

Revista de

Administración Pública

Ediciones
INAP

42

Abril - Junio 1980

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

DIRECTOR

Omar Guerrero

EDICION:

Ricardo Martínez Guzmán

CORRECCION:

Severino Cartagena

Carlos H. López

Isabel Sánchez G.

TRADUCCION:

Mary Lapidus

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

© Derechos Reservados

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION
PUBLICA**

CONSEJO DIRECTIVO

Luis García Cárdenas
Presidente

Ignacio Pichardo Pagaza
Isauro Cervantes Cortés
Vicepresidentes

Fernando Solana
Alejandro Carrillo Castro
José Chanes Nieto
Lidia Camarena Adame
Oscar Reyes Retana, Jr.
Adolfo Lugo Verduzco
Manuel Uribe Castañeda
Consejeros

Yolanda de los Reyes
Tesorera

Miguel Angel Olguín S.
Secretario Ejecutivo

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 Sancón

Coordinación de Difusión:
Severino Cartagena

Coordinación de Administración:
Julieta Ampudia Herrera

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores	Gabino Fraga
Gilberto Loyo	Jorge Gaxiola
Rafael Mancera Ortiz	José Iturriaga
Ricardo Torres Gaytán	Antonio Martínez Báez
Raúl Salinas Lozano	Lorenzo Mayoral Pardo
Enrique Caamaño	Alfonso Noriega, hijo
Daniel Escalante	Manuel Palavicini
Raúl Ortiz Mena	Jesús Rodríguez y Rodríguez
Rafael Urrutia Millán	Andrés Serra Rojas
José Attolini	Catalina Sierra Casasús
Alfredo Navarrete	Gustavo R. Velasco
Francisco Apodaca	Alvaro Rodríguez Reyes
Mario Cordera Pastor	

CONSEJO DE HONOR

Gabino Fraga Gustavo Martínez Cabañas Andrés Caso

INDICE

	Pág.
PRESENTACION	7
 ARTICULOS MONOGRAFICOS	
La Gestión de las Empresas Públicas y su Control: Referencia al Caso Mexicano Nicolás Rodríguez Peregó	11
Las Empresas Públicas en la Economía Nacional Enrique Serna Elizondo	53
 ESTUDIOS	
La Formación de la Administración Pública Moderna (II) Juan Bodino	73
La Clase Política Gaetano Mosca	87
El Poder Ejecutivo en el Gobierno Congresional Woodrow Wilson	103
La Administración Pública M. Blunschli	125
La Función Administrativa Frank Goodnow	139

PRESENTACION

La Revista número 42 continúa la problemática contenida en la precedente, en la que se incorporó el tratamiento de las empresas paraestatales mexicanas, en la sección del Artículo Monográfico, y las obras fundamentales de la teoría de la administración pública, dentro de la Sección de Estudios.

Toca ahora su lugar a dos extensos estudios relativos a las empresas públicas mexicanas, elaborados por Nicolás Rodríguez y Enrique Serna Elizondo, en los cuales se aborda un tema de extraordinaria actualidad: el lugar del sector descentralizado dentro de una administración pública cada vez más implicada en los problemas de la sociedad.

Se continúa el estudio de Bodino sobre los magistrados y se presenta la teoría de la clase política, de Mosca. Asimismo, se sigue tratando el tema de el *gobierno congresional*, de Wilson y se agrega el análisis de *la función administrativa*, de Goodnow. Finalmente, la RAP 42 tiene el privilegio de presentar a los interesados mexicanos el tratamiento histórico original de la dicotomía política-administración, obra de M. Blunschli.

El Instituto Nacional de Administración Pública, con esto, espera aportar documentos de trascendencia para todos los interesados de la acción gubernamental en México.

LA GESTION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS Y SU CONTROL. REFERENCIA AL CASO MEXICANO

Nicolás Rodríguez Peregó

Introducción

En lo que va del siglo, uno de los rasgos más importantes del funcionamiento de la economía, en la casi totalidad de los países, es el representado por la empresa pública. Lo que comenzó siendo una excepción provocada por ciertas crisis en el desenvolvimiento de las relaciones económicas o por circunstancias políticas especiales, se ha venido convirtiendo en un elemento consustancial al propio desarrollo histórico y hoy en día nadie se atreve a negar su importancia y son muy pocos quienes aún pretenden su desaparición.

A nivel político, la empresa pública constituye un instrumento fundamental para poner en práctica las ideas que integran el programa de acción de aquellos que tienen en sus manos la dirección del gobierno.

A nivel económico, es indudable que la empresa pública ha sido el factor primordial en el proceso de acumulación de capital a través del desarrollo de actividades que tienen como resultado el garantizar el aprovisionamiento de materias primas, la prestación de servicios y la necesaria y efectiva distribución y comercialización.

A nivel social, la empresa pública es una especie de muro de contención que evita y

neutraliza enfrentamientos, al aparecer como prestadora de servicios y productora de bienes que la sola actividad privada no está en capacidad de proveer a la colectividad.

A nivel académico, todo lo que tiene que ver con la organización y funcionamiento de la empresa pública es, en la actualidad, objeto de estudio prioritario en numerosas investigaciones, cursos, seminarios, reuniones internacionales y cualquier otra manifestación del quehacer intelectual.

Si en el mundo la empresa pública desempeña un papel de innegable trascendencia, no es menos cierto que en América Latina ella ha sido, y continúa siendo, el motor fundamental de la economía en cada uno de los países que se encuentran ubicados en su territorio. La quiebra definitiva de la preponderancia de estructuras precapitalistas, en la región, sólo fue posible cuando el Estado adquirió un lugar en las actividades productivas, a través de la constitución de órganos de fomento y de carácter financiero o por la creación de unidades de producción con directa participación en el desarrollo de las relaciones económicas capitalistas.

Las características propias del acontecer histórico latinoamericano han propiciado el fortalecimiento de las actividades económicas

dirigidas o controladas por el sector público, ya que esta situación era necesaria no sólo para garantizar el desenvolvimiento de las tareas de producción y consumo sino levantar, sostener y consolidar a los grupos privados hegemónicos. El capitalismo en nuestros países debe su existencia a la acción directa del Estado. Esta acción se ha ido materializando por intermedio de entidades especiales encargadas de la prestación de servicios y de la producción de bienes. Estas entidades son las empresas públicas autónomas, descentralizadas y con estructuras organizativas similares a las de las empresas privadas.

Diversos factores dan origen a la aparición de la empresa pública; a título de ejemplo pueden mencionarse la crisis económica, la guerra, la seguridad nacional, razones de carácter estratégico y el desinterés de los empresarios privados por determinadas ramas de la producción debido a dificultades materiales, falta de recursos o baja rentabilidad. Sin embargo, las causas mismas de la existencia de la empresa pública ya no son motivo de discusión, puesto que ella ha sido reconocida y aceptada por todos los grupos y tendencias. Lo que ahora se plantea con mayor énfasis es el análisis de la manera como ella se desempeña en el cumplimiento de las funciones que le son asignadas. En este sentido, adquiere relieve la actividad destinada a controlar la gestión de la empresa pública y, por ende, la implementación de sistemas y procedimientos de control que sean suficientes y adecuados.

Es de hacer notar que existen corrientes que observan el manejo de las empresas públicas bajo una óptica basada en categorías que tienen su origen en el funcionamiento de las empresas privadas; esto trae como conse-

cuencia la denuncia de ineficiencia del sector público por la incorrecta dirección de sus empresas. Cuando se hace uso de estos argumentos, se incurre en el error de medir con un mismo criterio dos fenómenos que son intrínsecamente diferentes y, por tanto, incomparables.

Las diferencias entre la empresa privada y la pública no sólo se derivan del origen del capital y del carácter de sus dirigentes, ellas se presentan, sobre todo, en la determinación de sus respectivos objetivos. Basta mencionar, aunque de manera simplista, que la empresa privada está regida por un objetivo de lucro y beneficio especulativo que desaparece, por lo menos como objetivo central, al estructurarse la empresa pública, cualquiera que ella sea y cualquiera que sea la naturaleza de sus actividades. Debe aclararse que no obstante hay teorías modernas que sostienen que la empresa privada puede perseguir, en un momento dado, multitud de objetivos, es innegable que cualquiera de ellos estará supeditado al objetivo básico de la obtención de beneficios.

En este breve trabajo se pretende analizar el significado de la eficiencia en el marco de las empresas públicas y el problema del control de la gestión en el sector empresarial público mexicano.

El concepto de eficiencia

De acuerdo con el punto de vista semántico, aplicado por el Diccionario de la Real Academia Española, *eficiencia* quiere decir *virtud y facultad para lograr un efecto determinado*. Según el mismo diccionario *eficacia* significa *virtud, actividad, fuerza y poder para obrar*. En este orden de ideas, *eficaz* es algo o alguien *que logra hacer efectivo un propósito*.

María Moliner, en su *Diccionario de uso del Español*, considera que eficaz y eficiente son dos vocablos sinónimos que significan: "producir el efecto, realizar la función, prestar el servicio a que está destinado, una cosa (en el caso de eficaz) y una persona u organismo (en el caso de eficiente)". De manera que la única diferencia que reconoce Moliner a ambos términos es que **eficaz** se aplica más a cosas y **eficiente** es usado para referirse a personas y organismos.

No obstante estas manifestaciones etimológicas, de las cuales se han señalado solamente dos como ejemplo, lo cierto es que en economía y en administración se le ha dado a ambas expresiones connotaciones diferentes. **Eficaz** si es, en efecto, hacer o lograr un propósito o un objetivo, pero no sin tomar en cuenta el costo que ha significado tal realización. El término "eficiencia" es más completo ya que además de considerar la realización de un propósito u objetivo, supone que esta acción haya significado emplear medios y utilizar recursos de manera racional, a fin de disminuir hasta donde sea posible, los gastos que acarrea la obtención de la finalidad de que se trate.

Herbert Simon, al utilizar el concepto de racionalidad limitada, y partiendo del hecho evidente de que nos es imposible conocer previamente la gran gama de elecciones que en la realidad se nos presentan, considera que la idea misma de eficiencia debe ser también limitada y la elección será definitiva, un problema subjetivo puesto que la persona que debe tomar una decisión, en un momento dado, deberá, en primer lugar: determinar las consecuencias que deben evitarse y aquellas que deben buscarse; en segundo lugar, ver

aquellas consecuencias hacia las cuales la actitud es de indiferencia y, por último, establecer las consecuencias a las cuales renuncia implícitamente al tomar una decisión determinada debido al costo de oportunidad.

Todo este proceso es evidentemente un problema de valores; por tanto, la persona involucrada decidirá de acuerdo al contenido que dé a las diferentes alternativas presentes. Esta manera de actuar conduce, según Simon, a una definición de eficiencia que estará relacionada con el "logro de resultados máximos posibles con costos de oportunidad determinados" o bien con el de "un nivel dado de resultados con los ínfimos costos de oportunidad posible."¹

Para los efectos de este trabajo es importante seguir el razonamiento de Simon al referirse, en este sentido el autor, que "cuando deseamos medir o evaluar la eficiencia debemos especificar primeramente qué valores, o los valores de quién, tratamos de llevar al máximo. Una vez definidos los valores que han de llevarse al máximo, tenemos que determinar a continuación cómo ha de medirse el grado de obtención de estos valores. Hemos de enfrentarnos luego con la tarea de conectar logro con actividad, o sea, de predecir qué resultados se lograrán si se ha escogido una determinada alternativa administrativa. Finalmente tenemos que equilibrar estos resultados con el costo de oportunidad de la alternativa."²

El procedimiento que señala Simon es generalmente ignorado por aquellos que critican

1 Simon, Herbert y otros: Administración Pública. Editorial Letras. México, 1968. pp. 433 y 434.

2 Simon, Herbert y otros: *op.cit.*, p. 443

de manera empecinada a las empresas públicas basándose en objetivos, en alternativas y en resultados que previamente han definido y aplicado las empresas privadas. Si se reconoce que se trata de entidades diferentes no puede llamarse "ineficientes" a aquellas de la aplicación de un concepto que está levantado sobre los valores que corresponden a las características de estas.

Para Harvey Pinney, si bien el hombre de negocios se enfrenta a una serie de problemas, tanto internos como externos, y el manejo de su empresa no está reducido a una o dos variables, está sin embargo en capacidad de apreciar la efectividad de sus actividades, desde una óptica económica, con la comprobación de los beneficios obtenidos ya que: "El sistema de precios le ofrece ciertas comprobaciones objetivas sobre la eficiencia de sus operaciones desde el punto de vista de la economía de resultados."³

Sin embargo, no debe olvidarse que, a pesar de ser un criterio primordial, el beneficio "es solamente una función del ingreso por ventas en relación con los costos."⁴ De allí que sea necesario tener presente que si bien la eficiencia en el sector privado es normalmente medida en virtud de resultados económicos reflejados en los balances, en muchas ocasiones esta eficiencia global no responde a funcionamientos parciales también eficientes, puesto que aquélla se basa en la posibilidad de vender a precios muy superiores a los costos, sin haber ya incurrido en estos de una

manera racional sobre todo procurando que los costos no hayan estado a niveles demasiado altos con relación a los necesarios.

Con las breves referencias anteriores puede verse claramente cómo la determinación de lo que debe entenderse por eficiencia no es una labor simple, ni se trata de un tema suficientemente debatido y aclarado. Pero el interés por seguir adelante en el análisis y la necesidad de establecer parámetros de referencia ha hecho que, de manera convencional, se le otorgue un contenido específico de índole económica. Esto quiere decir que cuando se habla de eficiencia en relación a la empresa privada se quiere destacar la consecución de beneficios en virtud del desarrollo de sus operaciones.

Con la sola intención de hacer ver la dificultad de constatar que la eficiencia de las empresas, al comparar unas con otras, basta mencionar, de pasada, una de las características del comportamiento contemporáneo de la economía empresarial: es muy conocido el hecho de que las grandes empresas oligopólicas se han servido de la relación entre costos y beneficios, en virtud de las economías de escala, para obtener grandes ganancias que pueden mantenerse gracias a la existencia de pequeñas y medianas empresas. Estas, que no disfrutan de economías de escala establecen precios que tratan de garantizar la recuperación de la inversión y permitir la continuación de sus operaciones; las grandes empresas se encuentran, entonces, en una posición que les hace posible fijar precios similares, logrando con ello mantener una competencia formal y obtener así ganancias extraordinarias.

La problemática en este caso resulta de qué criterios emplear para determinar la efi-

3 Pinney, Harvey: Niveles de medición de la eficiencia, en Waldo, Dwight: Administración Pública. Editorial Trillas, México, 1974. p. 485.

4 *Idem.* p. 485.

ciencia de ambos tipos de empresas; es muy difícil saber cuál de ellas opera regida por una mayor racionalidad y lo más seguro es que ambas actúen de acuerdo a lo que sus propias características exigen. Es evidente que se encuentran en planos diferentes y que no conduce a nada entrar a compararlas de manera conjunta. No solamente es importante conocer la naturaleza de las actividades que llevan a cabo, sino que es imprescindible saber cuál es su estructuración, sus sistemas y otra serie de variables que influyen grandemente en su desenvolvimiento.

Como no es objeto del presente trabajo el análisis de lo que es o debe ser la eficiencia de manera general, en relación a las actividades de toda organización, sirva el anterior planteamiento como una simple ejemplificación de lo difícil que resulta el considerar temas que están referidos a problemas donde lo fundamental está impregnado de la subjetividad que supone, para emplear la terminología de Simon, "la participación activa de valores".

La eficiencia en la empresa pública

En lo que concierne al problema ya mencionado de la distinción entre eficacia y eficiencia, puede agregarse que para su mejor comprensión, ambos términos se sitúan en dos niveles diferentes: La eficacia ha sido considerada como un criterio de medición de la estrategia, entendiendo como tal la adecuación de objetivos y programas de actividades. La eficiencia es, entonces, un criterio de medición de la relación entre el programa de actividades y los costos que se presentan en su ejecución.

Cuando se trata de una empresa privada, los

dos niveles se encuentran reunidos, unificados, por la existencia de una dirección general en la cual, además de procederse al establecimiento previo de objetivos, se controla la definición y elaboración de los respectivos programas de actividades y se maneja lo relativo a los costos que ellos ocasionan. Por esta razón la relación entre ambos niveles es pocas veces contradictoria y normalmente coinciden eficacia y eficiencia; no por ser lo mismo sino por estar dirigidas y coordinadas en un mismo sentido.

Si se aplica a la empresa pública este mismo esquema de dos niveles diferentes en su constitución y en su funcionamiento es fácil advertir que en el interior de ella no necesariamente opera el nivel superior. En efecto, la empresa pública es un instrumento del Estado y por este carácter todo lo que se refiere a la delimitación de sus objetivos es un dato que recibe previamente, como decisión que simplemente se le comunica y que se ha tomado en instancias políticas superiores. Su papel se reduce por tanto, a preparar programas de actividades y a incurrir en los costos necesarios. Por todo ello en el caso de la empresa pública es muy común que existan discrepancias entre la eficiencia y la eficacia y la aplicación de cada uno de estos criterios de medición para dar origen a resultados contradictorios.

Si se piensa en una empresa pública cuyos objetivos están determinados por el interés público, por ejemplo la reducción del número de desempleados en una región, es evidente que mientras mayor sea la cantidad de sus empleados y obreros mejor será el cumplimiento de ese objetivo prioritario y, por consiguiente, más alto será el grado de efi-

ca. Pero al analizar su comportamiento a la luz del criterio de eficacia, las conclusiones no serán tan positivas puesto que a mayor número de personal corresponde un incremento en los costos de operación.

Desde este enfoque interrelacionado de eficacia-eficiencia, no puede aplicarse a la empresa pública un carácter de ineficiencia que en realidad no interesa, en virtud de que lo importante en su caso es la consecución de fines u objetivos definidos como de interés colectivo. En este sentido puede afirmarse que si en un momento dado se trata de ser eficiente ello puede traer consecuencias provechosas para la empresa pública, considerándola de manera independiente y como organismo separado, pero tal comportamiento puede ocasionar perjuicios al resto de la colectividad que espera de ella otro tipo de resultados.

Esta posición que trata de relacionar eficacia y eficiencia a través de una superposición que supone la relación entre un nivel superior y un nivel inferior, no parece ser tomada en cuenta por quienes analizan aspectos relativos a la eficiencia de la empresa pública. El camino seguido está más acorde con la delimitación de un concepto más amplio de eficiencia que, si bien nace de la idea económica de maximización de beneficios y de minimización de costos, va tratando de hacerse cada vez más diferente de la noción aplicada al sector privado, está empeñado en ir moldeando un criterio propio de eficiencia que pueda aplicarse de manera exclusiva a la empresa pública.

Armando López Fernández ha sostenido recientemente que "existe un criterio múltiple para evaluar la eficiencia de la empresa

pública. En la medida en que ésta cumpla con ciertos fines sociales que le sean señalados por el plan nacional de desarrollo de su país, o por el programa de gobierno correspondiente en ese grado se considera eficiente."⁵

Seguidamente este autor enumera lo que considera algunas de las funciones sociales de la empresa pública, a través de cuyo efectivo cumplimiento se podrá hablar de eficiencia en este tipo de organización; a título de ejemplo se pueden citar: la reducción del empleo, la lucha contra la pobreza, el mejoramiento de la calidad de las condiciones de trabajo, el apoyo a la realización de cambios en la estructura económica y la reducción de la dependencia del capital extranjero.

Más adelante López Fernández transcribe la concepción de Simon, que señala a la eficiencia como el logro de las metas propuestas tomando la ruta más corta y por medio del uso de los medios más baratos. A pesar de partir de esta posición, López Fernández concluye afirmando que la eficiencia en las dependencias del gobierno debe medirse como la relación entre el resultado de la actividad puesta en práctica y aquellos objetivos que le fueron fijados previamente. La aparente discordancia entre el basamento de la teoría de Simon y la conclusión a que llega López Fernández se deba al hecho de que, al referirnos a la empresa pública, varía y se transforma el contenido de términos tales como *ruta más corta* y *medios más baratos*. No debe olvidarse, y el propio López Fernández lo señala,

5 López Fernández, Armando: *El Estado y la Eficiencia de las Empresas Públicas*. Ponencia presentada en el seminario sobre Empresas Públicas de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública. IV asamblea general. México, noviembre, 1978

que la aplicación de criterios de origen económico-privado como el análisis de estados financieros, por ejemplo, ha sido modificada por intermedio de nuevos elementos tales como los llamados *precios sombra* y los *factores de ponderación*, destinados a reflejar los llamados costos sociales y otros elementos relacionado con beneficios económicos de carácter social general o colectivo.⁶

Diferente es la posición de José Beltrán Martínez Sotomayor quien analiza con igual contenido la eficiencia tanto para la empresa pública como para la privada. Este autor hace coincidir productividad y eficiencia y, en este sentido, señala que la "productividad (o eficiencia) se mide relacionando la producción en unidades físicas, no monetarias, de bienes y/o servicios con el consumo, también en términos constantes o físicos, de la actividad humana, de materiales y recursos financieros."⁷ Martínez Sotomayor no distingue entre las características de la empresa pública y las de la empresa privada y, para él, el problema de la productividad es similar en ambas clases de unidades económicas. Por otro lado, también sostiene que es imprescindible que tanto la empresa pública como la privada obtengan utilidades. En relación a este último aspecto es necesario aclarar que existen empresas públicas que no sólo pueden funcionar recibiendo utilidades sino que deben siempre tratar de mantener esta situación. Sin

embargo, existen otras empresas públicas que por la naturaleza de sus actividades y por los objetivos que se les han asignado no pueden dedicar sus esfuerzos a la obtención de utilidades ya que ello implicaría el desvirtuar la razón de su propia existencia. Parece errónea la posición de este autor ya que generaliza sobre un tema en el cual, precisamente, hay que estudiar las circunstancias especiales que rodean cada caso.

Para explicar de manera más exacta lo que significa o debe significar la "utilidad" para la empresa pública, es necesario volver a hacer uso de la globalización, de esa referencia al conjunto de la sociedad que debe llevar implícita toda consideración sobre el funcionamiento de la empresa pública. Se ha visto ya cómo existen términos que adquieren una connotación especial al ser aplicados a la empresa pública, tales como productividad, utilidad y beneficios. En este orden de ideas quizá el concepto más apropiado es el que ha recibido el nombre de *rentabilidad social* que viene a enfrentarse al tradicional de *rentabilidad económica*. Por considerarlo de mucho interés y en virtud de ser una idea que trata, actualmente, de ser aplicada a las mismas empresas privadas, se deja el análisis de la rentabilidad social para un punto específico a desarrollar posteriormente; por ahora se continúa la parte relativa a la eficiencia.

Horacio Flores de la Peña hace referencia a las empresas públicas como instrumentos del Estado para materializar su participación en el proceso de desarrollo. Este autor toma posición con relación al desarrollo y lo entiende como un proceso que, al través de la utilización de bienes de capital y de tecnología moderna, trae como consecuencia un creciente aumento en los niveles de vida de los

6 Para detalles al respecto ver: Pautas para la evaluación de proyectos. Publicado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) con sede en Viena. Responsables: Partha Dasgupta, Amartya Sen y Stephen Marglin. Naciones Unidas, Nueva York, 1972.

7 Martínez Sotomayor, José B.: *El concepto de utilidad y eficiencia en la empresa pública y en la empresa privada*. Ponencia seminario ALAP. México, noviembre 1978.

sectores populares.⁸ Este es un enfoque contrario al desarrollismo que sólo se ocupa de un crecimiento económico y de una expansión productiva sin tomar en cuenta aspectos relativos a la distribución del ingreso ni los que tienen que ver con la producción de bienes y servicios de interés social.

Este autor considera inconveniente la petición que hacen sectores privados en el sentido de que se delimite claramente el campo de la iniciativa privada y el de la intervención del Estado en materia económica. Aceptar tal delimitación sería contraproducente y significaría abandonar la tarea fundamental del Estado moderno que consiste en garantizar el bienestar económico de las mayorías.⁹

La idea central de la tesis que Flores de la Peña sostiene en relación a la empresa pública es la de que ya no es posible que el sector público invierta de acuerdo y como se lo indique la falta de inversión en ciertos campos de parte de los empresarios privados. La relación debe invertirse para pasar a una actitud del Estado activa y diligente en todo lo relativo al incremento de las inversiones.

No debe perderse de vista, señala Flores de la Peña, que en lo concerniente al desarrollo histórico del Estado mexicano, la intervención de este en materia económica puede ser dividida en tres etapas fundamentales. En la primera, la razón de ser de la intervención era simplemente servir de complemento a la actividad privada y mantener algunas fuentes de

empleo. En la segunda etapa ya los objetivos son de mayor relieve y están definidos por el interés de mantener e incrementar el proceso de inversión privada; para el logro de este fin había que proporcionar insumos baratos tales como el transporte, la energía, los combustibles, etcétera. La tercera y última etapa se caracteriza por ser un período en el cual el Estado pretende directamente sustituir la importación de bienes de capital y equipos de transporte, también aprovechar racionalmente los recursos naturales, crear empleos y tomar las medidas necesarias para que el desarrollo sea un proceso que llegue a todas las regiones del país de la manera más balanceada posible. En esta etapa se propician asimismo las investigaciones tecnológicas necesarias para la implementación de inversiones en sectores de compleja o sofisticada aplicación técnico-científica. Como consecuencia de la política seguida por el Estado mexicano, la empresa pública se convierte en líder en los siguientes aspectos: a) en el de capital por hombre empleado; b) en la sustitución de importaciones caras, de bienes de capital y de materias primas; y c) en la investigación científica y tecnológica.¹⁰

El autor en cuestión considera que no debe caerse en el error de pretender explicar la creación de las empresas públicas como el producto de una actitud pensada y meditada de parte del Estado mexicano. En efecto, tal como ha sucedido en muchos países, la aparición de las empresas públicas no obedeció a un proceso a priori de estudio o planificación sino que fue impuesta por ciertas circunstancias históricas y, en muchos casos, aun en contra de quienes se vieron en la necesidad de contribuir a su constitución.

8 Flores de la Peña, Horacio: *Teoría y Práctica del Desarrollo*. Fondo de Cultura Económica. México, 1976. p. 167

9 *Ibidem*, p. 168

10 Flores de la Peña, Horacio: *Op. cit.* pp. 182 y 183.

En relación al análisis costo-beneficio, este autor afirma que no debe olvidarse que los beneficios derivados de las empresas públicas no son financieros en su totalidad y que, por consiguiente, es imprescindible manejar un cierto criterio de medición de esos beneficios no financieros que permitan, en un momento dado, saber si la actuación de la empresa le hace posible cumplir o no con la finalidad que se le asignó.

La existencia de beneficios de naturaleza diferente a la meramente financiera no puede, sin embargo, ser excusa para que el funcionamiento de la empresa pública no sea observado desde una perspectiva que analice sus resultados financieros; mas aún, también debe ser mirada a la luz de la eficiencia que supone rendimientos financieros adecuados. Esto es necesario para evitar que el Estado mantenga organismos cuya actuación sea incorrecta o inútil y para impedir que se realicen inversiones que no llenen ciertos requisitos de rentabilidad que, por sus características, puedan perfectamente ser cubiertos sin ellas. Las empresas públicas que deben operar con pérdidas porque así lo exige el carácter de su objetivo primordial deben llevar una relación clara de este hecho, procurar medirlo y otorgarle un valor que pueda ser contabilizado para, una vez agregado a las cuentas y balances, saber exactamente si la empresa ha sido o no manejada eficientemente. De todos modos se requiere una aplicación del criterio costo-beneficio de manera diferente para cada una de las empresas, de modo que lo correcto es el enfoque casuístico y no la generalización.

Para concluir, Flores de la Peña enumera una serie de factores de los cuales depende la eficiencia de las empresas públicas que operan

en el mercado. Estos factores son los siguientes: 1. El nivel de sus utilidades. 2. El costo y calidad del producto o servicio que vendan. 3. Su contribución a la hacienda pública a través de mayores impuestos o menores subsidios. 4. Su importancia como fuente de empleo. 5. Su capacidad de apoyo a la reducción de las presiones inflacionarias de origen interno y la defensa ante las del exterior. 6. Su contribución a disminuir la dependencia externa por medio de mayores exportaciones o de una sustitución acelerada de importaciones. 7. Su ayuda a la descentralización de la actividad económica creando nuevos polos de desarrollo.¹¹

A pesar de que el autor no hace una referencia clara con respecto al problema de considerar estos factores en conjunto, o bien si basta uno de ellos para que se considere eficiente a determinada empresa, puede concluirse que, en virtud del contenido de cada uno de esos factores, no es indispensable que se den todos al mismo tiempo. En efecto, si se compara el factor identificado con el número 1 con otros como el 4, el 5, y el 6, se puede afirmar que existe gran dificultad para que, en determinadas circunstancias, se pueda, a la vez que se obtienen utilidades, mantener niveles altos de empleo, reducir presiones inflacionarias y disminuir la dependencia externa. En muchas ocasiones el poder lograr una de estas finalidades dependerá de no pretender alcanzar las otras, sobre todo aquella que se refiere a la obtención de beneficios financieros. Hay que insistir aquí, y estaría dentro de la lógica del razonamiento del autor, en que la complejidad misma del sector público empresarial hace imperativa

11 Flores de la Peña, Horacio : *Op. cit.*, p. 186.

una consideración específica de cada caso concreto para que pueda hacerse una correcta evaluación.

No existen elementos de juicio que permitan decir si esta lista de factores tiene un carácter taxativo o es simplemente enunciativa. Por las características del tema y las condiciones amplias que determinan la política económica de un Estado y lo llevan a plantearse la constitución de empresas públicas, es evidente que tal enumeración no agota las posibilidades y, por tanto, tiene un carácter enunciativo.

En un documento de la CEPAL, en el que se analiza la empresa pública y se pretende esclarecer el porqué de su reputado mal funcionamiento en los países en desarrollo, se llama la atención, también, sobre las diferencias tajantes existentes entre los objetivos de la empresa pública y los de la privada. En un anexo a ese documento se presenta una lista de los objetivos de la empresa pública y se pone como condición previa e ineludible que cualquiera que sea el objetivo éste **debe lograrse al menor costo posible**.¹² Se aclara, seguidamente, que esta condición debe reconocerse como la que viene a constituir la eficiencia interna de la empresa pública.

En el mencionado anexo se recuerda que existen funciones propias del gobierno actual que pueden contribuir a corregir ciertas deficiencias económicas. En este sentido se plantea la necesidad de saber si los órganos encargados de estas funciones tienen los instrumentos idóneos aplicables en lugar de recurrir a la creación de una empresa pública. El ejemplo

que se menciona es el fomento del desarrollo de una región específica y se afirma que por intermedio de incentivos adecuados y de la implementación de la infraestructura necesaria se puede contribuir a lograr el objetivo sin necesidad del apoyo que supone la empresa pública. Será indispensable entonces analizar la situación específica del objetivo a cumplir y precisar si para llevarlo a cabo no son suficientes otros instrumentos diferentes al de la actuación directa de la empresa pública. Con ello podrá determinarse la imprescindible creación de una empresa y, mediante ello, con elementos de juicio bastante completos, poder medir su eficiencia. Esta dependerá, claro está, de la mejor realización de las actividades que conduzcan al cumplimiento del o de los objetivos señalados. La idea se complementa afirmando que, desde este punto de vista, será factible y claro distinguir entre rentabilidad y eficiencia, que no exista relación general alguna entre ambos términos es "perfectamente posible que una empresa sea eficiente sin ser rentable y viceversa."¹³

Benjamín Retchkiman hace ver una serie de principios motores de la actividad empresarial pública, entre ellos destaca el llamado principio básico del **desinterés**. Su formulación responde a la necesidad de distinguir entre la motivación de la empresa privada y la de la pública. Este autor se muestra partidario de una buena combinación entre lo que puede considerarse como una administración eficiente y la preservación del bienestar de la nación, concepto éste que está implícito en la noción de desinterés.¹⁴

13 CEPAL: op. cit. pp. 35 y 36.

14 Retchkiman, Benjamín: *Aspectos estructurales de la economía pública*. Instituto de Investigaciones económicas. UNAM, México, 1975. p. 306

12 CEPAL: *Relaciones entre las empresas públicas y el gobierno central y su efecto sobre la eficiencia*. ST/ECLA/CONS. 35/12/69. p. 33.

Resulta obvio que en la implementación de esa combinación las dificultades serán mayores o menores de acuerdo a la empresa pública de que se trate. Si en el caso de una empresa monopólica se podrá hacer uso de la política de precios para conciliar ambos fines, en aquellas empresas públicas que producen bienes o servicios consumidos por el sector industrial privado se corre el riesgo permanente de sufrir presiones para que los precios permanezcan bajos. Por otro lado, ya es tradicional que ciertas ramas de la producción, definidas como poco rentables sean tomadas bajo la dirección de empresas de capital público, puesto que no serán explotadas por capitalistas privados, a menos que se les permita subir los precios a niveles muy altos o se les otorguen subsidios que les garanticen recuperar la inversión y obtener utilidades.

En todas las opiniones presentadas está bastante extendida la idea que señala Paul Appleby sobre la relatividad de la eficiencia. En el momento de juzgar la administración de cualquier sector, público o privado, y de cualquier dimensión, es requisito indispensable conocer de antemano "¿qué medios tiene a su disposición para obtener el fin deseado?".¹⁵

Al evaluarse la eficiencia en ciertas actividades y compararse a las entidades públicas con las privadas, el resultado puede dejar un saldo negativo para este último sector. En efecto, señala Appleby, "es cosa manifiesta que el gobierno es más eficiente como agencia política de lo que puede serlo la industria privada", "y seguramente el gobierno es más eficiente en proporcionar un mínimo de ins-

trucción, organizar los sistemas de camino y muchas otras cosas, entre las que figuran la acuñación, puesta en circulación y regulación del valor de la moneda."¹⁶

En estas actividades está inmerso un carácter colectivo que es, precisamente, el que permite que sea el Estado el mejor capacitado para llevarlas a cabo; el propio autor reconoce que se trata de actividades que clásicamente han sido consideradas como funciones específicas del gobierno. Sin embargo, y aquí está lo interesante de su argumentación, ello no quiere decir que funciones que no se encuentren dentro de las señaladas, con el correr de los tiempos y a través de las transformaciones históricas, pasen a ser desempeñadas más efectiva y correctamente por medio de organismos públicos. Todo dependerá de las circunstancias y de algo fundamental: que la función de que se trate adquiera un carácter de interés público suficiente para hacerla entrar en el conjunto de funciones que el gobierno debe cumplir.¹⁷

Este autor concluye haciendo ver cómo comparar la eficiencia pública con la privada no conduce a nada positivo, porque ambos conceptos implican cosas diferentes: en uno hay un fuerte contenido político y en el otro el basamento es fundamentalmente económico.

La rentabilidad social

Cualquiera que sea el enfoque que se utilice para estudiar al Estado, para analizar las razones de su existencia y determinar sus principa-

15 Appleby, Paul: La relatividad de la eficiencia, en Waldo, Dwight: *Administración Pública*. p. 489.

16 *Ibidem*. p. 490.

17 *Ibidem*. p. 490.

les características, lo cierto es que siempre habrá coincidencia en lo relativo al carácter colectivo de su actuación. En efecto, ya sea mirado como el instrumento de una clase para ejercer dominio sobre el resto de la sociedad o ya sea definido como un ente creado por el consenso social y cuya labor es de arbitraje y conciliación —para no mencionar más que los dos principales puntos de vista sostenidos en relación a la naturaleza del Estado— las funciones que se le atribuyen son similares en cuanto se refieren a tareas de carácter social, en el sentido de que ellas están llamadas a legitimar el desenvolvimiento de las relaciones entre los diferentes grupos, a mantener un orden entre ellos y a servir de elemento unificador ante el cual desaparecen los intereses particulares para dar paso a la supremacía de un supuesto interés colectivo o público. Precisamente es el carácter público lo que va a darle rasgos propios a las funciones que los órganos del Estado realizan de manera habitual.

No es propósito de este estudio entrar a analizar las funciones públicas básicas que se encuentran delimitadas en la actuación de los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales presentes en todo Estado moderno.

Baste señalar que, como consecuencia del devenir histórico, el contenido de las funciones de esos órganos ha ido transformándose y, sobre todo, en lo relacionado con la labor ejecutiva, hoy día las tareas que la integran son cualitativa y cuantitativamente muy diferentes a las que se le atribuían al Estado liberal clásico. Es justamente en el ámbito del quehacer administrativo público enmarcado dentro de las funciones ejecutivas, que se presenta y se desarrolla la labor empresarial del Estado.

En un primer momento la rama administrativa estaba circunscrita a la dirección de servicios considerados de importancia para el mantenimiento del orden y de la soberanía en el territorio de un país determinado, a las actividades de policía interna, y a aquéllas que se referían a la integración de un ejército para la defensa de las fronteras eran los más importantes de estos servicios. Más adelante, al asegurar servicios tales como la educación y la salud, fue tenida como tarea de interés general que debía estar en manos de organismos públicos. Luego fueron integrándose labores de alto contenido social que los particulares no querían o no podían realizar; el transporte se convirtió así en un servicio que en la mayoría de los países es controlado por el Estado. El advenimiento de nuevas actividades derivadas de la aplicación de principios técnicos, sobre todo en lo referente a comunicaciones, hizo ampliar aun más la serie de funciones desarrolladas por entidades del sector público. Por último, y es característica del Estado en la actualidad, en materia económica se produce una participación en ocupaciones que eran consideradas de exclusiva competencia de la iniciativa privada. Aparece entonces el Estado empresario que, a través de sus órganos, realiza faenas de producción de bienes y servicios ya sea de manera exclusiva o en concurrencia con unidades económicas privadas.

Como ya se ha mencionado en muchas ocasiones, la participación del Estado en la economía no obedece a las mismas razones por las cuales los inversionistas privados deciden crear y mantener entidades productivas. Por ello, la medición de la rentabilidad económica no sirve de manera general y permanente para auscultar el buen o mal

funcionamiento de una empresa pública. Es necesario, entonces, recurrir a elementos diferentes y uno de ellos es la noción de rentabilidad social.

La rentabilidad social supone el hecho de que una empresa, por medio de sus operaciones habituales produce la satisfacción de una o varias necesidades de la comunidad y que tal situación hace imperativa su existencia. Es evidente que en el caso de una empresa pública esta circunstancia adquiere un relieve superior a la representada por una recuperación efectiva de los recursos económicos invertidos. Además, dentro del concepto de rentabilidad social está incluida la idea de que existen consecuencias de la actuación de la empresa cuyo valor puede ser contabilizado de la manera que comunmente se emplea y, por otro lado, dichas consecuencias representan el cumplimiento de metas o fines para la realización de los cuales se le dio, precisamente existencia a la empresa en cuestión.

En la ya citada publicación de la CEPAL se hace incapié en que la empresa pública está llamada, en sus múltiples formas y actividades, a realizar una gran variedad de objetivos y por tanto se dificulta de sobremanera el examen de su cumplimiento efectivo. Ya no es posible utilizar la rentabilidad como criterio de evaluación y se hace necesario emplear el concepto más global de rentabilidad social, por medio del cual se pueden sintetizar gran cantidad de objetivos y también ciertas deformaciones del mercado que impiden que lo óptimo para la empresa lo sea también para la sociedad.¹⁸

Debido a su novedosa aparición y a que su escasa aplicación práctica es evidente, tal como lo reconoce la CEPAL, se manifiestan serios obstáculos para implementar instrumentos idóneos de medición de la rentabilidad social. En este sentido, la CEPAL señala que sería deseable una especie de contabilidad social paralela que pueda servir de guía a la toma de decisiones y a las tareas de control tendientes a determinar la eficiencia de la empresa pública; pero un paralelismo tal supone la duplicidad en el sistema de información y de contabilidad que lo hacen rechazable. Por ello, el documento de la CEPAL concluye haciendo ver la conveniencia de que se implante "un sistema de subsidios y tasas que modifiquen para la empresa los precios del mercado y los hagan coincidir aproximadamente con los precios contables."¹⁹

La solución sugerida lleva implícito el que, previamente, los encargados de la dirección administrativa superior, en el sector central, asignen valores determinados a los fines sociales para los cuales han sido constituidas las diferentes empresas públicas para que a través de ellos, poder tener suficientes elementos que hagan posible una evaluación de su funcionamiento. Con la aplicación de este sistema los funcionarios de las empresas siempre pueden actuar como si su objetivo fuera la maximización de utilidades ya que para ello pueden jugar con los subsidios acordados y lograr que en un solo documento contable figuren éstos como factores que hacen desaparecer los posibles déficits. En esta situación, dice la CEPAL, los dirigentes de las empresas no tendrán inconveniente en aceptar tareas no

18 CEPAL: *op. cit.*, p. 37

19 CEPAL: *op. cit.*, p. 38

lucrativas ya que se les han otorgado subsidios que cubren el incremento de los gastos.

A pesar de estas ventajas no debe olvidarse que no resulta sencillo establecer valores a ciertas metas o fines cuya naturaleza está muy alejada de aceptar una medición numérica acertada.

Es necesario desarrollar nuevas técnicas de evaluación que permitan establecer una relación entre el objetivo en sí y una determinada cantidad a recibir por la empresa encargada de llevarlo a cabo.²⁰

Es de hacer notar que la recomendación de la CEPAL no conduce, por sí misma, al funcionamiento eficiente de las empresas públicas. Se trata sólo de un proyecto de sistema tendiente que permite conocer cuál es la verdadera situación de la empresa, si sus pérdidas obedecen a que el cumplimiento de sus operaciones específicas así lo exigen, o si, tal como sucede en muchas oportunidades, el déficit es el producto de una dirección inadecuada.

Para los efectos de control es obvio que la aplicación de herramientas como la señalada, será de una considerable ayuda para sanear la administración de ciertas empresas públicas que sufren los efectos de la negligencia y de la ineptitud, cubiertas por justificaciones basadas en un supuesto celo por la realización del interés común.

En los países del llamado Tercer Mundo se reconoce un papel preponderante al Estado en la dirección del proceso de desarrollo. En tal sentido los proyectos de inversión pueden y

deben ser estudiados con anterioridad para determinar sus cualidades y conocer los efectos que producirán en la vida social y económica del país de que se trate. Si el estado tiene facultades para de esta manera fomentar la creación de determinadas industrias por parte del sector privado, con mayor razón debe estar en capacidad de analizar con detenimiento las inversiones públicas. La labor que acaba de mencionarse implica la aplicación de mecanismos que permitan, con la ayuda de técnicos y especialistas, percatare de las necesidades sociales y la posterior recomendación en lo referente a las medidas a ser tomadas para atenderlas.

En una nota anterior ya fue mencionada una publicación de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, con sede en Viena, donde se contienen una serie de pautas o principios dados a conocer con la intención de ayudar a los países en desarrollo en esa tarea de conocimiento previo que permite evaluar los proyectos de inversión. Del contenido de ese trabajo puede extraerse una variedad bastante interesante de elementos que sirven para la delimitación del concepto de rentabilidad social. Si bien es cierto que la rentabilidad social es el resultado de una acción y, por tanto, de constatación *a posteriori*, no debe olvidarse que se basa en virtud de fines establecidos previamente y es en la determinación de estos fines que resultan de gran utilidad los aspectos resaltados en el trabajo de la ONUDI.

El punto de partida de las consideraciones de la ONUDI lo constituye la idea de la existencia de personas especializadas que se dedican, en el sector público, a diseñar los caminos a seguir para que se cumplan objetivos de

20 CEPAL: *op. cit.*, p. 39

crecimiento económico, se trata de los planificadores y se observa que guiarlos en su tarea de escoger proyectos es la respuesta a la siguiente interrogante: ¿cuáles satisfacen mejor los intereses y objetivos de la nación?²¹

Para lograr una coherente actitud en este sentido, es necesario que la planificación nacional y la selección de proyectos no sean labores que se realicen por separado, para lograr así la práctica coordinada del análisis de beneficios y costos sociales: "Cuando se elige un proyecto con preferencia a otro, la selección tiene consecuencias que influyen en el empleo, producción, consumo, ahorro, ingresos de divisas, distribución del ingreso y otros aspectos que interesan a los objetivos nacionales. El análisis de beneficios y costos sociales tiene la finalidad de ver si esas consecuencias, consideradas conjuntamente, son convenientes a la luz de los objetivos de la planificación nacional."²²

Aunque en el trabajo de referencia se habla de *rentabilidad económica nacional* no existe contraposición con una supuesta rentabilidad nacional no económica. Sobre este punto, allí mismo se indica que es una idea globalizadora la contenida en la noción de rentabilidad económica nacional, ya que resulta sumamente difícil separar beneficios sociales económicos de otros de índole no económica. Todos los beneficios repercuten, de una u otra manera, en la vida económica del país. La salud de la población, la educación y las actividades deportivas —para no mencionar más que aquellas que con un sustrato aparentemente muy disímil con el de naturaleza económica— son

variables que no pueden ser desligadas del desenvolvimiento económico nacional. Como bien dice la ONUDI, lo importante es que la selección de los proyectos de inversión no puede hacer referencia a los costos y beneficios económicos solamente; es imprescindible incluir una relación completa de resultados que influyan en el bienestar nacional "por cuanto el propósito de la selección de proyectos es la maximización del bienestar y no la maximización de las ganancias puramente económicas."²³ La rentabilidad económica nacional es una medida de rentabilidad nacional total expresada en unidades económicas.

La mayor parte de la publicación de la ONUDI está dedicada a la presentación de ejemplos de selección de proyectos relacionados con un número de objetivos allí señalados. Para los efectos de este análisis será suficiente con mencionar los objetivos que allí se indican como fundamentales para la consecución de beneficios sociales: a) el consumo global, entendiendo como tal una medida del nivel de vida de la población referida a la cantidad y calidad de los diferentes bienes que adquiere; b) la redistribución del ingreso, donde se toma en cuenta la relación de consumo en los grupos más pobres; c) las tasas de crecimiento del ingreso nacional, como indicadoras de las posibilidades de consumo futuro; d) el nivel del empleo, aspecto muy relacionado con la distribución del ingreso y el consumo; e) la autosuficiencia, como reducción de la dependencia de países extranjeros; f) las necesidades meritorias, tanto estas últimas como la anterior son variables no referidas a la capacidad

21 ONUDI: *op. cit.*, p. 11

22 *Ibidem.* p. 11.

