia. La civilización mahometana estaba bloqueada al sur por el mar y el desierto, debiendo avanzar hacia el noroeste. En la Edad Media, la civilización europea, que fue detenida al sur por la civilización árabe que le sustrajo la parte meridional de la cuenca del Mediterráneo, se movió hacia el norte absorbiendo Escocia, al norte de Alemania, Escandinavia y Polonia. Hoy la civilización de Europa se extiende en todas direcciones, dondequiera que haya tierras dispersamente pobladas y fáciles de colonizar o naciones decadentes que aguardan un conquistador.

El centro de una civilización, fluya en una dirección u otra, parece moverse en conformidad con la ley que acabamos de mencionar. Los países que se establecen en las fronteras de un tipo de civilización humana, no son por lo general los que están más adelantados en ella. Cuando la civilización europea abarcó toda la cuenca del Mediterráneo, Grecia misma y el sur de Italia estaban en el centro del mundo civilizado y eran los países más prósperos, más cultos, más ricos; cuando llegaron a ser los centros más importantes de la civilización frente al mundo mahometano, declinaron. En un país dado, en que las condiciones estén equilibradas, la parte más civilizada y próspera es casi siempre aquella que tiene los medios de comunicación más adecuados con los países que constituyen el foco o el centro de radiación de la civilización al cual el país

mismo pertenece. Por ejemplo, en Sicilia, la parte más próspera y civilizada fue la costa oriental donde se asentaba la antigua civilización helénica que había trasladado su centro al oriente de la isla.<sup>8</sup> Durante el periodo árabe, la más culta, rica, populosa, fue la Sicilia occidental, más cercana a Africa, donde irradiaba la civilización mahometana.<sup>9</sup> Hoy la mayor población y riqueza está en la costa norte de la isla, que mira hacia el norte de Europa.

Hipótesis muy arriesgada es aquella que atribuye una moralidad superior a pueblos del norte, comparándolas con los pueblos del sur. La moralidad resulta de cualidades tan complejas de la mente y del espíritu y las circunstancias externas dentro de las cuales se desenvuelve la vida humana juegan una gran parte en las expresiones positivas y negativas de la moralidad, que el determinar si un solo individuo es *potencialmente* más moral que otro es de sí difícil; es realmente difícil hacer el mismo juicio con respecto a dos sociedades, dos masas humanas compuestas de numerosos individuos. Los datos estadísticos en este argumento no pueden decirnos todo, con frecuencia fracasan aún en decirnos lo suficiente y las impresiones personales, casi siempre demasiado subjetivas, son más falaces que las estadísticas. Hablando en general, existe una forma poco conocida de inmoralidad que provoca una mayor impresión y nos inclina a juzgar a las personas de otro país como peores a nosotros. Más aún, estamos comúnmente acostumbrados a considerar como menos moral al país al que llegamos a conocer primero

<sup>8</sup> Beloch, "La Poblazione della Sicilia Antica" y véase: *Die Bevölkerung der Griechisch-Römischen Welt*, cap. VII, pp. 261-305.

<sup>9</sup> Amari, *Storia di musulmani in Sicilia*.

o más completamente y a valorar ciertos vicios y debilidades que, realmente son propias a todos los hombres.

El vicio que más comúnmente se atribuye a los sureños, es la lujuria, mientras la embriaguez es más generalmente imputada a los norteños. Y sin embargo, se puede observar que los negros del Congo se embriagan más vergonzosamente que los campesinos rusos o los trabajadores suecos y que la lujuria parece más habitual en las costumbres de los pueblos y que el tipo de organización de cada pueblo es el resultado de una serie de circunstancias históricas que ha creado una influencia más profunda que la del clima mismo. Antes de convertirse al cristianismo, San Vladimiro, el zar que fue canonizado y llegó a ser el santo patrono de todas las Rusias, tenía más mujeres en su harem que las que tenía el califa Harún-al-Rashid; Iván el Terrible emuló y superó en crueldad como en lujuria a Nerón, a Heliogábalus y al más sangriento de los sultanes del Oriente. En nuestros días hay tal vez más prostitución en Londres, París y Viena, de la que jamás hubo en Babilonia o Delhi. En la Europa de hoy, Alemania lleva la delantera en crímenes contra el sexo y luego, en orden descendiente, le siguen Bélgica, Francia, Austria y Hungría. Italia está cerca del final de la lista y España está al último.<sup>10</sup>

Muchos criminalistas perciben en el sur el predominio de los crímenes por violencia o por ofensas contra la persona, mientras que acreditan al norte un porcentaje más alto de ofensas contra la propiedad.<sup>11</sup> Pero Tarde y Coajanni han mostrado en conclusión que las relaciones como las que se han encontrado

entre el clima y los tipos de crimen, deben ser atribuidas esencialmente a las diferencias en condiciones sociales, como las que se encuentran en diversos lugares de un país determinado.<sup>12</sup> Es verdad que en Estados Unidos, Francia e Italia, los crímenes por violencia normalmente prevalecen en el sur, mientras que en el norte de esos países son frecuentes los crímenes contra la propiedad. Pero, como Tarde también lo ha señalado, en estos países los sectores del sur son más pobres en medios de comunicación y se encuentran más alejados de las grandes ciudades industriales y los centros de la civilización actual, que las regiones del norte; es de esperarse entonces que las formas violentas de crimen predominen, independientemente del clima, en las regiones menos desarrolladas y que los crímenes que requieren más habilidad y astucia sean más comunes entre los mejor educados.

Esto, de hecho, debería dar una explicación más adecuada del fenómeno. Los departamentos franceses muestran que las cifras más elevadas de crímenes por violencia (Ardèche y Lozère, en parte oriental de los Pirineos) se encuentran, por lo tanto, al sur de Francia, pero son regiones muy frías por ser la parte montañosa del país. En Italia, la Basilicata muestra uno de los más elevados porcentajes de crímenes por violencia, pero es una región montañosa y relativamente fría; los picos de Matese, el Gargano y el Sila están cubiertos de nieve la mayor parte del año como lo están las altiplanicies de ciertos pueblos de Sicilia que son célebres por las acciones que involucran sangre y bandolerismo.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Colajanni, *La Sociologia Criminale*, vol. II, Cap. 7.

<sup>11</sup> Maury, *Lombros, Ferri*, Publica.

<sup>12</sup> Tarde, *La Criminalite Comparee*, Cap. IV.

<sup>13</sup> Para otros ejemplos, véase Coajanni, *La Sociologia Criminale*, Vol. II, Cap. 7.

### Variedad en la organización política y diversidad climática

Prosiguiendo en el aspecto estrictamente político de la cuestión, debemos notar que antes de decidir si los sureños no son aptos para la libertad debemos llegar a una comprensión del significado exacto de *libertad*. Si asumimos que el país más libre es aquel donde los derechos de los gobernados son mejor protegidos contra el capricho arbitrario y la tiranía de los gobernantes, debemos estar de acuerdo en que las instituciones políticas que son consideradas como superiores desde ese punto de vista, han florecido tanto en países fríos como en países muy templados, como Grecia y Roma. En contraste, los sistemas de gobierno basados en la voluntad arbitraria de los gobernantes pueden ser encontrados en países muy fríos, como Rusia.

La forma constitucional de gobierno no tuvo un comienzo más vigoroso en Inglaterra que en Aragón, Castilla y Sicilia. Si Montesquieu hubiera extendido sus viajes un poco más hacia el sur, hubiera encontrado establecido en Sicilia un orden político bajo el cual, aún en sus días, la autoridad real estaba mucho más limitada que en Francia.<sup>14</sup> Concediendo que en nuestra época los diversos sistemas representativos pueden ser considerados por lo menos como formas imperfectas de gobierno, los encontramos con toda su fuerza igualmente en el norte y sur de Europa, pero fuera de Europa probablemente funcionan tan bien en la fría Canadá como en el Cabo de Buena Esperanza, donde el clima, si no es cálido, es bastante moderado.

La razón por la cual los del sur serían menos aptos para formas más libres e ilustradas de gobierno, podría ser solamente ésta: que ellos poseen menor vitalidad física y, especialmente, menor energía moral e intelectual. Es de hecho, comúnmente creído con base en la energía superior que se expresa en un espíritu trabajador, en la guerra, en el aprendizaje, que los norteños están destinados siempre a ser los conquistadores de los sureños incapaces. Pero esta opinión es más superficial y contraria a los hechos que hemos anteriormente refutado. Es un hecho que las civilizaciones que surgieron y se desarrollaron en climas cálidos y muy moderados han legado monumentos que testimonian una avanzada cultura y una capacidad incalculable para el trabajo, que resulta más asombrosa en cuanto se recuerda que estos pueblos no dispusieron de la máquina, que ahora centuplica la fuerza del hombre.

La laboriosidad de un pueblo no depende tanto del clima, como de los hábitos que son gran parte determinados por las vicisitudes de la historia. En general, los hábitos de laboriosidad de los pueblos de civilizaciones antiguas, proviene de su larga experiencia agrícola y de que por largo tiempo han gozado de un régimen político tolerable que aseguró al trabajador una parte, al menos, del fruto de su esfuerzo. Por el contrario, los pueblos bárbaros, semibárbaros o sumidos en una barbarie parcial, habituados a vivir en parte de la guerra y la rapiña, fuera de la guerra y la cacería eran indolentes y perezosos. De hecho, en cuanto tales describe Tácito a los antiguos germanos; en forma similar, los pieles rojas de América del Norte y los kalmuks de Asia son excesivamente perezosos, aunque los primeros vivieron una vez, y los segundos aún viven, en países sumamente fríos. Al contrario, muy labo-

<sup>14</sup> Sobre la importancia y extenso desarrollo de la vieja Constitución de Sicilia véanse dos tratados clásicos de Gregorio, *Introduzione Allo Studio del Diritto Publico Siciliano* y *Considerazioni Sulla Storia di Sicilia*.

riosos son los chinos de las provincias del sur y muy tenaces son los labriegos egipcios. La ausencia de industria en gran escala en las partes más al sur de Europa ha creado y continúa sosteniendo la impresión de que sus habitantes son trabajadores indolentes, pero cualquiera que conozca a estas gentes bien sabe que poco, en general, la reputación es merecida. Se puede tomar a Sicilia como ejemplo: esta isla, con un área total de como 25 mil kilómetros cuadrados, sostiene una población de más de tres millones de habitantes, o sea alrededor de 120 habitantes por kilómetro cuadrado. No hay grandes industrias, ni gran abundancia de capital, su suelo es en gran parte montañoso, rico en sol pero pobre en agua; si una población ha de vivir con cierto grado de comodidad bajo tales condiciones, la tierra debe ser arada con grandes esfuerzos y con cierto nivel de eficiencia técnica.\*

Si asumimos que la superioridad militar es una prueba de mayor energía, es difícil en verdad decidir si los norteamericanos han vencido y conquistado a los sureños con más frecuencia que las veces que los sureños han vencido y conquistado a los norteamericanos. Los egipcios eran sureños y en su apogeo barrieron triunfalmente sobre Asia tan lejos como las montañas de Armenia; los guerreros asirios vivían en los cli-

\* El ejemplo de Sicilia, que en la edición original de 1896 constituía una nota al calce (págs. 17 y 18), en la segunda edición de 1923 (fuente de la publicación norteamericana de 1938, utilizada en la presente traducción) fue insertada como parte final del penúltimo párrafo del párrafo VIII, respetando íntegramente su texto; únicamente se modificaron las cantidades alteradas por el incremento demográfico de la Isla y las equivalencias entre kilómetros y millas. En consecuencia, al retener el texto el espíritu y las implicaciones tal y como se pueden observar en su estructura, decidimos reproducirlo íntegramente conforme la edición de 1896. (N. del E.)

mas más moderados y, sin embargo, aunque podamos deplorar su brutalidad, no podemos dejar de maravillarnos de su energía indomable en la guerra. Los griegos eran sureños, pero lograron conquistar todo el occidente de Asia y, a fuerza de armas, superioridad colonizadora, comercial e intelectual, helenizaron toda la parte oriental de la cuenca del Mar Mediterráneo y una parte del Mar Negro. Los romanos también eran sureños y sus legiones invadieron los campos de Dacia, penetraron los bosques inaccesibles de Alemania y persiguieron a los pictos y caledonios hasta los más profundos escondites de sus montañas salvajes y oscuras. Los italianos en la Edad Media eran sureños e ingeniaron prodigios en la actividad militar, industrial y comercial; sureños eran también los españoles del siglo XVI, esos famosos conquistadores que, en menos de medio siglo exploraron, invadieron y conquistaron la mayor parte de América. Los seguidores franco-normandos de Guillermo el Conquistador eran del sur, comparados con los ingleses y, sin embargo, en unos cuantos años fueron capaces de casi del todo apropiarse a los habitantes del sur de Gran Bretaña y de echar a los ángeles, a punta de espada, en contra de la antigua muralla romana; y los árabes eran sureños en un sentido absoluto y así, en menos de un siglo, impusieron su conquista y, con la conquista, su idioma, religión y su civilización sobre una porción generosa del mundo, en forma similar como los anglosajones modernos han conquistado y colonizado en el curso de muchos siglos.

### Diversidad en la composición del suelo

Las diferencias en organización social determinadas por la configuración del suelo, pueden ser consideradas como secundarias respecto

de aquellas debidas a las variaciones de clima, aunque tal vez puedan ser consideradas más importantes. No se puede negar el hecho de que si un país es más o menos plano o montañoso, si se encuentra situado en las grandes vías de comunicación o se encuentra apartado de ellas, son factores que ejercen una influencia mucho mayor sobre su historia que algunos grados más o menos de su media termométrica; la importancia de estos factores no debe ser exagerada al punto de hacer de ellos una ley fatal. Ciertas circunstancias topográficas que, dadas en algunas condiciones históricas son favorables, en otras condiciones se convierten en contrarias y a la inversa. Cuando toda Europa se encontraba aún en la Era de Bronce y en la temprana Edad de Hierro, Grecia estaba en una situación sorprendentemente favorable para ostentar el liderazgo en esa parte del mundo; porque, con preferencia a cualquier otra civilización, estaba mejor ubicada para recibir las infiltraciones de las civilizaciones egipcia y asiática. Pero en la época moderna, hasta la apertura del istmo de Suez, Grecia, era uno de los países situados menos favorablemente en Europa, pues se encontraba lejos del centro de la cultura europea y de las grandes vías del comercio trasatlántico y de las Indias Orientales.

Otra opinión ampliamente difundida en estos argumentos es que los montañeses son generalmente superiores a los de las tierras bajas y están destinados casi siempre a conquistarlos. Ciertamente es menos infundada que aquellas que atribuyen una gran superioridad a los pueblos del norte, porque si es discutible que un clima frío es más saludable que uno templado o cálido, parece acertado que las montañas son casi siempre más saludables que las tierras de abajo y una salud

mayor implica una constitución física más fuerte y, por tanto, mayor energía. Pero no siempre una mayor energía individual va unida a una mayor fortaleza en organización de la estructura social, de la cual, después de todo, depende la decisión de que un pueblo sea dominante o dominado.

Para un organismo político sano, que une y dirige las energías de grandes masas de hombres, es más fácil que surja o se mantenga más adecuadamente sobre las planicies que en los países montañosos. De hecho vemos en Turquía y en el cercano Oriente que, aunque los montañeses circasianos, kurdos y albanos, con frecuencia han logrado ser importantes como individuos, sus bandas, al servicio de los imperios limítrofes, con frecuencia han llegado a ser fuerzas poderosas y temidas; Albania, Circasia y Jurdistán nunca han sido, en tiempos históricos, núcleos de grandes imperios independientes, sino que, por el contrario, siempre fueron absorbidos dentro de las órbitas de los grandes organismos políticos que tocaban sus fronteras.<sup>15</sup> Los suizos también han tenido gran importancia como individuos y como cuerpos mercenarios, pero Suiza como nación nunca ha rebasado sensiblemente las escalas políticas de Europa.

La historia muestra, en general, que si bandas intrépidas de montañeses con frecuencia han devastado, más que conquistado, las llanuras, con más frecuencia los ejércitos organizados de los de tierras bajas han aplastado los esfuerzos aislados de los montañeses reduciéndolos a sumisión permanente. Los romanos conquistaron a los samnitas, mientras que los

<sup>15</sup> Saladino era kurdo y Mehemet Ali albanos. Los famosos mamelucos, quienes gobernaron a Egipto por muchos siglos, eran circasianos.

samnitas pudieron vencer a los romanos solamente en batallas ocasionales; y en la Gran Bretaña, bandas de escoceses montañoses algunas veces invadieron y devastaron el norte de Inglaterra, mientras que los ingleses de las tierras bajas vencieron y conquistaron con más frecuencia a la montañosa Escocia y terminaron por dominar sus impulsos guerreros y asimilarla por completo.

Por tal razón, los pueblos de las llanuras no están necesariamente desprovistos de energía o escasamente dotados de ella. Basta pensar que los holandeses, los alemanes del Norte, los rusos, los ingleses, son en su gran mayoría habitantes de los lugares bajos, para comprender cuando una argumentación similar está poco fundada.\*

### Teoría de la determinación política por la diversidad racial

El método que hace depender de la raza el progreso y la civilización que un pueblo ha logrado, así como el tipo de organización política que ha adoptado, es mucho menos antiguo que aquel otro que considera al clima como el árbitro de todo. No podía ser de otra forma, ya que la antropología y la filología comparada, sobre las cuales se basa la clasificación científica de la humanidad, son ciencias muy recientes: Broca y Grimm vivieron en el siglo XIX, mientras que la información aproximada en lo que se refiere a dife-

rencias climatológicas estaba a la mano en aquellos años desde la época de Herodoto.

Sin embargo, aunque de advenimiento tardío, la tendencia etnológica en las ciencias sociales ha sido correspondientemente agresiva; y las últimas décadas del siglo XIX atestiguaron el esfuerzo por interpretar toda la historia humana sobre la base de diferencias raciales a influencias raciales.<sup>16</sup> Se ha marcado una distinción entre razas superiores y razas inferiores, atribuyendo a las primeras, civilización, moralidad y capacidad para organizarse en unidades políticas más grandes; reservando a las últimas la suerte dura, fatal, de desaparecer bajo el yugo de las razas superiores, siendo conquistada o civilizada. A lo más se concedía de que pudiesen seguir viviendo en forma independiente, pero sin lograr el grado de cultura y la perfecta organización social y política, que era propia de los pueblos de estirpe privilegiada.

Renán escribió que la poesía espiritual, la fe, la libertad, el honor, el sacrificio propio, aparecieron en el mundo sólo con el advenimiento de las dos grandes razas que, en cierto sentido, habían modelado la humanidad: la aria y la semítica.<sup>17</sup> Para Gobineau el grupo blanco era más puro, el más fuerte, el más inteligente. Lapouge lleva la doctrina a sus últimas consecuencias; no sólo la raza verdaderamente moral y superior en todo es la aria, sino que en ella misma se conservan sólo aquellos individuos que conservan puro e incontaminado el tipo ario: los hombres altos, rubios y dolicocefalos.

\* Montañeses está traducido para *Highlanders*; los de las tierras de abajo para *Lowlanders*. Son términos identificados especialmente en Escocia y que se refieren a los habitantes de las regiones de este país y del norte de Inglaterra: *The Highlands* y *The Lowlands*. (N. T.)

<sup>16</sup> Véase, entre otros, Quatrefages, Cumptowics, Lapouge y Hellwald, Gobineau: *Essai Sur L'Inegalite des Races Humaines* aparecido en 1853.

<sup>17</sup> *VIE DE JESUS*, Cap. I. En otras obras Renán habla de los semitas en términos nada halagadores.

Sin embargo, entre las naciones que se hacen pasar como Indogermánicas, los individuos de este tipo constituyen sólo una pequeña minoría dispersa entre una mayoría de menudos, morenos, branquicéfalos. Los verdaderos arios, por lo tanto, son muy numerosos en Inglaterra y Norteamérica, escasos en Alemania encontrándose sólo en las clases altas siendo muy raros en Francia y el sur de Europa. Moselli se une a la tesis de Lapouge, sosteniendo la superioridad de los rubios sobre los morenos porque las naciones más civilizadas son aquellas en las que los rubios prevalecen en número y, dentro de cualquier país dado, la región más altamente civilizada es aquella en la que el número de rubios es más numerosa.<sup>18</sup>

Acorde con la escuela que sostiene la superioridad innata y fatal de algunas razas humanas, hay otra que, sin estar en oposición absoluta a ella, está más directamente vinculada a las teorías de Darwin, tan ampliamente aplicadas a las ciencias sociales durante la segunda mitad del siglo pasado. Spencer es el escritor más famoso de esta segunda escuela, que tiene numerosos seguidores: sin sostener la superioridad inevitable e inquebrantable de una raza sobre otras, creen que todo el progreso social logrado y por lograrse provino por vía de la evolución orgánica y superorgánica. Una lucha continua, la lucha por la existencia, siempre se está desarrollando *dentro* de cada sociedad; como resultado, los individuos más fuertes y mejores, son los que están mejor adaptados

a su ambiente, sobreviven a los más débiles y menos adaptados y propagan su especie con preferencia a los últimos, transmitiendo a sus descendientes, en una herencia innata, las cualidades adquiridas por el proceso lento de la educación, fruto de su victoria. La misma lucha se desarrolla continuamente entre las sociedades mismas, por lo cual las sociedades más sólidamente constituidas o compuestas por individuos más fuertes, conquistan a las sociedades que están ventajosamente dotadas, las cuales, desalojadas hacia territorios menos favorables al progreso humano, son condenados a permanecer en un estado de inferioridad eterna.

Una diferencia sustancial entre ambas teorías se da en este punto: aunque aceptando la teoría monogenética de que todas las razas humanas se derivan de un mismo tronco, es cierto que sus características diferenciales son muy antiguas y se deben haber fijado en edades extremadamente remotas, cuando el hombre no había aún rebasado su estado de vida salvaje y era cuando más apto se encontraba para sentir la influencia de los agentes naturales con los que llegaba a estar en contacto. Es cierto que la raza aborígen americana tenía las mismas características físicas que tiene hoy, en una época prehistórica muy remota; en unos relieves egipcios muy antiguos, que datan de unos veinte siglos antes de nuestra era, las figuras de negros, semitas y egipcios nativos muestran las características físicas que aún los distinguen. Aceptando la teoría estrictamente etnológica, las razas superiores deben ya haber poseído sus características de superioridad en el amanecer de la historia y las han retenido casi inalterables; pero la teoría propiamente evolucionista infiere, implícita y explícitamente, que la lucha por la existencia

<sup>18</sup> Concediendo todo esto por amor a la discusión, sería aun necesario mostrar que en el pasado las razas morenas u oscuras nunca fueron más civilizadas o más poderosas que las rubias. Si en algún tiempo lo estuvieron, la superioridad presente de las naciones y provincias donde el pelo rubio es más común podría más bien deberse a otras causas.

ha tenido sus efectos prácticos más recientemente y que esa lucha atribuye el progreso a la decadencia de varias naciones y civilizaciones durante el periodo histórico.

### Teoría de la superioridad racial

Antes de considerar la superioridad o inferioridad de las razas humanas, se debe determinar el valor de la palabra *raza*, porque en ocasiones es usada en un sentido amplio, en ocasiones en sentido muy estrecho. Se dice raza blanca, amarilla y negra, indicando la variedad de la especie humana, distinta no sólo por el idioma, sino por diferencias anatómicas suficientemente importantes y palpables; se dicen puras las razas aria y semítica, para indicar subdivisiones dentro de la raza blanca, las cuales, aunque hablan diferentes idiomas, puede ser probado que filológicamente están unidas por el origen común, que sus diferencias físicas son mínimas y que el miembro de un grupo puede ser tomado como perteneciente del otro. Ahora, en este caso, como siempre, la confusión de las palabras conduce a la confusión de ideas: la diferencia de las razas vale tanto para explicar ciertas diversidades en la civilización política entre blancos y negros, como para explicar diversidades similares entre latinos, germanos y eslavos; mientras que en el primer caso el coeficiente etnológico puede tener un significado real, para el segundo casi ninguno.

También debemos tener en la mente que en los tiempos históricos y prehistóricos, la mezcla de razas, particularmente entre las más afines, era frecuente. En este último caso, puesto que las diferencias físicas entre razas mezcladas son de escasa importancia y sobre todo fácilmente perceptibles, la clasificación

se ha basado sobre afinidades filológicas más que en características anatómicas. Pero el criterio lingüístico es todo, menos confiable e infalible. Puede suceder con frecuencia y sucede así, que dos grupos que están estrechamente emparentados por la sangre, hablen idiomas que sólo tienen un parentesco filológico remoto, mientras que los pueblos de raza diferentes pueden hablar idiomas y dialectos que están próximamente afiliados en cuanto a las raíces de las palabras y estructura gramatical. Por cuanto más dudosa pueda parecer esta afirmación a primera vista, hay muchos ejemplos y circunstancias que la prueban; generalmente los pueblos conquistados, cuando son menos civilizados que sus conquistadores, adoptan sus leyes, artes, cultura y religión de los segundos y con frecuencia terminan por adoptar su idioma.

Los idiomas y civilizaciones de los griegos y romanos gozaron de una maravillosa expansión gracias a su adopción por parte de los bárbaros. En Francia el sustrato de la población es aún cimbro-celta, pero el francés es esencialmente un idioma neolatino. En España la sangre vasca probablemente predomina en el norte, pero en el sur la mezcla de sangre árabe-berebérica debe ser muy fuerte. En Italia hay diferencias étnicas apreciables entre los italianos del norte y los italianos del sur y de las islas, pero los dialectos variados son esencialmente neolatinos.

Abandonando la esfera de influencia del latín, encontramos que los fellah, labriegos descendientes de los antiguos egipcios, han olvidado la lengua antigua de miariam y adoptado el árabe, que ha llegado a ser el más general al través del Irak, Arabia y Siria, así como el idioma más hablado entre los bere-

beres africanos. En la India los dialectos de origen sánscrito son hablados por poblaciones donde el color de la piel y las características faciales muestran una fuerte mezcla, a la vez que el predominio de sangre dravídica. En Silesia, Brandenburgo, Pomerania y la antigua Prusia, el alemán es el idioma de las poblaciones que eran en parte eslavas o léticas. En nuestros días, finalmente, los celtas de Irlanda del Norte y Escocia, crecientemente han adoptado el inglés.

Estas consideraciones son obvias; pero podemos continuar haciendo clasificaciones etnográficas, especialmente de los pueblos europeos, con referencia única al criterio filológico. A decir verdad, en defensa de este sistema que puede aducir que a semejanza del idioma, engendrando en ciertos pueblos un mayor cambio de ideas y sentimientos, contribuye a darles una semejanza del tipo intelectual y moral mucho más fuerte que aquella que se atribuye al parentesco consanguíneo.

Teniendo todo esto en cuenta, nos parece un hecho establecido que las razas más primitivas, aquellas que los antropólogos llaman bajas, los fuegianos australianos, los bosquimanos, etc., son física e intelectualmente inferiores a otros. Si esta inferioridad es innata, si siempre ha existido o si debiera ser atribuida a la desolación de la tierra que los pueblos habitan, a la escasez de los recursos que ofrece y a la extensa pobreza, es un asunto que no es ni esencial ni indispensable para ser respondida. Después de todo, estas razas representan solamente una fracción muy pequeña de la humanidad, fracción que está rápidamente disminuyendo ante la expansión de la raza blanca, secundada a su vez, en muchos lugares, por la infiltración de la raza amarilla.

Con espíritu de justicia huelga reconocer que la prosperidad de las razas blanca y amarilla en lugares donde los aborígenes apenas lograron subsistir, no ha sido completamente debido a la superioridad orgánica que los primeros alardean poseer. Los nuevos habitantes portan conocimientos y medios materiales que los capacitan para obtener abundante subsistencia en aquellas zonas, que en sí mismas son casi nulas. El nativo australiano por siglos y siglos estaba feliz con perseguir al canguro, matar pájaros con su *boomerang* y, en último caso, comer una lagartija; mas debemos reconocer que no tenía medios de procurarse semillas de grano, plantas comestibles o pastos para rebaños de ovejas, que sólo estaban a disposición de los colonos ingleses.

Es aún más difícil el concluir sobre la inferioridad de las razas americana y negra. Desde tiempos inmemoriales estuvieron en posesión de extensos territorios, en los cuales se pudieron haber desarrollado civilizaciones poderosas. En América antigua, en México, Perú y otros sitios se desarrollaron poblados imperios de los cuales no podemos determinar exactamente el grado de su cultura, puesto que fue su mala suerte el desmoronarse bajo el acecho de unos cuantos cientos de aventureros españoles. En Africa hubieron Estados e imperios de los negros, como el de Uganda, pero ninguno por sí solo logró un grado de cultura comparable al de los Estados más antiguos fundados por la raza blanca o amarilla, como los imperios chino, babilonio o egipcio antiguo, en los cuales la raza civilizadora no era la negra. Parecería, de acuerdo con esto, que una cierta inferioridad se podría atribuir a primera vista tanto a los indios americanos como a los negros.

