

Revista de

# Administración Pública

Ediciones



# 43

Julio—Septiembre 1980

Organo del Instituto Nacional de Administración Pública

## **REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA**

**DIRECTOR**  
Omar Guerrero

**EDICION**  
Ricardo Martínez Guzmán

**CORRECCION**  
Severino Cartagena Hernández  
Carlos H. López  
Isabel Sánchez G.  
Ileana Muralles

**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 Oiguín 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 Sancén

**Coordinación de Difusión**  
Severino Cartagena Hernández

**Coordinación de Administración**  
Julieta Ampudia Herrera

# INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

## 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**

	<b>Pág.</b>
<b>PRESENTACION</b>	<b>7</b>
<b>ARTICULOS MONOGRAFICOS</b>	
Insumos Sociopolíticos y Administración Pública en México Frank Smith	<b>11</b>
El Régimen Presidencial y la Administración Pública Rodrigo Moreno	<b>55</b>
<b>ESTUDIOS</b>	
La Formación de la Administración Pública Moderna (III) Juan Bodino	<b>81</b>
El Estado Federal y el Estado Burocrático Gaetano Mosca	<b>111</b>
El Gobierno Congresional y la Administración Pública Woodrow Wilson	<b>117</b>
Ejecución y Administración William Willoughby	<b>135</b>

## PRESENTACION

Si bien es cierto que el estudio de las empresas públicas es de gran importancia por su número y participación crucial en la acción gubernamental en México, también lo es que la administración pública centralizada ocupa el lugar vital en el marco de esa acción. El número 43 incluye el ensayo de Rodrigo Moreno sobre *el presidencialismo y la administración pública federal*, y le acompaña el trabajo de Frank Smith sobre *insumos sociopolíticos y administración pública en México*.

La sección de estudios sigue tratando a los magistrados, tal como los expone Bodino, y concluye el tratamiento de Wilson sobre *el gobierno congresional*. Trata la exposición de Mosca sobre *el Estado feudal y el Estado burocrático*, e incorpora el trabajo de Willoughby sobre *ejecución y administración*.

En esta forma, el Instituto Nacional de Administración Pública confía en continuar dando a los estudiosos y profesionales de la acción gubernamental en México, ensayos importantes para su quehacer cotidiano.

## INSUMOS SOCIOPOLITICOS Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO \*

Frank Smith

### El sistema de clases en México

El sistema de clases reviste primordial importancia en el proceso político-administrativo de México. Existen importantes diferencias de opinión en relación con muchos aspectos del sistema de clases, pero no en cuanto a la importancia de la propia estructura de clases. Analizar el sistema político al margen del sistema de clases, significaría pasar por alto una influencia primordial ejercida en el proceso político; éste no se puede comprender sin el uso del concepto de clases.<sup>1</sup>

Existe consenso en cuanto a la estructura jerárquica tradicional de la sociedad mexicana. En la época colonial y durante los cambios drásticos engendrados por las luchas revolucionarias del siglo XX, existía un sistema de clases estático y rígido. Era el resultado del carácter de las instituciones importadas de España y de sus interacciones con las sociedades que se encontraron en el Nuevo Mundo. Las instituciones que se trajeron a América fueron creadas en la España de la pre-reforma; esa

nación había estado escudada contra los cambios que ocurrieran en el norte de Europa. De ahí que se impuso en México un sistema esencialmente feudal y la organización de las sociedades indígenas subyugadas hicieron que la estructura social fuese relativamente sencilla.<sup>2</sup> La conquista de una sociedad primitiva por una superior, desde el punto de vista tecnológico, la substitución de la élite gobernante indígena por la española y el concepto espiritual de los indios por una Iglesia que era medieval por cuanto a su perspectiva, dio como resultado una organización feudal de la sociedad mexicana.<sup>3</sup>

El derrocamiento político de la élite indígena no resultó en un cambio básico de la estructura social de México. Una élite había substituido a la otra. En la época de la Conquista, la mayoría de los españoles no eran *hidalgos* por nacimiento. Sin embargo, se consideraban como tales en relación con la pobla-

\* Este artículo comprende el cap. V de la tesis doctoral, de Frank Smith.

1 Macridis, Roy C. *The Study of Comparative Government*, Doubleday Short Studies in Political Science Garden City, New York: Doubleday & Co., Inc., 1955, p. 47.

2 Ralph L. Beals, *Social Stratification in Latin America*, *American Journal of Sociology*, LVIII, No. 4, enero de 1953, pp. 327-329.

3 George McClelland, Foster, *Culture and Conquest: America's Spanish Heritage*, New York: Wenner-Green Foundation for Anthropological Research, 1960, p.3.

ción conquistada. Mediante la posesión del poder se convirtieron, de hecho, en *hidalgos*.<sup>4</sup>

Cuando los españoles fueron reemplazados por criollos nacidos en México, estos últimos se convirtieron en *hidalgos* a pesar de carecer de privilegios elitistas durante el período de la Colonia. En México, la posesión de poder político ha acarreado privilegios de élite, independientemente de los orígenes sociales del poseedor.

El interés propio de los grupos gobernantes en el sistema colonial español evitó alguna apertura en el sistema de clases. Un sistema social rígidamente estratificado fue el resultado del *profundo sueño* del período. En ningún lugar del mundo duraron tanto tiempo estas formas y estructuras coloniales. Esto se atribuye a la duración del período y a la medida en que el sistema fue aceptado por los grupos principales. En México, así como en otras regiones subdesarrolladas, la élite estaba formada por una proporción sorprendentemente pequeña de la sociedad.<sup>5</sup>

El triunfo del movimiento de independencia no alteró la estructura de clases; en algunos casos, de hecho, el sistema fue robustecido. La estructura social rígida y estratificada funcionaba para la élite, por poco funcional que pudiera ser para el *desarrollo* en el sentido

moderno. El control del sistema originalmente diseñado como un sistema de explotación por la madre patria pasó a la élite de criollos como resultado de la independencia y ahora servía a sus intereses. La psicología de la élite de la época colonial sirvió directamente a las necesidades de la élite de los criollos.<sup>6</sup> A pesar de las luchas recurrentes por el poder, fue en el siglo XX cuando los esfuerzos para modernizar el sistema vencieron la resistencia.

La necesidad de un cambio social se ha discutido más en América Latina que en ninguna otra parte del mundo, pero los resultados son menores.<sup>7</sup> Esto es cierto aun en las ciudades más modernas. En los poblados y aldeas de la provincia y en el campo el esquema de las relaciones sociales es esencialmente igual al que existía en el siglo XIX. La persistencia de la estructura social tradicional no ha evitado cambios en muchas áreas de la vida nacional. Las tecnologías industriales suelen aceptarse sin un respectivo grado de cambio en las instituciones y prácticas sociales. La aceptación ampliamente desplazada por parte de la clase media del sistema de valores de una clase alta, ha dado lugar a posibles cambios drásticos en la economía y la tecnología sin que se manifiesten cambios fundamentales en el

4 Chevalier, Francois, *Land and Society in Colonial Mexico: The Great Hacienda*, traducido por Alvin Eustis, editado con un prólogo por Byrd Simpson, Lesly, Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1963, p. 25.

5 W. Pye, Lucian, *The Developing Areas: Problems for Research* en Ward, E. Robert, et. al., *Studying Politics Abroad: Field Research in the Developing Areas*, Boston: Little, Brown and Company, 1964, p. 19.

6 Lambert, Jacques, *Latin America: Social Structures and Political Institutions*, traducido por Helen Katel, Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1967, pp. 52-53.

7 Véliz, Claudio (ed.), *The Politics of Conformity in Latin America* London and New York: Oxford University Press, 1967, pp. 1-4.

orden social.<sup>8</sup> Si bien algunos sostienen que el crecimiento de las ciudades, burocracias y clases medias desembocará en la modernización de la estructura social,<sup>9</sup> estos cambios no son inmediatos ni inevitables. Por lo general, los cambios sociales, que son consecuencia de la industrialización y el urbanismo, se presentan después de transcurrido un período considerable.

Generalmente, en el desarrollo de leyes e instituciones sociales la inercia es tan importante como la decisión consciente. Las costumbres profundamente arraigadas en el pensamiento y acción, y los supuestos en cuanto a la naturaleza del hombre, la sociedad y el Estado, que permanecen inactivos durante prolongados períodos, cambian con lentitud glacial y sólo salen a la luz ocasionalmente.<sup>10</sup>

Los sectores modernos de la sociedad mexicana aceptaron el movimiento para dominar la naturaleza y el entorno y, valiéndose de la tecnología, ponerlos bajo el control del hombre. Estos procesos y conocimientos técnicos se

difunden con relativa facilidad y los problemas técnicos son muy fáciles de resolver. Los problemas relacionados con actitudes y procesos que apoyan los sistemas políticos y sociales son más complicados y engorrosos. La fortaleza de esta inercia social es especialmente sólida en una cultura vinculada a la tradición, como la de México. Asimismo, no es probable que la nueva élite esté dispuesta a sacrificar los poderes y privilegios que los grupos elitistas en México acordaron en forma tradicional.

El prestigio y los privilegios, en sus diferentes formas, han sido las metas de la clase alta y el poder ha sido el medio para la consecución de estas metas. La atención estrecha a los honores y derechos de posición social es una vieja costumbre de centurias. Desde el Virrey hacia abajo se manifestó una metódica insistencia sobre los derechos de los puestos. Encarcelaron a funcionarios de nivel inferior por no haber mantenido la dignidad de sus puestos. Muchos de los ceremoniales concomitantes a la toma de posesión de un puesto estaban destinados a dar un lugar aparte al funcionario. No sólo era el cargo una función de clases, sino que se elaboraron leyes para proteger la posición de la élite.<sup>11</sup>

Los símbolos del prestigio y posición comprendían la corrección en el uso del idioma, la forma de vestir y las costumbres. Es difícil adquirir muchos de estos símbolos a menos de que uno se haya educado en estrecho contacto con la élite; y sólo ésta es la que puede reconocer algunos de estos símbolos.<sup>12</sup> El

8 Wagley, Charles, *The Latin American Tradition: Essays in the Unity and the Diversity of Latin American Culture* (New York and London: Columbia University Press, 1968), pp. 4-9; Véliz, *op. cit.*, p. 12; y Arthur F. Corwin, *Contemporary Mexican Attitudes Toward Population, Poverty, and Public Opinion*, Gainesville: University of Florida Press, 1963, p. 34.

9 H. Fitzgibbon, y Russel, *Dictatorship and Democracy in Latin America*, *International Affairs*, XXXVI, No. 1, 1960, pp. 48-52; y F. Cline, Howard, *México: Revolution to Evolution, 1940-1960*, New York and London: Oxford University Press, 1962, pp. 124-126.

10 Oscar and Mary Handlin, *The Dimensions of Liberty*, Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University, 1961, p. 4.

11 Howe Bancroft, Hubert, *History of Mexico*, Vol. 11, San Francisco: The History Company, 1886, pp. 140-147, 535-537.

12 N. Adams, Richard, *Political Power and Social Structures*, en Véliz, Claudio, *op. cit.*, pp. 16-17.

ejercicio del poder, los medios de adquirir o conservar la posición, es un proceso o conjunto de relaciones. Debe existir una preocupación constante por este poder o de lo contrario será asumido por otros. Por ende, todo el grupo elitista debe tener una participación constante en esta lucha.<sup>13</sup> En estas luchas, los órdenes sociales inferiores han estado en una profunda desventaja. La riqueza ha sido la meta de estas clases y el trabajo significa el medio para adquirir la riqueza. El sistema salarial no ha brindado la oportunidad de obtener riqueza y el ocio concomitante para el autodesarrollo o de participar en asuntos políticos. Además de los obstáculos económicos para el cambio, la falta de disposición de los grupos marginados frente al cambio ha dado rigidez al sistema.<sup>14</sup>

El sistema de valores sostenido por un grupo elitista puede bien apoyar el mantenimiento de una cultura favorable únicamente para la élite. Puede ser que no tenga un valor inmediato y práctico para la sociedad en su conjunto. En dicho sistema, la cultura de alto nivel puede coexistir con una masa sin educación.<sup>15</sup> Esto se ha manifestado en México. Existe una enorme brecha entre los ricos y los pobres. En ningún otro sitio del mundo existe un mayor contraste entre los ricos y los pobres que en América Latina.<sup>16</sup> Hay serias tensiones sociales debido a esta estructura de clases, a pesar de la existencia de algunas reduc-

ciones en las barreras entre las mismas, la eliminación de algunas barreras económicas y la creciente movilidad social. Aunque algunos sostienen que el clamor en contra de los excesos de los nuevos ricos puede ser desestimado porque es una protesta típica en contra de éstos en cualquier sociedad que sufre una rápida transformación,<sup>17</sup> muchos mexicanos consideran estas divisiones sociales como un grave peligro nacional.<sup>18</sup> No son muy optimistas en cuanto a la posibilidad de reducir estos antagonismos por medios pacíficos. Aunque es difícil evaluar el antagonismo que sienten las masas, dado que las clases bajas no pueden expresar eficazmente sus resentimientos, muchos de ellos contemplan a los ricos postrevolucionarios no como una aristocracia, sino como un grupo depredador que adquirió sus riquezas mediante el saqueo. En el mejor de los casos, debe desconfiarse de la nueva élite y, en el peor, habrá que considerarla como un enemigo. Aunque la élite puede evitar que se recurra a la violencia, las tensiones sociales constituyen obstáculos a la comunicación y no existen condiciones favorables para el funcionamiento de un orden económico estable.<sup>19</sup>

En México y en América Latina mucho se ha escrito acerca de la creciente clase media o los *sectores medios*. No hay acuerdo en

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*

15 Lambert, *op. cit.*, p. 102.

16 De Madariaga, Salvador, *Latin America Between the Eagle and the Bear*, New York: Frederick A. Praeger, 1962, p. 4.

17 P. Glade, William y W. Anderson, Charles, *The Political Economy of Mexico: Two Studies*, Madison: University of Wisconsin Press, 1963, p. 48.

18 Henry Haight, Charles, *The Contemporary Mexican Revolution as Viewed by Mexican Intellectuals*, Disertación para grado doctoral no publicada, Stanford University, Stanford, California, 1956, pp. 119-121.