23 ONUDI: *op. cit.*, p. 29

de consumo, están más asociadas a proyectos sociales que a proyectos industriales.²⁴

Cabe destacar, por último, lo que tiene que ver con la determinación de parámetros que vienen a significar la importancia que los planificadores otorgan al logro de ciertas finalidades. Para coadyuvar en esta tarea se emplean elementos correctores que asignan variables contenidas en dichas finalidades; valor que no existe o que está colocado en niveles inferiores en las relaciones de mercado. Los precios de cuentas o precios sombra son algunos de estos factores de ponderación.²⁵

La contabilidad social surge de la ya comentada incapacidad de los instrumentos contables normales para reflejar ciertos comportamientos de la organización que no están encaminados a producir ganancias o utilidades. Esta incapacidad se manifiesta aún con mayor grado cuando estos instrumentos son aplicados a unidades empresariales de carácter público. En efecto, los estados financieros, las cuentas de resultados, empleados en las empresas privadas solo sirven para observar cuál ha sido el comportamiento económico, cuáles han sido los beneficios debidos a las operaciones durante un período determinado.

Las empresas públicas no han aparecido en el marco de la economía de un país con el propósito de llenar requisitos relacionados simplemente con un resultado final circunscrito al mundo individual de la empresa expresado en una comparación entre el activo y el pasivo.

Por ello será necesario emplear otro tipo de instrumentos que refleje mejor las consecuencias de su funcionamiento. Lo que tiene que ser medido y evaluado es la manera como la empresa pública desempeña el papel de instrumento de desarrollo del país que, se supone, el Estado le ha acordado.

Se han diseñado algunas técnicas con el objeto de lograr ese propósito. En este sentido se ha usado una nueva presentación del estado de resultado en el cual se añaden las operaciones necesarias para el cálculo del valor agregado.²⁶ En una firma donde sólo se realicen actividades de intermediación o de comercio el valor agregado será simplemente el precio de las ventas menos el precio de las compras. En el caso en que la empresa lleve a cabo labores de transformación de materias primas o insumos, el cálculo del valor agregado se hará restando a las ventas realizadas los costos en que se ha incurrido durante el proceso industrial. En este rubro estarán incluidos el valor de la materia prima, de los suministros, de productos semielaborados, es decir, de todo aquello que se conoce en contabilidad con el nombre de consumos intermedios.

Visto desde otro ángulo, el valor agregado es igual a los sueldos, más la depreciación, más los impuestos, más reservas, más acreedores diversos, más cualquier otro pago a factores.

Teniendo una cuenta en la cual figuren todos los anteriores *ítems* de manera detallada, puede observarse fácilmente cómo se ha repar-

25 *Ibidem.* p. 146 y ss.

26 Reougeau, Dominique: *Una medida de la eficiencia de la empresa pública: el excedente de productividad*. Ponencia presentada al seminario de la ALAP, México, noviembre de 1978.

tido el valor agregado entre los diferentes factores de la producción. En este sentido podrá analizarse, en caso de que se pretenda la redistribución del ingreso o la disminución del nivel de desempleo, la proporción que se ha repartido a los trabajadores y la relación que existe entre éste y las ventajas obtenidas por los otros factores.

Dominique Reougeau señala cómo el excedente de productividad puede ser un elemento de mucha utilidad para la medición del comportamiento de la empresa pública. El excedente de productividad es entendido como el mayor aumento, en un período dado, de los productos ofrecidos sin que a ello corresponda un aumento proporcional en el conjunto de los factores utilizados. "El excedente es la diferencia de dos indicadores, siendo uno la suma de las variaciones de las cantidades de los productos al precio del período de referencia, siendo el otro la variación de las cantidades de factores al precio del mismo período de referencia."²⁷

Lo más importante de esta teoría del excedente de productividad es que su correcta aplicación permite observar en cifras los beneficios obtenidos por los factores de la producción o por los beneficios de los productos. Es este hecho el que permite conocer quién o quienes se aprovechan de determinadas operaciones y a quienes se les conceden ventajas en virtud de la gestión de una empresa. Las disminuciones en los precios de los productos van a favorecer, evidentemente, a los consumidores; los aumentos en los precios de los factores producirán, entonces, ventajas para quienes los representan. Resulta lógico pensar

que en este juego de cifras y diferentes valores, la suma de los beneficios obtenidos será igual al excedente de productividad.

El "balance social" y la legislación francesa

Muy relacionado con todo este problema de la rentabilidad social y su medición está el concepto de balance social, cuya importancia se ha visto acrecentada en virtud de la aprobación en Francia de una Ley en la cual se obliga a cierta empresa a elaborarlo y hacerlo público.

¿En qué consiste el balance social? ¿Cuáles son sus objetivos?

En término balance es empleado en igual forma para designar un documento se contrastan una serie de elementos obteniendo un total, para ver cuáles son los resultados de una actuación dada durante un período determinado. El balance se completa con un contenido social para diferenciarlo de ese otro balance de índole financiera que las empresas elaboran y donde se confrontan activo y pasivo con la finalidad de averiguar el estado de los negocios.

El balance social supone, una comparación no ya de los resultados de las operaciones de la empresa para conocer las utilidades obtenidas, sino de una serie de detalles derivados de las relaciones que los diferentes factores participantes en la empresa sostienen entre sí, tratando de presentar las ventajas o desventajas que de estas relaciones resultan.

El balance social no pretende modificar el régimen de propiedad que rige en la economía capitalista. Es sólo un intento por adaptar ese régimen a necesidades que se han originado en las presiones y las pugnas que lo caracterizan.

Para Jean-Yves Eichenberger ésta categoría no debería llamarse "balance", porque las variables que pretenden ser medidas son de carácter humano y esto impide que pueda ser convertidas en meras cifras, tal como sucede en el balance normal de las actividades de la empresa. Este autor sugiere una expresión que se acerque más a la realidad y a los objetivos que con esta herramienta se quieren hacer patentes. **Reporte** o **informe** es la terminología que él considera adecuada para reflejar "la idea de que los dirigentes de la empresa son responsables de los hombres tanto como del dinero y que de ambos deben rendir cuenta."²⁸

En el número especial de la revista francesa de gestión dedicado al balance social, puede observarse cómo para una buena parte de los autores que lo analizan, éste viene a constituir un sistema de información en el cual deben mostrarse los resultados que la acción de la empresa produce sobre los grupos humanos que la integran. Así se habla de empleados, propietarios, clientes, abastecedores, comunidad local y comunidad nacional; haciendo ver la necesidad de que las diferentes actividades desarrolladas tomen en cuenta los efectos que sobre esos grupos se provocan.²⁹

El balance social es un instrumento de mucha utilidad para llevar a cabo un control efectivo sobre los efectos de la actuación de la empresa y poder así recomendar las medidas correctivas que se crean convenientes. Es interesante hacer notar, por otro lado, que

toda la teoría de la contabilidad social se levanta sobre la idea de que la empresa juega un papel fundamental en la solución de los problemas sociales contemporáneos y que su actuación no puede limitarse a la obtención de beneficios para sí misma. Esta es una posición que busca otorgar responsabilidades sociales a la empresa privada, puesto que la empresa pública las tiene por definición.

Kavasseri Ramanathan analiza dos roles específicos de la empresa que tiene su origen en el cumplimiento de una especie de contrato social que rige su funcionamiento.³⁰ Estos roles son la producción y distribución de ciertos bienes y servicios socialmente útiles y la distribución de recompensas sociales, económicas y políticas a los grupos sociales de los cuales obtiene directamente la empresa su poder de actuación. En el primer rol la empresa aparece como agente productivo y para comprobar su buena o mala participación habrá que medir si su contribución global a la sociedad es superior a su consumo global de medios y recursos sociales.

Ramanathan señala tres objetivos fundamentales de la contabilidad social: 1) identificar y medir la contribución social neta de cada empresa; 2) ayudar a determinar si las estrategias y las prácticas de las empresas que afectan directamente los recursos y el poder de los individuos, de las instituciones, de los grupos sociales, son compatibles con las prioridades sociales y las aspiraciones legítimas de los individuos; 3) poner a disposición de todas las partes la información sobre los objetivos sociales de la empresa, sus políticas, sus pro-

28 Eichenberger, Jean-Yves: Le rapport social de l'entreprise. Editorial Revue Française de gestion. Número especial: le bilan social. No. 12-13. Novembre-décembre, 1977.

29 Entre otros, Robert Ackerman y Raumon Bauer, pp. 32 y 33 de la Revista a que se hace referencia en la nota 39.

30 Ramanathan, Davasseri: *Vers une théorie du bilan social*. pp. 73 a 76 de la revista aludida.

gramas, sus logros y su contribución a los fines sociales.

Para cumplir estos objetivos es evidente que la contabilidad tradicional no es un método preciso y suficiente, en virtud de que refleja solamente las transacciones llevadas a cabo en el mercado y sólo reconoce los derechos de los accionistas o propietarios del capital.

Todas estas inquietudes referidas a la existencia de responsabilidad social de la empresa y a la de mecanismos que permitan su medición y control, encontraron eco en Francia con la aprobación de la ley que prevé la elaboración de un balance social por parte de los dirigentes de ciertas empresas. Esta ley fue promulgada el 12 de julio de 1977 y vino a constituir una importante reforma al código de trabajo francés.

En una apretada síntesis de las disposiciones de la ley francesa mencionada, puede hacerse referencia a cuatro aspectos fundamentales, a saber: a) empresas obligadas; b) período de presentación; c) contenido del documento; y d) condiciones de elaboración y presentación.

a) Deben elaborar el balance social aquellas empresas con un mínimo de 300 asalariados. Las que tengan varios establecimientos harán un balance global y uno por cada uno de los establecimientos que operen con un mínimo de 300 asalariados.

b) Con respecto al período que debe comprender el balance, la Ley prevé que el primero puede referirse solamente al año inmediatamente anterior y el segundo debe referirse a los dos últimos años.

c) El documento contentivo del balance social debe presentar información sobre empleo, remuneraciones y cargas accesorias, condiciones de higiene y seguridad, otras condiciones de trabajo, formación, relaciones profesionales, condiciones de vida de los asalariados y sus familiares en la medida en que esas condiciones dependan de la empresa.

d) En relación a las condiciones de elaboración y presentación se dispone de 15 días antes de la reunión del Comité de Empresas³¹ en la cual se debe emitir opinión sobre el balance; cada uno de sus miembros debe recibir copia del proyecto de balance social. La reunión debe celebrarse en los cuatro meses siguientes al último año de que trate el balance. En las empresas que elaboren varios balances por poseer más de un establecimiento, el plazo para la reunión será los primeros seis meses siguientes a la terminación del último año de que traten dichos balances. Después de la reunión el balance social es remitido al Inspector del Trabajo en un lapso de 15 días.

En una norma de carácter transitorio y relacionada con la puesta en práctica de sus disposiciones, la ley señala al año de 1979 como aquél en el cual se inicie la presentación de los balances sociales de las empresas que cuenten al menos con 750 asalariados; 1982 será el año inicial para aquellas que tengan 300 asalariados. Las informaciones que, en el primer caso, contenga el balance pueden ser única-

31 El Comité de Empresa es, en Francia, un órgano colegiado que dentro de la empresa se encarga de ciertas funciones de gestión y control. Está integrado por delegados de obreros, de empleados y de cuadros bajo la presidencia del Jefe de la empresa.

mente las concernientes al año de 1978; en el segundo caso pueden limitarse al año de 1981.

En cumplimiento de un mandato legal se dictó, el 8 de diciembre de 1977, un decreto del primer ministro francés en el cual se enumeran detalladamente las informaciones de necesaria aparición en el documento que contenga el balance social.

En materia de empleo resaltan los datos requeridos sobre el número de asalariados, los contratos a tiempo definido e indefinido, relación del sexo, edad y nacionalidad de los empleados y trabajadores, número de reclutados, cesados y renuncias en el periodo de que se trate, promociones internas, indemnizaciones, accidentes, ausentismos, etcétera.

En lo referente a **remuneraciones y cargas accesorias**, destacan el monto de las remuneraciones, su nivel jerárquico, manera de calcularlas; ventajas sociales que otorga la empresa; indemnización por enfermedad; días festivos; primas, viáticos, etcétera.

En lo relativo a **condiciones de higiene y seguridad**, se pide una relación de los accidentes de trabajo, su proporción, frecuencia y gravedad; existencia de riesgos en las condiciones de trabajo; utilización de máquinas; número de enfermedades profesionales; existencia de comités de higiene y seguridad; planes específicos de seguridad; etcétera.

En el rubro **otras condiciones de trabajo** se exige información sobre la duración del trabajo, de manera diaria y semanal, trabajadores a tiempo parcial; días feriados efectivamente pagados; vacaciones disfrutadas y pagadas; condiciones físicas del trabajo; organización y medición del trabajo, etcétera.

En lo que concierne a **formación** se piden datos sobre la capacitación llevada a cabo; los permisos otorgados y negados para estudios de los trabajadores, etcétera.

En **relaciones profesionales** debe presentarse la composición de los comités de empresa; la participación de los obreros y empleados en sindicatos y agrupaciones laborales; reuniones realizadas; acuerdos suscritos entre la empresa y las organizaciones de los trabajadores; etcétera.

En el último apartado, **otras condiciones de vida relativos a la empresa**, se pide información sobre las obras sociales a las cuales contribuyó la empresa en el período en cuestión, así como alojamiento, transporte, actividades de tiempo libre de los trabajadores, restauraciones o reparaciones, etcétera.

Existen disposiciones específicas para la información que deben presentar las empresas del sector industrial, del sector agrícola, del comercio y de servicios. En virtud de que sólo se trata de dar una idea sobre los elementos principales de la legislación francesa sobre balance social, no se considera pertinente entrar en consideraciones particulares en relación a cada rama de la actividad económica.

La ley que someramente se ha reseñado hacen extensivas sus disposiciones a las empresas públicas, a los establecimientos del Estado y de colectividades regionales, y de aquellas entidades encargadas de prestar servicios públicos cuyas condiciones de funcionamiento puedan ser asimiladas a las de una empresa. En lo que se refiere al órgano que, en las empresas públicas, debe recibir el balance social, la ley dispone que ello será determinado por

decreto del Consejo de Estado, luego de oír la opinión de los organismos laborales más importantes del país.

Durante las reuniones que se llevaron al cabo en Francia entre las autoridades interesadas en presentar el proyecto de ley de balance social y los diferentes gremios representantes de los trabajadores y de los empresarios, se dieron a conocer muchas opiniones divergentes y se le hicieron numerosas críticas al proyecto.

La posición de las grandes confederaciones obreras fue de aceptación, en principio, pero con las reservas que se desprendían de lo que ellas consideraban fallas e incongruencias. La ley no iba a ser aplicada a todas las empresas sino limitaba a un número reducido de ellas escogidas en razón de la cantidad de sus trabajadores. Los sindicatos hicieron ver, también, que el balance social, tal y como había sido concebido, no debía llamar a engaños a los obreros, pues de ninguna manera significaba cambios profundos en las relaciones de clase presentes en la empresa, ni modificaciones en la condición de los trabajadores. Por último, señalaron que un balance tal no es más que la ratificación de un derecho a la información del cual ya disfrutaban los integrantes de la empresa.

Desde otro punto de vista, puede notarse que la ley se limita al control de aspectos relativos a las relaciones laborales. No se consagran en ella disposiciones que delimiten responsabilidad empresarial sobre las consecuencias que sus operaciones pueden traer en relación a las condiciones ambientales ecológicas. La utilización de sustancias nocivas, los efectos de desperdicios y desechos, la contaminación del aire, etcétera, son hechos cuya

gravedad actual requiere se tomen medidas legislativas de efectivos resultados. En este sentido, como indica Jean-Yves Eichenberger, el balance social no debe quedar sólo en el intento de controlar las consecuencias de las acciones empresariales. "La empresa opera en una comunidad, en un medio al cual ella no puede dejar de modificar. Cada día hay mayor conciencia sobre esta relación y yo creo que los investigadores tendrán muy pronto que diseñar un *balance del contexto* que será tan legítimo, interesante y útil como el presente balance social."³²

Aún no se conocen los resultados de la aplicación de la ley del balance social en Francia, en virtud de que la obligatoriedad de sus disposiciones se hace vigente a partir del presente año. Sin embargo, es fácil advertir que un instrumento como ese será de gran ayuda para mejorar todo lo concerniente al manejo de la información relacionada con múltiples aspectos de la empresa, especialmente el que se refiere a las condiciones laborales y las relaciones entre los directivos de la empresa y sus trabajadores. Por otro lado, la preparación y la elaboración del documento contentivo del balance social suministrará importantes datos a ser utilizados en el proceso de planificación y en el diseño de programas de actividades, con lo cual en definitiva, se contribuirá a mejorar sensiblemente la gestión empresarial. Para las empresas públicas el balance social sería un utensilio inapreciable que les permitiría conocer, con bastante exactitud, cuáles son los resultados de la política llevada a cabo para cumplir los objetivos sociales que se le definieron al ser creadas.

32 Eichenberger, Jean-Yves: *op. cit.*, p. 5

El control de las empresas públicas en México

En la ciencia administrativa el control ocupa un lugar de primer orden como función básica para la marcha de la organización. No podía ser de otra manera, ya que permite constatar realmente si la empresa es manejada de acuerdo con los objetivos que se le definieron en el momento de su constitución.

Más específicamente, en el plano de las operaciones diarias, controlar quiere decir mantener una supervisión adecuada sobre los actos de los diferentes departamentos de la empresa para asegurar que ellos sigan en el camino trazado en el plan elaborado con anterioridad. Hay una estrecha relación entre la planeación y el control; puede decirse que este es garantía de verificación de los postulados de la primera o del señalamiento oportuno de las necesarias rectificaciones.

La finalidad del control además de la constatación de que una determinada realidad se ajuste a lineamientos prefijados, se complementa con la toma de medidas tendientes a hacer ajustes requeridos para corregir las situaciones de desequilibrio.

Para que las técnicas de control cumplan su meta de manera efectiva es imprescindible que la empresa tenga una estructura organizativa bien establecida y claramente delimitada en las funciones específicas de cada una de las dependencias que integran. Por otro lado, se requiere la existencia de la ya mencionada planeación; si no existen planes, si no se han diseñado programas de actividades generales y concretos para los diversos órganos internos, se corre el riesgo de hacer controles sin tener claro sobre qué realizarlos, con lo cual se está

anulando la razón de ser de la función control que debe estar animada de una intención correcta. Si no existe una norma o una referencia para la corrección es evidente que ella no podrá ser satisfactoriamente realizada.

En materia de control de las empresas públicas, es obvio que mantienen su vigencia los principios que, de manera universal, definen y caracterizan a la función control. No obstante, las condiciones de su existencia, su pertenencia al sector público y la multiplicidad de sus objetivos, son algunas de las razones que hacen necesario un estudio especial de los sistemas y mecanismos de control que sobre las empresas públicas se ejercen.

Los controles previos, integrados por todos aquellos actos de aprobación que deben llevarse a cabo antes de la realización de determinadas operaciones, pierden importancia en materia de supervisión del funcionario de las empresas públicas. Esto se debe, en gran medida, a la rapidez y agilidad requerida por la naturaleza de las actividades mercantiles y de producción que generalmente son desarrolladas por estas entidades. Sin olvidar que éstas están revestidas de formas jurídicas que las colocan en una posición de autonomía frente a los órganos de la administración central.

En México, como en la mayor parte de los países latinoamericanos, existe una vasta experiencia en materia de creación de empresas públicas. Después de la revolución de 1910, y principalmente en la década de los años 20, comienzan a aparecer organismos públicos dedicados a actividades de fomento industrial o realizando directamente operaciones de producción de bienes y servicios.

En la constitución de organismos del sector público mexicano paraestatal han privado las razones que, en general, han dado lugar a este tipo de entidades en los países de economía capitalista. En este sentido puede observarse que existen empresas públicas en numerosas ramas de la producción, cuya creación se ha basado en diferentes causas y que han surgido en épocas también diferentes. La explotación de minerales e hidrocarburos por medio de empresas públicas se convirtió en un mandato constitucional; otras actividades han pasado al Estado por su poca rentabilidad y en otros casos las empresas públicas realizan labores de índole financiera con objeto de garantizar recursos a los inversionistas privados.

Lo cierto es que el sector paraestatal mexicano ha venido creciendo continuamente y se ha hecho imperiosa la necesidad de dotarlo de la infraestructura jurídica y organizativa que hiciera factible un funcionamiento armonioso de tan heterogéneo conjunto de entes. De no ser así, se corría el riesgo de que llegasen a funcionar como unidades económicas completamente independientes con preocupaciones e intereses contradictorios.

Mecanismos de organización y modalidad del control

No es posible hablar de control de las empresas públicas sin conocer previamente la organización que se les ha dado. Como es natural, por las modalidades de la organización pueden entrecruzarse las formas de control que se quieren establecer.

En México se vive actualmente un proceso de reforma administrativa que comenzó con la aprobación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que entró

en vigencia en enero de 1977. Con esta ley se crearon nuevas secretarías de Estado, se eliminaron otras y se hizo un reajuste en las atribuciones de cada uno de los órganos del Ejecutivo Federal.

En lo referente a la administración pública paraestatal se establece que las entidades que la componen son órganos auxiliares del poder ejecutivo de la Unión y se mantiene la división entre organismos descentralizados; empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares y las instituciones nacionales de seguros y fianzas; las sociedades civiles de las cuales sean socios algunos organismos públicos; las empresas de participación estatal minoritaria; y los fideicomisos.

Es de hacer notar que entre los organismos descentralizados existen algunos que son verdaderas empresas públicas gracias a las actividades que llevan a cabo; en este sentido, puede mencionarse a Petróleos Mexicanos que es, en estos momentos, la empresa pública más importante por el volumen de sus operaciones y por el carácter estratégico que ha adquirido la industria petrolera.

A pesar de haberse afirmado que los controles preventivos son poco usados en las empresas públicas, debe aclararse que por el sólo hecho de que unos son organismos descentralizados y otras empresas cuyo capital es mayoritariamente propiedad pública, el ejecutivo está facultado para nombrar y remover a las personas encargadas de dirigir las directamente, lo mismo que a los miembros de sus consejos y juntas directivas. Esto es algo que implica, necesariamente, que en el cumplimiento de esta atribución se está ejerciendo un control a

priori sobre el manejo y funcionamiento de la empresa. La capacidad técnica, el interés de servicio y las buenas relaciones entre quienes dirigen la empresa y los funcionarios de la administración central deben asegurarse desde este primer momento. Una buena designación es, en muchos casos, garantía de una buena gestión.

A lo largo de este trabajo se ha sostenido en forma reiterada que las empresas públicas son instrumentos empleados en la ejecución de principios de política económica, definidos y acordados por el sector público. Esta afirmación tiene igual valor cuando se hace referencia al caso mexicano, no sólo por la experiencia histórica sino por disposición expresa de la ley. En efecto, el artículo 9 de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece textualmente:

“Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno, establezca el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes.”

En esta norma no solamente se fija la categoría instrumental de las entidades paraestatales, sino que también se les define un manejo de sus operaciones coherentes con los planes de desarrollo que sean establecidos a nivel superior. La delimitación de objetivos específicos que se haga a la empresa en el decreto de su creación, acta constitutiva o estatutos, deberá ceñirse a lo señalado en la disposición señalada.

Entre los organismos de la administración central y las entidades del sector paraestatal no establecen relaciones jerárquicas como las que vinculan, dentro del ejecutivo, a los órganos superiores con los de menor rango. Las entidades paraestatales están enlazadas a la administración central por una relación de tutela, en virtud de la autonomía de que están investidas. Esta tutela supone intervención en el nombramiento de las personas destinadas a ocupar los cargos directivos de la entidad paraestatal y otras atribuciones generales de control y supervisión, pero a su vez impide la ingerencia en detalles de la administración y la gestión.

Con el ánimo de regular estas relaciones la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se consideró conveniente que las entidades paraestatales se organizaran en conjunto bajo la coordinación de las Secretarías de Estado, de acuerdo con la naturaleza de sus actividades. Esta disposición es el origen de un proceso de sectorización en el *Diario Oficial* del 17 de enero de 1977.

Cada Secretaría de Estado constituye una cabeza de sector y la persona que ostenta al rango de secretario es considerada como coordinador de las diferentes entidades paraestatales que integran su sector. La agrupación de entidades descentralizadas y empresas de participación estatal se hace tomando en cuenta la similitud de las diversas operaciones que, en cumplimiento de sus objetivos, llevan a cabo, sean éstas de carácter industrial o de prestación de servicios. En tal virtud las entidades financieras se agrupan alrededor de la Secretaría de Hacienda, las empresas de transporte lo hacen en la Secretaría de Comunicaciones y transportes, las culturales y educativas

en torno a la Secretaría de Educación, y así sucesivamente.

En el artículo 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece la finalidad que tiene la organización sectorial de las entidades paraestatales. En virtud de esta disposición corresponde a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos la planeación, la coordinación y la evaluación de las entidades de la administración paraestatal. La norma contenida en ese artículo es reglamentada por el artículo 2o. del acuerdo del ejecutivo, mediante el cual se implementó la agrupación por sectores. En este sentido, las actividades de planeación, coordinación y evaluación se complementan con la orientación y coordinación de la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades enumeradas en el sector correspondiente. El Coordinador de sector está facultado para vigilar la utilización de los recursos provenientes del financiamiento autorizado a las entidades de su sector; vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación; revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades de su sector, y someter a la consideración del ejecutivo federal las medidas administrativas que se requieran para instrumentar la coordinación de las mencionadas entidades.

De las anteriores prescripciones se desprende claramente que el ejecutivo federal ejerce funciones amplias de control sobre las empresas públicas, que van desde la planificación de actividades hasta el control de gestión.

La vigilancia sobre la buena utilización de los recursos, el control del gasto, la supervisión

del cumplimiento del presupuesto y programas de actividades, la inspección de procedimientos y sistemas de trabajo y producción, son todas labores cuya consecuencia pueden ser un efectivo y completo control de gestión.

Jean Meyer define la gestión como "La óptima utilización, por un responsable, de los medios puestos a su disposición para alcanzar objetivos señalados."³⁴ La gestión, en este sentido no es exactamente la dirección, puesto que esta función implica labores superiores de definición de objetivos y lineamientos generales. Tampoco la gestión corresponde a la simple actividad de ejecución o actividad operativa, ya que ésta se limita al empleo de medios y procedimientos en la determinación de los cuales no se tiene ninguna facultad de influir. Para Meyer, la gestión es una labor intermedia; al gerente se le han fijado ciertos objetivos y, con base en ellos, debe actuar, pero en esa actuación conserva facultades para determinar los medios que considere conveniente emplear.³⁴

La gestión en sí es una actividad amplia y el control que sobre ella se ejerce también adquiere ese carácter. No puede negarse que un control de gestión puede ejercerse sobre elementos organizativos, aspectos económicos, financieros, laborales y, en fin, todos aquellos que influyan en el desenvolvimiento de las actividades de la empresa y, por ende, en la persecución de sus objetivos. El control de la gestión es considerado, por ello, como un control de resultados y es un tipo de control

33 Meyer, Jean: *Le controle de gestion*. Presses Universitaires de France, Coll. Que sais-jé. 3a. edición. Paris, 1974 p. 12

34 *Idem*, p. 13 y ss.

que debe ejercerse, entonces, *a posteriori*. Esto no quiere decir que no exista una suerte de control de gestión *a priori*, un autocontrol que la administración de la empresa ejerza sobre los medios a emplearse, antes y en el momento de llevar al cabo una actividad. Pero, estrictamente hablando, este control interno forma parte de las labores normales de quienes dirigen la empresa cuando se habla de control de gestión, por convicción, debe entenderse como una serie de tareas que cumplen órganos externos, con la intención de constatar el buen o mal desarrollo de las operaciones empresariales en relación con sus objetivos. Por esto, el control de gestión en las empresas públicas se realiza con posterioridad a la acción controlada y es llevada a cabo por órganos de la administración central o por entes diferentes al propio organismo cuyos resultados se controlan.

Como está íntimamente relacionado con el cumplimiento de objetivos, el control de gestión supone una medición de la rentabilidad o de la eficiencia, tomando estos vocablos con la connotación que debe dárseles cuando se trata de empresas públicas. Debe tenerse presente, también, que este tipo de control no significa la simple verificación de la legalidad del gasto ni la constatación de que los recursos se emplean en la actividad a la que se destinan. El control de la gestión va más allá y pretende que los recursos sean empleados con eficiencia, que se hayan producido resultados adecuados a los programas previamente diseñados y que obedezcan esos resultados a la utilización de los recursos más convenientes, combinados de la mejor manera posible.

Hoy en día existe en México, por parte de quienes dirigen el sector público, la preocupa-

ción de que sus órganos no se limiten a cumplir labores rutinarias apegadas a formas y procedimientos de carácter burocrático. En este sentido se elaboran presupuestos bajo las nuevas técnicas programáticas que no son una mera declaración de aspiraciones sino que permiten tomar las medidas pertinentes para que se lleven efectivamente al cabo las metas trazadas en aquéllos.

En esta materia adquiere un lugar preponderante la implementación de mecanismos de control de gestión que permitan establecer la idoneidad de los instrumentos empleados en pro de la obtención de los resultados que se desean. Tal comportamiento permitirá además detectar fallas y deficiencias y será un elemento de primordial importancia en la continuación de la reforma administrativa.³⁵

Las modernas técnicas de presupuestación están basadas en la elaboración de planes y programas de actividades. De acuerdo con la definición de Gonzalo Martner, "programar es hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización especial de las obras y actividades."³⁶

El objeto de hacer planes y programas es, entonces, escoger alternativas a seguir y diseñar procedimientos de tal manera que en la

35 Silva Cimma, Enrique: *El control público*. Publicaciones de la Contraloría General de la República. Caracas, 1976.

36 Martner, Gonzalo: *Planificación y Presupuesto por Programas*. Siglo XXI editores. Décima edición. México, 1978 p. 45.

acción se recurra lo menos posible a la improvisación y se aseguren logros de alcances más satisfactorios. Si los acontecimientos no pueden ser previstos con total certidumbre, sí es viable la utilización de mecanismos y medios a través de los cuales pueden obtenerse determinados efectos, dentro de ciertos límites de probabilidad. Esta es la idea que subyace en los sistemas de planificación.

Para observar la relación tan estrecha existente entre la planificación y una gestión eficiente, pueden mencionarse los seis principios que Martner señala como característicos de la planificación:

1. Racionalidad, como selección inteligente de alternativas;
2. Previsión como guía de conducta hacia el futuro que fija plazos para la ejecución de acciones;
3. Universalidad, para abarcar las diferentes fases del proceso económico, social y administrativo;
4. Unidad, de los diversos planes y programas para integrarse en un todo orgánico y compatible;
5. Continuidad, como proceso de duración ilimitada debido a que la necesidad incesante de actuar, es decir, de cumplirse algunas etapas de los planes, se diseñan otras ininterrumpidamente;
6. Inherencia, esto es, la planificación es inherente a la administración pública o privada.³⁷

Todos estos principios tienen relevancia en materia de gestión y su menor respeto se reflejará en el nivel de eficiencia que se alcance. Sin embargo, en interés específico de la gestión

de las empresas públicas y del control que sobre ellas ejerce, pueden destacarse como más importantes el de universalidad, el de unidad y el de inherencia.

Con respecto al primero puede decirse que la planificación en el sector público debe hacerse en todos los niveles y, en lo que concierne a las empresas públicas, no debe olvidarse que ellas son, en definitiva, herramientas de ejecución de objetivos y metas previamente definidas por el Estado, los cuales se han hecho presentes en virtud del proceso de planificación general que se ha puesto en marcha.

El principio de unidad de la planificación significa para las empresas públicas que su funcionamiento no puede ser programado de manera independiente y que sus actividades no pueden ser un fin en sí mismas. Las empresas públicas deben tener un plan específico que cumplir pero éste debe estar subordinado al plan general de desarrollo. Se trata de un solo plan global que, para efectos de ejecución, se subdivide en planes especiales de tipo parcial a niveles inferiores. La nueva organización que el Estado mexicano ha dado a sus empresas responde a esta idea. Baste recordar que dicha organización se ha hecho por sectores y que se pretende la mejor coordinación entre las entidades paraestatales y la secretaría de Estado correspondiente.

Con relación a la cualidad de inherente a la administración, puede decirse, con Martner, que "un Estado que no planifica no puede ser eficiente, ni estar habilitado para responder a las principales cuestiones que plantea la mutación social."³⁸

37 Martner, Gonzalo: *op. cit.*, pp. 46 y 47.

38 Martner, Gonzalo. *Ibidem*.

Por último, cabe señalar que el presupuesto se convierte, en este proceso de planificación, en una herramienta fundamental para hacer operativos los planes. Ello ha dado lugar al nacimiento de modernas técnicas de presupuestación cuya finalidad es que, en el corto plazo, se lleven a cabo proyectos enlazados en los principios del plan de largo plazo. En este sentido, en México se han comenzado a aplicar las técnicas del presupuesto por programas, y los presupuestos de las diferentes empresas públicas han sido integrados a uno de carácter general. En un punto a desarrollar más adelante, en el cual se hará referencia a la Secretaría de Programación y Presupuesto, se verán con mayor detalle aspectos relativos al presupuesto de egresos de este país. Por ahora es suficiente con recordar que, según el acuerdo de sectorización, al coordinador del sector corresponde todo lo que se refiere a la orientación y coordinación de planes, programas y presupuestos de las entidades que les son asignadas.

Con el presupuesto por programas se busca racionalizar el gasto público, darle coherencia a la administración e integración a todas sus partes. Para ello deben desplegarse eficaces sistemas de control sobre los resultados cosechados en el período de vigencia de ese presupuesto, a fin de poder completar el ciclo de manera correcta.

Los estudios que pretenden verificar los resultados y aclarar las razones de las posibles desviaciones deben tener en cuenta aspectos globales y no pensar en la actuación a corto plazo, como si se tratase de elementos separados cuya vida vence al pasar el plazo de un año. Hay que evaluar con base en el contexto que representa la totalidad del plan de mediano y

largo plazo y, además, observar con atención el comportamiento del sector público en general durante el período en cuestión y la evolución del resto de la economía.³⁹

Legislación especial en materia de control

En materia de legislación especial de control sobre las empresas públicas la primera experiencia, en México, data de 1947. Fue después de más de 10 años como empresario que el Estado mexicano implantó una serie de normas destinadas a regular el funcionamiento de sus unidades económicas.

Fernando Solana, recordó en una publicación del Instituto Nacional de Administración Pública⁴⁰, la evolución de la ingerencia del Estado en la vida económica del país ha pasado por tres etapas, a saber: a) creación coyuntural de las empresas públicas; b) establecimiento de mecanismos de control, y c) la creación de sistemas para su planeación, coordinación y control.

El primer momento comienza en la década de los 20, cuando se logra consolidar el triunfo de la revolución. Durante este período lo que caracteriza al intervencionismo estatal es una manera de actuar condicionada por las necesidades circunstanciales. Como han seña-

39 Ver Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique: *El sector público en la planificación del desarrollo*. Siglo XXI editores, Sexta edición, México, 1977, pp. 221 a 225

40 Solana, Fernando: *Los marcos de la reforma de la Administración*. Revista de Administración Pública No. 22, Citado en *Las empresas públicas en México*. Trabajo conjunto bajo la coordinación de Alejandro Carrillo Castro, INAP, México, 1976.

lado varios autores,⁴¹ la burocracia político-militar surgida de la revolución se encontró con la inexistencia en México de una burguesía nacional capaz de tomar las riendas de la economía y hacer avanzar el país por los caminos del capitalismo moderno. Por ello fue necesario que el Estado se encargara de asumir ese papel para darle fuerza a una clase socialmente dominante, que no podía actuar por sí misma.

Las labores del sector público estuvieron, pues, encaminadas a ese fin y por ello puede verse como las primeras unidades económicas públicas, fueron dedicadas a actividades que debía fortalecer al sector privado a través de financiamiento, precios bajos de insumos, transportes, infraestructura, etcétera. El Banco de México, la Comisión Nacional de Caminos, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, Nacional Financiera y Ferrocarriles Nacionales, son algunos ejemplos de lo que se acaba de aseverar.

Cuando una determinada coyuntura así lo exige se constituye una entidad paraestatal, sin seguir un plan ni indicaciones previas. En esta época no se dio una organización conjunta de las diferentes empresas públicas, prevaleciendo la desarticulación en cuanto a sus relaciones entre sí y con el sector central.

En 1946 comienza el segundo momento, que se caracterizó por el diseño de mecanismos de control. Las razones que dieron origen a la intervención del Estado mexicano en la economía seguían vigentes y se habían visto complementadas por actividades consideradas de

interés general, tales como salud, vivienda, seguridad social, educación y explotación de recursos propiedad de la nación y actividades definidas por su carácter estratégico.

En diciembre de 1947 se dictó la primera ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Con el paso de los años se había ido incrementando el número de empresas públicas y se creyó necesario legislar para supervisar y vigilar su funcionamiento de manera más adecuada.

La ley de 1947 hace recaer el peso del ejercicio del control de las entidades paraestatales sobre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, otorgando, además a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa funciones de revisión y formulación de contratos de obras y vigilancia sobre aquellas obras realizadas por organismos del Estado. Entre las tareas que la Secretaría de Hacienda debía realizar en cumplimiento de su misión destacan: la solicitud de informes financieros, revisión, veto o reforma de los presupuestos de operación e inversiones, auditorías y determinación de responsabilidades que se desprendían del manejo de las empresas.⁴²

Para servir de auxiliar a la Secretaría de Hacienda en estas labores, se creó en 1948 la Comisión Nacional de Inversiones, que tuvo una vida efímera, ya que fue extinguida en 1949. Esta comisión fue sustituida por el Comité de Inversiones que pasó a depender directamente del Presidente de la República y se convirtió en la Comisión de Inversiones en 1954. Esta Comisión fue el origen de la Secre-

41 Ver, entre otros, a: González Casanova: *La Democracia en México*, Era, México 1978. Leal, Juan Felipe: *México: Estado, burocracia y sindicatos*. El caballito, México, 1976. Rodríguez Araujo, Octavio: *La reforma política y los partidos en México*, Siglo XXI, México, 1979.

42 Ver la citada publicación del Instituto Nacional de Administración Pública, p. 51.

taría de la Presidencia, creada en 1958 con el propósito de encargarse de planear las actividades del sector público y elaborar el presupuesto federal.⁴³

En diciembre de 1965 se promulgó una ley de control que vendría a sustituir a la de 1947. En esta nueva ley la Secretaría del Patrimonio Nacional —que había sustituido en 1958 a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa— se convirtió en el órgano del Ejecutivo Federal encargado del control y supervisión de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Para cumplir sus objetivos en esta materia, la Secretaría del Patrimonio debía revisar los sistemas de contabilidad, realizar auditorías y dictar las medidas que estimara convenientes para mejorar dichos sistemas, vigilar el cumplimiento del presupuesto, etcétera.⁴⁴

La aparición de esta ley de 1965 se hace dentro de la tercera etapa de la evolución empresarial pública mexicana. Ya se habían comenzado a dar los primeros pasos en 1960 para consolidar un proceso de coordinación de las inversiones del sector público. En 1962 se expidió el acuerdo mediante el cual se constituyó la Comisión Intersecretarial para la formulación de planes nacionales para el desarrollo económico y social del país a corto y a largo plazo. Esta Comisión fue integrada por las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público. De ahí en adelante se han sancionado, en diversos momentos, planes y programas de desarrollo económico y se han creado diversos organismos supervisores de

inversión del gasto público, culminándose con los estudios iniciados en 1975 para implantar las técnicas del presupuesto por programas.⁴⁵

Haciendo referencia a la materia específica del control, es interesante hacer ver cómo en las leyes mencionadas el propio nombre resulta equívoco. Como bien lo afirmaba Alfonso Nava Negrete, refiriéndose a la ley de 1965, aquí no se están estableciendo las bases de un sistema de control, es decir, que no se diseñan conjuntamente todos los mecanismos a aplicar ni se regulan en detalle las facultades contraloras de las dependencias del Ejecutivo concurrentes. En el siguiente párrafo, Nava Negrete resume las características del control paraestatal mexicano derivado de la ley que comentaba:

“Una Ley, la de 1965, que establece un control común a organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sin ver sus diferencias; una ley que lleva un título que no ampara más que un tipo de control sin llegar a establecer un régimen; una pluralidad de controles, leyes y organismos de control, impiden decir que en México existe un régimen de control del sector.”⁴⁶

Este autor se está refiriendo a la necesidad de que el control sea un sistema, un cuerpo ordenado de mecanismos que funcionen de manera conjunta e integrada. Aún en la ley vigente éste no es considerado como un siste-

43 Publicación INAP, p. 56

44 *Idem*, p. 184

45 Publicación INAP, p. 66 y ss.

46 Nava Negrete, Alfonso: *Nuevo control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal*. Sobretiro de la Revista de la Facultad de Derecho en México. Tomo XX julio-diciembre 1969, Núms. 79-80 México, D. F.

ma, se trata de categorías específicas de control separadas y realizadas de manera autónoma por cierto número de dependencias. Esta característica de la ley se hace más patente cuando en ella se excluye expresamente de su aplicación a ciertos órganos descentralizados y empresas públicas.

La actual ley especial que regula lo relativo al control de las entidades del sector paraestatal entró en vigencia el 1o. de enero de 1971.

A pesar de la aprobación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Acuerdo de Sectorización, la ley de 1971 conserva vigencia ya que no ha sido derogada en su totalidad por un nuevo ordenamiento legal especial. Por ello es necesario hacer referencia a sus disposiciones, aunque sea para contrastarlas con las de los cuerpos normativos mencionados.

El artículo 1o. delimita la aplicación de la ley y, en este sentido, excluye a las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y las instituciones docentes y culturales. La razón de esta exclusión es que las instituciones mencionadas se encuentran bajo disposiciones especiales en virtud de la categoría jurídica que tienen y de la naturaleza de sus actividades.

Como ya ha sido señalado, esta separación de organismos del sector paraestatal impide la existencia de un único sistema de control, o, por lo menos, de un sólo ordenamiento legal que, tomando en cuenta las características diversas de esos organismos, pueda, en un único conjunto de normas, establecer los adecuados mecanismos de control; esto garantizaría coherencia y coordinación.

El apartado único del artículo 1o. ha quedado modificado gracias a la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En él se dice que el ejecutivo federal ejercerá las funciones que la ley le señala a través de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda. Al desaparecer la Secretaría de la Presidencia y crearse la de Programación y Presupuesto, las funciones a cargo de aquélla y las que llevaba a cabo la de Patrimonio, han pasado a ser desarrolladas por ésta.

Es interesante hacer ver cómo la discriminación que se establecía entre algunos entes paraestatales ha perdido vigencia, puesto que la ley de la Administración Pública Federal otorga facultades de control a la Secretaría de Programación sobre todos los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y sociedades en que la administración pública posea acciones o intereses patrimoniales y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra dependencia. Si las instituciones de crédito, de seguros y fianzas, por ejemplo, están sometidas a las disposiciones de leyes especiales, lo están por la naturaleza de las actividades que desempeñan y se les somete a requisito y formalidades ante la Secretaría de Hacienda, de la misma manera en que lo son empresas del mismo tipo que pertenecen al sector privado. De manera, pues, que como entidades públicas deben aplicárseles las reglas de la Ley de la Administración Pública Federal. Con ello se da un paso importante para integrar el régimen de control global al cual se aludía anteriormente.

Los artículos 2, 3 y 4 se encargan de definir lo que, para efectos de la ley, son organismos descentralizados, empresas de participación

estatal y algunas otras instituciones que, por tener parte de su capital en manos de organizaciones públicas, se asimilan como empresas de participación estatal.

En el artículo 5 se prescriben las facultades contraloras que la Secretaría de Patrimonio Nacional (hoy debe entenderse que se hace referencia a la Secretaría de Programación y Presupuesto) debe poner en práctica en sus relaciones con los organismos sometidos a la aplicación de la ley. En tal virtud, se le ordena la realización de auditorías permanentes y de inspección técnica que informen sobre su marcha administrativa. También debe "procurar su eficiente funcionamiento económico y correcta operación" y verificar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de inversiones y de ejercicio de su presupuesto le sean dictadas.

Es fácil notar la amplitud de las atribuciones de control que aquí se establecen; con respecto específicamente al control de gestión puede decirse que al exigirse eficiencia económica y correcta operación se está aludiendo a una adecuada gestión por consiguiente, al supervisarse estos aspectos se está desarrollando un verdadero control sobre la gestión de la empresa. Todo ello, claro está, ajustado a los lineamientos, objetivos y metas prefijados. Haciendo de nuevo la comparación entre esta ley de control y la de la administración pública federal puede observarse que no existen discrepancias entre las atribuciones que acaban de enumerarse y las que, de manera general, otorga la nueva ley de la Administración Pública a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Sin embargo, no hay que olvidar que en la actualidad la organización sectorial otorga participación en el control a las Secre-

tarías como cabezas de sector. En este sentido, hay una nueva modalidad representada por esta participación inicial, directa, de parte de la secretaría del sector al cual corresponda la empresa controlada; este control se complementa luego con la actuación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En otra disposición, la ley para el control hace referencia a las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de autorización de créditos. Con la actual legislación, la Secretaría de Hacienda conserva un derecho a intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público. Pero el procedimiento ha variado y, para ser consecuentes con el espíritu de la reforma que dió nacimiento a la sectorización, hay que decir que existe una participación conjunta de varias Secretarías de Estado en lo que se refiere a la autorización para hacer uso del crédito público: la Secretaría respectiva, la de Programación y la de Hacienda.