Pero cuando las cosas van de un modo, no es siempre lícito asumir que van necesaria e infaliblemente a andar de ese modo. Es dudoso que el hombre haya existido en el periodo Terciario, pero ha sido científicamente comprobado que su antigüedad se remonta a los principios del periodo Cuaternario y que la edad del hombre, por tanto, tiene que estar computada no en miles de años sino en cientos y tal vez miles de siglos. Ahora, las razas, como lo habíamos ya asentado, debieron formarse en una época muy remota y, tratándose de periodos tan largos, el hecho de que una raza haya arribado treinta, cuarenta y aun cincuenta siglos primero a un perfeccionamiento de la cultura, no es una prueba infalible de su superioridad orgánica. Las circunstancias externas, con frecuencia fortuitas, el descubrimiento y uso del metal, cosa que puede suceder más o menos de acuerdo con la región, la obtención o ausencia de plantas o animales domesticables, puede acelerar o retardar el progreso de una civilización, o incluso, alterar su historia. Es innegable que si los indios americanos hubieran conocido el uso del hierro —hipótesis que no es del todo imposible porque conocían otros metales, como el oro y el cobre— o si los europeos hubieran inventado la pólvora dos siglos después de que lo hicieron, los europeos no hubieran destruido tan rápidamente o tan completamente las organizaciones políticas de aquéllos. No deberíamos olvidar que cuando una raza ha arribado a una civilización madura, si entra en contacto con otra que se encuentra en un estado de barbarie, por una parte le ofrece una cantidad de herramientas y conocimientos útiles, pero por la otra, perturba profundamente, cuando no del todo, su desarrollo espontáneo y original.

Los blancos no sólo han casi destruido o subyugado a los indios americanos, sino que

por siglos han embrutecido y empobrecido a la raza negra con el alcohol y el tráfico de esclavos; se debe convenir en que la civilización europea no sólo ha contenido, sino ha impedido, todo esfuerzo para que negros e indios pudiesen haber alcanzado la civilización por su propio ímpetu.

Las diversas ramas de la raza india americana, así como los polinesios, australianos y otras de las razas humanas de las más miserables, no han sabido soportar el contacto con el hombre blanco y desaparecen rápidamente ante su avance. La verdad es que los blancos privan a las razas de color de sus medios de subsistencia, antes de que esas razas se hayan habituado al uso de los nuevos medios de subsistencia que son introducidos por los blancos. Ordinariamente los territorios de cacería de las tribus primitivas son invadidos y los animales salvajes son destruidos antes de que el nativo pueda adaptarse a la agricultura. Más aún, las razas civilizadas pueden comunicar sus enfermedades a los menos civilizados, mientras que los últimos son incapaces de tomar medidas preventivas o curativas que el progreso científico y la larga experiencia ha enseñado a los blancos. La tuberculosis, la sífilis y la viruela probablemente harían tal desorden entre nosotros, como lo hicieron en ciertas tribus primitivas, si tratáramos de prevenirlas y curarlas exclusivamente con los medios que los salvajes tenían a su disposición.

¿Son los pieles rojas y los negros inferiores a los blancos, como individuos? Sabemos que una mayoría contestarían súbita y enérgicamente que sí, mientras que otras con igual presteza y resolución dirían que no; a nosotros nos sería difícil afirmarlo o negarlo con toda seguridad. Los observadores raramente omiten

el señalar en grupos estrictamente primitivos de estas razas a individuos que son sobresalientes por cualidades tanto de inteligencia, como de corazón. Donde los aborígenes americanos se han mezclado con los blancos y adoptado su civilización, no han dejado de producir hombres distinguidos en casi todas las ramas de la actividad humana y, bajo condiciones idénticas, los negros pueden alardear de una lista igualmente larga de nombres. Debemos confesar que, en una y otra raza, la lista de individuos conspicuos es bastante corta al compararse con el número de individuos que han tenido y tienen la posibilidad de disfrutar las ventajas ofrecidas por una vida civilizada. Pero algún peso hay que dar a la respuesta dada a Henry George por un docto obispo negro:<sup>19</sup> que los niños negros en las escuelas logran estudiar tan bien como los blancos y se muestran tan despiertos e inteligentes hasta la edad de diez o doce; pero que tan pronto como empiezan a darse cuenta que pertenecen a una raza que se juzga inferior y que a ellos no está reservada otra suerte que la de ser cocineros o porteros, pierden interés y caen en la apatía. No se puede negar que en gran parte de Norteamérica los hombres de color son considerados generalmente como criaturas inferiores, que deben ser necesariamente relegadas al estrato social más bajo o que si las clases desheredadas entre los blancos llevarán en sus caras el sello indeleble de inferioridad social, sería cierto que pocos individuos entre ellos tendrían la energía de levantarse hacia una posición social superior a la que ellos han nacido.

Si alguna duda tiene que surgir en lo que se refiere a la aptitud de los negros y de los in-

dios americanos en cuanto a lo que son formas más elevadas de la civilización y organización política, toda perplejidad desaparecería en lo que se refiere no sólo a los arios y los semitas, sino a razas como la mongólica, la amarilla y hasta la raza morena, que en la India vive mezclada con la raza aria y que se ha fundido también con la amarilla en el sur de China, en Indochina y tal vez en el Japón. La suma de estas razas forman ciertamente más de las tres cuartas partes o tal vez cuatro quintos de la humanidad entera. No decimos nada de la raza polinesia, la cual ha mostrado aptitudes superiores, pero, siendo escasos en número y estando dispersados sobre pequeñas islas, no han sido capaces de crear ninguna gran civilización.

Los chinos lograron fundar una civilización muy original, que maravillosamente sobrevivió y más maravillosamente ha sabido expandirse. En gran parte, ramas de la civilización china son las culturas del Japón y de Indochina, en tanto que los sumerios y acadios, que fundaron la primera civilización Babilonia, parecen haber pertenecido a la rama Turania. La raza morena parece haber desarrollado la antiquísima civilización del Elam o Susiana y aparentemente existió una cultura autóctona en la India antes de la llegada de los arios. Egipto debe su civilización a la raza que se dice sub-semítica o raza bereber, y Nínive, Sidón, Jerusalén, Damasco y puede que hasta Sardis, pertenecían a los semitas. Hacer referencia a la civilización más reciente de los árabes mahometanos parece ser superflua.

### Teoría del genio de la raza

Sin adherirse a la superioridad o inferioridad absoluta de alguna raza humana, muchos

<sup>19</sup> *Progress and Poverty*, Libro X, Cap. II, p. 2.

creen que cada una posee cualidades intelectuales y morales especiales y que éstas necesariamente corresponden a ciertos tipos de organización social y política, de la cual su espíritu o, mejor dicho, el *genio* particular de la raza, no permitirá que se destruya.

Ahora, haciendo las debidas concesiones por las exageraciones admitidas en este argumento, teniendo siempre presente el gran fondo humano que se reservan los pueblos en todos los tiempos, no se puede negar que, por no decir que cada raza, pero sí cada nación, cada región, cada ciudad, presenta un cierto tipo especial no uniforme y precisamente definido, el cual consiste en un cuerpo de ideas, creencias, opiniones, sentimientos, costumbres y prejuicios que son para cada grupo de seres humanos lo que las líneas de la cara son para cada individuo.

Esta variación en tipo podría seguramente ser considerada como una consecuencia de la diversidad física, de la variedad de la raza, de la sangre diferente que corre por las venas de cada nación, pero si no encontrara su explicación en otro hecho, uno de los más auténticos y constantes es aquel que nos ofrece la observación de la naturaleza humana. Nos referimos al mimetismo, esa gran fuerza psicológica por la cual cada individuo suele adquirir las ideas, las creencias, los sentimientos, que son más comunes en el ambiente en el que ha crecido. Salvo raras excepciones, se piensa, se juzga y se cree, como piensa, juzga y cree la sociedad en la cual vivimos; de esto se observa que el aspecto que generalmente es más notado por las personas que nos rodean, es aquel en el cual el individuo desarrolla preferentemente aquellas actitudes morales e intelectuales que son más comunes y más estimadas del ambiente humano en el cual se ha formado.

De hecho, la unidad del tipo moral e intelectual se encuentra más reforzada en un grupo de personas que no tienen nada especial en común con la sangre y la raza. Valga el ejemplo del clero católico, el cual, disperso por el mundo entero, conserva siempre una singular uniformidad de creencias, de actitudes intelectuales y morales y de costumbres. El fenómeno es más impresionante en las diversas órdenes religiosas, es notoria la maravillosa semejanza de un jesuita italiano con un jesuita francés, alemán o inglés. Muchas semejanza se encuentra en el tipo militar que es común de casi todos los grandes ejércitos europeos, y un tipo intelectual y moral podrá existir aún más en regimientos separados de la milicia, en academias militares y aun en colegios seculares; ahí donde un ambiente especial se haya establecido, dando vida a una especie de forma psicológica que plasma a su manera a todos los individuos que se integran a ella.

No estamos inquiriendo por ahora cómo los grandes ambientes nacionales, o mejor aún, cómo las grandes corrientes psicológicas abrazaron a toda una civilización y los prosélitos de una religión, que han nacido, vivido y desaparecido de la escena del mundo. Más bien este estudio equivale a revisar la historia de toda la parte civilizada de la humanidad; pero podemos decir con seguridad que las circunstancias históricas peculiares a cada uno de los grandes grupos de la humanidad han principalmente formado ambientes especiales, ya mencionados, y que las nuevas circunstancias históricas son las que modifican y destruyen estos ambientes. El papel que el parentesco sanguíneo y la raza han jugado en la formación de los variados ambientes morales e intelectuales, es en el fondo poco y difícilmente apreciable, aun cuando el factor etnológico parezca a primera vista preponderante.

Podemos citar el ejemplo de los hebreos, que estando dispersos entre otros pueblos, han, por siglos y siglos, conservado maravillosamente su tipo nacional. Mas invita al punto tener presente que los hijos de Israel siempre han vivido espiritualmente apartados de las poblaciones en medio de las cuales han vivido y, por tanto, siempre han estado en un *ambiente especial*. Como bien dice Leroy-Beaulien,<sup>20</sup> el judío moderno es producto del aislamiento en el cual ha sido tenido por siglos en el Torah, el Talmud y el ghetto. La progenie de las familias que se convierten al Cristianismo o al Islam, raramente retienen las características de sus antepasados, mientras que el judío no convertido conserva mejor su tipo especial en países donde vive más apartado. Un hebreo de la pequeña Rusia o de Constantinopla es mucho más judío que ninguno de los correligionarios que han nacido o crecido en Italia o Francia, donde el ghetto es ahora sólo un recuerdo.

Los inmigrantes chinos en América adoptan la civilización blanca en muchos aspectos, pero su tipo mental permanece incambiable; los chinos en California y en algunos otros estados, siempre se integran dentro de un ambiente chino. En la Turquía europea y asiática, los turcos, los griegos, los armenios; los judíos y los levantinos, conviven en las mismas ciudades, pero no se funden ni modifican sus razas, pues a pesar del hecho de vivir en contacto material, están espiritualmente separados porque cada grupo tiene su propio ambiente especial. La gran tenacidad con la cual el tipo inglés nacional se sostiene como tal, comparado con otras nacionalidades de Europa, es una consecuencia de la poca sociabilidad de los ingleses, como colonos en países

extranjeros, hacia los nativos, lo cual los inclina a constreñirse en un reducido ambiente británico.

Muchos casos se podrían citar en los cuales la afinidad étnica entre dos pueblos constituye un vínculo casi imperceptible comparado con los vínculos que resultan de las semejanzas de religión o de la comunidad de historia y de civilización.

Los etnólogos han descubierto que un húngaro está más relacionado con un chino o con un turco, que con un francés o a un alemán; pero ¿quién reclamaría que él está más cerca moral e intelectualmente a los segundos que a los primeros? Los arios mahometanos de Persia y del Indostán ciertamente tienen más afinidad moral con los árabes y los turcos, que con sus parientes europeos; y los judíos establecidos desde hace mucho en Europa occidental, seguramente se sienten espiritualmente más cerca con los pueblos entre los que habitan, que con los árabes, que son parientes sanguíneos, pero que han adoptado la civilización oriental.

El así llamado genio de la raza, por tanto, no tiene nada de predestinado o inevitable, como a algunas gentes les place imaginar. Aun concediendo que las diversas razas "superiores", susceptibles de crear su propia y original civilización, son orgánicamente diferentes unas de las otras y no la suma de las diferencias orgánicas que han determinado exclusiva o aun principalmente las diferencias del tipo social que ellas han adoptado, es más bien la diversidad del contacto social y de las circunstancias históricas, a las cuales no sólo cada raza, sino cada nación y cada organismo social, están destinadas a sostener, la que determina semejante superioridad.

<sup>20</sup> *Les juifs et l'anti-sémitism.*

### La teoría evolucionista y la lucha por la existencia

La cuestión de la raza en este punto estaría resuelta si todo el mundo estuviera de acuerdo en que los cambios orgánicos y psicológicos —por los cuales una raza humana podría ser modificada durante un periodo extenso en la historia, por ejemplo, por veinte o treinta siglos— son casi inapreciables y virtualmente insignificantes. Mas, lejos de ser una creencia generalmente aceptada, prevalece ahora una escuela que, fundada en postulados diferentes y aplicando a las ciencias sociales las doctrinas de Darwin sobre la evolución de las especies, sostiene que cada grupo humano puede hacer adelantos orgánicos considerables en periodos relativamente cortos, de los cuales provendría el perfeccionamiento político y social.

Ahora, sin discutir ni negar las teorías de Darwin sobre la transformación de las especies, y concediendo la descendencia del hombre de un hipotético Antropopitecus, una cosa nos parece cierta, indiscutible y perceptible a primera vista: que la famosa lucha por la existencia y la selección natural, que le es consecuente, como está descrita en las plantas, en los animales y en el hombre salvaje, no existe en las sociedades humanas que han logrado un estadio muy elemental de civilización. La ansiedad para encontrar tal lucha en las sociedades humanas es en parte debida al extraordinario éxito de la hipótesis de Darwin al ser aplicada a las ciencias naturales, fortuna que debía tentar fuertemente las mentes sistemáticas para extender la aplicación de la hipótesis a otros campos. Pero también es el efecto de un equívoco, de la confusión de dos hechos, que sustancialmente son diferentes, aunque aparentemente tienen puntos de con-

tacto; esta confusión es fácilmente explicable en las mentes fuertemente predisuestas a favor del sistema evolucionista. Para poner la situación en unas cuantas palabras, la lucha por la *existencia* ha sido confundida con la lucha por la *preeminencia*, la cual es realmente un hecho constante que surge en todas las sociedades humanas, desde las más civilizadas hasta las que apenas han rebasado el estadio salvaje.

En una lucha entre dos sociedades humanas, la sociedad vencedora moralmente, o casi siempre, no destruye a la vencida, sino que la somete, la asimila, le impone su propio tipo de civilización. En nuestros días, en Europa y América la guerra no tiene ningún otro resultado que la hegemonía política para la nación que prueba ser superior en un sentido militar, o la anexión de alguna provincia; incluso en los tiempos antiguos, cuando Grecia luchaba contra Persia y Roma contra Cartago, la organización política, la existencia nacional de los pueblos vencidos, era algunas veces destruida, pero individualmente, aun en los peores casos, era generalmente reducida a servidumbre en vez de ser pasada por el filo de la espada. Casos como el de Segunto y de Numancia, la toma de Tiro por Alejandro el Magno y la de Cartago por Escipión, han sido siempre absolutamente excepcionales. Los asirios en el antiguo Oriente y los mongoles en la Edad Media, fueron los pueblos que más frecuentemente practicaron el uso del exterminio sistemático de los vencidos, pero aun ellos lo hicieron como medio de persuadir con el terror la sumisión de los otros pueblos, más que como un medio en sí; y en verdad no puede decirse que un solo pueblo haya sido objeto de una destrucción total debido a tales excesos.

A propósito de las poblaciones enteramente destruidas por los vencedores, se cita el caso de los tasmanios, los australianos y los pieles rojas; pero la verdad es que esas tribus salvajes, muy escasas en número o dispersas sobre territorios enormes, perecieron y están pereciendo principalmente porque la agricultura y la civilización absorbente han disminuido el abastecimiento de la gran cacería que constituía el medio principal de su subsistencia. En las regiones donde los pieles rojas han podido adaptarse a una agricultura rudimentaria, han podido sustraerse de la destrucción. En México y en Perú los nativos eran numerosos porque habían alcanzado la etapa agrícola, y a pesar del genocidio cometido por los conquistadores españoles, hoy forman una gran mayoría de la población. En Argelia la cruel y sangrienta conquista hecha por los franceses, no redujo el número de los nativos.

Si pensamos en el fermento interno que crece en el seno de cada sociedad, notamos inmediatamente que la lucha por la preeminencia es mucho más importante que la lucha por la existencia. La competencia entre individuos de cada núcleo social ha llegado a su punto más elevado, y la riqueza, el mando y la conquista son medios que han dado la facultad para dirigir muchas actividades y muchas voluntades humanas. Los vencidos, que en esta lucha son naturalmente los más, no son, como suele caracterizarse sustancialmente en la *struggle for life*, ni devorados, ni destruidos, ni tampoco impedidos de la reproducción de la especie; solamente gozan de menos satisfacciones materiales y, sobre todo, de menor libertad e independencia. Así, se puede decir que, generalmente, en la sociedad las clases inferiores, lejos de ser gradualmente eliminadas por la vía de la llamada selección natural,

son más prolíficas que las superiores y es cierto que en aquellas clases cada individuo al final casi siempre consigue un pan y una mujer; en cuanto a lo primero, puede ser más o menos negro y duro, la segunda, más o menos atractiva y deseable.

La poligamia de las clases superiores es el único argumento que se puede citar a favor del principio de la selección natural aplicando a la sociedad bárbara y civilizada. Pero aunque este argumento es débil, porque la poligamia humana no corresponde siempre a una mayor fecundidad y porque las sociedades que son preferentemente polígamas son las que han tenido un menor progreso social; la selección natural se ha mostrado más impotente ahí donde ha tenido un mayor medio de acción.

#### **Proceso político y mejoramiento físico de las razas**

Con base en estas observaciones, que equivalen casi a una cuestión dudosa, viniendo en otro orden de ideas, es fácil revelar que si el progreso de una raza y de una nación dependiera del mejoramiento orgánico en los individuos, la visión del mundo debería presentar una trama bien diferente de la que conocemos. El progreso moral, intelectual y aun social de cada pueblo, debería ser más lento y más continuo. La ley de la selección natural, combinada con la ley de la herencia, debieran llevar a cada generación a señalarle un paso, pero sólo un paso, hacia adelante de aquella que la ha precedido; y no debemos admitir que, como es frecuente en la historia, un pueblo en dos o tres generaciones den muchos pasos hacia adelante, o a la inversa, muchos hacia atrás.

Casos de progresos rápidos y decadencias vertiginosas son tan comunes, que casi no vale la pena el citarlos. Unos ciento veinticinco años intervinieron entre la época de Pisítrato y la de Sócrates, pero en esos años el arte, el pensamiento, la civilización helénica, tuvieron inmensurables progresos para transformarse, de un pueblo apenas salido de la barbarie, a una Grecia que trazó las más asombrosas, las más profundas, las más inolvidables páginas en la historia del progreso humano. No mencionamos el caso de Roma porque, a decir verdad, la influencia helénica jugó una gran parte en su rápido pasaje de la barbarie a la civilización; la Italia del Renacimiento está cronológicamente sólo a un siglo de distancia de la Italia de Dante, pero en ese lapso el ideal artístico, moral y científico, cambia enteramente por un fermento íntimo y original de la nación, por el cual el hombre de la Edad Media se transforma o desaparece.

Observemos un momento la Francia de 1650 y aquella de 1750. En la primera debe recordarse la noche de San Bartolomé; las guerras religiosas, la Liga Santa, la caída de dos reyes bajo la daga asesina, son hechos que no han adquirido el misterio de antigüedad, de los cuales los testimonios oscuros no deben ser raros; cualquiera que vivió su juventud en aquellos años pudo haber estado presente en la toma de la Rochelle, escena con la cual termina la época histórica a la que hemos hecho referencia. Casi nadie se atreve a expresar su duda acerca de la existencia de los duendes y las brujas. Hace apenas unos escasos treinta y siete años, desde que la esposa del Mariscal d'Ancre fue quemada viva por ser una bruja. Un siglo después Montesquieu es un anciano, Voltaire y Rousseau son adultos, la Enciclopedia, si bien no ha sido publicada, ya

ha madurado el mundo intelectual. En todo lo que se refiere a ideas, creencias, costumbres, la revolución del 89 puede ser considerada como virtualmente completa. Para no divagar, consideremos a los países principales de la Europa de hoy día: Inglaterra, Alemania, Italia y España. Ciertamente si la revolución intelectual y espiritual que se ha llevado a cabo en esos países durante el siglo pasado hubiera tenido que depender de las modificaciones orgánicas de sus poblaciones, se hubieran requerido por lo menos muchas decenas de generaciones.

En algunas regiones, que por causas particulares se habían quedado atrás del movimiento general de Europa, la transformación ha sido más rápida, especialmente y sobre todo más profunda. Cualquiera que esté superficialmente familiarizado con la historia de Escocia y Sicilia, puede hacer un parangón entre las condiciones sociales de Escocia en 1748 y el estado en que se encontraba hacia 1848, así como entre las condiciones sociales de Sicilia en 1812 y la situación que existe hoy día.<sup>21</sup>

Por otra parte, los ejemplos de la rápida decadencia de naciones y civilizaciones enteras, no son raras. Se intentan explicar atribuyéndolas a invasiones y destrucciones de los bárbaros; mas se olvida que si un país civilizado cae sujeto a los bárbaros, se debe a un estado de gran agotamiento y desorganización, que son consecuencia de la disolución moral y política; por el contrario, una civilización más avanzada presupone siempre una población mayor y el conocimiento de medios ofensivos y defensivos potentes y eficaces. China

<sup>21</sup> El rápido progreso de los escoceses montañeses ha sido bien estudiado por Colajanni en *La Sicología Criminale*.

ha sido conquistada dos veces por los mongoles y los tártaros, y la India un sinnúmero de veces por los turcos, los tártaros y los afganos, pero las civilizaciones china e india, en los momentos de las invasiones, había entrado ya en un periodo de decadencia.

La decadencia espontánea de los pueblos civilizados en algunos casos es casi matemáticamente comprobable. Todos los orientalistas saben que la más antigua de las civilizaciones egipcias, la que construyó los canales del Nilo, inventó la escritura jeroglífica y edificó las grandes pirámides, se eclipsó espontáneamente y desapareció tan completamente que hasta hoy día nadie ha podido conocer la razón. Hubo guerras civiles, es todo lo que sabemos; luego vino la oscuridad y la barbarie, de la cual cuatro siglos más tarde una nueva civilización emergió también espontáneamente. Dice Lenormant:

“Empezando con los disturbios civiles en los cuales Nit-agrit perdió su vida; la civilización egipcia entra a un repentino eclipse que hasta hoy ha permanecido inexplicable. Manetho cuenta 436 años entre el final de la VI Dinastía y el inicio de la XI. Durante ese periodo los monumentos estaban absolutamente silenciosos. Es como si Egipto hubiera sido sacudido por el impacto de varias naciones y, cuando reaparece la civilización al final de un largo sueño, parece como si empezara sin ninguna tradición del pasado.”<sup>22</sup>

De hecho, Lenormant no niega que las invasiones extranjeras hubieran podido ocurrir

durante el periodo que consideramos, pero en cualquier caso y por encima del hecho de que no hay traza de ello en monumentos e inscripciones, es cierto que deben haber seguido, no precedido, la decadencia de la primera civilización egipcia.

Babilonia, que por tantos siglos fue el foco de la civilización, no fue destruida por sus conquistadores, Ciro, Darío o Alejandro, sino que declinó y desapareció de la escena del mundo por descomposición lenta, por una disolución espontánea. El Imperio Romano de Occidente se sabe que fue destruido por los bárbaros; pero quien conozca mínimamente la historia, sabe que los bárbaros amenazaron sólo a un cadáver, que era muy grande la decadencia del arte, la literatura, la riqueza, la administración pública, en fin, de todas las ramas de la civilización romana, entre los días de Marco Aurelio y Diocleciano; en este periodo los bárbaros atacaron temporalmente algunas provincias, pero no se establecieron en ninguna parte del Imperio, ni hicieron daño duradero alguno. Una gran invasión de los godos ocurrió bajo el emperador Decio, pero fue finalmente repelida por Claudio II. Desoló las provincias orientales del Imperio, pero la civilización greco-romana iba a sobrevivir por muchos siglos en esas mismas provincias. Sin las perturbaciones de invasión extranjera, la España de la segunda mitad del siglo XVII llegó a ser una mera sombra de aquel país que, un siglo antes, había sido la España de Carlos V y, medio siglo anterior, la de Cervantes, Lope de Vega y Quevedo. La rápida decadencia de la península Ibérica ha sido atribuida a la expulsión de los moros, ocurrida principalmente en 1609 bajo Felipe III. Pero la expulsión de los moros afectó solamente algunas provincias, especialmente a

<sup>22</sup> *Historie Ancienne de l'orient*. Vol. II, Cap. II.

parte de Valencia y Andalucía, que fueron las que sufrieron menos en el empobrecimiento general con España. Portugal e Italia, que decayeron simultáneamente con España, aunque en una extensión menos sensible, ciertamente no sufrieron la expulsión de los moros.

Todos estos hechos son deficiente o nualmente explicados por la teoría de evolución orgánica y superorgánica, y la de la selección natural. Con base de estas teorías, un pueblo más altamente civilizado debería ser progresivamente purificado y mejorado por la lucha por la existencia y debía, por medio de la herencia, adquirir sobre otros una ventaja y no perderse en el curso de las naciones al través de los siglos. Por el contrario, nosotros vemos una nación, un grupo de pueblos, ahora saltando con ímpetu irresistible hacia adelante, ahora declinando y arrastrándose miserablemente hacia atrás. Se puede notar un movimiento de progreso que, no obstante las interrupciones y lagunas, empuja a la humanidad siempre más adelante y que la actual civilización aria es de hecho superior a todas las precedentes; pero debemos recordar que cada nuevo pueblo que tiene la buena suerte de civilizarse, tiene que andar menos camino y consumir una cantidad infinitamente menor de esfuerzo porque hereda la experiencia y el conocimiento positivo de todas las civilizaciones que la han precedido.

Es cierto que los germanos de Tácito nunca hubieran logrado en dieciocho siglos formar centros de cultura como Londres, Berlín y Nueva York, si hubieran tenido que descubrir por sí solos la escritura alfabética, los principios fundamentales de matemáticas y el tesoro inmenso de conocimiento que ganaron con su contacto con griegos y romanos. Ni las civili-

zaciones helénica y romana habrían progresado tanto sin la infiltración de la antigua civilización oriental, a la cual de hecho deben las nociones del alfabeto y los rudimentos de las ciencias exactas. La civilización humana progresa siempre no por vía de la herencia orgánica, sino por vía de la herencia científica; aunque encontrándose estancados o convertidos a la barbarie, los descendientes de un pueblo civilizado, por los conocimientos heredados por sus padres, fecundarán la civilización naciente de hordas incultas que se encuentren en condiciones favorables para recoger tan benéficos gérmenes.

Los anglosajones modernos no son descendientes de los romanos ni de los griegos, ni de los semitas de Siria, entre los cuales la religión ha dejado honda huella en los pueblos de Gran Bretaña, como en las colonias a las que dio origen; no son descendientes de los árabes a quienes debemos tanto del conocimiento físico y matemático que los ingleses y los americanos modernos tan maravillosamente han aplicado y hecho productivos. Lo que han heredado no es la sangre, sino los adelantos científicos y psicológicos de los pueblos mencionados. Hay ocasiones en que un pueblo resurge a la civilización, aprovechando la labor intelectual y moral de sus antepasados que, después de alcanzar la civilización, han declinado en la barbarie. Tal es el caso con los antiguos egipcios y con los italianos del Renacimiento; mas este hecho, si lo analizamos con cuidado, suministra un argumento contra de la teoría de que el progreso social depende de la herencia orgánica.