19 Cosío Villegas, Daniel, *Change in Latin America: The Mexican and Cuban Revolutions*, Lincoln: The University of Nebraska Press, 1961, pp. 7-77.

cuanto al impacto básico que el crecimiento de estos sectores tendrá en los sistemas políticos y sociales. Mediante el sector popular del *PRI*, al controlar el gobierno durante la última generación, el sector medio ha continuado ampliando su poder a costa de los sectores agrarios y laborales. El Presidente Alemán fue postulado y elegido a pesar de la oposición de estos sectores, aunque constituyan la mayoría de la población. Los Presidentes Ruiz Cortines y López Mateos provenían de la clase media y la representaban en gran medida.<sup>20</sup>

A pesar de su posición minoritaria, los sectores medios han constituido la columna vertebral del sistema político; la clase media es el núcleo que domina la vida nacional.<sup>21</sup> Hay variaciones relativamente menores en los cálculos de la proporción de la clase media de la población total. Un cálculo basado en los ingresos y no en la ocupación arrojó un porcentaje de 16.9 por ciento, el doble que en 1900. Las clases populares (bajas) constituyen el 82.4 por ciento.<sup>22</sup> Wagley estima que los estratos medios constituyen del 15 al 20 por ciento de la población con una alta concentración geográfica y Cline calcula que la clase media constituye del 25 al 33 por ciento y la

clase alta es de un 6 por ciento.<sup>23</sup> Otros opinan que la concepción de *situación media* es importante únicamente en función de los ingresos y la ocupación. El crecimiento de los nuevos sectores medios no ha alterado los viejos valores y los sistemas sociales. Desde esta perspectiva, la sociedad mexicana debería seguir contemplándose en función de *alta y baja* dado que la *media* es una extensión de la clase alta en términos del sistema de valores reinante.<sup>24</sup> Los grupos con una reciente posición desahogada aceptan con prontitud las actitudes tradicionales de la clase alta. Ha sido difícil el intento de modernizar o de "desenterrarse del pasado", se da gran énfasis a la reforma del entorno físico y de las estructuras institucionales formales con menos atención que a la reforma interna, la modificación de las actitudes tradicionales y la creación de un sentido de autodisciplina.<sup>25</sup> La clase media imita a la clase alta en su forma de vestir, de vivir y de divertirse. La diferencia primordial entre las dos clases es la medida en que logran sus objetivos. En ambas existe una fuerte tendencia a guardar las apariencias y las formas sociales aun con un mayor sacrificio sustancial. La clase media, conservadora y conformista en sus actitudes sociales, es una importante partidaria de las ideologías de la clase alta.<sup>26</sup> La meta fundamental de la clase media no es despojar a la clase alta de sus privilegios, sino poder lograr el acceso a esa clase.

20 R. Brandenburg, Frank, *Mexico: An Experiment in One Party Democracy*, Tesis para grado doctoral no publicada, University of Pennsylvania, Philadelphia, 1956, p. 110; ver también James, Daniel, *Mexico and the Americans* New York: Frederick A. Praeger, 1963, pp. 361-370.

21 Ramos, Samuel, *Profile of Man and Culture in Mexico*, traducción de G. Earle Peter, con introducción de B. Irving Thomas, Austin: The University of Texas Press, 1962, pp. 75-76.

22 W. Wilkie, James, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967, p. 203.

23 Glade and Anderson, *op. cit.*, pp. 50-51.

24 Adams, *op. cit.*, p. 16.

25 B. Pike, Frederick, *Freedom and Reform in Latin America*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1959, pp. 9-12.

26 Mendieta y Nuñez, Lucio, *La Clase Media en Mexico*, *Revista Mexicana de Sociología*, XVII, números 2 y 3, mayo, diciembre, 1955, pp. 521-523.

Los estratos urbanos medios, formados por burócratas, oficinistas, profesionales y empresarios, manejan los sistemas económicos y políticos en sentido inmediato o directo. Sin embargo, estos grupos no están verdaderamente independizados del gobierno. Dependen tanto de éste que no tienen medios para resistirse efectivamente a sus presiones. La ampliación del control gubernamental sobre la economía conforme a los programas de industrialización, guiados políticamente, redujo la autonomía de los sectores medios.<sup>27</sup>

La clase media ensanchada no ha sido una fuente importante de innovación y cambio, y ha sido relativamente improductiva debido a la predilección por las pretensiones intelectuales, el servicio civil y las fuerzas armadas. Tienen a desatender las habilidades técnicas y científicas necesarias en el desarrollo nacional y hace frente a un permanente subempleo con salarios bajos. Algunos sostienen, en contra del ideal anglosajón de una gran clase media, que América Latina padece de un exceso de esta clase relativamente improductiva.<sup>28</sup> Estos grupos procuran lograr seguridad a través de la acción gubernamental: aumento de empleos gubernamentales, seguridad legal y salvaguardas en contra de la competencia en los empleos del sector privado. La burocracia obtuvo un grado de seguridad mediante las leyes en materia de servicio civil. Otras lo han obtenido por medio de sindicatos laborales y

grupos de interés relacionados. Sin embargo, la dependencia en el gobierno ha dejado a estos grupos en una posición débil y han constituido un factor inhibitorio en el cambio social.<sup>29</sup>

Los grupos urbanos de clase baja han experimentado una menor transformación del esquema de comportamiento rural tradicional en comparación con los sectores medios. Quien emigra a la ciudad no se convierte de inmediato en un ciudadano, con apego a la cultura urbana; trae consigo el sistema jerárquico de autoridad, la necesidad de liderazgo personal y otros vínculos con el pasado.<sup>30</sup> La comunidad parroquial acaba por absorberlo. Conforme a Oscar Lewis, "La *vecindad* actúa como un amortiguador de golpes para el campesino que emigra a la ciudad en virtud de la semejanza que existe entre su cultura y la de las comunidades rurales. En efecto, no encontramos diferencias notables en estructuras familiares, dieta, vestido y sistemas de creencias de los inquilinos de la *vecindad*, según sus orígenes rural-urbanos."<sup>31</sup>

Para el observador ocasional, el México formado por pueblos y aldeas no estaría integrado por clases en cuanto a su pobreza, aislamiento y carencia de oportunidades eco-

27 Tannenbaum, Frank, *The Future of Democracy in Latin America, Foreign Affairs, XXXIII*, 1955, p. 434; Tannenbaum, Frank, *Democracy and Rural Education in Latin America*, en del Río, Angel, ed., *Responsible Freedom in the Americas*, Garden City, New York: Doubleday and Company, Inc., 1935, p. 8.

28 Madariaga, *op. cit.*, pp. 4-5.

29 P. de Vries Henry, y Rodríguez-Novás José, *The Law of the Americas: An Introduction to the Legal Systems of the American Republics*, publicado para la Parker School of Foreign and Comparative Law y el Inter-American Law Center, Columbia University, Dobbs Ferry: Oceana Publishers, 1965, p. 164; y Mendieta y Nuñez, *La Clase Media en México*, pp. 530-533.

30 Véliz, *op. cit.*, p. 5.

31 Adams, *op. cit.*, pp. 21-22.

nómicas y sociales. Esta aparente simplicidad es engañosa; el sistema social es complejo. A pesar de la incapacidad del forastero para percibir las, incluso los pueblos más pobres tienen distinciones relativas a riqueza y posición social. En una escala de puntos ideada por Lewis, en un poblado estudiado, el 5 por ciento se encontraba en la capa superior, el 14 por ciento en la media y el 81 por ciento en los estratos inferiores. Los habitantes son sensibles a las distinciones diminutas en cuanto a *status* y posición social.<sup>32</sup>

Es patente que el sistema de clases en México debe analizarse en función de su propia evolución histórica. La aplicación mecánica del modelo de clases norteamericano conduciría a lo absurdo. El concepto de clase media sólo es pertinente cuando estos grupos ya no se identifican con las clases altas. En México, los grupos medios aceptan plenamente las actitudes de las clases altas frente a las masas. El sistema de clases mexicanas se acerca más a un sistema de dos clases que al modelo norteamericano conformado por tres clases.<sup>33</sup>

### Opinión pública

El desarrollo de la administración pública en Estados Unidos no podría haber alcanzado su actual nivel sin el ímpetu que le dieron los periódicos, los descubridores de la corrupción y los reformadores cívicos. Estos publicistas contribuyeron en forma significativa a desper-

tar un interés público relativo a la negligencia y la corrupción en la administración pública, en todos los niveles de gobierno. El interés suscitado se reflejó en diferentes movimientos de reforma, la adopción del sistema de méritos y otros cambios políticos con una profunda influencia en el sistema político. Estos publicistas no deben sus puestos al gobierno; de hecho, la fuerza de su influencia se debió a su independencia política. Había ciudadanos particulares y profesores universitarios, representantes de empresas, fundaciones o institutos particulares. El desarrollo de una prensa libre y autónoma ha sido un factor indispensable en el desarrollo de la administración pública norteamericana. En forma paralela se desarrolló un grupo relativamente grande de ciudadanos interesados en la administración pública y en el uso de la prensa libre como vehículo para motivar al público en general.

Una prensa libre y responsable es de primordial importancia para el proceso político de las naciones democráticas. En forma idónea, en dichas naciones existe un flujo multidireccional de información. Los medios de comunicación deben estar libres del estrecho control de partidos, los políticos, los burócratas y los grupos de interés.<sup>34</sup> Incluso, aunque se hagan llamados con base en intereses estrechos y particulares, el hacerlo en nombre del bienestar general tiende a centrar la atención en intereses generales. Ni siquiera estas condiciones han sido cumplidas en México. La prensa libre e independiente es ajena a la experiencia mexicana.

32 Lewis, Oscar, *Pedro Martínez: A Peasant and His Family* New York: Random House, 1964, pp. 490-491; y Wagley, *Latin American Tradition: Essays in the Unity and the Diversity of Latin American Culture*, p. 54.

33 L. Beals, *Ralph, op. cit.*, pp. 327-333.

34 A. Almond, *Gabriel*, Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics, en A. Almond Gabriel y S. Coleman James, eds., *The Politics of the Developing Areas*, Princeton: Princeton University Press, p. 48.

El gobierno del México colonial no dependía de la opinión pública: no se podía desafiar jurídica ni políticamente al Rey de España. El control y la supresión de noticias era el método normal de prevenir la inquietud y la agitación política. La prensa no tenía oportunidad de madurar, de desarrollar un sentido de responsabilidad política o manifestar la opinión pública. A pesar de que la *Inquisición* no logró excluir completamente todos los libros, folletos e ideas prohibidas, sí desempeñaba un papel activo y la Nueva España se mantuvo dócil desde el punto de vista político, si no estancada.<sup>35</sup> Los asuntos políticos como tema de discusión estaban prohibidos al público. El Virrey Gálvez manifestó claramente la actitud hacia la prensa en 1784: "Considero que la *Gaceta* es muy útil, siempre y cuando se limite a cuestiones menores, es decir, a llegadas y salidas de barcos, nombramientos de preladados. . . los puestos asumidos por cánones eclesiásticos. . . Más aún, es importante proporcionar noticias inocuas para satisfacer la curiosidad del público."<sup>36</sup> A fines del período virreinal numerosos periódicos fueron suprimidos. La Constitución de 1812 previó que la prensa estaba sujeta a una junta de censura y rigurosamente restringida. Ocasionalmente se daba el derecho a la prensa de publicar artículos sujetos a la revisión personal del Virrey.<sup>37</sup> Incluso esta libertad limitada tuvo que suspenderse debido al uso irresponsable que se hizo de la misma. Las actividades gu-

bernamentales y las figuras públicas fueron calumniadas maliciosamente.<sup>38</sup>

La independencia no amplió materialmente el área de libertad de la prensa. En la década de 1820, sólo se permitió la existencia de los periódicos favorables al régimen.<sup>39</sup> El control de la prensa era directo y opresivo. Las autoridades políticas determinaban la necesidad de libros, folletos y periódicos. Veían libros que a su juicio eran innecesarios para el público.<sup>40</sup>

En la gestión del Presidente Herrera, 1848-1851, calumniar a funcionarios públicos significaba un castigo de seis meses a dos años de confinamiento solitario. El control ejecutivo de los tribunales y la facilidad de sentenciar bajo las leyes mexicanas proporcionaba a las autoridades un control efectivo sobre la prensa.<sup>41</sup> Debido al estado primitivo de la penología, incluso un corto período de encarcelamiento era a menudo una sentencia de muerte. El oponerse al gobierno en el poder era cortejar al desastre; el apoyar al gobierno a través de políticas editoriales y de noticias traía subsidios. Aunque esta elección pudo haber sido difícil en teoría, era fácil en la práctica. Los pocos disidentes políticos fueron

35 Rydjord, Joh, *The French Revolution and Mexico, Hispanic American Historical Review*, vol. IX, 1929, pp. 61-65.

36 Picón-Salas, Mariano, *A Cultural History of Spanish America*, traducción de Irving A., Leonard, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1962, p. 160.

37 Bancroft, *op. cit.*, Vol. 12, pp. 39, 296-297, 461-465.

38 Estelle Fisher, Lillian, *The Background of the Revolution for Mexican Independence*, Boston: The Christopher Publishing House, 1934, p. 328-329.

39 Bancroft, *op. cit.*, Vol. 13, p. 103.

40 Fisher, *The Background of the Revolution for Mexican Independence*, pp. 59-60.

41 Ewing Cotner, Thomas, *The Military and Political Career of José Joaquín de Herrera, 1817-1854*, Austin: University of Texas Press, 1949, p. 186; y Hardy Callcott Wilfried, *Church and State in Mexico*, Durham: Duke University Press, 1926, pp. 216-221.

obligados a dedicarse a escribir novelas u otras formas de expresión.<sup>42</sup>

La libertad intelectual y la de prensa eran incompatibles con el porfirismo. En un período de diez días, doce periódicos fueron clausurados y los editores encarcelados sin tener el beneficio de un juicio.<sup>43</sup> Sin embargo, a menudo era suficiente emplear medios menos drásticos para controlar a la prensa. El gobierno controlaba casi el único medio de subsistencia de las clases literarias y la opinión pública podía moldearse sin el uso extensivo de medios directos. Las pocas personas que se oponían a los sistemas no tuvieron éxito en despertar una oposición general. A la postre se dirigían a la única vía que estaba abierta para ellos: la violencia. Desde la época de la independencia hasta las luchas revolucionarias de 1910-1920, la mayor parte de la oposición al gobierno adquirió la forma de *pronunciamientos*. A finales del gobierno de Díaz, se dio un reconocimiento limitado a la importancia de la opinión pública y se hicieron algunos esfuerzos débiles por satisfacer sus demandas.<sup>44</sup>

Sería ilógico esperar una prensa libre y responsable durante el período caótico de la Revolución, cuando toda la sociedad parecía estar a punto de disolverse. Sin embargo, es pertinente evaluar el papel desempeñado por

la prensa durante el período estabilizador de la revolución institucionalizada. Aunque hubo cambios significativos que impactaron a la opinión pública, la prensa no puede desarrollar su pleno potencial al informar y moldear a la opinión pública y a los asuntos políticos. La mayoría de los estudiosos de la prensa mexicana están substancialmente de acuerdo: la prensa es deficiente en cuanto a libertad y responsabilidad. Enfrenta grandes problemas socioeconómicos y no se ha desarrollado como un centro autónomo de poder. No ha sido capaz de orientar la opinión pública ni de estimular el interés en el mejoramiento político y administrativo.<sup>45</sup>

A pesar de que la prensa es actualmente más independiente que antes de la Revolución, hay una serie de restricciones al libre flujo de información. Existe una ausencia relativa de atención crítica al gobierno en el poder. Algunos sostienen que el mayor obstáculo para el desarrollo de una prensa libre se encuentra en el mismo medio. En años recientes ningún periódico ha sido clausurado por la acción directa del gobierno. La prensa no ha logrado desarrollar su poder en la misma medida que lo ha hecho la Iglesia, que existe bajo restricciones constitucionales y jurídicas mucho más severas. Es posible que la actitud pasiva de la prensa se deba a la ausencia de una tradición de una prensa objetiva e independiente, preparada para defender su independencia contra el control político directo o indirecto.<sup>46</sup> Se-

42 A. Knapp, Frank, *Some Historical Values in a Famous Mexican Novel*, *Americas*, October, 1954, p. 138.

43 J. Gorrow, Bernard, *The Mexican Social Upheaval of 1910, A Comparative Study of Theories of Revolution*, Tesis para doctorado no publicada, University of Nebraska, Lincoln, 1951, p. 53.