Las normas comprendidas entre los artículos 7 y 15 han sido modificadas en virtud de las disposiciones que en materia de organización sectorial han sido recientemente dictadas. Estos artículos tratan de labores de supervisión y vigilancia que hoy en día corresponden a los coordinadores de sector y a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El capítulo II la ley para el control hace referencia a los fideicomisos y a las empresas de participación estatal minoritaria. Para los efectos del control de estos organismos, la ley señala que se designará un seminario en cada uno de ellos, encargado de vigilar el funcionamiento en los fideicomisos y la participación estatal en las empresas. Nue-

vamente hay que señalar que la facultad de nombrar comisarios no corresponde a la Secretaría de Patrimonio, sino que ella pertenece ahora a los coordinadores de sector con el conocimiento de la Secretaría de Programación y la participación de la Secretaría de Hacienda en su carácter de fideicomitente único del gobierno federal.

Esta rápida incursión en el análisis de la ley para el control muestra la imperiosa necesidad de que se promulgue una nueva legislación en la materia, que se adapte a las disposiciones que fueron dictadas con posteridad a la aparición de la ley de 1971. Esta adaptación no debe limitarse a las atribuciones y funciones de las Secretarías, sino que debe comprender la implantación de normas y procedimientos de control que hagan de éste un verdadero instrumento para el logro de los objetivos públicos al través de la acción de las empresas del Estado.

La ya mencionada Ley de la Administración Pública Federal y el Acuerdo de Sectorización, han sentado las bases para que se estructure un verdadero sistema de control eficaz, ágil y provechoso para el desarrollo de las empresas públicas y, por ende, de la economía del país. Ahora bien, se requiere de una nueva ley de control o una ley orgánica de la administración pública paraestatal que permita hacer efectivas tales proposiciones y que concentre en sus normas las disposiciones contraloras que deben regir a todas las entidades integrantes de ese importante sector del Estado.

Debe aclararse que esta afirmación no supone el convencimiento de que la simple puesta en vigencia de instrumentos jurídicos

es garantía suficiente de la buena marcha de la administración de las empresas públicas. Si las propias empresas no están en condiciones, voluntaria o involuntariamente, de operar competentemente con base en los planes y programas, y si los organismos encargados del control no diseñan mecanismos idóneos ni cuentan con el personal especializado y capaz que se requiere, será en vano que se dicten leyes, decretos y reglamentos. En tal situación, la gestión corre el riesgo de ser una simple repetición de actos rutinarios y el control, una mera formalidad burocrática.

La Secretaría de Programación y Presupuesto como dependencia globalizadora

Las condiciones formales para que en México se lleve al cabo un efectivo control de gestión están determinadas, además de los elementos jurídicos ya mencionados, por la puesta en marcha, desde 1976, de un proceso de elaboración de presupuestos por programas adaptados a principios y objetivos definidos en planes de mediano y largo plazo.

En otra parte de este trabajo se hizo referencia a la planificación y a la presupuestación como factores indispensables de la racionalización económica de un país en desarrollo. Sin embargo, se hace necesario ampliar un poco más el concepto para dejar suficientemente aclaradas las razones que hacen aconsejable la estructuración de dependencias del Ejecutivo, con exclusivas labores de esa índole.

La planificación ha sido usada por diferentes motivos, de acuerdo a las características de la economía del país de que se trate. Debe notarse que la planificación y la empresa pública

han nacido y se han desarrollado en forma paralela, pues las causas de su aparición son generalmente las mismas.

En el caso de los países europeos, la planificación fue el resultado de la situación de crisis y tenía por objeto volver a colocar las relaciones económicas en condiciones favorables para que pudiera seguir funcionando el sistema de mercado.

En los países socialistas, la planificación es nada menos que el sustituto de las atribuciones del juego libre del mercado. En tal sentido, es requisito indispensable para que una economía socialista funcione, el que se base en planes previamente elaborados.

En los países subdesarrollados, la planificación viene a ser un factor derivado del intervencionismo estatal que, como ya se ha visto, pretende complementar una iniciativa privada, tímida e incompetente. Se presenta aquí una dicotomía entre la planificación como elemento normativo de la acción pública, y el funcionamiento, por otro lado, de una economía privada basada en las condiciones del mercado. De esta situación surge una contradicción para el propio Estado, que debe prever y programar la actuación de sus empresas, pero constreñido al marco del sistema económico imperante, donde los inversionistas privados hacen caso omiso de sus indicaciones y se dedican a proyectos de poca utilidad social pero que les garantizan gran rentabilidad. Esta relación subsistirá mientras no cambie el régimen económico y su mayor o menor acentuación estará determinada por condiciones políticas concretas y por el grado de autonomía relativa que el Estado posea en un momento dado.

Cuando los países latinoamericanos enfrentaron la posibilidad de desarrollar, dentro de sus fronteras, plantas y complejos industriales que pudieran fabricar los productos que en ese momento eran de procedencia extranjera, se vieron en la necesidad de acudir a métodos de planificación que permitieran avances claros en tal sentido. Sin embargo, como ya se ha dicho, la presión de las circunstancias no hizo posible la consolidación de un verdadero proceso de planificación completo y racional; sólo se circunscribió el esfuerzo a la utilización de los rudimentos de planeación que la coyuntura permitía.

Carlos Matus afirma que la planificación en América Latina ha adquirido un contenido económico y una sinonimia con la industrialización que la hacen su característica principal. Los términos empleados y los métodos usados estaban dirigidos a esa tarea. **Sector económico; plan**, como idea de mayor crecimiento; **industrialización y sustitución de importaciones; proyección; insumo-producto; tasa de crecimiento**, son algunas de las frases y vocablos que Matus pone como ejemplos de aquellos que se pusieron de moda y constituyeron un bagaje de metas a tomar en cuenta en un proceso de planificación.⁴⁷

La condición de cuantitividad que tales términos encierran han sido mejoradas, dice Matus, por la incorporación de nuevas categorías tales como **estrategia, sector moderno; patrón o estilo de desarrollo; grado de dependencia, marginalidad**, etc. Otros elementos de mayor peso y responsabilidad han sido relegados a un simple plano de preocupación; entre

47 Matus, Carlos, *Estrategia y Plan*, Ed. Siglo XXI, México, 1978, 2a. Ed., p. 21.

ellos se encuentra *la redistribución del ingreso* y la *reforma* de estructuras.⁴⁸

Después de todo este proceso histórico, lo cierto es que en casi todos los países de América Latina la planificación forma parte ya de las funciones normales del Estado, y en México concretamente, su implantación ha pasado por varias etapas que van desde la aprobación de un plan sexenal en 1933, sin ninguna consecuencia práctica, hasta la creación en 1977 de una secretaría de Estado entre cuyas funciones está la de elaborar planes de desarrollo económico y social.

La Secretaría de Programación y Presupuesto juega, en efecto un papel en todo este proceso en virtud de ser el órgano del ejecutivo directamente encargado de proveer, dirigir y vigilar todo lo que con él se relaciona.

En cumplimiento de su función planificadora, la Secretaría de Programación acaba de hacer público un plan global de largo y mediano plazo en el cual se encuentran señalados, en títulos separados, objetivos y estrategias de largo plazo y prioridades y etapas de mediano plazo; estrategia global; producción y empleo; consumo e inversión; política económica y social y política sectorial. Es obvio que un estudio de este plan escapa al marco establecido para el presente trabajo, por lo que sólo se hace mención de los elementos generales de su contenido.

El artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal atribuya a la Secretaría de Programación y Presupuesto una serie de funciones que vienen a comple-

mentar la ya mencionada de elaborar planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social. Para los efectos de este ensayo merece la pena transcribir algunas de esas funciones:

“Planear obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general.”

“Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal, y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal.”

“Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública centralizada y de las entidades de la Administración Paraestatal.

“Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades o instituciones en que la administración pública federal posea acciones e intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra dependencia.”

“Disponer la práctica de auditorías externas a las entidades de la administración pública federal en los casos que señale el Presidente de la República.”

Como ya ha sido indicado, las labores de coordinación de las actividades de las empresas públicas corresponden, en la organización actual mexicana, a cada Secretaría según la naturaleza de esas actividades. Ahora bien, a la Secretaría de Programación y Presupuesto se le ha asignado la tarea general del diseño de normas y políticas aplicables al conjunto de las entidades paraestatales. Con estas funciones la Secretaría de Programación se coloca en un nivel superior de decisión y se le considera una dependencia de orientación y apoyo global.⁵¹

En un punto anterior de este trabajo se estableció, también la relación existente entre plan y presupuesto. En este sentido se comentaron brevemente los principios de la planificación y la condición de instrumento que el presupuesto adquiere para hacer posibles en la acción inmediata la realización de sus postulados. Si el plan es considerado como previsión y como un proceso ininterrumpido, es lógico separarlo en etapas para lograr su cumplimiento. El corto, el mediano y el largo plazo son los períodos en que convencionalmente se le divide. La diferencia entre ellos es la proximidad de su realización y sus condiciones de operatividad y concreción. El presupuesto es una manifestación del corto plazo y por eso en él se habla de programas y proyectos de realización inmediata, se calculan recursos y costos y se procede a su ejecución.

Ahora bien, el artículo 5. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establece que "las actividades de programación, presupuesto, y evaluación del gasto

público federal estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones."

Esta ley ratifica la participación directa de los coordinadores de sector en la planeación, coordinación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que les correspondan. Cada entidad deberá contar con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto del gasto público. Para la mejor realización de sus labores, la Secretaría de Programación deberá estar informada de todas las actividades que las entidades y las Secretarías, en su carácter de cabezas de sector, lleven al cabo en cumplimiento de las tareas mencionadas. Es evidente que existe aquí un trabajo conjunto en diferentes niveles que debe operar con la coherencia y la uniformidad requeridas.

Todo lo relacionado con la participación estatal en empresas, sociedades o asociaciones civiles y mercantiles debe ser aprobado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en representación del ejecutivo federal.

Cada entidad deberá elaborar su anteproyecto de presupuesto y enviarlo a la Secretaría de Programación para que ésta proceda, en los plazos legales a la formulación del Presupuesto de egresos de la Federación. La Secretaría de Programación está facultada para elaborar los proyectos de presupuesto de las entidades que no lo presenten en los plazos respectivos.

Es de hacer notar que uno de los documentos integrantes del presupuesto de egresos de la Federación es el que contiene una clara des-

49 Proyecto de lineamientos para la sectorización de la Administración Pública Federal. México, D.F., mayo 1979.

cripción de los programas en los cuales se basa el proyecto; en él deben enumerarse con precisión los objetivos y metas así como las unidades responsables de su ejecución.

Por mandato expreso de la ley, las entidades que ejerzan el gasto público federal deben proporcionar a la Secretaría de Programación la información que les solicite y permitir a su personal la práctica de visitas y auditorías para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones que se deriven de ese cuerpo legal.

En lo relativo a la contabilidad de las entidades integrantes de la Administración Pública Federal, la Ley señala a la Secretaría de Programación como la emisora de los catálogos de cuentas que deben ser utilizados por los organismos centralizados. Los de la administración paraestatal pueden elaborar sus catálogos pero deberán someterlos a la aprobación de aquélla.

La Secretaría de Programación está facultada para solicitar a las entidades toda la información presupuestal, contable financiera y de índole con la periodicidad que estime conveniente; las entidades están obligadas a suministrar esa información de los términos en que les sea solicitada.

En el apartado único del artículo 40 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público se prescribe, textualmente, que "los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas y en general de manera que permitan medir la eficacia y la eficiencia del gasto público federal."

Como complemento a toda esta serie de funciones, la Secretaría de Programación y

Presupuesto está también facultada para establecer responsabilidades en relación a los actos que afecten a la hacienda pública federal y, en este sentido, puede imponer multas y suspender temporalmente del cargo al funcionario correspondiente.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es también considerada como una dependencia de orientación y apoyo global.⁵⁰ No obstante, sus tareas en ese sentido están más restringidas que las de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La ley reserva a la Secretaría de Hacienda funciones en materia impositiva y de ingreso público. También, como se ha mencionado, se le acuerda la intervención en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.

Con relación a los créditos para el cumplimiento de los programas incluidos en los presupuestos de las entidades del sector público, éstos deben ser concretados y contratados con la autorización expresa de la Secretaría de Hacienda.

La Secretaría de Programación debe proporcionar a la de Hacienda la información que reciba de las entidades del sector público con respecto al cumplimiento de presupuestos, los sistemas de contabilidad, aspectos financieros y de cualquier índole, cuando así lo requiera para su mejor desempeño.⁵⁰ Ver proyecto de lineamientos, citado.

En el Acuerdo de Sectorización se señala una serie de entidades paraestatales que están bajo la responsabilidad directa de la Secretaría

50 Ver proyecto de lineamiento, citado.

de Hacienda, como cabeza del sector de las actividades que se refieren al control y distribución de los recursos financieros. De manera general se prevé en el acuerdo la obligación de los coordinadores de sector de presentar a la Secretaría de Hacienda los proyectos y programas de actividades de las entidades de su sector que requieran de financiamiento para su realización.

Por último, debe recordarse que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es fideicomitente único del Gobierno Federal y, en tal virtud, se encarga, de manera exclusiva del otorgamiento de los contratos de fideicomiso que aquél constituye. En ellos o en su modificación, la Secretaría de Hacienda precisará los fines de éste así como sus condiciones y términos siguiendo las instrucciones del ejecutivo federal dictadas a través de la Secretaría de Programación. La Secretaría de Hacienda deberá ser oída en aquellos casos en que la Secretaría de Programación y Presupuesto o el coordinador del sector correspondiente proponga la modificación o extinción de algún fideicomiso del gobierno federal.

Como en esta parte del trabajo se está haciendo análisis de aquellos organismos que están llamados a ejercer funciones de control y supervisión, de manera general, no estaría de más hacer una breve referencia a la Contaduría Mayor de Hacienda.

El organismo contralor que en México sirve de auxiliar técnico al poder legislativo para revisar la cuenta pública, ha visto renovar sus atribuciones recientemente en lo relativo a supervisión y vigilancia. La Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda contiene disposiciones que bien pueden ser interpretadas como

implantadores de un verdadero mecanismo de control de gestión que se ejerce no solamente sobre las empresas públicas, sino sobre la totalidad de las entidades públicas.

Sin hacer un análisis de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, baste mencionar que ella, al revisar la cuenta pública, deberá entre otras cosas, verificar si las entidades controladas (tanto las del sector central como del paraestatal) realizaron sus operaciones con apego a las leyes de ingreso y a los presupuestos de egresos y si ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados. De igual manera, la Contaduría está facultada para realizar visitas, inspecciones y auditorías con la finalidad de revisar si las entidades alcanzaron con eficiencia los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, en relación con los recursos humanos, materiales y financieros aplicados conforme a sus respectivos presupuestos.

CONCLUSIONES

En la primera parte de este trabajo se analizaron una serie de aspectos tendientes a determinar qué debe entenderse por eficiencia en la empresa pública. En la segunda parte se hizo mención a los diferentes mecanismos que el Estado mexicano utiliza o puede utilizar en la labor de evaluar el nivel de eficiencia de sus empresas. Parece estar claro que cuando se ejerce control sobre las actividades de la empresa pública deben dejarse de lado las ideas y prejuicios que tienen su origen en el análisis de la experiencia del comportamiento de la empresa privada. Debe tenerse presente que la posibilidad o no de obtener utilidades en la empresa pública, depende de que exis-

tan objetivos prioritarios que lo permitan o lo impidan, según sea el caso. De manera general, lo que importa evaluar es si los resultados de su comportamiento están o no de acuerdo con los contenidos en el marco que le trazó el nivel superior del sector público en el momento de su creación o en posteriores programas y proyectos.

Quienes dirigen actualmente el Estado mexicano entienden que la empresa pública es su principal instrumento de acción directa en la economía del país y que su intervención no sólo no disminuirá sino que se verá impulsada por el incremento de los recursos derivados de la riqueza petrolera. Como dato interesante se puede mencionar que en la formación bruta del capital fijo de la industria en su conjunto, pública y privada, la que realizarán las empresas industriales del Estado en el periodo 1979-1982 será equivalente al 67 por ciento.⁵¹ Desde esta perspectiva se intuye la trascendental importancia que adquiere un proceso de reforma administrativa cuyas principales manifestaciones están representadas por la organización de las entidades paraestatales y su articulación con el Ejecutivo Federal. La elaboración de planes, a los cuales las empresas públicas están obligatoriamente supeditadas, la formulación de presupuestos integrados y la realización de mecanismos idóneos de control, vienen a completar ese proceso organizativo tendiente a darle coherencia a la actuación global del Estado mexicano.

En materia de organización de las empresas públicas es muy normal que se recurra a una

estructura que tiene su origen en la organización empresarial privada; se trata del llamado *holding* de empresas, que consiste en dirigir y controlar un grupo de unidades productivas al través de una casa matriz o entidad superior. Este tipo de ordenación se caracteriza por la constitución de una especie de órgano intermedio encargado de transmitir principios e instrucciones desde el más alto nivel político hasta las empresas operativas. En la mayor parte de los países en que se ha empleado el *holding*, la casa matriz es una entidad descentralizada. En México puede decirse que la organización sectorial implantada actualmente responde a las características del *holding* público; sin embargo, una variante estaría constituida por el hecho de que los órganos intermedios de dirección y control no son entes descentralizados sino dependencias de la administración pública centralizada.

La agrupación sectorial de las empresas públicas mexicanas no debe ser interpretada como una separación que implique una dispersión en la dirección. Por el contrario, el interés ha sido el de unificar las entidades con actividades similares bajo la supervisión de una secretaría de Estado que funge como cabeza de sector para así simplificar la relación entre el sector y los órganos de la administración pública centralizada encargados de actividades generales de planificación, evaluación y control. Se trata de dos niveles que, en su conjunto, representan una estructuración racional que pretende lograr una actuación coordinada que, por consiguiente, facilite el alcanzar los objetivos deseados.

En materia de control, una organización como la que se le ha dado a las entidades paraestatales constituye una innovación en la

51 Ver el Plan Nacional de Desarrollo Industrial para el periodo 1979-1982, elaborado y publicado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, marzo de 1979.

administración pública mexicana, que debe aportar resultados positivos. El control era, hasta ahora, parcial e insuficiente, limitado a aspectos financieros. Con los elementos que confiere la sectorización y la estructura funcional de la Secretaría de Programación y Presupuesto existe una seria posibilidad de ejercer un efectivo control sobre la gestión de las empresas públicas.

Para completar el cuadro instrumental de la reforma en la organización de las empresas públicas, se requiere una nueva legislación especial de control. En este sentido, se elabora actualmente un proyecto de ley de coordinación y control de la administración pública federal paraestatal en el cual estarán contenidas de manera conjunta normas tendientes a regular la creación, el funcionamiento, la coordinación, la vigilancia, el control y la evaluación de las entidades que integran esa parte de la administración pública. Cuando entre en vigencia este nuevo cuerpo legal, se logrará agilizar la aplicación de los principios de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se hará más expedito el desempeño de la organización sectorial.

El buen funcionamiento del control de la gestión de las empresas públicas requiere de la implementación de nuevos instrumentos de medición. En tal sentido sería recomendable la elaboración de documentos en los cuales las empresas incorporen no solamente los resultados contables tradicionales, sino que en ellos se puedan observar efectos más conformes con objetivos de naturaleza social. Para ello cabe recordar lo mencionado en relación con el excedente de productividad, el valor agregado y la experiencia francesa del balance social. Estos son intentos serios de lograr

medir variables que pasan desapercibidas en la presentación de cuentas de índole simplemente financiera.

En México existe actualmente el andamiaje jurídico-administrativo requerido para poner en práctica un proceso de planificación ordenado y uniforme. La reforma administrativa que se implementa ha hecho posible tal situación. Es evidente, sin embargo, que por sí sólo ello no significa garantía de éxito en materia de desarrollo económico y social. Es necesario no perder de vista que existen variables relacionadas con el sistema económico y de naturaleza política que juegan un papel de primer orden en procesos como el que se comenta. Aunque no son el objeto de estudio del presente ensayo, no está de más que se recuerde su participación.

La descentralización administrativa supone riesgos en cuanto al ejercicio del control por parte de los organismos de la administración central. La propia noción de autonomía, el que sus dirigentes tengan facultades abiertas para el manejo de la empresa y la acumulación de poder económico, son elementos que pueden colocar a la empresa y al organismo encargado de su control en una situación de conflicto y contradicción. Existen empresas públicas que por el volumen de sus operaciones, por los recursos que manejan y por la calidad e importancia de las actividades que están encargadas de llevar al cabo, están en una posición de fuerza y de poder superior a la de cualquier secretaría. No es raro que en tal situación se creen desequilibrios que impidan el ejercicio pleno de la supervisión y del control.

En la economía mexicana han adquirido mucha relevancia las llamadas empresas mix-

tas, o sea, aquellas en las cuales la propiedad del capital es compartida por el sector público y por representantes de la iniciativa privada. Entre otras cosas, esto se debe a que bajo el régimen capitalista el Estado no responde a intereses diferentes de las clases económicamente poderosas ya que, por el gran potencial de recursos que el Estado mexicano puede manejar, éste se ha convertido en el único con posibilidades de hacer frente a las grandes presiones del exterior. Al asociarse con él los capitalistas nacionales, se garantizan protección para no ser absorbidos por los grandes centros económicos mundiales.

Por otro lado, cuando el Estado se asocia a empresarios extranjeros o a empresas públicas de otro país, por razones de la utilización de tecnología adecuada, puede pretender ser un interlocutor con un peso y prestigio que los capitalistas nacionales no pueden exhibir.

El Estado podrá, en estas empresas, definir políticas a seguir y controlar su funcionamiento de acuerdo con la proporción que tenga en la propiedad de las acciones y con las previsiones que se contengan en los estatutos. Sin embargo, el control en las empresas mixtas puede verse mediatizado en razón de los intereses y fuerzas de ciertos grupos contradictorios que en su interior pueden manifestarse. También cuando el socio privado es el productor de la tecnología empleada es evidente que adquiere privilegios en la dirección de la empresa que no se reflejan necesari-

amente en la cantidad de acciones que posea y, para ejercer control, querrá hacer valer sus supuestos derechos.

México es uno de los pocos países latinoamericanos que reúne las condiciones para avanzar en la vía de un capitalismo con cierto grado de independencia. Para ello se requiere el concurso, cada vez más acentuado, de las grandes empresas públicas.

El control sobre áreas tales como la producción de energía, la petroquímica y la siderurgia, y su participación creciente en la industria de bienes de capital, en la automotriz y en la fabricación en general de equipo de transporte, son factores que definen al Estado mexicano como el "empresario" más importante y que maneja mayor volumen de recursos en el país.

El cuadro se completaría con el desarrollo de las investigaciones científicas y técnicas requeridas para que se rompa la dependencia tecnológica. El Estado, una vez más es quien se encuentra mejor colocado para lograr adelantar algo en ese sentido.

Todo este panorama impone la racionalización del sector paraestatal mexicano al través de una efectiva y coordinada planificación, y con la puesta en práctica de mecanismos idóneos de control de gestión. Las condiciones formales están dadas, pero requiere el poder recurrir al personal capacitado necesario y que se cuente, además, con condiciones económicas, políticas y sociales favorables.

LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA ECONOMIA NACIONAL

Enrique Serna Elizondo

“Las Empresas Públicas —especialmente aquellas que atienden el suministro de energéticos y de transportes, de acero, de fertilizantes e insecticidas y otros campos no cubiertos por el sector privado, serán alentadas en la medida que sea necesaria, pues representan la columna vertebral del desarrollo económico del país”.

José López Portillo*

Introducción

Las empresas públicas, vistas como instrumento esencial para el desarrollo de un país como el nuestro, en proceso de Industrialización, se han convertido en un asunto de gran actualidad, tanto para el ciudadano común que desea saber en qué gasta el Estado los dineros del pueblo, como para el especialista que desea ampliar su campo de acción en esta rama de la economía.

Aunque es posible tratar este tema desde distintos enfoques, hemos optado por realizar este ensayo desde el punto de vista económico-administrativo, sin olvidar algunos aspectos históricos y fundamentos jurídicos.

Son tres los trabajos que han servido de base a este ensayo, en los cuales el lector podrá ampliar sus conocimientos en el tema éstos son: el libro *Las Empresas Públicas en México*

que coordinó Alejandro Carrillo Castro, publicado por el INAP en 1976; el artículo del Dr. René Villarreal intitulado “Las Empresas Públicas” que apareció en el libro, *Opciones de Política Económica en México después de la Devaluación*. Editorial Tecnós, México, 1977, y el *Seminario sobre Empresas Públicas* que publicó la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República donde aparecen las conferencias de distinguidos participantes como: Alejandro Carrillo Castro, Miguel de Lamadrid Hurtado y Rosa Luz Alegría, entre otros.

El presente trabajo pretende situar a las empresas públicas en su contexto estatal, para después situarlas a nivel mundial, estableciendo la comparación que al respecto priva en México y la de otros países, llevando al lector a cono-

* Diálogo con estudiantes del Instituto Tecnológico Regional Durango, Dgo., noviembre 24 de 1975.

cer el comportamiento de éstas en la economía del país y tratando de señalar las disfunciones tanto del sistema económico como del subsistema de empresas públicas, para finalmente concluir con recomendaciones sobre el tema.

1. La Intervención del Estado en la Economía

La polémica en torno de hasta dónde debe llegar, en un país como el nuestro de economía mixta, la intervención del Estado, parece no tener fin.

Los detractores de la intervención estatal afirman que las empresas públicas operan en su mayoría con números rojos por ser el Estado un mal administrador, y que por esta causa, debería asumir el papel de observador del cambio social y económico como sucedió en el pasado.

Ha quedado demostrado, sin embargo, que el problema no está en que el Estado sea mal administrador como se pregona, lo que pasa es que en muchas ocasiones subsidia a empresas privadas a través de alguna entidad paraestatal, como sucede, por ejemplo, con la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México y CONASUPO, entre otras.

La realidad es que la intervención del Estado no es "capricho de gabinete" ni producto de la imposición de un criterio de minorías en el poder; más bien es el fruto de un importante movimiento revolucionario de carácter popular, que se cristalizó en un proyecto histórico nacional que establece la intervención del Estado en la economía.

Dicho proyecto está contenido en la Constitución Política de 1917, este máximo ordenamiento contiene principios de democracia

social y económica que definen un programa de acción que deben respetar los gobiernos emanados del movimiento social de 1910.

Así, en su artículo 3o., nuestra Carta Magna considera a la democracia económica como "Un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"; en el artículo 27, se determina que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En el artículo 28, se pretende proteger a los consumidores y se determinan algunas atribuciones del Estado en el sistema productivo nacional; y en el 123, se reconocen los derechos de los trabajadores y se establecen las bases del derecho laboral.

La Constitución de 1917 representa una alianza de clases y grupos guiados por el Estado, que procura alcanzar y sostener un cierto equilibrio social, por lo que actúa como conciliador cuando surge algún conflicto. Por lo anterior, la Carta Magna programa la estructura económica y social del país, facultando al Estado para que intervenga, inclusive, limitando la propiedad privada en beneficio de la colectividad, de esta manera, que se convierta en un factor de equilibrio económico y social.

La revolución de 1910, que surge como un movimiento político, termina siendo un movimiento que busca reivindicaciones económicas

y sociales, las que se plasman en un programa que persigue un desarrollo nacional equilibrado y armónico. En 1917, y a partir de la década de los veinte, se generan profundos cambios dentro de la revolución y el Estado tiene que hacer frente a sus nuevas tareas como rector de la economía.

2. El Estado Empresario

El Estado mexicano pasa rápidamente del *Polizeistaat* o Estado gendarme en donde sus funciones son simplemente de policía, es decir, con un mínimo de atribuciones; al Estado de servicio, en donde no puede seguir manteniendo el papel de observador y se convierte en el principal agente promotor del cambio económico y social.

Con esto el Estado se transforma en empresario al intervenir, y en ocasiones monopolizar, algunas ramas de la economía (energéticos, emisión de moneda y ferrocarriles, entre otras); o en forma mixta (la industria del acero, en la que participa asociado con el capital privado); o bien para asegurar determinados servicios públicos, tales como transporte colectivo, educación o seguridad social.

El Estado empieza a intervenir, al principio, en forma tímida para ejercer funciones que hasta el momento no ejercía. Así, empieza a operar en el sector financiero —creando el Banco de México— para ordenar el sistema monetario y crediticio del país, más tarde con el paso del tiempo llega a operar en distintos sectores como el industrial, el agropecuario, el pesquero, el comercio y los servicios, para fomentar la economía nacional.

En ocasiones participa en campos que por sus altos requerimientos de inversión y largos períodos de recuperación, no son atractivos para el sector privado, pero que son necesarios para el desarrollo económico y social.

Es así como a mediados de la década de los veinte el Estado crea instituciones descentralizadas, con autonomía jurídica, técnica y financiera, en la búsqueda de nuevas figuras jurídicas que permitiesen substraer a las nuevas instituciones de una excesiva centralización, que propiciara, entre otras cosas, la toma de decisiones con oportunidad y una mayor eficiencia y eficacia en las diferentes actividades a realizar para satisfacer las diversas necesidades de una población en crecimiento.

3. El Desarrollo de las Empresas Públicas

Se crean así el Banco de México, la Comisión Nacional de Caminos y la de Irrigación, el Banco Nacional Agrícola y, para conseguir estabilidad en lo político en 1929 se constituye el Partido Nacional Revolucionario mismo que de partido de masas se convierte en partido de corporaciones (sectores), con lo cual se logra la estabilidad que ha sido determinante para la conquista de mejores niveles de desarrollo económico y social.

El Estado mexicano encuentra en este binomio de estabilidad y desarrollo la interpretación del proyecto nacional, cuya realización con justicia social encuentra como instrumento dinámico e importante a las empresas públicas, por lo cual se multiplican en las últimas cinco décadas.

De 16 entidades en 1930, hay 71 en 1940, entre las cuales destacan PEMEX, NAFINSA, CFE y los bancos agrícolas; pasan a 151 en 1951; para 1960 se elevaron a 262, en 1970 a casi 600 y a fines de 1976 llegaron a 900, las cuales han decrecido levemente de entonces a la fecha, en virtud de la reforma administrativa del gobierno que ha definido una política encaminada a depurar y fortalecer la administración pública paraestatal.

Para México, nos señala Andrés Andrade: "La década de los veinte puede considerarse como la etapa preliminar de las empresas y organismos públicos. En los años treinta, se perfila ya claramente el avance deliberado y la primera etapa significativa de la intervención directa del Estado, pues en este período se realizaron algunas de las nacionalizaciones más importantes que ha conocido el país. Viene en seguida, para los años cuarenta y cincuenta, una cierta disminución en el ritmo de crecimiento del área paraestatal para continuar después una marcha ascendente aunque ciertamente caótica."¹

4. Las Empresas Públicas en el Mundo

A las Empresas Públicas en los países en vías de industrialización corresponde el papel principal en el desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales a nivel nacional.

Generalmente establecidas en épocas diversas y como respuesta a necesidades específicas, a las empresas públicas se les han asignado una gran variedad de metas y funciones que van

desde la generación de excedentes de inversión, a la cobertura de huecos o lagunas en las estructuras nacionales de producción, la reducción de la dependencia extranjera, de fomento a regiones o sectores deprimidos, la redistribución del ingreso, la producción de ciertos bienes y servicios para la población y, en algunos casos, la prestación de servicios de apoyo para la estructura privada de producción.

En varios países las empresas públicas abarcan ya diversos sectores de la actividad económica contemporánea, si bien en un principio, en algunos de ellos se constriñeron a sectores de alta intensidad de capital, principalmente obras de infraestructura, comunicaciones, transportes y algunas otras áreas consideradas como tradiciones, estas se han venido diversificando a la industria, el comercio y los servicios.

Por lo que hace al campo industrial, el Estado ha incursionado en la grande, mediana y pequeña industria, y por lo que toca al comercio, la participación incluye lo mismo mayoreo que menudeo, interior como exterior.

En los países en vías de desarrollo como el nuestro, la diversificación de los campos en los que ha participado la empresa pública ha sido mayor que en los países industrializados.

En un documento preparado para la IV reunión de Expertos del Programa de Naciones Unidas en Administración Pública celebrada en Ginebra, Suiza, del 27 de septiembre al 7 de octubre de 1977, nos señalan como causas de esta tendencia entre otras.²

1 Andrade Berzabá, Andrés. *Origen y Naturaleza de las Empresas Públicas en El Estado Empresario*. Revista de *Política y Administración*, Núm. 4, enero-abril, 1976.

2 Citado por Carrillo Castro en *Las Empresas Públicas y la Reforma Administrativa*, Col. Seminarios Núm. 7, Las Empresas Públicas Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México 1978, p. 11

1. Después de haber cubierto las principales necesidades de infraestructura, se han visto urgidos a intervenir en campos de actividad económica, en los cuales no acude la iniciativa privada por baja rentabilidad o por no existir suficiente capacidad de inversión.
2. Los movimientos descolonizadores sobre todo de los países africanos implicaron la nacionalización de compañías extranjeras.
3. Como apoyo a los sectores marginados de la población, algunos países han decidido instrumentar políticas de Justicia Social, como son intervenir en la educación, *habitat*, subsistencias, etcétera.
4. La necesidad de generar ahorro público ha llevado a algunos países a incursionar en áreas industriales y comerciales altamente rentables, con la idea de contar con recursos financieros que puedan destinarse a la inversión pública dentro del proceso de desarrollo económico y social.
5. En algunos países, las políticas sociales han conducido a la incorporación gubernamental de casi todas las empresas grandes y medianas.

Este marco general permite afirmar que el fenómeno del crecimiento y de diversificación del sector de empresas públicas en los países en desarrollo, ha seguido en cierta medida patrones comunes.

Parece ser que en nuestro país el Estado ha tenido una gran intervención, pero no es así, si se compara a nivel internacional la participación de las empresas públicas en el *PIB* de México con las de países capitalistas desarro-

llados y aún socialistas, la participación del estado mexicano no solamente dista mucho de acercarse a los países socialistas sino que se encuentran por debajo de los países capitalistas.

La participación del Estado en la economía mexicana fue de (9.4 por ciento) en 1972 por debajo de Estados Unidos (15 por ciento) Francia (17 por ciento) El Reino Unido (25 por ciento), si se compara con los socialistas encontramos R.D.A. (71 por ciento) U.R.S.S. (55 por ciento) y Polonia (48 por ciento).³

La empresa pública industrial mexicana es más diversificada localizándose principalmente en el petróleo, bienes de capital, transporte, industria metal básica, papel y celulosa.

Finalmente para concluir comparativamente el grado de intervención es menos que en la de los demás países desarrollados.

5. La Participación del Estado en la Economía

El impacto de las empresas públicas en la economía mexicana es determinante, ya que representa más del 50 por ciento del gasto público, que para 1980 fue de 750,000 millones, el 80 por ciento de la deuda pública y contribuyen con la ocupación en más de 650,000 empleados para cubrir sus necesidades.

De las empresas públicas existentes, alrededor de 400 generan aproximadamente un 10

3 Véase Villarreal, René. *La Empresa Pública en opciones de Política Económica en México, después de la Devaluación* México. Ed. Tecnós, p. 93, México, 1977.

por ciento del producto bruto interno del país; aportan al gobierno federal aproximadamente un 10 por ciento de la tributación fiscal y producto un 28 por ciento de las exportaciones nacionales.⁴

La importancia económica sectorial es variable, ya que va desde el monopolio o control total de la oferta —en algunas ramas— hasta no tener ninguna significación. Es un hecho el que no hay rama de la actividad económica en que la presencia del Estado no se haga sentir. En ocasiones es monopolista, como en los casos de ferrocarriles, petróleo, electricidad. A su vez produce el 66 por ciento del acero nacional⁵ y el 42 por ciento, del azúcar.⁶

Algunos casos pueden ayudarnos a comprender mejor la importancia en la economía nacional de las empresas públicas.

De las 60 mayores empresas mexicanas dedicadas a la producción de bienes para el mercado, en 1972, 19 eran paraestatales.⁷

Si sólo se consideraran 20, el 50 por ciento son paraestatales.

En 1974 las empresas públicas ocuparon a 618,089 personas y pagaron alrededor de 36,800 millones de pesos, esto, es entre el 12 y 15 por ciento del total pagado.⁸

4 Carrillo Castro, Alejandro. *Las Empresas Públicas en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, Ed. 1976, p. 32.

5 Según datos proporcionados por su consejo de Administración, *Excelsior*, noviembre 1979.

6 Carrillo Castro, *Op. cit.*, p. 32

7 Carrillo Castro, *Op. cit.*, p. 34

8 *Ibid.*

La aportación de las empresas públicas al producto interno bruto creció apreciablemente según declaró el subsecretario de la Industria Paraestatal Dr. Sergio García Ramírez, del 12.5 por ciento en 1970 a más del 17.8 por ciento en 1979.⁹

6. La Deuda Externa de las Entidades Paraestatales

Es conocido el hecho de que aproximadamente el 80 por ciento de la deuda externa del gobierno federal se concentra en las entidades paraestatales, sin embargo el Estado ha tenido que endeudarse ante la disyuntiva de frenar el desarrollo.

A continuación mostramos los datos del crecimiento del producto interno bruto y del gasto público durante el primer año y los últimos tres el sexenio 1970-1976:

	1970	1974	1975	1976
Crecimiento del PIB (Variación a precios contrastantes, 0/0)	6.9	5.9	4.2	2.0
Gasto Público. (0/0 del PIB)	24	32.8	36.1	36.52 ¹⁰

Esta información indica que durante el período en cuestión: a mayor gasto público, se registró menor crecimiento económico.

Según datos del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, el crecimiento promedio industrial en 1971 a 1975 fue de 6.5 por ciento, 23 por ciento menos que en el lapso 1966-1970; además, el crecimiento promedio

9 *Novedades* del día 22 de noviembre de 1979.

10 Fuente Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.

agropecuario de 1971 a 1975 fue menor de la mitad (a 25 por ciento) que el del período inmediato anterior, 1966-1970 (2.64 por ciento).¹¹

Deuda Pública de Organismos Paraestatales

La deuda pública en millones de dólares era, en 1976:

Sector público	
A plazo mayor de un año,	\$ 15,924
A plazo menor de un año,	\$ 3,676
TOTAL:	19,600
Sector Privado	
TOTAL:	\$ 8,000

El total de la deuda, por tanto, fue de 27,600 millones de dólares.¹²

De los 19,600 millones de dólares de la deuda del gobierno, el 82 por ciento perteneció a organismos, empresas, fideicomisos, bancos y financieras, y sólo el 18 por ciento, aproximadamente, a la administración pública federal centralizada.

De acuerdo al Banco de México, la deuda externa de los organismos paraestatales, ha sido en millones de pesos:

1960	1,032
1965	1,808

1970	3,256
1975	14,449
1976	19,600

El incremento porcentual se registra así:

1960-1965	+	75.1
1965-1970	+	80.0
1970-1976	+	501.9

7. La Inversión Pública

En México el Estado es el agente más importante del desarrollo económico nacional, su acción se ejerce fundamentalmente a través de una política de inversiones, que producen una serie de efectos positivos, tales como creación de empleos, y aumento de la demanda efectiva que ejercen un impacto general sobre el mercado. El desarrollo económico supone no sólo un aumento de la riqueza, sino asimismo una distribución más equitativa de ésta, por esta razón el Gobierno orienta su política salarial en función de objetivos de beneficio social.

Las entidades paraestatales reciben, a la fecha, aproximadamente más de un 50 por ciento de presupuesto de ingresos de la administración pública federal, constituyendo uno de los elementos más dinámicos del sistema económico y del desarrollo nacional. En la actualidad la empresa pública ha alcanzado una relevancia como mecanismo para la instrumentación de las soluciones a los grandes problemas económicos del país; pues aseguran un máximo de volumen de inversión.

8. Ocupación y Salarios

El principal recurso con que cuentan las administraciones públicas en los distintos países es sin duda alguna el elemento humano.

¹¹ *Ibid.*

¹² Fuente: (Los datos de la deuda del sector público provienen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los de la deuda del sector privado, de las Cámaras de Comercio e Industria).

En nuestro país, a partir de la creación del Partido Nacional Revolucionario —ahora PRI— el país entró en una fase de estabilidad política y, con la creación del Banco de México, de estabilidad económica.

En este contexto económico y político, se empezó a desarrollar la burocracia, paralelamente al crecimiento de la administración federal.

En 1938, bajo el régimen del general Cárdenas se expidió la primera ley que regulaba las relaciones obrero patronales entre los servidores públicos y el gobierno, que fue conocido como Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Las nuevas atribuciones encomendadas al Estado mexicano, en la Constitución de 1917, lo hicieron pasar rápidamente de un Estado Gendarme en donde se limitaba a guardar el orden y la vigilancia, en uno de servicio en donde le corresponde la rectoría de la economía.

Es así como la evolución del aparato gubernamental propicia el aumento del personal burocrático, con lo cual el Estado se convierte en el patrón número uno del país.

El crecimiento de la burocracia ha ido en constante aumento desde 1930, basta señalar que en aquella época la administración pública federal, contando con 15 dependencias del ejecutivo y 3 entidades paraestatales, daba empleo a un total de 40,442 agentes de la administración, para 1975, la suma ascendía a 1,394,396 empleados, de los cuales 770,248 correspondieron al sector central y el resto al

paraestatal.¹³ En la actualidad se piensa que en total sobrepasa los dos millones de trabajadores, situación que no es extraña pues durante el sexenio 1970-1976 se calcula que la burocracia aumentó en 18 por ciento anual.¹⁴

Es evidente que los recursos humanos de la administración pública federal representa una parte más importante del aparato gubernamental, por lo cual es actual programa de reforma administrativa contempla en su quinta etapa, el desarrollo y capacitación del personal.

Se pretende en esta etapa establecer un sistema que garantice los derechos a los trabajadores y contribuya a la consecución de las grandes acciones del gobierno; asimismo, se busca mejorar las condiciones laborales del trabajador así como sus oportunidades de desarrollo y armonizar la relación del Estado con sus trabajadores.

La burocracia podrá despertar y alcanzar su progreso en el trabajo y encontrar en la función pública la auténtica vocación del servidor público.

Como ya se señaló la Administración Pública Paraestatal influye de manera decisiva en la distribución del ingreso, procurando mantener una política de salarios orientada en beneficio del trabajador.

En 1974 las empresas públicas ocuparon a 618,089 personas y pagaron sueldos y salarios por 36,800 millones de pesos, esto equivale

13 Según el Censo del Gobierno Federal

14 Bueno, Gerardo. Véase Art. 18

entre un 12 y 15 por ciento de la masa salarial total en ese año.¹⁵

En este último año la acción del gobierno se ha concentrado en fortalecer a la industria pública, la cual ha incrementado su acción en cuanto a generación de empleos en un 10 por ciento, cifra que es más elevada que las correspondientes al resto de la actividad industrial.

La administración pública paraestatal representa una forma de producción socialmente superior pues busca cumplir metas de beneficio colectivo, los administradores no se benefician directamente con las utilidades al reinvertirlas en ampliaciones y ofertas de trabajo, ni les interesa profundizar las diferencias que resultan del trabajo manual e intelectual. Las relaciones de trabajo y producción estatales difieren de los objetivos que persiguen las relaciones de producción existentes en el área de régimen de propiedad privada, donde la pugna entre el capital y los trabajadores es inevitable.

9. Pérdidas y Ganancias de las Empresas

En 1970 las finanzas del gobierno federal reportaron un déficit de 6,600 millones de pesos, derivado de captación de ingresos por 41,300 millones, contra el gasto efectuado en ese año de 47,900 millones; financiar el nivel de dicho déficit representó una contratación bruta de crédito por 10,700 millones de pesos. En el mismo año los organismos y empresas controlados presupuestalmente incurrieron en

un déficit, derivado de sus operaciones propias, de 600 millones, formado por ingresos que ascendieron a 45,000 millones, y egresos por 45,600 millones, dichas entidades captaron créditos en ese año por 12,500 millones.

Para 1976, el déficit en que incurrió el gobierno federal ascendió a 55,600 millones de pesos, resultante de la diferencia entre ingresos obtenidos por 165,300 millones y gastos por 220,900 millones; los créditos brutos contratados ascendieron a 82,200 millones, generando ingresos por 181,800 millones y en gastos ascendió a 68,500 millones.¹⁶

Como se puede observar, el déficit se incrementó de 600 millones en 1970 a 55,600 millones en 1976 lo que implica que este se multiplicó casi 100 veces. Actualmente en 1979 casi se ha triplicado a 155,000 millones de pesos según informó el secretario de Hacienda y Crédito Público Lic. David Ibarra el 27 de noviembre de 1980.

Entre las razones que propiciaron el incremento del déficit es pertinente señalar que en septiembre de 1976 se devaluó la moneda de 12.50 pesos por un dólar a 23 pesos aproximadamente.

Además, la ampliación de la infraestructura del Estado para abrir campos que se consideraron insuficientemente cubiertos. Por ejemplo: habitat, Infonavit; ciencia y tecnología, Conacyt; promoción de exportaciones, IMCE;

15 Secretaría de Patrimonio Nacional, *Op. cit.*, por Carrillo Castro.

16 Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, señalado por De la Madrid Hurtado, Miguel, en el artículo "Algunas Cuestiones actuales del Financiamiento de la Empresa Pública" en Seminario *Empresas Públicas. Op. cit.*, pp. 86 y 87.

industrialización rural, FONAFE; energía nuclear, INEN, etcétera, contribuyeron notablemente.

Aparte de lo ya mencionado es pertinente mencionar que el crecimiento del aparato burocrático tuvo poco control y, posiblemente se excedió de lo que realmente se requería y demandaba.

Se estima que el número de personas empleadas por el sector público en 1970-1976 creció a una tasa aproximadamente del 18 por ciento anual, muy por encima del crecimiento de la economía del país y de los ingresos reales del sector público. En consecuencia se prohió la ineficiencia y se redujo al monto de los recursos reales para la inversión por parte del sector público.