A decir verdad, se reconoce entre los evolucionistas el hecho que antes que la raza aria —y, especialmente la rama germánica de la

misma— otras razas alcanzaron la civilización; pero, se añade, estas razas caducaron o se volvieron estacionarias porque envejecieron o, en otras palabras, porque agotaron toda la suma de energías intelectuales y morales de las cuales pudieron disponer. Verdaderamente la idea de la decrepitud de las razas parece ser el producto de una analogía del todo aparente entre la vida del individuo y la de la comunidad; pero, para adherirnos a lo hechos como los vemos, por la misma razón que los miembros de la comunidad continuamente se reproducen y cada nueva generación tiene todo el vigor de la juventud, una sociedad entera no puede envejecer, como un individuo, cuando sus fuerzas empiezan a declinar.<sup>23</sup> Por el contrario, estamos conscientes de la inexistencia de alguna diferencia orgánica entre los individuos de una sociedad progresista y los individuos de una sociedad decadente.

Las sociedades declinan por envejecimiento a causa de los cambios en el tipo de su estructura social; las creencias religiosas, las costumbres, los prejuicios, las tradiciones sobre las cuales las instituciones políticas y sociales están fundamentadas, envejecen y se tornan gradualmente obsoletas; pero todos estos son elementos sociales en los cuales los cambios se llevan al cabo mediante la interposición de nuevos factores históricos con los cuales un pueblo se encuentra por coincidencia o, al través de una lenta y automática evolución intelectual, moral y social, que en el seno de un pueblo se puede producir. Es difícil en realidad aceptar que los cambios de la constitución física de una raza participan de alguna manera en el juego de tales cosas. Sería difícil

demostrar que los sesos de un francés del tiempo de Voltaire estaban constituidos en forma diferente a los sesos de sus bisabuelos, que cometieron la matanza de San Bartolomé y organizaron la Liga Santa. Es muy fácil demostrar que, en un poco más de un siglo y medio, la situación económica y política de Francia y su atmósfera intelectual se han alterado radicalmente.

La creencia es que todas las civilizaciones no arias, la egipcia, la babilonia, la china antigua y moderna, han sido y son uniformemente estacionarias, lo que parece efecto de una ilusión óptica proveniente del hecho de que las vemos desde muy lejos. Tal es el caso de las montañas de Sicilia, que vistas de lejos bajo ese cielo límpido y transparente, parecen unas lindas paredes azules que cierran el horizonte con una perpendicularidad uniforme, pero que de cerca se ven totalmente diferentes puesto que cada una encierra su pequeño mundito de ascensos, descensos e irregularidades de toda clase. Los monumentos caldeos y egipcios han mostrado de un modo indudable, los ascensos y descensos, las épocas de decadencia y las épocas del renacimiento y del progreso, en diversos lugares, tanto en las riberas del Nilo como en las riberas del Eufrates y del Tigris.<sup>24</sup> En cuanto a China, su civilización ha durado maravillosamente y sin interrupción por miles de años, pero no se puede decir que siempre ha permanecido estancada: sabemos bastante la historia china para estar seguros de que la organización política y social del Imperio Celeste ha pasado por modificaciones intensas en el curso de los siglos. China tuvo un periodo feudal y ahora existe una burocracia reclutada con exámenes de

<sup>23</sup> Tomamos esta expresión de Henry George, *Progress and Poverty*, Libro X, Cap. 1, última página.

<sup>24</sup> Lenormant, Maspero, Brugsch.

selección. Por su parte, en China la religión y el régimen de propiedad también han atravesado las más variadas vicisitudes.<sup>25</sup>

### Resumen de la teoría evolucionista

En su *Evolución de la morale*, Letourneau atribuye el progreso en las sociedades humanas a un proceso orgánico por el cual una buena acción, que sería la acción útil, deja su huella sobre el cerebro y los centros nerviosos del individuo que la realiza y que, repetida, reiteradamente, produce una tendencia a la continuación del mismo acto, que es transmitido a los descendientes. Pero, en primer lugar, se podría preguntar por qué las acciones malas, en otras palabras, las dañinas no dejan huellas parecidas y, en segundo lugar, en lo que se refiere a actos útiles, se podría preguntar: ¿útiles para quién? ¿Para el individuo que las hace o para la sociedad? Las dos utilidades están separadas y distantes; para que valgan habría sido necesario tener poca experiencia del mundo para sostener que una acción que es útil a la sociedad es generalmente útil para el individuo que la ejecuta y viceversa. Pero supongamos que regresemos y dejemos a Letourneau que hable por sí mismo:

“Así como los cuerpos fosforescentes recuerdan la luz, la célula nerviosa recuerda sus actos íntimos, pero en formas que son infinitamente más variados y persistentes. Cada acto que ha sido ejecutado a instancias de una sola célula nerviosa, deja en la célula una especie de residuo funcional que

de ahí en adelante facilitará repeticiones del acto y algunas veces lo provocará. Tal reiteración de hecho llegará a ser más fácil cada vez y al final se llevará al cabo espontáneamente, automáticamente, por el tiempo en que la célula nerviosa ha adquirido una inclinación, un hábito, un instinto, una necesidad.”

Y de nuevo dice:

“Las células nerviosas son esencialmente mecanismos de impregnación. Cada corriente de actividad molecular que las atraviesa deja una trayectoria revivificante sobre ella. Por repetición suficiente, estas trayectorias llegan a ser orgánicas, fijas, son transmitidas por herencia y cada una de ellas tiene una tendencia correspondiente, una inclinación correspondiente que se manifestará a su debido tiempo y contribuirá a la formación del llamado carácter. Este cuadro general debe preservarse a la vista si ha de tener alguna comprensión del origen y de la evolución de la moralidad.”

Prosiguiendo más adelante con la misma idea, añade:

“En sus aspectos esenciales, las éticas son utilitarias y progresivas. Sin embargo, una vez que se han formado, una vez que se han establecido en los centros nerviosos, las inclinaciones morales e inmorales desaparecen tan lentamente como son cubiertas de carne. Con frecuencia aparecen atavísticamente y, en tales casos, de pronto vemos especímenes morales de la Edad de Piedra surgiendo en plenitud en medio de una sociedad relativamente civilizada o tipos he-

<sup>25</sup> Rousset, *A Travers la Chine*; Mechnikov, *La Civilisation et les Grands Fleuves Historiques*; Elisée Reclus, *Nouvel le Geographe Universelle*, Vol. III.

roicos floreciendo en una civilización mercantil."<sup>26</sup>

Estas citas son suficientes para dar una idea más o menos exacta del concepto fundamental del autor. Nos ayudarán, además, para darnos una idea más o menos clara de los argumentos de toda aquella escuela que fundamenta la sociología con base en las ciencias antropológicas.

La hipótesis, por cuanto atractiva y atrevida, no da un valor a la ciencia sólo conforme la experiencia; en otras palabras, por demostraciones basadas en hechos. No tenemos la intención de discutir aquí la autenticidad del complicado proceso orgánico que encontramos expuesto en el libro de Letourneau con igual precisión y seguridad. Pero los hechos son siempre hechos, teniendo el mismo valor científico si están derivados de estudios de las células nerviosas, del color del cabello, de las medidas del cráneo de cualquier raza o de observaciones de las sociedades animales o de los propios estudios de la historia humana. La única clasificación en orden de importancia que es permisible, es aquella que distinga cuidadosamente los hechos comprobados que, por ejemplo, no han sido descubiertos y defendidos por los mismos hombres que han elaborado teorías acerca de ellos, de los hechos dudosos e inadecuadamente comprobados por el matiz de los prejuicios del observador. Ahora toda la historia demuestra cómo el progreso de las sociedades humanas no sigue el curso que debería seguir si las teorías de la escuela antropológica fueran consistentes; antes de que podamos aceptar estas teo-

rías, se requiere sujetarlas a una modificación. Se tiene que admitir que el hombre civilizado es capaz de civilizar, que ciertamente no es un recién llegado a la faz de la tierra y que ha experimentado en sus células nerviosas tantas y tan variadas impresiones morales que puede adoptar las tendencias y hábitos más disparatados: tanto aquellos que conducen a una sociedad hacia un progreso intelectual, moral y político, cuanto los que lo conducen hacia la decadencia y la ruina.<sup>27</sup>

### El método histórico

Más, así calificada, la teoría antropológica no tiene ya ningún valor práctico, no puede enseñarnos alguna cosa que no sepamos, y más vale la pena intentar la búsqueda de resultados científicos por otra vía, por cuanto ardua pueda ésta ser. La verdad es que fundándose en la variedad del clima, ninguna ley general ha podido administrar la explicación de la organización de las sociedades humanas y de la variedad de tipos que ellas presentan, como no ha sido encontrada ninguna ley basada en la diversidad de las razas y que es imposible atribuir al mejoramiento o la decadencia orgánica el progreso o la ruina de las naciones.

Cualquiera que haya viajado ordinariamente llega a la opinión de que los hombres, de-

<sup>27</sup> Véase Fouillée, *La Psychologie des Peuples et L'anthropologie*. Este artículo sostiene prácticamente la misma tesis que enunciamos aquí, con argumentos más o menos similares. Fouillée escribe: "Los factores étnicos no son sólo factores, ni son los más importantes que figuran en el carácter nacional, Educación uniforme, entrenamiento similar, creencias comunes, hacen más por las diferencias en todo el conjunto racial", Colajanni y Metchnikov también son vigorosos y brillantes escritores de combate que están inclinados a exagerar la importancia de la raza como factor social.

<sup>26</sup> *Evolution de la Morale*, Caps. II y XX.

bajo de las diferencias aparentes de costumbres y hábitos, en el fondo son psicológicamente muy parecidos. Quien haya leído la historia en profundidad, llega a una convicción análoga con respecto a las diferentes épocas de la civilización humana; profundizando en documentos que nos informan cómo los hombres de otros tiempos sintieron, pensaron, vivieron, la conclusión a la cual se llega siempre es idéntica: que ellos eran muy similares a nosotros. Esta semejanza psicológica es siempre más fuerte en los pueblos que han alcanzado los mismos niveles de civilización, que en los pueblos que están entre sí más cerca cronológica y etnográficamente. En su manera de pensar, un italiano moderno o un alemán están más próximos al griego del tiempo de Platón o Aristóteles, de lo que están de sus propios antepasados del Medioevo. Basta consultar la literatura de las diversas épocas para encontrar que esta afirmación es cierta.

Esta identidad psicológica y el hecho de que las grandes razas —que formando cuatro quintos de la humanidad— se han mostrado capaces ante las vicisitudes del progreso y de la decadencia, nos inducen a adelantar la hipótesis de que aunque el resultado de toda la indagación que hasta aquí hemos hecho es negativa, el hombre o al menos las grandes razas humanas, han tenido la tendencia constante a constituirse en sociedad; en este sentido, existen tendencias igualmente fuertes y constantes que señalan un grado siempre mayor de cultura y de progreso social, tendencias que empujan con más o menos fuerza pero que pueden ser sofocadas de acuerdo con los ambientes físicos con los que se encuentran, complejo de circunstancias que pueden ser más o menos fortuitas, incluyendo las obstrucciones de los ambientes sociales que tam-

bién expresan tendencias psicológicas igualmente humanas y universales.<sup>28</sup>

En el fondo es un proceso orgánico, pero más complicado, similar al que se desarrolla en toda la naturaleza animal y vegetal. Una planta tiene una tendencia muy fuerte a extenderse y multiplicarse, tendencia que puede estar secundada o combatida por el ambiente físico, por las condiciones de la humedad y del clima, por el caso fortuito del viento y los pájaros que fertilizan o desparraman la semilla, por las características propias de la planta, la mayor o menor resistencia que ofrece a las enfermedades que la atacan. Un proceso similar prosigue esa rama de actividad social, que ha sido tan estudiada y que se refiere a la producción de la riqueza; producción que ha tenido una tendencia a aumentar ilimitadamente, pero que más o menos ha estado obstaculizada por dificultades naturales, siendo hasta cierto punto un caso fortuito, porque también es limitada por la ignorancia, la avaricia y las actitudes mentales de los seres humanos.

El hombre ni crea ni destruye cualesquiera de las fuerzas de la naturaleza, pero puede estudiar su manera de actuar y dirigirla hacia su propia ventaja. Este es el procedimiento en la agricultura, en la navegación, en la mecánica; al seguirlo, la ciencia moderna ha sido capaz de lograr resultados milagrosos en esos cam-

<sup>28</sup> Para probar que lo que llamamos *fortuito*, es decir, una serie de circunstancias que escapan al control humano y la previsión, tiene su influencia en los destinos de las naciones, necesitamos solamente reflexionar sobre el pasado de una nación para observar su destino frecuentemente vinculado al resultado de una sola batalla (por ejemplo, Plataea, Zama, Jerez, Pitiers, Hastings); especialmente antes de que las guerras se entablaran de acuerdo con principios científicos, la oportunidad jugaba una gran parte en el resultado de la misma.

pos de su actividad. El método ciertamente no puede ser diferente cuando se trata de las ciencias sociales; de hecho es el método que ya ha dado discretos resultados en la economía política. Pero no debemos disimular el hecho de que en las ciencias sociales en general, las dificultades por superar son inmensamente mayores; no solamente es la mayor complejidad de las leyes psicológicas, o las tendencias constantes que son comunes a la masa humana, lo que hace difícil determinar su acción; pero es indiscutible que es más fácil observar los hechos que suceden *en torno* a nosotros, que observar las cosas que nosotros mismos hacemos. El hombre puede estudiar mucho más fácilmente los fenómenos de la física, de la química, de la botánica, de todo aquello que son sus propios instintos y sus propias pasiones.

Debemos recordar los *diversos prejuicios* que, de acuerdo con Spencer, se oponen al progreso de las ciencias sociales. Seguramente los estudiosos de ciencias políticas tienen que mirar objetivamente la nacionalidad, la religión, los partidos políticos, las doctrinas políticas, tratándolos sólo como fenómenos del espíritu humano. Pero el precepto es más fácilmente dado a otros que aplicado a uno mismo. Debemos confesar que la necesaria objetividad para conducir con buen resultado este género de observaciones será siempre el privilegio de una restringida fracción de individuos dotados de una aptitud especial y de una particular educación intelectual; y dado que estos individuos logran resultados científicos, es muy problemático el que puedan participar en la modificación, con base en la acción política, de grandes sociedades humanas. Lo que sucede en la economía política es instructivo; el libre cambio es considerado unánimemente

por los expertos desapasionados de esta ciencia, como ventajoso, en tanto que las naciones más civilizadas se están tornando más ferocemente proteccionistas.

### Nuevos aportes del método histórico

Lo que pueda tener valor práctico en la ciencia política del futuro se basará en el progreso de la disciplina sobre el estudio de los hechos sociales; y esos hechos se pueden encontrar solamente en la historia de las diversas naciones. En otras palabras, la ciencia política debe estar fundamentada en el estudio y la observación de los hechos políticos, por lo que es al método histórico al que debemos volver. Contra este método se elevan diversas objeciones más o menos graves, a las cuales brevemente responderemos.

Se dice, en primer lugar, que muchos autores, comenzando por Aristóteles y continuando con Maquiavelo y Montesquieu, incluyendo a los pensadores de nuestros días, han usado el método histórico y que, aunque muchas de sus observaciones parciales han sido universalmente reconocidas como fundadas y como verdad científicamente comprobada, ningún sistema verdaderamente científico ha sido encontrado aún.

Lo que ya dijimos del método positivo en general puede ser dicho también del método histórico en particular: que para rendir buenos resultados debe ser bien aplicado, pero cuya condición indispensable es un conocimiento amplio y exacto de la historia, y eso no estuvo al alcance de Aristóteles, Maquiavelo o Montesquieu, ni de otros escritores que hayan vivido sólo un siglo atrás. Las grandes

síntesis se pueden ensayar sólo después de que un vasto conjunto de hechos ha sido acumulado y verificado por el método científico: es cierto que la información histórica no faltaba por supuesto en los siglos del pasado, pero descansaba casi exclusivamente sobre periodos aislados regresando a los inicios del siglo pasado, la civilización greco-romana y la historia de las naciones modernas europeas eran conocidas en cierta extensión, pero en lo que se refiere al pasado del resto del mundo nada sabíamos, excepto las leyendas más vagas y las tradiciones más inciertas. Aún dentro de las restringidas partes de la historia que acabamos de mencionar, el conocimiento que se podía adquirir no era perfecto; el sentido crítico aún no se había desarrollado, nada se sabía de la investigación documental paciente, de la interpretación detallada y precisa de inscripciones que no solamente han precisado los márgenes generales de las acciones de los grandes caracteres históricos, sino revelado en detalle las costumbres sociales y la organización política y administrativa de los diferentes pueblos, que son más interesantes para el estudio de la ciencia política que las proezas personales de los grandes guerreros y soberanos.

El conocimiento exacto de la geografía física, la etnología y la filología comparada han iluminado los orígenes y las vinculaciones sanguíneas de las naciones; la prehistoria, que ha revelado la antigüedad del género humano y de ciertas civilizaciones; la interpretación de los alfabetos jeroglíficos cuneiforme e hindú antiguo que han descubierto los misterios de las civilizaciones orientales ahora extintas, son conquistas del siglo XIX. Durante el mismo siglo, las neblinas que envolvían la historia de China, Japón y otras naciones del Lejano Oriente, fueron por lo menos parcialmente di-

sipadas y en parte más exactamente estudiados los registros de las antiguas civilizaciones americanas. Finalmente, durante ese siglo los estudios estadísticos comparativos vinieron a ser de uso general, facilitando así el conocimiento de las condiciones de pueblos tan lejanos. No puede haber duda acerca de ello; donde el investigador de ciencias sociales solamente podría adivinar, ahora tiene los medios para observar y los instrumentos y materiales para demostrar.

Aristóteles conocía imperfectamente la historia de las grandes monarquías asiáticas; su conocimiento probablemente se limitaba a lo que Herodoto y Jenofonte habían escrito, y a lo que él había podido saber de los veteranos de Alejandro, quienes tenían poca comprensión por los países que habían conquistado. El único tipo político que conocía era el Estado-ciudad griego de los siglos IV y V antes de nuestra era y poco o nada de esto había podido aprender del resto del mundo. En estas condiciones, su *Política* representa un esfuerzo intelectual maravilloso y su clasificación del gobierno en monarquías, aristocracias y democracias, que ahora se puede considerar como superficial e incompleta, era ciertamente la mejor que la mente humana podía establecer.

El único modelo del Estado que Maquiavelo tenía directamente ante sí era la comuna italiana de fines del siglo XV, con sus alternativas de tiranía y anarquía, en la cual el poder fue ganado o perdido en un juego de violencia y trucos, con la ganancia para aquel que fuera el más mentiroso o el último que lanzaba el puñal; así podemos comprender cómo este modelo lo debe haber impresionado intelectualmente para que escribiese *El Príncipe*. El hecho de que su información estaba circuns-

crita casi exclusivamente a tal historia romana, como la que pudo ser conocida en su época, y a la historia de las grandes monarquías modernas, que un poco antes se habían formado, explican sus *Discursos sobre las décadas, las historias y sus cartas*. Montesquieu no tuvo otro modo de conocer la historia del Oriente del que tuvo Aristóteles sobre Grecia y Roma, ni más profundo que el de Maquiavelo y en cuanto al conocimiento de las instituciones y la historia de Francia, Inglaterra y de Alemania, lo que iba a la par con su magro conocimiento de otros países, lo que explica su teoría favorable a los países fríos.

Otra objeción que se ha hecho al método histórico, que no es más fundada que la objeción de arriba, pero ciertamente más atractiva, es tal que a los ojos de algunos puede parecer muy seria y hasta insuperable. Se relaciona con la poca confiabilidad de los materiales históricos. Se alega comúnmente que, con todo y sus muchos esfuerzos, los historiadores con frecuencia fracasan en entrar la verdad; que es difícil descubrir con exactitud cómo se determinan los hechos que sucedieron en nuestros pueblos en el año en curso. Así es que, virtualmente, es imposible obtener datos que sean dignos de creerse cuando se trata de tiempos y lugares lejanos. Nadie olvida señalar contradicciones entre los diferentes historiadores y las mentiras que se dicen unos a otros, las pasiones por las cuales se inclinan comúnmente y se concluye que no hay deducción segura, que ninguna verdadera ciencia se puede derivar de hechos que son siempre muy dudosos e imperfectamente conocidos.

No es difícil contestar a tales argumentos. En primer lugar, se puede notar que sólo cuando no tenemos interés en aprender la verdad,

o carecemos de los medios para hacerlo, o cuando los intereses se oponen a que lo logremos, fracasamos en aprender la verdad exacta de los sucesos contemporáneos. Si tales obstáculos no están presentes, cualquiera que esté dispuesto a gastar tiempo y dinero puede siempre, por una investigación más o menos intensa, descubrir la marejada de diversas versiones, dimes y diretes de cómo llegó a suceder exactamente. O por los hechos históricos, cuanto más antiguos son, tanto más débiles son los intereses que se dirigen a distorsionar el conocimiento exacto que se refiere a ellos, y debemos suponer que el historiador tuvo la paciencia y el tiempo necesario para desenredar la verdad concerniente a ellos.

De mucho mayor importancia es una segunda observación, que ahora hacemos, de nuestro propósito. Los hechos históricos en los que reina y se regenera siempre la mayor incertidumbre, son los anecdóticos y biográficos, que pueden interesar la vanidad o el prestigio de un hombre, de una nación, de un partido. Es especialmente en estos hechos que las pasiones de un escritor podrían ser la causa involuntaria de los errores; pero, afortunadamente, este género de hechos interesan escasamente al estudioso de ciencia política, al cual importa bien poco si la batalla fue ganada por el mérito de un comandante o perdida por la culpa de otro, o si un asesinato político es más o menos justificable. Al contrario, existen otros hechos que conciernen al tipo y la organización sociales de diversos pueblos y diversas épocas; y en este sentido, tales hechos, que son de mayor interés que los historiadores mismos, espontáneamente y sin distorsión, expresan la verdad; los documentos y los monumentos son más ilustrativos que los propios historiadores.

Probablemente nunca sepamos cuándo vivió exactamente Homero, ni la ciudad donde nació, ni los episodios que marcaron su vida. Estos problemas pueden tener un cierto interés para el crítico o para el literato a quienes les interesa conocer los detalles más minuciosos acerca de la vida del autor de la *Iliada* y de la *Odisea*; pero tienen muy poco interés para el politólogo que estudia el mundo psicológico y sociológico descrito por el gran poeta, mundo que, aunque embellecido por la fantasía del juglar, debió realmente haber existido en una época un poco anterior a Homero. Nadie conocerá la raza del perro de Alcibiades, el color del caballo de Alejandro, los errores y los méritos de Temístocles, cómo fueron formulados los discursos de Pericles, si Agesilao era cojo de la pierna derecha o de la izquierda; pero está indiscutiblemente probado que en la Hélade, en el siglo IV antes de Cristo, había un tipo de organización política que conocemos bien y conoceremos mejor a medida que descifremos las inscripciones y los monumentos que sean descubiertos y estudiados junto a la diversa variedad, la especialidad y la particularidad de la estructura administrativa, económica y militar.

Nadie probablemente conocerá nunca nada exacto sobre la vida del rey egipcio Kéops de la IV dinastía, a pesar de la gran pirámide que ordenó que fuera construida como tumba; nunca se tendrá la biografía exacta de Ramsés II de la XVIII dinastía, aunque el poema de Pentauro celebre sus victorias verdaderas o supuestas; pero nadie podrá dudar que, treinta o cuarenta siglos antes de nuestra era, existía en el valle del Nilo una sociedad numerosa, organizada, civilizada, y que el espíritu humano debió hacer un prodigioso esfuerzo de paciencia y originalidad para elevarla de la barbarie. Nadie puede dudar que esta sociedad, modifi-

cándose siempre en el transcurrir de los siglos, tenía creencias religiosas, conocimientos científicos y una maravillosa organización administrativa y militar que casi puede ser comparada con las de los Estados más civilizados de nuestro tiempo.<sup>29</sup>

Es lícito dudar si Tiberio y Nerón eran tan pícaros como Tácito los había descrito; si era exagerada la idiotez de Claudio, la lascivia de Messalina y la pasión de Calígula por su caballo. Pero no podemos negar la existencia del Imperio Romano y la posibilidad de que sus emperadores pudieran cometer crímenes y equívocos que no hubiesen sido tolerados en otros tiempos y tipos de organización política. No se puede poner en duda que, en los primeros siglos de nuestra era, una gran civilización concentrada en un gran Estado, abarcaba toda la cuenca del Mediterráneo; de este Estado conocemos con suficiencia, y aún conoceremos mejor, la legislación y la perfeccionada organización financiera, administrativa y militar. Podemos tentativamente concluir que Sakiá-Muni era enteramente un mito, que Jesucristo no fue crucificado, incluso que nunca existió, pero nadie negará la existencia del Budismo y del Cristianismo como dogmas y preceptos morales sobre los cuales fueron fundados; nadie negará que estas dos religiones, que se han difundido tanto y por tanto tiempo, deben responder a sentimientos y necesidades psicológicas muy extendidas en las masas humanas.

<sup>29</sup> Hubo periodos en los cuales los cargos públicos parecen haber sido asignados tras exámenes y los oficiales del ejército educados y entrenados en escuelas militares especiales.

### Condiciones para la aplicación del método histórico

En conclusión, mientras la anécdota y el detalle biográfico han tenido influencia sobre la historia de las naciones, parece innegable que pueden ofrecer una pequeña ayuda para descubrir las grandes leyes psicológicas que se manifiestan en la vida de las naciones. Estas leyes revelan las acciones de las instituciones administrativas y judiciales en las religiones, en los hábitos políticos y morales de los diversos pueblos y, por tanto, en esta categoría de hechos es donde debemos concentrar nuestra atención.

Con referencia a tales hechos, creemos difícil y escasamente útil establecer criterios precisos de preferencia. En verdad cualquier noticia histórica o contemporánea que se relacione con las instituciones de un pueblo políticamente organizado, que haya reunido una masa más o menos numerosa y haya logrado cierto grado de civilización, puede ser muy interesante. Si se puede hacer una recomendación a propósito, es ésta: que evitemos derivar todas las observaciones de un grupo de organismos políticos que pertenezcan al mismo periodo histórico o presenta el mismo o no muy diferente tipo de civilización. Por ejemplo, si la única historia que consideráramos es la de los Estados griegos en la época de Pericles, podríamos dejarnos llevar por la creencia que la historia del mundo se reduce a una lucha entre el helenismo y la barbarie o entre la democracia y la aristocracia (o mejor dicho, entre dos oligarquías, una más restringida, la otra más extensa). Si pensáramos solamente en Europa entre 1500 y 1600, podríamos concluir que todo el movimiento de la humanidad resulta del conflicto entre el catolicismo

y el protestantismo o entre las civilizaciones europeas y mahometanas.

Spencer, como ya lo habíamos mencionado, en sus *Primeros principios de sociología*, ha tratado de prevenir a los estudios de ciencias sociales contra lo que él llama *las perversiones del juicio*, que consisten en la *desviación* contra ciertos hábitos del espíritu humano por la cual el observador mira los hechos sociales desde el punto de vista unilateralmente subjetivo y restringido, lo que no produce resultados erróneos. Ahora, para reparar este inconveniente, no basta advertir que el inconveniente existe, sino que el espíritu debe ser preparado para evitarlo. El conocimiento de un prejuicio político, de un prejuicio nacional, religioso o antirreligioso, no evita que una persona que esté educada en la creencia de que una forma dada de gobierno basta para regenerar la humanidad, de que su nación es la primera del universo, de que su religión es la verdadera o de que el progreso humano no consiste en la destrucción de todas las religiones —cuando se lleva a la práctica la teoría *spenceriana*— no se evita que pueda caer en uno o en varios de estos prejuicios. La verdadera salvaguarda contra esta especie de error está en saber elevar el criterio propio sobre las creencias y opiniones que son generales en la época o en el tipo social o nacional del que formamos parte: el conocimiento, que responde al concepto ya mencionado, implica el estudio de muchos hechos sociales con un conocimiento amplio y completo de la historia, no de un periodo o un pueblo, sino posiblemente de la humanidad entera.

En nuestros días prevalece en el estudio social la tendencia a considerar con especial cuidado a los organismos políticos simples y más

primitivos. Algunos sociólogos se remontan lo más lejos posible y analizan en las sociedades escrupulosamente animales —rastreado en los panales, los hormigueros y los cubiles de los cuadrúpedos y cuadrumanos— los primeros orígenes de los sentimientos sociales que encuentran su completa expresión en los grandes organismos políticos humanos. La mayoría se adhiere a las organizaciones de las tribus salvajes y a todas las circunstancias que, al referirse a tales pueblos, son atentamente anotadas y registradas. Las relaciones de viajeros que han vivido entre los salvajes, han adquirido una particular importancia y sus citas llenan los volúmenes modernos de sociología.