44 Brandenburg, *Mexico: An Experiment in a One Party Democracy*, p. 16.

45 González Casanova, Pablo, *La Opinión Pública, en México: Cincuenta Años de Revolución*, Vol. III, *La Política*, México: Fondo de Cultura Económica, 1961, pp. 404-406. Una opinión más favorable se encuentra en Cline, *Mexico: Revolution to Evolution, 1940-1960*, p. 181.

46 C. Needler, Martín, *Latin American Politics in Perspective*, Princeton: D. van Nostrand Inc., 1963, pp. 40-41.

gún un observador, "El periodismo moderno es una industria, un negocio, y en México, en cualquier caso, el mundo empresarial ha producido muy pocos héroes que estén dispuestos a luchar y morir por una causa digna."<sup>47</sup>

Asimismo, la subordinación de la prensa puede deberse a la apreciación en el sentido de que el gobierno tiene el poder para aplastar a cualquier periódico en una docena de formas con una muestra irreprochable de legalidad. A través de la asignación de papel para periódico, control sobre la mano de obra, aranceles, licencias, juntas de arbitraje y muchas otras formas, se puede controlar a la prensa en forma eficaz dentro de las prescripciones de la ley.<sup>48</sup> Los métodos más modernos que se emplearon antes de la década de los treinta, como el destrozamiento de las prensas y asesinar a los editores, se han substituido por métodos más indirectos. Es posible que resulte más difícil resistirse a estos métodos que a los antiguos.<sup>49</sup> La supresión de noticias puede ser el resultado de una autocensura a fin de evitar dificultades con las autoridades políticas. Asimismo, se descubrió que incluso cuando el Presidente ha estado dispuesto a conceder libertad a la prensa, los burócratas de escalafones inferiores lo evitaron en forma eficaz.<sup>50</sup>

47 Cosío Villegas, Daniel, *The Press and Responsible Freedom in Mexico*, in Angel del Rio (ed.), *Responsible Freedom in the Americas*, p. 280.

48 *Ibid.*, p. 279.

49 Needler, *op. cit.*, pp. 40-41; y L. Kluckholm, Frank, *The Mexican Challenge*, New York: Doubleday, Doran and Company, Inc., 1939, p. 3.

50 Alba, Victor, *The Mexicans: The Making of a Nation*, New York, Frederick A. Praeger, 1967, p. 242; y Kirk Batty, *Covering the Mexican Front*, Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1942, p. 62.

Brandenburg afirma que la subordinación de la prensa se debe más al deseo de publicidad política que al control de los periódicos y otros medios menos sutiles.<sup>51</sup> El gobierno es el mayor anunciante en la prensa; se erogaron millones de pesos a través de subsidios directos e indirectos. Las Secretarías esperan y obtienen un tratamiento favorable por estos gastos.<sup>52</sup> La prensa, en palabras de Cosío Villegas ha "... cambiado la satisfacción superior y duradera de enterar al público por el placer fugitivo y mundano de enriquecerse; le ha negado al pueblo de México, en suma, toda orientación y toda luz."<sup>53</sup> Una ligera variación sobre este tema es la opinión de numerosas y eminentes autoridades en el sentido de que en la actualidad la prensa se encuentra esclavizada a los intereses económicos. Sin embargo, la élite económica está estrechamente relacionada a la élite política y en muchas instancias es la propia élite política. Se dice que los grilletes de oro son tan eficaces como los de hierro; existe una persistente subordinación a estos grupos.<sup>54</sup> En este clima político, la fuerza de la opinión pública se encuentra diluida y es ineficaz. La élite manipula a los grupos rezagados en la relación entre grupos que están distanciados desde el punto de vista político. Una pequeña minoría es formada contra una mayoría pasiva y sumisa. Con frecuencia, la orientación ejecutiva de la opinión pública se convierte en una forma de

51 R. Brandenburg, Frank, *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc., 1963, pp. 304-308.

52 González Casanova, *op. cit.*, pp. 404-406.

53 Cosío Villegas, Daniel, *Extremos de América*, México, D.F., 1949, p. 12.

54 Haight, *op. cit.*, p. 108.

orientar el voto de las masas para apoyar el partido en el poder.<sup>55</sup>

El gobierno en el poder cuenta con una relación aún más ventajosa con la prensa que su contraparte angloamericana. La costumbre política evita la crítica directa al primer mandatario. Esta inmunidad perdura hasta el día en que deja el poder; es un formidable oponente mientras tiene este cargo. Sin embargo, en el momento en que deja este puesto puede recibir un alud de crítica.<sup>56</sup> Por supuesto, no todos los periódicos apoyan al régimen, pero la crítica debe mantenerse dentro de ciertos límites. Existe el supuesto generalizado en el sentido de que la prensa es muy cautelosa en no exceder el grado permitido de tolerancia: esto pondría en peligro a los subsidios si no se invocan sanciones más severas. En ocasiones se acusó al gobierno de permitir ataques exagerados o ridículos contra el régimen. El repudio de dichas acusaciones neutralizará las críticas válidas.<sup>57</sup> El gobierno participa constantemente en campañas publicitarias a través de la prensa y de otros medios de comunicación. La cultura política permite que el gobierno desempeñe un papel mucho más positivo en este aspecto que el que podría ser aceptable en la Unión Americana. Las autoridades cuentan con un mayor control sobre las fuentes noticiosas y hay mayor probabilidad de que los funcionarios públicos sigan la línea oficial. En épocas de tensión se indica a los editores qué es lo que deben imprimir.<sup>58</sup>

Asimismo, es posible que haya manifestaciones y desfiles gigantes mientras que los de la oposición pueden evitarse por medio del control sindical. Los carteles —el periódico de los pobres— se emplean en forma amplia para llegar a las masas.

Además de los factores antes descritos, una serie de impedimentos adicionales evitan que la prensa informe al público acerca de los asuntos políticos y conforman la opinión pública a nivel nacional. El analfabetismo es muy elevado y muchos que se supone saben leer y escribir son analfabetos desde el punto de vista funcional. De hecho, Lewis encontró una baja aparente en el número de personas que leen los periódicos a pesar de las crecientes tasas de alfabetismo. En un pueblo de 3500 habitantes encontró algunos libros o revistas y sólo 25 personas leen un periódico con cierta regularidad.<sup>59</sup> En los poblados mexicanos, la literatura política es virtualmente desconocida; el alfabetismo es también una función de clases. Da prestigio, posición social y poder a las clases altas. En virtud del carácter jerárquico de la sociedad, es difícil que se dé la comunicación y traspase las líneas de clase. Esto evita la articulación de los intereses de las clases bajas, e incluso si están articuladas, se les presta menor atención.<sup>60</sup>

El centro del poder de la prensa, al igual que el de la política, se encuentra en la ciudad

55 González Casanova, *op. cit.*, pp. 409-410.

56 Haight, *op. cit.*, p. 42.

57 Kluckholm, *op. cit.*, p. 259; y Vernon Raymond, *The Dilemma of Mexico's Development*, Cambridge: Harvard University Press, 1963, p. 133.

58 Kluckholm, *op. cit.*, pp. 256-258.

59 Martínez Lewis, Pedro Lewis, *Pedro Martínez: A Peasant and His Family*, p. 504.

60 Lewis, Oscar, *The Children of Sanchez: Autobiography of a Mexican Family*, New York: Random House, 1961, p. XVIII.

de México. Se informa que en el Distrito Federal se encuentra el 52 por ciento de los periódicos y diarios, el 71 por ciento de las publicaciones culturales y el 74 por ciento de las técnicas. Debido al mercado restringido y a los problemas de transporte, hay una distribución muy limitada de los periódicos metropolitanos fuera del Distrito Federal. Hay cinco entidades federativas que no cuentan con un periódico propio y sólo uno de cada 1800 pueblos y aldeas pueden sostener un diario. La mayor parte de los periódicos locales se imprimen sin cuidado, informan básicamente acerca de noticias locales y dedican poco espacio a problemas nacionales. Existe un elevado cambio de personal en el campo de los diarios y más de la mitad ha existido cinco años o menos. Sólo el Diario Oficial pudo sobrevivir la época de la Revolución.<sup>61</sup>

El Distrito Federal cuenta con buenos periódicos, sin embargo, a juicio del público, su prestigio no es mayor que el de otros periódicos. No existe un periódico en la nación que sea reconocido por la veracidad de sus noticias o por la autoridad de sus editoriales. Incluso en la prensa respetable existe un manejo e información de noticias altamente partidista. En ocasiones, esto alcanza proporciones sorprendentes.<sup>62</sup> Las normas de objetividad no se han desarrollado en gran medida. Hay pocos intentos para verificar la exactitud de las noticias.<sup>63</sup> La prensa es flexible, actúa

como veleta y se manifiesta alegremente optimista hacia el gobierno y sus actividades. Se considera que es una de las fuentes menos confiables en relación con las noticias en materia de política.<sup>64</sup> Hay reportes poco detallados de asuntos políticos y en cambio se presta atención a noticias sensacionalistas. "Noticias que ponen los pelos de punta de crímenes pasionales, robos y asesinatos bajo encabezados sensacionalistas que ocupan planas enteras."<sup>65</sup> Este énfasis está más de acuerdo con los intereses del público y, asimismo, es más seguro para la prensa desde el punto de vista político.

La cultura política mexicana ha producido una terminología política singularmente desprovista de contenido. La costumbre requiere el uso de palabras y expresiones totalmente alejadas de la realidad política. Términos como *justicia social*, *independencia económica* y *sufragio efectivo* no han logrado orientar a la opinión pública. No significan nada en función de programas o políticas. El concepto de la *Revolución* es tan ambiguo que podría servir para bloquear la comunicación. Esta distancia entre las palabras y la realidad, las teorías y los hechos, se relaciona con la distancia que existe entre gobernantes y gobernados.<sup>66</sup> En ocasiones, la articulación más eficaz de la opinión pública se realiza a través de chistes. Esto refleja el cinismo y el escepticismo de los canales y la terminología oficiales.

61 Cosío Villegas, *The Press and Responsible Freedom in Mexico*, pp. 272-280; y Cline, *Mexico: Revolution to Evolution, 1940-1960*, pp. 183-185.

62 Needler, *op. cit.*, pp. 40-41.

63 Toussaint, Manuel, *Thought and Expression, en Mexico Today*, Arthur P. Whitaker (ed.), *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 208 (March, 1940), pp. 164-168.

64 Cosío Villegas, *The Press and Responsible Freedom in Mexico*, pp. 272-280; y Merie E. Simmons, *The Mexican Corrido as a Source for Interpretive Study of Modern Mexico*, Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 1957, pp. 35-36.

65 Toussaint, *op. cit.*, pp. 164-168.

66 González Casanova, *op. cit.*, pp. 410-412.

Otra forma en que la comunicación política en México difiere de la de los Estados Unidos es el uso más difundido y directo de películas para moldear y dar forma a la opinión pública. Se utilizan para difundir las noticias y revisten gran importancia en la comunicación política con los grupos analfabetas. Los boletos de entrada son muy baratos y mucha gente asiste a los cines.<sup>67</sup> Los noticieros y cortos con implicaciones políticas son algo normal. Casi nunca es posible asistir sin estar expuestos a lo que se denominaría ampliamente propaganda gubernamental. Un tema frecuente es el crecimiento y el desarrollo de la nación y la cultura de México. Se describe a las dependencias gubernamentales, la administración, y en especial al Presidente, en el desempeño de un papel activo en este desarrollo.<sup>68</sup>

La Secretaría de Gobernación censura todas las películas mexicanas que se exportan, a fin de garantizar que se transmita una impresión favorable de México en el extranjero. También la industria cinematográfica y sus trabajadores se encuentran estrechamente aliados con el partido oficial.<sup>69</sup> Esto permite al régimen una influencia directa sobre este medio de comunicación. El uso extensivo de la radio, el creciente empleo de la televisión y la fuerte influencia del gobierno sobre la industria de la difusión transmite la voz del primer mandatario al comunicarse con el pueblo de México.

En conclusión, cabe afirmar que la prensa y la opinión pública ejercen poca influencia sobre la administración pública mexicana. La prensa no ha podido informar y orientar a la opinión pública. Al funcionar en una cultura política fragmentada, orientada localmente y con una difusión particularista de las noticias, la prensa no ha producido un impacto sobre la administración pública como en Estados Unidos. Las características que se atribuyen a la prensa en México son las correspondientes a sistemas políticos transicionales.<sup>70</sup> Se han hecho interminables promesas políticas que no se cumplen y el único acuerdo básico es que queda mucho por hacer, ya que se informa al público en general de asuntos políticos. En comparación con los Estados Unidos, Inglaterra, Alemania e Italia, el pueblo de México posee un acervo inadecuado de conocimientos políticos. Conforme al estudio realizado por Almond, el 65 por ciento de los entrevistados podían nombrar a cuatro o más dirigentes de partidos, mientras que en México sólo el cinco por ciento. Más de la mitad (53 por ciento) de los mexicanos no pudieron mencionar el nombre de un líder político y el 47 por ciento no pudo citar las Secretarías.<sup>71</sup> El comportamiento político, muy deficiente en cuanto a información política, está determinado por la tradición y funciona bajo cierto instinto o intuición política en lugar de hacerlo con conocimiento o conciencia de los asuntos.<sup>72</sup> No

67 *Ibid.*, pp. 404-406.

68 Observación personal.

69 Brandenburg, *México: An Experiment in a One Party Democracy*, pp. 304-308.

70 Almond, *Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics*, pp. 48-51.

71 A. Almond, Gabriel y Verba Sidney, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton: Princeton University Press, 1962, pp. 97-99.

72 Tannenbaum, Frank, *Personal Government in Mexico*, *Foreign Affairs XXVII*, no. 1, 1948, pp. 50-51.

existe una concientización pública independiente sobre la cual puede descansar un gobierno apoyado por el pueblo. El resultado es que la administración pública no ha podido avanzar en la forma en que ya se observa en muchos ámbitos de la vida nacional.

### El proceso educativo

El desarrollo de la administración pública en cualquier nación depende, directa e indirectamente, de la filosofía, organización y nivel de logros obtenidos por el sistema educativo. Este refleja los valores mantenidos por determinada sociedad y sirve como organismo para perpetuar dichos valores. El sistema educativo está diseñado para inculcar y transmitir a la nueva generación los valores considerados importantes por el grupo dominante en la sociedad y preparar a los jóvenes para los problemas que enfrenta esa cultura en particular. Por lo tanto, el proceso educativo tiene una influencia vital en el estilo político y el proceso administrativo.