Surgieron en forma desordenada nuevos organismos, fideicomisos, empresas, comisiones que, como señalamos en su oportunidad, pasaron de 600 en 1970 a 900 en 1976, lo cual complicó considerablemente la coordinación de las políticas gubernamentales. Estos problemas se agravaron cuando no se pudo disponer de mecanismos y criterios que permitieran evaluar razonablemente la acción de cada uno de ellos.¹⁷

En 1979 el panorama que mostró el déficit de las empresas no es mejor en relación con años anteriores, tan solo basta citar que en un año de operaciones, las empresas sujetas a control perdieron más de 120,000 millones de

pesos, de los cuales el Gobierno Federal subsidió 50,000 millones.

Entre las que destacan por sus pérdidas hay que señalar a la Comisión Federal de Electricidad que perdió según la Cuenta Pública, 1,977 millones de pesos y paradójicamente el gobierno la subsidió con 10,392 millones de pesos.

Productos Pesqueros Mexicanos tuvo pérdidas por 355 millones y fue subsidiada con 255; Conasupo perdió 4,895 a cambio de lo cual le fueron entregados 5,494 millones; el Instituto Mexicano del Café tuvo números negros por 750 millones y un subsidio de 40 millones.

Los casos más patéticos fueron las empresas Diesel Nacional y Siderúrgica Nacional, las cuales tuvieron pérdidas por 1,616 y 392 millones respectivamente; lo peculiar es que ambas tienen un capital negativo, es decir, que su capital social no alcanza para pagar sus pérdidas.

Fertimex tuvo saldo negativo por 1,393 millones de pesos y recibió un subsidio por 1970 millones de pesos*

Lo crítico del déficit no estriba en que las empresas pierdan en términos de utilidades, sino que escondan su ineficiencia en los subsidios gubernamentales.

Sin embargo, a pesar del déficit también hubo superavit en las empresas del Estado.

17 Bueno, Gerardo. "Las Estrategias del Desarrollo Estabilizador y del Desarrollo Compartido" en *Opciones de Política Económica*. Op. cit. pp. 32 y 33.

* Datos de la Cuenta Pública presentada ante el Congreso de la Unión, publicada en *El Universal*, el 11 de marzo de 1979.

En una entrevista a un diario de la capital, Alejandro Carrillo Castro manifestó que 28 de las 803 empresas y organismos paraestatales, estaban sujetas a control, luego aseguró que el Estado es tan buen administrador como el Grupo Alfa.

Precisó que de las 803 empresas y organismos administrados por el Estado, 70 por ciento contribuyen a la generación de productos esenciales para el desarrollo del país, y el resto son entidades de servicio social, donde se concentran los subsidios y las pérdidas de organismos manejados por el gobierno. Expresó que de las 803 que el Estado administra, 30 por ciento brindan servicios baratos a la sociedad y que por eso en muchos casos tienen pérdidas.

En 1980 obtuvieron utilidades: Talleres Gráficos de la Nación, Inversiones Reforma, Compañía Operadora de Teatros, Afanzadora Internacional Mexicana, Arrendadora Internacional, Aseguradora Higo, Aseguradora Mexicana, Banco del Pequeño Comercio, Banco Internacional, Industrias Conasupo, Banca Somex, Finasa, IMCE, Nafinsa, Exportadora de Sal, Tabacalera Mexicana y otras, hasta completar 28 que obtuvieron utilidades por 4,000 millones de pesos.

Dentro de este grupo, Banobras obtuvo utilidades de orden de 1,300 millones de pesos y también por separado se encuentran, el Banco de México, la Lotería Nacional y muchas más.*

10. Perspectivas de las Empresas Públicas

Las fallas que se encuentran en las empresas públicas son debidas al crecimiento deformado a que fueron sometidas durante más de treinta años. El régimen del presidente Cárdenas avanzó en el terreno de independizar los recursos nacionales y preservar nuestra soberanía nacional. Trató de consolidar esta política mediante el Plan Sexenal, que contemplaba medidas como la reglamentación de la explotación de la minería, reintegrando al dominio completo de la nación todos los yacimientos concesionados que se mantenían como simples reservas, la nacionalización de la industria petrolera, eléctrica, el control de la totalidad de la banca, etcétera.¹⁸

Desde la época de Lázaro Cárdenas, las empresas públicas se han ido incrementando y expandiendo. Entre 1939 y 1950, el sector público financió más de tres cuartas partes de sus programas de inversión con sus propios ahorros, provenientes de superávits de sus empresas descentralizadas y de participación estatal. Sin embargo a partir de 1950, comenzó a recurrir cada vez más al financiamiento externo de los programas y del desarrollo de sus empresas. La formación de la administración pública paraestatal se dió en sus principios en ramas de los energéticos (petróleo e industria eléctrica, básicamente), que tenían como objetivo el control de los mismos. La expansión empresarial del Estado se enfocó después a la esfera de las comunicaciones y de la promoción agropecuaria, como es el caso de los fertilizantes. Posteriormente, y en forma gradual, se

18 Lázaro Cárdenas. Apunte del 1o. de enero de 1938, en el T.I. de las Obras: Apuntes de 1913 a 1940. UNAM, México, D.F., p. 381.

* Publicado en *Excélsior* el 27 de noviembre de 1979.

orientó hacia los productos agrícolas de exportación como el azúcar, tabaco, café, etcétera.

Durante el sexenio 1970-1976, fue reforzada la tendencia a la expansión empresarial del Estado. Se cambió la estrategia del desarrollo para hacer posible la democracia social, entendida como redistribución del ingreso y búsqueda del bienestar social.

11. Las Principales Ramas de Actividad Empresarial del Estado

Los Ingresos en 1976 de las empresas públicas se calcularon en 210 millones de pesos que, hechos los ajustes pertinentes a fin de evitar duplicaciones, constituyen un aporte del orden de 100 por ciento, en la producción de petróleo y en la petroquímica básica, 85 por ciento en la generación de electricidad, 77 por ciento en las comunicaciones y 35 por ciento en los transportes y la minería. Absorbiendo cerca del 7.5 por ciento de la población económicamente activa —casi un millón de trabajadores y empleados— y concurriendo, con 15 por ciento, en los impuestos federales y una proporción sustancial de las importaciones. Sus compras, estimadas en 100 mil millones de pesos para 1976, nominalmente debieron haberse elevado con motivo de la devaluación monetaria.

Por el monto de sus recursos, a mediados del propio año de 1976 estos se calculaban en 480 mil millones, siendo las áreas más importantes: energía eléctrica, con 71,753 millones al cierre de 1975 y más de 125 mil millones hasta agosto de 1976: petróleo, con cerca de

66,250 (también en 1975); comunicaciones y transportes, cuyos activos alcanzan alrededor de 66 mil millones; la industria de transformación, que absorbe poco menos de 37 mil millones, el sistema de seguridad social que dispone de 35,500 millones y diversas actividades de fomento y regulación económica cuyos recursos ascienden a más de 25 mil millones. Las empresas agrícolas manejan unos 13 mil millones, las mineras poco más de 11 mil millones y las de comercio y servicios comerciales alrededor de 10 mil millones.¹⁹

Los datos anteriores nos dan una idea de la magnitud alcanzada por las empresas públicas hasta 1976. Actualmente se piensa que merced a la industrialización y comercialización del petróleo pueden contribuir con el 17.8 por ciento al PIB.²⁰

Las principales ramas industriales, actualmente consideradas como *núcleos de expansión económica* —el petróleo, la energía eléctrica, la extracción de mineral de hierro y la siderurgia— están completa, o casi completamente, en manos del Estado, y sin embargo para éste es difícil general condiciones para satisfacer las crecientes necesidades del pueblo trabajador; el sistema económico no origina empleos al ritmo necesario, que faltan viviendas, hospitales, alimentos, escuelas. Aparentemente se da una situación en que de un lado disponemos de importantes recursos naturales y humanos y sin embargo, la miseria es el rango dominante en las ciudades y el campo del país.

19 Aquilar, Alonso *Problemas del Capitalismo Mexicano* revista *Estrategia* abril de 1977.

20 Según datos recientes del Subsecretario de Industria Parastatal, Dr. Sergio García Ramírez.

12. Eficacia, Eficiencia y Rentabilidad de las Empresas Públicas

La Constitución Política de 1917 señala una mayor intervención del Estado en la vida económica y social del país.

Sin embargo, no es sino hasta el decenio de los treinta en que el Estado tiende al principio tímidamente, pero después decididamente a convertirse en un agente económico del cambio. El instrumento directo más efectivo por parte del Estado para intervenir en la vida económica ha sido definitivamente la acción de las empresas públicas.

Basta citar que para 1975 el sector paraestatal participa con el 12.5 por ciento de los ingresos tributarios, el 32.6 por ciento de las exportaciones de mercancías, y el 38 por ciento de las importaciones.²¹

Para 1980 el presupuesto federal se compone en más del 50 por ciento de las inversiones para las empresas públicas, y que más del 80 por ciento de la deuda pública exterior, se encuentra en el sector paraestatal. Es decir, "la magnitud e importancia tanto cuantitativa como cualitativa que ha alcanzado el sector paraestatal lo sitúan como un instrumento de política económica."²²

Por otro lado, vemos que mucho se ha criticado la ineficacia e ineficiencia y pérdidas de

las empresas públicas, inclusive se ha dicho en ocasiones que el Estado es un mal administrador, sin embargo, un estudio reciente detectó que dentro de las diez empresas que *pierden más* sólo aparece una del sector público y no ocupa los primeros lugares, sino la octava posición.

Por el contrario, de las diez empresas que tienen la mayor tasa de ganancia, el Estado tiene participación mayoritaria en cinco y minoritaria en una. Pero, lo que es más importante, las dos que mayores ganancias se obtienen dentro de las empresas mexicanas, consideradas en conjunto, pertenecen al Estado: Teléfonos de México y NAFINSA.²³

Asimismo, se ve la participación de la empresa pública en la economía nacional y la aplicación de los criterios previamente establecidos a algunas empresas escogidas.

13. Las Diferencias entre las Empresas Públicas y Empresas Privadas

Evidentemente no es posible evaluar con los mismos parámetros a ambas empresas ya que sus objetivos son diferentes. Las empresas privadas buscan maximizar utilidades con el mínimo sacrificio de recursos para la empresa, así su objetivo es claro y bien definido. Los objetivos de una empresa pública son más amplios y complejos. Generalmente de naturaleza económica, pero también de naturaleza social. En este caso, se puede hablar de un beneficio social.

21 Villareal, René, y R. de Villareal, Norma Rocío, "La Empresa Pública" en *Opciones de Política Económica en México, después de la Devaluación*. Ed. Tecnós. México, 1977, p. 83.

22 *Ibid.*

23 Véase Carrillo Castro, Alejandro, y otros, *Las Empresas Públicas en México*. Ed. INAP., México, 1976, p. 33.

Los objetivos de política económica y social en los que debe enmarcarse una empresa pública para el desarrollo son los siguientes:

Acelerar el crecimiento del producto y, por lo tanto, generar utilidades para financiar los aumentos de su inversión, incrementar el empleo, garantizar la soberanía nacional y la producción interna de los sectores estratégicos, mejorar la balanza de pagos y coadyuvar a una mejor distribución del ingreso factorial como regional.

Por lo anterior el patrón de evaluación de una empresa pública se hace en términos de rentabilidad social.

Es encomiable la preocupación del gobierno actual quien, a través de un proceso de reforma administrativa, ha depurado al sector paraestatal, habiendo así suprimido a la fecha 40 empresas públicas, además de crear o funcionar otras para evitar duplicidad de funciones.²⁴

La política de subsidios que el gobierno otorga a las industrias del Estado no necesariamente encuentra su base en una operación ineficiente, sino en la necesidad de asegurar el consumo y de apoyar en su conjunto a todo el sistema económico del país que repercute en factores positivos de carácter social.

14. El Control de las Empresas Públicas

Es evidente que después de conocer la importancia económica de las empresas públicas, que para 1980 se calcula en superior a 750,000 millones de pesos, es necesario fiscalizarlas a través de distintos mecanismos.

El control ha evolucionado en nuestro país en la medida que ha crecido el sector paraestatal.

En una primera etapa posterior a 1925, en que el Estado ha ido teniendo mayor ingerencia en la vida económica y social —que Fernando Solana llama creación coyuntural de las empresas públicas—, ha seguido una segunda etapa de los mecanismos de control, en una tercera etapa podemos hablar de planeación, coordinación y control de las empresas públicas.²⁵

La primera etapa abarcaría —nos señala Carrillo Castro— a *grosso modo*, de 1925 a 1946; Se caracteriza por el establecimiento coyuntural por agregación y sistematización de las empresas públicas, en función de las necesidades que fueron presentándose en los distintos períodos que atravesó el país, desde su consolidación postrevolucionaria hasta fines de la II Guerra Mundial.²⁶

Este proceso desarticulado y casuístico llevó finalmente a la decisión de realizar un esfuerzo de control, dando origen a la segunda etapa que se inicia en 1947 con el establecimiento de la primera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Instituciones Culturales y Universidades, este período data de 1960 y de esta época a nuestros días, con la sectorización, se piensa que se tiene necesidad de planear, coordinar y controlar a éstas entidades paraestatales, de ahí la sectorización.

24 Declaraciones del Dr. Sergio García Ramírez. *Novedades* del 22 de noviembre de 1979.

25 Carrillo Castro, *Op. cit.*, pp. 49 y 50

26 Carrillo Castro, *Op. cit.*, pp. 49 y 50

El control se ha considerado como extraño a nuestro medio, más aún a nuestro lenguaje, pues tiene muchos y muy amplios significados; la ley utiliza la palabra sobre todo con el sentido de vigilancia, dirección, administración y fiscalización de las empresas.

El control de las entidades paraestatales es doble y para los fideicomisos triple. En aquellas es doble por el proceso de la sectorización por el cual las entidades son coordinadas por el titular de su cabeza de sector.

15. El Control Administrativo

El control administrativo tiene sus antecedentes en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que, entre otras cosas otorga ciertas atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para controlar y vigilar las operaciones de estas entidades.

Una nueva ley, en 1965, modificó las funciones de coordinación y control por medio de las Secretarías de Patrimonio Nacional que ejercía el control administrativo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tendría el control Financiero y la Secretaría de la Presidencia que intervendría en fiscalizar las inversiones públicas.

A este control, el Presidente José López Portillo, lo denominó *el triángulo de la eficiencia del Gobierno Federal*.²⁷

En 1970, una nueva Ley para el Control buscaría llenar algunas lagunas y es la que se encuentra en vigor.

El paso trascendental de este ordenamiento consistió en ejercer la fiscalización, no sólo sobre los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, sino que además incluía las minoritarias y los fideicomisos públicos.²⁸

16. Sectorización de la Administración Pública Federal

Otro tipo de control y vigilancia administrativa es definitivamente la sectorización, que surge como una necesidad para reorganizar a las empresas públicas que habían proliferado en forma asimétrica y desordenada.

La figura de la sectorización proviene de *la Tutelle Administrative* del derecho público francés y consiste en que los secretarios de estado y jefes de departamentos administrativos tendrán agrupadas bajo su sector administrativo ciertas entidades dedicadas a las mismas actividades, a fin de evitar duplicidad e incongruencia de funciones.

La sectorización nace formalmente con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus Artículos 50 y 51, y luego se instrumenta con el acuerdo de sectorización del 17 de enero de 1977, que entre otras facultades, autoriza a las *Cabezas de Sector* para que planeen, coordinen y evalúen las operaciones de las entidades agrupadas en su área.

27 López Portillo José "La Administración del Gasto Público en México" *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. XI, Núm. 1, p. 29, 1974.

28 Carrillo Castro, *Op. cit.*, p. 50

Cabe señalar que la sectorización no hace menoscabo de la personalidad jurídica de las empresas públicas, sino que, respetándola, hace posible su coordinación con las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos correspondientes. Por ello "la sectorización consiste básicamente en el establecimiento de sectores administrativos configurados por el coordinador o cabeza de sector y un conjunto de entidades paraestatales que el presidente de la República determina agrupar a dicho sector para efectos de compatibilizar sus acciones hacia propósitos comunes y prioritarios."²⁹

Conclusiones

El Estado mexicano es el agente más importante del desarrollo económico y social del país, su acción se ejerce fundamentalmente a través de una política de inversiones cuyo efecto multiplicador repercute en una política de creación de empleos, y en un aumento de la demanda efectiva, que ejerce un impacto general sobre el mercado. El desarrollo económico supone no sólo la generación de riqueza sino también su distribución equitativa, por lo que el gobierno federal orienta su política salarial en base a su objetivo de beneficio social.

El papel del Estado como rector de la economía es impostergable, por ello es fundamental una mayor intervención del Estado en el desarrollo económico; mayor control de las trasnacionales, nacionalización de algunas industrias básicas; que los excedentes por concepto de la exportación y comercialización del petróleo sean para beneficio de las mayorías y no de unos cuantos.

²⁹ Juárez Godolfino. *La Sectorización de la Administración Pública Federal*, del Lic. Godolfino Juárez. Ed. INAP, p. 9.

Es necesario que, para reorientar la economía, se profundice en la sustitución y orientación hacia la exportación, y por otro lado el desarrollo social requiere que se garantice la producción y distribución de los bienes de consumo básico para las mayorías.

Además, se debe formular una estrategia global de corto y mediano plazo que defina a la empresa pública y señale cuales deben ser los términos de su expansión.

Integrar las empresas públicas al desarrollo económico del país.

Hacer congruentes las políticas financieras, fiscal, comercial, industrial y laboral del país, para lo cual las empresas públicas se deben convertir en verdaderas herramientas de progreso.

Fortalecer el papel del Estado como rector de la economía en lo relativo a inversión pública, producción, comercialización y financiamiento, para preservar la soberanía económica del país frente a las transnacionales, protegiéndose de la creciente transnacionalización de la economía.

Elevar la eficiencia, eficacia y rentabilidad de las empresas públicas a través del programa de Reforma Administrativa 1977-1982.

Incrementar la programación paraestatal y consolidar al sector financiero paraestatal para sanear las finanzas públicas de las empresas públicas.

Disminuir el déficit del sector público a fin de controlar el endeudamiento, sin llegar a contener la actividad económica, ni disminuir el desarrollo social.

Finalmente, es preciso rectificar el modelo de desarrollo económico para beneficio de las mayorías y para ello el Estado cuenta, como principales instrumentos, con: las empresas públicas, el gasto público y la política fiscal con lo que puede orientar la economía, a fin

de conseguir una sociedad más digna, más justa y más libre, la cual habrá de asegurar, alimentos, vivienda, educación, servicios públicos y seguridad social para más de 100 millones de habitantes.

LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MODERNA (II) *

LA SUBORDINACION DEL MAGISTRADO AL PRINCIPE

Juan Bodino

Ya que el magistrado, después del príncipe, es la primera persona de la República, sobre la cual yace el peso de los que tienen la suprema autoridad, haciéndolo partícipe del poder, la fuerza y la autoridad de mando, bien será, antes de seguir adelante, tratar brevemente de la obediencia que debe al supremo señor, por ser su principal obligación para con él.

Es necesario advertir que hay una diferencia notable entre el príncipe supremo, los magistrados y los particulares. El príncipe no tiene mayor ni igual a él todos sus súbditos están bajo su autoridad; el particular no tiene súbditos ni autoridad pública de mandar. Pero el magistrado, que contiene en sí el sustento de muchas personas, cambia de calidad, de acción, de semblante y de manera de proceder y, para cumplir con su oficio y obligación, es necesario que deba obedecer al príncipe, someterse a la autoridad de los magistrados superiores, honrar a sus iguales, mandar a los súbditos, defender a los débiles, enfrentar a los fuertes e impartir justicia para todos. Por esto, decían los antiguos que el magistrado descubre cuál es el hombre; es como si, estando en un teatro público y a la vista de cada uno, representase diversos personajes. También podemos decir,

al contrario, que la persona da a conocer cuál es el magistrado, porque si tiene valor eleva la dignidad del propio magistrado; mas, si es hombre indigno de tal cargo, no solamente rebajará su autoridad, sino también la majestad del príncipe supremo, como lo señala Tito Livio cuando habla del magistrado indigno de su cargo: *Non qui sibi honorem adiciasset, sed indignitate suavim, ac jus Magistratui quen gerebat dempsisset.*

Los poderes del príncipe

Para entender cual es la obediencia que debe el magistrado al príncipe supremo, es necesario saber cuánto se extiende la autoridad y la fuerza del príncipe, porque sus mandatos son muy variados. Unos comprenden edictos y leyes perpetuas generales para todas las personas, independientemente de su calidad y condición, o se dirigen especialmente a algunas y por tiempo limitado, en forma provisoria; otros contienen privilegios de exención a favor de una persona o de varios súbditos, o bien algún beneficio que no vaya contra la ley; otros otorgan premios a los buenos, penas a los malos o algún oficio o comisión. El príncipe puede expedir decretos y dar privilegios; hacer la guerra y concertar la paz, o reclutar tropas, edificar alhóndigas; imponer tributos, ayudas, subsidios o empréstitos; enviar embajadores alegrándose o condoliéndose del bien o del

* Este título comprende el capítulo IV del libro III de *Los seis libros de la República* y continúa el análisis de Bodino del número anterior de esta Revista.

trabajo de los otros príncipes; tratar casamientos, confederaciones u otras cosas semejantes; fabricar y fortificar ciudades, reparar puentes, caminos, puertos y pasos; juzgar pleitos, ejecutar mandatos, aceptar provisiones de justicia, restitución de los menores, de los mayores y de los condenados; y dar absolución general, particular, remisión o letras de perdón. Entre las ordenanzas y mandatos antedichos, hay algunos que contienen diversas especies, como son los privilegios y beneficios por causa de alguna donación, exención e inmunidad de todos los impuestos o de parte de ellos; o letras de Estado o para conseguir derecho de vecindad, de legitimación, nobleza o caballería; de ferias, de cuerpo y colegio y otras cosas semejantes.

Todas las gracias o privilegios mencionados se pueden reducir a dos clases que son, a saber: letras patentes de mandato o a letras de justicia, aunque la cláusula "os mandamos", se inserta tanto en unas como en las otras, como se hace con la palabra latina *jubemus*, que se agrega en las letras de justicia, tanto como en las de gracia y de favor, que ya se pueden observar en las leyes y ordenanzas de los emperadores de Grecia. Las patentes de gracia, que proceden sólo de la autoridad del príncipe, son llamadas propiamente en Francia mandatos, y los secretarios que las despachan se denominan secretarios de los mandatos, en tanto que las letras de justicia son expedidas generalmente por otros secretarios.

Además de la diferencia entre el gran sello y el pequeño, la variedad que se observa en la cera, en el pergamino sencillo o doble y el sello pendiente o con seda de diversos colores, hace que se conozcan las distinciones entre las letras patentes. Entiendo que los latinos deno-

minaban *mandata principum* a lo que llamamos en lengua vulgar instrucción a los gobernadores, embajadores y otros que ejercen algún cargo.

Así se define la palabra *mandato* en el derecho civil. El emperador Justiniano dice haber elaborado un libro de mandatos o preceptos para los gobernadores de provincia. Pero, dejando aparte la sutileza de las palabras, examinemos la fuerza de las cláusulas insertas en las letras patentes y en los mandatos. La primera, que es *a todos los presentes y por venir*, se inserta en las letras patentes otorgadas a perpetuidad, mas no en las ordenanzas que se atribúan por tiempo limitado, ni en las comisiones, ni en otras patentes provisorias; esto es muy claro. Pero la otra cláusula, *en tanto que baste*, es de mayor importancia y ordinariamente inserta en las letras de justicia, mediante las cuales el príncipe remite a la discreción del destinatario su aplicación o anulación conforme a su conciencia y a la equidad. Esto, en contraste, no se hace en las letras de mandato, que no confieren ninguna atribución a quien se dirigen, sino solo el conocimiento del hecho, pero no de los méritos acerca de la concesión, tal y como se otorga cuando tiene simplemente esta cláusula: *si estáis informado de cuanto se os ha dicho, etcétera*.

Puede decirse, pues, que las letras de justicia, aunque sean otorgadas por el príncipe, no conllevan mandato ni apremio para el magistrado a quien van dirigidas. Antes, al contrario, por ordenanzas de Carlos VII y Felipe el Bello, se prohíbe a los jueces ejecutarlas si no son razonables y van acompañadas de equidad y, aunque la misma forma de letras de justicia sea concedida en Inglaterra, a la que llaman *breves de justicia* y en España y en otros reinos, con todo eso han sido introducidas más por el

provecho particular de algunos, que por la grandeza y acrecentamiento de la majestad real (pues se suelen conceder en forma de beneficio) o por la necesidad de que todo se remita a la autoridad de magistrado después de hecha la concesión de las letras y no antes. Por esta causa, los estados en Orleans suplicaron al rey que mandase retirar esta forma de letras, por ser dañinas al pueblo y sin beneficio tanto del rey, como del bien público.

Nunca, ni los antiguos griegos ni los Latinos, conocieron esta forma de letras de justicia; los magistrados, sobre la petición de las partes, hacían lo mismo que hacen nuestros jueces sobre la concesión de las letras de justicia, y la cláusula *en tanto que baste*, es la misma que se ponía en los edictos de los pretores: *si que mihi justa causa videbitum*. Es verdad que la autoridad de corregir, suplicar y declarar las leyes que rigen a la jurisdicción civil, así como las de restituir y reintegrar a los que hubiesen sido engañados o que hubiesen errado en la formalidad de las leyes (autoridad que era dada a los pretores en la institución de sus oficios, como dice Papiniano), se parece en cierta manera a los atributos de la suprema majestad. Por esto, el derecho de los pretores se llamaba derecho honorable, el cual, en su momento, los dictadores decían de noble obligación.

En cuanto a la declaración y corrección de los edictos y ordenanzas, ya hemos dicho que pertenecen a los que tienen la autoridad suprema. Pero, acerca de las restituciones y todo aquello que toca a las letras de justicia, no deben señalar al príncipe o, mejor dicho, los oficiales de los cancilleres no deben implicar el nombre del príncipe. Yo exceptuaría algunas letras de justicia que llevan el gran sello, en las cuales la cláusula que señalé, *en tanto*

que baste, va inserta, y que causaron descontento a cierto personaje que tenía uno de los más altos grados de honor en el reino de Francia porque, no entendiendo su fuerza, la deseó anular alegando que la majestad del rey era disminuída; sin embargo, no podía excusarse de no haber leído bien las ordenanzas de aquellos reyes. ¿Qué razón hay para pensar que, por esta causa, disminuya la autoridad del rey, pues los antiguos reyes de Egipto hacían jurar a los magistrados que no debían obedecer a los mandatos reales cuando fuesen injustos o cuando mandasen juzgar injustamente? Así se lee en las sentencias de los reyes de Egipto, referidas por Plutarco. Como la aceptación o rescisión de las letras de justicia dirigidas a los magistrados en nombre del rey, depende de la equidad y discreción de ellos, no hay para qué continuar el asunto.

Obediencia a las letras de mandato

Las letras de mandato, que no contienen sino la cuestión del hecho simple, sin atribuir el conocimiento de sus méritos al magistrado, tampoco tienen dificultad si el magistrado estando informado del hecho (como se señalaba en las letras) debe verificarlo o, siendo injustas, ejecutarlas. Y aunque la dificultad es aún mayor cuando las letras no otorgan autoridad al magistrado sobre el hecho, ni sobre el mérito de la concesión, mayormente ocurre cuando hay mandamiento expreso de ejecutarlas. Algunas veces, los príncipes se sirven de ruegos a los magistrados mediante cartas particulares que acompañan a sus letras patentes de mandato injustas y, frecuentemente, en las patentes los ruegos son acompañados de mandatos, a saber: *os rogamos y os mandamos*. En tales casos, si el mandato es justo, el príncipe disminuye su autoridad y, si es injusto, ofende

a la ley de Dios y a la ley natural. El magistrado nunca ha de ser rogado para cumplir su deber, ni persuadido de hacer cosa injusta o deshonesta, como dice Catón Censorino, sobre todo si el mandato es incompatible con el ruego.

En conclusión, para dar solución al asunto, si las letras de un príncipe no atribuyen al magistrado el conocimiento del derecho o de la causa, sino sólo la simple ejecución, el magistrado no puede pretender el conocimiento si las letras no son manifiestamente falsas, nulas o contrarias a las leyes naturales. Es como si el príncipe mandase a los magistrados matar a inocentes, o a sus hijos, como hicieron Faraon y Agripa; o robar y saquear a los pobres, como en nuestros días el marqués Alberto, quien, entre sus finas crueldades, hacía plantar horcas en las ciudades que tomaba y mandaba a los soldados que robaran y saquearan a sus vecinos, so pena de ser colgados, aunque no hubiera causa verdadera o aparente de que hayan tomado las armas.

Si el súbdito de un señor particular o de un magistrado no es obligado, en términos del derecho, a obedecer cuando el señor pasa los límites de su territorio y el magistrado los de la autoridad que les es dada, aunque la cosa que manda sea justa y honesta, ¿cómo será obligado el magistrado a cumplir o ejecutar los mandatos del príncipe siendo injustos y deshonestos? En este caso, el príncipe viene a contaminar y romper los sagrados fines de la ley de Dios y de la naturaleza. Quien diga que no halará príncipe tan indiscreto que se presume que mande cosa como ésta, yo creo que tiene razón, porque quien hace cosas tan indignas pierde la calidad de príncipe. He mostrado, más arriba, que el príncipe no puede actuar contra la ley natural, considerando

también las distinciones que se pueden hacer en las leyes humanas; quiere decir autoridad suprema y absoluta, y señala el peso que tienen aquellas palabras de las patentes de los príncipes: ***tal es nuestra voluntad***. Estas pueden aclarar la cuestión acerca de la obediencia del magistrado para con su príncipe, la cual no pienso considerar ahora, salvo el señalar que es obligación del magistrado ejecutar los mandatos de su príncipe.

A veces hay tan ruines magistrados que hacen peor lo que se les manda, como cierto hombre, conocido en el reino de Francia, quien fue mandado a recabar mil francos de una provincia por vía de tributación y sacó hasta la suma de mil, siendo agradecido y premiado. El emperador Tiberio, aunque fue tenido por cruel tirano, reprendió severamente al gobernador de Egipto por haber recogido más dinero del que se le ordenó, diciendo: ***tenderi mēas oves, non autem detrahi volo***. Si el mandato del príncipe no es contrario a las leyes naturales, el magistrado lo debe ejecutar aunque sea opuesto al derecho de gentes, ya que este puede ser cambiado y alterado por la ley civil cuando tal mandamiento no dañe a la justicia y a la equidad natural, sino sólo al provecho y utilidad pública o particular, que el príncipe pueda modificar.

Aunque hemos dicho que el príncipe debe guardar el juramento hecho a su pueblo, en el supuesto que lo haya prestado, está obligado a guardar las leyes del Estado y la República donde es soberano supremo; sin embargo, no por eso se ha de concluir que, si el príncipe falta a su deber, el magistrado no le deba obedecer. No toca al magistrado atribuirse semejante prerrogativa, ni repugnar la voluntad de su príncipe acerca de las leyes humanas, las

cuales puede derogar. Pero si el magistrado considera que el príncipe anula la más justa o benéfica ordenanza para suplirla por otra menos benéfica para el bien público, puede disimular la ejecución del mandato o edicto durante el tiempo necesario para dirigirse al príncipe y señalarle los inconvenientes, hasta tres veces consecutivas. Si, a pesar de estas exhortaciones, el príncipe desea que cumpla la orden, el magistrado la debe ejecutar prontamente; es más, el primer mandato se ha de cumplir sin réplica cuando el dilatarlo fuese peligroso para el Estado. Sobre este punto hemos de referir lo que decía Inocencio, antes de ser Papa, es decir, que es necesario ejecutar los mandatos del príncipe aunque sean injustos, entiéndese por cuanto la utilidad y la justicia civil, mas no si son contrarios a las leyes naturales.

La misma interpretación ha de servir a la opinión de los doctores, cuando dicen que el príncipe puede derogar el derecho natural, porque ellos entienden del derecho de gentes y las constituciones comunes a los pueblos; porque bajo la sombra de la autoridad de los doctores o de la equivocación del derecho natural, no se puede temerariamente hacer daño a la ley de Dios y a la natural. Y, si dicen que la ley del emperador Anastasio manda expresamente que los jueces y magistrados no permitan que, de ninguna manera, se presenten las letras y escritos concedidos a los particulares contra los edictos y ordenanzas generales, respondió que esto se entiende cuando no es expresamente derogada la ordenanza general; no obstante tal derogación, el magistrado debe replicar al príncipe y, aunque la cosa sea en perjuicio del público y vaya contra las leyes y ordenanzas, está obligado a esperar la segunda decisión, siguiendo los términos de la ley del

empedador, a ejemplo de la cual se hizo el edicto de Carlos IX acerca de las propuestas de los magistrados para con el príncipe. Mucho tiempo antes, el gran Teodosio había expedido una ley, a instancia de San Ambrosio, para que la ejecución de las patentes y mandatos que tuviesen mayor castigo del ordinario se suspendiesen treinta días después de su presentación; esto se debió a que se ejecutaron a siete mil tesalinos con un simple mandato del emperador Teodosio, por la rebelión del pueblo y el asesinato de los magistrados. de aquí vino la costumbre antigua de obtener del Papa tres escritos, llamados monitorios, comendatarios y ejecutorios.

Lo mismo diremos cuando el príncipe, mediante sus letras patentes, manda que se proceda a la ejecución de las penas previstas para quienes hubieren contravenido sus edictos y ordenanzas, ya casi olvidados por antiguas costumbres y por el disimulo del príncipe o de los magistrados. La tolerancia del príncipe y la convivencia de los magistrados, ante cuyos ojos se transgreden las ordenanzas, deja en suspenso la pena señalada por la ley, si esta no puede ser anulada en forma alguna por el abuso de quienes la contravienen. Por ello, el magistrado no debe proceder temerariamente al castigo de la pena, sin haber hecho publicar de nuevo las ordenanzas olvidadas por su culpa. Incluso, el príncipe debe proceder contra los magistrados que, por negligencia, han dejado olvidar sus edictos. De otra manera sería cosa injusta, parecida a tiranía, hacer ordenanzas y, pasado un tiempo, despreciarlas, y luego proceder contra aquellos movidos del ejemplo de otros que han errado, porque los primeros no fueron castigados. Esta fue una de las tretas del cruel Nerón y de otros antiguos tiranos; al contrario, el buen emperador Trajano obligó a

Plinio, gobernador de Notolia, que hiciese publicar de nuevo todas las ordenanzas que, en todo caso, estaban sepultadas por el error de los súbditos y el disimulo de los magistrados.

El yerro común es tenido en la ley, si la ley natural no repugna al error que se hace. Mas, alguien podría preguntar: ¿debe el magistrado obedecer los mandatos del príncipe si estima que son contra la ley natural, aunque en efecto no lo sean? La justicia y la razón natural no siempre son tan claras para que no tengan adversarios y detractores y, muchas veces, los grandes jurisconsultos han dudado sobre esto y habido encontradas opiniones entre ellos; las leyes de los pueblos son, a veces, tan contradictorias que unas, por el mismo hecho, dan premio y otras castigo. Los libros, la historia, las leyes, están llenas de esto y sería asunto infinito analizarlas en detalle. Respondo que sí tenían razón los antiguos cuando decían que nunca se debe hacer aquello de cuya justicia se duda; con mayor razón se ha de observar el principio cuando se considera evidente que lo que el príncipe mandó es injusto por naturaleza. El magistrado, cuando se trata sólo de la justicia civil, debe poner en ejecución los mandatos, aunque piense que son civilmente injustos. Esta es la causa por la cual, en toda República, se toma juramento a los magistrados de guardar las leyes y ordenanzas: no puedan poner en duda lo que está determinado.

Esta era la costumbre de los romanos cuando los magistrados viejos recibían el juramento de los sucesores, al ingresar a sus oficios en el templo del Capitolio, después de los sacrificios; el magistrado perdía su oficio si, en el plazo de cinco días, no hubiera jurado. También, el magistrado que presidía la junta del pueblo

constreñía particularmente a los que impedían la publicación de una ley que habían jurado guardar, so pena de destierro. Lucio Metelo Numidio fué desterrado, mediante sentencias del pueblo, por no haber querido jurar las leyes publicadas a instancia del tribuno Saturnino.

Cuando las ordenanzas de Luis XII fueron publicadas por el Parlamento, porque había quienes no las aprobaban como buenas; el procurador general hizo instancia para que fuesen guardadas y se prohibiese el dudar de ellas, so pena de lesa majestad. Debido a que Luis XII había amenazado ásperamente al Parlamento por haber rehusado el aceptar y publicar ciertos edictos injustos, el presidente Baerio, acompañado de buen número de consejeros vestidos con ropas coloradas, fué a quejarse ante el rey por las amenazas lanzadas contra el Parlamento. El rey, viendo la gravedad, la compostura y la dignidad de aquellos honrados personajes que querían renunciar a sus oficios antes de admitir los edictos que les habían sido presentados, se detuvo y, teniendo temor a la autoridad del Parlamento, hizo anular los edictos en presencia de ellos, rogándoles que perseverasen en su integridad y justicia, y les juró que no les enviaría otro edicto que no fuese justo y razonable. Este acto fué de gran importancia para tener al rey en obediencia y términos de la razón, porque siempre usaba de su poder absoluto y, en tiempo que no era sino Delfín, mandó llamar a los presidentes de la corte y les dijo que hiciesen quitar las palabras *de expreso mandato* que el Parlamento había hecho poner en la aceptación de los privilegios concedidos al condado de Maine, y que no saldría de París si esto no se hiciese y antes renunciaría al cargo y comisión que el rey le había dado. La corte del Parlamento ordenó que aquellas palabras

se quitasen, para que en todo tiempo se pudiese ver la anulación y mandó que el registro original, así anulado, se guardara y se halla ahora fechado el veinticinco de julio de 1442. Así que las palabras *de expreso mandato y de expresísimo mandato* y, algunas veces, *multis vicibus iterato*, que se encuentra a menudo en los registros de los consejos supremos sobre la publicación de los edictos, tienen tal consecuencia que edictos y privilegios no son observados o se olvidan, y se dejan por disimulo de los magistrados. Por este medio, el reino se ha mantenido en tal grandeza que, de otra suerte, se hubiera echado a perder, porque los que lisonjean a los príncipes obtienen cuanto quieren y los reyes, que a las veces han tenido por bien que se haya usado de esta resistencia, han sido bien amados y queridos por los súbditos sin que la aceptación trajese perjuicio al súbdito o desobediencia al rey (hablando propiamente), ni cargo a la conciencia de los magistrados.

La renuncia del magistrado

Hay que analizar otro punto: si el príncipe debe consentir que el magistrado abandone su cargo cuando quiera renunciar, antes que admitir un edicto, una comisión o un mandato tenido por injusto y contrario a la razón natural, aunque por otros muchos fuese tenido por justo y razonable; las buenas y vivas razones brotan de un entendimiento maduramente desarrollado, que no existe sino en hombres sabios y entendidos y, en menos grado, en otros. En tal caso, digo que no es lícito si el príncipe supremo no quiere que renuncie a su oficio; por el contrario, está obligado a obedecer los mandatos del príncipe cuando son refrendados como justos por la mayor parte

de los magistrados, que tienen el cargo de verificar los edictos. Permitírsele renunciar al oficio antes de aceptar un edicto aprobado por los demás sería tanto como dar ocasión a todos los súbditos para rehusar y desobedecer los edictos del príncipe, y cada magistrado, en su oficio, podría abandonar a la República al peligro y dejarla expuesta a la tempestad, como navío sin gobierno, so pretexto de cierta idea de justicia, producto quizá de la invención de un cerebro fantástico y caviloso empeñado en oponerse duramente a la opinión común. Por esto, entre las ordenanzas más loables de Luis XII, hay una según la cual, cuando los jueces suman tres o más opiniones, los que son minoría están obligados a conceder y aceptar el parecer de la mayoría para que se ejecute lo decidido.

La corte del Parlamento se encontró muy confundida sobre la aceptación de esta ordenanza, porque parecía problema difícil y extraño a muchos querer forzar la conciencia de los jueces en las cosas que son remitidas a su prudencia y juicio. Sin embargo, después de haber considerado el inconveniente que se seguía a la diversidad de las opiniones y que el curso de la justicia y la conclusión de las sentencias era muchas veces entendida, el Parlamento aceptó el edicto mediante el cual, por sucesión de tiempo, es hallado justo y necesario.

La costumbre de los antiguos fué seguir voluntariamente el parecer de los más, como se puede observar en Plinio, cuando una parte de los jueces había condenado a muerte a un culpable, otra lo había librado del todo y la tercera lo había desterrado por cierto tiempo; en este caso, los que le habían absuelto y condenado a muerte coincidieron en el destie-

rro. En tantas diversidades, no puede faltar la regla de los sabios que desea que de dos cosas justas se siga la más justa y de dos inconvenientes se evite la mayor; de otra suerte, jamás se pondría fin a las acciones de los hombres.

Se puede decir que la justicia que resulta de una ley no es propiamente natural, si ella es obscura y dudosa, porque la verdadera justicia natural es más clara que el resplandor del sol. Después de la ordenanza de Luis XII, no he podido entender por qué un magistrado quiso renunciar a su oficio por temor de ser obligado a seguir una opinión contraria a su conciencia. Tampoco en el tiempo en que los oficios de justicia se daban a los virtuosos, dicha ordenanza forzaba a los jueces a que juzgaran contra sus conciencias, aunque tácitamente era permitido renunciar, previamente, a sus oficios; en caso tal, opino que el rey podía aceptar la renuncia. Por la misma causa, los procuradores del rey han obligado muchas veces a los jueces a que guarden las ordenanzas, aunque todos fuesen de parecer contrario. Recuerdo que el presidente de una de las cámaras del Patrimonio de Tolosa, llamado Bartolomé, viendo que todos los consejeros de su sala tenían la misma opinión en un pleito, estando directamente contra la ordenanza, los constriñó, después de haber hecho reunir a todas las salas, a cambiar de opinión y juzgar según la propia ordenanza.

En este sentido, cuando la injusticia fuese evidente, los sabios ministros tienen costumbre de solicitar al rey que declare su ordenanza, que es uno de los atributos pertenecientes a su majestad, porque no compete al magistrado exceder los términos de la ordenanza, ni impugnarla, cuando es clara y no ofrece dificultad; antes, debe estudiarla bien para ponerla en ejecución puntualmente. Si el magistrado,

con agudeza, juzga contra la ordenanza, la ley le acusa de infamia, y si lo hace por ignorancia o pensando que su parecer no es contrario a la ordenanza, no por esto es infame; sin embargo, lo que juzgue será nulo. De esto se deriva que, antiguamente, no era menester apelar.

Hay una diferencia notable entre los edictos y ordenanzas publicados y los que son enviados a publicar. En el juramento que todos los magistrados hacen al ingresar en sus oficios, prometen guardar los edictos y ordenanzas; al hacer lo contrario, incurren en la infamia de perjurio, así como en las demás penas contenidas en los edictos. Acerca de los edictos y ordenanzas no publicados, que se presentan ante el magistrado para que las conozca, tiene la libertad de examinarlos y transmitir su parecer al príncipe antes de publicarlos, como lo hemos señalado más arriba, aunque se trate del interés de algún particular; tanto más habrá de hacerlo cuando implique el interés o el perjuicio público y, si este es muy grande, como decían los antiguos, encubrirá la justicia del edicto.

No es pertinente llegar al punto en el que el provecho, por grande que sea, esté por encima de la razón, ni coincidir en esto con los lacedemonios, que no tenían otra justicia que la utilidad pública y, por esto, no había juramento, razón, justicia o ley natural que pudiese, entre ellos, tanto como el interés público. Es mucho mejor para la República y más de acuerdo a la dignidad del magistrado, renunciar al oficio, como hizo el canciller de Felipe II, duque de Borgoña, antes de admitir una cosa injusta; el duque, viendo la perseverancia de su canciller, que quería privarse de los sellos, revocó el mandato ordenado.

Muchas veces la firmeza y perseverancia de los magistrados, acompañada de natural equidad, ha salvado el honor de los príncipes y mantenido en su grandeza al Estado. Pero si no hubiese remedio para los errores del príncipe supremo y éste ofrezca excusar sus acciones ante los súbditos, es mucho mejor obedecer y, por esta vía, cubrir y sepultar el recuerdo de una cosa mala ya cometida, que rehusarse irritándolo en extremo y añadir un mal a otro mal. Esto hizo Papiniano, gran preboste del Imperio y tutor nombrado para los emperadores Caracalla y Geta en el testamento del emperador Severo, a quien mandó Caracalla que lo excusase con el Senado del asesinato de su hermano Geta. No lo quiso hacer, respondiendo, en pocas palabras, que no era tan fácil excusar un fratricidio, como el hacerlo. El emperador, alterado por esta respuesta, lo hizo matar y no por eso cesó en el futuro de asesinar y tiranizar sin freno alguno. Si Papiniano cubriera lo que ya no se podía enmendar, hubiera salvado su vida y excusado las crueldades del emperador que, hasta ahí, le había tenido mucha reverencia y respeto. He querido recalcar este error de Papiniano, porque ha sido loado por muchos sin advertir que su resistencia no fue de provecho, sino de daño irreparable para los negocios del Imperio, el cual quedó privado de un hombre tan importante, más poderoso que nadie por ser príncipe de sangre y tenido en la mayor dignidad dentro del reino. Si las cosas hubieran sido de otra manera y el emperador le hubiera mandado asesinar a Geta o exigido justificar su muerte, entonces hubiera sido más justo morir primero que obedecer o consentir el fratricidio. En contraste, Séneca y Burras, gobernadores de Nerón, le aconsejaron matar a su madre. El consejo, el mandato y la ejecución de un hecho como

éste, serán siempre reprendidos y juzgados por aborrecibles.