No diremos que estos estudios son completamente inútiles, ya que es difícil encontrar alguna aplicación del espíritu humano que sea completamente estéril; pero ciertamente no parecen ser las mejor adaptadas para proporcionar sólidos materiales para las ciencias sociales en general y para la ciencia política en particular. Primero que todo, podemos observar que las narraciones de los viajeros son ordinariamente más subjetivas, más inciertas y contradictorias que los datos de los historiadores y, sobre todo, menos sujetas al control de los documentos y de los monumentos. Un individuo que se encuentra en medio de hombres de una civilización muy diferente a la cual está habituado, generalmente la observa desde ciertos puntos de vista especiales, y por tanto, cae más fácilmente en el error. Heródoto, que fue el más grande viajero de la antigüedad, y como observador situado muy lejos de la superficialidad, no obstante reportó muchas incorrecciones sobre ciertos fenómenos de la civilización oriental por su hábito a la civilización griega. Si se pudieran cotejar los datos de los viajeros modernos con

documentos auténticos, como se ha hecho con los de Heródoto, difícilmente pudieran probar ser nada más exactos. Creemos que, para iluminar las verdaderas condiciones sociales de un pueblo dado, vale más un documento auténtico, tal como las Leyes de Manu, los fragmentos de las Doce Tablas o el Código de Rotari, que las relaciones de viajeros cuya narración puede ser muy útil para ilustrar y comentar tales documentos. En el caso de los pueblos primitivos, por supuesto, ninguna clase de documentos se encuentran disponibles.

En segundo lugar, y para este argumento es decisivo, los hechos sociales pueden ser recolectados solamente en una sociedad humana, y por sociedad no queremos entender una aglomeración de unas cuantas familias, sino lo que comúnmente se entiende como una nación, un pueblo, un Estado. Las fuerzas psico-sociales no pueden desarrollarse y encontrar una aplicación sino en grandes organismos políticos en los cuales existe una numerosa reunión de hombres, moral y políticamente unificados. En el grupo primitivo, en una tribu de cincuenta a cien individuos, el problema político no existe y por tanto, no puede ser estudiado.

La monarquía, por ejemplo, es bastante fácil de explicar en una tribu pequeña en la cual el macho más fuerte y más astuto fácilmente se impone a sus escasos compañeros; pero debemos considerar otros elementos antes de que podamos percatarnos del establecimiento de tal institución en una sociedad de millones de individuos, en la cual uno solo no puede materialmente imponerse a la totalidad de los otros, por más hábil y enérgico que pueda ser, no tardando en encontrarse que las masas de su alrededor contienen cientos de indivi-

duos que, al menos potencialmente, son tan hábiles y enérgicos como él. Se puede fácilmente comprender cómo unas cuantas docenas o incluso unos cuantos cientos de individuos, que viven unidos, estando moral pero no materialmente aislados del resto del mundo y presentan una unidad determinada de tipo mental, llegan a mantener un vivo sentimiento de tribu y de familia. Pero para comprender esto se necesita bien poco cuando se trata de explicar por qué una identidad del tipo moral, un sentimiento nacional intenso, existen en aglomeraciones humanas de decenas y a veces, como el caso de Rusia y de China, de centenas de millones los individuos casi siempre viven muy distanciados de sus congéneres, donde la gran mayoría está desvinculada de cualquier encuentro personal y donde, cada grupo en particular, confronta condiciones de vida materialmente muy diferentes.

Se dice que el estudio de entidades políticas minúsculas es útil porque muestran en embrión todos los órganos sociales que gradualmente se desarrollarán en sociedades más grandes y progresistas, y se cree que es más fácil estudiar sus mecanismos por cuanto son

más rudimentarios, que sus formas más complejas. Pero la comparación, hoy tan frecuente, de las organizaciones de la sociedad humana con las de los individuos del reino animal, nunca nos ha parecido menos adecuada y oportuna para este caso. Se puede fácilmente ir contra de la tesis en favor de la cual fue invocada; no creemos que ningún zoólogo trataría de resolver problemas de anatomía y fisiología en vertebrados de sangre caliente, estudiando los animales inferiores; y no es cierto que por la observación de las amibas y pólipos se descubriera la circulación de la sangre y tampoco es cierto que determinara las funciones del corazón, del cerebro y los pulmones en el hombre y de otros animales superiores.

Los argumentos arriba señalados prueban la bondad del método histórico, a que hemos hecho referencia. Estos argumentos se basan en la buena aplicación del método para demostrar, con ejemplos prácticos, que utilizando todos los materiales históricos que la ciencia de este siglo\* ha puesto a nuestra disposición, se pueden dar resultados verdaderamente científicos.

\* El siglo XIX. (Nota del E.)

## LA FORMACION DEL GOBIERNO CONGRESIONAL\*

Woodrow Wilson

### Introducción

El objeto de esta obra no es ofrecer de una manera completa la crítica del Gobierno de los Estados Unidos; es, simplemente, poner de relieve los rasgos característicos de la práctica del sistema federal. Tomando al Congreso como poder central y predominante del sistema, el objeto de este libro es ilustrar todo lo que al Congreso atañe. Todo el mundo ha visto, e innumerables críticos han dicho, que la forma de nuestro Gobierno es particular, que posee un carácter enteramente propio; pero es bien cierto que muy pocos han visto con exactitud en qué difiere más esencialmente esa forma de los demás gobiernos del mundo. Han existido y aún existen otros sistemas federales semejantes por completo; difícilmente se hallaría un principio legislativo o administrativo de nuestra Constitución que fuese nuevo, ni aun en el día en que fue elaborada. Nuestro mecanismo legislativo y administrativo es el que hace de nuestro Gobierno una cosa esencialmente diferente de todos los demás grandes sistemas de Gobierno. El contraste más marcado de la política moderna es el que existe, no entre el Gobierno presidencial y el Gobierno monárquico, sino entre el Gobierno

congresional y el Gobierno parlamentario. El Gobierno congresional es el gobierno por Comités; el Gobierno parlamentario *es el gobierno por un gabinete de Ministros responsables*. Son éstos los dos tipos principales que hoy se ofrecen al estudio de los publicistas; el *primer tipo*, es la administración por agentes ejecutivos, medio independientes, que obedecen las órdenes de una legislatura ante la cual no son responsables; el *segundo* es la administración por agentes ejecutivos que son los dos *leaders* reconocidos y los servidores responsables de una legislatura virtualmente soberana en todo. Por esto, mi principal deseo en este libro ha sido mostrar lo más claramente posible el contraste que hay entre estos *dos tipos de Gobierno* y poner en plena luz las condiciones actuales de la administración federal. En resumen, lo que presento al público no son unos comentarios, es una exposición de los principales hechos que pueden ser fuente de reflexiones prácticas.

### Constitución y gobierno

Parece como si una fortuna caprichosa hubiera presidido la historia de la Constitución de los Estados Unidos, puesto que esa gran carta federal ha sido alternativamente violada por sus amigos y defendida por sus enemigos. Desde luego, se obtuvo laboriosamente su estable-

\* Reproducimos aquí la introducción íntegra de la obra *Congressional government*, de Woodrow Wilson, publicado originalmente en 1885.

cimiento; con dificultad triunfó sobre las vigorosas fuerzas de oposición que se hallaban aliadas contra ella. Mientras estaba discutiéndose su adopción, las voces de la crítica fueron numerosas y llenas de autoridad; las voces de la oposición, resonantes y de una extensión amenazadora; y, finalmente, los federalistas no vencieron sino a fuerza de penosas luchas contra enemigos formidables, a la vez, en número y habilidad. Pero la victoria fue completa. Una vez establecido, el nuevo gobierno no tuvo que temer más que el celo de sus amigos.

En realidad, después de organizarse, sólo muy poco se oyó hablar del partido de la oposición; desapareció tan totalmente de la política, que se siente uno inclinado a pensar, transportándose a la historia de los partidos de aquella época, que debe haber sido no sólo conquistado, sino convertido. Hubo un consentimiento casi universal al nuevo orden de cosas. No todo el mundo se declaró federalista, pero todo el mundo se conformó con la práctica federalista. Hubo, naturalmente, celos y rencillas en el nuevo Congreso de la Unión; no hubo plan de partido; y las divergencias que indudablemente prepararon e hicieron estallar tormentas en el primer gabinete de Washington, tuvieron un carácter personal, más que político. Si Hamilton y Jefferson se separaban uno de otro no era tanto por haber sido el uno amigo ardiente y el otro tibio partidario de la Constitución; era más bien por ser tan diferentes de carácter y de inclinaciones, que hubieran llegado a dividirse y a ponerse en guerra en todas partes en donde en cualquier forma se hubieran hallado en contacto. Había heredado el uno caliente sangre y audaz sagacidad, mientras en el otro, una filosofía negativa corría, naturalmente, a través de sus frías venas. No habían nacido para ser compañeros.

Hubo menos antagonismo en el Congreso, sin embargo, que en el gabinete; y en ninguna de las controversias que se suscitaron, aparecieron disposiciones serias para criticar la Constitución misma. Nadie profirió la amenaza de una protesta, si bien no tardó en manifestarse un sentimiento tendiente a limitar la obediencia a la letra sola de los nuevos mandamientos y condenar toda tentativa dirigida a ejecutar lo que no estaba claramente en un enunciado en las tablas de la ley. Quedó reconocido que no era tiempo ya de hablar contra la Constitución; pero todos los hombres no podían ser del mismo sentir y los partidos políticos empezaron a formarse en el seno de las escuelas antagónicas, cuyo objeto era la interpretación de la Constitución. Entonces se alzaron inmediatamente dos sectas rivales de fariseos políticos, profesando cada cual una ortodoxia más perfecta y afectando mayor *inocencia ceremonial* que la otra. Los mismos hombres que habían combatido con vigor y fuerza la adopción de la Constitución, se convirtieron, con la nueva división de los partidos, en sus campeones, presentándose como los partidarios de una interpretación estricta, rígida y literal.

En ello eran asaz consecuentes, porque era enteramente natural que su temor momentáneo de un gobierno central poderoso, se cambiase en terror de una expansión más amplia todavía de los poderes de aquel gobierno, por una interpretación excesivamente liberal de su carta; mas lo que yo quiero hacer resaltar no son los motivos para la política de la conducta de los partidos, sino el hecho de que la oposición a la Constitución, como tal Constitución, cesó casi inmediatamente después de haberse ésta adoptado; y no sólo cesó, sino que cedió el puesto a un culto no razonado y casi ciego

por sus principios, por aquel sistema dedicado de dualismo en la soberanía y por aquel plan complicado de administración dualista que estableciera. La administración por aquel cuerpo de leyes tan discutido en otro tiempo, se hizo muy vaga y la crítica se paró. Desde los comienzos, y todavía hasta la época que precede inmediatamente a la guerra, el plan general de la Constitución no recibió ningún ataque, la nulificación misma llevó siempre su verdadera cubierta, que era la soberanía de los Estados independientes; a menudo se disfrazó bajo la forma de derecho constitucional; y las más violentas políticas cuidaron de mostrarse llenas de deferencias, cuando menos en la forma, para la venerable ley fundamental. El derecho divino de los reyes no recordó nunca una carrera más brillante que aquella no disputada prerrogativa de la Constitución de recibir el homenaje de todos. La convicción de que nuestras instituciones eran las mejores del mundo, más aún el modelo con que los Estados civilizados habían de conformarse, antes o después, no pudo quebrantarse por las risas de los críticos extranjeros, ni sernos arrancados por los más rudos sacudimientos del sistema.

Ahora, naturalmente, no hay en todo esto nada que sea inexplicable, ni notable siquiera; cada cual puede ver sus razones y sus ventajas sin ir a buscarlas muy lejos; pero el punto interesante de notar es que nosotros, los de la presente generación, estamos en el primer período de la crítica libre, en voz alta, sin presión. Somos los primeros norteamericanos que oímos a nuestros propios conciudadanos preguntarse si la Constitución es todavía apropiada para los fines a que debiera servir; los primeros que concebimos dudas serias sobre la superioridad de nuestras instituciones, com-

paradas con los sistemas de Europa; los primeros que pensamos en modelar de nuevo la máquina administrativa del Gobierno federal, y en imponer nuevas formas de responsabilidad al Congreso.

La explicación evidente de este cambio de actitud respecto a la Constitución es que el rudo choque de la guerra y los subsiguientes desarrollos de la política nos han enseñado que ha habido una gran alteración en las condiciones del Gobierno; que los frenos y los contrapesos que en otro tiempo existían no son ya efectivos; y que, en realidad, vivimos bajo una Constitución esencialmente diferente de lo que hemos venerado por tanto tiempo como nuestra propiedad particular e incomparable. En suma, ese Gobierno modelo no se conforma ya a su tipo de origen. Mientras lo poníamos al arbitrio de la crítica, se ha deslizado de nuestras manos. La noble carta fundamental que se nos dio por la Convención de 1787, es todavía nuestra Constitución; pero es hoy nuestra forma de gobierno, más bien de nombre que de hecho; la forma de la Constitución consiste en balanzas ideales, delicadamente puestas en equilibrio, mientras que la forma actual de nuestro Gobierno presente es simplemente un sistema de supremacía del Congreso. La legislación nacional saca su fuerza, hoy como al principio, de la autoridad de la Constitución; pero fácil sería contar por veintenas los actos del Congreso que no se pueden, en forma alguna, conciliar con la teoría evidente de aquel gran instrumento. Continuamos pensando, es cierto, según las fórmulas constitucionales largo tiempo aceptadas y es todavía políticamente heterodoxo apartarse en las discusiones graves, de la fraseología del tiempo viejo; pero está claro, para los que las examinan, que la mayor parte de las

opiniones comúnmente recibidas, acerca de los contrapesos de la Constitución federal y de la organización administrativa, se hallan varios años retrasadas de las actuales prácticas del gobierno en Washington, y que estamos más lejos de lo que la mayor parte de nosotros se figura, de la época y la política de los autores de la Constitución. Es una observación vulgar de los historiadores que, en el desarrollo de las constituciones, los nombres persisten mucho más tiempo que las funciones a que eran originariamente aplicados; que las instituciones sufren constantemente alteraciones esenciales en su carácter, mientras conservan los nombres que les fueron dados en su primera estado; y la historia de nuestra propia Constitución no es más que una ilustración nueva de ese principio universal de cambio en las instituciones. Ha habido un desarrollo constante de la práctica legislativa y administrativa, y un constante aumento de precedentes en la gestión de los negocios federales, que han ensanchado la esfera y alterado las funciones del Gobierno, sin afectar sensiblemente el vocabulario de nuestro lenguaje constitucional.

Nuestro sistema es, casi tanto como el de los ingleses, un sistema vivo y fecundo. No hunde, a decir verdad, tan profundamente sus raíces en el suelo oculto de la ley no escrita; al menos su eje es la Constitución; pero la Constitución no es hoy como la Carta Magna y el *Bill of Rights*, más que el centro de un sistema de gobierno mucho más considerable que el tronco de que han brotado sus ramas; es un sistema cuyas formas, en su mayor parte, no tienen más que embriones muy indecisos y rudimentarios en la substancia simple de la Constitución y que ejerce muchas funciones enteramente extrañas, en apariencia, a las propiedades primitivas de la ley fundamental.

La Constitución misma no es un sistema completo; no hace más que recorrer los primeros pasos en la vía de la organización. Hace un poco más que sentar principios. Provee todo lo brevemente posible al establecimiento de un gobierno que tiene, a título de ramas distintas, poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Invierte del poder Ejecutivo a un primer magistrado único, cuya elección y elevación regula cuidadosamente, y cuyos privilegios y prerrogativas define con suscita claridad; otorga, enumerándolas expresamente, facultades de legislación a un Congreso representativo; bosqueja la organización de las dos Cámaras de ese cuerpo y provee, en forma definida, la elección de sus miembros, cuyo número regula al mismo tiempo que fija las condiciones de su elección; establece un Tribunal Supremo con amplias facultades de interpretación constitucional, prescribiendo de qué manera serán nombrados sus jueces y en qué condiciones llenará sus funciones oficiales. Y con esto acaba la obra de organización de la Constitución, y el hecho de que no intenta nada más es su fuerza principal. Para ella, ir más allá de las disposiciones elementales sería perder algo de su elasticidad y de su facilidad en hacerse adoptar. El crecimiento de la nación y el desarrollo que resulta del sistema gubernamental harían pedazos una Constitución que no pudiera adaptarse a las nuevas condiciones de una sociedad en progreso. Si no pudiera extenderse según las necesidades de una u otra época, habría de ser rechazada y echada a un lado como un anticuado expediente: y no se puede, en consecuencia, discutir que nuestra Constitución se ha revelado duradera, a causa de su sencillez. Es una piedra angular, no una construcción completa; o más bien, volviendo a la anterior figura, es una raíz, no es una completa viña.

El hecho principal de nuestra historia nacional es, pues, que de su tronco vigoroso ha brotado un vasto sistema constitucional, un sistema que se ramifica y se despliega en *statutes* y decisiones judiciales, tanto como en precedentes no escritos; y uno de los hechos más chocantes, a mi parecer, de nuestra historia política, es que ese sistema no haya sido sometido nunca a una crítica completa y competente de parte de ninguno de nuestros escritores constitucionales, aun los más sutiles. Ellos lo miran por detrás, digámoslo así. Sus pensamientos son dominados, según parece, por aquellas páginas incomparables de *El Federalista* que, aunque no hayan sido escritas más que para influir sobre los votantes de 1788, forman aún, con una extraña persistencia de poder, el cuadro de la crítica constitucional que se ha desarrollado después.

La Constitución en acción es manifiestamente algo muy diverso de la Constitución de los libros. "Un observador que considera la realidad viviente, se asombrará del contraste que presenta con la descripción que de ella lea. Verá en la vida muchas cosas que no están en los libros y buscará, en vano, en la práctica brutal, muchas elegancias de la teoría literaria."\* Es, pues, una tarea difícil para quien hoy quiere hacer un estudio práctico y crítico de nuestro gobierno nacional, escapar a las teorías y fijarse en los hechos, sin dejarse desconcertar por el desconocimiento de lo que aquel gobierno se proponía ser, ni correrse a conjeturar sobre lo que algún día puede llegar a ser; debe esforzarse en prescribir sus fases actuales y fotografiar el delicado organis-

mo en todas sus partes características, exactamente tal como es hoy; esta obra es tanto más ardua y de un resultado tanto más incierto, cuanto es preciso emprenderla sin ser guiado por ningún escritor de reconocida autoridad.

La primera cosa que hay que preguntarse, en el examen de todo sistema de gobierno es, naturalmente, cuáles son, en primer término, los depositarios reales y el mecanismo esencial del poder. Hay siempre un centro del Poder: ¿Dónde está colocado ese centro? ¿En qué manos se halla depositada la autoridad suprema, la que se basta a sí misma, y por qué intermediarios habla y obra esa autoridad? Las respuestas que se obtienen a esas preguntas y otras análogas, consultando los manuales llenos de autoridad que explican la Constitución, no son satisfactorias, sobre todo porque están contradichas por hechos evidentes. Se dice que no hay fuerza única ni central en nuestro sistema federal; no hay en ese sistema; no hay más que una balanza de poderes y un ajuste delicado de fuerzas que actúan unas sobre otras, como todos los libros lo declaran. ¿Qué hay de esto, sin embargo, en la conducta práctica del gobierno federal? En ella, sin contradicción, la fuerza que domina y fiscaliza, la fuente de toda potencia motriz y de todo poder regulador, es el Congreso. Se ha pasado por encima de todas las reglas delicadas de restricción constitucional y hasta por encima de muchos amplios principios de limitación constitucional; se ha establecido un sistema perfectamente organizado de fiscalización por el Congreso, que da un violento mentís a ciertas teorías de equilibrio y a algunas construcciones de distribución de los poderes, pero que concuerda perfectamente con los hechos, y no hace violencia a ninguno

\* Estas palabras son del Sr. Bagehot, acerca del sistema constitucional inglés.

de los principios del *government*, contenidos en la Constitución.

Sin embargo, este hecho aunque es evidente, no está en la superficie. No se impone a la observación del mundo. Circula en las corrientes inferiores del gobierno y no toma forma más que en los canales inferiores de la legislación y de la administración, que no están expuestos a la vista de todos. Allí donde se le puede discernir más pronto, es cuando se compara la *teoría literaria* de la Constitución, ya con el mecanismo actual de la legislación, particularmente en los puntos en que ese mecanismo regula las relaciones del Congreso con los departamentos ejecutivos, ya con la actitud de las Cámaras frente al Tribunal Supremo en aquellas ocasiones, felizmente poco numerosas, en que lo legislativo y lo judicial se han encontrado frente a frente en formal antagonismo. La *teoría literaria* es bien clara; las descripciones sobre el papel de la Constitución son familiares a todo norteamericano. Lo que hay más pronunciado en esas pinturas son los frenos y las balanzas teóricas del sistema federal, que pueden verse escritos hasta en las obras más recientes, en términos idénticos en substancia, a los que empleaba en 1814 John Adams en su carta a John Taylor. "¿Hay en la historia —escribe Mr. Adams— una Constitución más complicada de balanzas que la nuestra? En primer lugar, diez y ocho Estados y algunos territorios contrapesan al gobierno nacional; en segundo lugar, la Cámara de representantes contrapesa al Senado, y el Senado contrapesa a la Cámara. En tercer lugar, la autoridad ejecutiva contrapesa, en cierta medida, a la autoridad legislativa. En cuarto lugar, el poder judicial contrapesa a la Cámara, al Senado, al poder ejecutivo y a los gobiernos de Estados. En quinto lugar, el

Senado contrapesa al Presidente en todos los nombramientos para funciones públicas y en todos los Tratados. . . En sexto lugar, el pueblo tiene en sus manos la balanza contra sus propios representantes, por elecciones bienales. . . En séptimo lugar, las legislaturas de los diferentes Estados contrapesan al Senado por elecciones sexenales. En octavo lugar, los electores secundarios contrapesan al pueblo en la elección del Presidente. Hay en ello una complicación sutil de balanzas que, en cuanto yo recuerde, es una invención nuestra, propia, y nos es particular."

Todas estas balanzas se reconocen como esenciales en la teoría de la Constitución; pero ninguna es tan esencial como la que existe entre el gobierno nacional y los gobiernos de Estados, y es la cualidad fundamental del sistema; ella indica su característica principal, que es una característica federal. El objeto de esa balanza de treinta y ocho Estados y *algunos territorios* contra los poderes del gobierno federal, como también de varias de las balanzas enumeradas, no es, debe observarse, prevenir la invasión por las autoridades nacionales de esas provincias, de la legislación expresa e implícitamente reservada a los Estados, tal como la reglamentación de las instituciones municipales, el castigo de los crímenes ordinarios, el derecho de aprobar las leyes relativas a las sucesiones y a los contratos, la organización y el mantenimiento del sistema general de educación y la fiscalización de otras materias semejantes, de economía social y de administración diaria; su objeto es moderar y dirigir la política nacional sobre las cuestiones nacionales; hacer salir al Congreso del sendero de las incursiones peligrosas en los terrenos intermediarios o dudosos de la competencia; mantener bien clara, cuando está a

punto de obscurecerse, la línea de demarcación trazada entre los privilegios nacionales y los de los Estados; restablecer el equilibrio de la competencia cada vez que uno de los platillos, federal o de los Estados, amenace alzarse. Nunca hubo gran verosimilitud de que el gobierno nacional se ocupase en arrebatar a los Estados sus prerrogativas bien definidas; pero siempre hubo fuertes probabilidades de que ganase, acá y allá, algo en las fronteras, cuando el territorio, semejante al suyo propio, le invitaba a apropiárselo; y fue para defender mutuamente esa zona fronteriza, para lo que se dio a los dos gobiernos el derecho de darse el alto uno al otro. El fin era guardarse, no de la revolución, sino del ejercicio ilimitado de poderes discutibles.

En qué medida se contaba con el poder restrictivo de los Estados en tiempo de la Convención y de la opción de la Constitución, es lo que se halla ilustrado en sorprendente forma en varios de los más célebres artículos de *El Federalista*; y no hay medio mejor de darse cuenta de la diferencia que existe entre la Constitución actual y la Constitucional ideal, que colocarse en el mismo punto de vista que los hombres públicos de 1787-89. Se hallan disgustados de la confederación impotente y digna de lástima, que sólo tenía fuerzas para orar y deliberar; les faltaba el tiempo de salir de las egoístas discusiones "de Estados separados en discordia y en guerras", y todas sus esperanzas consistían en el establecimiento de una unión sólida y duradera tal que pudiera asegurar aquel concierto y facilitar aquella acción común que sólo podría procurar la seguridad y la amistad. Sin embargo, no estaban seguros, en modo alguno, de poder realizar sus esperanzas; no sabían cómo podrían llevar a cabo la reunión de los Estados en una con-

federación más perfecta. Las últimas colonias no habían sido organizadas, hasta una época reciente, en Estados autónomos; se mantenían aparte con un poco de tiesura; eran un grupo de soberanías llenas de suficiencia, celosas de mantener sus prerrogativas adquiridas a precio de sangre, prontas, en fin, a desconfiar de todo poder que se estableciera sobre ellas o se arrogara la intervención de sus voluntades indóciles. No había que contar con que los hombres resueltos, confiados en sí mismos, de una habilidad superior, que habían conquistado la independencia para sus colonias nativas, pasando al través de las llamas de la batalla y al través de los fuegos igualmente violentos de la pérdida y de la ruina financiera, transportaran con gusto su afecto y su obediencia desde los Estados nuevamente creados, que eran sus patrias, al gobierno federal, que no debía ser más que una creación puramente artificial, y que no podía ser para ninguno igual que el gobierno de su patria.

En el estado aparente de las cosas, parecía inútil recelar de una disminución demasiado grande de los derechos de los Estados; había fuertes razones, en cambio, para temer que la unión, sobre cuya formación pudiera llegarse a un acuerdo, carecería de vitalidad, y al mismo tiempo sería incapaz de conservar su dominio contra las celosas de las Repúblicas soberanas, sus miembros. Hamilton no hacía más que expresar la opinión común de todos los pensadores de aquel tiempo cuando decía: "Será siempre más fácil a los gobiernos de los Estados usurpar atribuciones de las autoridades nacionales, que al gobierno nacional usurpar las de las autoridades de los Estados." Y parecía dar a esta opinión un apoyo sólido cuando añadía que "la demostración de esa proposición reposa sobre la mayor influencia

que los gobiernos de los Estados, si administran sus negocios con rectitud y prudencia, poseerán generalmente sobre el pueblo; esta circunstancia nos enseña al mismo tiempo que existe en todas las constituciones federales una causa de debilidad que les es inherente y propia; y que no cabe tomarse demasiado trabajo en organizarlas, de suerte que se les dé toda la fuerza compatible con los principios de libertad". (El Federalista, p. 17.)

Leídas a la luz del día en que vivimos, tales apreciaciones constituyen el más notable de todos los comentarios sobre nuestra historia constitucional. Manifiestamente, los poderes reservados a los Estados estaban destinados a servir de freno muy real y muy potente contra el gobierno federal; y no obstante, podemos ver hoy con bastante claridad que esa balanza de los Estados contra las autoridades nacionales se ha revelado, entre todos los frenos constitucionales, como el menos eficaz. La calidad del *pudding* se prueba comiéndolo; y no podemos descubrir hoy nada de aquel sabor pronunciado de soberanía de los Estados que los cocineros creían poner en él. Más bien tiene gusto a omnipotencia federal, que sólo pensaban que ponían en cantidades muy pequeñas y sabiamente pesadas. Por la fuerza misma de las cosas, como dice Cooley, era imposible que los poderes reservados a los Estados pudieran constituir un freno contra el aumento del poder federal en la medida en que al principio se esperaba. El gobierno federal fue hecho, necesariamente, juez final de su propia autoridad y ejecutor de su voluntad; el freno efectivo a la extensión gradual de su jurisdicción hay que buscarlo, por consecuencia, en la manera como los administradores de ese gobierno interpretan las concesiones de prerrogativas que les hace la Constitución y

en el sentimiento que tienen de sus deberes constitucionales.

Y como la verdadera línea de demarcación entre los poderes federal y de los estados ha sido objeto desde el principio de disputas y de serias divergencias de opiniones, debe ocurrir a menudo que el partido que esté en el poder se imagine, avanzando sobre un terreno disputado y ocupándolo, cumplir así simplemente un deber constitucional.

Durante los primeros años del nuevo gobierno nacional, la voluntad de los Estados fue, sin duda, muy fuerte; si los dos poderes, Federal y de los Estados, se hubieran encontrado entonces frente a frente, antes de que el Congreso y el Presidente hubieran tenido tiempo de sobreponerse a su inexperiencia y a su timidez primeras, y de descubrir los caminos más seguros de su autoridad y el medio más eficaz de ejercer su poder, es probable que las prerrogativas de los Estados hubieran triunfado. El gobierno central, hay que recordarlo, no prometía en su origen tener larga vida.