Se ha demostrado que el nivel de educación logrado es la variable que tiene la mayor relación con las actitudes políticas. Es decir, hay un cambio significativo en las actitudes al ascender a una persona en la escala educativa. El lugar de residencia, sexo, edad, ocupación o ingreso no son tan importantes para determinar las actitudes políticas como lo es el nivel de educación alcanzado.<sup>73</sup> Es más probable que la persona con mayor nivel de educación presente las siguientes características: 1) está más consciente del impacto del gobierno sobre el individuo; 2) tiene mayores probabilidades de seguir la política y prestar

atención a las campañas; 3) posee más información política; 4) tiene una mayor variedad de opiniones sobre temas políticos por lo que su punto de vista sobre la política será más amplio; 5) tiene más probabilidad de entablar discusiones políticas; 6) se siente con mayor libertad para discutir la política con una amplia variedad de personas; 7) se siente más capaz de influir en el gobierno; 8) tiene más probabilidad de ser miembro de alguna organización; y 9) puede sentir y expresar confianza en su entorno social.<sup>74</sup> Es por esto que el proceso político no puede aislarse del proceso educativo.

Una porción importante de las diferencias encontradas en el proceso administrativo en Estados Unidos y México puede encontrarse arraigada en las diferencias de los sistemas educativos. La organización, objetivos, métodos y ambiente educativos en las dos naciones difieren notablemente. El sistema mexicano no ha promovido un interés en este campo como el que ha tenido tanta influencia en el desarrollo de la administración pública en Estados Unidos. Ha dado énfasis a los valores culturales y tradicionales por sobre los intereses científicos y utilitarios. El campo moderno de la administración pública se ha desarrollado debido al interés mostrado en este último aspecto. Hasta años muy recientes, en México los estudios tradicionales, no científicos ni técnicos, recibieron la más alta prioridad y se desconocían las escuelas de administración pública y ciencias políticas. En comparación con la Unión Americana, esta generalización todavía se mantiene.

73 Almond and Verba, *op. cit.*, pp. 377-379.

74 *Ibid.*, pp. 380-381.

Históricamente, la educación en México ha sido monopolio de la Iglesia y de los grupos elitistas. En gran medida, esto explica el relativo atraso de la gente hispanoamericana en las ciencias y campos técnicos afines. Este subdesarrollo de la ciencia no se debió a la incapacidad o a la indolencia, sino al bajo valor otorgado a la ciencia en la jerarquía de valores. Al elegir entre la ciencia y la religión, se seleccionó esta última.<sup>75</sup> Aún cuando la administración pública puede no haber obtenido la posición de ciencia en los Estados Unidos, ha dependido del interés y énfasis en la ciencia y en los procedimientos científicos. La falta de interés en estos campos y procesos en México ha impedido el desarrollo con interés en la administración pública en ese país.

Las universidades de México y de América Latina dedicaron la mayor parte de sus energías a la educación de sacerdotes, a la preservación del catolicismo, a la conservación y transmisión de los valores culturales apreciados por la élite política y social. El plan de estudios universitario en el México colonial se basaba en estas disciplinas: el sacerdocio, el derecho y la filosofía. En los primeros períodos, la figura más autoritaria era el sacerdote, en el México independiente lo fue el abogado.<sup>76</sup> Aún a mediados del siglo XIX, la universidad era esencialmente de carácter medieval. Su control sobre los estudiantes fue el de despotismo benevolente. La vida universitaria y los programas de estudio estaban rígidamente controlados por la Iglesia y la teología. Las reglas estipulaban, con todo detalle, los períodos de "ayuno y abstinencia, la celebración

de los días de fiestas religiosas, el tipo de ropa que se debían usar, el color de las medias, la vigilancia mutua que los estudiantes debían mantener un sistema de espionaje recíproco."<sup>77</sup> Un detalle particular en el procedimiento universitario se solucionaría apelando a costumbres o precedentes de siglos de antigüedad. Había reglamentos muy elaborados y confusos con relación a la asistencia a clases y se requería que los administradores prepararan informes largos, la rectoría era un puesto público y académico.<sup>78</sup>

Algunos mexicanos, como Lizardi, vieron claramente que el sistema no satisfacía las necesidades de la sociedad mexicana. La enseñanza era teórica y no práctica. Un título limitaba a una persona a una profesión o al ocio. El título podía obtenerse por soborno o por trabajo.<sup>79</sup> Este tipo de educación propició disputas loables y un desdén por la observación de la naturaleza y la experimentación.

En México, la educación ha estado muy relacionada con la estructura de clases y ha sido un monopolio de las clases altas. Esto no sólo fue cierto en el México colonial, sino que las escuelas estaban reservadas para la élite, inclusive mucho después de la independencia.<sup>80</sup>

77 Arciniegas, Germán, *Latin America: A Cultural History*, traducción del español de MacLean Joan, New York: Alfred A. Knopf, 1967, pp. 289-290.

78 Knapp F.A., *The Life of Sebastian Lerdo de Tejada, 1823-1889: A Study of Influence and Obscurity*, Austin: University of Texas Press, 1951, pp. 5-10, 18-19, 21-25.

79 R. Spell, Jefferson, *Mexican Society as Seen by Fernandez de Lizardi, Hispania, VIII*, no. 3, mayo, 1925, pp. 157-164.

80 Callcott, *Church and State in Mexico*, pp. 216, 232.

75 Picón-Salas, *op. cit.*, p. 106.

76 Ramos, *op. cit.*, p. 48.

Aunque una nueva élite ha substituido a la tradicional, esto no ha alterado fundamentalmente la estructura o el proceso educativo. La clase media, incluyendo a sus recientes miembros, tiene un gran interés en la educación y los ideales de la vieja élite han sido adoptados por la nueva.<sup>81</sup> Por tanto, la debilidad básica de la clase media para resolver los problemas de un México industrializado y económicamente desarrollado es en esencia el de una educación superior. La falta de programas de capacitación en las nuevas tecnologías, donde el individualismo llega a la anarquía, la falta de disciplina y la turbulencia política son factores básicos en la inestabilidad política en toda América Latina.<sup>82</sup> Los programas educativos inadecuados para satisfacer las necesidades nacionales concretas y específicas han sido durante mucho tiempo una característica bien definida de los sistemas educativos.<sup>83</sup>

Una herencia perenne de este sistema, que todavía obstaculiza el desarrollo económico nacional, es el alto valor otorgado al Derecho y a las Humanidades. El interés por estas áreas es aún fuerte, a pesar de que un 50 por ciento de los egresados no pueden encontrar un empleo. Existe un constante titubeo para introducir programas de capacitación técnica.

Hay una resistencia a cualquier racionalización de la estructura educativa o a la burocracia gubernamental que depende del resul-

tado del sistema educativo. Un cambio podría amenazar a la actual élite y cerrar las vías tradicionales de oportunidades. Un título universitario todavía actúa como una función que conserva la posición social. Puesto que no hay lugar para absorber a todos en las clases superiores, la mayoría de los egresados deben aceptar finalmente "las migajas del prestigio del sector superior."<sup>84</sup>

El grupo en edad universitaria que se expande rápidamente amenaza a todo el sistema educativo superior. A pesar de la expansión espectacular de la universidad nacional y de otras instituciones, el porcentaje de estudiantes matriculados en escuelas de educación superior y universidades es todavía bajo. En 1960-61, en México ingresaron a dichas instituciones sólo 27 estudiantes por 10,000 habitantes, en comparación con 35 en Chile, 93 en Argentina y 200 en la Unión Americana.<sup>85</sup> Se ha presentado un cambio en el énfasis en México desde la II Guerra Mundial, dándole más atención a la ciencia y tecnología. Sin embargo, la proporción de estudiantes en Ciencias e Ingeniería en México y América Latina es la más baja de todo el mundo, Derecho, Humanidades y Bellas Artes atraen a la mayoría de los estudiantes.<sup>86</sup> Aún hay, relativamente, poco esfuerzo dedicado a la preparación de técnicos, expertos o administradores en cualquier campo.<sup>87</sup> No sólo no se

81 Cline, Mexico: *Revolution to Evolution, 1940-1960*, p. 191.

82 Madariaga, *op. cit.*, pp. 6-8.

83 Eduardo Ruiz Ramón, *Mexico: The Challenge of Poverty and Illiteracy*, San Marino, California: The Huntington Library, 1963, p. 28.

84 Véliz, *op. cit.*, pp. 7, 32, 119-157.

85 R. W. Benjamin Harold, *Higher Education in the American Republics*, New York: McGraw-Hill Book Company, 1965, p. 198.

86 Martin Lipset Seymour, Solari Aldo, *Elites in Latin America*, New York: Oxford University Press, 1967, pp. 20-21.

87 Cebello, *Education en Pike, op. cit.*, pp. 163-165. 174-175.

ha dedicado atención a los campos que tienen una influencia directa en la administración pública, sino que la capacitación de la industria privada ha sido excesivamente teórica y hay escasez de administradores competentes en la industria.<sup>88</sup>

El sistema educativo hacinado y mal financiado está en desventaja por otra actitud que surge de la cultura mexicana. La opinión ampliamente aceptada es que las necesidades educativas de la mujer difieren de las del hombre y que no deben existir programas coeducativos después del primer grado. Conforme a este punto de vista, la meta principal del proceso educativo sería lograr que los hombres fuesen más masculinos y las mujeres más femeninas. Los programas educativos deben preparar a los hombres y mujeres para sus destinos desiguales y para ocupaciones que se adecúen a su sexo. Después de cursar el primer año, los varones deben tener maestros y las niñas maestras. A menudo estas actitudes hacen caso omiso de consideraciones en cuanto a costos y otros factores.<sup>89</sup>

En cualquier definición adecuada y lógica de política, es imposible separar a ésta del proceso educativo. Sin embargo, la participación política se contempla como una cuestión de grado o como una participación en propósitos políticos partidistas, el sistema educativo en México tiene una profunda implicación en la política. Esto se mantiene acorde con la tradición latinoamericana en la cual "algunas universidades están tan dominadas por la po-

lítica que pueden describirse con justicia como instituciones políticas y no académicas."<sup>90</sup> Tradicionalmente, las escuelas han sido sirvientes de la política y esto abarca desde la primaria hasta la universidad.

En México el control administrativo nacional sobre los programas educativos y la estructura administrativa tienen un fuerte fundamento jurídico y constitucional. Las escuelas son responsables de desarraigar el fanatismo, la superstición y la idolatría por medio de "la verdad y el razonamiento científico".<sup>91</sup> El alentar el patriotismo, al igual que el desarrollo armonioso de todas las aptitudes del educando, es una meta declarada.<sup>92</sup> Es necesario inculcar a la juventud acerca de los ideales de la Revolución, y el gobierno es el que interpreta estos ideales. La difusión de propaganda política es una función de la escuela aceptada durante largo tiempo y se ha utilizado el poderoso símbolo de la Revolución para apoyar al gobierno. Los libros de texto deben cumplir con estos requisitos políticos.<sup>93</sup>

En México, la facultad que tiene el gobierno federal para nombrar maestros y controlar el proceso educativo en su totalidad eclipsa la de los estados, localidades y organizaciones privadas. Esto añade en forma mensurable a las facultades políticas de la administración. Al igual que en la mayoría de los países de América Latina, el nombramiento de maestros

88 A. Mosk, Sanford, *Industrial Revolution in Mexico*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1954, pp. 264-271.

89 Kirk, *op. cit.*, pp. 149-152.

90 Alastair Hennessy, *University Students in National Politics*, in Veliz Claudio, *op. cit.*, pp. 120-121.

91 Kirk, *op. cit.*, p. 147.

92 Cline, *Mexico: Revolution to Evolution, 1940-1960*, pp. 195-196.

93 Ruiz, *op. cit.*, p. 57.

a través del proceso político ha constituido un factor perturbador desde el punto de vista educativo.<sup>94</sup> La Secretaría de Educación Pública se encuentra acosada por la política y los nombramientos para puestos importantes, que frecuentemente indican la filosofía política del régimen. La Secretaría admite que más de 3000 maestros fueron asignados con funciones que no se relacionan con la enseñanza y dada la estrecha relación que existe entre la Secretaría de Educación Pública y la política, reviste enorme trascendencia política. La Secretaría está saturada de personal de alto nivel y sumamente centralizada en cuanto a la toma de decisiones. Se ha desarrollado una burocracia difícil de dirigir, que tiene que manejar el voluminoso papeleo y los informes requeridos. Debido a la gran influencia ejercida por la política, los sindicatos y la inercia, hay poca oportunidad de experimentar una mejora.<sup>95</sup>

En virtud de que el camino principal para tener acceso a la clase media y las limitadas facilidades y oportunidades educativas para los grupos de universitarios, cuyo número aumenta con gran celeridad, el ingreso a las escuelas es de enorme importancia y abre una fuente más de influencia política. Esto constituye un factor primordial en la selección de alumnos para la admisión y las becas. En las escuelas rurales la selección real no la hacen los educadores, sino más bien, los gobernadores, senadores y diputados. Más de la mitad de un grupo que fue seleccionado estaba integra-

do por hijos, familiares y ahijados de políticos.<sup>96</sup>

Un análisis del sistema educativo mexicano no puede pasar por alto la posición y los logros del sistema en las zonas rurales y en los poblados. De ellos proviene una elevada proporción de la actual población urbana, y la mayoría del pueblo mexicano aún vive en las áreas rurales. De ahí que las deficiencias del pasado y del presente observadas en la educación rural incidirían en las próximas décadas.

Uno de los subproductos de la Revolución fue el interés mostrado en el desarrollo de la nación mediante la educación. Antes dicha educación estaba en manos de los estados, su peor enemigo. En la década de 1920-1930, el interés en la educación rural alcanzó un alto nivel y el empeño de México en este campo recibió la atención del mundo entero. Sin embargo, conforme a Gruening, las necesidades educativas acumuladas eran sencillamente insuperables en función de los recursos financieros, organizativos y de personal que se encontraban disponibles. El fervor misionero y las mejores intenciones fueron insuficientes para la consecución de las metas fijadas. El 98 por ciento de los estudiantes rurales dejaban la escuela sin terminar el ciclo de estudios, la mayoría desertaba durante los dos primeros años y el 98 por ciento de los maestros impartían clases sin el certificado correspondiente.<sup>97</sup>

En 1932, después de un decenio de esfuerzo y legislación en materia educativa, menos de la mitad de las comunidades bajo la competencia de las autoridades federales habían

94 V. Haring, Clarence, *The University in Latin American Life and Culture*, en Angel del Rio (ed.), *Responsible Freedom in the Americas*, pp. 120-122.

95 Ruiz, *op. cit.*, pp. 207-213.

96 *Ibid.*, p. 147.