Analícemos ahora el caso de un príncipe que ha mandado una cosa y que se esté comenzando a cumplir; si, después revoca la orden, ¿debe el magistrado diferirla o proceder? A primera vista se dirá que es correcto suspenderla y no continuar, siguiendo las máximas del derecho civil. Pero creo que cabe una distinción, a saber: si el asunto se puede dejar sin daño público, se debe hacer; pero si está encaminado de manera tal que no se pueda suspender sin peligro evidente de la República, el magistrado debe continuar con la ejecución, tal como hemos dicho arriba en lo que concierne a la guerra. A este propósito el cónsul Marcelo decía: *multa magia Ducibus, sicut non agredienda, ita a omni aggresis nondimittenda*. Pero, si el magistrado, conforme al mandato que se le ha ordenado ha comenzado a ejecutar a los condenados o aquellos que el príncipe ha mandado matar, debe suspender la ejecución siéndole revocada la orden; y no hacer, como el cónsul Fulbio, quien, habiendo tomado a Capua, comenzó a castigar y cortar cabezas, y pasado por alto el que los senadores capuanos le presentaran letras del Senado romano mandándole que detuviese la ejecución, guardó las cartas sin leerlas sospechando su contenido, continuando hasta hacer morir más de ochenta personas. Aunque es verdad que el Senado no tenía autoridad de mandar a los cónsules, como ya se ha dicho, muchas veces le obedecían. La causa principal por la cual los habitantes de Gante asesinaron a treinta y seis hombres de la ley (así llaman al magistrado), después de la muerte del duque Carlos de Borgoña, fué porque condenaron a un hombre a muerte sin ser confirmados en sus oficios, aunque este acto de confirmación no era necesario.

Obediencia a las letras que implican duda

Todo lo que hemos dicho se refiere sólo a las letras de mandato, que no conllevan conocimiento del hecho. ¿Mas, qué diremos cuando las letras, en su contenido, mencionen hechos que no sean tan notorios o, también, que no los haya entendido el magistrado? En este caso se tiene que hacer una distinción, según se ordene al magistrado el conocimiento de la verdad del hecho o no, según el conocimiento del hecho le sea expresamente prohibido. En el primer caso, no hay duda de que el magistrado debe verificar si el contenido de las letras es verdadero. El segundo caso es dudoso, sobre todo cuando se afirma que el príncipe, estando bien informado de la verdad, ha mandado que se ejecuten las letras. La más sana opinión sostiene que, tanto en un caso, como en el otro, el magistrado debe conocer de la verdad del hecho porque, cuando no se prohíbe ni se manda conocer del hecho, aunque se invierta la cláusula de ejecución, el magistrado debe conocer del hecho. Acerca del último caso, cuando el príncipe ordena que se proceda a la ejecución y él está bien informado de la verdad del hecho, el magistrado debe conocer la verdad, no obstante dicha cláusula, porque no puede impedir el conocimiento sin causar perjuicios a terceros, al público y, mucho más, a la propia verdad. Empero, generalmente, en términos de derecho, las causas narrativas de los mandatos, comisiones, leyes, privilegios, testamentos y sentencias, no pueden perjudicar a la verdad. Aunque durante su tiranía los Sforzas expidieron una ordenanza para que se diese entera fe y crédito a los mandatos y letras del príncipe, fue anulada luego que fueron arrojadas del Estado de Milán por los franceses.

Si se ha de dar fe a la narrativa de las letras y mandatos del príncipe, esto no se puede entender sino por declaración de sus edictos, comisiones, mandatos o juzgados, que nadie los puede declarar, sino ellos mismos. Tales declaraciones son disposiciones, más que narraciones. Mas, si el príncipe afirmase por sus letras que aquél que las ha solicitado es sabio y hombre de bien, el magistrado no debe tener consideración al respecto, sino informarse de la verdad; el príncipe ha presupuesto que es así, pero si hubiera dado oficio, dignidad o comisión a alguno, éste será tenido por benemérito y no corresponde al magistrado examinar ni inquirirse, salvo si el príncipe lo permitiese o que la costumbre fuera tal. Así se hacía en Roma, y hoy día se hace en todas partes, principalmente con respecto a los jueces, en tiempos de Teodorico, rey de los godos, respecto a los senadores; escribiendo al Senado romano para que recibiese a un nuevo senador, dice: *admittendos in Senatum examinare cogit, sollicitus honor Senatus*, como refiere Casiodoro.

Si hubiera falsedad en las letras del mandato del príncipe, concedidas en provecho del solicitante, el magistrado las debe anular. Estaría bien que en toda República se observase la ordenanza de Felipe de Valois acerca de los donativos, como se guarda en el Estado de Milán, por la cual el solicitante necesita manifestar al magistrado todo lo que él u otro, por él, han alcanzado en tiempo pasado, salvo si lo ignorase.

Los mandatos que tienen mayor relación con el público son los privilegios, dispensas, exenciones y libertades; los magistrados deben estar atentos, especialmente en los estados populares, donde la desigualdad causada por

los privilegios trae consigo sediciones y, muchas veces, la caída de las repúblicas. Por esto, había una ley en las XII Tablas que prohibía conceder privilegios y dispensas, so pena de muerte, si no había universal consentimiento del consejo del pueblo: *Privilegia nisi comitiis centuriatis ne irroganto, qui secus faxit capitale esto*. El emperador Constantino, escribiendo al pueblo, decía que no era bueno solicitar mandato perjudicial para el fisco o contrario a las ordenanzas; sin embargo, todos los privilegios son directamente contrarios a la ordenanza porque, de otra manera, no serían privilegios. Si, después de la réplica de los magistrados y de un segundo mandato conviene aceptarlos, se ha de hacer secretamente como cosa odiosa y contraria al derecho común, pero sin permitir que de ello se infiera alguna consecuencia. En Francia, en tiempos pasados, las personas de justicia, que han usurpado en su provecho los privilegios dados a los militares, usando de estas graciosas palabras: *soldados foronais*, soldados celestes, descargan todo el peso sobre los pobres labradores que también debían ser partícipes de los privilegios.

No hay para qué entrar ahora a la discusión de los privilegios, que sería cosa infinita; baste advertir a los magistrados, en forma general, que miren y examinen las letras que contienen algún privilegio con más diligencia de lo que se hace, sin dejarse impresionar por los elogios que haga al príncipe del favorecido con el privilegio. La mayoría de las veces los príncipes no conocen a quien han hecho la merced y no hay astucia ni sutileza que no se intente para defraudar las leyes y abusar de la honestidad del príncipe y los magistrados.

Los emperadores y reyes, cuando tratan de eliminar una ley o anular una ordenanza, dando

lugar a las dispensas y privilegios, añaden estas palabras: *de nuestra propia voluntad*. Aunque los príncipes hayan sido importunados y casi obligados a conceder lo que se les pide, se sabe que nunca faltan testigos que depongan la virtud, bondad, prudencia y doctrina. En Francia se ha dado lugar a esto; pero siempre se ha visto lícito inquirirse de la verdad del hecho. Era cosa fácil engañar al príncipe y a los magistrados cuando los mandatos, letras patentes y rescriptos eran perpetuos; ha sido sabiamente ordenado que todo esto no valga pasado el año y que, antes de la aceptación, no tenga efecto alguno. A mi parecer, la ordenanza de Milán es mejor, a saber: que los mandatos y letras patentes dirigidas al Senado no se admitan pasado el año, y las que se dirigen a los magistrados expiren al mes; y no solamente se agrega en ellas la fecha del año y el día, sino también la hora. Esto se acostumbra en Alemania, siguiendo la oponión de muchos jurisconsultos, para aclarar las diferencias que nacen de las gracias, oficios y beneficios concedidos a muchas personas en el mismo día. Así fué concluido en la junta del tercer estado en Bles, sobre el pedimento hecho acerca de esto por Bodino, diputado del país de Vermandoes.

Obediencia en caso de prohibición expresa

La tercera parte de nuestra distinción se refiere al caso en que el príncipe prohíbe expresamente en sus letras patentes, el conocimiento del hecho relatado en ellas, aunque fuese dudoso o falso; el asunto consiste en saber si el magistrado, en tal caso, ha de obedecer. Parece que debiera cerciorarse porque, hemos dicho, puede y debe informarse del hecho o hechos contenidos en las patentes, no obstante que el

príncipe declare saber la verdad; pero creo que no corresponde al magistrado omitir las prohibiciones del príncipe supremo, porque hay mucha diferencia cuando el príncipe declara que conoce y sabe la verdad, que cuando prohíbe que no se inquiera.

En lo primero se ha de presumir que ha sido engañado y que si hubiera sabido la verdad no firmaría lo falso por verdadero. Si diera la judicatura a un soldado y el cargo de capitán a un abogado, ni uno ni otro debe ser admitido por el magistrado ni gozar del beneficio, constando que el soldado dijo ser abogado y el abogado ser soldado, conforme a que las pretendidas profesiones provocarían la equivocación del príncipe. Mas, cuando el príncipe prohíbe al magistrado el conocimiento del hecho, se ha de presumir que sabe muy bien lo que hace y que no quiere conferir su conocimiento al magistrado. Bien podrá el magistrado usar del remedio que hemos mencionado y mostrar al príncipe la verdad y la importancia de su mandato y, habiéndose descargado de su deber, ha de obedecer si de nuevo se le mandase. De otra suerte, la majestad del príncipe supremo sería menoscabada y parecería estar subordinada a los magistrados; habría que temer que los demás magistrados, movidos del ejemplo y, tras ellos el pueblo, desobedecieron al príncipe y se provocara la ruina del Estado. Si se dice que no conviene que el príncipe mande cosa que sea injusta; yo concuerdo y añado que tan poca cosa, si fuese posible, sujeta a reprensión y calumnia; por eso, es bueno que no mande cosa que, siendo contraria al parecer de los magistrados, los haya de forzar a cumplirla. Un pueblo ignorante se mueve a la desobediencia y al menosprecio de los edictos y ordenanzas que han sido publicados y recibidos, por el temor y la fuerza.

Obediencia en caso de error del soberano

Ahora es necesario saber qué debe hacer el magistrado cuando el príncipe, no haciendo lo que es obligado, manda algo contra la utilidad pública y la justicia civil, siempre que no se oponga a la ley de Dios y de la naturaleza. De ser así, cuando el magistrado menor sea obedecido, aunque mande cosa injusta, *ne Praetoris Majestas contempla videatur*, como dice la ley, ¿cuánto más se debe obedecer al príncipe supremo, de cuya majestad dependen todos los magistrados? Ha sido reiterado en las leyes que conviene obedecer a los magistrados en cualquiera cosa que manden, sea justa o injusta, siguiendo el parecer de todos los sabios que de esto han escrito. A este propósito decía Cicerón, aunque era enemigo capital de los tribunos del pueblo, que era necesario obedecer la oposición injusta de los tribunos. ¿Quién dice desconocer que los súbditos se han puesto en armas contra su príncipe, cuando ven la desobediencia y resistencia de los magistrados para admitir y ejecutar sus edictos y mandatos? Con todo eso dan voces: el edicto es pernicioso al bien público, no podemos ni debemos aceptarlo. Está bien, pero, viendo que es aquella la voluntad firme y perseverante del príncipe, ¿conviene poner al Estado en peligro? ¿está bien dejarse forzar? Más honesto sería renunciar al cargo y al oficio, porque no hay cosa más peligrosa ni de mayor perjuicio, que la desobediencia y el desprecio del súbdito para con su príncipe.

Concluimos que es mejor humillarse a la majestad suprema con toda obediencia que, rehusando sus mandatos, dar ejemplo de rebelión a los súbditos, siempre y cuando se guarden las distinciones que hemos señalado. Esto, especialmente cuando se trata del honor de Dios,

que es y debe ser para todos los súbditos el mayor, el más claro y el más precioso que los bienes, la vida y el honor de todos los príncipes del mundo. Para que se entienda la manera como el hombre se ha de encontrar, entre muchos ejemplos está el de Saúl, el cual habiendo mandado que matasen a todos los sacerdotes, no halló quien le obedeciese sino Doeg, quien solo hizo la ejecución. Tenemos otro muy bueno de Petronio, gobernador de Asiria, que recibió la orden de poner la estatua del emperador Calígula en el más prominente lugar del templo de Jerusalem, como se había hecho en todos los templos del Imperio. Los judíos no lo quisieron consentir en sus templos; antes, derribaron y quitaron todas las imágenes de los emperadores, incluso ciertos escudos que se habían puesto por fuerza. Disgustado de esto, Calígula ratificó su orden rigurosamente. Petronio juntó las bandas viejas de las guarniciones e incrementó el ejército para ejecutar su comisión. Pero los judíos, dejando las ciudades y el cultivo de la tierra, se acercaron a él y con vivas razones procuraron persuadirle que no debía temer tanto a un hombre mortal, cuanto cometer maldad tan grande contra la majestad de Dios, suplicándole recibiese de buena parte la constancia y firmeza de ellos, que era la de morir antes que ver la ejecución. Petronio les dijo que les costaría la vida en ello y para asustarlos acercó el ejército a la ciudad de Tiberia, donde el pueblo hebreo, venido de todas partes, había corrido desarmado y determinado de morir primero que ver la imagen en el templo, hizo frente al ejército que le tenía cercado. Viendo Petronio la firmeza de aquella gente y la ardiente afición del honor de Dios, cambió de parecer

y prometió, que daría cuenta de sus razones al emperador y que él moriría primero antes que ejecutar aquella orden, poniendo su vida por la sangre inocente de tantos pueblos. El emperador, oídas las razones de Petronio, le escribió ratificando expresamente lo mismo, con amenazas rigurosas de hacerle pasar tormentos y muerte si no lo ejecutaba. Sucedió que la nave donde iban las cartas del emperador se retardó debido a tormentas y en este lapso llegaron nuevas a Petronio acerca de la muerte del emperador. Así, el gobernador, habiendo cumplido con su conciencia para con Dios, con su obligación para con su príncipe y con la piedad para con los súbditos de una lástima tan grande, se libró milagrosamente de las crueldades que el emperador le tenía amenazado. Al contrario de esto, se ha de tener mucha consideración que el velo de la conciencia mal fundada no abra puertas a la rebelión; que, después que el magistrado haya cumplido con su conciencia acerca de la dificultad que tiene para ejecutar los mandatos, no debe hacer siniestro juicio de la conciencia de su príncipe. Así, es necesario que esté muy seguro del verdadero conocimiento de la piedad y religión para con Dios y que sepa lo que ha de hacer. Yo pondría otros ejemplos, si no temiese que los que se llaman paganos no se avergonzasen, porque el ferviente amor a la honra de Dios se ha de tal manera atemperado y enfriado por el paso del tiempo, que hay peligro de que se hiele del todo.

Hemos tratado de la obediencia del magistrado para con el príncipe supremo. Tratemos ahora la autoridad de los magistrados sobre los particulares.*

* Este tema, así como el de la jerarquía de autoridad entre los magistrados, tal como lo expone Bodino, es tratado en el siguiente número de la RAP.

LA CLASE POLITICA*

Gaetano Mosca

Predominio de una clase dirigente sobre toda la sociedad

Entre las tendencias y hechos constantes que se encuentran en todos los organismos políticos, uno es tan obvio que es obvio a toda manifestación: en todas las sociedades, comenzando desde aquellas mediocrementemente desarrolladas y que apenas han arribado a lo primordial de la civilización, terminando por las más numerosas y más cultas, existen dos clases de personas, una de los gobernantes y la otra de los gobernados. La primera, que es siempre la menos numerosa, realiza todas las funciones políticas, monopoliza el poder y goza de las ventajas que ello trae consigo; mientras que la segunda, más numerosa, es dirigida y regulada por la primera, de un modo más o menos legal, ya más o menos arbitrario y violento, y ella la provee, al menos aparentemente, de los medios materiales de subsistencia y de aquellos que para la vitalidad del organismo político son necesarios.

En la vida práctica todos reconocemos la existencia de esta clase dirigente o clase polí-

tica, como en otra parte decidimos definirla.¹ Sabemos que en nuestro país** la dirección de la cosa pública está en manos de una minoría de personas influyentes, a la cual la mayoría concede, voluntaria o involuntariamente la dirección, y que lo mismo sucede en los países vecinos; y no sabemos de un mundo organizado en forma diferente, en el cual todos, igualmente y sin alguna jerarquía, estén sujetos a uno solo o todos en igualdad dirigiendo la cosa política. Si en teoría razonamos diferentemente, es en parte debido a los hábitos arraigados en nuestro pensamiento y en parte a la exagerada importancia que damos a dos fenómenos sociales, cuya apariencia es superior a la realidad.

El primero de estos fenómenos consiste en el hecho que en cada organismo político hay siempre una persona que es la cabeza de la jerarquía de toda clase política y que dirige aquello que se llama el timón del Estado. Esta persona no siempre es aquella que empuña legalmente el poder supremo; a veces, junto de el rey o del emperador hereditarios, hay un primer ministro o mayordomo más poderoso; otras veces, en lugar del presidente electo, gobernará el hombre político más

* Este ensayo es la reproducción del cap. 11 de la obra *Elementi di Scienza Politica* de Gaetano Mosca, de su versión original del italiano de 1896.

1 Mosca, *Teorica del Governo Parlamentare*, cap. 1.

** Mosca se refiere a Italia. (N. del E.)

influyente que procuró su elección. Bajo circunstancias especiales, puede haber, en lugar de una sola persona, dos o tres que desempeñan las funciones de suprema dirección.

El segundo fenómeno se explica con un hecho que es de fácil percepción: cualquiera que sea el tipo de organización social, las presiones provenientes del descontento de las masas que son gobernadas, de las pasiones con las que son agitadas, ejercen una cierta influencia sobre la acción de la clase política.

Pero el hombre que está a la cabeza del Estado ciertamente no podrá gobernar sin el apoyo de una clase numerosa para que sus órdenes sean seguidas y respetadas, y si él puede hacer sentir el peso de su potencia en uno o, al parecer, varios individuos de esa clase, no puede en verdad desplazarlo por completo o destruir otra clase, sin la cual su acción estaría completamente paralizada.

Por otra parte, aceptando que el descontento de las masas lograra deponer a la clase dirigente, deberá necesariamente formarse, como más tarde mostraremos, en el seno de las masas mismas, otra minoría organizada que desempeñe el oficio de clase dirigente. Por el contrario, cualquier organización o cualquier estructura social, será destruida.

Lo que puede constituir la verdadera superioridad de la clase política, como objeto de investigación científica, es la importancia preponderante que su constitución variable tiene al determinar el tipo político y el grado de civilización de los diferentes pueblos. Estando de acuerdo con la manera de clasificar formas de gobierno, que aún está en boga, Turquía y Rusia son del todo monarquías ab-

solutas, Inglaterra e Italia monarquías constitucionales y Francia y Estados Unidos, se encuentran en la categoría de repúblicas. Esta clasificación está basada sobre el hecho que, en los dos primeros países mencionados, la cabeza del Estado es hereditario y nominalmente omnipotente, mientras que en los dos segundos, siendo hereditario, tiene facultades y atribuciones limitadas; en los dos últimos es elegido. La clasificación es obviamente superficial. Hay poco de común en las formas como Rusia y Turquía son políticamente controlados así como de diferencia en el grado de civilización y organización de las clases políticas de ambos países. Siguiendo este criterio, encontramos que el régimen de Italia monárquica es más análogo al de la Francia republicana, que al de Inglaterra, igualmente monárquica. Y hay diferencias importantes entre las organizaciones políticas de los Estados Unidos y Francia, aunque ambos países son repúblicas.

Como antes hemos sugerido, las formas habitadas de pensar están opuestas, y siguen oponiéndose en este punto, al progreso científico. La clasificación ya mencionada, que divide a los gobiernos en monarquías absolutas, monarquías limitadas y repúblicas, fue establecida por Montesquieu al intentar reemplazar las categorías clásicas de Aristóteles, quien dividió a los gobiernos en monarquías, aristocracias y democracias. Lo que Aristóteles llamó una democracia era sencillamente una aristocracia más amplia, y el mismo Aristóteles pudo observar en que cada Estado griego, fuera aristocrático o democrático, había siempre una o pocas personas que tenían una influencia preponderante. De Polibio a Montesquieu muchos autores han perfeccionado la clasificación aristotélica desarrollando la teoría de los gobiernos

mezclados. Más tarde, la corriente democrática moderna, que tuvo su inicio en Rousseau, declara que la mayoría de los ciudadanos en un Estado puede y debe participar en su vida política; la teoría de soberanía popular, a pesar de que la ciencia moderna nos ha demostrado la coexistencia en cada organismo político de los principios democráticos, monárquicos y aristocráticos, sigue prevaleciendo en muchas mentes. No nos detendremos a refutar esta teoría, puesto que es el trabajo presente lo que pretende demostrar en su totalidad. Además, sería difícil destruir en unas cuantas páginas todo un sistema de ideas que se han arraigado firmemente en la mente humana; como acertadamente escribió Las Casas en La Vida de Cristóbal Colón: es mucho más difícil *no aprender* que *aprender*.

Prevalencia de la minoría organizada sobre la mayoría

Pensamos que puede ser útil, sin embargo, responder a una objeción, la cual parece muy fácil desde nuestro punto de vista: Si es fácil comprender que un solo individuo no puede mandar a una masa, sin tener una minoría que lo sostenga, es mucho más difícil negar, como un hecho constante y natural, que las minorías gobiernan a las mayorías y no éstas a aquellas. Pero este es uno de los puntos, como tantos que se dan en todas las otras ciencias, en el cual la primera impresión de las cosas es contraria a lo que son en realidad.

De hecho es fatal la prevalencia de una minoría organizada, que obedece a un único impulso, sobre la mayoría desorganizada, que se encuentra en una situación que llamaremos pasiva. La fuerza de esta minoría es irresistible frente a cada individuo de la mayoría, el cual se encuentra aislado ante la totalidad de

la minoría organizada; al mismo tiempo se puede decir que ella se encuentra organizada por la razón de ser minoría. Cien hombres actuando uniformemente en concierto y entendiéndose unos con otros, triunfarán sobre mil que no estén de acuerdo y que, por tanto, pueden ser tratados de uno en uno; al mismo tiempo, será más fácil para los primeros actuar en concierto y tener una comprensión mutua, porque son cien y no mil. De este hecho se recaba fácilmente la consecuencia que, cuanto más grande es una comunidad política, menor será la proporción de la minoría gobernante respecto a la mayoría gobernada y tanto más difícil para esta mayoría será organizarse por reacción contra aquella.

Pero, además de la gran ventaja, que proviene de la organización, las minorías gobernantes generalmente están constituidas de manera que los individuos, que las forman, se distinguen de la masa de los gobernados por ciertas cualidades, que les dan superioridad material, intelectual y hasta moral; son también herederos de los individuos que poseyeron tales cualidades. En otras palabras, deben tener cualquier atributo, verdadero o aparente, que sea fuertemente apreciado y de mucho valor en la sociedad en la que viven.

Las fuerzas políticas y el valor militar

En la sociedad primitiva, que está en el primer estado de su organización, el valor militar es la cualidad que más fácilmente abre el acceso a la clase política dirigente. La guerra, que en las sociedades de civilización avanzada es un estado excepcional, puede ser considerada como normal en aquellas que están en el inicio de su desarrollo y en las cuales los individuos que muestran las mejores aptitudes en

la guerra con facilidad obtienen supremacía sobre sus compañeros: los más valientes se convierten en jefes. El hecho es constante, pero las formas que puede asumir, en cada caso, son muy diversas.

Normalmente el dominio de la clase guerrera sobre una multitud pacífica se suele atribuir a una superposición de razas, a la conquista que un pueblo belicoso hace de otro relativamente no belicoso. En ocasiones, tal es realmente el caso: tenemos ejemplos en India después de las invasiones, en el Imperio Romano después de las invasiones germánicas, y en México después de la conquista azteca; pero más frecuentemente, en ciertas condiciones sociales, advertimos formarse una clase guerrera dominante donde no hay traza alguna de una conquista extranjera. Mientras que una horda viva exclusivamente de la cacería, todos los individuos pueden fácilmente convertirse en guerreros y se alzarán los líderes que tendrán naturalmente el predominio de la tribu, más no habrá la formación de una clase belicosa que explote y tutele, al mismo tiempo, a otra clase que está dedicada a labores pacíficas. Pero a medida que va rebasando el estado de cacería y entra al agrícola y pastoril, luego junto con un enorme incremento de población y una mayor estabilidad de la costumbre, puede nacer la división más o menos definitivamente en dos clases: una consagrada exclusivamente a la labor agrícola, la otra a la guerra. En este caso, es inevitable que la última adquiera poco a poco tal preponderancia sobre la primera, para poderla impunemente oprimir.

Polonia ofrece un ejemplo característico da la transformación gradual de la clase guerrera en clase absolutamente dominante. Origi-

nalmente los Polacos tenían la misma organización de comunas rurales, como prevalecía entre los pueblos esclavos donde no había distinción alguna entre guerrero y agricultores, o sea, entre nobles y campesinos. Pero, después de que los polacos se establecieron en las extensas planicies donde fluyen el Vístula y el Niemen, comanzando a desarrollarse la agricultura y al mismo tiempo continuando la necesidad de guerrear contra vecinos belicosos, los jefes de las tribus o *waiewodes* se circundaron de un cierto número de individuos selectos, cuya ocupación especial era la de las armas. Estos guerreros estaban distribuidos entre las varias comunidades rurales y estaban exentos de deberes del campo, pero recibían su porción de los productos de la tierra, a los cuales, como los otros miembros de la comunidad, tenían derecho. En esos primeros tiempos su posición no era considerada muy deseable y los moradores del campo algunas veces renunciaban a la exención del trabajo agrícola, a fin de evitar ir a la guerra; pero, gradualmente, como este orden de cosas se hace estable, una clase se habituó al manejo de las armas y a la organización militar, mientras la otra se afanaba en el uso del arado y de la pala; los guerreros devinieron en nobles y patrones, mientras que los campesinos, otrora compañeros y hermanos, se convirtieron en villanos y siervos. Pronto los belicosos señores multiplicaron sus exigencias al punto que la parte que tomaban como miembros de la comunidad, se alargó hasta comprender todo el producto de la comunidad misma, menos lo que era absolutamente necesario para la subsistencia de los cultivadores; y cuando estos trataron de escapar a tales abusos, fueron constreñidos por fuerza a quedar atados a la tierra, asumiendo su situación todas las características

de una verdadera y real servidumbre de la gleba.

En el curso de esta evolución, alrededor del año 1333, el Rey Casimiro el Grande trató en vano de detener la insolencia insoportable de los guerreros y, cuando los campesinos venían a quejarse de los nobles, se limitaba a preguntarles si no tenían piedras y palos. Más tarde, en 1537, la nobleza forzó a todos los burgueses de las ciudades a vender sus tierras, de manera que las propiedades de éstos no podía pertenecer sino a los nobles; al mismo tiempo, ejerció presión sobre el Rey para abrir negociaciones con Roma, con el fin de que en adelante solamente los nobles fueran admitidos al sacerdocio en Polonia, valiéndose de ello para excluir absolutamente de los cargos honoríficos y el status social a burgueses y campesinos.²

Evolución análoga encontramos en Rusia. Los guerreros, que formaban la *droujina* o sea el séquito de los antiguos *Kniaz* o príncipes descendientes de Rurik, obtenían para vivir una parte del producto del *mir* o comunidades rurales de las campesinas rurales. Poco a poco esta parte creció y, puesto que la tierra abundaba y los trabajadores escaseaban porque los campesinos preferían emigrar, el zar Boris Godounov, a fines del siglo XVI, dió el derecho a los nobles a retener por la fuerza a los campesinos en sus tierras, dando así origen a la servidumbre de la gleba. Sin embargo, las fuerzas armadas en Rusia nunca estuvieron compuestas exclusivamente de nobles: los *moujiks* o siervos iban a la guerra como sol-

dados rasos de los miembros de la *drojina* y después, a fines del siglo XVI, Ivan el Terrible constituyó, mediante los *strelitzes*, un cuerpo de tropa profesional, que sobrevivió hasta que Pedro el Grande lo sustituyó con regimientos organizados de acuerdo con el tipo europeo-occidental, en los cuales los antiguos miembros de la *droujina* mezclados con extranjeros formaron el cuerpo de oficiales, mientras que los *moujiks* integraron por entero en contingente de soldados rasos.³

En general, en todos los pueblos que han entrado recientemente al estadio agrícola y relativamente civilizado, encontramos constante el hecho que la clase por excelencia militar corresponde a la política dominante. En ocasiones el uso de las armas está reservado exclusivamente a esta clase, como sucedió en la India y en Polonia. Más comunmente sucede que los miembros de la clase gobernada pueden ser eventualmente enrolados, pero siempre como soldados rasos y en cuerpos de menor respeto; así, en Grecia, en la época de las guerras médicas, los ciudadanos pertenecientes a las clases más ricas e influyentes constituyeron el cuerpo selecto de caballería y de los hospitales y los menos ricos combatían como operadores de catapultas o como honderos, en tanto que los esclavos, o sea las masas de los trabajadores, fueron casi completamente exentados del manejo de las armas. Organización perfectamente análoga encontramos en la Roma republicana al final de la época de las guerras púnicas, inclusive a fines del gobierno de Mario, en la Galia en tiempos de Julio César, en la Europa latina y germáni-

² Mickiewicz, Slaves, cap. IV, p. 376-80: *Histoire Populaire de Pologne*, I-II.

³ Leroy, Beaulieu, L'empire des Tzars et les Russes, vol. I, p. 338.

ca en la Edad Media, en Rusia, conforme acabamos de explicar y entre otros muchos pueblos. César señala repetidamente que la columna vertical de los ejércitos Galos estaba constituida por caballeros reclutados de entre la nobleza. Sus *Edui*, por ejemplo, no pudieron resistir más a Ariovisto, después de que la mayor parte de su caballería había sido aniquilada en batalla.

La riqueza

Como en Rusia y en Polonia, como en la India y en la Europa medieval, en todas partes, la clase guerrera dominante adquiere casi en exclusividad la propiedad de la tierra, que en los países no muy civilizados es la principal fuente de la producción y la riqueza. A medida que la civilización va progresando, el valor de las tierras va aumentando. Con el crecimiento de la población suele crecer, al menos en cierta época, la rentabilidad en el sentido Ricardiano, en gran parte porque se crean grandes centros de consumo que son o fueron constituidos en las capitales y otras grandes ciudades antiguas y modernas. Eventualmente, si otras circunstancias concuerdan, puede devenir una transformación social muy importante; la cualidad más característica de la clase dominante, más que el valor militar, viene a ser la riqueza: los gobernantes son los ricos, no los fuertes.

La principal condición necesaria para que esta transformación se produzca, es la siguiente: ocurre que la organización social se perfecciona y se concentra, de modo que la protección de la fuerza pública es considerablemente más eficaz que aquella de la fuerza privada. En otras palabras, que la propiedad privada sea suficientemente tutelada por la

fuerza práctica y real de las leyes, de modo que resulte superflua la del propietario mismo. Esto se obtiene mediante una serie de graduales mutaciones en la estructura social que tiene por efecto cambiar el tipo de organización política, que nosotros conocemos por *Estado Feudal*, en otro tipo esencialmente diferente, que para nosotros será dominado *Estado Burocrático*. Por ahora podemos decir que la evolución a la cual hemos hecho referencia normalmente se facilita mucho por el progreso de costumbres pacíficas, por ciertos hábitos morales que la sociedad humana contrae a medida que avanza la civilización.

Una vez efectuada esta transformación, es cierto que, como el poder político ha producido la riqueza, también la riqueza produce el poder. En una sociedad ya un tanto madura, en la cual la fuerza individual es tenida bajo freno por la de la colectividad si los poderosos son ordinariamente los ricos, de otra parte, basta ser rico para convertirse en poderoso. Y en verdad, es inevitable que, cuando está prohibida la lucha a mano armada, mientras es permitido hacerlo con libras y peniques, los mejores puestos son inevitablemente conquistados por quienes están mejor provistos de libras y peniques.

Hay en verdad Estados de una civilización muy avanzada que están organizados sobre la base de principios morales de una índole tal, que parece excluir esta preponderancia de riqueza a la que hemos aludido. Pero este es uno de tantos casos en los cuales los principios teóricos no tienen sino una aplicación limitada en la realidad de las cosas. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, todos los poderes influyen directa o indirectamente en las elecciones populares y, el sufra-

gio es, en casi todos los Estados, universal; aún más, la democracia prevalece no sólo en las instituciones, sino hasta cierto punto también en las costumbres, y hay una cierta repugnanza de los ricos a entregarse ordinariamente a la vida pública y una cierta repugnanza de los pobres a escoger a los ricos para los cargos electivos. Pero esto no evita que el rico sea siempre más influyente que el pobre, puesto que puede utilizar la presión sobre los políticos que controlan la administración pública; no evita que las elecciones se hagan al compás de los dólares; que legislaturas locales completas y numerosas fracciones del Congreso no resista la influencia de las poderosas corporaciones ferroviarias y de los grandes valores de las finanzas.⁴

Aunque en la China el gobierno no había aceptado el principio de elecciones populares, estaba fundado sobre una base esencialmente igualitaria; los grados académicos abrieron el acceso a los cargos públicos y estos grados se confirieron por exámenes, implicando un aparente resguardo contra la familia o la riqueza. De acuerdo con algunos autores, sólo peluqueros y ciertas clases de marinos incluyendo a sus hijos, fueron impedidos del derecho de competencia a los diversos grados del mandarinato.⁵ Pero, aunque la clase adinerada de China era menos numerosa, menos rica, menos poderosa que la de Estados Unidos de América del presente, no es menos cierto que ha sabido notablemente modificar la escrupulosa aplicación de este sistema. No sólo fue la indulgencia de los examinadores,

con frecuencia comprada con dinero, sino el gobierno mismo que en ocasiones vendía los grados académicos y permitía a las personas ignorantes, con frecuencia del estrato social más bajo, ocupar puestos públicos.⁶

En relación con este argumento, debemos afirmar que, en todos países del mundo, otros medios de influencia social, como la notoriedad, gran cultura, conocimiento especializado, alto rango en la jerarquía eclesiástica, administrativa y militar, se adquieren siempre mucho más fácilmente por los ricos que por los pobres. Los primeros, invariablemente, tienen un camino más corto que recorrer, una vía notablemente más breve que la de los segundos, sin considerar que el trecho del camino, que el rico tiene dispensado, es frecuentemente el más áspero y difícil.

Las creencias religiosas y la cultura científica

En las sociedades en las cuales las creencias religiosas son muy fuertes y los ministros del culto forman una clase especial, se constituye casi siempre una aristocracia sacerdotal, que obtiene casi siempre una parte más o menos grande de la riqueza y del poder político. Tenemos ejemplos conspicuos de este hecho en cierta época del antiguo Egipto, en la India brahmánica y la Europa medieval. Con frecuencia los sacerdotes, que no sólo desempeñan oficios religiosos, poseen el conocimiento legal y científico, y representan la clase intelectual más elevada. Conciente o inconcientemente, las jerarquías sacerdotales con frecuencia manifiestan una tendencia a monopolizar el conocimiento y obstaculizan la difusión de

4 Janes, *Le Istituzioni Politiche e Sociali degli Stati Uniti D'America*, parte II, cap. X.

5 Rousset, *A TRAVERS LA CHINE*.

6 Mas y Sans, *La Chine et les Puissances chretiennes*, vol. II pp. 332-334; Huc, *L'Empire Chinois*.

los métodos y los procedimientos que hacen posible y fácil el aprendizaje. Se puede en verdad sospechar que a esta tendencia se debe, al menos en parte, la muy lenta difusión del alfabeto demótico en el antiguo Egipto, infinitamente más simple y fácil que la escritura jeroglífica. Los druidas en Galia conocían el alfabeto griego, pero no permitían que el copioso caudal de su literatura fuera escrito, obligando a sus alumnos al aprendizaje de memoria. Al mismo punto de vista puede ser atribuido el tenaz y frecuente uso de las lenguas muertas, que encontramos en la antigua Caldea, en la India y en la Europa medieval. Algunas veces, en fin, como era el caso en la India, las clases más bajas han sido explícitamente prohibidas de adquirir los conocimientos de los libros sagrados.

La noción sagrada y la cultura verdaderamente científica, exentas de cualquier aureola sagrada o religiosa se convierten en fuerzas políticas importantes sólo en un estado muy avanzado de civilización y, sólo entonces se abre el acceso a la clase gobernante para aquellos que lo poseen. Pero en este caso, hay que tener presente que no es tanto el conocimiento en sí el que tiene valor político, como las aplicaciones prácticas que se pueden hacer del mismo para provecho del público o del Estado. Algunas veces no se requiere sino poseer los procesos mecánicos indispensables para la adquisición de una cultura superior porque es más fácil constatar y mesurar la pericia que un candidato ha podido adquirir. Así, en ciertas épocas del antiguo Egipto, la profesión de escriba conducía a los cargos públicos y al poder, tal vez porque aprender la escritura jeroglífica requería largo y paciente estudio; en la China moderna, el conocimiento de los numerosos caracteres en la escritura

china a formado la base de la cultura del mandarín.⁷

En la Europa del presente y en América, la clase que aplica los avances de la ciencia moderna a la guerra, a la administración pública, a las obras y a la sanidad pública, ocupa una posición políticamente relevante y, en nuestro mundo occidental, como en la antigua Roma, absolutamente privilegiada es la condición de los abogados que conocen la legislación complicada, común a todos los pueblos de la antigüedad civilizada, máxime aquellas nociones jurídicas que acopian aquel género de elocuencia que más encuentra el gusto de los propios contemporáneos.

No faltan ejemplos en los cuales vemos que, a la fracción más encumbrada de la clase política, la larga práctica de regir el organismo civil y militar de la comunidad hace nacer y desarrollar un verdadero arte de gobierno, superior al tosco empirismo y a todo aquello que sugiere la mera experiencia individual. En tales circunstancias se constituyen aristocracias de funcionarios, como el Senado romano, el veneciano y, hasta cierto punto, la aristocracia Inglesa, misma que han inspirado la admiración a John Stuart Mill, y que ciertamente han desarrollado gobiernos que se distinguieron por políticas cuidadosamente consideradas y por la gran firmeza y sagacidad en su ejecución. Este arte ciertamente no es la Ciencia Política, pero ha precursado sin duda la aplicación de algunos de sus postulados: sin embargo, en relación con esto, sobre alguna afirmación de que cierta clase de personas

7 Esto era verdad hasta hace unos cuantos años, cuando el examen de un mandarín versaba sobre disciplina literaria e histórica.

han estado durante largo tiempo en posesión de las funciones políticas, creemos que su conocimiento no había servido más como criterio ordinario para abrir el acceso a las mismas, cuando su posición social no omitiera la exclusividad de los cargos públicos.

El grado de dominio del arte de gobernar que un individuo ostenta es, salvo casos excepcionales, una cualidad muy difícil de constatar, si la persona no ha dado una demostración práctica de poseerlo.

La influencia de la herencia en la clase política

En ciertos países encontramos castas hereditarias; la clase gobernante está definitivamente restringida a un cierto número de familias y el nacimiento es el único criterio que determina la entrada a la clase o la exclusión de la misma. Los ejemplos de estas castas hereditarias son muy comunes y no hay prácticamente ningún país de antigua civilización que, en una época determinada de su historia, no las haya tenido. Encontramos noblezas hereditarias durante ciertos periodos en la China, en el antiguo Egipto, en la India, en la Grecia anterior a las guerras médicas, en la Roma antigua, entre los esclavos, entre los latinos y los germanos de la Edad Media, en México en la época de la conquista de América y en Japón hasta hace pocos años atrás.

A este propósito debemos considerar dos observaciones: la primera es que todas las clases políticas tienden a convertirse de hecho en hereditarias: Todas las fuerzas políticas poseen como cualidad, lo que en física se llama la fuerza de inercia, la tendencia a permanecer en un punto y en el estado en el cual se encuentran. El valor militar y la ri-

queza fácilmente, por tradición moral y material, se mantienen en ciertas familias; la práctica de los grandes cargos, los hábitos y la aptitud al tratar los asuntos de importancia se adquieren más fácilmente cuando desde pequeño se tiene con ello familiaridad. Aún cuando los grados académicos, la cultura científica, las aptitudes especiales probadas por medio de exámenes y de concursos, abren al camino a los cargos públicos, no se destruye la ventaja especial a favor de algunos, a quienes los franceses definen como la ventaja de *positions deja prises*, y en realidad, aunque los exámenes y concursos sean teóricamente abiertos a todos, la mayoría nunca tiene los recursos para poder sufragar los gastos de una larga preparación y otros muchos se encuentran sin las relaciones y los parentescos por los cuales un individuo es puesto de súbito en la *via buona* y se evita los titubeos y los tropiezos que son inevitables cuando se entra a un ambiente desconocido, en el cual no se tiene guía ni apoyo.

El principio democrático de elección por un sufragio de bases amplias parecería a primera vista estar en contradicción con la tendencia hacia la estabilidad de la clase política, tal como lo habemos asentado. Pero cabe observar que los candidatos tienen éxito en las elecciones democráticas casi siempre son aquellos que las fuerzas políticas que hemos ya enunciado y que con mucha frecuencia son hereditarias. En los parlamentos inglés, francés e italiano, vemos frecuentemente a los hijos, los nietos, los hermanos, los sobrinos, los yernos y los parientes de diputados y ex-diputados.

La segunda observación consiste en esto: que, cuando vemos en un país establecerse

una casta hereditaria que monopoliza el poder político, se puede estar seguro que un *status de jure* fue precedido por un *status de facto*. Antes de proclamar su derecho exclusivo y hereditario al poder, las familias o castas poderosas debieron tener bien sólido en sus manos el bastón del mando, debiendo monopolizar absolutamente todas las fuerzas políticas de la época y del pueblo en el cual se afirmaron; de otra forma una pretensión de éste género hubiera suscitado protestas y luchas sangrientas.

De acuerdo con esto, diremos que las aristocracias hereditarias con frecuencia han argumentado orígenes sobrenaturales o por lo menos diferentes y superiores a aquellos de las clases gobernadas. Tales pretensiones se explican como un hecho social muy importante, es decir, que toda clase gobernante tiende a justificar su poder de hecho apoyándolo en un principio moral de orden general. Recientemente la misma clase de pretensión se ha presentado con el apoyo de un investimento científico. Algunos escritores, desarrollando y amplificando la teoría de Darwin, creen que las clases superiores representan un grado más elevado, la evolución social y que esas clases son por constitución orgánica mejor que las inferiores; Gumplowicz, ya citado, va más allá y sostiene netamente el concepto de las divisiones de los pueblos en clases profesionales, fundado en los países de moderna civilización sobre una heterogeneidad.⁸

Es muy notorio en la historia, cómo las cualidades, lo mismo que los defectos especia-

les, unos y los otros muy acentuados, han mostrado que las aristocracias han permanecido perfectamente cerradas y normalmente han tenido, por tanto, un espíritu muy exclusivo. El antiguo patriarcado romano y las modernas noblezas inglesa y alemana, dan una pronta idea del tipo a que nos referimos. Pero al tratar este hecho, con las teorías que tienden a exagerar su significado, siempre se puede obtener la misma objeción: que los individuos que pertenecen a estas aristocracias deben sus cualidades especiales no tanto a la sangre que fluye en sus venas, cuanto por la muy particular educación que han recibido y que ha desarrollado en ellos ciertas tendencias intelectuales y morales, a preferencia de otras.

Entre todos los factores que figuran en la jerarquización social, la superioridad intelectual es la que menos relación tiene con la herencia. Los hijos de hombres con gran inteligencia frecuentemente tienen mediocres talentos. Esa es la razón por la cual las aristocracias hereditarias nunca han defendido su gobierno solamente sobre la base de una superioridad intelectual, sino más bien cimentadas en las superioridades de carácter y riqueza.

Se dice que puede ser suficiente explicar la peculiaridad de las aptitudes meramente intelectuales, mas no aquellas de carácter moral, como fuente de la fuerza de voluntad, el valor, el orgullo y la energía de carácter. Pero la verdad es que la posición social, la tradición de familia, los hábitos de la clase en la cual vivimos, contribuyen al mayor o menor desarrollo de las cualidades mencionadas, más de lo que comúnmente se cree. Así, observando atentamente a los individuos que han cambiado de posición social, sea para bien o

8 *Der Rassenkampf*. Este concepto se recaba de todo el espíritu de la obra, pero está explícitamente formulado en el libro II, Cap. XXXIII.

para mal, y que se encuentran en consecuencia en un ambiente diferente de aquel al que estaban acostumbrados, podemos fácilmente afirmar que sus aptitudes intelectuales se han modificado mucho menos sensiblemente que las morales. Independientemente de la mayor amplitud de visión que el estudio y el conocimiento aportan a cualquiera que no sea absolutamente un estúpido, todo individuo, sea un simple secretario o se convierta en ministro, que alcance el rango de sargento o el de general, sea millonario o pordiosero, se mantiene inevitablemente en el nivel intelectual que la naturaleza le ha dado. Aún más, con los cambios de la posición social y de la riqueza, podemos fácilmente ver al orgulloso devenir en humilde y la servidumbre cambiarse en arrogancia; un carácter franco y enérgico, constreñido por la necesidad, aprende a mentir o por lo menos a disimular; y quien se arraiga largamente en simular y mentir, puede adoptar una franqueza sedicente e inflexibilidad de carácter. Es pura verdad que quien de lo alto viene a lo bajo, frecuentemente adquiere fuerza de resignación, de sacrificio y de iniciativa; como es verdad también, en quien de lo bajo se alza a lo alto se conserva el sentimiento de la justicia y de la equidad. En suma, si se muta, para bien o para mal, debe ser excepcionalmente temperado aquel individuo que, cambiando notablemente de posición social, conserve inalterable el propio carácter. Decía Mirabeau que para cualquier hombre, una gran elevación en la escala social produce una crisis que cura los males que tiene y le crea algunos que antes no tenía.⁹

El valor guerrero, la energía en el ataque, la capacidad de resistencia, son cualidades que, normal y extensamente, son condiciones creídas como monopolio de las clases superiores. Ciertamente grande puede ser la diferencia natural y, lo diremos así, innata, entre un individuo y otro; pero, más que nada, son las tradiciones y el habituamiento a los ambientes lo que mantienen en lo alto, en lo bajo o en medio, a cualquier categoría numerosa de seres humanos. Cuando generalmente nos familiarizamos con el peligro o mejor, entonces con cierto peligro, las personas con las cuales convivimos hablan de él con indiferencia y permanecen calmadas e imperturbables delante del mismo. De hecho muchos alpinistas y marineros, que son por naturaleza tímidos, afrontan impávidos los peligros de los abismos y los relativos al mar, y así las poblaciones y las clases acostumbradas a la guerra mantienen las virtudes militares en su más alto nivel.