Había heredado algo del desprecio que se tenía al Congreso, tan débil, de la Confederación. Dos de los trece Estados se mantuvieron separados de la Unión, hasta que estuvieron seguros de su estabilidad y su buen éxito; muchos, entre los restantes, habían entrado en ella con su repugnancia, todos con un vivo sentimiento de sacrificio, y no puede decirse que hubiera una creencia muy extendida ni muy segura de que ella sobreviviera definitivamente.

De igual modo, los miembros del primer Congreso se reunieron muy tardíamente y sin

espíritu muy cordial ni muy confiado de cooperación; una vez reunidos, estuvieron, durante largos meses, cruelmente embarazados, no sabiendo cómo ni sobre qué asuntos ejercer sus nuevas funciones, aún no experimentadas.

El Presidente se vio denegar el primer puesto por el gobernador de Nueva York y hubo de sentirse él mismo inclinado a dudar de la importancia de su situación oficial, cuando advirtió que entre las principales cuestiones en que tenía que ocuparse las había que no concernían nada más que a puntos mezquinos de etiqueta y de ceremonial; por ejemplo, el punto de saber si bastaba un día por semana para recibir las visitas de cortesía, "y lo que se diría, si se mostrase en apacibles tés (*tea parties*)".

Mas aquella debilidad primera del nuevo gobierno no fue más que una fase transitoria de su historia; las autoridades federales no empeñaron lucha directa con los Estados antes de que hubieran tenido tiempo de reconocer sus recursos y de aprender a maniobrar con holgura.

Antes de que Washington dejara el sillón presidencial, el gobierno federal se había organizado a fondo; fue ganando prontamente en fuerza y en confianza, en la medida que se empleaba de año en año en el arreglo de los negocios extranjeros, en la defensa de las fronteras del oeste y en el mantenimiento de la paz interior. Durante veinticinco años no tuvo ocasión de pensar en esas cuestiones de política interior que más tarde debían incitarlo a extender su jurisdicción. El establecimiento del crédito público; el renacimiento del comercio y los estímulos a la Industria; la

dirección, primero, de una ardiente controversia y, finalmente, de una guerra desigual con Inglaterra; el cuidado de evitar, al principio un amor demasiado grande, más tarde un odio demasiado violento respecto a Francia. Tales son, con otros asuntos análogos, las cuestiones de gran peso y de grave importancia que dieron al gobierno federal harta tarea para dejarle tiempo de meditar en los puntos delicados de teoría constitucional, tocante a sus relaciones con los Estados.

No obstante, aun en aquellos tiempos activos de controversia internacional en la que la lúgubre luz de la revolución francesa eclipsaba todas las demás, en que los espíritus estaban llenos de aquellos fantasmas del 76, que tomaban las formas de agresiones británicas, sin que la diplomacia conociera encanto que pudiera disiparlos; aun en aquellos tiempos tan llenos de otras ocupaciones, había habido signos precursores de la lucha desigual que debía estallar entre las autoridades federales y de Estados. La compra de la Luisiana había dado una forma nueva y una significación marcada a la afirmación de la soberanía nacional. Las leyes sobre los extranjeros y sobre la sedición habían provocado las protestas brutales y solemnes del Kentucky y de la Virginia, y el embargo había exasperado a la Nueva Inglaterra, hasta tal punto que amenazaba con una secesión.

Y aquel hecho, de parte del gobierno nacional, de apoderarse abiertamente de prerrogativas discutibles, no era la indicación más significativa ni menos equívoca de un aumento cierto del poder federal. Hamilton, como secretario del tesoro, había tenido cuidado, desde el comienzo mismo, de dirigir la política nacional por vías que conducían inevita-

blemente a una extensión casi indefinida de la esfera de la legislación federal. Sintiendo que tenía necesidad de ser guiado en aquellas cuestiones de administración financiera que podían evidentemente su atención inmediata, el primer Congreso de la Unión se colocó prontamente, por su propio movimiento, bajo la dirección de Hamilton. “Es muy entretenido —dice M. Lodge— observar con qué diligencia el Congreso, que se había batido hábil y honradamente con las rentas públicas, con el comercio y con mil detalles, embarazado como estaba por la torpeza inherente a los cuerpos legislativos, se volvió hacia el nuevo secretario para pedirle su ayuda.” Su opinión fue solicitada y seguida en todo, y su habilidad como jefe de partido allanó muchos senderos difíciles del nuevo gobierno. Pero tan pronto como las facultades de aquel gobierno se empezaron a ejercer bajo su dirección, empezaron también a desarrollarse. En su famoso informe sobre las manufacturas se sentaron las bases de aquel sistema de tarifas protectoras, que estaba destinado a suspender todas las industrias del país de las faldas del poder federal y a hacer todo comercio y toda industria del territorio sensibles a todos los vientos de partido que pudieran soplar en Washington; en su informe, igualmente célebre, a favor del establecimiento de un banco nacional, fue utilizada por primera vez aquella poderosa doctrina de los *poderes tácitos* de la Constitución, que después ha sido siempre el principio dinámico capital de nuestra historia constitucional. “Esta gran doctrina, que presta cuerpo al principio de la interpretación liberal, fue, según Mr. Lodge, el arma más formidable del arsenal de la Constitución; y cuando Hamilton la empleaba, él sabía, y sus adversarios sentían, que había en ella algo que podía conferir al gobierno federal facultades casi ilimi-

tadas.” Sirvió, en primer lugar, para hacer aceptar la Carta del Banco de los Estados Unidos, institución que era el pilar central de la maravillosa administración de hacienda de Hamilton, y en cuyo alrededor, más tarde como entonces, brillaron en tan gran número los relámpagos de la lucha de los partidos. Pero el Banco de los Estados Unidos, aunque importante, no fue la más grande de las creaciones de aquella vigorosa y seductora doctrina.

Provista, por fin, de la sanción del Tribunal Supremo, conteniendo, en su carácter evidente de doctrina de prerrogativa legislativa, un principio muy vigoroso de aumento constitucional, pronto hizo del Congreso el poder dominante, ¡qué digo!, el poder irresistible del sistema federal, y relegó algunas de las balanzas principales del Congreso a un papel insignificante en la teoría literaria de nuestras instituciones. Tuvo varios efectos sobre la situación de los Estados en el sistema federal. En primer lugar, puso a las constituciones de los Estados en una situación muy desfavorable, puesto que no había en ellas principio semejante de acrecimiento. Su soberanía estacionaria no podía, de ninguna manera, seguir el progreso rápido de la influencia federal en las nuevas esferas que así le eran abiertas. La doctrina de las facultades tácitas era, evidentemente, a la vez, fácil e irresistible. Contenía el derecho del poder legislativo nacional de apreciar él mismo la extensión de sus atribuciones políticas; podía, pues, eludir todos los obstáculos de la intervención judicial; porque el Tribunal Supremo, desde muy temprano, se declaró sin autoridad para discutir el privilegio de la legislatura de determinar la naturaleza y la extensión de sus propias facultades en la elección de los medios desti-

nados a dar efecto a sus prerrogativas constitucionales; está desde hace largo tiempo establecido, como regla reconocida de acción judicial, que los jueces eran muy lentos en oponer su opinión a la voluntad legislativa, en los casos en que no esté demostrado claramente que ha habido verdadera violación de un privilegio constitucional indiscutible o de una disposición Constitucional expresa.

Las autoridades federales son, por otro lado, en la mayor parte de los casos, los únicos jueces, y en todo caso los jueces en última instancia de las intrusiones cometidas en las facultades de los Estados, tanto como en las facultades federales. Los Estados se hallan absolutamente privados hasta ahora de toda defensa efectiva de sus prerrogativas evidentes; porque no son ellos, sino los poderes nacionales, los que tienen la misión de determinar, con una autoridad decisiva e indiscutida, cuáles, son las facultades del Estado que, en el caso de cuestión o de conflicto, serán reconocidas. En resumen, uno de los privilegios que los Estados han abandonado en manos del gobierno federal, es el privilegio que comprende a todos los demás, el de determinar lo que ellos mismos pueden hacer. Los tribunales federales pueden anular la acción de los Estados, pero los tribunales de Estados no pueden detener el acrecentamiento de poder del Congreso.

Pero no es más que el aspecto doctrinal de la cuestión; es simplemente su exposición con un *sí* y un *pero*. El resultado práctico iluminó más vivamente aún la situación descompuesta y lánguida de los Estados en el sistema constitucional. Un resultado muy práctico ha sido llevar el poder del gobierno federal a la puerta misma de cada ciudadano, como su señor inmediato, tanto exactamente como su

mismo gobierno de Estado. Naturalmente, toda nueva provincia en que el Congreso ha entrado en virtud del principio de las facultades tácitas, ha necesitado para su administración, un aumento más o menos considerable del servicio civil nacional; este último, hoy, por medio de sus cien mil funcionarios, lleva a todas las comunidades del país el sentimiento de que el poder federal es el poder de los poderes; establece la autoridad federal, por decirlo así, en los hábitos mismos de la sociedad. No es un gobierno extraño, sino un gobierno familiar y doméstico, aquel cuyo funcionario es nuestro vecino de puerta, con cuyos representantes tenéis que habéroslos diariamente en el correo y en la aduana, cuyos tribunales funcionan en vuestro propio Estado, que envía a sus oficiales de policía a vuestra propia ciudad para detener en ella a vos conciudadano, o para llamaros a vos mismo por writ al banco de los testigos. ¿Y quién puede liberarse de respetar a funcionarios que sabe están apoyados por la autoridad y por el poder de toda la nación, en el cumplimiento de los deberes en que se les ve empeñados diariamente? ¿Quién no siente que el *marshall* (oficial de policía del Gobierno Federal) representa un poder más grande que el *sheriff* (oficial de policía de los Estados), y que es más peligroso molestar a un correo de la mala que derribar a un agente de policía? Un contacto personal de ciudadano con el gobierno federal —contacto por el cual se siente ciudadano de un Estado más grande que el que interviene en sus asuntos cotidianos y autoriza el testamento de su padre— hace más que contrapesar su sentimiento de lealtad y de dependencia para con las autoridades locales; crea un lazo sensible de homenaje al poder que se presenta indiscutiblemente como el más considerable de los dos y más plenamen-

te soberano. En la mayor parte de las materias, este lazo de homenaje no lo encadena tínicamente, ni dolorosamente lo irrita; pero, en algunas materias, lo cohibe en forma mucho más penosa.

Cuando los directores federales de correos son apreciados y los jueces obedecidos sin vacilar; cuando muy pocas gentes sienten el peso de los derechos de aduanas, y pocas quizá se quejan de las patentes de licencias sobre el whisky y el tabaco, todo el mundo ve, en cambio, con malos ojos a los interventores federales en las elecciones. Este país es, por excelencia, un país de elecciones frecuentes, y pocos Estados se cuidan de aumentar su número separando las elecciones de los funcionarios de Estados de las elecciones de los funcionarios federales. Resulta de ello que el interventor federal, que inspecciona el escrutinio para los representantes en el Congreso, inspecciona también, en la práctica, la elección de los funcionarios de los Estados; porque los funcionarios de los Estados y los miembros del Congreso son elegidos, generalmente, en el mismo tiempo y lugar por escrutinios que llevan en común una *lista de partido completa (party ticket)*; todo examen de esas papeletas después de haber sido depositadas, toda facultad perentoria de oponerse a los que intentan depositarlas, equivalen a una intervención en las elecciones de los Estados, no menos que en las elecciones federales. El poder del Congreso de reglamentar la elección de los representantes federales es opresivo cuando se hace entrar así en él la vigilancia de las elecciones de Estados que no están, ni aún en virtud de los poderes tácitos, dentro de la esfera de la prerrogativa federal. El interventor representa el lado más molesto de la supremacía federal, pertenece al ramo menos querido del servicio

civil; pero su existencia es muy expresiva en cuanto al equilibrio actual de los poderes, y sus privilegios, más bien odiosos, deben, en el sistema actual de elecciones combinadas, tener por resultado debilitar el respeto de sí mismos en los funcionarios de Estados encargados de las elecciones, produciéndoles claramente el sentimiento profundo de su subordinación a los poderes que residen en Washington.

Un aspecto muy diferente y mucho más importante de la preeminencia federal, aparece en la historia de la política de las mejoras interiores. No tengo necesidad de explicar aquí esta política. Ella ha sido discutida con bastante frecuencia y comprendida desde hace bastante tiempo para que no tenga necesidad de explicación. Su práctica es sencilla, su persistencia indiscutible. Pero su acción sobre la situación y la política de los Estados no es siempre advertida claramente ni implicada a menudo con precisión. Los principales resultados, naturalmente, han sido esa expansión de las funciones nacionales por empleados también nacionales, en la policía de los ríos y canales interiores y en la mejora de los puertos, y el establecimiento de ese precedente muy discutible, que consiste en gastar en localidades favorecidas el dinero producido por impuestos que pesan igualmente sobre los ciudadanos de todas las fracciones del país.

Pero la influencia de esa política no está limitada a estos resultados principales. Apenas son menos significativos o menos reales, por ejemplo, sus efectos morales: ella hace a las administraciones de los Estados menos confiadas en sí mismas y menos activas, menos prudentes y económicas; ella las acostumbra a aceptar de la caja federal subsidios para me-

jas interiores, a contar con las rentas nacionales más que con su iniciativa o su energía propias para procurarse los medios de desarrollar esos recursos, cuyo valor y utilización debieran ser del dominio particular de la administración de Estado. Es, así, lo supongo, poco dudoso que gracias a la influencia moral de esa política se ve hoy a los Estados volverse hacia el gobierno federal para pedir su ayuda en materias tales como la educación. Aguardando ser ayudados, no quieren ayudarse ellos mismos. Es cierto que hay más de un Estado que, aunque asaz y grandemente rico para hacer los gastos de un sistema de educación muy eficaz, descuida hacerlo y se contenta con expedientes imperfectos y temporales porque hay, cada año, excedentes considerables en el tesoro nacional que el rumor o promesas no autorizadas le dicen que pueden ser distribuidos a los Estados como subvenciones a la educación. Si el gobierno federal tuviera mayor cuidado en mantenerse apartado de todo plan de mejora estrictamente local, esa política culpable y desmoralizadora de los Estados podría difícilmente sobrevivir. Los Estados perderían el deseo porque perderían la esperanza de hacerse asalariados del gobierno de la Unión; se ejercitarían con diligencia en los deberes que les son propios, con una gran ventaja, a la vez, de ellos mismos y del sistema federal. No es esto decir que la política de mejoras interiores deba ser evitada, siendo inconstitucional o imprudente, sino sólo que ha sido llevada demasiado lejos; y que, llevada demasiado lejos o no, debe, en todo caso, haber sido —se ve ahora que lo es— de un gran peso en el platillo federal de la balanza.

Aún otras facultades del gobierno federal se han desarrollado tanto más allá de sus pri-

meras proporciones, que han inferido un ataque muy serio a la simetría de la teoría literaria de nuestro sistema federal; se han fortalecido a la sombra de las atribuciones que el Congreso ejerce sobre el comercio y el mantenimiento del servicio postal. Así, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha declarado que las facultades reconocidas al Congreso por la Constitución, de regular el comercio y de establecer oficinas de correos y de rutas postales, “siguen los progresos del país y se adaptan a los nuevos desarrollos que resultan de los tiempos o de las circunstancias. Se extienden desde el correo a caballo a la diligencia, del barco de vela al *steamer*; de la diligencia y del *steamer* al ferrocarril, y del ferrocarril al telégrafo, a medida que estas nuevas vías han sido puestas necesariamente en uso para responder a las demandas de la población y de la riqueza crecientes. Tienen por objeto dirigir la tarea a que se refieren en todo tiempo y en cualquier circunstancia. Como han sido confiadas al gobierno general para el bien de la nación, no es solamente el derecho, es también el deber del Congreso velar porque las comunicaciones entre los Estados y la transmisión de las noticias, no sean embarazadas o reprimidas inútilmente por la legislación de los Estados: Esta decisión expresiva tenía por objeto sostener el derecho de una compañía de telégrafos de un Estado, creada por una carta, establecer su línea a lo largo de todas las rutas postales de los demás Estados sin el consentimiento de éstos, y hasta contra su voluntad; pero es manifiesto que todas las compañías constituidas podrían, bajo la sanción de ese amplio principio, reclamar semejantes privilegios, a despecho de la resistencia de los Estados; tales decisiones influyen mucho para dejar casi sin valor las facultades de incorporación de los Estados, en-

frente de las facultades de intervención del gobierno federal.

Marchando así al par con ese aumento de la actividad federal ha habido, desde el principio, un aumento constante y cierto del sentimiento nacional. Fue, naturalmente, el peso de la guerra el que finalmente y en forma decisiva rompió el equilibrio establecido entre los poderes federales y los poderes de Estados; es evidente que muchas de las manifestaciones más marcadas de la tendencia centralizadora, han aparecido desde la guerra. Pero la historia de la guerra no es más que un relato del triunfo del principio de la soberanía nacional. La guerra era inevitable, porque ese principio se agrandó rápidamente; y el fin de la guerra fue lo que fue, porque ese principio se había hecho predominante. Aceptada primero como de imperiosa necesidad, la unión de forma y de legislación se había convertido en una unión de sentimiento, y estaba destinada a ser un día una unión de instituciones. Ese sentimiento de unidad nacional y de comunidad de destino que Hamilton había tratado de desarrollar, pero que era todavía débil en aquella época de largas distancias y de comunicaciones difíciles, en que el pulso de la nación era tan lento como la diligencia y el correo, se había hecho, a la muerte de Webster, bastante fuerte para regir al continente. La guerra entre los Estados fue la lucha suprema y final entre aquellas fuerzas de disgregación que quedaban todavía en la sangre del cuerpo de la política, y aquellas otras fuerzas de salud, de unión y de fusión que habían dado a aquel cuerpo vigor y poder, a medida que el sistema pasaba de la juventud a la madurez, y que su constitución se afirmaba y maduraba al avanzar su edad.

La historia de aquella política decidida de *reconstrucción* que siguió de cerca al fin de la

guerra, y que fue a la vez su resultado lógico y su comentario significativo, contiene una viva pintura de la modificación del equilibrio en el sistema constitucional; es una especie de cuadros exagerado, casi una caricatura de las tendencias constitucionales y de la política federal anteriores. La ola de las usurpaciones federales alcanzó probablemente su nivel más elevado con la legislación que dio a los tribunales federados el poder de castigar a un juez de Estado —por haber rehusado, en el libre ejercicio de sus funciones, inscribir a los negros entre los jurados de su tribunal— y con aquellos *statutes* que atribuían a los tribunales federales competencia para las violaciones de las leyes de Estados, por funcionarios de Estados. Pero esa ola ha subido con frecuencia muy arriba, y aunque de tiempo ha sufrido depresiones, durante muchos años los diques de los privilegios constitucionales de los Estados se han visto casi sin resistencia contra ella; eso es tan cierto, que el juez Cooley puede afirmar, sin temor a ser contradicho, que “los frenos eficaces contra las intrusiones del poder federal sobre el de los Estados deben buscarse, no en el poder de resistencia de los Estados, sino en la elección de representantes, senadores y presidentes, que sostengan opiniones estrictamente constitucionales, y en un tribunal supremo federal competente para mantener a todos los departamentos y a todos los funcionarios en los límites exactos de su autoridad, en cuanto sus actos pueden llegar a ser de la competencia judicial”.

En verdad, es bien evidente que si el poder federal no es enteramente irresponsable, sólo el judicial federal es el contrapeso efectivo del sistema entero. Los jueces federales tienen en sus manos el destino de las facultades de los Estados, y su autoridad es la única que

puede tirar eficazmente de las riendas para moderar al Congreso. Así, pues, si sus facultades no son enérgicas, parece por desgracia que conviene a los que se atienen a la teoría literaria de nuestra Constitución. Es la palabra del Tribunal Supremo la que debe mantener o hacer caer toda legislación, por tanto tiempo como la ley sea respetada. Pero, según ya he indicado, hay cuando menos una vasta comarca jurisdiccional en que el Tribunal Supremo, a despecho de las invitaciones que se le han dirigido, y aunque tal vez tuviera el derecho de apropiársela, ha rehusado, no obstante, entrar; al negarse a penetrar en ella, ha renunciado a guardar uno de los principales, de los más fáciles y de los más visibles caminos que conducen a la supremacía federal. Se ha declarado sin autoridad para intervernir cerca del poder político discrecional, ya del Congreso, ya del Presidente, y ha rehusado hacer un esfuerzo cualquiera para obligar a esos departamentos coordinados a ejecutar ningún acto, hasta el más imperativamente mandado por la Constitución. "Es cierto que cuando el Presidente se excede de los límites de su autoridad o usurpa la que pertenece a uno de los otros departamentos, sus órdenes, mandatos o decretos no protegen a nadie, y sus agentes se hacen personalmente responsables de sus actos. El freno de los tribunales consiste, pues, en su capacidad para mantener al ejecutivo en la esfera de su autoridad, rehusando sancionar como ley todo lo que puede traspasar sus límites, y conteniendo a los agentes o a los instrumentos de su acción ilegal en una estricta responsabilidad" (Cooley).

Pero esta pena inflingida, no directamente al principal culpable, sino indirectamente a sus agentes, no puede imponerse sino después que el mal ha sido hecho. Los tribunales no pueden adelantarse al Presidente e impedir que

el daño se ejecute. No tienen ningún poder de iniciativa; deben esperar que la ley haya sido violada, y que pleitistas independientes hayan presentado una demanda; en nuestros días deben aguardar meses, con frecuencia años, antes de que en el reparto regular de un índice voluminoso se llega a esa demanda.

### **La supremacía del Congreso sobre el ejecutivo**

Aparte de ello, en tiempo ordinario no es del Ejecutivo del que hay que tener las usurpaciones más peligrosas.

La Legislatura es el espíritu agresivo. Es el poder motor del gobierno, y, a menos que el Judicial pueda tenerlo en jaque, los tribunales son relativamente de poca importancia, como contrapeso del sistema. Son las usurpaciones sutiles, furtivas, casi imperceptibles de la política, o de la acción política, las que constituyen los precedentes sobre las que generalmente se han elevado las nuevas prerrogativas, y, sin embargo, esas usurpaciones mismas son de lo que es más difícil ocuparse para los tribunales, y acerca de las cuales, en consecuencia, se han declarado los tribunales federales sin autoridad para hacer conocer una opinión. Ellos no tienen nada qué decir sobre las cuestiones de política.

El Congreso mismo debe juzgar qué medidas pueden ser empleadas legítimamente para extender o hacer efectiva su autoridad reconocida, cuáles son las leyes "necesarias y propias para dar efecto a las facultades que les son particulares y todas las demás confiadas por la Constitución al gobierno de los Estados

Unidos, o a cualquier departamento o funcionario de ese gobierno. Los tribunales, muy perspicaces y muy pronto en discernir las prerrogativas del poder político discrecional en los actos legislativos, son excesivamente lentos para emprender una distinción entre lo que es y lo que no es una violación del espíritu de la Constitución. Se necesita que el Congreso traspase en mucho caprichosamente los límites del sentido claro e indiscutible de la Constitución; se necesita que choque de frente directamente con todo derecho y todo precedente; se necesita que dé coces contra el aguijón de los principios y de las interpretaciones bien establecidas, antes de que el Tribunal Supremo le dirija una censura formal".

Luego, además, el mismo Tribunal Supremo, por rectos e irreprochables que sean sus miembros, ha tenido, por lo general, y continuará teniendo, sin duda alguna, un matiz político marcado, que es el de la época en que su mayor parte ha sido elegida. Los miembros del tribunal que presidió John Marschall eran, como todos saben, firme y abiertamente federalistas en sus tendencias; pero durante los diez años que siguieron a 1835, los jueces federalistas fueron rápidamente reemplazados por demócratas y las tendencias del tribunal cambiaron en consecuencia. En verdad puede decirse sinceramente que, considerando grande nuestra historia política, las interpretaciones constitucionales del Tribunal Supremo han cambiado lenta, pero seguramente, siguiendo las alternativas de los cambios de poder entre los partidos nacionales.

Los federalistas fueron sostenidos por un poder judicial federalista; el periodo de la supremacía de los demócratas fue testigo del triunfo de los principios demócratas en los

tribunales, y la preponderancia de los republicanos ha separado del más alto tribunal del país a todos los representantes, excepto uno, de las doctrinas demócratas. Sólo durante periodos relativamente cortos de transición, cuando la opinión pública saltaba de una creencia política a otra, ha sido cuando las decisiones del judicial federal han sido claramente opuestas a los principios del partido político gobernante.

Mas aparte de esto, y sobre todo los tribunales nacionales están, en su mayor parte, en poder del Congreso. El Tribunal Supremo mismo no escapa a su intervención porque es privilegio del legislativo aumentar, cuantas veces le agrade, el número de los jueces en el banco supremo —“a fin de debilitar la Constitución”, como Webster lo dijo un día, “creando un tribunal que eluda sus disposiciones, interpretándolas”: y esto es lo que en una ocasión memorable le plugo hacer.

En diciembre de 1869 el Tribunal Supremo se pronunció contra la constitucionalidad de los *Legal Tender Acts*, queridos del Congreso; en el curso del mes de marzo siguiente se produjo oportunamente una vacante entre los jueces y se creó un nuevo cargo para atender a las circunstancias imprevistas. El Senado dio a entender al Presidente que ningún candidato desfavorable a los *Acts* en discusión sería aceptado. Fueron nombrados dos jueces de la opinión del partido dominante; la mayoría hostil del tribunal fue destruida y la decisión criticada se reformó.

La creación de nuevos puestos no es, sin embargo, el único medio que tiene el Congreso de hacer presión sobre el Tribunal Supremo e intervenirlo. Puede prevenir una

discusión contraria a sus miras, quitando sumariamente, al tribunal, competencia sobre el caso respecto al cual toma una decisión semejante, y eso aún estando ya pendiente el asunto; no hay, en efecto, más que una parte muy pequeña de la jurisdicción de los tribunales, hasta el Tribunal Supremo, que derive directamente de la Constitución. Está aquella fundada en su mayor parte en el *Judiciary Act* de 1789; siendo éste pura y simplemente un *Act* del Congreso, puede ser derogado en cualquier época que a éste le plazca derogarlo. De ese *Judiciary Act* dependen también, no sólo las facultades, sino hasta la existencia misma de los tribunales inferiores de los Estados Unidos, tribunales de circuito y de distrito; y su destino posible está trazado de antemano, en forma significativa, en aquel *Act* de 1802 por el que un Congreso demócrata barrió de arriba a abajo el sistema de los tribunales de circuito creados el año precedente, pero odiosos a los demócratas recientemente subidos al poder, porque habían sido compuestos de federalistas en las últimas horas de la administración de John Adams.

Esa balanza de lo judicial contra la legislación y el ejecutivo parece ser, por tanto, otra de esas balanzas ideales que se pueden hallar en los libros más que en la brutal realidad de la práctica actual, porque, manifiestamente, el poder de los tribunales no está a salvo sino durante los periodos de paz política, cuando las pasiones de los partidos no están despiertas o éstos no son empujados por las órdenes de mayorías irresistibles.

En cuanto a algunas de las otras balanzas constitucionales enumeradas en aquel pasaje de la carta de John Taylor que ha tomado por texto, su ineficacia actual es en verdad harto

evidente para que tenga necesidad de ser probada. Los colegios electorales pueden haber servido de contrapeso contra sus representantes en tiempo de Sir. Adams, porque no era aquella una época de asambleas primarias ni de *caucus* con su estricta disciplina. Las legislaturas de los Estados también pueden haber sido capaces de ejercer una influencia apreciable sobre la acción del Senado, en que la elección del legislativo no era siempre un asunto de intriga astuta, de pura consideración de personas y de cálculo de partido. Los electores presidenciales tuvieron, sin duda alguna, por algún tiempo cierta libertad en la elección del primer magistrado; pero antes de la tercera elección presidencial, algunos de ellos habían comprometido su voto; antes de que Adams escribiera su carta, la mayoría de aquellos electores estaban acostumbrados a obedecer las indicaciones de un *caucus congresional*; y durante los últimos cincuenta años han registrado simplemente la voluntad de las convenciones de los partidos.