97 *Ibid.*, pp. 41-42.

establecido las escuelas previstas por la ley. En algunos casos, los estados erogaban únicamente el uno por ciento del presupuesto estatal en el renglón de educación. El gobierno federal acosado por problemas presupuestarios y políticos no podía satisfacer las necesidades educativas del país, hubo pocos intentos de uniformar o coordinar los diferentes programas y había menos escuelas en 1940 que en 1930.<sup>98</sup>

Las escuelas rurales no cumplían las metas cuantitativas, pero además encaraban graves deficiencias para satisfacer las cualitativas. Era imposible superar la filosofía educativa que había reinado durante siglos. Desde el punto de vista histórico, la educación era leer y escribir, los maestros no tenían libertad de cátedra ni de investigación. Por ejemplo, un maestro norteamericano tenía la prohibición específica de enseñar a los indios acerca de la Constitución, dicho documento podía exhibirse y venerarse, no enseñarse, entenderse ni aplicarse.<sup>99</sup> Unos cuantos reformadores educativos entusiastas de las zonas urbanas fueron incapaces de superar la actitud planteada por Cabrera; "... está absolutamente prohibido enseñar aritmética y sobre todo, lo relativo a instituciones cívicas... que no tiene valor alguno."<sup>100</sup>

La explosión demográfica del siglo XX ha dejado a más mexicanos sin educación que

nunca antes. Conforme a Ruiz, la mitad del pueblo mexicano puede calificarse de analfabeta.<sup>101</sup> En 1950, Cline estimó que el 90 por ciento de todos los adultos no había cursado educación formal o que nunca había avanzado más allá del ciclo de primaria en la escuela.<sup>102</sup> Hay más analfabetas desde el punto de vista numérico que antes. En 1958, el Presidente de la República calculó que eran 17 millones. Asimismo, el Secretario de Educación Pública afirmó que muchos de los que habían participado en las campañas de alfabetización habían perdido la poca desarrollada aptitud de leer, aunque en las estadísticas nacionales se les clasificaba como alfabetas. En vista de la ausencia casi total de material de lectura en los poblados, era de esperarse este resultado.

Por lo menos treinta niños deben vivir en una comunidad antes de que ésta sea elegible para dotarle con una escuela. De los 88,850 poblados reportados, aproximadamente cincuenta mil no cuentan con ningún tipo de escuela. En un pueblo del estado de Guerrero, con 8184 habitantes, sólo 20 habían terminado el equivalente al sexto año de primaria. En otra comunidad, de un grupo original de 3128 estudiantes inscritos en escuelas primarias, sólo 97 terminaron la primaria. En el plano nacional, el 85 por ciento de los niños inscritos en escuelas primarias, sólo 97 terminaron la primaria. En el plano nacional, el 85 por ciento de los niños inscritos en escuelas primarias, se encuentra en el Distrito Federal o en alguna de las grandes ciudades. En el período de 1952-1957, las escuelas primarias del Distrito Federal recibieron más del 25 por ciento de

98 *Ibid.*, pp. 58-61.

99 Maur Brederman, Eugene, *A Study of Political Parties and Politics in Mexico Since 1890*, Tesis para el grado de doctorado sin publicar, University of Illinois, Urbana, 1938, p. 9.

100 L. Whetten, Nathan, *Rural Mexico*, Chicago: University of Chicago Press, 1948, p. 103.

101 Ruiz, *op. cit.*, p. 98

102 Cline, *Mexico: Revolution to Evolution, 1940-1960*, p. 201.

los fondos destinados a este renglón, en toda la República.<sup>103</sup> No sólo existe una amplia discrepancia entre las oportunidades educativas en las zonas rurales y urbanas, sino que en virtud de factores políticos hay graves desigualdades, incluso dentro de los grupos rurales marginados.<sup>104</sup> Un factor importante en la desigualdad de oportunidades entre las áreas rurales y urbanas ha sido que las personas que egresan de programas de capacitación para maestros se rehusan a regresar a la provincia.<sup>105</sup>

Un cambio importante de énfasis dentro de la educación ocurrió en México a partir de la década de los cuarenta. Los dirigentes políticos han procurado satisfacer a los grupos urbanos políticamente articulados y poderosos. La meta de industrialización se estableció como objetivo nacional. En gran medida se olvidaron del idealismo y las reformas de la década de los veinte y desapareció el interés en la educación rural. Los presidentes, desde Avila Camacho, han hablado en favor de los grupos y sus necesidades incluyen escuelas técnicas y capacitación especializada. Los desarrollos espectaculares de la universidad nacional y las mejoras educativas urbanas no han llegado a la mayor parte de la población. Estos últimos grupos, sumergidos en la apatía, aún viven en los márgenes de los sistemas políticos y económicos. El evangelio de la industria, influido por los empresarios y los industriales, hizo hincapié en un sistema de valores basado en una cultura urbana. En

muchas formas, esta manera desigual de compartir los frutos de la industrialización nos recuerdan al porfirismo.<sup>106</sup>

Desde la II Guerra Mundial, el problema educativo ha consistido en el grado aterrador de analfabetismo, la escasez crucial de maestros, los problemas geográficos, de lenguaje y, posiblemente el más importante de todos, la profunda apatía del pueblo. Aunque las campañas de analfabetismo pueden iniciarse con grandes fanfarrias y publicidad con la participación de presidentes, gobernadores y presidentes municipales, y con las obligación de los empleados públicos a participar o de lo contrario enfrentar multas y castigos, el entusiasmo se desvanece frente a las dificultades. La falta de interés o la concientización de males nacionales políticos, sociales y económicos está profundamente arraigada en la cultura de México.

Los aspectos de educación antes mencionados, tienen una influencia indirecta en la administración pública mexicana, como factores fundamentales en la creación de una cultura política. Otros aspectos ejercen una influencia más directa en el desarrollo y posición de la administración pública. Las ciencias políticas, como disciplina académica, han recibido poca atención en México. Los cursos de ciencias políticas constituyen sólo una pequeña parte del programa de estudios en la carrera de Derecho. La administración pública no es una división reconocida en la disciplina de ciencias políticas y los pocos cursos que se ofrecen en materia de administración corresponden a los campos de empresas y comercio. Poco se ha hecho en cuanto a investigación en

103 Ruiz, *op. cit.*, pp. 197-207.

104 Lee Mayer, Rodger, *San Pablo Huixtepec: A Study of Social Class*, Tesis para grado de maestría no publicada, Mexico City College, México, D. F., 1959, pp. 28-30.

105 Hennessy, *op. cit.*, p. 124.

106 Ruiz, *op. cit.*, pp. 60-103.

ciencias políticas y el uso de técnicas modernas de investigación está extremadamente limitado. Aún prevalece el enfoque tradicional que emplea el estudio de constituciones y leyes formales.<sup>107</sup> La etapa de desarrollo de las ciencias políticas en México ha obligado a los alumnos a proponer soluciones a los problemas políticos, a exigir el crédito y a determinar las culpas; se evita el estudio por separado y la explicación de instituciones y procesos. La elaboración de teorías extensas, la práctica de citar a los clásicos, el asumir posturas ideológicas y tomar posiciones en juicios de valor, han sido características del pensamiento político de América Latina. La literatura política mexicana tiene poco valor; según las normas angloamericanas sufre de una excesiva y poco científica generalización y de una retórica vaga y subjetiva.<sup>108</sup> Si bien estas diferencias son graves, desde el punto de vista angloamericano, al científico político mexicano le beneficia o le aqueja, según la opinión del observador, la ausencia del conflicto que existe entre el conductivista y el tradicionalista. El punto de vista de este último sale victorioso y, estrictamente hablando, el trabajo realizado por el conductivista norteamericano casi no se conoce en América Latina.<sup>109</sup>

Algunos afirman que este estado relativamente subdesarrollado de las ciencias políticas y del estudio de la administración pública

representa un estadio del desarrollo nacional. Las ciencias políticas sólo se pueden desarrollar cuando la sociedad haya alcanzado una cierta etapa de desarrollo.<sup>110</sup> El movimiento de reforma universitaria comenzó en México en 1951 y se inició una reorganización de programas de estudio, cursos, organizaciones y métodos didácticos.<sup>111</sup> Sin embargo, hasta la fecha no han surgido frutos significativos en el campo de las ciencias políticas ni en el estudio de la administración pública.

Un hecho que contribuyó significativamente al avance de la administración pública en los Estados Unidos, prácticamente no se ha dado en México. Este ha sido la organización de universidades particulares, ligas municipales, institutos y grupos de buen gobierno, que promueven la investigación y el estudio de programas gubernamentales y el mejoramiento de la asistencia pública mediante la ampliación y difusión del conocimiento. En forma paralela, las universidades estatales y escuelas de administración pública se crean como centros autónomos de estudios superiores. Esto condujo a una multiplicidad de enfoques hacia el estudio de la administración pública; y no dominó la influencia del gobierno nacional. En México y en América Latina, la práctica de donativos individuales de sumas cuantiosas a universidades, bibliotecas y otras instituciones similares jamás se desarrolló.<sup>112</sup> Casi todo el apoyo debe provenir de fuentes gubernamentales y éstas son a nivel nacional. No existe la diversidad en el desarrollo educativo que se da en Estados Unidos.

107 Víctor Flores Olea, *On Political Science in Latin America*, en Diegues, Manuel, Jr. y Wood Bruce, *Social Science in Latin America*, New York and London: Columbia University Press, 1967, pp. 158-161.

108 *Ibid.*

109 Nun, José, *Notes on Political Science and Latin America*, en Diegues and Wood, *op. cit.*, p. 83.

110 Flores Olea, *op. cit.*, pp. 161-164.

111 Cebello, *op. cit.*, pp. 174-175.

112 H. Haring, Clarence, *The University in Latin American Life and Culture*, p. 123.

En América Latina, las universidades no han desarrollado el concepto del servicio público en la forma en que se han hecho en la Unión Americana. Ambas partes enfocan con cautela la idea de una función de servicio realizada por las instituciones de educación superior. Por lo general, el gobierno elabora planes, o programas para prestar estos servicios y no recibe la asistencia de las universidades. Estas, con objeto de mantener toda la autonomía posible, evitan toda relación.<sup>113</sup> Por ende, estas dos instituciones se tratan a distancia. La brecha es tan ancha, como lo era hace medio siglo.<sup>114</sup>

El interés hacia la administración pública mostrada inicialmente por las ligas municipales, institutos y otros grupos se limita a campos concretos, objetivos, estrechos y pragmáticos, se avanzó sobre bases incrementables. La psicología del latinoamericano con intereses más bien teóricos y cósmicos tendía a desdeñar estos objetivos limitados y utilitarios. En México este enfoque ha restringido seriamente el desarrollo de la administración pública.

### Grupos de interés y administración pública

Cada nación cuenta con algún método o procedimiento para articular los intereses de los grupos mayoritarios y procesar las demandas y reclamaciones de acción política. Sin embargo, las funciones de articulación y agregación no adoptan la misma forma en todas las naciones. En una sociedad altamente desarrollada los principales grupos o intereses se mo-

vilizarán y organizarán en estructuras eficaces y la presión ejercida sobre los centros de poder protegerá los intereses del grupo. Estas actividades se organizarán formal y racionalmente, serán visibles y previsibles. En una sociedad en evolución no existe un sistema elaborado de actividades de grupos de interés; no hay una división del trabajo compleja.<sup>115</sup> En una sociedad primitiva, la estructura formal y los procesos que unen los intereses son singularmente ineficaces. Las decisiones relativas a asuntos menores y mayores a menudo representan el ejercicio arbitrario del poder. Frecuentemente las elecciones se convierten en un voto pasivo por el partido dominante o el líder. Las plataformas partidistas son generalizaciones extensas y no constituyen una expresión eficaz de intereses. Es más factible que la actividad de los grupos de interés sea una presión ejercida a través de contactos directos y personales con los centros de poder.<sup>116</sup> México, como país en desarrollo y no desarrollado, muestra las características de los grupos de poder que varían desde las más primitivas hasta las más avanzadas.

Existe una relación fundamentalmente distinta entre el partido y los grupos de interés en México, comparada con la que predomina en Europa. Conforme a Blankstein, "en estos países 'occidentales' los partidos políticos tienden a estar libres de la rigidez ideológica y son agregativos, es decir, buscan formar coaliciones de grupos de interés lo más gran-

113 Benjamin, *op. cit.*, p. 31.

114 Hennessy, *op. cit.*, pp. 124-126.

115 Pye, *The Developing Areas: Problems for Research*, y Henry W. Ehrmann, (ed.), *Interest Groups on Four Continents*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1958, pp. 1-6.

116 W. Riggs, Fred, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Boston: Houghton Muttlin Company, 1964, pp. 234-271.

des que sea posible, ofreciendo alternativas aceptables de políticas públicas y personal político.<sup>117</sup> Los partidos cuentan con una base amplia y se distinguen claramente de los grupos de interés; ocupan una posición entre estos grupos y las instituciones que formulan la política. Los grupos de interés procuran expresar las necesidades de los grupos con metas definidas más estrechamente. De acuerdo con los grupos aliados, procuran traducir sus demandas en la política pública a través de cuerpos legislativos, la selección de personal y la interpretación y ejecución del derecho público. En México, la diferencia entre partidos y grupos de interés no puede definirse claramente. Los intereses principales se integran en la estructura del partido; en lugar de ser grupos autónomos, son partes integrantes del partido oficial. No es posible que estos grupos se trasladen libremente de un partido a otro como en los Estados Unidos. El partido único, aunque representa en forma ostensible todos los intereses, está formado por grupos sumamente disímiles y es difícil mantener la unidad.<sup>118</sup> De ahí que exista un grado relativamente bajo de agregación de intereses a través del partido. Los límites entre el partido, los poderes legislativo y ejecutivo son muy débiles y gran parte de la función de conjunto la realiza el poder ejecutivo.

Cuando no la ejecuta el partido, "... la función de ejecución la realizan los compadres en forma secreta difusa, particularista y sub-

terránea... en la burocracia, el ejército..."<sup>119</sup> Muchos especialistas en esta área han hecho comentarios acerca de la característica de procesos decisorios en México y América Latina. Por ejemplo, Alexander, comenta acerca de la tendencia que tienen los grupos empresariales, el grupo dominante, a preferir la influencia entre bastidores que las actividades políticas manifiestas.<sup>120</sup> Las masas mexicanas ejercen poca influencia directa sobre la formulación de políticas. "La tendencia en el sentido de que la toma de decisiones debe concentrarse entre las pequeñas élites articuladas de la capital, es característica de las regiones subdesarrolladas y México no es ninguna excepción. Los leves y sutiles cambios de interés y opinión en la ciudad de México tienden, en muchas ocasiones, a ejercer mayor influencia sobre la política nacional que un cambio sustancial en las zonas rurales."<sup>121</sup> La política pública está determinada por estos intereses urbanos concretos de los sectores políticamente activos, y la formulación y ejecución de la ley refleja una adaptación por parte de estos intereses. Las actividades de estos grupos trascienden las opiniones de la prensa y del público. En este proceso, los intereses de los grupos que integran una mayoría, como la agricultura y la mano de obra, pueden nulificarse en los consejos internos del partido y el poder ejecutivo.<sup>122</sup> Los límites entre la elaboración y la aplicación de reglas han desaparecido.

117 I. Blankstein, George, *The Politics of Latin America* en Gabriel A. Almond y James S. Coleman (eds.), *The Politics of the Developing Area* Princeton University Press, 1960, pp. 501-502.