Tan verídico es que aun las poblaciones y clases sociales ordinariamente ajenas a las armas, adquieren rápidamente las virtudes militares porque los individuos que las integran son incorporados a ciertos núcleos donde el valor y el atrevimiento son tradicionales; porque son, si cabe la metáfora, fundidos en crisoles humanos fuertemente empapados de aquellos sentimientos de modo que es posible transmitírselos. Mahoma II reclutó sus terribles janizarios principalmente entre niños que habían robado a los degenerados griegos de Bizancio; el tan despreciado labriego egipcio, desacostumbrado por largos siglos a la guerra y habituado a permanecer humilde e inútil bajo el bastón de los opresores, llegó a ser buen soldado cuando Nehemet-Ali lo mezcló con los regimientos turcos y albaneses. La nobleza francesa siempre ha gozado de repu-

⁹ *Correspondance entre le comte de mirabeau et le comte de la Marck*, vol. II p. 228.

tación por su brillante valor, pero a fines del siglo dieciocho esta cualidad no era igualmente atribuida a la burguesía del mismo país; sin embargo, las guerras de la República y del Imperio demostraron ampliamente que la naturaleza había sido igualmente pródiga de valor para todos los habitantes de Francia y que tanto la plebe como la burguesía suministraron buenos soldados, que hasta entonces se creían privilegio exclusivo de los nobles como excelentes oficiales. Del resto de las afirmaciones de Gumplowicz acerca de la diferenciación de las clases sociales que dependen máximamente de la variedad étnica, merecen por lo menos ser probadas: en contra de estas afirmaciones muchos hechos se pueden aducir fácilmente; son tan obvios: frecuentemente las ramas de una misma familia pertenecen a clases sociales muy diferentes.

Periodos de estabilidad y renovación de la clase política

Finalmente, estando adheridos a la idea de aquellos que sostienen la fuerza exclusiva del principio hereditario en la formación de la clase política, deberíamos ser llevados a una conclusión similar a la que habíamos anotado en la primera parte de nuestro trabajo: la historia política de la humanidad debería ser mucho más simple de lo que es. Si verdaderamente la clase política perteneciera a una raza diferente o si sus cualidades de dominación se transmitieran principalmente por medio de la herencia orgánica, no se entendería por qué, una vez formada esta clase, ella podría decaer o perder el poder. Las cualidades peculiares de la raza son sumamente tenaces y, adhiriéndonos a la teoría de la evolución, las aptitudes adquiridas por los padres son innatas en sus

hijos y con la sucesión de generaciones se va siempre afinando. Por tanto, los descendientes de los dominadores debieron convertirse siempre en más aptos para el dominio y las otras clases debieron más y más ver remotas sus posibilidades de medirse con ellos y sustituirlos. Ahora la más común experiencia basta para estar seguros que las cosas no van precisamente así.

Nosotros vemos que apenas se desajustan las fuerzas políticas, si nuevas fuerzas nacen, si las antiguas pierden importancia o si se produce un cambio en su distribución, cambia también la manera como la clase política está formada. Si una nueva fuente de la riqueza se desarrolla en una sociedad, si la importancia práctica de los conocimientos crece, si la antigua religión decae o nace una nueva, si una nueva corriente de ideas se difunde, simultáneamente ocurren fuertes dislocaciones en la clase gobernante. Se puede decir así, que toda la humanidad civilizada se resume en la lucha entre la tendencia que tienen los elementos dominantes que monopolizan el poder político y transmiten hereditariamente la posesión a sus sucesores, y la tendencia que existe contra la dislocación de estas fuerzas y la afirmación de fuerzas nuevas que producen un continuo fermento de endósmosis entre las clases altas y algunas fracciones de las clases bajas. Las clases políticas decaen inevitablemente cuando no pueden más ejercer la cualidad por la cual arribaron al poder o éste perdió su importancia en los ambientes en los cuales viven: así decayó la aristocracia romana cuando ya no fue más la fuente exclusiva de los altos oficiales del ejército, de los administradores de la república, de los gobernadores de las provincias; así decayó la veneciana cuando sus patricios no comandaron más las galeras y ya no pasaron

más la mayor parte de sus vidas navegando, comerciando y combatiendo.

En la naturaleza inorgánica tenemos el ejemplo del aire, en el cual la tendencia hacia la inmovilidad, producida por la fuerza de inercia, está continuamente combatido por la tendencias al cambio, consecuencia de la desigualdad en la distribución del calor. Las dos tendencia, prevaleciendo por turnos en las diversas regiones de nuestro planeta, van produciendo ahora la calma, ahora el viento, ahora la tormenta. Sin pretender encontrar alguna analogía sustancial entre este ejemplo y los fenómenos sociales, sólo citándose como fácil parangón formal, observamos que, en la sociedad humana, prevalece ahora la tendencia que produce la clausura, la inmovilidad, la cristalización, por así decirlo, de la clase política, aquéllo que tiene por consecuencia su más o menos rápida renovación.

Las sociedades del Oriente, que nosotros consideramos estacionarias, en realidad no lo han siempre estado, porque de otra forma, como ya lo hemos señalado, no habrían podido hacer los progresos de los cuales nos han dejado irrefutables testimonios. Es mucha más exacto decir que llegamos a conocerlos cuando estaban en un periodo de cristalización de sus fuerzas y clases políticas. Lo mismo ocurre en aquella sociedad que comunmente llamamos decrepita, en la cual las creencias religiosas, la cultura científica, los métodos de producción y distribución de la riqueza no han tenido por siglos algún cambio radical, y que no han sido perturbados en su curso cotidiano por infiltraciones materiales e intelectuales de elementos extranjeros. En esta sociedad, las fuerzas políticas son siempre las mismas, la clase que las posee mantiene el poder indisputado, se

perpetúa en ciertas familias y la inclinación a la inmovilidad se generaliza hacia todos sus estratos sociales.

Es así que en la India vemos el régimen de las castas estabilizarse rigurosamente después de que fue sofocado el Budismo. Así vemos que en el antiguo Egipto los griegos encontraron castas hereditarias, pero sabemos que en los periodos de esplendor y renovación de la civilización egipcia la herencia de los oficios y las condiciones sociales no existía. Poseemos un documento egipcio que resume la vida de un alto oficial del ejército que vivió durante el periodo de la expulsión de los Hiksos y que había empezado su carrera como un simple soldado. Otros documentos muestran casos en los cuales el mismo individuo servía sucesivamente en el ejército, en la administración civil y en el sacerdocio.¹⁰

Pero el ejemplo más conocido y quizá más importante de una sociedad que tiende a cristalizarse, la tenemos en el periodo de la historia romana que por costumbre es llamado el Bajo Imperio y en el cual, después de algunos siglos de inmovilidad social casi completa, observamos la más neta separación entre dos clases: una de grandes propietarios e importantes funcionarios, la otra de siervos, colonos, plebeyos; y lo que es más notable, la estabilidad fluía más de la costumbre que de la ley y la herencia de los oficios y de las condiciones sociales fue en aquella época rápidamente generalizada.¹¹

10 Lenormant, Maspero, Brugsh.

11 Mommsen e Marquardt, *Manuel des antiquités romaines*; Fustel de Coulanges, *Nouvelles Recherches Sur Quelques Problemes D'Histoire*.

Más puede suceder al contrario, y sucede algunas veces en la historia de las naciones, que el comercio con pueblos extranjeros, la necesidad de emigrar, los descubrimientos, las guerras, crean nueva pobreza y riqueza nueva, difundiendo conocimientos ya antes conocidos, produciendo infiltraciones de nuevas corrientes morales, intelectuales y religiosas. Puede acontecer que, por lenta elaboración interna o por efecto de esta infiltración o por ambas causas, surja una ciencia nueva o retorne en uso los resultados de la antigua que había estado olvidada, o que las nuevas ideas o las nuevas creencias alteren las costumbres sobre las cuales se fundaba la obediencia de la masa. La clase política puede también ser aniquilada y destruída en todo o en parte por invasiones extranjeras o, cuando se producen las circunstancias antes mencionadas, pueden entonces ser desalojadas por el impacto de nuevos estratos sociales fortalecidos por nuevas fuerzas políticas. Es natural entonces que advenga un periodo de renovación o, si se prefiere definirlo así, de revolución, durante el cual las energías individuales tienen un juego libre y algunos individuos más apasionados, más activos, más intrépidos y astutos, pueden desde la base de la escala social abrirse la vía hacia los grados más elevados.

Este movimiento, una vez iniciado, no se puede todo y de momento refrenar; el ejemplo de los individuos que, partiendo de nada han alcanzado posiciones prominentes, estimulan nuevas ambiciones, nuevas avaricias, nuevas energías, y el renovamiento molecular de la clase política se mantiene activo hasta que un largo periodo de estabilidad social vuelve a apaciguarlo. Casi no necesitamos citar ejemplos con tales periodos de renovación, porque en nuestra época sería superfluo.

Recordaremos, por tanto, que en los países de reciente colonización el fenómeno de la rápida renovación de las clases políticas es muy frecuente y muy impresionante. Cuando la vida social comienza en tales países no hay una clase dirigente y, durante el periodo en el cual se constituye, es natural que el ingreso a la misma resulta más fácil. El monopolio de la tierra y de otros medios de producción viene a ser, si no del todo imposibles, en cierto modo difícil. Tal es el por qué, cuando menos durante cierta época, los griegos ofrecían un amplio escape para todas las energías y empresas de la Hélade; tal es el por qué en los Estados Unidos de América, donde la colonización de las nuevas tierras ha durado por todo el siglo diecinueve y las nuevas industrias estuvieron continuamente surgiendo, los *self-made-men* eran entonces muy frecuentes, se ha contribuído a mantener la ilusión de que la democracia es una realidad.

Ahora, suponiendo que del estado febril una sociedad va pasando al de la calma, puesto que las tendencias psicológicas del hombre son siempre las mismas, aquellos que son parte de la clase política van adquiriendo un espíritu de cuerpo y, por tanto, el arte de monopolizar en su ventaja las cualidades y aptitudes necesarias para acceder al poder y para mantenerlo; al final, con el tiempo, se forma la fuerza conservadora por excelencia, la fuerza de la costumbre, por la cual los muchos se resignan a estar en la base y los miembros de cierta familia o clase privilegiada adquieren la convicción que para ellos es casi un derecho absoluto el estar en lo alto y en el mando.

Un filántropo estaría seguramente tentado a indagar si la humanidad es más feliz o menos infeliz, cuando se encuentra en un periodo de calma y cristalización social, en el que todo

mundo debe casi fatalmente permanecer en el grado de la jerarquía social, en el cual nació, o cuando atraviesa el periodo perfectamente opuesto de renovación y revolución que permite a todos aspirar a los grados más excelsos y a algunos, incluso, ocuparlos. Una simple indagación sería difícil, y debiéramos tener con ella respuestas de muchas condiciones y excepciones y, necesariamente, éstas serían siempre influenciadas por el gusto individual del observador. Por ello nosotros nos guardamos bien de darla; mucho más, aunque pudiéramos obtener un resultado indiscutible y seguro. Aquello que los filósofos y los teólogos llaman libre albedrío, o sea la opción espontánea de los individuos, ha tenido hasta ahora, y tal vez para siempre, poco o casi nula influencia en apresurar el fin o el principio de uno de los periodos históricos mencionados.

curiosos detalles técnicos que entorpecen su funcionamiento” Los argumentos prácticos y las disertaciones legales en América —añáde— se parecen a los de ejecutores testamentarios que hacen ejecutar un testamento mal redactado; el sentido de sus discursos es razonable, pero no pueden hacerlo comprender completamente sin defenderlo con sencillez, porque está enredado en los viejos términos de un testamento viejo. “Pero la consecuencia más importante es que hemos recurrido, sin darnos cuenta de la significación política de nuestros actos, a medios extraconstitucionales para modificar el sistema federal en las partes en que el equilibrio de los poderes era demasiado delicado para servir a usos prácticos en que ese sistema no convenía al principio esencial de su creación, es decir, al gobierno por el pueblo por medio de sus representantes en el Congreso”.

EL PODER EJECUTIVO EN EL GOBIERNO CONGRESIONAL*

Woodrow Wilson

Es a la vez curioso e instructivo ver cómo nos hemos visto obligados a enmendar nuestra Constitución en la práctica sin enmendarla constitucionalmente. La manera legal de cambiar la Constitución es tan lenta y tan penosa, que nos vemos forzados a adoptar una serie de fricciones cómodas que nos permiten conservar las formas sin obedecer laboriosamente al espíritu de la Constitución, que se ensanchará a medida que la nación se agrande. Parece que ningún otro motivo que la salvación del país, que ninguna fuerza menos poderosa que una revolución, pueden hoy poner en movimiento el mecanismo complicado del artículo 5o, que atañe a la revisión formal de la Constitución.

Sería necesario un extraordinario movimiento de opinión para arrastrar a los dos tercios de cada una de las Cámaras del Congreso y al pueblo de las tres cuartas partes de los estados. El señor Bagehot ha demostrado que una consecuencia de ese mecanismo casi imposible de poner en movimiento, "es que no se pueden remediar rápidamente los más evidentes males", y que, por tanto, "la política de un pueblo práctico se halla embarazada por curiosos detalles técnicos que entorpecen su

funcionamiento. Los argumentos prácticos y las disertaciones legales en América —añade— se parecen a los de ejecutores testamentarios que hacen ejecutar un testamento mal redactado; el sentido de sus discursos es razonable, pero no pueden hacerlo comprender completamente sin defenderlo con sencillez, porque está enredado en los viejos términos de un testamento viejo." Pero la consecuencia más importante es que hemos recurrido, sin darnos cuenta de la significación política de nuestros actos, a medios extraconstitucionales para modificar el sistema federal en las partes en que el equilibrio de los poderes era demasiado delicado para servir a usos prácticos en que ese sistema no convenía al principio esencial de su creación, es decir, al gobierno por el pueblo por medio de sus representantes en el Congreso.

La elección presidencial

Nuestra manera de elegir los presidentes es un sorprendente ejemplo de esas observaciones. La diferencia entre el modo actual y el modo constitucional, es la que existe entre una elección ideal sin espíritu de partido y una elección hecha bajo la influencia de los partidos; es la

* Reproducimos en éste número el capítulo V de la obra de Woodrow Wilson, *Congressional government*, publicado originalmente en 1885, versión que sirvió de base a la presente.

diferencia entre una elección hecha por electores independientes, libres de toda promesa, obrando separadamente en los Estados, y una elección hecha por una convención nacional de partido. Nuestro ejecutivo, como los poderes ejecutivos de Francia y de Inglaterra, es elegido por una Asamblea representativa y deliberante; pero en Inglaterra y en Francia la elección está intervenida por una Cámara legislativa permanente, mientras que aquí lo está por una Asamblea elegida con tal objeto y que desaparece una vez alcanzado éste. En Inglaterra el gabinete entero es prácticamente electivo. Las Cámaras francesas eligen, siguiendo ciertas formas, al presidente, jefe titular del gobierno, y el presidente toma en consideración la voluntad de la Cámara cuando nombra al primer Ministro, que es el jefe activo del gobierno y que, a su vez, se rodea de colegas que tienen la confianza de la legislatura. Los franceses no han hecho más que copia de la Constitución Inglesa, que hace del ministerio ejecutivo el representante del partido que tiene mayoría en la Cámara de los Comunes. Entre nosotros, por el contrario, el presidente es elegido por una Asamblea representativa que no tiene nada que hacer con él después de su elección, y el gobierno es aprobado por otra Cámara representativa que no tiene ya ninguna relación directa con él, después de su nombramiento.

Naturalmente, no quiero decir que la reunión de una convención nacional constituya exactamente una elección. La convención no designa nada más que un candidato. Pero este candidato es el único hombre por quien pueden votar los electores de su partido; y así la preferencia que expresa la convención del partido dominante es prácticamente equivalente a una elección y podría asimismo ser

llamada una elección por una persona que expone los hechos importantes y no hace distinciones sutiles. En Inglaterra el soberano escoge al hombre que debe ser su primer ministro, pero se ve obligado a escoger al que es indicado por la Cámara de los Comunes; así es más sencillo y perfectamente cierto decir que la Cámara de los Comunes elige al primer ministro. Mi agente no escoge el caballo determinado que yo le ordeno comprar. En realidad, los electores son los agentes de las convenciones nacionales, y este hecho constituye más que una enmienda al sistema primitivo que quería que todos los electores fuesen lo que fueron los primeros electores, hombres dignos de confianza que tenían carta blanca para votar por quien querían, depositando sus papeletas en trece capitales de Estado, con la esperanza de que la mayoría llegaría a entenderse.

Bueno es también hacer notar otra particularidad de este sistema de elección. Hay en las Asambleas una minoría audaz que hace nuestras elecciones. Del otro lado del Océano, un primer ministro liberal no es elegido más que por los representantes de los liberales que reciben en circunscripciones liberales; los que habitan en otra parte en minoría, en un distrito conservador, no tienen voto evidentemente en esa elección. De igual modo, un primer ministro conservador no debe nada a los conservadores, que no han podido enviar un miembro al Parlamento. Para él son liberales, puesto que su representante en la Cámara de los Comunes es liberal. Los Parlamentos que eligen a nuestro presidente son todos, por el contrario, del mismo partido. Ningún distrito de estado puede tener bastantes pocos republicanos para que no tenga derecho a un representante en la Convención Nacional republicana, y ese representante será igual al del

distrito más completamente republicano del país; y un estado republicano está también representado en la Convención democrática como los estados más democratas.

Hemos atravesado varias fases de desarrollo antes de llegar al sistema de elección por las Convenciones. Para las dos primeras elecciones presidenciales, los electores fueron libres de votar, según su conciencia y los deseos de la Constitución; porque la Constitución los invitaba a votar por el que juzgasen que era el mejor, y no se necesitaba mucha sabiduría para votar por el General Washington. Pero cuando el General Washington no fue ya candidato y nuevos partidos disputaron el campo a los federalistas, los jefes de partido se vieron obligados a preocuparse por los votos de los electores, y algunos de los que fueron nombrados para escoger al segundo presidente se comprometieron de antemano a votar por tal o cual candidato. Después de la tercera elección presidencial, el Congreso se ocupó de la cuestión. De 1800 a 1821 hubo una serie no interrumpida de caucus de los miembros republicanos del Congreso para dirigir a los electores de su partido; y la presentación de un candidato por el caucus, no desapareció sino cuando el partido republicano hubo llegado a ser virtualmente el único partido importante —el único partido en cuyo nombre podía presentarse un candidato con alguna esperanza de éxito, —y entonces la opinión pública clamó contra las instrucciones secretas de ese monopolio. En 1796, los federalistas del Congreso habían tenido un caucus poco importante para entenderse de la elección próxima; pero en lo sucesivo se abstuvieron de ese género de reuniones y se contentaron de tiempo en tiempo con una especie de convención hasta que no tuvieron ya partidarios que

convocar. En 1828, las legislaturas de los estados presentaron una multitud de candidatos y en 1832 se reunieron las primeras convenciones nacionales para presentar un candidato.

Había, pues, una forma de gobierno congressional que había fracasado. Era muy lógico que un Gobierno dirigido por los partidos, presentara a los electores por un caucus del Congreso, el candidato a la primera magistratura del país; pero esta manera de obrar no era bastante franca. La Cámara francesa no escoge los primeros ministros en un caucus secreto de los miembros de la mayoría. La Cámara de los Comunes tampoco. Ellas escogen, después de una larga prueba pública en los debates y en la dirección de los asuntos a los hombres en quienes han descubierto más tacto para dirigir, más habilidad para preparar proyectos de reformas, más autoridad para gobernar. No dicen por medio de una votación; dadnos al Sr. Ferry o dadnos al Sr. Gladstone; pero Su Majestad sabe tanto como sus súbditos que el Sr. Gladstone es el único hombre a quien obedecerá la mayoría liberal; y el presidente Grevy, ve que el Sr. Ferry es el único hombre al que seguirán las Cámaras. Cada uno de estos hombres se ha elegido él mismo, subiendo al primer puesto en su partido. La elección se ha hecho públicamente poco a poco, durante años, y es muy diferente de la votación secreta de un caucus sobre un extraño que va a sentarse, no en el Congreso, sino en el palacio del ejecutivo; que no es su hombre sino el del pueblo.

La presentación de un candidato por las legislaturas de los estados, no respondería tampoco al objeto. Naturalmente, cada Estado tendría o creería tener —lo que viene a ser lo

mismo— un ciudadano digno de ser presidente, y sería el colmo de la confusión tener tantos candidatos como estados. Una lucha tan general entre *hijos bien amados*, habría llevado con tanta frecuencia la elección a la Cámara de Representantes, que el caucus de presentación habría sido reemplazado por un caucus encargado de la elección.

La elección virtual del gabinete, que es el verdadero ejecutivo, o al menos del primer ministro, jefe del ejecutivo, por la Cámara de los Comunes en Inglaterra, nos suministra más bien un contraste que un paralelo con la elección de nuestro primer magistrado, jefe del ejecutivo, por una Asamblea deliberante representativa, a causa de la diferencia de funciones y del derecho de permanecer en ellas entre nuestros presidentes y los primeros ministros ingleses. William Pitt fue elegido para dirigir a la Cámara de los Comunes; John Adams, para defender la Constitución contra las Cámaras del Congreso y mantener el equilibrio. Uno era el jefe de la legislatura; otro, el colega, por decirlo así, de la misma. Aparte de esto, la Cámara de los Comunes no sólo hace ministerios, también los derriba; por el contrario, las Convenciones sólo pueden ligar a su partido con la presentación de un candidato, y se necesita para derribar a un presidente una acusación, lo que es casi imposible, o un periodo de cuatro años. Como ha dicho sutilmente un crítico, nuestro sistema es esencialmente astronómico. La utilidad de un presidente se mide, no con arreglo a sus servicios, sino conforme a los meses del calendario. Se cuenta con que si es bueno, lo será durante cuatro años. Un primer ministro necesita conservar el favor de la mayoría; un presidente, no tiene más que continuar viviendo.

En otro tiempo, las funciones del elector presidencial eran muy augustas. El elector

hablaba en nombre del pueblo; el pueblo debía aceptar su decisión. Preciso era que fuese además por las cualidades que atraen la confianza, lo que era el más grande de los Electores del Imperio, por el poder que inspira el terror. Hoy no es ya más que una máquina de registrar, más que una especie de polichinela de música en manos de la convención de su partido. Ella la aprieta y él suena. Es, pues, evidente que la parte de la Constitución que fija sus funciones es letra muerta. Un progreso muy sencillo y muy natural en la organización de los partidos, que ha tomado forma primero en los caucus del Congreso y ha venido a parar después en las convenciones que escogen el candidato, ha cambiado radicalmente una Constitución que declara que no puede ser enmendada más que por la voluntad de dos tercios del Congreso y de las tres cuartas partes de los estados. Los sagaces autores del Pacto Constitucional de 1787 esperaban, ciertamente, que su obra fuese cambiada, pero no podían esperar que lo fuera de una manera tan irregular.

Las condiciones que determinan la elección de una Convención encargada de nombrar un presidente, son diversas por completo de las condiciones que facilitan la elección de una Cámara representativa que se escoge un primer ministro. “Entre las grandes ventajas de un Parlamento nacional —dice el señor Parton— hay las dos siguientes: primero, se forman en él, por la práctica, hombres de estado; y en segundo lugar, se muestra a esos hombres al país, de suerte que cuando se necesitan hombres capaces, se puede hallarlos, sin entregarse a penosas investigaciones o a ensayos peligrosos”. En los gobiernos que son administrados por un comité ejecutivo de la Asamblea legislativa, se forma y se hace conocer constante y completamente a los hombres de estado. La

carrera que lleva a las funciones de ministro, es una carrera en que uno mismo se expone. Un hombre se revela a sí mismo en los debates y se revela al mismo tiempo a la nación y al ministerio del día, que busca reclutar capaces, y a la Cámara de los Comunes, que distingue pronto la voz que consentirá en escuchar los conocimientos que podrán interesarla. Pero en los Gobiernos como el nuestro, en que las funciones ejecutivas y las legislativas están completamente separadas, esa educación es incompleta y esa exposición falta casi por entero. Una convención que escoge un candidato no va a examinar las listas de los archivos del Congreso para elegir a un hombre que la convenga; y si lo hiciese, no lo encontraría, porque el Congreso no es una escuela en que se preparen administradores, y lo de creer que la convención no busca un miembro de comité experimentado, sino un probado hombre de estado. La prueba que le hace falta no que se aplica a los miembros del Congreso. Ellos hacen las leyes, pero no tienen que hacerlas ejecutar. Tienen mucha experiencia para dirigir, pero ninguna absolutamente para ser dirigidos. Su cuidado es votar proyectos de ley, pero no hacerlos funcionar constantemente una vez que se han convertido en leyes. Pasan su vida sin ocuparse directamente en la administración, aunque la administración dependa de las medidas que adopten.

Si una convención presidencial escoge a un hombre que es o ha sido miembro del Congreso, no lo escoge a causa de su experiencia en el Congreso, sino porque le supone talentos que no ha tendido que desplegar allí. Andrew Jackson había sido miembro del Congreso, pero fue elegido presidente porque había ganado la batalla de Nueva Orleans y arrojado a los indios de la Florida. Se pensó que su genio

militar hacía esperar el genio administrativo. Los hombres cuya fama no es debida más que a laureles ganados en el Congreso, han tenido rara vez más suerte que Webster y Clay en su candidatura a la Presidencia. Washington era un soldado; Jefferson no desempeñó más que un papel muy oscuro en los debates; Monroe era diplomático; se han necesitado largas investigaciones para saber lo que habían sido varios de nuestros presidentes antes de ser candidatos a la Presidencia; y la distinción en las funciones legislativas siempre ha sido un medio muy inseguro de adelanto.

El papel del presidente

Durante estos últimos años, se ha podido observar una tendencia a hacer del puesto de gobernador de los principales estados, el cargo más cercano a la Presidencia; hay que confesar que existe mucha razón en esta tendencia. El gobierno de un estado se parece mucho a una pequeña Presidencia o mejor, la presidencia se parece mucho al gobierno de un estado muy grande. El hábito de las funciones del uno prepara para las funciones de la otra. Es la única posición inferior que lleva a la posición más elevada. En los gobiernos de gabinete, las promociones se hacen todavía de un modo más natural. El ministerio es un ministerio legislativo, sale de la legislatura, desde donde los hombres de más talento llegan siempre a entrar en el ejecutivo. Una larga carrera en el Parlamento asegura al menos un largo contacto con la práctica del gobierno, y en las condiciones más favorables, un largo aprendizaje de las funciones y de los deberes ordinarios del hombre de estado.

Pero, entre nosotros, no hay relaciones tan íntimas entre las funciones del poder legislativo

y las del ejecutivo. El solo ascenso natural es el paso de la administración de un estado a la esfera mucho más vasta de la administración federal. Preciso es reconocer que este hecho está en armonía con el plan general de la Constitución. Las ocupaciones del presidente, muy importantes alguna vez, no se elevan; las más de las veces por encima de la rutina. Por regla general, no son más que la administración, la obediencia pura y simple a las indicaciones de los dueños de la política, es decir, de los comités permanentes. Si el derecho de oponer su voto no hiciera de él una parte de la legislación, el presidente podría, con facilidad, ser un funcionario permanente; sería el primer empleado de un sistema de funciones civiles dispuestas jerárquicamente con cuidado y reguladas de un modo imparcial, y el más joven empleado, pasando por elección por toda la serie de promociones, podría elevarse hasta la primera magistratura. Es más bien una parte del mecanismo administrativo que del mecanismo político del gobierno, y sus deberes piden más bien aprendizaje que genio. Si se puede encontrar, en las funciones civiles de los estados, una posición inferior en que se formen hombres ventajosamente para las funciones presidenciales, tanto mejor. Los estados tendrán mejores gobernadores, la Unión mejores presidentes, y se habrá suplido a una de las necesidades más importantes que la Constitución había olvidado: la necesidad de una escuela especial para formar administradores federales.

La administración es una cosa que los hombres se ven obligados a aprender; no brilla en esas funciones de nacimiento. Los americanos se lanzan a todos los negocios más naturalmente que cualquier otra nación y las funciones ejecutivas del Gobierno constituyen

un género superior de negocios; pero los americanos mismos no son presidentes desde la cuna. No cabe tener demasiada instrucción preparatoria y experiencia para ocupar tan elevada legislatura. Es, pues, difícil ver qué razones serias pueden hacer valer los que sostienen que las funciones de presidente deben ser de corta duración para que sean esencial y completamente republicanas. Si el republicanismo está fundado sobre el sentido común, una cosa tan alejada del sentido común, no puede formar parte de él. En una República, tanto como en una Monarquía, no puede concederse la confianza a un funcionario público, sino en cuanto es capaz de desempeñar como conviene a los deberes de su cargo; ahora, un sistema que arroja de su puesto, después de un corto periodo, a los hombres capaces tan inexorable y tan seguramente como a los incapaces, no es menos contrario a la sabiduría republicana que a la sabiduría monárquica. Por desgracia, los Estados Unidos no aceptan este principio. El presidente es relevado casi tan pronto como ha aprendido a conocer los deberes de su cargo, y un hombre que ha pasado seis años en el Congreso es una curiosidad. Estamos excesivamente inclinados a creer que todo hombre razonable y enérgico puede hacer en seguida, sin preparación, el trabajo de legislador o de administrador. Nadie imagina que el comercio de tejidos o de quincalla, ni siquiera el oficio de zapatero, pueda llevarse con buen éxito por otros que han hecho, penosamente y sin ganar nada, su aprendizaje, y que han consagrado su vida a perfeccionarse como comerciantes o como zapateros. Pero se cree que la legislación está al alcance de todos los hombres llegados a la edad madura y dotados de un poco de sutileza; que un abogado puede, de tiempo en tiempo, encontrar ventaja con ocuparse en la legislación

sin abandonar su clientela; que todo joven inteligente puede adquirir con facilidad el arte de hacer las leyes. La administración es igualmente una cosa que se puede confiar a un antiguo soldado, a un antiguo diplomático o a un político popular; se cree que esos hombres nacen administradores. Todos los que tienen talento, pueden lisonjearse con la esperanza de que han nacido para ser candidatos a la presidencia.

Son verdaderamente extraordinarias esas conclusiones que un pueblo eminentemente práctico ha aceptado; y puede considerarse como un despertar del sentido común, el deseo real que hoy muestra la nación de formar y preparar los presidentes en puestos inferiores, pero parecidos, tales como el gobierno de los grandes estados. Para tener los presidentes que necesita el gobierno federal, tal como está organizado, lo mejor es escogerlos entre los gobernadores de estados, más capaces y más experimentados.

El presidente y los secretarios de estado

He ahí en cuanto a la presentación y la elección; pero después de la elección, ¿qué pasa? El presidente no es todo el Ejecutivo. No puede gobernar sin los hombres que nombra con el consentimiento y según la opinión del Senado, y que son realmente partes integrantes de esa rama del gobierno que representa por sí él solo. El carácter y la experiencia de los secretarios son casi tan importantes como su talento y sus antecedentes; de suerte que el nombramiento que hace, confirmado por el Senado, debe añadirse al mecanismo de la presentación por las convenciones y de la elección por electores automáticos, para completar la

enumeración de los diversos acontecimientos que se suceden en la formación del poder ejecutivo.

Los primeros Congresos parecen haber considerado al Attorney General y a los cuatro secretarios que constituían los primeros gabinetes, como algo más que los lugartenientes del presidente. Antes de la reacción republicana que siguió a la supremacía de los federalistas, los jefes de los departamentos se presentaban en persona ante la Cámara para dar los informes pedidos y para hacer las proposiciones que juzgaban necesarias, de igual modo que el presidente iba a leer él mismo su "Mensaje". Eran unidades reconocidas en el sistema gubernamental, y no simples ceros colocados tras la cifra presidencial. La voluntad de cada uno de ellos, se contaba como una voluntad independiente.

Parece, sin embargo, que los límites de esta independencia no estuvieron nunca claramente definidos. Era el presidente el que, según su carácter, decidía o no tomar el parecer de los colegas que él mismo había nombrado. He aquí, por ejemplo, un rumor que corrió en 1862: "No pretendemos conocer los secretos de Estado, decía el Evening-News de Nueva York, pero sabemos de buen origen que no hay ni inteligencia, ni unidad, ni deliberación, en nuestra administración; que la voluntad bien marcada del presidente de asumir toda la responsabilidad, ha neutralizado completamente la idea de una responsabilidad común; y que se dan órdenes y se ordenan movimientos de que los secretarios llegan a saber la existencia como todo el mundo, o que desaprueban y hasta censuran, lo que es peor. Luego cada secretario dirige su propio departamento poco más o menos como le place, sin

consultar, ya al presidente, ya a sus coadjutores, y con frecuencia contra las determinaciones tomadas por los demás". He ahí un cuadro que nos recuerda a cierto primer ministro muy imperioso, quien fuera nombrado en su vejez conde de Chatham. Aquellos ruidos acaso eran verdaderos o bien no eran más que un simple rumor; pero muestran un estado de cosas perfectamente posibles. No hay otra influencia que el ascendiente o el tacto del presidente que pueda mantener la armonía en el Gabinete y obtener que los ministros obren de común acuerdo. Sería, pues, muy difícil decir de una manera precisa cuáles son los elementos que constituyen el ejecutivo. No se pueden determinar esos elementos más que para una administración a la vez y sólo cuando ha tenido fin; y es un hombre que conoce sus secretos el que ha tenido a bien comunicarlos.

Pensamos en el Señor Lincoln más que en sus secretarios, cuando nos trasladamos al periodo de la guerra; pero pensamos en el Señor Hamilton más que en el presidente Washington, cuando examinamos la política de la primera administración. Daniel Webster era más poderoso que el presidente Fillmore, y el presidente Jackson más poderoso que el secretario Van Duren. Es el carácter, la experiencia, la situación anterior de los miembros del gabinete, los que hacen que éstos manden o no en la administración; de igual modo, los talentos y la preparación anterior del presidente hacen que sea o no sea una simple figura de abogado. Un presidente débil puede mostrarse más sabio que la convención que lo ha elegido, rodeándose de un gabinete de hombres de valer.

Por la fuerza misma de las cosas, el presidente no puede ser omnipotente en materia

de administración; lo es sólo como el presidente de la Cámara de Representantes, es omnipotente en materia de legislación, porque nombra a los que son omnipotentes en los diversos ministerios. El presidente debe, sobre todo, su poder a su derecho de veto; es poderoso, en otros términos, como rama de la legislatura más que como jefe titular del Ejecutivo. Casi todas las funciones realmente ejecutivas están confiadas a los secretarios de los departamentos. Por más que un presidente sea laborioso y deseoso de bien obrar, no podrá mantener a la marina en buen estado si tiene un secretario corrompido e incapaz en el departamento de Marina; no podrá impedir al ejército caer en la desmoralización si el secretario de Guerra carece de inteligencia, de experiencia o de conciencia; habrá prácticas corrompidas en el departamento de Justicia, aunque haya lo que quiera para cambiar los métodos de un Attorney General que engañe o sea engañado; no podrá obtener la equidad y la imparcialidad respecto de las tribus indias si el secretario del Interior quiere burlar sus planes, y el secretario de estado puede hacer a su espalda tanto mal como el secretario del Tesoro. Puede estudiar detalladamente y fiscalizar la administración de su departamento, pero le es imposible vigilarlos todos con cuidado. Todo lo que sabe de los actos pasados o presentes de los secretarios, le viene de los secretarios mismos, naturalmente, y sus Mensajes anuales al Congreso no son, en gran parte, más que la recapitulación de las principales cosas contenidas en las Memorias detalladas que los jefes de los departamentos someten el mismo tiempo a las Cámaras.

El congreso y los secretarios de estado

Es, sin embargo, fácil exagerar el poder del gabinete. Después de lo que hemos dicho, es

evidente que los secretarios difieren de los funcionarios permanentes en que no son permanentes. Se hace depender la duración de sus funciones de la suposición de que esas funciones son más bien independientes que subordinadas. Se hace de ellos los representantes de un partido, porque se refuta que dirigen la política. En realidad, el primer interventor del Tesoro tiene tanto poder en la dirección de los asuntos de su departamento como el secretario mismo; y en la práctica sería tan útil cambiar ese funcionario, que teóricamente es permanente, a cada cambio de administración, como no aplicar esa regla más que a su jefe oficial. Las oficinas permanentes, los empleados de los departamentos, consideran a los secretarios como "coronamientos móviles"; pero probablemente sería tan cómodo en la práctica tener una tapadera estable como una tapadera móvil. He mostrado bastante que los secretarios no son realmente los directores de la política ejecutiva del gobierno, cuando he hecho ver que los comités permanentes del Congreso quieren vigilar de una manera completa la administración hasta en sus menores detalles.

Con la intervención actual de los asuntos nadie puede hacer nada, si no está autorizado a ello por los Comités. Los secretarios de los departamentos podrían, ciertamente, en muchos casos, obrar con más sabiduría que los comités, porque conocen más íntimamente que ningún comité el funcionamiento y las necesidades de esos departamentos. Pero los comités quieren gobernar como ciegos mejor que no gobernar de modo alguno, y los secretarios se encuentran de hecho ligados, en todo lo que no es la rutina, por leyes que se han hecho para ellos y que no tienen ningún medio legal de modificar. Naturalmente, los secretarios están sometidos a los *statutes*, y

todos sus deberes consisten en obedecer estrictamente al Congreso. El Congreso los ha hecho y puede deshacerlos. Al Congreso deben dar cuenta de la marcha de la administración. El jefe de cada departamento está obligado a hacer todos los años una relación detallada de los gastos de su departamento, a dar cuenta minuciosa del trabajo y de la división de funciones en ese departamento, dando el nombre de cada uno de sus empleados. Los principales deberes de un miembro del gabinete nos harán comprender los deberes de sus colegas. Incumbe al secretario del Tesoro "preparar proyectos para introducir mejoras en la percepción y el empleo de las rentas, y para favorecer el crédito público, hacer reglamentos para la teneduría y rendición de las cuentas públicas; conceder las autorizaciones necesarias para sacar del Tesoro las sumas abonadas por el Congreso; comunicar al Congreso o a la Cámara, en persona o por escrito, las noticias que se refieren a sus funciones; hacer todos los trabajos que se le pidan sobre las cuestiones de Hacienda. Está obligado a enviar todos los años al Congreso, el primer lunes de Junio, una Memoria sobre los resultados de los trabajos realizados y de los datos reunidos por la Oficina de estadística sobre el estado de las industrias, del comercio interior, de los valores, de los Bancos, de los estados y de los territorios". "Hace un reglamento para el territorio de Alaska y para los ríos vecinos, sobre la caza de las nutrias, de las martas, de las cibelinas y de los demás animales de pieles". Debe también presentar al Congreso, en cada legislatura, los informes de las comprobaciones en que se muestra cómo se han ganado los créditos concedidos a los departamentos de Guerra y de Marina, y también resúmenes y cuadros que muestran separadamente las sumas producidas por los ingresos interiores.

Es naturalmente, de la más alta importancia que un secretario que tiene el derecho de presentar proyectos de segundo orden para la administración de los ingresos del estado y para el mantenimiento del crédito público, sea escogido entre los hombres más hábiles en la administración de Hacienda y más experimentados en los negocios. Pero no es más necesario que el hombre a quien se confían esas funciones difíciles sea un político activo, encargado de dirigir su departamento, mientras el presidente que lo ha nombrado continúe en funciones y le atestigüe su confianza, de lo que es tener a un hombre esencialmente político para hacer leyes sobre la caza en Alaska y en los ríos de Alaska. Los animales de pieles no tienen ninguna relación con los partidos políticos, a menos que sea como "despojos". Hasta es una real desventaja tener un secretario que ha sido elegido conforme a tal principio. No puede tener los conocimientos ni, por consiguiente, ofrecer las ventajas de un funcionario permanente que está fuera de las luchas de partido, y que se ha elevado a las más altas funciones de su departamento por una serie de promociones ganadas después de largos servicios. La política general del gobierno en materia de Hacienda, todo lo que se refiere a las grandes operaciones del Tesoro, depende de la legislación y está completamente en manos de los comités de Vías y Medios y de Hacienda; de suerte que es contrario a el sentido común hacer un cargo esencialmente político del puesto del funcionario que vigila tan sólo detalles administrativos.

Y esta observación parece aplicarse con más fuerza aún a los demás secretarios. Ellos tienen para ejercitar su energía un campo menos vasto que el del secretario del Tesoro. Debe hacer en cualquier sistema un poder considerable en

manos del funcionario que recibe y distribuye sumas inmensas, aún cuando las reciba y distribuya según las órdenes de sus superiores. El dinero, en sus idas y venidas, pone en movimiento a mucha gente. No puede cambiar de lugar en gran cantidad sin mover a una gran parte del mundo comercial. La dirección de los detalles de la Hacienda basta para trastornar los mercados del dinero. El secretario del Tesoro es, pues, menos que sus colegas, un empleado principal; y si sus funciones no son en realidad políticas, las de ellos tampoco lo son ciertamente.

A propósito de esa particularidad que tienen los secretarios de ser nombrados, teniendo en cuenta sus ideas políticas, y tratados después como funcionarios, es interesante ver lo que representan y a quiénes representan. Se refuta, sin duda alguna, que representan al partido político a que pertenecen; pero ocurre a menudo que les es imposible hacerlo. Algunas veces se ven obligados a obedecer al partido contrario. Tenemos la costumbre de hablar del partido a que se ha adherido públicamente el presidente, y que tiene la intervención de los nombramientos para los cargos civiles, como del *partido en el poder*; pero es evidente que la intervención del mecanismo ejecutivo no es todo el poder, que no es siquiera más que una pequeña parte del poder en un país gobernado como el nuestro. En calidad de funcionario del Ejecutivo, el presidente es el servidor del Congreso; y los miembros del gabinete que no tienen más que funciones ejecutivas, son completamente los servidores del Congreso. Sin embargo, aparte de sus funciones de jefe titular del Ejecutivo, el presidente forma, gracias a su derecho de veto, una tercera rama de la legislatura, y el partido que él representa está en el poder, como lo estaría si tuviera de su parte a la mayoría de

los miembros de una de las otras dos ramas del Congreso. Si la Cámara y el Senado son de un partido, y el presidente con sus ministros de otro, apenas puede decirse que su partido esté en el poder, porque no le queda más que el derecho de veto para impedir o retardar ciertas medidas. Los demócratas estaban en el poder durante las sesiones del 25o Congreso, porque tenían la mayoría en el Senado y a Andrew Jackson en la Casa Blanca; pero los presidentes que han venido después que él, han tenido contra ellos a la Cámara y al Senado.

Esta posibilidad constante de la diferencia de partido entre el presidente y el Congreso, es la que complica mucho nuestro sistema de gobierno por los partidos. La historia de las administraciones no es necesariamente la historia de los partidos. Las elecciones presidenciales pueden hacer inclinar a un lado la balanza del poder para un partido, y las elecciones del Senado en segundo grado pueden hacerla inclinar al otro. Es rara vez posible tener una administración fuerte, concentrada en manos de un partido que tenga una organización política, única y reconocida, que retenga todas las energías del estado y tenga, gracias a ese poder, toda la responsabilidad. Estamos así privados del verdadero gobierno de partido, tal como lo deseamos y tal como debe ciertamente desearse en un gobierno como el nuestro. El gobierno de partido no puede existir más que si la intervención absoluta de la administración, el nombramiento de los funcionarios y la dirección de sus recursos y de su política, se confían directamente a esa rama del gobierno que posee el poder supremo, es decir, al Cuerpo representativo.

Roger Sherman, uno de los hombres más perspicaces y más sabios de la gran Convención

de 1787, expuso y demostró audazmente este hecho, y propuso se aceptara francamente. Comprendía que era forzosamente necesario hacer omnipotente al Congreso nacional que la Convención iba a crear; afirmó, además que "consideraba a la magistratura ejecutiva únicamente como una institución destinada a hacer ejecutar la voluntad de la legislatura; que la persona y las personas que constituyeran el ejecutivo, debían ser nombradas por la legislatura y responsables ante ésta, que es la depositaria de la voluntad suprema de la sociedad". El ejecutivo era tan completamente a sus ojos el servidor de la voluntad legislativa que quería que la legislatura fuese juez del número de personas de que el ejecutivo debía componerse.

Parece que varios otros miembros de la convención eran, poco más o menos, de su parecer sobre estas cuestiones. Lo que impidió a la mayoría aceptar esas miras fue, según parece, el deseo de crear, para la balanza de los poderes, muchos de esos contrapesos que adornan hoy la *teoría literaria* de la Constitución.