Es digno de notar que Mr. Adams, quizá porque había sido él mismo Presidente, describe al Ejecutivo como constituyendo en cierto modo únicamente un freno contra el Congreso, aunque no usa de esta restricción respecto a las demás balanzas del sistema. Dejando a un lado la experiencia, se podía, sin embargo, contar razonablemente con que las prerrogativas del Presidente hubieran sido una de las limitaciones más eficaces del poder del Congreso. Se hizo de aquél una de las tres grandes ramas coordinadas del gobierno; se concedió a sus funciones la más alta dignidad; se le dieron privilegios numerosos e importantes tan considerables, en efecto, que ha gustado a la fantasía de algunos escritores ponerlos de relieve como superando a los de la corona

británica. Hay pocas dudas de que si el sillón presidencial hubiera estado ocupado siempre por hombres de un carácter imponente, de una habilidad reconocida y de una educación política sólida, habría continuado estando rodeado de la más alta autoridad y de la mayor consideración, siendo el verdadero centro del edificio federal, el verdadero trono de la administración, y con mucha frecuencia la cuna de la política. Washington y su gabinete eran atendidos por el Congreso y modelaban sus deliberaciones; Adams, aunque frecuentemente contrariado y contrarrestado, dio un sello particular al gobierno, y Jefferson, como Presidente, no menos que como Secretario de Estado, fue el irritable *leader* de su partido. Pero el prestigio del cargo presidencial declinó al mismo tiempo que el carácter de los presidentes ha declinado a medida que se ha perfeccionado la táctica egoísta de los partidos.

Era inevitable que fuera así. Cuando la independencia del voto entre los electores presidenciales hubo dejado el puesto a la elección de candidatos a la presidencia por *convenciones* de partidos, se hizo absolutamente necesario, a los ojos de los políticos de oficio, y cada vez más necesario a medida que se adelantaba, hacer de la oportunidad y de la utilidad las únicas reglas de esa elección.

De igual modo que cada partido, una vez reunido en convención, no emitía más que las opiniones que parecían haber recibido la sanción del sufragio de todos, suprimiendo cuidadosamente en su *plataforma* todos los principios políticos impopulares, y omitiendo escrupulosamente mencionar toda doctrina que hubiera podido ser mirada como una característica y como una parte de un programa particular y original, así también cuando el

candidato presidencial llegaba a ser elegido, se reconocía como de indispensable necesidad que tuviera un pasado político todo lo corto posible, y que fuera irreprochable y puro de toda significación. "Señores —decía un distinguido hombre público americano—, yo haré un excelente presidente, pero muy mal candidato."

Una carrera decisiva, que dé a un hombre un puesto bien definido en la opinión pública, constituye una incapacidad radical para la presidencia, porque la candidatura debe preceder a la presidencia; y los escollos de la candidatura no pueden franquearse más que por un barco ligero que lleve poco flete y que pueda virar rápidamente para evitar las dificultades del paso.

Me veo inclinado a pensar, sin embargo, que la decadencia observada en el carácter de los presidentes, no es la causa, sino tan sólo la manifestación corolaria de esa decadencia del prestigio del cargo presidencial. Ese elevado cargo ha decaído de su primer estado de dignidad, porque su poder ha decrecido porque el del Congreso ha llegado a ser preeminente.

Los primeros presidentes eran, ya lo he dicho, hombres de tal temple que, cualesquiera que fueran las circunstancias, habrían hecho sentir su influencia. Al mismo tiempo que disputaba y luchaba con Inglaterra, que compraba la Luisiana y la Florida, que construía diques para desviar la ola de la revolución francesa y que desembarazaba al país de incesantes discusiones con las repúblicas sudamericanas, el gobierno estuvo constantemente ocupado, según he indicado ya, durante los veinticinco primeros años de su existencia,

en el arreglo de las relaciones extranjeras; y en esas relaciones extranjeras, naturalmente, los presidentes lo tenían que hacer todo, puesto que era a ellos a quienes pertenecía la dirección de las negociaciones.

Aparte de eso, relativamente también a la política interior, aquellos tiempos no eran como los nuestros. El Congreso era algo torpe en ejercer sus facultades, todavía no experimentadas; su mecanismo era nuevo; no tenía espíritu que después lo ha hecho perfecto en su género. No habiendo aprendido aún el arte de gobernarse lo mejor para sus intereses, y no poseyendo esa facilidad de legislación que ha adquirido después, la legislatura era feliz en obtener consejos e inspiraciones políticas del Ejecutivo.

Pero ese estado de cosas no duró largo tiempo. El Congreso fue muy pronto y muy apto para aprender lo que podía hacer y para ponerse en excelente estado de cumplirlo.

Muy prontamente se dividió en Comités permanentes a los que proveyó de privilegios extensos y bien determinados de iniciativa y de intervención legislativa y se puso, por su medio, a administrar el gobierno. El Congreso no es (para adoptar la definición del Parlamento de Mr. Begechot) ni mucho menos, sólo una vasta asamblea de gentes más o menos ociosas. En la proporción en que le déis el poder, hará informaciones sobre todo, arreglará todo, se mezclará en todo. En un despotismo ordinario, las facultades del déspota están limitadas por su capacidad física y por las exigencias del placer; no es más que un hombre, no tiene más que doce horas del día y no está dispuesto a consagrar más que una pequeña parte de ellas al trabajo molesto;

guarda el resto para la corte, el harem o la sociedad. Pero el Congreso es un déspota que tiene un tiempo ilimitado, cuyo placer está en la acción, cuya vida es el trabajo. En consecuencia, ha entrado cada vez más en los detalles de la administración, hasta que ha tomado virtualmente en sus manos todas las facultades substanciales del gobierno. No domina al Presidente, pero hace de los secretarios sus humildes servidores. No vacilaría, llegada la ocasión, en habérselas directamente con el primer magistrado mismo; pero es poco solicitado a ello, porque nuestros presidentes de la época actual viven por procuración; son el ejecutivo en teoría; pero los secretarios son el ejecutivo de hecho. Desde la primera legislatura misma del Congreso que se hicieron gestiones para repartir el trabajo ejecutivo entre varios departamentos, siguiendo una división de trabajo entonces suficientemente completa; y si el Presidente de aquel tiempo era capaz de dirigir los detalles de la administración, naturalmente el Presidente de hoy lo es infinitamente menos todavía; debe contentarse con la vigilancia general que pueda tener tiempo de ejercer. Está cubierto, en todos los asuntos ordinarios, por la responsabilidad de sus subordinados.

No cabe decir que este cambio haya realizado al gabinete en dignidad o en poder; no ha hecho más que alterar su relación con el plan de la Constitución. Los miembros del gabinete del Presidente han sido siempre predominantes en la administración; y ciertamente los primeros gabinetes no fueron menos poderosos en influencia política que lo son los gabinetes de nuestra época; pero entonces no eran más que los consejeros del Presidente, mientras que hoy son más bien sus colegas. El Presidente ahora apenas es el ejecutivo; es el jefe

de la administración; designa al ejecutivo. Naturalmente, esto no es un principio, no es más que un hecho. En teoría legal, el Presidente puede intervenir en toda acción de cualquier departamento de la rama ejecutiva del gobierno; pero de hecho no es posible para él hacerlo y una limitación de hecho es tan poderosa como una prohibición legal.

Pero si los jefes de los departamentos ejecutivos no son ya simplemente los consejeros del Presidente, si han venido a ser, en un sentido muy real, miembros del ejecutivo, su poder directo en la marcha de los negocios en vez de aumentar, ha disminuido constantemente; y es que mientras que se les hacía partes integrantes del mecanismo de la administración, el Congreso extendía su esfera propia de actividad, tomaba la costumbre de examinarlo todo y de gobernarlo todo. El ejecutivo perdía y el Congreso ganaba en importancia; y la posición que el gabinete alcanzó finalmente fue la de un poder debilitado y que seguía debilitándose. No hay tendencia más clara en la historia del Congreso que la tendencia a someter todos los detalles de la administración a la vigilancia constante de los comités permanentes, y toda la política a su vigilante intervención.

Me siento, pues, inclinado a pensar que el desarrollo de las facultades del Congreso es el fruto de un considerable aumento de eficacia en la organización y del crecimiento de actividad que resulta de la facilidad de acción obtenida por esa organización, más bien que de un plan definido y constante de usurpación consciente. Puede decirse con confianza que el Congreso tuvo siempre el deseo de poner mano en todos los asuntos del gobierno federal; pero sólo progresivamente halló los me-

dios y la ocasión de satisfacer ese deseo; su actividad, extendiendo sus límites por todas partes donde su perfeccionamiento en la realización de la obra del Congreso ofrecía una perspectiva favorable, se ha crecido tan natural y tan silenciosamente que ha parecido recibir casi siempre una extensión normal; nunca, salvo quizá durante dos o tres periodos de extraordinaria política, ha parecido excederse en mucho de su esfera constitucional reconocida.

Sólo en el ejercicio de aquellas funciones de consulta y de cooperación públicas y precisas con el Presidente que son cargo particular del Senado —en donde el poder del Congreso ha tomado la ofensiva contra el concepto popular de lo que es constitucional, en efecto, sólo en el ejercicio de semejantes funciones es donde el Congreso se ve obligado a ser franco y categórico en sus reivindicaciones de la soberanía. La Cámara de Representantes ha hecho muy pocas demostraciones ruidosas de su derecho usurpado de supremacía, no por ser tímida o no tener ambición, sino porque podía mantener y extender sus prerrogativas de manera igualmente satisfactorias, sin hacer ruido; la política agresiva del Senado, en cambio, ha sido, en los actos realizados durante sus "sesiones ejecutivas", necesariamente patente, a despecho del secreto de la sesión; y es que cuando ha obrado como consejo del Presidente en la satisfacción de los tratados y el nombramiento de los funcionarios, su lucha por el poder ha sido más clara y más directamente una lucha contra el Ejecutivo que lo eran aquellos actos legislativos, en realidad más insignificantes, con los cuales, en unión con la Cámara, ha forzado habitualmente a los jefes de los departamentos ejecutivos a observar la voluntad del Congreso a cada vuelta im-

portante de la política. De ahí resulta que, para quien mira superficialmente, sólo el Senado parece haber sido violento en sus intrusiones en los privilegios del ejecutivo. No es fácil a menudo ver el verdadero alcance constitucional de la acción estrictamente legislativa; pero es manifiesto para el observador más superficial que en materia de nombramiento de funcionarios, por ejemplo, los senadores se han excedido con frecuencia de su derecho legal de otorgar o rehusar su consentimiento a los nombramientos, insistiendo en ser antes consultados también sobre las presentaciones; han hecho así depender su consentimiento constitucional a los nombramientos de una intervención constitucional en las presentaciones.

Esta usurpación especial ha descansado en una base legal muy sólida, gracias a aquel *Act* sobre la dependencia de los empleos, que quitó al Presidente Johnson en una hora de fiebre y de pasión de partido, el libre poder de destitución de los funcionarios que la Constitución le había confiado, pero de que había hecho un uso que exasperó a un Senado hostil a su manera de ver. Pero aunque esta molesta facultad del Senado en materia de patronato federal sea contraria a la teoría primitiva de la Constitución, perderá verosímilmente todo valor gracias a esa política de reforma de los servicios civiles, que ha obtenido un punto de apoyo tan firme y quizá tan duradero en nuestra legislación nacional. En ningún caso la intervención del patronato por el Senado habría desequilibrado el sistema federal más seriamente que este último puede estarlo un día por el ejercicio irresponsable de los poderes semiejecutivos de este cuerpo sobre la política exterior del gobierno. Más de un pasaje en la historia de nuestras relaciones exteriores

esclarece este peligro. Durante la única legislatura del Congreso de 1868-69, por ejemplo, la facultad del Senado de estropear los tratados, se ejerció de un modo que hizo muy visible la debilidad comparativa del ejecutivo y dio a presagiar graves resultados; aquello hizo ver que el ejecutivo estaba en su derecho, pero era débil e irresoluto; mostró al Senado imperioso, aunque sin tener razón. Se había pedido a Dinamarca que cediese la isla de San Thomas a los Estados Unidos; Dinamarca había rechazado al principio todas las condiciones, no sólo porque le acomodaba poco el precio, sino también, sobre todo, porque una venta como la que se proponía era contraria a la política establecida de las potencias occidentales de Europa, en cuyo favor deseaba Dinamarca mantenerse; sin embargo, al fin, a fuerza de negociaciones constantes y apremiantes, había sido persuadida a ceder; se había firmado un tratado y se envió al Senado; la población de San Thomas había significado su consentimiento a la cesión por una votación formal, y la isla había sido en aquel momento confiada a un agente oficial de nuestro gobierno; los ministros daneses creían, en efecto, que nuestros representantes no habrían cometido la ligereza de celebrar una transacción importante sin estar ciertos de tener el poder necesario para concluirla. Pero el Senado dejó al tratado dormir en la carpeta del Comité, sin ocuparse en él: transcurrió el plazo convenido para la confirmación; el gobierno danés, queriendo escapar a la humillación ridícula que hubiera seguido al fracaso de la operación en aquella fase avanzada, prorrogó el plazo y envió a uno de sus más eminentes ministros de Estado para precipitar las negociaciones por todos los medios razonables; pero el Senado no se preocupaba en modo alguno de los sentimientos de Dinamarca y podía, así pensaba,

menospreciar al Presidente Grant y al Sr. Fish; en la legislatura siguiente rechazó el tratado y dejó a los daneses recobrar la posesión de la isla que, echadas nuestras cuentas, habíamos decidido no comprar.

Fue durante la misma legislatura de 1868-69 cuando el Senado molestó al ejecutivo, poniendo todos los obstáculos posibles a la confirmación del tratado, mucho más importante, celebrado con la Gran Bretaña acerca de las reclamaciones relativas al Alabama: comprometió casi seriamente uno de los éxitos más satisfactorios de nuestra política exterior reciente. No es necesario insistir largo tiempo sobre estos incidentes bien conocidos de nuestra historia de estos últimos años, tanto más cuanto que éstos no son más que dos de los innumerables ejemplos que permiten decir con seguridad que, desde cualquier punto de vista que se consideren las relaciones del ejecutivo y de la legislatura, es evidente que el poder de esta última se ha acrecido constantemente a expensas de las prerrogativas del primero, y que sólo en una medida muy insignificante una de esas grandes ramas del gobierno contrapesa a la otra.

En el ejercicio de su facultad de veto, que es naturalmente sin igual, que constituye su prerrogativa más formidable, el Presidente obra, no como ejecutivo, sino como tercera rama de la legislatura. Como decía Olivero Elsworth en la primera sesión del Senado, el Presidente no es, en lo que concierne al voto de las leyes, más que una parte del Congreso, y no puede, como miembro del órgano legislativo, estar dotado de acción y de autoridad más que en los periodos de calma, cuando no hay mayorías indomables para pisotear el veto que les sea desagradable.

Aunque rápido, este bosquejo de los dos cuadros, de la teoría y de la práctica actual de la Constitución, ha sido suficiente para hacer ver los puntos de diferencia más marcados entre ambas y para dejar aparecer el interés de este atento estudio que voy a emprender sobre el gobierno del Congreso como gobierno real de la Unión. Las balanzas de la Constitución no son, en su mayor parte, más que ideales. En todas las cuestiones prácticas, el gobierno nacional es soberano sobre los gobiernos de los Estados, y el Congreso predominante sobre las que se dicen sus ramas coordinadas. Mientras que el Congreso al principio no echaba su sombra ni sobre el Presidente ni sobre el judicial federal, hoy los gobierna, llegada la ocasión, a ambos con mano fuerte, con una potencia de dominación indiscutible; mientras que cada Estado guardaba en tiempos pasados sus prerrogativas con un orgullo celoso y hombres capaces en gran número preferían un adelanto político bajo los gobiernos de las grandes comunidades a una función federal, hoy los puestos de las legislaturas de los Estados no son ya codiciados más que como posibles escaleras para los asientos del Congreso, y hasta los gobernadores de Estado consideran y trabajan su elección para el Senado nacional como una promoción, una recompensa de los servicios más humildes que han prestado en sus gobiernos locales.

Lo que hace que sea todavía más importante comprender el mecanismo actual del gobierno nacional y estudiar los métodos de dominación del Congreso a una luz no obscurcida por la teoría, es el ser evidente en absoluto que la extensión del poder federal irá continuando; hay, por consiguiente, necesidad manifiesta de que se sepa lo que habrá que hacer y cómo habrá que hacerlo cuando

haya llegado el tiempo para la opinión pública de asumir la alta inspección de las fuerzas que hoy alteran la Constitución. Hay voces en el aire sobre las cuales no cabe engañarse. Parece favorable el momento para una centralización de funciones gubernamentales, cuya posibilidad no podía llegar a la mente de los autores de la Constitución. Desde el día en que ofrecieron su obra al mundo, la faz entera de este mundo ha cambiado. La Constitución se adoptó cuando había seis días de duro viaje de Nueva York a Boston, cuando cruzar East River era correr el riesgo de una peligrosa travesía, cuando los hombres se creían felices con tener correos hebdomadarios, cuando la extensión del comercio del país se evaluaba, no en millones, sino en millares de dólares; cuando el país no conocía más que un pequeño número de ciudades y sólo estaba al comienzo de las manufacturas; cuando los indios invadían las fronteras vecinas; cuando no había líneas telegráficas ni compañías monstruos. Indisputablemente, los problemas a la orden del día conciernen a la reglamentación de nuestros vastos sistemas de comercio y de industria, la inspección de las sociedades gigantes, la restricción de los monopolios, el perfeccionamiento de los arreglos fiscales, el cuidado de facilitar los cambios económicos y muchos otros asuntos nacionales análogos, entre los cuales se puede contar quizá la cuestión del matrimonio y del divorcio; los más importantes de esos problemas no entran en la esfera, aún ensanchada, del gobierno federal; algunos de ellos no pueden ser comprendidos en su competencia por ningún esfuerzo posible de interpretación, y la mayoría de ellos no podría serlo sin torturar la Constitución, para plegarla a usos extraños y no imaginados.

Sin embargo, hay un movimiento cierto a favor de la intervención nacional en todas las cuestiones de política que reclaman manifiestamente una uniformidad de tratamiento y un poder de administración que no pueden obtenerse por la acción separada y no concertada de los Estados; parece probable a muchas gentes que, ya por enmienda constitucional, ya por nuevos extravíos de interpretación, se asignará en día poco lejano, un campo más amplio al gobierno federal. Viene a ser, pues, de la más alta importancia, a la vez para los que quieran contener esa tendencia y para los que, aprobándola o favoreciéndola, quieran dejarle libre curso, proceder a un examen crítico del gobierno sobre el que, según todas las apariencias, es de presumir que ha de echarse ese nuevo peso de responsabilidad y de poder; así, su capacidad a la vez para la obra que ejecuta hoy y para la que puede ser llamado a realizar, podrá apreciarse definitivamente.

El juez Cooley, en su admirable obra sobre los **Principios del Derecho Constitucional Americano**, después de haber citado la enumeración hecha por el Sr. Adams de los frenos y balanzas del sistema federal, añade a la conclusión de Mr. Adams la reflexión de que este sistema es una invención que nos es propia. "La invención, no obstante, nos fue sugerida por la Constitución inglesa en la cual funcionaba entonces un sistema dispuesto casi con tanto cuidado. En su forma exterior, ese sistema subsiste aún; pero hay, desde hace más de un siglo, un cambio gradual en el sentido de una concentración de los poderes Legislativo y Ejecutivo en manos de la Cámara popular del parlamento; tanto, que se dice hoy alguna vez del gobierno, sin alejarse mucho de la realidad, que es un gobierno por la

Cámara de los Comunes." Pero el juez Cooley no ve, o si lo ve, no hace resaltar el hecho de que nuestro propio gobierno ha sido sometido casi en la misma medida a un cambio gradual en el sentido de una concentración de todos los poderes substanciales del gobierno en manos del Congreso; de suerte que hoy, aunque sea alejarse mucho de la forma de las cosas, no es alejarse mucho de la realidad pintar a nuestro gobierno como ejercido por los comités permanentes del Congreso. Se puede, sin embargo, deducir este hecho de numerosísimos pasajes de los escritos del juez Cooley, porque él se daba bien cuenta de esa extensión de los poderes del gobierno federal y de esa cristalización de su método que, bajo el punto de vista práctico, ha hecho caer en desuso las primeras teorías constitucionales y hasta la teoría modificada que él mismo parece sostener. El ha hecho la prueba, por los hechos actuales, del delicado ajuste de las balanzas teóricas y ha expuesto cuidadosamente sus resultados; pero en ninguna parte ha sintetizado éstos en una sola y vasta perspectiva que pudiera servir de cuadro claro y satisfactorio de la Constitución de nuestros días;

tampoco él, ni ningún otro escritor competente, ha examinado minuciosamente y por entero la organización interior del Congreso y, sin embargo, ella es la que determina su método de legislación, la que regula sus medios de gobernar los departamentos ejecutivos, la que contiene el mecanismo entero por el cual es dirigida, en todos sus puntos, la política del país, y es, por consiguiente, una rama esencial del estudio constitucional. Lo mismo que la Cámara de los Comunes es el objeto capital de todo estudio de la Constitución inglesa, así también lo debe ser el Congreso en todo estudio de la nuestra.

Quien no esté familiarizado con lo que el Congreso hace actualmente y con la manera como lo realiza, con todas sus funciones y todas sus ocupaciones, con todos sus procedimientos de administración y todos sus recursos de poder, está muy lejos de tener el conocimiento del sistema constitucional bajo el cual vivimos; en cambio, para quien se halle instruido de esas materias, ese conocimiento está próximo.

## NATURALEZA Y CARACTER DE LA POLITICA

M. Blunschli

La política es la vida consciente del Estado, la conducción de los asuntos públicos, el arte práctico del gobierno. Los hombres políticos son aquellos que, por función o vocación, ejercen una acción eminente sobre la vida pública, tales como los ministros, altos funcionarios, diputados, periodistas. Reservamos el buen nombre de estadistas a los contados personajes que se distinguen entre los políticos.

Pero, además, la política es la ciencia del gobierno y tiene aquí por representantes a los consejeros o teóricos del Estado. La política práctica y la política teórica influyen naturalmente una sobre otra. En los albores de los Estados, la primera domina casi sola y la segunda lleva un paso lento y tímido. No obstante, esta última cobra importancia en la medida en que el espíritu público se conscientiza más y pronto se unirá a la primera; algunas veces se le verá superar a su compañera, abrir caminos inexplorados, preceder con su antorcha.

Aristóteles hizo su aparición después del buen tiempo de las repúblicas griegas, pero

fue el maestro del gran Alejandro. Las obras políticas de Cicerón datan del fin de la República, pero precedieron a César y Augusto.

Maquiavelo tiene ante sí a los príncipes italianos del Renacimiento; tras Luis XI, instruyó a Luis XIV y Napoleón III.

Rousseau es el profeta de la revolución francesa; Federico el Grande y Hamilton fundan al mismo tiempo una teoría y una práctica nuevas. Montesquieu llega después de la revolución inglesa y la primera monarquía constitucional; recomienda esta forma a la Europa continental e instruye a los norteamericanos y a la restauración francesa.

De esta manera, la política tiene dos sentidos muy distintos:

1. Como arte persigue, según las necesidades del momento, ciertos objetivos externos, una creación nueva, el mejoramiento de las instituciones públicas, una victoria sobre el enemigo. El arte de gobernar se manifiesta en los actos, se estima por el efecto producido. La fecundidad de los resultados forma la gloria del estadista; el continuo fracaso, casi su vergüenza.

\* Este artículo es la reproducción del libro I de la obra *La Politique* de M. Blunschli, publicado originalmente en alemán, en 1876, y traducido al francés en 1879, misma que sirvió a la presente edición en español. Se trata, pues, de una de las primeras obras formuladas para establecer el carácter real y científico de la política. (N. del E.)

Por el contrario, como ciencia, la política permanece casi indiferente al resultado externo. No tiene más que un objetivo: conocer la verdad. Su gloria es destruir el error, descubrir una ley, mostrar una regla permanente de conducta.

2. Asimismo, los medios difieren. El estadista no se contenta con pensar lo correcto; desea llevar su pensamiento a la práctica y el poder le es indispensable. Para vencer el obstáculo se apoyará en la autoridad del Estado y recurrirá a su opinión, solicitará ejércitos y dinero.

La ciencia puede arreglárselas sin estos medios materiales. No invoca a la fuerza, sino a la lógica. La observación exacta y el pensamiento acertado son la garantía de sus progresos. Todos los tesoros o todos los ejércitos, no pueden transformar el error en verdad.

3. La política práctica sólo funciona con la lucha exterior. El estadista pondera las simpatías y las pasiones enemigas, se ve obligado a pertenecer a un partido; no puede escapar a las excitaciones de la lucha; necesita de valor y sangre fría en el peligro, de voluntad en la acción, de carácter enérgico.

En contraste, el teórico escudriña pacientemente su asunto, lo analiza desde distintos puntos de vista, sin tomar partido, lejos del ruido de los combatientes. La paz de la reflexión científica le dicta conclusiones imparciales.

4. La manera de razonar es diferente. La necesidad del momento acosa al estadista. Si invoca a los principios es para hacer una aplicación inmediata; es necesario que transija para alcanzar su meta y el resultado domina su pensamiento.

Lo que el teórico busca es la fórmula más pura del principio y nada le impide llegar al término de sus conclusiones lógicas.

Psicológicamente, la política requiere una inteligencia viva y segura de los hombres y las cosas; el sabio necesita un profundo conocimiento de las leyes generales de la naturaleza humana.

Las grandes cualidades del estadista y del teórico pocas veces se encuentran reunidas. Aristóteles y Platón apenas gustaban de la política práctica; numerosos diplomáticos, capitanes o ministros célebres, nada han hecho por la ciencia. No obstante, los más grandes políticos también fueron pensadores de primer orden; tal es el caso de Pericles, Alejandro, Julio César, Carlomagno, Federico II, Washington, Hamilton, Napoleón I.

Pero en nuestros días, un estadista ya no podría eximirse de un estudio teórico reflexionado de los conceptos y principios que ilustran y excitan a las naciones. Del mismo modo, la ciencia que aspira a volverse útil debe esforzarse por comprender las condiciones de la vida real de los Estados.

Sin duda, mediante el ejercicio se desarrollan ciertas aptitudes prácticas, sin la ayuda de la ciencia, y la guerra ha formado a muchos

generales. Pero una educación teórica confiere ventajas tan grandes al estadista, que se puede afirmar que es indispensable. La ciencia *purifica y ennoblece* la acción política; la práctica agudiza la consideración del sabio y le hace evitar los juegos de una especulación pueril.

Cada ciencia posee su método de investigación y se adueña en particular de una u otra de nuestras facultades. Las ciencias naturales observan los fenómenos sensibles y van del efecto a la causa, proceden por inducción y analogía. La filosofía especulativa parte de la conciencia humana, se eleva a la idea de lo infinito o de lo absoluto y desciende de las alturas mediante las deducciones lógicas. El jurista se pregunta con mucha frecuencia cuál es la regla general que aplicará a ese hecho en particular; coloca el caso bajo el principio aplicable (*subsumotio*), luego deduce lógicamente la consecuencia, pena o restitución.

El teórico político estudia, sobre todo, las diferencias orgánicas, estima las fuerzas, calcula los medios, observa psicológicamente, actúa sobre los espíritus y muestra los progresos naturales de las relaciones humanas.

### La política y la moral

Maquiavelo es el primero en separar la política y la moral, para declararla completamente independiente y hacer del éxito la regla única del estadista. Poco le importa que el medio sea inmoral, si es eficaz; la grandeza de espíritu es culpable cuando es nociva; con frecuencia, la apariencia de virtud le es más útil al príncipe que la virtud y, por tanto, preferible. Maquiavelo dio su nombre a la política prudente y utilitaria que no conoce freno moral alguno.

Federico el Grande era todavía príncipe heredero cuando combatía este sistema en su *Anti-Machiavell*. Una vez rey, también supo distinguir la política y la moral, e hizo del bien público la regla suprema de sus actos. Pero siempre estuvo convencido de que tienen vínculos íntimos y que es peligroso separarlos por completo.

La distinción entre la política y la moral constituye un progreso real y le permite a la política convertirse en ciencia; la primera, una parte del Estado; la segunda, del orden moral, del principio del bien y del mal.

Pero Maquiavelo llega más lejos. Los separa sin escrúpulos y en forma absoluta, socavando así los derechos del bien, dando paso a la ambición sin límites del príncipe, corrompiendo a la política práctica. La política sólo tiene una independencia relativa: no puede ni debe contradecir a la ley moral.

Por lo demás, aquí nos hablamos de la moral relevada, que sólo ordena al fiel, sino de la moral *natural* reconocida por la razón como el verdadero orden de toda la vida humana.

Así pues, ¿cómo será la política absolutamente independiente de las reglas generales que se imponen a todo hombre de bien? ¿Cómo trazará con cierta seguridad los deberes de la nación o de la sociedad, si hiciera abstracción de los deberes y fines del hombre que pertenecen esencialmente al campo de la moral? Se comprenderá con mayor facilidad que la economía política olvidó las leyes físicas.

Las consideraciones morales desempeñan su función en la determinación de los objetivos, o bien en la elección de los medios de la política:

*Objetivos.* Los objetivos políticos pueden ser moralmente indiferentes; no deben ser inmorales

Las reformas políticas pueden inspirarse en razones puramente jurídicas, económicas, militares. El gusto por el arte y lo bello es lo que algunas veces crea grandes instituciones. Un nuevo código de procedimiento, una nueva organización del ejército, una transformación del sistema aduanal, no se sirven de la moral práctica.