118 R. Brandenburg, Frank, *The Making of Modern Mexico*, p. 119.

119 Almond, *Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics*, p. 40.

120 J. Alexander, Robert, *Latin American Politics and Government*, New York: Harper and Row, 1965, p. 130.

121 Glade and Anderson, *op. cit.*, p. 125.

122 Vernon, *op. cit.*, pp. 154-155.

Se ha descubierto la escasa investigación en materia de grupos de interés en México. Sin embargo, hay suficiente información disponible para proporcionar una introspección general de las organizaciones y los métodos empleados por dichos grupos.<sup>123</sup> El esquema mexicano de actividades difiere en forma importante del esquema que se da en la Unión Americana. Falta el *ethos* pragmático y negociación. Hay una distribución diferente de los componentes tradicionales y racionales de la cultura política. La cultura mexicana se asemeja a la francesa en el sentido de que el elemento racional toma la forma de "... una racionalidad de valor absoluto en lugar de emplear una racionalidad instrumental de negociación. Su racionalidad tiende a ser apocalíptica en lugar de ser cívica o pragmática..."<sup>124</sup> Esta diferencia en el sistema de valores obliga a introducir las actividades de los grupos de interés por conductos diferentes a los que hay en Angloamérica.

El rápido acrecentamiento de poder por parte del ejecutivo aumentó las tendencias de los grupos de interés a fin de buscar el acceso a este poder en casi todo el mundo.<sup>125</sup> En México, la larga tradición del dominio ejecutivo requirió que el grupo de interés se concentrara primordialmente en el poder ejecutivo. Dado que el poder político se concentra en la cima de la jerarquía, el acceso al Presidente de la República es la meta principal de la estrategia de los grupos de interés.<sup>126</sup> Las

dependencias administrativas de posición semiautónoma no existen en el sistema político mexicano. El control presidencial sobre los organismos ejecutivos es mucho más directo y eficaz que en los Estados Unidos.<sup>127</sup> Los grupos de interés ejercen poca presión sobre el poder legislativo. Los intereses principales no intentan influir en la elaboración de una iniciativa de ley ante el Congreso.<sup>128</sup> Puesto que no existen centros de poder autónomos en el poder legislativo como comités o personas que dominen un ámbito dado, los grupos de interés no se preocupan mayormente por el poder legislativo. Los tribunales tampoco desempeñan un papel importante: el litigio no tiene una función importante al decidir la política pública.<sup>129</sup> En función de los objetivos de los grupos de interés, el enfoque de la atención en el poder ejecutivo es políticamente realista.

Con frecuencia se apela a nivel presidencial o secretarial aún cuando un funcionario de menor jerarquía sea el responsable directo del asunto. Se resuelve a nivel superior y después pasa al nivel inferior para su instrumentación. Incluso los grupos rurales de relativa intrascendencia presentan sus peticiones directamente ante el Secretario o el Presidente.<sup>130</sup>

En años recientes la industria automotriz se ha convertido en parte importante de la economía mexicana, tanto desde el punto de vista económico como político. El proceso

123 Kling, Merle, *A Mexican Interest Group in Action*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc., 1961, p. 1.

124 *Ibid.*, p. 37.

125 Ehrman, *op. cit.*, pp. 1-6.

126 Kling, *A Mexican Interest Group in Action*, p. 45.

127 Alexander, *op. cit.*, p. 42.

128 Kling, *A Mexican Interest Group in Action*, p. 4.

129 Glade and Anderson, *op. cit.*, pp. 156-157.

130 *Ibid.*

de llegar a una decisión en cuanto al número de automóviles que se importarán nos dan una idea de la penetración de las acciones de los grupos de interés y al proceso decisorios. Los productores y concesionarios llegan a una cifra que se recomendará al Secretario de Industria y Comercio. Por lo general, revisa dicha cifra y se la envía al Presidente para que éste tome la decisión. Los dirigentes y representantes de la industria entonces llevan sus peticiones directamente al Presidente; éste, después de considerar y consultar con las partes interesadas, llega a una decisión. Se cierra el caso, salvo por contacto y presiones individuales sobre la Secretaría, en cuanto a la asignación de cuotas individuales. En todas estas actividades, los argumentos metafísicos tienen el mismo peso que las estadísticas y los cómputos de los economistas.<sup>131</sup> Este proceso ha sido substanciado por otros estudios; el presidente tiene la última palabra; no se puede apelar ante el poder legislativo; el ejercicio del poder es directo y, las actividades de los grupos de interés son más personalizadas que en países, como los Estados Unidos, donde la actividad de los grupos de interés está más institucionalizada.

La relación que existe entre los grupos de interés y el gobierno de México tiene un marcado contraste con la que ocurre en la Unión Americana. En este país, la existencia de una amplia variedad de asociaciones voluntarias autónomas produjeron un impacto importante en la forma que funciona el proceso político. La existencia de estas asociaciones libres alentó una iniciativa individual para emprender acciones colectivas de todo tipo. En lugar

de generar un interés pasivo por parte del ciudadano, alienta un interés activo. Enfatizó la actividad voluntaria y no la gubernamental; requirió que las autoridades políticas fuesen más circunspectas en el ejercicio de poderes. "La capacidad que tiene el hombre de unirse a esfuerzos conjuntos para lograr sus propios propósitos era en sí hostil a la tiranía."<sup>132</sup> La acción a través de una libre asociación se convirtió en una costumbre en Angloamérica y fue posible emprender mayores empresas mediante la acción privada.

En comparación a lo anterior, en México la organización de los grupos de interés es en gran parte creación de las autoridades políticas. A pesar de que el esquema de las actividades de los grupos de interés ha logrado una creciente importancia y nuevas formas de expresión en la fase industrial, en México se conoce su existencia desde hace mucho tiempo. Siempre existió una íntima relación entre la ley y las autoridades políticas. Uno de los primeros grupos que se organizaron en México fue la asociación ganadera o *mesta*, que se creó en 1539.<sup>133</sup> Estructurada conforme a la organización matriz en España, formuló sus propios estatutos que fueron aprobados por el Virrey y las autoridades reales en España. Se convirtió en un eficaz protector de los intereses de los ganaderos en función de la distribución de la tierra y precios garantizados.<sup>134</sup> Todos los ganaderos que tenían un número mayor de reses que el especificado, tenían que unirse a la *mesta* y asistir a las reuniones. La *mesta* se encontraba sujeta a reglamentos

132 Handlin, *op. cit.*, p. 112.

133 Chevalier, *Land and Society in Colonial Mexico: The Great Hacienda*, p. 85.

134 *Ibid.*, pp. 87-92.

131 Seligman, Daniel, *The Maddening, Promising Mexican Market, Fortune, LIII*, January, 1956, pp. 106-107.

reales insignificantes y constituía, de hecho, una rama del gobierno.<sup>135</sup> Sin embargo, los intereses primordiales se consultaban antes de tomar las decisiones que influían en los propios intereses. Los funcionarios reales no eran inmunes a las presiones provenientes de estos intereses.<sup>136</sup> Esta relación estrecha y semioficial de los grupos de interés y el gobierno continúa hasta la fecha.

La relación de la corona española con el México colonial, era de una ley omnicontroladora. Las leyes y reglamentos extremadamente detallados colocaban al comerciante o empresario a merced de las autoridades. Los gobernados tenían que comprar favores del gobernante a fin de sobrevivir; la actividad de los grupos de interés fue en gran medida el encontrar un patrón, un protector o el soborno y esto se aceptaba como un costo rutinario al efectuar los negocios. Por lo tanto, la protección se obtenía comprándola, no por derecho ni como consecuencia del poder independiente de los grupos de interés.<sup>137</sup>

Ya en la época de la independencia se había creado un procedimiento aceptable para la consulta de intereses afectados en la formulación de políticas. Se designaba una *junta* de militares, eclesiásticos o ciudadanos prominentes para considerar un problema especial. Se invitaba a la junta a discutir el asunto

135 H. Dusenberry, William, *The Mexican Mesta: The Administration of Ranching in Colonial Mexico*, Urbana, Illinois: The University of Illinois Press, 1963, pp. 58-66.

136 Wayne Powell, Phillip, *Soldiers, Indians and Silver: The Northward Advance of New Spain 1550-1600*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1952, p. 80.

137 Vernon, *op. cit.*, pp. 30-31.

y a llevar los hechos ante las autoridades políticas. Podían presentarse las peticiones. La actividad de los grupos de interés era intermitente, pero el grupo articulado tenía canales limitados para ejercer presión sobre los legisladores.<sup>138</sup> La expresión de intereses era posible sólo para las clases altas; las masas podían expresarlos sólo mediante movimientos anómicos.

Durante el porfiriato ya eran disponibles los métodos probados por el tiempo para controlar los intereses principales de la sociedad. Su política hacía que valiera la pena unirse al dictador. A los grupos de bandidos o presuntos oponentes se les incorporaba al ejército mexicano y recibían buenos sueldos. Los grandes terratenientes veían que era fácil ampliarse; pocos tenían títulos válidos de sus tierras y éstos se volvían sólidos únicamente mediante el apoyo leal de Díaz. La aplicación selectiva de las leyes ayudaba a aislar enemigos o llevarlos a su redil. Se compraba a aquellos grupos que eran considerados indispensables para el mantenimiento del sistema; otros fueron neutralizados por la fuerza. Los campesinos y los trabajadores, aislados, sin unidad ni sentido de los propósitos, no eran indispensables para Díaz y sus intereses eran ignorados o suprimidos.<sup>139</sup> Las presiones políticas descendían en la jerarquía, en lugar de ascender. No era posible realizar actividades institucionalizadas de los grupos de interés; dichas actividades adoptaban una forma que se adecuaba peculiarmente a la dictadura estilo mexicano.

138 Lee Benson, Nettie, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, El Colegio de México, 1955, pp. 105, 138-139.

139 Vernon, *op. cit.*, pp. 48-49.

La fragmentación de los intereses principales por la Revolución y su renuencia a formar grupos para efectuar acciones concertadas, condujo a esfuerzos por unir a estos grupos como un asunto de política nacional. En este proceso se emplearon formas probadas históricamente. Estos grupos organizados por el gobierno pueden servir a un doble propósito: aumentar el poder de negociación del grupo y conseguir su apoyo político al incorporarlos a la estructura del partido. Los *campesinos*, numéricamente el grupo de interés más grande, se organizó de esta manera. El Presidente Cárdenas reconoció que las masas rurales tenían deficiencias en cuanto al espíritu cívico y eran incapaces de hacer una distinción entre libertad y licencia. Creía que esto se podía superar, por lo menos en parte, creando un sistema que les permitiría participar en el proceso político. Un mes después de haber tomado el poder, emitió un decreto ejecutivo para organizar a los *ejidatarios* del país. Se les otorgó, en una medida limitada, la facultad de defender sus intereses. Desde el punto de vista del gobierno, los *peones* organizados podrían emplearse como un contrapeso político frente a los *hacendados*.<sup>140</sup> La organización ha robustecido la voz del *peón* en los consejos nacionales. Un canal permanente y formal de comunicación ha unido, en cierta medida, a un grupo que anteriormente se encontraba desintegrado e impotente. Existe un sentido más vigoroso de solidaridad dentro de este grupo que se incorporó en la vida política nacional por primera vez sobre una base sistemática.<sup>141</sup> Se creó la

organización a través del patrocinio gubernamental y no por la unificación de intereses desde abajo.

En el campo industrial y comercial se requiere, por ley, que cada empresa valorada en una cantidad excesivamente moderna pertenezca a una organización semioficial. Dichos organismos, creados y promovidos por el gobierno, tienen el propósito de resolver problemas especiales del grupo y de formalizar la relación con las dependencias gubernamentales. Mediante el Derecho Público, México ha identificado a estos organismos como vínculo entre la iniciativa privada y el gobierno.<sup>142</sup> Las asociaciones cuentan con una amplia base en cuanto a sus miembros. Muchas de ellas están formadas por personal profesional y son financiadas con cuotas o impuestos. Las cámaras están sujetas a estrecha regulación y control gubernamentales. El Secretario de Industria y Comercio determina la rama a la cual debe pertenecer una industria y debe aprobar el establecimiento de ramas; puede convocar a reuniones y los representantes del gobierno tienen el derecho de asistir, pero no de votar. La toma de decisiones en las Cámaras es ostensiblemente democrática, pero las masas casi no participan. Se consulta a las cámaras en cuanto a sus opiniones acerca de políticas que afecten a una cámara en particular. Habitualmente, las dependencias ejecutivas consultan a las cámaras correspondientes antes de introducir alguna legislación. Aunque la consulta es más importante en la forma que en el fondo, las asociaciones tienen influencia.<sup>143</sup> Las asociaciones se localizan primor-

140 Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, pp. 78-84, 163-174.

141 Glade and Anderson, *op. cit.*, p. 63

142 R. Brandenburg, Frank, *Organized Business in Mexico, Inter-American Economic Affairs, XII*, no. 3, Winter, 1958, pp. 29-30; y Mosk, *op. cit.*, p. 22.

143 Brandenburg, *Organized Business in Mexico*, pp. 32-36.

dialmente en las zonas urbanas y se excluye la participación de algunos grupos en el partido oficial. Sin embargo, para los grupos más importantes, hay canales alternativos de acceso a la autoridad política.

El gobierno utiliza a los trabajadores para contrarrestar a los grupos empresariales. El gobierno cuenta con suficiente control sobre el movimiento obrero para garantizar que los trabajadores no puedan actuar como un centro autónomo de poder. Una serie de sindicatos han sido apaciguados y de hecho son agentes del gobierno. Las disposiciones jurídicas detalladas para la protección del obrero ha sido un arma de doble filo. La aplicación selectiva es suficiente para mantener disciplinados a los sindicatos. Estos incluyen a los sindicatos de maestros, de personal público, así como a los gremios de obreros.<sup>144</sup>

El amplio campo de acción de la actividad gubernamental en los ámbitos socioeconómicos ha contribuido a la fuerte influencia política sobre las actividades de los grupos de interés. El gobierno mexicano tiene la libertad de entrar a muchas áreas que serían cerradas a la actividad gubernamental en los Estados Unidos por grupos de interés bien organizados.<sup>145</sup> Existe una larga tradición de intervención y regulación gubernamental en una amplia variedad de actividades sociales y económicas. El federalismo no ha impedido la entrada del gobierno nacional en estas áreas y cuando surgen los problemas el supuesto

habitual estará en favor de las actividades gubernamentales. La Constitución tiene un tono enfáticamente positivo en función del ámbito de las actividades gubernamentales.<sup>146</sup> Esto generó un impacto significativo sobre las actividades de los grupos de interés.