La anomalía que ha resultado es, sobre todo, sorprendente en las relaciones de partido que existen entre el presidente y su gabinete. El presidente es un hombre de partido —es elegido por esa razón— y sin embargo, anula con frecuencia las leyes votadas por el partido que representa; puede decirse que, en nuestros días, es raro hallar un gabinete compuesto de hombres que representen realmente a un partido. Son los hombres de su partido a los que el presidente prefiere, pero no son necesariamente o siempre a los que prefiere su partido. La reputación de algunos de los Gabinetes recientes ha caído tan bajo, aún a los ojos de sus amigos políticos, que los críticos

de nuestros principales periódicos no vacilan en expresar abierta y libremente el desprecio que sienten por los miembros de esos gabinetes. "Cuando M. ha sido nombrado secretario —dice mofándose La Nación, de New York— todo el mundo ha estado seguro de que trataría a su ministerio como *despojos*; así nadie ha quedado desencantado. Es uno de esos hombres de estado que no conciben que una rama de la administración pública no tenga *despojos*. El gabinete no tiene ninguna influencia sobre su partido, no tiene tampoco su dirección, que parece, sin embargo, correspondería a su situación oficial"; tales son los resultados de nuestro sistema constitucional, como nos lo muestra el hecho de que el gabinete haya llegado a ser cada vez más insignificante en su partido a medida que ha envejecido el sistema. Las relaciones que existían entre los primeros gabinetes y los primeros Congresos se parecían mucho a las que existen entre los jefes y su partido. Hamilton y Gallatin dirigieron a las Cámaras más que las obedecieron, y durante largo tiempo, las proposiciones de los secretarios de los departamentos recibieron de los comités legislativos una acogida respetuosa y benévola. Pero a medida que los comités adquirieron poder e influencia, la autoridad del gabinete perdió terreno. El Congreso se apoderó del gobierno en cuanto se hubo hecho su propio amo; en nuestros días, un secretario no puede ya ausentarse de sus funciones para ponerse a la cabeza de un partido. El Congreso considera como una verdadera impertinencia todo consejo que no le viene de uno de sus miembros.

Es al mismo tiempo evidente que el Congreso no tiene más que medios muy limitados e insuficientes para intervenir y vigilar minuciosamente los departamentos, como querría

hacerlo. Las relaciones con el presidente se reducen a mensajes ejecutivos, y sus relaciones con los departamentos se reducen a las consultas particulares poco fáciles entre los comités y los funcionarios del ejecutivo, a entrevistas irregulares de los ministros con los miembros del Congreso, o cartas que los secretarios del gabinete envían de tiempo en tiempo a los presidentes de las dos Cámaras en épocas fijas, o a una respuesta cuando se ha decidido formalmente una petición de información. El Congreso está, haga lo que quiera, casi por fuera de los ministerios. De tiempo en tiempo, en esos esfuerzos espasmódicos que hace para disipar o confirmar sospechas de malversación o de corrupción desvergonzada, ordena informaciones especiales, enojosas, desagradables; y esas informaciones mismas no le dan más que una idea muy superficial del interior de una pequeña provincia de la administración federal. Funcionarios hostiles o astutos pueden siempre mantenerlo a distancia por un subterfugio o un disimulo hábil. Puede enturbiar violentamente, pero rara vez puede examinar hasta el fondo las aguas del mar en que nadan y engordan los grandes peces de los servicios civiles. Las redes agitan el fondo sin limpiarlo. A menos que haya al frente de los departamentos hombres capaces y animosos, al corriente de lo que él quiere y enteramente de acuerdo con sus proyectos, puede, cuando más, asustar a esos funcionarios que no tienen otros acusadores que su conciencia.

Es fácil ver cómo pueden los agentes ejecutivos evitar el obedecer las órdenes del Congreso y eludir sus preguntas. Los comités mandan, pero no pueden vigilar la ejecución de sus órdenes. Los secretarios no son bastante libres para tener una política independiente, pero lo son para ser mediocres servidores,

porque el congreso no puede gobernarlos. Una vez instalados, la posesión de sus funciones no depende de la voluntad del congreso. Si agradan al presidente y se entienden con sus colegas, no tienen que preocuparse seriamente del desagrado de las Cámaras, a menos que se expongan locamente por un crimen a ser juzgados por el congreso. Si sus locuras no son demasiado evidentes, demasiado extravagantes, pueden conservar su puesto hasta que la tierra haya hecho cuatro veces su viaje anual alrededor del sol. Pueden cometer todos los días desaciertos en la administración, falta sobre falta en sus asuntos, contrarrestar los designios del congreso por mil pequeños enredos y frotarse las manos de gusto al ver su descontento. Se les ha negado la satisfacción de poseer un poder real, pero tienen el placer de gozar con toda seguridad de una mezquina independencia que los hace astutos o intrigantes. Hay varios modos de obedecer, y si el congreso no está contento, ¿qué les importa? No es el congreso quien les ha dado su puesto, y difícilmente puede quitárselo.

Sin embargo, continúa siendo verdad que todos los asuntos importantes de los departamentos se llevan con arreglo a la dirección de los comités permanentes. El presidente presenta, y con la aprobación legislativa, nombra para las funciones más importantes del gobierno; los miembros del gabinete tienen el privilegio de darle su opinión sobre las cosas para que no pueda tomar una decisión definitiva sin el asentimiento del Senado; pero los principios de la política se dejan todos a la decisión de la legislatura y no a la del ejecutivo. Es una satisfacción bien pequeña para un hombre poseer el privilegio estéril de proponer los mejores medios de despachar los asuntos corrientes de las diversas oficinas,

mientras que los grandes proyectos que ese trabajo cotidiano debe hacer realizar se le dan por otros hombres colocados por encima de él.

Si un hombre ha recibido la orden de ir acá o allá, y está obligado a ir, quiéralo o no, apenas apreciará la libertad que se le deje de ir a pie o a caballo. La sola cuestión importante es saber sí o no, si el congreso puede ejercer una intervención real y eficaz y ofrecer garantías suficientes de responsabilidad a los que representa, y, en fin, si esa disposición puede producir un buen Gobierno.

Nadie controvierte, así lo supongo al menos, el principio de que los representantes del pueblo poseen la autoridad suprema en todas las cuestiones de gobierno, mientras que la administración es simplemente la parte del Gobierno que está confiada a empleados. La legislación es la fuerza creadora; ella fija lo que se hará; y si el presidente no quiere o no puede detener una ley, en virtud de su poder extraordinario, como parte de la legislatura, tiene el deber evidente, cierto, de obedecer al congreso. Y si es deber suyo obedecer, con mayor razón lo es de sus subordinados. El poder de hacer las leyes es natural y esencialmente el de dirigir, y ese poder pertenece al congreso. Este principio no consiente ninguna reserva; está en perfecto acuerdo con todos los usos anglo-sajones; la dificultad, si la hay, reside en la elección de los medios que hay que emplear para dar eficacia a ese principio. El medio natural consiste, al parecer, en dar a la Asamblea representativa el derecho de vigilar constante y seriamente a los servidores ejecutivos de su voluntad, y de hacerlos absolutamente responsables; en otros términos, concedería el privilegio

de relevarlos cuantas veces sus servicios dejan de ser satisfactorios. Ese es el privilegio natural de todos los señores. Si el congreso no lo posee, puede decirse que su autoridad suprema está trabada, pero que la posee, a pesar de todo. Los funcionarios del ejecutivo no dejan de ser sus servidores; la única diferencia está en que, si se muestran negligentes, incapaces o engañadores, el congreso se ve obligado a contentarse con sus servicios tales como son, esperando que el principal administrador, el presidente, tenga a bien nombrar mejores secretarios. No puede hacerlos dóciles, aunque pueda obligarlos a obedecer en todas las cosas importantes. El congreso es el amo cuando se trata de hacer leyes; pero cuando hay que aplicarlas, no es más que magistrado. Manda con una autoridad absoluta; pero no puede castigar a los que desobedecen más que usando un procedimiento judicial, regular y lento.

Maquiavelo declara que, "en interés de la estabilidad del estado, es muy importante que la Constitución otorgue todas las facilidades para acusar a los que se sospecha que han cometido una mala acción". El autor de un artículo de la *Wetsminster Review* hace sobre esta declaración el siguiente juicioso comentario: "las ventajas de esta facilidad son de dos clases: primero, el miedo saludable del día próximo, en que se verán probablemente obligados a dar cuenta de sus actos, impedirá a ciertos hombres malos y egoístas entregarse a sus culpables maquinaciones; en segundo lugar, la vía legal de la acusación ofrece una salida a las viciosas inclinaciones del cuerpo político, inclinado que arruinarían completamente la Constitución si fueran estorbadas o rechazadas..." He ahí las ventajas que quería obtener nuestra Constitución Federal por

medio de sus reglas sobre la acusación. Ningún servidor del estado, ni aun el presidente, debía estar libre de una acusación por la Cámara de Representantes y de un juicio por el Senado. Pero las condiciones requeridas para una acusación, como las que son necesarias para enmendar la Constitución, son muy difíciles de reunir, y es difícil también sacar partido de ellas. Se necesita pasión para producir semejantes acontecimientos, y sólo los crímenes más groseros contra las leyes del país pueden hacerlas producir un efecto rápido y completo. Una indignación bastante grande, para hacer olvidar los intereses del partido, puede garantizar una condena; nada menos poderoso puede hacerlo.

Si se juzga por el pasado, la acusación no es más que una vana amenaza. La Cámara de los Representantes es un gran jurado muy lento en obrar, y el Senado un Tribunal de justicia muy inseguro.

Además, los grandes crímenes que pueden dar margen bastante rápidamente a una acusación, no son frecuentes en los servicios públicos más relajados. Una opinión pública vigilante impide generalmente que se produzcan. Lo que de ordinario molesta y pone trabas a un buen Gobierno, es la tontería y la incapacidad de los ministros de estado. Por eso el derecho de acusar, de juzgar y de castigar por un crimen público, es menos necesario que el derecho y el privilegio de despedir a los ministros por causa de incapacidad. La acusación atañe a otra cosa que a la administración. Un negociante no querría, aunque la ley se lo permitiera, fusilar a un empleado que no pudiera aprender a hacer el comercio. Logra igualmente su objeto despidiéndolo, y es menos cruel para su empleado. El defecto

irritante de nuestro sistema es que la autoridad constitucional, que tiene la prerrogativa de dirigir la política y de vigilar la administración, tiene menos autoridad para obtener que su trabajo sea bien hecho, que el más humilde ciudadano para hacerse ayudar en sus empresas. La autoridad que está más interesada en los nombramientos y los deberes de los funcionarios civiles no tiene casi que ocuparse en los nombramientos, y todavía menos en los relevos. El presidente nombra con la sanción del Senado, y no puede relevar a sus consejeros sin el consentimiento legislativo; sin embargo, en realidad los ministros sirven, no al presidente, sino al Congreso, y el Congreso no puede ni nombrarlos ni relevarlos. En otros términos, corresponde al presidente tomar la iniciativa para las dos cosas, aunque no sea el señor real; y el congreso, que es el señor real, no tiene en esas importantes cuestiones más que una voz consultiva, que puede expresar por su Cámara alta, pero sólo cuando el presidente pide su parecer. Yo consideraría mis empresas como desesperadas, si mi principal empleado debiera ser nombrado por una tercera persona, y encargado después, sin que yo tuviera un derecho de inspección sobre él, de escoger él mismo y dirigir a sus subordinados, no conforme a mis órdenes, sino pidiendo tan sólo mi consentimiento.

Las relaciones que existen entre el congreso y el departamento son fatalmente desmoralizadoras para el uno y para los otros. No hay ni puede haber entre ellos nada que se asemeje a la confianza y a una colaboración completa. Se puede excusar a los departamentos de la actitud hostil que toman algunas veces respecto del congreso, porque es un sentimiento humano el que impulsa al servidor a temer y a engañar al amo, que no considera como amigo,

sino que recela, que espía sus movimientos con desconfianza. El congreso no puede fiscalizar a los secretarios del Ejecutivo sin deshonrarlos. El único instrumento que posee con ese objeto es la información, la inspección semijudicial de los rincones que se supone sucios. Se ve obligado a atraer las miradas del público, confesando que tiene sospechas; luego engruesa y aumenta el escándalo, lanzando sus comités para interrogar a subordinados espantados y a ministros desabridos. Después que todo está terminado y la falta descubierta, no se hace de ordinario nada absolutamente. Los culpables, si los hay, continúan con frecuencia en sus puestos deshonrados a los ojos del público, arruinados en la estimación de las gentes honradas, pero recibiendo siempre su sueldo y aguardando cómodamente que el público, cuya memoria es corta, los olvide. ¿Para qué desenterrar al cadáver si no queréis hacerlo desaparecer?

Luego los departamentos se quejan con frecuencia de las exigencias constantes del congreso respecto a ellos. Murmuran porque están siempre ocupados —dicen— en satisfacer su curiosidad y en responder a las peticiones de su actividad inquieta. A los empleados les cuesta trabajo poder tener al corriente los asuntos de sus departamentos; pero el congreso les pide sin cesar informes que están obligados a ir a sacar laboriosamente de toda clase de fuentes, unas accesibles, otras muy lejanas. Un gran discurso en el Senado puede costarles horas de trabajo y de preocupación; porque el senador que lo hace no deja de presentar de antemano una moción pidiendo a uno de los secretarios una estadística sobre tal o cual asunto que quiere tratar en su discurso. Si quiere hablar de Hacienda, necesita cuadros comparativos de los impuestos; si se trata del

comercio o de las tarifas de aduanas, no puede pasarse sin las menores cifras que figuren en las cuentas del Tesoro; cualquiera que sea su asunto, los datos oficiales son siempre la base más segura para su edificio. De ordinario, el Senado no vacila en aprobar la moción que debe poner a su servicio a todos los empleados de la administración. Y naturalmente, la Cámara hace ella también innumerables preguntas a que deben responder, hasta en sus últimos detalles, los empleados pacientes y los secretarios descontentos. He ahí lo que los funcionarios ministeriales llaman con mal humor la tiranía del congreso, y ningún hombre imparcial puede, razonablemente, prohibirles que se sirvan de esa palabra.

No conozco nada más difícil de exponer claramente y quedando en los justos límites, que la manera cómo la nación interviene la política, a pesar de esas rarezas y ese juego de escondite de la autoridad. Cabe preguntarse, en efecto, si inspecciona todos los rodeos que puedan tomar la responsabilidad legislativa y la responsabilidad ejecutiva. Se ve obligada a seguir al congreso un poco a ciegas; sabido es que el congreso obedece a sus comités sin comprenderlos bien; y los comités confían el cuidado de poner sus proyectos en ejecución a funcionarios que tienen muchas ocasiones de engañarlos. Después de todos esos actos hechos ciegamente, es muy probable que la autoridad suprema, el pueblo, vea claramente lo que se ha hecho o lo que será otra vez! Tomad, por ejemplo, la política de Hacienda; es un ejemplo

No conozco nada más difícil de exponer claramente y quedando en los justos límites, que la manera cómo la nación interviene la política, a pesar de esas rarezas y ese juego de escondite de la autoridad. Cabe preguntarse,

en efecto, si inspecciona todos los senderos y todos los rodeos que puedan tomar la responsabilidad legislativa y la responsabilidad ejecutiva. Se ve obligada a seguir al congreso un poco a ciegas; sabido es que el congreso obedece a sus comités sin comprenderlos bien; y los comités confían el cuidado de poner sus proyectos en ejecución a funcionarios que tienen muchas ocasiones de engañarlos. Después de todos esos actos hechos ciegamente, es muy probable que la autoridad suprema, el pueblo, vea claramente lo que se ha hecho o lo que lo será otra vez! Tomad, por ejemplo, la política de Hacienda; es un ejemplo bien escogido, porque, según he mostrado, se habla más en el congreso de las diversas etapas legislativas de la política de Hacienda, que de cualquier otro asunto, y es, por tanto, un ejemplo extremo. Después que la Cámara ha acabado por entenderse lentamente, a consecuencia de numerosos proyectos y de numerosas discusiones, sobre la aplicación de los créditos y la fijación de los impuestos, los consejos imperativos y la insistencia obstinada del Senado llevan tan bien la confusión a todo ese trabajo, que las comisiones de conferencia mismas no ven muy claramente, cuáles han sido los resultados de esos desacuerdos. Luego, cuando ese compromiso está votado y ha adquirido fuerza de ley, la manera de hacerlo ejecutar escapa a la intervención de las Cámaras y se deja a los departamentos. ¿Cómo la inteligencia del pueblo, no digo la voluntad, puede ejercer una intervención sobre el curso de los asuntos en semejantes condiciones? No hay tornillo de responsabilidad que pueda apretarse sobre la conciencia o sobre los pulgares oficiales de los comités del congreso encargados especialmente de esos trabajos. Los comités del congreso no son nada para la nación; no son más que las piezas del mecanis-

mo interior del congreso. Para el congreso son permanentes o no. Y como apenas éste tiene seguridad de ser el amo con ellos, es poco probable que los colegios electorales puedan gobernarlos. En cuanto a los departamentos, es más fácil al congreso que al pueblo obtener de ellos una obediencia dócil y servicios suficientes. El congreso es y debe ser, en esas cuestiones, los ojos y la voz de la nación. Si no puede ver lo que va mal y no puede hacerse obedecer cuando manda, la nación es igualmente ciega y muda.

Consecuencias de la división de poderes

Ese es, para hablar sin ambages, el resultado práctico del desmenuzamiento de la autoridad, del despedazamiento que se ha imaginado en nuestro sistema político. Cada rama del gobierno ha recibido una pequeña parcela de responsabilidad, a que la conciencia de cada funcionario puede sustraerse fácilmente. Todo culpable, sospechoso de un entuerto, puede hacer recaer su responsabilidad sobre sus camaradas. ¿Es acusado el congreso de haber hecho leyes corrompidas, imperfectas o insensatas? Puede responder que está obligado a seguir precipitadamente a sus comités o a no hacer más que hablar; nada puede, si un comité lo empuja, sin de ello darse cuenta, a empresas injustas o absurdas. Si la administración comete errores y se precipita en toda clase de dificultades, los secretarios se apresuran a dar como excusa las órdenes no razonables o imprudentes del congreso, y el congreso critica a los secretarios. Los secretarios afirman que todo el mal se habría evitado si hubieran estado autorizados para proponer las medidas necesarias; y los hombres que han votado las medidas existentes confiesan, a su vez, que desesperan de tener un buen gobier-

no, mientras se vean obligados a confiar la ejecución de sus leyes a la incompetencia y a la torpeza de hombres nombrados por otro hombre y responsables ante él. ¿Cómo el maestro de escuela, quiero decir, la nación, puede saber cuál es el discípulo al que se debe azotar? No puede negarse que la autoridad así desmenuzada, la responsabilidad así disimulada, son propias para paralizar grandemente al gobierno en caso de peligro. Hay pocas o no hay ninguna determinación importante que pueda tomarse por una rama del gobierno sin el consentimiento o la cooperación de otra rama. El congreso obra por medio del presidente y de su gabinete; el presidente y su gabinete se ven obligados a conformarse con la voluntad del congreso. No hay jefe supremo —sea magistrado, sea Asamblea representativa— que pueda decidir, de seguida y con una autoridad completa, lo que debe hacerse en el momento en que se haya de tomar una decisión, y eso inmediatamente. Naturalmente, ese defecto se hace sentir en todos los instantes, tanto cuando se trata de despacho de los asuntos corrientes, como en las horas de crisis; pero si surgiera una dificultad repentinamente, tal defecto podría ser fatal; o causaría la ruina del sistema, o no permitiría luchar contra esas circunstancias críticas. La política no puede ser ni pronta ni franca, cuando está obligada a servir a varios señores. Busca equívocos, vacila o fracasa completamente. Puede salir del congreso con designios muy claros y puede ser extraviada o mutilada por el ejecutivo.

Si hay un principio perfectamente evidente, es éste: en todo negocio, ya sea gubernamental o comercial, es necesario fiarse de alguien, a fin de que se sepa, si las cosas van mal, quién

debe ser castigado. A fin de hacer marchar vuestro comercio con la rapidez y el buen éxito que deseais, os véis obligado a fiaros, sin segunda intención, de vuestro principal empleado, a darle los medios de arruinaros, porque le facilitais así motivos de serviros. Su reputación, su honor o su vergüenza, todas sus esperanzas comerciales, dependen de vuestro buen éxito. La naturaleza humana es poco más o menos la misma en el gobierno que en el comercio de tejidos. El poder y la reponsabilidad absoluta para el uso que de él se hace, con los elementos esenciales de un buen gobierno. El sentimiento de la más elevada responsabilidad, los sentimientos nobles y elevados que nos dan la confianza de los demás para con nosotros, la conciencia de estar en una posición oficial de tal modo visible, que el cumplimiento fiel del deber será necesariamente reconocido y recompensado, y todo abuso de confianza descubierto y castigado; he ahí las influencias, las únicas influencias que producen los hombres de Estado prácticos, enérgicos y honrados. Los mejores gobernantes son siempre aquellos a quienes se dan muchas facultades, haciéndoles comprender que serán honrados y recompensados con abundancia si hacen buen uso de ellas, y que nada podrá ponerlos al abrigo de los castigos más severos si de ellas abusan.

Es, pues, un defecto radical en nuestra Constitución ese desmenuzamiento del poder y ese desmigajamiento de la responsabilidad. Diríase que la Convención de 1787 se propuso, ante todo, cometer esa gruesa falta. La alegría literaria de los contrapesos y del equilibrio da una idea muy exacta de lo que quisieron hacer los autores de la Constitución, y esos contrapesos y ese equilibrio ha sido cada vez más perjudiciales a medida que han llegado a ser

más reales. Puede decirse, sin temor de engañarse, que si los miembros de aquella convención extraordinaria estuvieran reunidos hoy para contemplar la obra de sus manos a la luz del siglo que la ha puesto a prueba, serían los primeros en admitir que el único resultado del desmenuzamiento del poder ha sido hacerlo irresponsable. He ahí lo que ha retardado la reforma de los cargos civiles en este país y lo que hace dudar de que se realice jamás. Estamos exactamente en el caso en que estaba Inglaterra antes de hacer la reforma porque hoy luchamos. La fecha de esta reforma en Inglaterra no es menos significativa que el hecho mismo. No ha sido cumplida hasta el día que los ministros de la Corona han llegado a ser, realmente y de una manera cierta, responsables ante un solo señor. He ahí la lección más conmovedora y más sugestiva que encontramos en la interesante y preciosa historia del Señor Eaton, sobre los cargos civiles en la Gran Bretaña. La reforma se hizo en 1853 por el gabinete de Lord Aberdeen. Fue aconsejada por los funcionarios encargados de hacer los nombramientos, y el ministerio la hizo votar a pesar de la oposición de la Cámara de los Comunes, porque aunque esto parezca paradójico, él había llegado a tener conciencia de su responsabilidad ante la Cámara de los Comunes, o más bien ante la nación, que está representada por la Cámara.

Los progresos considerables que se han realizado en los servicios públicos del Imperio británico desde la época de Walpole y de Newcastle, han ido a la par con el perfeccionamiento de ese sistema que se designa hoy con el nombre de gobierno por un gabinete responsable. Este sistema no ha llegado a la perfección sino poco a poco y lentamente. Sólo mucho tiempo después de Walpole fue cuando

se acabó por aceptar como un principio constitucional la responsabilidad del gabinete entero, esa unidad de responsabilidad que le hace considerar a la Cámara de los Comunes como su único señor. "Cuando era costumbre constituir los gabinetes con hombres cuyas ideas políticas eran diferentes, los miembros de esos gabinetes no consideraban ni podían considerar esa responsabilidad ante el Parlamento como una o indivisible. La dimisión de un miembro importante, o hasta del primer ministro, no era mirada como causa para producir la retirada simultánea de todos sus colegas". En la época de la caída de Sir Robert Walpole, cincuenta años después del cambio de dinastía que siguió a la revolución (era el primer ejemplo de una dimisión por deferencia a una votación parlamentaria hostil), vemos al Rey rogar al sucesor de Walpole, Pulteney le respondió que quedaría satisfecho con tal que *los principales fuertes del Gobierno*, es decir, los principales ministerios estuvieran en sus manos. Sólo cuando el ministerio de Lord North fue reemplazado por el de Lord Rockingham en 1782, fue cuando un ministerio entero, a excepción de Lord Canciller, se retiró a consecuencia de una votación por la cual la Cámara de los Comunes le retiraba su confianza. Desde entonces, la dimisión del jefe del gobierno, por deferencia a un voto hostil de la Cámara popular, ha ido seguida siempre de la dimisión de todos sus colegas.

Pero, aun después de este precedente, transcurrieron todavía muchos años antes de que los ministros fuesen libres de no agrandar más que a la Cámara de los Comunes, libres también para seguir su propia política, sin tomar el parecer del soberano. Hasta la muerte de Jorge IV sintieron que debían obediencia al Rey, al mismo tiempo que a la Cámara de los

Comunes. La composición de los ministerios dependía mucho todavía del capricho real, y sus actos eran embarazados por la necesidad de navegar hábil y atentamente entre el desagrado del Parlamento y el descontento de Su Majestad. El siglo presente había transcurrido en parte, y estaba próximo el reinado de la Reina Victoria, cuando fueron por primera vez libres de obedecer únicamente a los representantes del pueblo. Cuando hubieron llegado a ser responsables ante la Cámara de los Comunes, sólo y casi inmediatamente que estuvieron seguros de su nueva posición de servidores del pueblo, se inclinaron a hacer tentativas casi aventuradas para reformar los empleados civiles.

Sentían que todo el peso y toda la responsabilidad del gobierno descansaban sobre sus hombros, estaban atentos a los intereses de su partido, querían dejar un nombre sin mancha, y por consiguiente, hacer votar buenas leyes; así fueron los primeros en proponer y sostener un sistema mejor para los nombramientos en los servicios de que eran jefes reconocidos. Declararon inmediatamente que era "el deber del Ejecutivo asegurar el funcionamiento eficaz y armónico de los servicios civiles", que no podían traspasar "este deber a otro cuerpo mucho menos competentes que ellos mismos, sin infringir un gran principio constitucional, que había sido ya infringido demasiado a menudo, con gran detrimento de los servicios públicos". Resolvieron, pues, ellos mismos inaugurar el sistema de elección con arreglo al mérito, sin aguardar el asentimiento en los diversos departamentos a una Comisión de examen imparcial. Esperaban que la opinión pública obligaría al Parlamento, una vez hecha la cosa, a votar los créditos necesarios para hacer se lograra su plan. Y no contaron sin la

huésped. Los miembros de la Cámara de los Comunes habían ejercido desde tiempo inmemorial, por medios poco recomendables, un patronato nacional, que se consideraban dichosos con poseer, y que hacía su poder. A pesar suyo fue como consintieron en abandonar ese patronato; pero no tuvieron la audacia de confesar su repugnancia sospechosa en presencia de la honrada proposición de un ministerio que tenía su confianza y que estaba sostenido en su proyecto por todas las gentes honradas de la nación. El mundo tuvo entonces la alegría de ver el dulce, pero raro espectáculo de jefes de partido que sacrificaron libre y espontáneamente, para tener un buen Gobierno, los "despojos" de sus empleos tanto tiempo queridos de su partido y de la Asamblea a que ellos representaban y servían.

En nuestro país, la reforma se ha hecho de una manera enteramente opuesta. Ni el Ejecutivo ni el congreso la han comenzado. Es el pueblo el que la ha reclamado imperiosamente; la opinión pública la ha pedido al congreso y ha formulado su petición varias veces, insistiendo cada vez más, antes de que el congreso se haya ocupado en ello. Esta reforma se ha abierto camino: la multitud se ha convencido desde luego de su utilidad, y hoy un pequeño número de hombres se proponen hacerla llevar a cabo. Entre las principales dificultades que la han cerrado el camino y que impiden éste completamente realizada, se halla ese principio intrínseco de nuestra Constitución, de que acabo de hablar, y que la penetra enteramente: el principio de los poderes divididos. Antes de introducir una reforma real y duradera de los servicios civiles en un país en que la autonomía da a los cargos públicos una forma especial, es necesario trazar una línea de demarcación muy precisa entre los cargos que son políticos

y los que no lo son. Para todos los cargos cuyo titular no tiene que elegir entre varios partidos políticos, se deben escoger los candidatos según su mérito, y darle el ascenso que han ganado con su trabajo. En cuanto a los funcionarios que tienen el privilegio de elegir las ideas políticas a cuyo servicio deben poner su administración, sólo los partidos pueden elegirlos o despedirlos, recompensarlos o castigarlos. Estos funcionarios son poco numerosos bajo cualquier Gobierno. Se dice que no hay más que cincuenta, cuando más, en los servicios civiles de la Gran Bretaña; pero esos cincuenta entran y salen, según el Gobierno pasa de un partido a otro. Para nuestros servicios civiles sería, creo, muy difícil trazar la línea de demarcación. En todos los altos cargos, esa distinción particular es enteramente vaga. Se está en la duda acerca del Gabinete mismo. ¿Los secretarios son o no son funcionarios políticos? Parece que no son exclusivamente ni lo uno ni lo otro. Son al menos semipolíticos. Por un lado, son simplemente los servidores del Congreso y, sin embargo, por otro lado, tienen bastante libertad para desfigurar y para colorear, si no para escoger, un objeto político. Pueden hacer fracasar proyectos, si no pueden hacerlos. ¿Debe hacerse de ellos funcionarios permanentes porque son simples secretarios, o bien la duración de sus funciones debe depender de la fortuna de los partidos, porque tienen muchas ocasiones de prestar servicios a los partidos? Y si debe aplicárseles una de las dos reglas, ¿a cuántos y a cuáles de sus subordinados habrá que extenderla? Si no son real o necesariamente hombres de partido, que sufran exámenes y se sometan a las pruebas ordinarias para mostrar su capacidad, que los últimos ordenanzas trabajen para elevarse hasta el puesto de secretario, sino que sean estricta, absolutamente responsables ante su partido.

He ahí el punto principal de una reforma práctica de los servicios civiles.

Esta duda sobre la posición exacta de los principales ministros de estado en nuestro sistema hace comprender bien el sistema mismo. Este sistema completo es lógico y sencillo; pero no se le encuentra completo más que en teoría. En la realidad sorprende y presenta misterios a cada cambio de punto de vista. El observador práctico, que investiga los hechos y examina su organización actual, se ve a menudo muy embarazado para descubrir los verdaderos métodos de gobierno. Encuentra lazos por todos lados. Si juriconsultos constitucionales de principios severos llenaran el congreso y estuvieran a la cabeza de los departamentos, obedecerían formalmente todas las cláusulas de la Constitución, y sería tan fácil saber exactamente y de antemano a qué se parecerá el gobierno interiormente mañana, como lo es saber a qué se parecía ayer exteriormente. Pero ni la conciencia aproxima la Constitución a los políticos de oficio; y de los políticos tenemos que ocuparnos hoy cuando estudiamos el gobierno.

Todo gobierno es, en gran parte, lo que son los hombres que lo constituyen. Si su carácter y sus opiniones cambian de tiempo en tiempo, la naturaleza del gobierno cambia con ellos; y como su carácter y sus opiniones cambian con frecuencia, es muy difícil hacer del gobierno un cuadro del que se pueda decir que era perfectamente fiel ayer y que probablemente será exacto todavía mañana. Añadid a esas dificultades, que se pueden llamar las dificultades de la naturaleza humana, otras que encierran nuestro sistema, la dificultad de las distinciones legales sutiles, un bello plan teórico trazado con líneas delicadas o imperceptibles, exigencias legales que se presentan rara vez y que es fácil y natural eludir y descuidar, y tendréis una idea completa de las dificultades que se encuentran cuando se quiere explicar de una manera práctica lo que se hace realmente en la administración federal. No es imposible indicar lo que debía ser el ejecutivo, lo que ha sido alguna vez o lo que podría ser; se puede también, con trabajo y atención, descubrir las principales condiciones que lo adaptan a las formas de la supremacía del congreso, pero no puede esperarse descubrir otra cosa.

LA ADMINISTRACION PUBLICA*

M. Blunchli

¿Qué es la administración?

Esta expresión, que ha destronado en parte a la de *gobierno*, sólo fue puesta de relieve con claridad por la escuela moderna. Se toma en diversos sentidos y abarca, según el caso, un círculo más o menos amplio de atribuciones y de actividades.

Frente a la constitución o a la ley, administración designa la actividad concreta y variada del Estado, considerada en detalle, por oposición al orden público y jurídico general y permanente. Se dice pues que la constitución determina la forma de gobierno y que la elección de un presidente o la nominación de los ministros son actos de administración; que la ley plantea los principios de la representación nacional y que la administración convoca a las cámaras. La organización de los tribunales, el procedimiento y los impuestos son fijados por la constitución o por la ley; la dirección de un proceso, la percepción, la cuenta, la utilización de los impuestos son asuntos de la administración.

* Este artículo es la reproducción del libro XI de la obra *La Politique*, de M. Blunchli, publicada originalmente en alemán en 1876 y traducida al francés en 1879, misma que sirvió a la presente edición en español. Aquí es tratada por primera vez y entre otras materias, la diferencia entre la política y la administración.

Lorenz von Stein, a semejanza de Rousseau, ve en esto una mera aplicación de la oposición psicológica más general entre la *voluntad* y la *acción*: "La nación desea, el rey obra". Es cierto que la ley, en su forma, es un *acto voluntario*, la expresión de la *voluntad nacional* y que la administración *actúa*.

Pero la idea de Stein no es menos falsa. La voluntad del Estado es también igual de efectiva dentro de los actos de la administración, que son en su mayoría, actos voluntarios de las autoridades administrativas con las cuales cuenta la ley. Recíprocamente, la mayor parte de las leyes, y las más importantes, son mucho menos creaciones voluntarias que el reconocimiento de lo que es necesario. Las leyes tienen su origen en la naturaleza mucho más que en nuestra voluntad. Es mucho más frecuente encontrar que desear el derecho, dice una antigua fórmula alemana. En fin ¿no es acto de legislar?.

En realidad, la ley y la administración se oponen como la *voluntad general* y la *voluntad particular*, como el *orden general* y la *disposición especial*. La ley fija los principios y los límites de la administración. Esta se mueve libremente en este marco legal. No es más una

simple ejecución de la ley.¹ La administración militar, que elige el modelo de las armas de guerra, que organiza los ejercicios y las maniobras de las tropas, que dirige incluso las operaciones de una campaña ¿no hace más que seguir el texto de una ley? ¿No se puede decir otro tanto de todas las ramas administrativas?

La administración se opone también a la política. Esta incluye la elevada conducta general del Estado; aquella la actividad detallada inferior. Una es la misión del estadista, otra de los funcionarios técnicos. De este modo, el gobierno político es el que decide la paz o la guerra, da instrucciones a los embajadores, nombra a los ministros; la administración es la que regula y organiza los detalles de estos actos.

Por supuesto, esta oposición es muy flexible. La política no puede marchar sin la ayuda de la administración; una serie de actos administrativos asumen un carácter político por su importancia general. El estadista se remitirá, generalmente a la administración para una infinidad de cosas, aunque en ciertas circunstancias no hay acto administrativo, por mínimo que sea, que no deba atraer su atención.

La administración, propiamente dicha, se opone además a la justicia civil, penal o administrativa; una protege el derecho turbado, la otra busca y lleva a cabo lo útil.

En resumen, en un sentido más estrecho, se distingue la administración civil, en general, de ciertas ramas más especiales de administración técnica, como:

a) La administración militar, b) financiera, c) de trabajos u obras públicas, d) de instrucciones públicas.

Sin embargo, todas estas ramas se relacionan con la administración civil y en particular con la política, por cuanto todas necesitan del auxilio de la autoridad para cumplir su misión. Es así como el gobierno de las escuelas, de los pobres, los caminos, etcétera vienen a apoyar a las administraciones correspondientes.

El gobierno es el verdadero centro y la expresión más clara de la administración del Estado. Incluso la teoría antigua daba su nombre al conjunto de la administración civil. Robert V. Mohl intitula su gran obra *Die Polizeiwissenschaft* (ciencia del gobierno). Hoy día, hacemos una distinción más precisa entre el gobierno y las funciones puramente técnicas y de tutela (*Pflegeaemter*), no revestidas del poder de restricción.

Rössler propuso recientemente incluir estas últimas, así como la administración de la sociedad, bajo el nombre de *administración stricto sensu*, para oponerlas juntas al gobierno. Pero esta forma perturba la noción y amenaza la unidad de la administración pública.

Administración pública y administración privada

Muchas veces el término administración tiene un sentido más amplio, que no se detiene en el dominio de la vida pública. Es así que

1 L. Stein (*Verwaltungslehre*, p. 9) mismo previene contra este error: mas ¿Cómo escucharlo cuando nos ha enseñado a entender la ley como voluntad y la administración como acto de ejecución?

hablamos de la administración de la iglesia, del culto y los sacramentos, de una sociedad comercial, de una empresa; así, podemos oponer la administración *privada* a la administración *pública*.

La administración pública se basa en el derecho y el deber públicos. La administración privada tiene como asiento el derecho privado, se deja al arbitrio de los particulares o, si es obligatorio en algún sentido, como por ejemplo en los deberes familiares, de sociedad, de religión, no es un derecho hacia el Estado. En principio, la primera llega tan lejos como el dominio del derecho público; la segunda se aplica libremente en el terreno del derecho privado.

Una se confía a los funcionarios: la otra se deja a los particulares. Entre ellas hay puntos de transición y a menudo concurren al mismo objetivo.

Por ejemplo, la administración del tutor es ante todo una administración privada, puesto que se ocupa de las personas y de los bienes de un particular. Pero el Estado se siente obligado a vigilarla y este control supremo es administración pública. Se puede decir lo mismo de los seguros contra incendio, ya sea porque el Estado los somete a un control especial o porque se convierte en asegurador.

Asimismo, las escuelas actuales son por lo general instituciones públicas o comunales. Pero las escuelas privadas maniobran y compiten libremente a su lado. El correo y los ferrocarriles presentan una analogía.

La administración pública, es un ejército de restricción, tiene un radio de acción en cualquier parte donde lo exijan la seguridad y las

necesidades de la nación. Ese es su verdadero campo, el de *imperium* y el de *jurisdictio*. No puede abandonarlo a la administración privada. El Estado todavía tenía grandes imperfecciones cuando permitía la incautación privada de los bienes del deudor, la venganza de la familia, las guerras de los señores. La limitación y las fuerzas externas no deben dejarse en las manos apasionadas del hombre privado. La legítima defensa y la corrección de los menores hecha por los padres son quizá las únicas excepciones a esta regla.

Pero la libre administración privada reencontra su imperio donde sólo intervienen los intereses particulares. La participación bien intencionada del Estado sería una amenaza para el individuo. Si la Edad Media había dado demasiado margen a la acción privada, el siglo XVIII la había restringido demasiado por su manía de omnigobernador.

Una serie de asuntos delicados se presenta en el terreno de la transición, donde los intereses públicos y privados se cruzan y se encuentran. Esto se aplica sobre todo a los intereses sociales. Sin duda, la sociedad y la nación no se confunden; la nación es una persona, un organismo político; la sociedad es una mera colección de clases e individuos.

Pero sus relaciones no son menos estrechas. El Estado goza de la salud de la sociedad y sufre con sus males; la sociedad tiene muchas veces necesidad de ayuda del Estado. Los dos campos no están bien separados y el estadista se ve obligado a ocuparse con solicitud de los intereses sociales.

En este terreno intermedio, la administración privada es preferible cuando el interés

privado predomina y las fuentes privadas son suficientes; y el Estado debe intervenir cuando los intereses públicos están comprometidos o cuando los intereses sociales tienen necesidad de su apoyo.

Los pueblos tienen distinto aprecio de estas condiciones. Los ingleses y norteamericanos confían lo más posible en las fuerzas y la acción de los particulares. Ahí la iniciativa privada es activa sólo en el campo de transición.

Por el contrario, a los franceses les gusta invocar al Estado en cuanto los intereses sociales sufren; y, aunque amigos de la libertad privada individual, por ejemplo de la libertad del comercio y de la industria, confunden con facilidad el Estado y la sociedad, los intereses públicos y los intereses sociales. La administración pública es la regla para el terreno intermedio. Además, es poderosa en Francia porque ejerce una gran influencia sobre la sociedad y, según las circunstancias, determina la política del Estado o le pone obstáculos.

El sistema prusiano-alemán es el término medio entre los precedentes. Acepta la distinción de la sociedad y del Estado, pero sin fiarse únicamente de la iniciativa privada y en él reconociendo el deber del Estado de intervenir cuando son insuficientes las fuerzas de la sociedad. El Estado pide a la sociedad su concurso y le brinda su ayuda.

A estos regímenes moderados se puede oponer el comunismo destructor, que socava en nuestros días los fundamentos del orden público y de la libertad privada: por una parte reivindica la autoridad del Estado para la comuna, es decir, para la muchedumbre grosera

e irritable; por la otra, fuerza a los individuos a entregarse en persona y bienes a una comunidad brutal como el dios Moloch.

La administración pública y la administración privada no tiene ni los mismos efectos ni las mismas cualidades.

La administración pública es esencialmente general. Se extiende de modo uniforme sobre las clases de la sociedad y sobre todo el territorio o, por lo menos, sobre sus divisiones orgánicas: provincias, círculos, comunas. Tiene normas legales y ordenamientos magisteriales.

A la inversa, la administración privada es de ordinarios local, relacionada con el domicilio de las personas que se ocupan de ella. Salvo en contadas excepciones, no amplía sus ramificaciones a lo lejos mediante la asociación. También es muy variada. Cada uno puede elegir su método; no suele haber decisiones autoritarias que la obstaculicen; todo queda a la clarividencia y voluntad del interesado.

El Estado puede pedir a sus funcionarios pruebas de capacidad, una educación científica y práctica; vigila y controla su acción, les toma cuentas y los declara responsables.

Estas garantías no se dan en la administración privada. Con conocimientos o ignorancia puede manejar su patrimonio a su modo, bien o mal, no importa, sin control, sin vigilancia, sin tener que rendir cuentas, por su cuenta y riesgo. La libertad es completa; nadie tiene qué decir en tanto no se viole el orden legal. En casos excepcionales y de incapacidad patente, como la infancia, la demencia y la prodigalidad excesiva, es cuando interviene el Estado y pone bajo tutela a los incapacitados.

No obstante, cuando se asocian los intereses privados, se esfuerzan por precaverse de este defecto imitando los procedimientos del Estado. Es así como las grandes sociedades anónimas designan a sus directores y empleados después de minuciosas informaciones y tienen un consejo de administración y un comité de vigilancia; hacen que les rindan cuentas detalladas y escrupulosas y declaran a sus administradores responsables. Sin embargo, la experiencia demuestra que esta imitación es menos perfecta que su modelo poderoso y menos seguro en esos resultados.

Pero la administración pública también tiene sus peligros. Una vez consolidada y tranquila, es más fácil la corrección de la forma y la negligencia del fondo, vicio ordinario de la burocracia. Algunas veces es arbitraria, parcial o ineficaz para darse cuenta exacta de los intereses privados.

El inestimable tesoro de la libertad privada compensa en mucho las deficiencias que pueden reprocharse de la administración privada; despierta todas las fuerzas latentes y da a todos los talentos la ocasión de desarrollarse. Por otra parte, cada uno es siempre responsable consigo mismo de su gestión; administra por su cuenta y riesgo y esta idea tiene mucho más influencia que la responsabilidad, a menudo formal, del funcionario. La exageración de la vigilancia y de la administración del Estado asfixiaría la libertad.²

Pero los intereses sociales tienen un carácter más general y universal que los intereses pura-

mente individuales, y se aproximan a los intereses públicos. No se puede dejar toda la atención a la iniciativa privada, más si la sociedad sabe y desea ayudarse a sí misma.³

La vigilancia y la acción concurrente del Estado serán aquí indispensables. Ciertas localidades o incluso, ciertas clases sociales, se descuidan y se administran mal, aun en los países que poseen las mejores cualidades de autogobierno, como Inglaterra o Norteamérica. Con mayor razón, el Estado está forzado a intervenir en Francia y en Alemania. La unión de las dos administraciones y la acción común de los estadistas y los particulares, serán con frecuencia la mejor solución al problema y poco a poco formarán a los ciudadanos para que se ayuden a sí mismos.

Sobre esta idea se basa el sistema de los antiguos jurados y los actuales tribunales de *Schöffnen*; los consejos de provincia, distrito, círculos o de departamento; las comisiones escolares; asistencia pública y otras combinaciones análogas de funciones públicas y funciones civiles honoríficas.

Administración de las Asociaciones

No obstante, numerosos intereses sociales se administran en todas partes sin ayuda del Estado y en forma de asociación. Esta es como un término medio entre la administración del Estado y la administración de los particulares. Pero importantes diferencias distinguen a las asociaciones modernas de aquéllas de la Edad Media.

2 Vivien, *Etud. administr.*, II, p. 15, hace notar que esta exageración abre la puerta al socialismo y al comunismo, mientras que el hábito de la autogestión los aleja.

3 Comp. *F. Lieber, Liberté civil et self administration* (Libertad civil y autogestión), traducido al alemán por *F. Mittermaier*, p. 208

La Edad Media tenía órdenes, religiosas o laicas, confraternidades, gremios y corporaciones. Era la religión la que inspiraba la mayor parte de estas uniones. Pedían al Papa o a los obispos su consagración porque la Iglesia era entonces la potencia social más respetada. Tenían una regla fija, si no impuesta, por lo menos conformada por vía de la autoridad y con frecuencia se comprometían de por vida; las órdenes religiosas tenían y aún tienen su casa general establecida en Roma, bajo la mirada de la Curia. Toda unión formaba un sistema ordenado jerárquicamente, de carácter aristocrático, con jefes, capítulos, monjes, caballeros, maestros, compañeros y sus hermanos legos; las órdenes democráticas, como por ejemplo las órdenes medicantes, eran la excepción. El hábito, la regla, las casas, los sitios de reunión, las distinguían perfectamente entre sí. Eran las que tenían más reputación de inmortales y con organización unitaria para una vida propia.

Las uniones modernas se distinguen de todas estas asociaciones. Así las órdenes que subsisten de la Edad Media parecen ahora extraños restos del pasado.