Pero el estadista no puede liberarse de los deberes generales que se imponen a todos. Entonces, ¿ha dejado de ser hombre quien pueda perseguir un objetivo inmoral?

La antigüedad misma reconocía esta verdad. Los indios, judíos y chinos la proclaman, y la sancionan con la autoridad del cielo. Pero la práctica respondía mal al precepto. En contadas ocasiones los principios morales ponían freno a los deseos insaciables de dominación o de riqueza.

La práctica de los siglos más recientes merece los reproches más graves. ¿Quién había, pues, permitido al hombre tratar a sus semejantes como objeto de explotación, de posesión o de placer?

Pero la opinión pública se convierte poco a poco en el espejo de la *conciencia pública* y expresa con mayor claridad su censura y sus elogios. La liberación de un pueblo que gime bajo el yugo, el respeto a la paz, el progreso de la civilización, la educación enérgica de los ciudadanos, son deberes políticos y, al mismo tiempo morales, que las naciones modernas saben honrar.

Abstengámonos de los sofismas. El egoísmo y la pasión se revisten del manto de la moral para denominar orden a la tiranía, civilización a la invasión y libertad a la revuelta.

*Medios.* Resulta más difícil conciliar los medios de la política y las exigencias de la moral

El moralista intenta aplicarles las mismas reglas que a los objetivos. Permite los medios moralmente indiferentes, pero rechaza todo medio impuesto; el sentimiento y la razón parecen aprobarlo a la vez.

Pero la historia y la vida presente nos muestran a cada paso las dificultades de este principio, la imposibilidad de respetarlo. La salvación aportada por el enérgico ambicioso, ¿no vale más que las vacilaciones peligrosas de un príncipe demasiado escrupuloso? y el orgullo que actúa y crea, ¿no es con frecuencia preferible a la perezosa humildad? Pues bien, "el fin justifica los medios"; muchos políticos han exclamado, a su vez: "reprobable en la moral privada, este precepto es indispensable en la política".

Pero los peligros de esta máxima jesuítica se presentan en todas partes. Si el Estado no teme a la inmortalidad del medio, ¿por qué el ciudadano particular recela? ¿Se requiere permitir a cada uno excusar sus crímenes alabando su meta? ¿No equivale esto a desencadenar todas las pasiones, debilitar la ley moral, destruir la armonía? El problema resulta difícil. Parece imposible adaptarse a las exigencias del moralista y desastroso seguir la opinión del sofista.

Tratemos de enfocar la solución analizando mejor la naturaleza del Estado y el mal en sus nexos con el orden general del mundo.

El Estado está constituido por hombres, participa de su naturaleza: de este modo es también un *ser moral* y no puede repudiar sus deberes morales hacia la humanidad, los pueblos, los individuos, los aliados.

Estos deberes se imponen tanto a los detentores del poder, como a los gobernadores y a los partidos. La vida pública también posee sus virtudes: el amor a la patria, la lealtad, la justicia, el valor, el cumplimiento de las funciones. La civilización desarrolla esos sentimientos y hace que cada día aumenten las exigencias.

Luego entonces, la ley moral no se detiene ante los objetivos políticos. Se impone en toda la vida, en todos los actos del Estado.

El Estado es la organización de la vida común externa. Por consiguiente, las reglas morales que se imponen a la política difieren, en grado y propósito, de aquellas que la religión delinea al individuo. Estas se ocupan de la vida íntima del espíritu, aquéllas, de la conducta externa de la comunidad pública. Es posible que el santo llegue a la perfección por el sufrimiento, pero el estadista tiene por deber actuar. Uno puede retirarse del mundo, aislarse, replegarse sobre sí mismo; el otro permanece en el centro de la vida social, actuando sobre el hombre y para el hombre. La iglesia puede exigir una perfección ideal, elevar sus esperanzas hasta el cielo. El Estado debe ajustar sus órdenes a las aptitudes de la mayoría y sólo puede emplear presiones en la medida que lo implique la naturaleza promedio de

las mayorías. El sacerdote dice al fiel lo que *debe hacer*; el hombre de Estado enfoca a los hombres *tal como son*.

Además, en la apreciación de los actos políticos, las exigencias de la moral sólo tienen un valor relativo, proporcionado al grado de cultura promedio de un pueblo o de una sociedad. Es con relación a la época y al lugar como podemos juzgar al buen ciudadano o al funcionario legal; nuestros escrúpulos pueden disminuir cuando consideramos que las exigencias de la moral van en aumento con la época y que la medida moral de las acciones políticas en sí se hace más delicada. Los griegos y romanos creían que todo les estaba permitido contra el enemigo declarado. Mataban al vencido desarmado, vendían a los cautivos como esclavos, saqueaban las ciudades, quemaban poblaciones. Un jefe del ejército que hoy día se condujera como lo hicieron los mejores grandes generales de la antigüedad, sería tratado como bandido o violento.

En la Edad Media, la herejía o la incredulidad parecían legitimizar todas las violencias. El Papa romano, reverenciado como la más alta autoridad de la cristiandad, osaba repetir esta detestable máxima: no hay promesa ni tratado que establezca obligaciones hacia el infiel: la santidad del juramento se esfumaba. El mundo moderno sólo tiene una voz para condenar estos errores.

Nuestro justo orgullo se indigna cuando leemos que los embajadores de las potencias cristianas se postraban sobre el polvo al presentarse ante el sultán; y también condenamos la adulación que rodeó a Luis XIV y de la cual no están exentos los más célebres escritores.

El siglo pasado, la corrupción seguía siendo tan habitual y estando tan extendida en el parlamento inglés, que un ministro no podía conservar la mayoría más que ganándose a cierto número de miembros con dinero o favores. El mismo Pitt compró mediante la corrupción la disolución del parlamento y la unión de Irlanda. Un ministro que actuara así en nuestros días se perdería ante la opinión pública.

Las ambigüedades y los equívocos engañosos estuvieron tan en boga en las relaciones diplomáticas, que el hombre honrado se veía obligado a ponerse la máscara de mercader que tenía relación con los pillos. Al menos en la actualidad, la sinceridad y la buena fe pueden mostrarse abiertamente.

No se puede reprochar al político el que armonice sus actos con la inteligencia y aptitudes promedio de su pueblo; pero al menos se requiere que no se quede atrás de éstas. Su función consiste en conducir precediendo. Es el jefe; el pueblo lo observa; se le puede exigir más.

La humanidad tiene el deber de encaminarse a sus fines. Al desarrollar sus facultades en armonía, progresa moralmente. Las naciones y los príncipes son responsables de la misión que les corresponde en este gran movimiento.

Al estadista le puede estar permitido aprovechar el hecho culpable ajeno cuando lo encuentra como un mero accidente; pero si lo alienta se convierte en cómplice. Felipe II de España, al propiciar a los asesinos de la reina Isabel de Inglaterra, cometía un delito que ni el bien público de España ni la aprobación del Papa Pío V podían excusar. Las incertidum-

bres del sentimiento moral de esta época se muestran hasta en los elogios hechos al caballero Bayard por haber rechazado sin vacilar la proposición del duque de Ferrara, de asesinar al Papa que había conspirado contra su vida.

La tolerancia equívoca por parte de la autoridad, cuya misión es impedir y castigar, también es moralmente culpable. Muchas veces basta el deseo de un hombre poderoso para librarlo de un adversario peligroso. En cambio, un general puede escuchar lícitamente a un traidor que le revela la situación del enemigo y no se culpará al príncipe que saca ventaja de un crimen al cual es del todo ajeno, por ejemplo, el asesinato de un adversario.

La moral privada y la moral del Estado tienen la misma base general; son dos ramas de un mismo tronco. No obstante, el instinto de los pueblos los supo distinguir desde hace mucho tiempo. Un mismo acto parecería muy diferente, dado que es la obra del patriotismo o de una baja codicia. Maquiavelo extrema un pensamiento verdadero al decir que "el bien público excusa todos los delitos del estadista". La razón de Estado ya no es más una palabra vana y el juicio de la historia aprueba a menudo su influencia sobre la moralidad de los actos.

¿Por qué esta diferencia? Es necesario determinar lo que es el mal en el orden moral del mundo. El mal se muestra bajo un aspecto muy diferente, según se le considere con respecto al individuo que lo comete o en relación a la vida general de la humanidad. Lo que está mal en relación con el culpable se presenta siempre como condición necesaria de bien, es bien en su vínculo con el todo. Mefistófeles

expresa una idea profundamente cierta cuando define: "una parte de esta fuerza que siempre desea el mal y siempre hace el bien". ¿No es la lucha contra las malas pasiones la que conduce a la virtud suprema? Todo progreso en el bien ¿no es una victoria lograda sobre el mal? Al igual que el error posible permite la búsqueda de la verdad, el mal en el mundo es la condición primera de todo perfeccionamiento moral.

Por otra parte, el mal no tiene la existencia asegurada. Siempre combatido, siempre termina por sucumbir y, vencido, deja de ser mal para no ser más que la condición del bien. Así pues, en conjunto, lo que importa es que el mal sirva al bien, que sea vencido y se transforme en la manía del bien; de esta manera es posible distinguir entre el objetivo aprobable y el medio censurable, siempre que el mal no ocupe en la relación más que un lugar subordinado, ya sea que esté dominado por el bien o transformado en bien.

Lo que decimos del orden moral general es también aplicable al Estado. El Estado es un todo, un mundo en sí. Asimismo, aquí lo que parecería un mal aislado puede convertirse en bien, en sus relaciones con el conjunto, cuando el mal fue vencido y se hizo favorable al todo.

Las pasiones humanas son tan indispensables para el progreso del Estado, como para el gobierno divino del mundo. Al arrancar de nuestro corazón todo egoísmo, toda vanidad, toda ambición, todo espíritu de contradicción, se destruirán al mismo tiempo fuerzas impulsoras enormes y se reduciría el bien. La virtud enérgica del patriotismo se combina con cualesquiera de estas pasiones y esta mezcla es

tan necesaria en la política práctica como la aleación lo es para las monedas.

No se puede exigir al estadista que rechace esos apoyos relativamente impuros. ¿Hay que culpar al príncipe quien, obligado por las circunstancias, toma a un ministro tal vez poco estimable, pero capaz de prestar los más grandes servicios al Estado o al ministro que explota la debilidad del príncipe o la ceguera de una parte para cimentar el bien?

Pero el mal jamás debe dominar en la relación; no debe más que servir; hay que tener cuidado de que no prevalezca. Es el aguijón del bien cuando su lugar está ciertamente subordinado; así limitado, este principio no carece de peligro y está dispuesto al sofisma.

Un medio desproporcionado o que hace más mal que bien, siempre es condenable. Así, la conciencia pública culpa con severidad toda violación abierta de la palabra jurada, por ejemplo, un vencedor que viola las condiciones de una capitulación. Es que el respeto de la palabra dada es la clave del orden general. El bien especial que el Estado puede sacar de una violación será superado, con mucho, por el mal general de un ejemplo igual de desastroso. Por el contrario, la opinión mira con bastante indiferencia la no ejecución de un tratado perjudicial al Estado. Distingue muy claramente entre la violación de la palabra empeñada y una ejecución insuficiente o penosa. De la misma manera, quizá está demasiado inclinada a permitir sorprender o embustear. Exclusivamente acusa cuando hay mentira o engaño abiertos.

Federico el Grande decía que siempre mantendría su palabra como hombre particular,

pero que llegada la necesidad sacrificaba, como príncipe, su honor personal para la salvación del Estado. Ningún delito es más odioso que el asesinato. La conciencia pública se rehusa a absolverlo, aun cuando se cubra del bien del Estado. En vano se invoca a la autoridad de Gregorio XIV ordenando un jubileo general en honor de las bodas sangrientas de la noche de San Bartolomé o se intenta justificar las masacres de septiembre de 1793, en nombre de los peligros de la patria y la libertad republicanas. El asesinato parece tan peligroso y malo que nunca puede servir de medio.

Pero este principio, ¿es posible sin excepción? La historia nos demuestra ciertos asesinatos políticos que la conciencia de los pensadores no se atreve a condenar y algunas veces aprueba. Los hombres graves son los que piensan como Brutus del asesinato de César, y excusan como una necesidad política el de Pablo I de Rusia. Judit al matar a Holofernes y Charlotte Corday al herir a Marat sólo se granjean encomios. Los atenienses glorifican en sus cantos el homicidio de Hiparco; el noble Schiller alabó a Guillermo Tell en un drama que causa la admiración de mundo entero. Sin embargo, todos condenan sin vacilar el asesinato de Enrique IV y el del presidente Lincoln.

El juicio de la historia hace, pues, una distinción. Sin admitir en principio que el fin justifica los medios, reconocía una posible excepción. Absuelve cuando el homicidio libera a un país de una tiranía contra la cual no había otro remedio y cuya continuación es un mal mayor que el asesinato mismo del tirano; cuando se puede exclamar como Spinoza: "es un perro rabioso ¡mátenlo!"

Sin duda, esta excepción, hecha en razón de la evidente subordinación de la acción mala al bien general, no está libre de peligro. Un fanático podrá considerarse un salvador en tanto que la conciencia pública lo califica de asesinato odioso. El propio homicidio de César más quebrantó al mundo romano que salvó a la República. La buena fe del homicida, la convicción profunda de que actúa por el bien de todos, su desinterés indiscutible, no son suficientes para justificarlo. Además, es menester que el acto haya sido *objetivamente* necesario, que haya sido un evidente servicio al progreso del bien.

El sentimiento enérgico y la clara conciencia del deber, que inundan en la actualidad a la nación y enseñan a cada uno a poner su vida al servicio del conjunto, están en armonía con nuestra civilización avanzada. Sobre todo a los alemanes les gusta considerar los derechos públicos como deberes públicos, ennoblecer la política mediante el respeto de los derechos de la humanidad, de los pueblos, de los individuos. El príncipe también sirve al Estado y debe estar preparado para sacrificarle su sangre. El espíritu del deber va más allá que las prescripciones legales o el poder de presión. Dirige las fuerzas, temple el carácter, eleva los corazones y fecunda todas las cosas.

### La política y la legalidad

El orden jurídico es el conjunto de reglas sancionadas por una limitación física. Determina los órganos que expresan la voluntad del Estado y las formas en que la vida común se mueve. La *constitución* y la *ley* son la expresión más elevada y general, la más permanente.

En consecuencia, la política debe ser constitucional y legal; nunca debe ser ilegal o inconstitucional. La violación de esta regla pondría al Estado en contradicción consigo mismo. Una política contraria a la Constitución atacaría los fundamentos del Estado; una política ilegal quebrantaría el derecho y la confianza en la autoridad. Las dos aniquilarían esta civilización progresiva, que se esfuerza por domeñar con un freno saludable la fuerza brutal y las pasiones ardientes.

Por el contrario, cuando la política avanza sobre el terreno firme del derecho, se revisita de la santa autoridad de éste asegurándose así contra ataques, logra asentamiento y alcanza sus fines con mayor facilidad. También la conciencia moderna rechaza decididamente la máxima utilitaria de Maquiavelo. Sin embargo, estos principios sólo tienen un valor *relativo*. Las inevitables lagunas, las fallas necesarias del orden jurídico humano, se oponen a su aplicación absoluta.

Obras de la historia, la ley y la Constitución sufren siempre su acción. Por ser fijo, el derecho no es inmortal. Puede hacerse inútil o perjudicial por el cambio de circunstancias. Las inmunidades del clero y la exención de impuestos de los caballeros no tendrían sentido.

Entonces sería poco razonable exigir que la política tuviera tanto respeto del derecho anticuado, como por el derecho en armonía con los nuevos tiempos, porque la política conduce la vida progresiva de la nación.

La Constitución escrita no pasa de ser una expresión *incompleta* del Estado y de la nación, cuyas fuerzas latentes se desarrollan sin

cesar frente a la inmovilidad de los textos. Asimismo, el derecho no escrito se forma perpetuamente junto a ella y la política debe esforzarse por proteger el derecho que se crea el cual aún está latente. Por tanto, no se puede dejar encadenar por la letra de la ley.

La historia de las órdenes antiguas y la comparación de los actos del parlamento inglés con la política práctica del príncipe y de los ministros, nos ofrecen muchas pruebas en ese sentido. El derecho tiene por necesidad una forma sensible; de ahí el peligro de que la forma (*jus*) no responda por completo al espíritu (*quitas*) y el conflicto posible.

La política debe esforzarse por restablecer la armonía; atenerse tan sólo al derecho formal sería en ocasiones la ruina del Estado. En la duda, seguirá más bien el espíritu que la letra. No podemos censurarla cuando abandona la letra por salvar el espíritu. Las circunstancias pueden incluso autorizar una evidente violación.

La constitución alemana de 1815 daba, en la forma, preponderancia a numerosos pequeños Estados; en el fondo, colocaba a toda Alemania bajo la dirección de Austria y Prusia. Los Estados secundarios trataron en vano de convertirse en los jefes de la mayoría; el primer conflicto que surgió entre las dos grandes potencias provocó la ruptura y la disolución.

La monarquía constitucional no podría subsistir si el príncipe quisiera usar todo su derecho sobre el ejército, y la cámara todo su derecho sobre el presupuesto. Aquí de nuevo, se necesita que la política redondee los ángulos y sepa conciliar y transigir.

En fin, todo el derecho público tiene su base y su fin en el Estado; no es más que *para* y *por* el Estado. Una institución perjudicial, una ley que se opone al bien público, es una contradicción. ¿Se puede pedir al estadista que la trate con el mismo respeto, la misma deferencia que a las mejores leyes? Por el contrario, ¿no debe restringirla lo más posible y quizá hasta combatirla o suspenderla?

Estos conflictos entre el derecho anticuado y las semillas de una nueva formulación, la ley escrita y el derecho latente, la letra y el espíritu, el derecho útil y el derecho perjudicial, son un *defecto* natural del orden legal mismo. Se necesita un *remedio* y le toca a la política aportarlo.

Por lo general, lo que se necesita es un desarrollo, un cambio o una transformación del derecho formal, que da luz a las fuerzas ocultas y restablece la armonía entre la equidad y la ley.

La tarea de la política se facilita mucho cuando la constitución prevé estas modificaciones posibles y los medios para realizarlas. La reforma puede entonces intervenir legalmente del mismo modo y es una ventaja considerable por más lenta y cargada de obstáculos que esté. Los romanos e ingleses lo comprendieron bien. Si el trabajo reformador se cumpliera con lentitud en sus países, se arraigaría profundamente en el sentimiento público.

Pero también puede suceder que este conducto tranquilo de reforma esté cerrado. Cuando la ley constitucional no haya previsto una revisión posible, habrá puesto trabas artificiales o prohibido explícitamente todo

cambio futuro. En el primer caso, para comenzar hay que encontrar un medio de revisión. En los otros dos, es imposible dar cualquier paso previo sin una ilegalidad; ejemplos tenemos en la desavenencia invencible sobrevenida desde Jacobo II entre los Estados y la nación inglesa; las formaciones y las nuevas ideas políticas de las colonias de América del Norte frente a la Constitución inglesa; la Confederación germánica de 1815, que exigía la unanimidad de los Estados donde era imposible, es decir, para una transformación de la Constitución.

El consejero político acepta una innovación aun violando el derecho formal, dado que es indispensable para la existencia o la marcha progresiva del Estado. Está obligado porque la fuerza activa de las cosas es más poderosa que la autoridad de un artículo constitucional cualquiera. Tiene que hacerlo pues su deber de proteger la vida de la nación prevalece sobre su deber de respetar una fórmula legal. Soportar el mal, sufrir en silencio, en fin, sacrificarse, puede ser la suprema perfección en la religión. Pero la política tiene los ojos vueltos hacia la acción, el resultado, el progreso. Un doctrinario que lo olvida por escrúpulos de legalidad es tan culpable como el revolucionario innovador que se coloca arbitrariamente por encima de las leyes.

El verdadero estadista reconocería el valor de la excepción que confirma la regla, y que se puede expresar de esta manera: la autoridad del derecho formal pierde su fuerza en proporción a los peligros cada vez más marcados que presenta, ya sea por la existencia del Estado o por su desarrollo y sus progresos naturales. Por otra parte, no se recomendaría aquí demasiada prudencia. Solamente cuando

la aplicación de la regla resultara desastrosa es cuando se debe invocar la excepción.

La medida legal que emana del poder, según el caso, se califica de acto salvador o se condena con el nombre equívoco de golpe de Estado; la que proviene del pueblo toma el nombre de revolución cuando triunfa, y de rebelión o de motín cuando se frustra. El príncipe invoca la salvación del gobierno; el pueblo, la salvación de los gobernados; los dos, los derechos de la naturaleza y de la razón, superiores al derecho legal. La historia universal decide de inmediato, consagrando el acto necesario, tachando de esterilidad al acto inútil.

La lucha aumenta sobre todo cuando el trono o el poder supremo están en juego. Entonces son potencias que se combaten, que invocan su soberanía, que desprecian cada una la ley hecha por la otra. Aquí es donde se aprecian los inconvenientes de un estrecho legitimismo, lo contrario de la *política revolucionaria*. El legitimismo, proclamado después de 1815 como principio exclusivo, se ha revelado en todas partes como impracticable o desastroso. Se encuentra en conflicto permanente con las nuevas necesidades, el progreso, el desarrollo nacional. Emplea sus fuerzas para perseguir un objetivo que se desvanece cuando cree haberlo alcanzado.

Se pudo ver desde 1830. Los Borbones primogénitos cayeron en Francia y la reinstauración artificial del absolutismo en España y en Italia no aseguró los tronos restaurados. La conmoción de 1848, las guerras de liberación de Italia y la formación nacional de Alemania, acabaron de arruinar esta política. Las potencias legitimistas siempre y en todo lugar fueron vendidas. Si la historia es el juicio de Dios,

el legitimismo es juzgado hoy. Las formas anticuadas se hicieron polvo. Los Estados del movimiento nacional son vencedores en todas partes. Los políticos que supieron desprenderse de los sueños románticos sólo han obtenido triunfos importantes y duraderos; los Quijotes modernos no han encontrado más que derrotas.

### La política realista y la política idealista

*La política debe ser realista; la política debe ser idealista:* son dos principios verdaderos cuando se complementan; falsos por separado.

La política realista parte de las necesidades existentes, hace una apreciación justa de las fuerzas y los medios, los apoyos y los obstáculos, no persigue más que metas realizables; de sólo el triunfo. En este sentido, los grandes hombres de Estado son políticos realistas.

La política idealista se conduce conforme a los principios, se esfuerza por perfeccionar y mejorar, realizar los conceptos ideales en relación con el tiempo y el lugar. En este sentido, los grandes hombres de Estado son políticos idealistas.

Pero, separados, los dos principios nada valen.

La política puramente realista es brutal. La fuerza bruta o el dinero corruptor son los medios favoritos. Carece de la idea elevada, no tiene espíritu. Al sólo estimar los intereses materiales, toma como única inspiración el egoísmo. Es baja, inmoral, inhumana. Así es la política que suele denominarse maquiavélica. No obstante, Maquiavelo tenía un objetivo ideal: la liberación de Italia.

La antigua política colonial de las metrópolis europeas merece que se le llame demasiado realista. Como sólo soñaba con explotar, perdió justamente sus conquistas.

El realismo puede producir resultados, asegurar el poder, acumular tesoros, hacer gozar a los gobernantes, dar a los propios gobernados una vida ociosa y tranquila; pero no la nobleza de los sentimientos, los progresos del espíritu, la libertad. Se enfoca al aspecto animal del hombre, olvida su espíritu.

La *política de los intereses* no se confunde con la política realista, salvo por cuanto subordina todo a los intereses materiales, a un estrecho egoísmo.

Pero la política meramente idealista es aún más falsa porque no desemboca en nada. Ignorante del terreno en que se apoya y de las fuerzas en lucha, tropieza y cae a cada paso, y se hace rebatir en todas partes. Con la mirada ausente persigue sueños inaccesibles y se lanza a un pozo.

Esa es la política de imaginación, la cual se nutre de las ideas entusiastas del porvenir. Esa es la política romántica cuyo único sueño es resucitar la Edad Media, las órdenes, el clero, los caballeros, las fortalezas y los conventos. Alemania ha conocido más de una forma de romanticismo; ha tenido reyes románticos que se entusiasmaban por el imperio teocrático y feudal, y estudiantes románticos que soñaban gozosos con el negro, rojo y oro. Algunos estadistas cayeron ellos mismos en defectos de este género. La imaginación, sin duda, tuvo mucho que ver en la expedición de Napoleón I en Egipto, y sobre todo, en las escapadas de su prudente sobrino en Bolonia y Estrasburgo.

Sin duda, el estadista también puede actuar sobre las imaginaciones. Animará a las fuerzas nacionales haciendo brillar las imágenes de grandeza, de potencia, de libertad. Pero que se proteja, so pena de estrellarse de pronto contra los arrecifes.

Esa es, en resumen, la política de sentimiento. El estadista requiere razón, sabiduría, espíritu enérgico. El amor o el odio, la venganza o el terror, todo sentimiento apasionado lo confunden fácilmente. La política que dio origen a las Cruzadas, ¿era más imaginación que sentimiento? En todos los casos era desafortunadamente idealista. Pero las guerras religiosas son la obra indiscutible de la política de sentimiento y es esta misma la que provoca esos absurdos y vergonzosos odios de raza, aun entre pueblos semejantes. Por tanto, una política sana unirá lo real con lo ideal. Uno es la base, el otro la antorcha, el primero indica el medio, el segundo muestra el objetivo.

Para ser artista hay que basarse en la naturaleza e inspirarse en la idea de lo bello. Rafael y Miguel Angel eran a la vez realistas e idealistas y si Shakespeare es el más grande de los poetas ¿no se debe a la perfecta e indisoluble armonía de su imaginación y de la verdad? La perfecta unión de los dos políticos no se encuentra por igual más que en los grandes estadistas: en Pericles y Alejandro, César y Carlomagno, Enrique I de Alemania y Federico el Grande, Washington, lord Chatam y Pitt, Napoleón I, el barón Stein y Cavour.

La política inglesa intenta suprimir el aspecto realista e inspirarse en los intereses. Pero está muy lejos de carecer de talento. La poderosa influencia que las ideas inglesas de dere-

cho público y de libertad política han ejercido sobre el mundo, bastaría para demostrarlo. La política francesa se entusiasma fácilmente con la idea que proclame el objetivo luminoso de su búsqueda: "el francés sólo se pelea por una idea", decía Napoleón III. Aunque también presenta un marcado aspecto realista. Los franceses no desdeñan el sacar ventajas muy reales de su genio entusiasta; Europa lo ha experimentado en todos sus gobiernos: reyes legítimos, dictadores revolucionarios, presidentes de la república o Napoleones.

Por lo demás, la armonía y equilibrio estaban ausentes de la política del pueblo ale-

mán. Pasaba a veces del absolutismo realista a los sueños de un idealismo vago. La política prusiana vino a reunir, por fin, las fuerzas nacionales, elevar los corazones y mostrar los más altos deberes. Es sobre todo al príncipe Bismarck a quien debemos la unidad de Alemania y del imperio alemán. Nos agrada denominarlo un político realista por excelencia y es cierto que supo mejor que nadie apreciar y calcular las fuerzas en juego. Pero el talento del canciller es también rico en altos conceptos y, por lo general, se conforma a las ideas de libertad política y nacional que responden al carácter y a la misión de los alemanes.

## LA FUNCION POLITICA \*

Frank Goodnow

Se ha mostrado que la función de la política consiste en la expresión de la voluntad del Estado. Sin embargo, su realización no se confía exclusivamente a una autoridad o grupo de autoridades en el gobierno. Por otra parte, tampoco ninguna autoridad o grupo de autoridades se dedican exclusivamente a su cumplimiento. Por tanto, el principio de la separación de poderes en su forma extrema no puede realizarse con base en alguna organización política concreta, puesto que este principio exige que haya autoridades separadas del gobierno, cada una de las cuales se abocará al desempeño de una de las funciones del gobierno que se encuentran diferenciadas. Sin embargo, la necesidad política real precisa de que exista armonía entre la expresión y la ejecución de la voluntad del Estado.

La falta de armonía entre la ley y su ejecución provoca como consecuencia la parálisis política. Una regla de conducta, es decir, la expresión de la voluntad del Estado, no tiene valor alguno si no se ejecuta. Es una mera *brutum fulmen*. Por otra parte, la ejecución de una regla de conducta que no sea la

expresión de la voluntad del Estado, se convierte realmente en un ejercicio realizado por la autoridad ejecutante del derecho de expresar la voluntad del Estado.