Al ejercer estos amplios controles sobre la economía, por lo general, el poder legislativo aprueba leyes en una forma muy general y los organismos administrativos son los que "completarían los detalles". El poder legislativo no proporciona directrices y normas eficaces para su instrumentación, sino que son asuntos que quedan a la discreción del ejecutivo. Por ejemplo, una ley de exención de impuestos muy importante condonaba diversos impuestos a las empresas que llenaban los requisitos conforme a la Ley. Esto constituyó un importante subsidio para dichas firmas. Sin embargo, la ley no previó directrices en cuanto a las industrias que debían considerarse "fundamentales para el desarrollo industrial del país."<sup>147</sup> Se dejó totalmente al arbitrio de la Secretaría de Industria y Comercio el determinar si una empresa dada podía calificar o no. El Secretario estaba autorizado a establecer dichas normas y directrices mediante regulaciones administrativas. Seis años después de que se aprobó la ley, no se habían adoptado dichas regulaciones y se clasificaba a las industrias y empresas individualmente.<sup>148</sup> Estos procedimientos administrativos proporcionaban un control de vida o muerte sobre industrias importantes sin ninguna responsabilidad ante el Congreso, los tribunales o la opinión

144 Ruiz, *op. cit.*, pp. 120-121; Brandenburg, *Mexico: An Experiment in a One Party Democracy*, p. 208; y Jo Banks, Mary, *A Study of the Federal Labor Code of Mexico*, Tesis para maestría no publicada, Columbia University, New York, 1948, p. 26

145 Vernon, *op. cit.*, p. 10

146 Cline, *Mexico: Revolution to Evolution, 1940-1960*, p. 137.

147 Mosk, *op. cit.*, p. 64-65.

148 *Ibid.*

pública. El acceso de los grupos de interés a los agentes de decisión es un aspecto esencial para sobrevivir bajo dichas disposiciones. Este albedrío administrativo no es ejercido por el jefe de dirección o funcionario de igual rango, sino que el poder real se centra en manos del Presidente o del consejo interno.<sup>149</sup> De ahí que los altos funcionarios administrativos sean relativamente impotentes, comparados con los de Estados Unidos. Este enfoque sistemático a dependencias, comisiones y burócratas de alto nivel no es tan eficaz en México como en la Unión Americana.

A pesar de que un partido expresa en forma ostensible los intereses de todos los grupos, hay otros conductos disponibles y algunos grupos ajenos al partido han tenido mejor suerte que otros que se encuentran dentro. Los canales de comunicación entre los grupos más poderosos y el Presidente han estado fuera del *PRI*.<sup>150</sup> Hay un gran número de grupos industriales y asociaciones de banqueros con amplia base. Sin embargo, estos grupos organizados formalmente no proporcionan el acceso más eficaz al poder. Un agrupamiento de empresarios, paralelo al consejo interno y traslapando parcialmente con el sistema político, ofrece un acceso más eficaz al poder. Este sistema intrincado de alianzas y relaciones personales vinculan a la mayor parte de las industrias e instituciones financieras más importantes. El acercamiento a las autoridades políticas se realiza a través de una persona influyente o un accionista mayoritario, a través de las conexiones adecuadas. Este acercamiento será más bien con base personal,

que institucional.<sup>151</sup> Aquellos subgrupos cuya organización es informal resultan más eficaces al tratar con los organismos gubernamentales que los grupos con organización y reconocimiento legales. Los intereses primordiales se tramitan directamente con las dependencias adecuadas sin tener que pasar a través de las organizaciones miembros.<sup>152</sup> Esto es congruente con las tendencias individualistas que se observan en otros lugares. Falta experiencia en la organización y participación en estas actividades. Los grupos de interés aún no adquieren el nivel de organización que se observa en los Estados Unidos. Pocos han establecido aparatos de gestión.<sup>153</sup> Es poco probable que las personas contribuyan en causas a largo plazo o donde no se manifiesten beneficios inmediatos. La mayor parte de los fondos del *Instituto*, un grupo de presión organizado formalmente, proviene de organismos relacionados con el exterior u otros organismos mexicanos atípicos.<sup>154</sup>

Muchos de los grandes terratenientes evitan ser miembros del partido; prefieren tratar directamente con la secretaría correspondiente. Muchos de ellos son propietarios de tierras que exceden del límite permitido por la ley y consiguieron dichas tierras por medios extra-legales. El gobierno cuenta con facultad discrecional para expropiar dichas tierras. La posesión continua de las mismas indica la influencia de los propietarios.<sup>155</sup> Esta influen-

149 Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, p. 4.

150 Vernon, *op. cit.*, p. 15.

151 *Ibid.*, pp. 18-21.

152 *Ibid.*

153 Alexander, *op. cit.*, p. 42.

154 Kling, *A Mexican Interest Group in Action*, p. 26.

155 Vernon, *op. cit.*, pp. 18-21.

cia es recíproca; la posesión de la tierra por consentimiento tácito del régimen deja al propietario con la única alternativa de apoyar al gobierno. Una rotación política importante podría ser desastrosa para los grupos favorecidos.

El grupo más importante en la modernización e industrialización de México es el nuevo grupo de industriales que comparten una perspectiva común en la política económica e industria nacional. El grupo es de reciente origen y numéricamente pequeño; difiere de la antigua élite financiera en su actitud frente a las políticas gubernamentales. Esta última, siguiendo la desconfianza tradicionalmente capitalista hacia el gobierno, se rehusa a verlo emprender programas amplios y globales. Temen un control burocrático sobre el ámbito económico. El nuevo grupo contempla la industrialización como la forma fundamental para modernizar la sociedad en México; así como para servir a sus propios intereses directos. Al conseguir estas metas, visualizan al gobierno como un aliado indispensable, un agente de la industria.<sup>156</sup> A través de un vigoroso liderazgo han logrado obtener el apoyo de los grupos políticos dominantes, al identificar sus metas con las perseguidas en México como nación. Han explotado hábilmente las apelaciones de nacionalismo y de un sentimiento antinorteamericano. Este grupo espera que se le consulte en materia de toma de decisiones administrativas y políticas, en planes de acción generales. Este grupo, oportunista y cambiante en políticas, tiene suficiente poder para requerir al gobierno a que cumpla con sus demandas.<sup>157</sup> El acceso al poder político es

esencial, dado que las políticas gubernamentales son decisivas en la capacidad que tiene la industria para competir con empresas extranjeras e incluso cuáles empresas mexicanas deben sobrevivir.<sup>158</sup>

En años pasados, los militares sostenían el equilibrio del poder y eran demasiado fuertes para considerarlos sencillamente como un grupo de interés. Sin embargo, en la actualidad se encuentran bajo el control de las autoridades políticas y es un mero grupo de interés poderoso entre otros muchos. Es atinado que el Presidente proporcione beneficios y obtenga apoyo mediante políticas favorables, pero las fuerzas militares ya no tienen el poder del veto sobre las políticas nacionales.<sup>159</sup>

En todas las naciones, la desigualdad de la distribución del poder político es característica. En México esta disparidad alcanza un grado extremo. Al efectuar un análisis de las actividades de los grupos de interés y el acceso al poder, deben tenerse en mente constantemente las distinciones entre los grupos como conjuntos de personas y los grupos que están organizados y han expresado objetivos y propósitos. Los primeros casi nunca cuentan con poder, mientras que los últimos pueden hacer que su poder efectivo incida en el sistema político. En México, al igual que en la mayoría de los países en desarrollo, un hecho de trascendente importancia es la existencia de un gran número de grupos cuyos intereses no están formulados, expresados o representados. Grandes grupos, desde el punto de vista numérico, no cuentan con voceros y juegan un pa-

156 Mosk, *op. cit.*, p. 104.

157 *Ibid.*, pp. 22-37, 46-52.

158 *Ibid.*, pp. 130-132.

159 Cline, México: *Revolution to Evolution 1940-1960*, pp. 175-176.

pel intrascendente en el proceso político. La estructura política sólo responde a los grupos urbanos y a las clases media y alta. Al igual que en la mayoría de los países en desarrollo, el partido y las instituciones políticas son agentes de las clases altas. Según Scott, "encontramos en el México rural un ejemplo casi clásico de la posición ineficaz en el proceso político de gran número de personas no enteradas, desorganizadas y desinteresadas en competir con grupos más pequeños, pero políticamente agudos y organizados."<sup>160</sup>

Los indios jamás se han podido organizar para la consecución eficaz de metas políticas. Aunque esta metas nunca se han formulado en forma explícita, un gobierno débil, mal organizado, descentralizado y administrado en forma poco eficaz ha sido el objetivo. Al identificar un gobierno eficaz con el despotismo, los indios deseaban un gobierno débil e ineficaz. La geografía, las barreras del lenguaje y la falta de comunicación, han evitado que los indios actúen de común acuerdo y nunca han sido capaces de unir sus intereses a los del gobierno nacional.<sup>161</sup>

Salvo el caso de la Iglesia y los grandes terratenientes, pocos de los intereses rurales han podido ejercer presión sobre los centros de poder. En forma tradicional, ha existido una tendencia para que cada grupo actúe en forma aislada. Ocupan una posición muy precaria. Padecen una falta de acuerdo en cuanto a metas comunes, líderes y organización efectiva; políticamente inertes, los campesinos son

políticamente impotentes. Aunque el hacendado ha sido sustituido en gran medida por el ejido y la banca de crédito, el campesino es impotente frente a la élite política. La estructura monolítica creada por Díaz ha sido reemplazada por la estructura monolítica del PRI y la burocracia agrícola.

Muchos de los grupos urbanos no se han incorporado al sistema nacional y político. Lewis encuentra, por ejemplo, que porciones considerables de la población urbana, algunas en terrenos de la capital nacional, no participan realmente en la vida nacional. No son miembros de sindicatos, no tienen interés en el partido político, no participan en la seguridad social, no son derechohabientes de los diferentes programas gubernamentales, sin embargo, la falta de integración social no es un fenómeno que se limite a las áreas rurales.<sup>162</sup>

Los artesanos y pequeños empresarios urbanos son relativamente impotentes. Las industrias en pequeña escala y la artesanía, aunque numéricamente más grandes y antiguas que las del nuevo grupo, tienen poca importancia política. Ni siquiera como grupos registran opiniones acerca de asuntos de política económica nacional. Las empresas que tienen el poder de conseguir concesiones impositivas y legislación favorable mediante la toma de decisión ejecutiva son las grandes, no las pequeñas y desorganizadas.<sup>163</sup> El poder no se distribuye en proporción a números o a la relación de las demandas de los grupos de interés con políticas u objetivos nacionales. Se distribuye conforme al acceso que tienen los

160 E. Scott, Robert, *Mexican Government in Transition*, Urbana, Illinois: University of Illinois Press, 1959, p. 71.

161 Blanksten, *The Politics of Latin America*, p. 505.

162 Lewis, *The Children of Sanchez: Autobiography of a Mexican Family*, p. XVII.

163 Mosk, *op. cit.*, pp. 24, 195-196.

grupos de interés a los centros de poder político. El sector popular del partido disfruta de una influencia, fuera de proporción al número de personas involucradas. El artesano y el pequeño empresario cuentan con números que podrían traducirse en poder durante las elecciones, pero dado que las decisiones en el sistema de partido único no se forman mediante el proceso electoral, sino en los consejos internos del partido y de la familia oficial, el efecto de dichos números se reduce drásticamente.<sup>164</sup>

Importantes proporciones de la población mexicana se enfrentan a los impedimentos de la articulación de intereses conforme a la hipótesis planteada por Almond para las masas de las áreas en desarrollo. "En cuanto al estilo de articulación de intereses, mientras más latentes, difusos, particularistas y afectivos sean los patrones de articulación de intereses, más difícil será agregar intereses y traducirlos en políticas públicas."<sup>165</sup> En México, las masas pagan las sanciones por sus debilidades como lo atestigua la distribución de la producción nacional.

Las técnicas empleadas por los grupos de interés deben relacionarse con los recursos del poder del grupo y con la estructura organizacional del sistema político. Una característica del estilo mexicano y latinoamericano de articulación de intereses ha sido un enfoque más de petición, que de negociación. Debido a las diferencias relativas a la posición del poder entre el solicitante y el funcionario,

un enfoque de negociación sería inadecuado; el sujeto debe apelar en lugar de demandar.<sup>166</sup> Durante la época colonial, las solicitudes eran más bien rutinarias. Sin embargo, en ocasiones, el Virrey verificaba las peticiones y escuchaba a los que se oponían a las mismas. Los eclesiásticos, mineros, gremios y grupos relacionados también hacían peticiones directas al Rey y estas en ocasiones producían resultados.<sup>167</sup> Este derecho de petición recibió protección constitucional en el México moderno. La autoridad a la cual se dirige la petición debe responder por escrito y dentro de un período prescrito. Este procedimiento, una parte de la Constitución de 1857, fue fortalecido en 1917.<sup>168</sup>

El enfoque de peticiones se emplea como parte del proceso electoral. Las autoridades locales en los pueblos y grupos relacionados, suelen presentar peticiones al candidato presidencial, el candidato destinado a ganar en el sistema de partido único. Durante algunas campañas el candidato envía personas a lugares remotos con equipos de grabación, a fin de reunir peticiones de grupos que no puede visitar personalmente. Estos no son rituales vacíos ni fútiles; muchas de las peticiones se ejecutan.

En vista de las fuertes tendencias hacia el personalismo en el sistema político mexicano, la actividad de los grupos de interés se manifiesta frecuentemente a través de rela-

164 Needler, *op. cit.*, pp. 47-49.

165 A. Almond, Gabriel and Bingham Powell G., Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston: Little, Brown and Company, 1966, p. 36.

166 Glade and Anderson, *op. cit.*, p. 134.

167 Powell, *op. cit.*, pp. 92-99, 173-175.

168 Branch H. N., *The Mexican Constitution of 1917 Compared with the Constitution of 1857*, Philadelphia: The American Academy of Political and Social Science, 1917, p. 5.

ciones y contactos personales. Las relaciones personales entre individuos clave son un asunto de enorme importancia. Cabe enfatizar "la importancia de las amistades personales y relaciones familiares en actividades de gestión en los países latinoamericanos. En muchas de estas naciones la textura que mantiene unida la trama sigue siendo en gran medida la serie de relaciones de amigo a amigo, de familiar a familiar y de dueño a cliente. Al tratar de obtener una legislación favorable y acciones administrativas amistosas, dichas relaciones son de primordial importancia."<sup>169</sup> México no es una excepción a esta generalización.

Otro aspecto en la cual el sistema mexicano difiere del Angloamericano, por lo menos en grado, es el uso sistemático de anuncios en los periódicos con objeto de influir en la toma de decisiones. Las *cámaras* de los grupos industriales colocan cientos de anuncios en páginas completas en los periódicos del Distrito Federal y estos esfuerzos, dentro de ciertos límites, han sido eficaces.<sup>170</sup> Los anuncios y lemas en las paredes ejemplifican esta misma técnica. Parece ser que estos esfuerzos se encaminan más a lograr la atención de los líderes políticos que a despertar la opinión pública. Falta en gran medida una masa pública informada, interesada y articulada.