En las uniones modernas el motivo religioso y la sanción de la Iglesia no suelen estar presentes. Se fundan más racionalmente y para necesidades humanamente reconocidas; su carácter es temporal. Si requieren confirmación y apoyo, se dirigen al Estado como el verdadero poder público. Los individuos se unen libremente, entran y salen con libertad: el personal es muy movable. Los estatutos y reglamentos son votados por los asociados por mayoría y jamás son inmutables. Los jefes cambian con frecuencia. Ya no son los generales que gobiernan autocráticamente un centro

común que encabezan. Si quieren unirse entre sí, así sea a nivel internacional, para el mismo objetivo, eligen de preferencia la forma federativa y designan delegados en una asamblea común. Pocas veces la constitución no es aristocrática, sino representativa democrática: Los jefes y los consejos son elegidos por todos los miembros. No hay habitación, manera de vivir, vestido particular. Todo miembro conserva su libertad y su individualidad y puede formar parte de varias asociaciones. No hay pretensión de duración eterna. Se basan en la asociación libre, en una meta determinada que se persigue actualmente en común y terminan con la necesidad.

Diversas en sus formas y objetivos, unas son sociedades de capital, donde la aportación es unas veces igual, como en las sociedades por acciones, otras veces desigual, como con mucha frecuencia ocurre en las sociedades de seguros; otras, las sociedades colectivas, muchas veces con una aportación pecuniaria nula o insignificante. Pero siempre es la actividad voluntaria y libre de los individuos el estilo de asociación, lo que asegura su duración.

La administración de las asociaciones posee carácter de intermediario. Descansa ante todo en la actividad privada de los asociados, pero se confía a los funcionarios sociales copiados de los del Estado, con frecuencia remunerados, y es controlada por las comisiones y consejos parecidos a las autoridades públicas de control.

Centralización y descentralización

Tomadas de la mecánica, estas dos fórmulas indican dos tendencias opuestas en el sistema administrativo: una que congrega todas las

funciones en un jefe, de donde se derivan para llegar a las extremidades; la otra que reclama una independencia relativa a las divisiones orgánicas.⁴

Esta terminología es poco afortunada: las partes de una máquina no tienen ninguna independencia, ni siquiera relativa; el espíritu que la anima se halla fuera de ésta. Por el contrario, en todas partes del Estado, en el centro y en la circunferencia encontramos hombres, es decir, inteligencia y libertad. Ahí es imposible una centralización absoluta y el despotismo, por sí solo, da la apariencia de esto. El tirano también está obligado a servirse de instrumentos humanos, como consecuencia, a confiar mucho y hasta el exceso en su esclavo; éste al actuar en nombre de otro, guarda forzosamente su naturaleza individual.

Por otra parte, una descentralización exclusiva no es menos absurda; rompe la unidad y también el orden y el poder. El antiguo imperio alemán padecería por una descentralización excesiva, en tanto que Francia sufriría de una centralización demasiado grande.

Por tanto, hay que combinar ambos principios y esforzarse en reconocerlos en una relación justa.

La centralización confiere al conjunto universalidad, poder, energía, igualdad de derecho; la descentralización da satisfacción a la diversidad y a la libertad de los miembros, a las necesidades y a las costumbres locales, a la

originalidad de las partes. Las libertades públicas casi no pueden existir sin una gran medida de descentralización y autogestión. Una nación llega a la plenitud de su poder cuando sabe reunir sus fuerzas dispersas y las centraliza en una acción común.

Esta oposición se presenta en todas las esferas de las funciones públicas, de la administración propiamente dicha y de la autogestión.

En la legislación es con esta razón que todos los pueblos civilizados reclaman hoy la unidad y la uniformidad del derecho y, por consiguiente de la legislación. Un derecho uniforme es útil cuando las condiciones de vida son las mismas. La autonomía que concedía la Edad Media a cada principado, ciudad, población e, inclusive, a cada orden y asociación, produjo una confusión que obstaculizaba en todas partes el comercio general y destruía toda seguridad para cualquiera que hablara fuera de su estrecha localidad.

Pero la uniformidad también puede tener sus exageraciones y perjudicar las relaciones jurídicas naturales, tan variadas en las esferas subordinadas. Algunas veces se le ve ignorar las diferencias que tienen sus fundamentos en la naturaleza de las cosas. ¿Hay que dar leyes idénticas a las comunas rurales y a las comunas urbanas? ¿Es posible confundir bajo las mismas normas el derecho criminal común y la disciplina y penalidades militares, el derecho comercial y el derecho civil? ¿Se deberán destruir las costumbres naturales de ciertos lugares de comercio, asimilar las regiones de costas, montañas, vastas llanuras sin riberas?

4 Comp. *Vivien, Etud. adm.*, vol. I, tit. II, cap. 1o. "De la Centralisation".

Una descentralización relativa parece indispensable en todas partes.⁵

Pero el sistema inglés, con sus leyes tan minuciosamente detalladas, es difícil de citar como modelo, a pesar de la opinión de numerosos ingleses, incluso del alemán Gneist, que ven ahí una condición esencial de una buena autogestión. ¿Cómo podría el parlamento de un vasto reino enterarse de la infinidad de asuntos de administración menores? ¿No es esa la misión de los interesados y de los administradores especiales? Estas leyes inglesas no son ni teórica ni prácticamente un modelo de legislación; carecen de claridad, flexibilidad, y aplicabilidad. La noción continental, y más en particular la noción alemana de la autonomía y auto-organización, en los límites de las leyes generales, es un correlativo necesario y legítimo de la autogestión. En efecto, son las diversas uniones secundarias las más capaces de reconocer las normas de su gobierno. El Estado fijará las bases comunes del orden jurídico y sus miembros orgánicos accionarán con independencia y libertad.⁶

5 Tocqueville, *ouvres*, VIII, p. 322 "La uniformidad en las leyes secundarias, en lugar de ser una ventaja es casi siempre un gran mal, porque son pocos los países cuyas partes pueden soportar la misma legislación hasta en sus detalles".

6 Brater, artículo "Centralisation" (Centralización en el *Statswörterbuch* de Bluntschli y Brater: "La descentralización de la Edad Media era mala, no porque el Estado hubiese dejado a cada círculo la atención de sus asuntos, sino porque concebía demasiado estrechamente su propia misión y dejaba fuera de su acción cosas que le pertenecían en esencia o que tienen una relación inmediata. Es cierto que este nexo es el resultado, en parte, de los progresos ulteriores de la cultura y de la economía".

a) Se sabe que la ley del 24 de julio de 1873 sobre la organización del ejército, estableció en Francia un sistema mixto, aplicado al ejército activo, el reclutamiento nacional, y a la disponibilidad y a su reserva, así como al ejército territorial y a su reserva, el reclutamiento regional.

El gobierno político tiene ante todo necesidad de la centralización, ya que se necesita que concentre el poder del Estado y su conducta sea una. Sin embargo, cierta descentralización puede ser necesaria, en especial, para el gobierno de posesiones, colonias alejadas y las provincias no asimiladas.

Asimismo, la centralización es, sin duda alguna, preponderante en la administración militar. No obstante, hay excepciones en cuanto a la organización misma del ejército. En el sistema alemán, los regimientos se forman por distritos, los cuerpos de ejército por provincias o principados y los vecinos naturales se reúnen o acercan de esta manera. Esta descentralización aumenta la rapidez de las formaciones, la emulación de las tropas, el espíritu de cuerpo. Por el contrario, Francia tiene un sistema centralizado que sólo considera el espíritu nacional y combina a los hombres y a los regimientos de todo el país. Ocurre algo similar para los plenos poderes otorgados al comandante en jefe o a otros oficiales encargados de una misión determinada. Una centralización excesiva haría depender todo del cuartel general y aun del consejo de guerra de la capital, con frecuencia demasiado alejados de los lugares.

El gobierno está obligado a actuar en los casos, los detalles y en multitud de lugares dispersos; estará un tanto descentralizado. El alto gobierno que debe precaverse de los peligros generales y la alta vigilancia de la autoridad central o del ministerio, tal vez constituyan la excepción. El gobierno se divide entre los puestos medios y encuentra pequeños centros hasta en las subdivisiones locales y comunales. Hay una fácil disposición a descentralizar demasiado. El poder del gobierno

es esencialmente un poder del Estado; conforme a la regla, debe ser ejercido por funcionarios jerarquizados del Estado y no ser abandonado a las comunas, más que para los intereses puramente locales, como el alumbrado y la limpieza de las calles, la vigilancia de las propiedades rurales, etcétera. Un buen gobierno necesita fuerzas materiales y morales que una localidad insignificante apenas puede ofrecer.

La descentralización domina en la administración de las finanzas. La gestión general debe ser centralizada; ocurre lo mismo con el sistema tributario. Con todo, este último no podría sin injusticia hacerse puramente uniforme y olvidar las diferencias reales de los territorios (por ejemplo de las colonias), de la ciudad, del campo y de las profesiones principales. Una descentralización relativa es pues indispensable. La recaudación de impuestos, por lo general, tiene una organización local.

El dominio de la cultura debe ser más bien descentralizado. Sin duda, es desde el centro donde hay que determinar el conjunto de relaciones de la iglesia y el Estado, las leyes confesionales y de instrucción pública, las prestaciones pagaderas por las comunas, etcétera. Pero las instituciones de cultura no prosperan sino por la independencia de sus miembros, sacerdotes, profesores o dueños. Para que las escuelas populares den buenos frutos, se requiere que las comunas y los padres de familia se ocupen de ello y, en consecuencia, que se organicen a escala local. El Estado podrá nombrar a los maestros de instrucción secundaria: gimnasio, escuelas reales o profesionales y profesores de estudios superiores; universidades, escuelas politécnicas, escuelas de bellas artes. Pero dejará una gran independencia a la dirección de las diversas

escuelas y, sobre todo, a los profesores de instrucción superior.⁷ Las universidades descentralizadas de Alemania salvaron felizmente a la ciencia alemana de los caprichos despóticos de ciertos príncipes y produjeron una riqueza de frutos que el sistema uniforme y centralizado de las universidades francesas se ve imposibilitado de dar.

La descentralización también es la regla en la asistencia pública, porque para conocer bien y socorrer a los verdaderos pobres hay que estar en el lugar. Sin embargo, de nuevo se evitará un fraccionamiento exagerado. La asistencia central o intermediaria debe servir de apoyo a la asistencia local y es la ley la que enuncia los principios del derecho y de la contribución a los pobres.

Por último, en la economía hay que distinguir las instituciones de interés general de aquellas que sólo son de interés local. La moneda, los pesos y las medidas, los ferrocarriles y las grandes carreteras, pertenecen a las primeras; los caminos departamentales, los caminos vecinales, las calles de las ciudades, los acueductos, los canales de desagüe, los reglamentos sobre construcción urbana, el alumbrado, las plazas y mercados, etcétera a las segundas. Unas requieren, por supuesto, la centralización, otras, la descentralización.

En resumen, la administración del Estado está más bien centralizada, la autogestión descentralizada. Las autoridades centrales siempre consideran el bien del conjunto y conservan la unidad y armonía de derecho

7 Recientemente, Francia ha descentralizado estos aspectos de conformidad con las leyes del 15 de marzo de 1850 y del 12 de julio de 1875: la segunda da amplio paso a las influencias clericales.

público general; las autoridades medias tienen una independencia relativa y accionan conforme a uno u otro principio; las autoridades locales, aunque subordinadas entre sí, tienen principalmente una misión descentralizada.

Importancia de las funciones profesionales en el Estado moderno

Las funciones profesionales son una creación de la monarquía absoluta que, al requerir de servidores permanentes, a la vez dóciles y capaces, los sustituyó poco a poco con los vasallos y gente de servicio, una clase de hábiles funcionarios menos imperiosos y más flexibles, más instruidos y mejores administradores.

Luego entonces, la función fue atribuida esencialmente en razón del mérito personal, sin tener en cuenta la extracción o la orden; se exigió una educación universitaria previa; el príncipe nombró libremente a quien quiso: el funcionario era el servidor del príncipe, dependía de su gracia; recibió un sueldo fijo, suficiente para la manutención modesta de su familia; y ciertas funciones, en particular la del juez, adquirieron una actuación independiente y garantizada.

Estas funciones no eran hereditarias. Pero los hijos seguían por su voluntad la carrera del padre, la comunidad de estudios, de instrucción, de profesión y hasta de traje. Así se formó en el continente un orde y familias de funcionarios análogas a los nobles familias parlamentarias de Inglaterra, y la capacidad profesional y los empleos se transmitieron, de hecho, hereditariamente.

Así este orden se volvió poco a poco un poder que se imponía al mismo príncipe. El rey no pudo ya gobernar sin el consejo y el auxilio de sus servidores. Su poder, absoluto en apariencia, había encontrado una barrera que no cedía más que con dificultad y a un precio de un violento esfuerzo.

Por consiguiente, los funcionarios adquirieron un sentir profundo de su dignidad. Demandaron y obtuvieron al fin, por lo general, una situación exenta del capricho del príncipe. Se les reconocieron derechos pragmáticos, lo que los protegía contra revocaciones arbitrarias y les aseguraba el derecho al sueldo (comp. Théor. gén., p. 470).

Fue, en esta forma, que este orden pasó a la monarquía constitucional. Al principio, ésta le era tan poco simpática como a la mayoría de los príncipes. Los funcionarios veían con desagrado el nuevo poder de las cámaras no sólo les quitaba parte de sus atribuciones, sino que incluso pretendía controlarlos y pedirles cuentas. Al igual que los príncipes, solamente cedieron por necesidad. Pero después se acomodaron a la innovación, comprendieron las ventajas de ésta tanto para su dignidad como para el país. Hoy día, la mayoría de ellos son constitucionales. Los funcionarios actuales del continente son ciertamente cultos, activos, acostumbrados a los negocios, afanosos, honorables. Constituyen una clase distinguida y plena de méritos. Sus servicios son preciosos para el Estado y para la sociedad. Sin embargo, el funcionarismo profesional no carece de peligro. Y en primer lugar, se puede temer que engendre una especie de casta que se acostumbre a gobernar desde su despacho, sin conocimiento de las necesidades reales, a partir de reglas

formales, burocráticas, y aún despóticas, oprimiendo la libertad privada con la manía de meter mano en todas partes. Este antiguo peligro es menor en nuestros días. La forma representativa obliga a los funcionarios a estar en comunicación frecuente con los ciudadanos y evita, así, su orgullo o tiranía. Las funciones de honor, la autoadministración, el procedimiento oral, el control de las autoridades superiores, las cámaras, la prensa, reaccionan contra la burocrasia formalista; la libertad, ampliamente asegurada por las leyes, y la responsabilidad de los funcionarios, impiden igualmente una tutela exagerada y se oponen a la manía de gobernar todo.

Pero el peligro que hay que temer actualmente es el de la tiranía de los partidos. La forma representativa, el otorgar a todos una libertad política y acceso al gobierno, ha desencadenado al mismo tiempo las rivalidades políticas. Ella misma llama a la lucha a los partidos. En Inglaterra son sus jefes los que forman directamente el ministerio. Si bien en Alemania sucede de otra manera, el gabinete no está menos obligado a contar con la mayoría en las cámaras y de obedecer su apoyo. En toda la Europa occidental, los ministros casi no se pueden sostener por mucho tiempo contra el partido dominante, tanto debido a su responsabilidad ante las cámaras como en razón del asentamiento necesario de éstas para las leyes y el presupuesto.

De allí que el ministerio no puede permanecer responsablemente ante las cámaras, sino estando seguro de sus subordinados. Si éstos pertenecen a un partido enemigo y obstaculizan su política, la administración se divide. Por tanto, hace falta que el ministerio resta-

blezca, mediante revocaciones, la unidad política y la subordinación de sus agentes. Pero esta necesidad lleva fácilmente consigo el grave peligro de la opresión de las minorías, y el Estado, en vez de ser la unión de los partidos, no es más que la tiranía de uno de ellos.

Rudolf Gneist insiste, con razón, sobre este punto, aunque exagerando un poco. Propone, para remediarlo, que la ley misma reglamente las relaciones entre los funcionarios y los particulares, y que una jurisdicción especial se encargue de proteger a todos los individuos no sólo en sus derechos privados, sino también en sus derechos públicos.

Esos medios son buenos, pero sólo en tanto que dichas relaciones puedan ser precisadas por una ley, y hay una multitud de casos en que es preferible, por razón de las necesidades tan variadas de la vida, no encerrar a la administración con reglas formales. Además, la vigilancia de los superiores y el recurso a ellos muy frecuentemente son insuficientes.

Más bien quisiera distinguir aquí tres clases de funciones:

1. *Las funciones políticas de confianza*, que representan la política del Estado o llevan la responsabilidad ante las cámaras. Aunque ellas también están al servicio del Estado y no al servicio de un partido, son atribuidas directamente por la confianza del partido en el poder, con la que debe contar el gobierno. En donde el gabinete está formado por los jefes de partido, los ministros son miembros del parlamento y continúan siendo sus guías. En donde, por el contrario, los ministros más bien salen de las filas de los funcionarios, no es en lo absoluto indispensable que

sean miembros del parlamento; incluso más vale que no lo sean. Pero es necesario que permanezcan en relación con los partidos y no podrán sostenerse mucho tiempo si pierden verdaderamente la confianza de las cámaras.

Por consiguiente, estos funcionarios son mucho menos estables que los otros. Son perenemente revocables, incluso cuando su conducta estuviera exenta de culpa. El desplazamiento de la antigua mayoría parlamentaria ocasiona generalmente un cambio del personal de las funciones políticas.

2. Otras funciones, por el contrario, deben alejarse de las luchas de los partidos y neutralizarse. En primera línea se encuentran aquellas que son de justicia. El juez debe no sólo ser imparcial, sino que debe inspirar confianza a todos. Por tanto, debe mantenerse al margen de las luchas violentas. Es necesario que cada partido esté convencido de encontrarlo siempre del lado del derecho y de la ley.

Colocamos también en esta categoría a las funciones inferiores de policía y todos los

oficios militares. Estos no determinan la línea política que debe seguirse, sino que ejecutan las órdenes y las instrucciones recibidas.

Todos los funcionarios neutrales permanecen, en tanto que cumplan con sus deberes, al abrigo de revocaciones arbitrarias que ocasiona un cambio de política.

3. Finalmente, hay una tercera clase de oficios, tales como los técnicos y de cultura, que no tienen poder de autoridad (ni *imperium*, ni *jurisdictio*), no participan en forma alguna en la administración política del país y, por consiguiente, conservan, como los particulares, su plena libertad de acción. De esta manera, los profesores, los doctores, los ingenieros del Estado, los empleados de correos o de telégrafos, etcétera, pueden mezclarse libremente en la lucha de los partidos. Al no tener que gobernar, no es de temerse que formen un gobierno de partido. Sólo se puede prohibirles claramente emplear abusivamente contra la política del gobierno, la influencia natural que sus funciones les dan sobre sus subordinados. Como individuos políticamente libres, como funcionarios, tienen que respetar al gobierno que los nombra.

LA FUNCION ADMINISTRATIVA*

Frank Goodnow

Se da el nombre de administración a la función que se encarga de ejecutar la voluntad del Estado. Se ha demostrado que esta función debe estar sujeta al control de la política, sí se espera que se ejecute la voluntad manifiesta del Estado y se convierta en una verdadera regla de conducta. Sin embargo, este control no trasciende más de lo necesario, con objeto de asegurar la ejecución de la voluntad del Estado. Si lo realiza, la expresión espontánea de la verdadera voluntad del Estado tiende a dificultarse y, por ende, será ineficiente la ejecución de dicha voluntad. Es indispensable analizar la función administrativa, a fin de precisar los límites exactos hasta donde debe extenderse este control tan necesario.

Al efectuar el análisis, encontramos que la administración puede ser de justicia o de gobierno. Ninguna legislatura u órgano legislativo puede expresar la voluntad del Estado en cuanto a todos los asuntos de la conducta humana, en forma tan transparente que no surja alguna disputa en lo que se refiere a su significado. Antes de poder ejecutar la voluntad del Estado en casos concretos, es preciso calmar las disputas que surgen necesari-

amente. Por razones tanto de conveniencia como de idoneidad, se piensa que la interpretación de la voluntad del Estado será realizada por alguna autoridad más o menos autónoma de la legislatura. La acción de dicha autoridad no legislativa se le denomina, por lo general, administración de justicia y la autoridad a la cual se confía esta rama de la función administrativa se le conoce habitualmente como autoridad judicial.

La función administrativa, aparte de su dimensión judicial, puede llamarse administración de gobierno, la cual es, asimismo, susceptible de diferenciación. En caso de analizarla, se verá que consta de varios elementos. En la línea divisoria que existe entre la administración de la justicia y la administración del gobierno, es una función menor de la administración cuyo desempeño realizado por algunos sistemas de gobierno y encargada a ciertos funcionarios que se ocupan primordialmente de la administración de la justicia. En otros sistemas, los funcionarios que se consideran básicamente de carácter administrativo son los que atienden esta función. No puede darse un nombre genérico adecuado a esta rama de la actividad gubernamental. Su carácter se hace patente mediante ejemplos concretos, así como a través de unas cuantas palabras que nos proporcionan una descripción general.

* Este artículo comprende el capítulo IV de la obra *Politics and administration*, de Frank Goodnow, traducido especialmente para éste número.

Muchas leyes aprobadas por la autoridad legislativa del Estado son de una naturaleza tal, que meramente manifiestan la voluntad del Estado como una regla general de conducta. No la expresan y, en la naturaleza de las cosas, no la pueden expresar con tal detalle que puedan ejecutarse sin mayor acción gubernamental, lo cual tiende a llevar a un individuo determinado o un caso concreto a la clase que la regla general que la ley se propone afectar. Por consiguiente, hasta que el caso concreto se lleve a la clase general afectada por la ley, no podrá ejecutarse la voluntad del Estado.

Por ejemplo, la ley puede estipular que ciertas clases de individuos deberán pagar impuestos por ciertos tipos de propiedad y que estos impuestos oscilan en cantidad conforme al valor de dicha propiedad. A fin de que se pueda manifestar la voluntad del Estado, en lo que se refiere al impuesto que un individuo determinado deberá pagar por un terreno dado, cabe averiguar tres puntos, a saber: si este individuo pertenece a esta clasificación, si su propiedad es la del tipo especificado y cual es el valor de ésta.

De nueva cuenta, la ley puede prever que cierto tipo de edificios deberán construirse en una forma especificada. Con objeto de asegurar que sus disposiciones sean cumplidas, la ley puede estipular que la misma autoridad gubernamental que aprueba los planos de todas las construcciones, lo haga antes de comenzar su edificación.

En ambos casos, una autoridad gubernamental deberá tomar alguna acción, a fin de que los casos concretos sean llevados al ámbito de operación de las reglas generales. Si esta es la situación, el desempeño de esta función

gubernamental se asemeja en gran medida a la desempeñada por la administración de justicia. En algunos casos, las autoridades reconocidas como de carácter francamente judicial atenderán el asunto, en otros, no está tan marcada la distinción de autoridades básicamente judiciales. En efecto, en la mayoría de los casos, las autoridades judiciales que participan en la decisión de demandas relativas meramente a los derechos privados no están capacitado para hacerse cargo de estos asuntos.

Las autoridades judiciales no tienen capacidad para realizar estos deberes, porque dicho desempeño precisa de un profundo conocimiento técnico. Asimismo, la determinación adecuada del valor de la propiedad con propósitos impositivos requiere que las personas que realizan estos avalúos cuenten con un profundo conocimiento en materia de valor de la propiedad. Los que conocen bien los procesos de la construcción son los que deberán aprobar los planos. Por consiguiente, en términos generales, estos asuntos no se incluyen en la administración de justicia, sino más bien, forman parte de la administración del gobierno.

Más aún, no se puede elegir a un funcionario de gobierno sin la acción de enorme importancia llevada a cabo por las autoridades gubernamentales. Esto siempre debe ser imparcial y estar libre de cualquier prejuicio, en la medida de lo posible, en caso de que se espere que los funcionarios electos representen al pueblo; en otras palabras, si se espera que el gobierno sea popular. La acción de los funcionarios electos tiene, asimismo, un carácter cuasijudicial.

¹ Por último, con objeto de que prosiga el trabajo del gobierno, la organización gubernamental

mental deberá contar con amplia información y conocimientos variados. Esta información que no es utilizada solamente por el gobierno, sino también por muchos estudiosos en la materia, deberá en la mayor parte de los casos ser recabada por alguna autoridad gubernamental que tenga un carácter relativamente permanente, puesto que gran parte de esta información sólo puede obtenerse como resultado de una serie de observaciones que perduren un largo período. Las autoridades gubernamentales que recaban esta información deben ser absolutamente imparciales y con la menor cantidad de perjuicios posibles, si es que se espera llegar a la verdad. Por ende, su función guarda una gran similitud con el trabajo cuasijudicial descrito con anterioridad.

La segunda parte de la administración de justicia se encontrará de la mera ejecución de la voluntad expresada del Estado: la ley. Nadie podrá negar que, si esta voluntad ha de convertirse en una verdadera regla de conducta, deberá ejecutarse. Antes de poder hacerlo, es preciso que entren en acción las autoridades judiciales y cuasijudiciales que ya se mencionaron; pero después de haber tomado esta acción, deberá ejecutarse la voluntad del Estado. Si se viola ésta, habrá que imponer un castigo al que la violó y restaurar, en todo lo posible, las condiciones que existían antes de que se presentara dicha violación.

Finalmente, con objeto de que se manifieste o ejecute la voluntad del Estado, debe establecerse, conservarse y desarrollarse una organización gubernamental sumamente compleja. Habrá que elegir legisladores, escoger jueces y prever un gran número de funcionarios para que realicen las ya citadas funciones cuasijudiciales, las labores en materia de estadística y

similares efectuadas por el gobierno y la ejecución directa de la voluntad del Estado. En un gobierno popular, el establecimiento y el desarrollo de esta vasta fuerza de funcionarios y autoridades deberán ser emprendidos teniendo en mente el objetivo de garantizar, hasta donde sea posible, la manifestación libre de la voluntad popular, y asegurar la ejecución más eficiente de dicha voluntad, después de que haya sido expresada.¹

Después de analizar la función administrativa nos encontramos en posición de responder a la pregunta planteada al principio de este capítulo: ¿Cuáles son las partes de esta función administrativa que deben someterse al control de la función política, a fin de que pueda

1 Posada, en su valioso y sugestivo Tratado de Derecho Administrativo, llamo "la función de la administración" al deber que cada Estado tiene de establecer, conservar y desarrollar su organización gubernamental. Sin embargo, en su análisis de las funciones de gobierno, Posada toró como punto de partida los motivos de conducta y no la actividad funcional. Asevera que, así como es uno de los deberes más altos del Estado el procurarse una organización eficiente, la provisión real de esta organización, independientemente de la autoridad gubernamental, no deberá estar influida por consideraciones de orden político. Por supuesto, la autoridad legislativa y otras autoridades gubernamentales deberán dictaminar en asuntos de organización de gobierno aparte del efecto que su decisión pueda producir en la suerte de cualquier partido político; pero también es cierto que la creación de un tipo particular de organización gubernamental es una cuestión de política y, con frecuencia los partidos políticos se han organizado a fin de coadyuvar en su solución. La definición de Posada en lo que respecta a la función administrativa, si bien es de suma valía al subrayar la necesidad de reconocer que la administración no debe estar demasiado sujeta al control de la política, parece dar una idea poco adecuada de la medida de dicha función. No toma en cuenta la gran cantidad de trabajo realizado, de carácter judicial y cuasijudicial, que en esta época reviste cada vez mayor trascendencia.

de justicia debe estar y está fuera del alcance de este control. Aún queda por considerar la función de ejecutar la ley, que puede llamarse ejecutarse la voluntad manifiesta del Estado? Se ha comprobado que la administración la función ejecutiva, la función coasijudicial, las funciones estadísticas y semicientíficas, si las podemos llamar así, y la función de establecer, conservar y desarrollar la organización gubernamental.

En lo que se refiere a la función ejecutiva, como se le ha llamado, no puede haber duda alguna con respecto a la necesidad de someterla al control del organismo que se encarga, en última instancia de la expresión de la voluntad del Estado. Si no existe ninguna relación de subordinación entre el órgano que elabora la ley y el que la ejecuta, o si los órganos legislativos son independientes entre sí en cuanto a sus relaciones gubernamentales, no se hace disposición alguna fuera del sistema de gobierno a fin de armonizar la elaboración y la ejecución de la ley; es fácil concebir una condición, en la cual las autoridades estipuladas para la ejecución de la ley pueden, por cualquier motivo, negarse a ejecutarla. De ahí que esta función ejecutiva, por necesidad, se subordinará a la función de orden político.

Sin embargo, no existe una relación estrecha entre la función de la política y las otras ramas de la administración de gobierno. Ningún control de carácter político puede dar lugar a que los funcionarios administrativos desempeñen mejor, por ejemplo, sus deberes cuasijudiciales más que para que dicho control pueda

dar pie a que los jueces tomen mejores decisiones.²

Ningún control que un organismo político pueda ejercer sobre un órgano encargado de recabar datos y recopilar información puede

2 En cuanto a estas funciones cuasijudiciales de las autoridades administrativas, cabe aseverar que el derecho anglo-americano según se imparte en los dictámenes de los tribunales, siempre las ha considerado sobre el mismo fundamento que las funciones judiciales bien reconocidas de los tribunales. Como lo dice en *Wilson v. The Mayor, 1 Denio, 595, 699* "Aunque en el sentido estricto el funcionario no es un juez, si sus poderes son discrecionales y se ejercerán o detendrán conforme a su propia opinión en cuanto a lo que juzga apropiado, son judiciales y está exento de cualquier responsabilidad de acción por los motivos que le influyeron y la forma en que se realizan dichos deberes". Esta norma se elaboró en Inglaterra en una época en la cual en efecto la mayor parte de estas funciones eran realizadas por las autoridades que se trataban como parte del sistema judicial, a saber, el juez de paz. Sin embargo, desde un principio, las autoridades que no se consideraban como parte del sistema judicial estaban encargadas comunmente de desempeñar estos deberes y existe la tendencia a limitar un poco la regla, como se explicó con anterioridad, con el fin de acusar a funcionarios que no se encargaban de tribunales ordinarios como responsables de mala fe y propósitos deshonestos, independientemente del hecho de que sus temores tenían un carácter cuasijudicial. De ahí que en el caso de *Pike v. Megoun (44 Mo. 491)*, los funcionarios encargados de registrar las elecciones fueron acusados de conducta fraudulenta al evitar que una persona que tenía el derecho de voto fuese incluida en la lista de registro de lectores. Por tanto, puede usarse el *mandamus* a fin de corregir el uso arbitrario del albedrío por un cuerpo colegiado; se alegó que el abuso consistía en seleccionar, por propósitos puramente partidistas, a jueces y oficiales de juzgado del mismo partido político con objeto de llevar a cabo una elección de miembros de dicho cuerpo colegiado. (*State v. Board, 134 Mo. 296. 56 Amer. St. Rep. 503*). Esta tendencia indica el reconocimiento del principio que plantea que el desempeño de estas funciones cuasijudiciales deberán ser absolutamente imparciales y no deben estar sujetas al control político.

dar resultado, la recabación de una mayor cantidad de datos o la recopilación de mayor información exacta. Lo mismo puede decirse quizá, aunque no en la misma medida, en el caso de las acciones necesarias efectuadas antes de que los electores escojan a los funcionarios. En estos casos, debe dejarse mucho albedrío oficial, dado que lo que se exige a los funcionarios no es obra de algo concreto, sino del ejercicio de criterios.

Al ejercer el control que el sistema norteamericano de gobierno les concede sobre los actos de funcionarios, los tribunales han estado obligados por la propia fuerza de las cosas a reconocer esta distinción. Aunque es posible que ejerzan un control mucho más efectivo que el que pudiera ejercer la legislatura, voluntariamente confinaron su competencia a actos ministeriales y se negaron a ejercer control sobre los actos discretionales. La única posible excepción a este planteamiento se encontraría en el hecho de que los tribunales se ocuparán de que no se abuse en gran medida del albedrío. Esta es la única instancia en la cual la legislatura o algún organismo político semejante, puede ejercer control sobre el desempeño de esta rama de la administración. Todo lo que el órgano legislativo o cualquier otro órgano político es encargase, al través del ejercicio de su control, de que las personas que desempeñan estas funciones administrativas sean eficientes e imparciales. Su conducta general deberá estar sujeta al control, pero no sus acciones.

No es sólo cierto que el control que el organismo político debe tener y puede ejercer sobre la autoridad ejecutiva no pueda, en la naturaleza de las cosas, ejercerse sobre una autoridad administrativa, es decir, una autoridad que desempeña esa parte de la función de

administración que no sea de carácter ejecutivo distintivo; pero cualquier intento de ejercer tal control más allá del intento de garantizar una integridad administrativa, probablemente producirá más mal que bien. Es posible que una relación entre la política y el trabajo de carácter administrativo, en el trabajo efectuado por la administración en la investigación de hechos y la recopilación de información, contamine las fuentes de la verdad en el sentido de que puede hacer que el investigador esté perjudicado. Es posible en el caso de un funcionario que se ocupa de desempeñar las tareas cuasijudiciales dar lugar a la corrupción, en cuanto a que puede quitarle esta imparcialidad que es tan necesaria. Los mismos motivos que exigen una administración imparcial y honesta de estos asuntos de gobierno. El derecho privado puede violarse con la misma facilidad por una administración corrupta y parcial de una ley impositiva, que por un dictamen judicial corrupto y parcial. Los funcionarios corruptos y parciales violan con facilidad los derechos políticos. Es factible que el control político sobre las funciones administrativas produzca finalmente una administración ineficiente, en cuanto a que provoca que los funcionarios administrativos piensen que lo que se les exige no implicará trabajo, que no tanto mejora sus propias dependencias sino que cumple con los mandatos de un partido político.

Hasta hace pocos años, hablando comparativamente, la existencia de esta rama de la administración de gobierno se había prácticamente ignorado. Los funcionarios cuyo deber primordial era la ejecución del derecho, en el sentido que se da a estas palabras en estas páginas, se han ocupado de estas cuestiones administrativas. Las funciones distintiva-

mente administrativas, naturalmente, se confundían, con excepción de la función ejecutiva. Se pensaba que era correcto ejercer el mismo control sobre los asuntos administrativos, que el que ejercía adecuadamente sobre la función ejecutiva. Sin embargo, cuando los asuntos administrativos comenzaban a asumir mayor importancia con la ampliación del campo del gobierno —una ampliación que se hacía básicamente en cuanto a los temas de carácter administrativo y no los de orden ejecutivo— aparecieron rápidamente los efectos adversos de un tratamiento como este. Es sólo en aquellos países que han reconocido plenamente que la administración separada de su carácter ejecutivo no está, desde el punto de vista teórico, y no debería estar desde el punto de vista de los hechos, relacionada con la política, donde se logró un gran avance en el mejoramiento de los detalles de gobierno que, como en cualquier otro campo de la vida, cuentan tanto; de hecho, mucho más que los principios generales.

La necesidad que existe de separar la política y la administración es muy patente en el caso del gobierno municipal, puesto que este tipo de gobierno es, en gran medida, asunto de la administración en el sentido más estricto de la palabra. Esta es la verdad que se encuentra en el fondo de la aseveración hecha con tanta frecuencia, en el sentido de que el gobierno municipal es un asunto empresarial. Por supuesto, el planteamiento de la verdad en esta forma no es el correcto, dado que el gobierno municipal no es un negocio, sino un gobierno. Sin embargo, es casi exclusivamente un asunto de la administración, y uno de la administración local.

Si bien es cierto que la política no tiene más que ver con el Estado, que con la admi-

nistración municipal, utilizando el término en forma estricta, también es cierto que la influencia de la política en el gobierno municipal es peor que la ejercida en la administración estatal. Esto ocurre porque el gobierno municipal tiene un carácter más administrativo que el gobierno estatal y porque cuando la política incide en el gobierno municipal, lo hará probablemente no sólo en la política local, sino en la estatal y la nacional. El resultado es, no sólo que el gobierno municipal se considera como parcial, injusto e ineficiente, sino que se sacrifican los intereses municipales en aras de los intereses nacionales y estatales. Aquellos países como Inglaterra y Alemania, cuya opinión pública ha hecho una distinción más clara entre la administración de la política estatal y local, han tenido mayor éxito en resolver el problema del gobierno municipal.

Por ende, el hecho es que existe una gran parte de la administración que no está relacionada con la política, que por tanto deberá quedar relevada en gran medida, si no totalmente, del control de los órganos políticos. No se encuentra relacionada con la política porque abarca campos de actividad semicientífica, cuasijudicial y cuasiempresarial o comercial, labores que influyen poco o nada en la expresión de la verdadera voluntad del Estado. Deberá organizarse una fuerza de agentes gubernamentales que estén absolutamente libres de la influencia de la política a fin de lograr un desempeño más ventajoso de esta rama de la función de la administración. Dicha fuerza deberá estar libre de la influencia de la política debido al hecho de que su misión es el ejercicio de previsión y albedrío, la búsqueda de la verdad, la recopilación de información, el mantenimiento de una actividad estrictamente imparcial hacia los

individuos con los cuales tiene tratos y el proporcionar una organización administrativa lo más eficiente posible. El puesto asignado a tales funcionarios debería ser igual al otorgado por consentimiento universal a los jueces. Su trabajo no es más político en naturaleza que el de los jueces; y si bien su organización difiere un poco de la organización judicial, aún el desempeño más ventajoso del trabajo asignado, hace que sea necesario que su cargo sea muy semejante al que asignamos a los funcionarios judiciales.

Le llevó mucho tiempo al mundo admitir que los funcionarios judiciales ocuparan el puesto que tienen en la actualidad. En Inglaterra, este cargo se les otorgó por ley hasta la aprobación de la Ley de Asentamientos de 1701. En algunos países de Europa continental, aún no se considera que este cargo les pertenezca.³ Antes de que este cargo pudiera otorgarse a los jueces, era necesario reconocer la existencia de la función judicial como una función que no estaba relacionada con la política. Por tanto, antes de poder esperar que los funcionarios administrativos puedan ocupar un puesto razonablemente permanente en cuanto a carácter y razonablemente libre de la política, cabe reconocer la existencia de una función administrativa cuyo desempeño no puede estar influido por consideraciones políticas. Esto es lo que han hecho, en menor grado, Inglaterra, Alemania y Francia y esto se debe en gran parte a la excelencia de sus sistemas administrativos. En tales condiciones, el gobierno puede encargarse en forma segura de mucho trabajo que, mientras el pueblo norteamericano no pueda lograr la misma

concepción, no puede confiarse a los órganos gubernamentales, puesto que cuando lo realizan estos órganos es ineficiente y lo es debido a que no reconocimos la existencia de una función administrativa que debería ser desempeñada por las autoridades que no están sujetas a la influencia de la política.

Las autoridades gubernamentales encargadas del desempeño de la función administrativa deben no solamente, como los jueces, estar libres de la influencia de la política, sino al igual que éstos, tener una permanencia considerable en su cargo. Deben tener permanencia en su cargo porque la excelencia de su trabajo se condiciona frecuentemente por el hecho de que sean expertos, y la competencia proviene en gran medida de un ejercicio prolongado en su profesión. La permanencia razonable en el cargo es absolutamente necesaria para las ramas semicientíficas, cuasijudiciales o técnicas del servicio administrativo. Asimismo es extremadamente conveniente en una parte mucho más grande del servicio administrativo cuyos deberes no son tan importantes en el bienestar del Estado, como aquellos de las ramas semicientíficas, cuasijudiciales y técnicas antes mencionadas. Esta es la vasta clase de funcionarios burocráticos y ministeriales que sencillamente llevan a cabo las instrucciones de sus superiores, en cuyas manos se encuentra la determinación de las cuestiones generales de la política administrativa. La permanencia razonable en el cargo es conveniente para esta clase de funcionarios porque, sin ella, es imposible lograr un mínimo de eficiencia administrativa. Sin ella, es cierto, el trabajo del gobierno puede continuar, pero el costo aumenta muchísimo y el trabajo es sumamente deficiente. Puede garantizarse dicha permanencia en el cargo mediante estipulaciones

3 Por ejemplo, Francia e Italia; ver Lowell, *Government and Parties in Continental Europe*, Vol. 1, pp. 51, 176.

jurídicas, como sucede en Alemania, o garantizarse por las exigencias de la opinión pública entendida como sucede en Inglaterra.

Sin embargo, cabe tener cautela en que la permanencia en el cargo no se otorgue a aquellos funcionarios decididamente ejecutivos a quienes se confía la ejecución general de la ley. Si se les concede tal cosa a dichos funcionarios, el gobierno, en conjunto, tenderá a perder su carácter popular, dado que la ejecución de la ley ejerce una importante influencia en la expresión de la voluntad del Estado. Una ley que no ha sido puesta en vigor no es realmente una regla de conducta, y el hacer cumplir la ley se encuentra en manos de dichos funcionarios, tanto si los funcionarios encargados de la ejecución de la ley no se encuentran sujetos a cierto control de carácter político estipulado en la organización gubernamental, por ejemplo el control de la legislatura, deberán estar sujetos al control del partido, en cuyo caso se precisa que ejerza ese control político sobre la función general de la administración que tan indispensable es para lograr un gobierno armonioso y eficiente.

Suiza es prácticamente el único país que cuenta con un gobierno popular donde no se reconoce como políticos a los funcionarios ejecutivos del más alto nivel, en el sentido de que cesan con el cambio de la voluntad popular. Esta condición anómala de asuntos se debe probablemente, en gran medida, al franco reconocimiento de que estos funcionarios son meros agentes ministeriales de la legislatura —el órgano político en el gobierno *par excellence*— y a la indudable existencia de la facultad que tiene la legislatura de destituirlos de su cargo en cualquier momento. Como afirma el Sr. Lowell: "la relación del órgano

ejecutivo al legislativo en Suiza es diferente a la de cualquier otra nación. El Consejo Federal no es, como el presidente de los Estados Unidos, una rama separada del gobierno que tiene la facultad de una decisión final dentro de su propio ámbito de acción. No se le ha otorgado la facultad del veto sobre leyes a fin de evitar la usurpación de sus derechos, e incluso en asuntos ejecutivos, en el sentido estricto de la palabra, no cuenta con autoridad autónoma alguna, dado que la Asamblea General puede supervisar, controlar o invertir sus actos administrativos... Si la Asamblea no está de acuerdo con ellos (los Consejeros) en cuanto a asuntos legislativos o ejecutivos, se someten a la voluntad de aquella como la autoridad final y procuran seguir sus instrucciones en forma leal".⁴ Igualmente, el Sr. Lowell afirma: "El Consejo Federal es esencialmente un órgano empresarial y al seleccionar a los candidatos se presta mayor atención a la capacidad ejecutiva que al liderazgo político. Su deber consiste en conducir la administración y asesorar en materia de legislación, pero no se espera que controle la política del Estado, y aquí radica el verdadero secreto de su cargo".⁵

En el caso de los funcionarios ejecutivos de alto nivel a quienes se otorgan grandes poderes discrecionales, la permanencia en el cargo es incompatible con el gobierno popular, dado que tiende a propiciar la formación de un inmenso aparato gubernamental cuya propia eficiencia puede poner en peligro la existencia del gobierno popular. Cabe recordar que una

4 *Governmente and Parties in Continental Europe*, Vol. II, p. 197, et seq.

5 *Ibid.*, p. 200.

fuerza excesiva en la organización administrativa tiene la tendencia de hacer imposible la existencia de un gobierno popular. Por ende, una administración vigorosa, cuando la organización del partido es débil, puede nulificar la voluntad popular mediante el control que tiene la administración. Esto es válido en gran medida en la época actual en Alemania y en el pasado en Francia. Por otra parte, cabe recordar que un sistema administrativo donde no existe en absoluto la permanencia en el cargo en las escalas inferiores del servicio, puede aprovecharse también donde exista una fuerte organización de partidos a fin de nulificar la voluntad popular. Esto puede hacerse a través del ejercicio injusto del poder de designación, bajo un sistema de partidos creados de tal manera que haga que sea difícil manifestar la voluntad popular en el partido.

En las divisiones semicientíficas, cuasijudiciales, burocráticas y ministeriales del sistema administrativo, es necesario elaborar disposiciones en materia de permanencia en el cargo, en caso de esperar una administración eficiente e imparcial, y si hay que dictaminar cuestiones de política de conformidad con la voluntad popular. En las divisiones superiores, es decir, aquellas en donde los que asumen esos cargos tienen una influencia determinante en cuestiones de política y particularmente en el caso del ejecutivo deberá evitarse la permanencia en el cargo. En estos casos, cabrá estipular el control político si se espera asegurar la decisión de cuestiones de política por parte de órganos que representen al pueblo.

Esperamos haber dicho suficiente para demostrar que si bien dos funciones primordiales de gobierno pueden diferenciarse, las preguntas que emanan del desempeño de una

no puede, en un gobierno popular, considerarse separada de las cuestiones que surgen del desempeño de la otra. A fin de que la ejecución de la voluntad del Estado se conforme a su expresión, es decir, con objeto de que puedan coordinarse la política y la administración, el órgano político en el sistema de gobierno debe controlar al cuerpo administrativo. Sin embargo, existen límites más allá de los cuales no puede ejercerse dicho control. Si se va a ampliar a todos los funcionarios en el servicio administrativo, el gobierno se torna ineficiente e incapaz en atender muchos asuntos que, debido a su atención ventajosa, requieren ser atendidos por el gobierno. Una extensión demasiado grande del control político, cuando la organización de partidos tiene una gran fuerza y el sistema administrativo es débil, tiende además a anular el propósito para el cual fue creado, dado que puede aprovecharse la organización administrativa para promover aún más los fines del partido y evitar la libre expresión de la voluntad del Estado.

Por otra parte, se intenta robustecer el sistema administrativo en forma indebida, con la esperanza de garantizar una administración eficiente, se corre el riesgo de que si la organización del partido es débil, puede aprovecharse la organización administrativa a fin de influir en la expresión de la voluntad del Estado a través de su poder en las elecciones. La seguridad reside únicamente en reconocer francamente, que debe haber un control general sobre la ejecución de la ley y que existe una parte en el quehacer de la administración en donde no puede penetrar la política. Sólo de esta forma podrá obtenerse un gobierno popular y una administración eficiente.