Ahora bien, a fin de lograr la armonía entre la expresión y la ejecución de la voluntad del Estado, habrá que sacrificar la autonomía del órgano que expresa la voluntad del Estado o que la ejecuta. La autoridad de ejecución debe subordinarse a la autoridad de expresión o ésta sujetarse al control de la primera. Sólo de esta forma habrá armonía en el gobierno. Sólo en esta forma podrá la expresión de la verdadera voluntad del Estado convertirse en una regla de conducta real observada para todos.

Finalmente, el gobierno popular requiere que la autoridad de ejecución esté subordinada a la autoridad de expresión, dado que ésta, en el carácter de las cosas, puede ser mucho más representativa del pueblo que la primera.

En otras palabras, en la práctica la necesidad política hace que sea imposible considerar que la función política esté separada de la administración. La política debe ejercer cierto control sobre la administración, utilizando las palabras en el sentido más amplio

\* En el número especial del 25 Aniversario del INAP, la Revista de Administración Pública publicó el artículo de Frank Goodnow "Política y administración —funciones primarias del Estado", correspondiente al Cap. I de su obra *Politics and administration*. Ahora nos permitimos reproducir en este número el Cap. II, con idéntico título.

que se les atribuirá de aquí en adelante. Cuando examinamos el desarrollo político de cualquier Estado, se contempla que esta relación debe existir entre las dos funciones básicas de gobierno.

Si se hace el intento de establecer la separación legal entre los órganos del gobierno que se encargan primordial y respectivamente de estas dos funciones, con la esperanza de evitar que la política influya en los detalles de la administración, existirá la tendencia de que el control necesario se desarrolle extrajurídicamente. Este es el caso del sistema político norteamericano.

El sistema político norteamericano se basa en gran medida en el principio fundamental de la separación de los poderes gubernamentales. Dentro del contexto del sistema formal de gobierno ha sido imposible que se desarrolle el control necesario de la política sobre la administración, debido a la posición independiente asignada por el derecho constitucional a los funcionarios ejecutivos y administrativos. Por ende, el control se ha desarrollado en el sistema de partidos. El partido político norteamericano se ocupa tanto de la elección de los funcionarios administrativos y ejecutivos como de la elección de órganos reconocidos como de carácter estrictamente político, dado que inciden en la expresión de la voluntad del Estado. De ahí que el sistema de partidos asegura la armonía entre las funciones de la política y la administración, que debe existir si es que el gobierno ha de conducirse en forma exitosa.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En su libro titulado *The rise and growth of american politics*, el Sr. H. J. Ford, es el primer autor que enfatiza el hecho de que este deber tan importante ha sido asumido por el partido político en el sistema de gobierno norteamericano.

Por otra parte, si no se hace intento alguno en el sistema de gobierno para prever la separación de la política y la administración, y si las instituciones gubernamentales están en posición firme e inflexible mediante la adopción de una Constitución escrita, el control y la vigilancia de la función administrativa tienden a ser asumidas por el órgano gubernamental que desempeña la función política.

Así, en Inglaterra, después de que el pueblo tomó en sus manos el control de la expresión de la voluntad del Estado mediante el ejercicio del control del Parlamento, se dedicó a trabajar para que de inmediato se reconociera que el Parlamento, su representante, tuviera el control sobre las autoridades del gobierno a las cuales confió la ejecución de la voluntad del Estado. En esto lograron el éxito. El resultado es el sistema actual de responsabilidad ministerial ante el Parlamento.

Por tanto, si bien la función política tiene una relación primordial con la expresión de la voluntad del Estado, también está vinculada, en un plano secundario, a la ejecución de esa voluntad. En tanto se refiera la expresión de la voluntad del Estado, sus ramificaciones se extienden más y más. De este modo, la función de la política tiene que ver con la determinación de la pregunta de quién, en última instancia, y quién, en forma secundaria y derivada, expresarán la voluntad del Estado; es decir, tiene que resolver problemas en materia de soberanía y de gobierno. Debe definir, en un sistema político representativo, quiénes son los electores, cómo y por quién votar, y cuáles son las autoridades en el sistema de gobierno que elaborarán la ley.

Además, el análisis de tales preguntas implica algo más que tomar en cuenta la organi-

zación del gobierno formal. Implica, asimismo, examinar la organización de los partidos cuya acción limita la alternativa de los electores a las pocas personas por las que votan y sobre la cual se determinan los principios de la acción política, puesto que la acción limita la alternativa de los electores a las pocas personas por las que votan y sobre la cual se determinan los principios de la acción política, puesto que la acción prevista para este propósito tiene tanto que ver con la manifestación de la voluntad del pueblo, como con la organización del gobierno formal. Una forma popular y representativa de gobierno con una organización de partidos autocrática controlada por una oligarquía o un déspota del partido, quizá no resulte realmente en un sistema político popular, o sea, que pueda no permitir una expresión de la voluntad del pueblo o del Estado tan fácil como una forma menos popular de gobierno combinada con una forma menos autocrática de organización de partidos.

El estudioso de la función política que maneje en forma inteligente esta materia, deberá, por tanto, examinar el sistema de partidos cuando éste se haya tornado tan importante como para ejercer influencia en el sistema de gobierno.<sup>2</sup>

En ocasiones, el partido se vuelve tan importante que llega a formar parte del sistema de gobierno formal y se le otorga reconocimiento legal. Los Estados Unidos nos ofrecen un buen ejemplo al respecto. En los albores de nuestra historia política, la ley casi no tenía nada qué decir acerca del método de elec-

ciones y absolutamente nada acerca de la organización y la acción de los partidos. No obstante, los partidos se habían desarrollado en las colonias antes de la Revolución y en una de ellas, a saber, Nueva York, la lucha entre ellas ya comenzaba a evidenciar parte de la amargura que desde esa época ha caracterizado a la política de ese Estado de la Unión Americana.<sup>3</sup>

La amargura de la lucha de partidos provocó que en la primera Constitución del Estado se insertara una disposición que establecía que el voto debería ser secreto. Desde entonces, la boleta electoral se convirtió en parte esencial de nuestro sistema electoral. Con el aumento en el número de electores y de funcionarios designados por elección, la mera disposición del voto secreto no se consideró suficiente. Se aprobó estatuto tras estatuto que regulaba la forma y la apariencia de la boleta electoral. Los tribunales hicieron cumplir con gran rigor estos estatutos. Todos los votos no conformados a la ley traerían, como consecuencia, la revelación de la identidad del elector y serían considerados ilegales y sin vigencia. Todo el propósito de esta legislación fue que al asegurar un voto secreto se evitaría que las organizaciones partidistas emularan lo que llegó a considerarse como medios ilegítimos para persuadir a los electores a respaldar a candidatos en particular.

Sin embargo, antes de que se terminara de elaborar esta legislación se descubrió que, en Estados donde los partidos realizaban grandes esfuerzos, la competencia entre ellos había desembocado en intentos de *repetición* como

<sup>2</sup> El trabajo más reciente y además excelente del Sr. Lowell, *Government and parties in continental Europe*, es un brillante ejemplo del valor que tiene para el estudioso en materia de gobierno, el estudio de los partidos.

<sup>3</sup> Gitterman, "Council of appointment in New York", *Political Science Quarterly*, Vol. VII, 1892, p. 80.

se les calificó en una ocasión, es decir, en que un elector votaba más de una vez por el mismo candidato; en la "colonización", es decir, en el voto de personas no calificadas que se reunían en grupos en los distritos electorales bajo la vigilancia de los dirigentes de los partidos; y el poner votos fraudulentos en las urnas electorales y el recuento falso. Con objeto de remediar estos males, se adoptó un sistema de registro electoral y se incluyeron disposiciones en la ley electoral cuyo objetivo era asegurar un recuento honesto.

Finalmente, sucedió que esta carga tan pesada fue transferida por el sistema electoral general al partido, debido al hecho de que la impresión y la distribución de las boletas no fueron emprendidos por el gobierno. Era prácticamente imposible que antes de las elecciones cualquier organización no contase con gran fuerza financiera realizara el trabajo necesario para postular a los candidatos y mantenerlos en el campo.<sup>4</sup> Por tanto, se elaboraron disposiciones para la impresión y distribución de las boletas que sería llevado al cabo por los funcionarios del Estado, que también se haría cargo de los gastos, en general, de conformidad a los métodos que inicialmente se adoptaron en Australia.

Conocimos el sistema australiano de votación, sobre todo por medio de la Ley Electoral inglesa de 1872, a la cual se incorporó. Sin embargo, este sistema se elaboró para un sistema político que no planteaba al partido político las exigencias derivadas del sistema político norteamericano. El número de electores era considerablemente menor en Inglaterra comparado al de los Estados Unidos. El

número de funcionarios que se escogerían en una sola elección en Inglaterra era incomparablemente inferior al de aquí. De ahí que, se exigió que se modificara el sistema australiano de tal manera que se adecuara a las condiciones de los Estados Unidos.

El punto fundamental en el cual se demandaba la reforma de la Ley Electoral inglesa se encontraba en los requisitos necesarios para asegurar el reconocimiento de la boleta electoral. La Ley Electoral inglesa disponía que los nombres de los candidatos tenían que estar impresos en la boleta oficial después de que un número pequeño de electores los había propuesto formalmente. Además también se previó, de conformidad a los antiguos precedentes ingleses, que en caso de que sólo se hiciera una sola nominación formal dicho candidato deberá declararse electo por el funcionario que controlaba los resultados de la elección sin las formalidades de un padrón. Finalmente, todo candidato estaba obligado a pagar los gastos ocasionados por imprimir su nombre en la boleta.

Cabe notar varias cosas en el sistema electoral inglés. En primer lugar, el partido como tal no recibía reconocimiento legal alguno. No existía la necesidad de dicho reconocimiento porque el trabajo que correspondía al partido era muy poco. Como regla general, sólo se ocupaba un puesto en cada elección. El hecho de que existiese una disposición que estipulaba que no era necesario un padrón en todos los casos, hacía que fuese innecesario que cada partido postulara un candidato en cada elección.

Por ende, era innecesario y a menudo impráctico que cada partido tuviese una organi-

<sup>4</sup> Ver Ivins, *Money elections*.

zación permanente. Una organización tal no fue necesaria aquí durante mucho tiempo, debido al número tan reducido de electores en los que había de influir. Finalmente, la disposición de que cada candidato debería cubrir los gastos por imprimir su nombre en la boleta electoral oficial, cuando se iba a elaborar un padrón, tendía a evitar que los partidos postulasen candidatos que tenían poca oportunidad de ser electos.

Por tanto, la Ley Electoral inglesa, desde el punto de vista teórico, no se adecuaba a los Estados Unidos donde las condiciones políticas eran tan diferentes, a menos que se le hicieran reformas importantes. Las modificaciones que se hacían por lo general consistían en gran medida en el reconocimiento legal, por parte del Estado, de los partidos políticos como organismos postulantes.

El reconocimiento legal de los partidos se obtenía de una de dos formas y, por lo general, de ambas. En primer lugar, se requería el certificado de la convención del partido para una postulación ordinaria del partido. En muchos casos, además, se imprimía el nombre de los candidatos de cada partido en una columna de la boleta, ya sea bajo un título, anotando el nombre del partido o bajo un emblema escogido formalmente por el partido que debería ser suficiente para indicar a los electores analfabetas el partido al cual pertenecían dichos candidatos. Finalmente, las nuevas leyes que se fundamentaban en los principios del sistema australiano, el partido se definía por lo general como una organización política que había emitido un cierto porcentaje de los votos en las últimas elecciones.

En todos los Estados que adoptaron este sistema, se notará que se dio reconocimiento

legal al partido como órgano político. La mayor parte de los Estados adoptaron la boleta del partido con columnas. Con frecuencia se ha insistido en que la adopción de la boleta del partido con columnas, se debía al afán de los administradores del partido a hacer más difícil o, a cualquier precio desalentar, la acción política independiente del partido. Sin embargo, es preciso recordar que el sistema de gobierno norteamericano dificulta, si es que no imposibilita, esta acción. El sistema electoral norteamericano exige tanto del elector que, con el fin de satisfacer las demandas, necesariamente debe depender del partido. No se puede esperar que, sin la ayuda del partido, se seleccione a los individuos por los cuales desea votar entre los candidatos que se postularon para numerosos puestos de elección.

En los distritos densamente poblados, donde la población de electores es grande y no muy inteligente y los funcionarios que se elegirán en una elección son demasiados, el elector normal deberá, por la propia naturaleza de las cosas, depender en gran medida del trabajo realizado por los partidos antes de la elección. En los distritos donde el sentimiento de la comunidad es débil, no puede esperarse que conozca mucho acerca de los merecimientos o deméritos de los candidatos.

De nueva cuenta, si se desea la armonía en los gobiernos, es importante que todos los candidatos de uno u otro partido se elijan en un distrito administrativo determinado. Los candidatos deben estar arraigados en gran medida en el partido. La responsabilidad individual debe dar lugar a la responsabilidad del partido.

Sin embargo, a fin de que los electores no se limiten a la acción con los partidos regulares reconocidos, y con objeto de que puedan surgir nuevos partidos, según sea necesario, se estableció la postulación por certificado. De ahí que, a menudo, el número de personas requerido para postular a un candidato mediante el método de nominación por certificado eran tan grande, que dificultaba enormemente la aplicación de este método. El número necesario para hacer una postulación independiente se fijó alto con toda intención, por las mismas razones por las cuales se adoptó la boleta con columnas y porque se consideró necesario evitar postulaciones irreflexivas. El gasto público cubría la impresión de las boletas, a diferencia de Inglaterra donde los candidatos cubrían los gastos.

Este breve esbozo del desarrollo de nuestras leyes en materia de elección y boletas, muestra entonces que el estudio de un sistema de partidos a menudo se convierte en una necesidad para el estudioso de la función de la política y que en los Estados Unidos la ley reconoció paulatinamente al partido. De ahí que el partido haya tomado su lugar en la organización del gobierno formal.

Pero la función política no se relaciona meramente con la determinación de quién expresará la voluntad del Estado. Tiene que ver asimismo con la determinación de los métodos con los cuales se expresará esta voluntad. Por ende, podría ser el caso de que en un Estado determinado se dispongan formalidades particulares para la expresión de la voluntad del Estado en lo relativo a asuntos particulares. A menudo se da el caso de que la voluntad del Estado, en relación con la forma de gobierno, se expresa de una manera especial, muy dife-

rente a aquella en que se expresa la voluntad del Estado en cuanto a los asuntos vigentes de la rutina gubernamental. Los métodos de la expresión de la voluntad del Estado, en cuanto a la forma de gobierno, son por lo general de tal carácter que demandan mayor ponderación en la acción de las personas o autoridades a las que se les confía la expresión formal de la voluntad del Estado. Lo mismo se aplica con frecuencia a los que se consideran los derechos fundamentales de los miembros individuales del Estado. En los Estados Unidos encontramos una diferencia en los métodos de elaboración de constituciones y de la legislación. En el primero, a menudo es necesaria la acción de un órgano gubernamental especial, la convención constitucional, y la del pueblo en general. En el segundo, es suficiente la acción de un cuerpo legislativo únicamente.

Cuando los órganos que, en la mayor parte de los casos actúan en la ejecución de la voluntad del Estado, tienen la facultad de determinar en casos concretos si las disposiciones constitucionales son cumplidas por la legislatura, ejercen esta facultad constitucional y, por tanto, se transforman en órganos políticos. Los tribunales de los Estados Unidos tienen la facultad de dictaminar la constitucionalidad de una ley aprobada por la legislatura. Por ende, los tribunales ayudan en la expresión de la voluntad del Estado y, por consiguiente, son órganos que desempeñan la función política en el sentido en que se utiliza el término en estas páginas.

Se ha afirmado que la función política, si bien incide primordialmente en la expresión de la voluntad del Estado, también tiene que ver, en segundo plano, con su ejecución, dado que debe existir armonía entre la expresión y

la ejecución de la voluntad del Estado, es decir, entre la elaboración y el cumplimiento de la ley. Asimismo, se ha externado que, en un gobierno popular, el órgano que expresa la voluntad del Estado o elabora la ley debe ejercer cierto control sobre el órgano que ejecuta la voluntad o la ley del Estado. Por último, se ha demostrado que dicho control necesario puede hallarse ya en el sistema de gobierno formal, ya fuera de él, y en el partido político.

Independientemente de que este control se encuentre dentro o fuera del sistema de gobierno, su existencia es indispensable debido al hecho de que es imposible tener un gobierno ordenado o progresivo. Por consiguiente, deberá ampliarse tanto como sea necesario a fin de producir la citada armonía entre la expresión y la ejecución de la voluntad del Estado que, según se ha demostrado, es tan necesaria. No obstante, si rebasa este límite, pierde de inmediato su razón de ser. Este control puede aprovecharse, por ejemplo, para perpetuar la existencia de una determinada organización de partido en lugar de servir como medio para ayudar a su creación, de tal manera que una expresión dada de la voluntad del Estado se convertirá en la regla de conducta real. Si se aprovecha el control de esta manera, se convierte en un medio por el cual de hecho se evita la expresión espontánea que el pueblo hace de la voluntad popular. Dicho ejercicio del control necesario de la política sobre la administración introduce un elemento artificial y forzado en el problema de asegurar la expresión de la voluntad del Estado a la voluntad verdadera del mismo.

Por tanto, el extender en demasía este control necesario, realmente se anula el propósito

para el cual fue creado. No sólo es éste el caso; como se señalará más adelante, el ampliar en exceso este control tiende a obstaculizar el desempeño no tanto con respecto a la ejecución de una voluntad del Estado ya manifestada como con miras a influir en la expresión futura de la voluntad del Estado, sino en el interés de un partido político o de una clase social.

Por tanto, si bien en interés de asegurar la ejecución de la voluntad del Estado la política debería ejercer control sobre la administración, en atención tanto de un gobierno popular como de una administración eficiente, no se debe permitir que ese control trascienda los límites necesarios con objeto de que se cumpla el propósito legítimo de su existencia.

La tendencia que muestra el órgano del Estado que tiene la facultad de expresar la voluntad de éste, sin embargo, aprovechará sus facultades de control sobre la ejecución de la voluntad del Estado de tal manera que podrá influir adversamente en la expresión de la misma. En ocasiones esto se hace basándose en los motivos más puros y patrióticos, pero con mayor frecuencia a partir de motivos egoístas y maliciosos. En cualquier caso, el resultado siempre será el mismo. La ley deja de administrarse en forma imparcial y se administra únicamente o en gran medida con la esperanza de influir directa o indirectamente en la futura manifestación de la voluntad del Estado y con frecuencia en interés de ciertas clases en la comunidad.

Los males que surgen de la administración parcial e interesada de la ley son tan graves, que las comunidades políticas más avanzadas se han sentido obligadas a dar un gran paso

para asegurar la autonomía de algunas autoridades encargadas de la administración de la ley. Tal, por ejemplo, ha sido el caso en Inglaterra, nación que desde épocas muy remotas basó su sistema de gobierno en el principio que plantea que ninguna regla de conducta, es decir, ninguna expresión de la voluntad del Estado deberá hacerse cumplir hasta obtener la concurrencia de alguna autoridad independiente de la que establece dicha regla de conducta. Dicho planteamiento del principio implícito en el sistema inglés de gobierno, no debe interpretarse como que el sistema de cumplimiento de la ley no pueda cambiarse en cualquier momento. Significa meramente que en tanto las autoridades que hacen cumplir o ejecutar la voluntad del Estado sean independientes de la autoridad que expresa dicha voluntad, el sistema, de hecho, estipula que debe obtenerse la concurrencia del cuerpo de ejecución antes de que la expresión de la voluntad del Estado se convierta en una regla de conducta verdadera.

La influencia de este principio puede observarse en todas las ramas del derecho público inglés. Naturalmente es el más sobresaliente en el caso de la administración de justicia, porque es imprescindible que la justicia se administre en forma imparcial, en otras palabras, sin tomar en cuenta los intereses de los demandantes individuales ante los tribunales, y con la menor consideración posible al efecto que esa decisión en particular producirá en la futura manifestación de la voluntad del Estado.

El sistema inglés original de la administración de justicia asignada a los tribunales, contaba con una posición extremadamente independiente. En efecto, los tribunales ingleses

originales, debido a su carácter popular, no sólo ejecutaban la ley; ellos también la elaboraban. Sin embargo, con el desarrollo del poder real, los jueces fueron designados por la Corona. Ellos se esforzaron, en la medida que les fue posible, por tener en sus manos la determinación de las cuestiones de la ley, es decir, la expresión de la voluntad del Estado y por referir al jurado, el elemento popular de los tribunales, a la aplicación de la ley establecida por los jueces, a los datos encontrados por aquél, es decir, a la ejecución de la voluntad del Estado. Pero el jurado fue capaz, a pesar de los esfuerzos de los jueces, de mantener en sus propias manos la facultad de absolver a un acusado llevado ante él, y su dictamen de absolución no estaba sujeto a ser revisado por tribunal o autoridad alguna.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Ver el famoso caso del Teniente Coronel Lilburne, quien al haber sido desterrado por el Parlamento y llevado a juicio por regresar a Inglaterra, fue exonerado por un jurado basándose en que la ley del Parlamento que lo desterró era ilegal, reclamó que era el juez de la ley así como de los hechos, independientemente de la acusación del juez en contrario, *12 Hargrave's State Trials, 79, 80*. Ver también *Penn and Mead's Trials, 6 Howell's State Trials, 992*, donde un comité de la Cámara de los Comunes informó que los procedimientos del presidente del Tribunal Supremo, quien había multado a los jurados por no sentenciar al prisionero de conformidad a sus instrucciones, eran "innovaciones en el juicio de los hombres por sus vidas y libertades, y que había utilizado una facultad arbitraria e ilegal que tenía consecuencias peligrosas para las vidas y libertades del pueblo de Inglaterra y tendía a introducir un gobierno arbitrario". Ver también el caso de Bushel, Vaughan, 135-158 donde un jurado sentenciado por rehusarse a seguir la acusación de un juez fue liberado por *habeas corpus* (juicio de amparo). La ley es la misma en los Estados Unidos. Ver *Wharton, 5 Southern Law Review, 355*, citado en la nota 33 *Amer. Rep. 791*; Kane v. Commonwealth, 89 Pa. Sr. 522; 33 *Amer. Rep. 787* donde el presidente del Tribunal Supremo, Sharswood dice: "Se ha disputado fuertemente que, aunque el jurado cuenta con la facultad, no tiene el derecho de dar un veredicto contrario a las instrucciones del tribunal en relación con la ley. En otras palabras, que el hacerlo sería una violación de su deber así como de su juramento. La distinción entre facultad y derecho, independientemente de sus valores éticos, en la ley es

Si bien los tribunales, dejando a un lado el sistema de jurados, nunca han sido jurídicamente independientes del Parlamento en Inglaterra, el órgano que expresa fundamentalmente la voluntad del Estado, la opinión pública, no reconoce que sea adecuado que ese órgano ejerza cualquier control sobre sus acciones en el interés de influir en cualquier forma sobre la acción futura del Parlamento. Por tanto, desde el punto de vista jurídico, los tribunales no son independientes, pero desde el político, sí lo son.

No obstante, en los Estados Unidos hemos conferido a los jueces independencia legal de la legislatura, salvo en que están sujetos a la impugnación; todos los intentos por privarlos de su independencia en contra del órgano que respalda la legislatura, es decir el partido político, encuentra una reprobación muy general.

De ahí que se pueda afirmar que los pueblos angloparlantes llegaron a la conclusión de que el peligro de permitir que órganos distintivamente políticos ejerzan control sobre la administración de la justicia es tan grande que las autoridades encargadas de esta rama de la ejecución de la voluntad del Estado deberán investirse con una enorme autonomía, aún arriesgándose a privar a la voluntad del Estado expresada de su calidad de verdadera regla de conducta.

muy vaga y poco sólida. El que tiene facultades legales tiene derecho legal". Ver también la opinión del Juez Hall en *State vs. Croteau*, 23 Vermont, 14; 54 Amer. Dec. 90, donde plantea: "La facultad de los jueces para decidir el derecho así como los hechos involucrados en la aseveración 'inocente' y sin responsabilidad jurídica ante cualquier otro tribunal por su decisión se concede universalmente. A mi juicio, dicha facultad es equivalente al derecho".

La ley inglesa, en el sentido de que debe obtenerse la concurrencia de alguna autoridad independiente del órgano que manifiesta la voluntad se convierta en una verdadera regla de conducta, se adoptó tanto en la administración del gobierno como en la administración de justicia. Se aplicó principalmente en el sistema de gobierno local por el cual Inglaterra ha sido célebre.

El sistema inglés de gobierno local estuvo caracterizado por la gran independencia concedida a las autoridades administrativas locales encargadas del cumplimiento de la ley. A este sistema se debió que los Estados no pudieran establecer el sistema de gobierno absoluto por el cual pugnaron tan desesperadamente y durante tanto tiempo.

Este sistema de gobierno local también fue introducido en los Estados Unidos, donde, de nuevo, como en el caso del principio de independencia, tuvo un mayor desarrollo legal que en su lugar de origen. Sin embargo, el sistema administrativo de los Estados Unidos, debido a la adopción del sistema de gobierno local inglés y al principio de la separación de poderes, se legalizó en una posición muy independiente en contraste con el órgano encargado de la manifestación legal de la voluntad del Estado, es decir, la legislatura, aunque de hecho, ha estado sujeto al control del partido político. El resultado ha sido que la administración ha estado demasiado subordinada al control político en los Estados Unidos. Este hecho hizo que disminuyera la eficiencia administrativa y asimismo dio lugar a que el sistema administrativo se aprovechara para influir en la expresión de la voluntad del Estado y, en ocasiones, para causar que la expresión de la voluntad del Estado discrepara

con la verdadera voluntad del Estado. Esto inevitablemente debe ser el caso cuando el control del órgano político sobre el administrativo trasciende sus propios límites, como se mencionó con anterioridad.

Lo dicho no debe interpretarse como que el sistema administrativo debe separarse por completo del control político, como en los tribunales. Dicho planteamiento no podría aceptarse en ningún momento, dado que la ejecución de la ley, la voluntad expresa del Estado, depende en gran medida de la iniciativa ágil de las autoridades administrativas y no deben estar sujetas a un control político a fin de que tomen dicha iniciativa. Esto no sucede con los tribunales, a los que exclusivamente obliga a ejecutar la ley aplicada a los individuos.

Sin embargo, en realidad el control de la política sobre lo que se ha llamado la administración del gobierno no debería llevarse más allá de los límites indicados; y si esto se hace, las consecuencias sobre la eficiencia general de la administración en la ejecución de la voluntad del Estado, y la habilidad del pueblo para manifestar esa voluntad, será sin remedio desastroso.

Esta extensión indebida de la política sobre la administración del gobierno puede evitarse, y de hecho se ha evitado en el pasado, al reconocerse un grado de independencia a las autoridades administrativas y judiciales. Asimismo puede asegurarse cultivando una opinión pública sana. Se ha señalado que esta es la gran protección de las autoridades judiciales en Inglaterra y en los Estados Unidos. Además, es la única protección que puede ofrecerse a dichas autoridades en contra del ejercicio

de influencias políticas por parte de órganos tales como los partidos políticos, que no ocupan una posición bien definida en el sistema de gobierno formal, pero sí tienen una suma trascendencia en el sistema político extra-gubernamental.

De ahí que nuestro análisis de la función política nos lleva a la conclusión de que incide tanto en la expresión como en la ejecución de la voluntad del Estado; con la primera primordialmente, con la última secundariamente. Esta función política incluye también la elaboración de la Constitución, la legislación, la selección de los funcionarios de gobierno y el control de la función destinada a ejecutar la voluntad del Estado. Una función tan compleja como la realizada por la política no puede desempeñarla una autoridad gubernamental en particular o un grupo particular de autoridades gubernamentales.

Si bien cabe afirmar de manera general que, en tanto el desempeño de la función de la política consiste en elaborar y reformar la Constitución, ésta es realizada por la convención constitucional; debemos recordar que la autoridad que interpreta la Constitución también la lleva a la práctica. En el sistema de gobierno norteamericano, comúnmente esta autoridad es la autoridad judicial.

De nueva cuenta, podemos decir que en cuanto el ejercicio de la función política consiste en la legislación, es desempeñada por la legislatura. Pero cabe recordar que la autoridad ejecutiva, y en muchas instancias las autoridades locales, tienen la facultad de dirección. El ejercicio de esta facultad de dirección resulta en decretos que son difíciles de distinguir de la legislación. A menudo, los tribu-

nales elaboran la ley valiéndose de la facultad de la decisión judicial.

Por último, hay que recordar que la acción de la convención constitucional, y en menor medida, la de los tribunales, la legislatura y

las autoridades ejecutivas y locales, puede estar, y a menudo lo está, controlada por un órgano extragubernamental, el partido político, cuya organización y conducta tienen una influencia importante, si no de control, sí del desempeño de la función de la política.