Con frecuencia, las actividades de los grupos de interés toman la forma de manifestaciones públicas. El papel desempeñado por las asociaciones estudiantiles y otros grupos anómicos es bien conocido por la mayoría de los estudiantes de política latinoamericanos. Las manifestaciones públicas han sido

una forma eficaz de influir en la política pública. Durante mucho tiempo se ha considerado una manifestación pública exitosa, como voz del pueblo, de ahí que es poco acertado que los funcionarios públicos la pasen por alto.<sup>171</sup>

El cohecho, un método ilegítimo pero eficaz de influir en los agentes de decisión, se ha utilizado durante años en la cultura política mexicana. En ocasiones una industria determinada sobornará al funcionario directamente sin efectuar consultas con su *cámara*. En el próspero período posterior a la II Guerra Mundial, se acostumbraba que los empresarios mantuviesen un fondo de *mordida*. Este fondo, para propósitos de soborno, se consideraba como un costo normal para la empresa.<sup>172</sup>

El esquema de actividades de los grupos mexicanos de interés en el pasado, es relativamente claro; la medida en la cual ha cambiado y la velocidad del cambio es más difícil. Es inevitable el cambio en la posición relativa de los intereses principales, a medida que la nación es más industrializada y que la economía se torna más independiente y con una tecnología compleja. En muchos aspectos, el esquema de las actividades de los grupos de intereses mexicanos a mediados del siglo XX, se asemeja al de los Estados Unidos a principios del siglo XIX. Durante estas épocas, la formulación de la política en los Estados Unidos tuvo lugar en estrechos círculos oficiales. Debido a la mala comunicación, había poca discusión política y escaso debate de asuntos para orientar la formulación de polí-

169 Alexander, *op. cit.*, p. 135.

170 Mosk, *op. cit.*, pp. 76-84.

171 Blanksten, *The Politics of Latin America*, p. 499.

172 Brandenburg, *Mexico: An Experiment in a One Party Democracy*, pp. 299-300.

ticas. La élite política tomaba las decisiones y el público en general demostraba su aprobación o desaprobación mediante el proceso electoral, después de haberlas tomado.<sup>173</sup> El desarrollo posterior de México bien podría resultar de un parecido más cercano al esquema *occidental* para conjuntar y expresar los intereses. Ya se observa un descenso en la toma de decisiones personalista, así como en la capacidad del Presidente para tomar todas las decisiones.<sup>174</sup> Aunque estos acontecimientos van en contra del sistema de valores del país, es probable que se manifieste cierta aceptación de estas tendencias, dado que las alternativas son inaceptables. La toma de decisiones de ajuste ofrece ventajas para los grupos en competencia y es una fuerte influencia para la moderación. Estos grupos tienen fuertes motivos para tomar decisiones que sean aceptables para todos y esto facilita el acuerdo. Un *ethos* de negociación no sólo se torna aceptable, sino necesario.<sup>175</sup> Sin embargo, estos cambios no se pueden dar rápidamente. Los grupos que obtienen ventajas del *status quo* tienen mayor poder que aquellos que desean el cambio. Los cambios hacia una articulación más abierta y eficaz de los intereses de todos los grupos deben evolucionar lentamente y conforme a la tradición política mexicana.

### Partidos políticos y la administración pública

En las sociedades modernas el individuo no puede funcionar como una unidad política autónoma. Sólo a través de un partido político se pueden articular eficazmente las demandas y necesidades, plantear alternativas, seleccionar candidatos, formular disposiciones para la sucesión en el cargo y lograr que las estructuras gubernamentales sean responsivas al público.<sup>176</sup> Los Estados democráticos y aquellos que simulan los métodos democráticos utilizan a los partidos políticos como elementos fundamentales en el proceso político. En función del insumo, el partido desempeña un papel indispensable en la formulación de políticas. Por otra parte, el sistema administrativo está diseñado y sostenido para ejecutar e instrumentar las decisiones relativas a las decisiones políticas tomadas por los organismos políticos; primordialmente sirve como una función del producto. Sin embargo, los contactos entre el sistema del partido y el sistema administrativo no se limitan a aquellos logrados a través de las estructuras políticas formales, sino que interactúan directamente entre sí. Ambos son subsistemas dentro de un sistema común de mayor tamaño y hasta un tal grado que existe un traslape entre sus funciones.

Un partido político no se crea como un fin en sí, sino con objeto de lograr metas concretas. Los grupos políticos, incluso los individuos, crean los partidos para la consecución de dichas metas. Los factores ecológicos influirán en el sistema de partidos. La estructu-

173 D. White, Leonard, *The Jeffersonian: A Study in Administrative History, 1801-1829*, New York: The Macmillan Press, 1951, p. 44.

174 Brandenburg, *Mexico: An Experiment in a One Party Democracy*, pp. 229-300.

175 Jones Shafer, Robert, *Mexico: Mutual Adjustment Planning*, Syracuse: Syracuse University Press, 1966, p. XXIII.

176 Key V. O., *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York: Thomas J. Crowell Co., 1964, pp. 9-10.

ra, ideología, y procesos internos del partido, estarán moldeados por la cultura política en la cual funciona el partido y por el proceso político del gobierno que el partido intenta controlar. De ahí que el partido sea un producto del sistema político, así como un órgano para controlar dicho sistema. Estos elementos se combinarán de tal manera que se pueda crear un todo casi único y el papel y la función del partido político no sólo variará dependiendo del país, sino que cambiará al cabo del tiempo en cualquier nación.<sup>177</sup> Por tanto, las descripciones de los procesos de los partidos mexicanos suelen asemejarse a aquellos que se dan en los Estados Unidos, pero la semejanza es más aparente que real; los procesos y resultados son diferentes.

Existe un substancial desacuerdo entre los estudiosos del sistema político mexicano, en cuanto al papel desempeñado por el *Partido Revolucionario Institucional* dentro del sistema y el grado en que el partido ha ajustado sus procedimientos internos y procesos decisorios en dirección a la democracia. La característica más notable de este partido, de aquí en adelante denominado *PRI*, es la de un sistema autoritario o dominante de partido único.<sup>178</sup> Tannenbaum y Machan tratan al partido como autoritario, mientras que Padgett afirma que esta opinión es una sobresimplificación.<sup>179</sup> Además, el *PRI* ha sido

clasificado como un partido tipo *aprista*,\* es decir, dedicado a reformas sociales, políticas y económicas fundamentales.<sup>180</sup> Sin embargo, esta última clasificación es en función de las metas u objetivos básicos, no del proceso decisorio dentro del partido o su sensibilidad a la opinión pública. Lipset afirma, que uno de los factores determinantes de la estructura del partido y del estilo político es si el partido resuelve o no problemas a medida que surgen o si se permiten las divisiones para continuar con las perturbaciones concomitantes del sistema político y amargura de los grupos políticos. Needler contempla este proceso en México en la actualidad.<sup>181</sup> Otros son de la opinión de que el sistema de partidos mexicano está realizando los ajustes necesarios hacia la democracia y Alexander contempla incluso la posibilidad de que un partido de la oposición gane las elecciones en un futuro previsible.<sup>182</sup> A juicio del autor, existen suficientes pruebas para indicar que los partidos que no sean el *PRI* no tienen o casi no ejercen influencia en el sistema político mexicano en la actualidad.<sup>183</sup>

Antes de la organización del *PRI*, en México no había una organización partidista permanente. Por lo general, un *caudillo* organizaba y controlaba los partidos o, con mayor precisión, las facciones. En forma tradicional,

\* El autor hace referencia al APRA, Partido Político Peruano Contemporáneo.

180 I. Blanksten, George, *Fidel Castro and Latin America*, Morton A., Kaplan, ed., *The Revolution in World Politics*, New York: John Wiley and Sons, 1962, p. 125.

181 Needler, *op. cit.*, p. 23.

182 Alexander, *op. cit.*, p. 23.

183 Blanksten, *The Politics of Latin America*, p. 480.

177 *Ibid.*

178 I. Blanksten, George, *Political Groups in Latin America*, *American Political Science Review*, Vol. 53 (1959), p. 110.

179 Padgett L. Vicent, Mexico's One Party System: A Re-evaluation, *American Political Science Review*, LI, (1959).

los partidos se han construido en torno a los hombres, no en torno a programas. Los partidos dependían de los favores de aquellos que estaban en el poder y descendían rápidamente si caían del favor de la persona que los patrocinaba o si este caía del poder. A menudo estas facciones políticas eran grupos armados y el conflicto político se convertía en combate físico. Sólo en años recientes, México ha podido reemplazar a las luchas armadas por actividades electorales.<sup>184</sup>

El conflicto y el caos del período revolucionario dieron lugar a una concientización en el sentido que la organización de un partido permanente era una necesidad: los agrupamientos electorales *ad hoc* mal organizados, las coaliciones temporales y el uso de la violencia se estaba convirtiendo en algo muy peligroso. Ya no era tolerable la supresión o exterminación de los oponentes. Se requerían procedimientos más eficaces para la reconciliación de intereses, el mantenimiento del control, la transferencia del poder y la protección de los intereses de los grupos de control.<sup>185</sup> A pesar de que la transferencia pacífica del poder y la tolerancia de oponentes políticos no iban de acuerdo con la tradición, esto era preferible a las alternativas. Asimismo, la violencia evadida no implicaba la adopción de procedimientos democráticos; el partido se convirtió en la institución a través de la cual la élite política controlaba sistemáticamente al sistema político.

En comparación con el sistema de partidos de los Estados Unidos, el sistema mexicano se caracteriza por un alto grado de control desde el centro. También hay una fusión de la estructura del partido y las dependencias formales del gobierno. La autoridad sobre los asuntos del partido está investida en el Presidente y los funcionarios elegidos por él: el partido es su agente y sirve como mecanismo para manifestar la voluntad del país conforme a su definición. En contraste con el Presidente norteamericano, quien es el jefe titular de una coalición de partidos estatales semisoberanos, el jefe del ejecutivo mexicano tiene el mando de la estructura del partido hasta sus niveles más bajos. El candidato del partido para gobernador, senador federal y diputado debe recibir la aprobación del Presidente mediante el Comité Ejecutivo Nacional. Los candidatos del partido para puestos estatales inferiores también están sujetos al voto de las autoridades centrales. Puesto que el *PR* es la única vía hacia el poder y aquellos puestos son relativamente bien pagados y sumamente codiciados, el Presidente tiene un control eficaz sobre todo el sistema político.<sup>186</sup>

En sus inicios, el Comité Ejecutivo gobernaba al *PR* con mano de hierro. El Presidente no titubeaba en reemplazar a miembros del gabinete, funcionarios del partido o legisladores. A nivel estatal, los partidos eran instrumentos de los gobernadores, quienes estaban bajo la disciplina nacional de partido. Los candidatos para puestos locales se elegían sin tomar en cuenta el sentimiento local. Cualquier funcionario elegido en una planilla del partido podía ser removido por no acatar las

184 Braderman, *op. cit.*, pp. 1, 112, 208-209; y Brandenburg, Mexico: An Experiment in a One Party Democracy, pp. 37, 48.

185 F. Dulles, John W., *Yesterday in Mexico: A Chronicle of the Revolution, 1919-1936*, Austin: University of Texas Press, 1961, pp. 357-358, 386.

186 Cline, Mexico: *Revolution to Evolution, 1940-1960*, p. 143; y Brandenburg, Mexico: An Experiment in a One Party Democracy, pp. 46, 188.

directrices del mismo. Cualquier funcionario que perdía el apoyo del partido desaparecía, desde el punto de vista político.<sup>187</sup>

Estos métodos directos de control eran relativamente imperfectos y el procurar institucionalizar la Revolución condujo a una serie de planes sexenales. Estos se convirtieron en el vehículo para presentar un cuerpo más coherente de doctrina y una ideología más congruente del partido. Este estimulaba la unidad y la solidaridad nacional a través de un programa de propaganda y adoctrinamiento público. En el partido se hacía hincapié en la preeminencia de necesidades sociales y nacionales sobre los intereses individuales y privados.<sup>188</sup> Estos programas servían para consolidar el control de partido sobre el sistema político. De ahí en adelante, cualquier acción del partido que incidía en los intereses individuales de grupo o locales se protegía de la hostilidad pública mediante el encubrimiento de intereses nacionales o necesidades sociales. El símbolo poderoso y pleno de emoción de la Revolución era aprovechado para los propósitos del partido. La subordinación de los intereses de grupo o locales al partido era más completa; el poder del Presidente para definir las políticas nacionales era más efectivo. "Fue el primer partido en América que echó a un lado los modelos tradicionales de la democracia y entró en la nueva era de reformar socialmente las imperfecciones del pasado y guardar el presente con fuertes fuerzas disciplinarias."<sup>189</sup> La proyección de

los programas presidenciales como programas del partido hizo factible manejar un orden más elevado de abstracciones y, por lo menos formalmente, reducir el énfasis sobre el personalismo. Sin embargo, el jefe del ejecutivo y un pequeño círculo interno controlaban el sistema.

Desde la institucionalización del partido, las luchas políticas no han sido tan visibles como en el pasado. Los asuntos se resolvieron sin que se enterara el público. No ha sido necesario purgar al partido, cancelar elecciones, descalificar a senadores y diputados, quitar a presidentes municipales y gobernadores, como se hacía en el pasado.<sup>190</sup> No se ha suspendido la práctica de intervenir en el proceso de nominaciones; el mayor control efectivo sobre las postulaciones ha hecho que las purgas no sean tan necesarias.<sup>191</sup> Se enfatizan más las recompensas y se hace menos hincapié en las sanciones. Mediante dispositivos auxiliares de control, como por ejemplo la vigilancia sobre el crédito y la banca, se ejerce un control altamente efectivo sobre los sectores industriales y agrícolas. En efecto, el antiguo sistema *latifundista* parece haber reaparecido bajo una nueva forma; el poder presidencial es más eficaz que nunca a través del control del crédito, maquinaria, fertilizantes, energía eléctrica y otros elementos esenciales.<sup>192</sup>

El control presidencial sobre el sistema político mexicano no consiste en una serie

187 Brandenburg, *Mexico: An Experiment in a One Party Democracy*, p. 46.

188 Bosques, Gilberto, *The Nacional Revolutionary Party of Mexico and the Six Year Plan*, México, 1937, pp. 55-56.

189 Branderman, *op. cit.*, p. 220.

190 Brandenburg, *Mexico: An Experiment in a One Party Democracy*, p. 77; y Dulles, *op. cit.*, p. 646.

191 Brandenburg, *op. cit.*, p. 108.

192 Glade and Anderson, *op. cit.*, pp. 161-162, 168-172, 174-177.

de controles por separado, sino en una red que entrelaza. Su control sobre el partido dominante es fuente primordial de su poder sobre las demás instituciones. El Presidente selecciona a los candidatos para los puestos federales y estatales a través de su partido, su Secretario de Gobernación, vigila las elecciones y la Secretaría de la Defensa pone en vigor, en caso necesario, las decisiones presidenciales.<sup>193</sup>

Esta organización y el proceso decisorio del partido se asemejan al proceso en diversos sectores de la vida política mexicana. Están caracterizados por un alto grado de centralización y concentración de autoridad, mientras que se conservan las formas del régimen democrático. Sin embargo, la autoridad operativa real está investida en el comité ejecutivo nacional del partido, constituido por el Presidente, el Secretario General, dos Secretarios de Acción Política y los representantes de los sectores agrario, laboral y popular, y es el centro del poder del partido. Políticamente es más importante que el congreso nacional o los tribunales.<sup>194</sup> Sin embargo, cabe tener en mente que el poder ejercido por el partido pertenece al Presidente y su familia oficial. El partido no tiene poder propio, sino el poder del primer mandatario y de su círculo interno; su poder se deriva de estas fuentes.

Las organizaciones estatales y regionales del partido no son autónomas ni independientes. Existe un control y supervisión desde el centro altamente concentrado. Las organizaciones estatales del partido se asemejan en

pequeña medida a los partidos estatales de los Estados Unidos. La política del partido central se transmite a las unidades estatales por conducto de una jerarquía con suficiente personal. En ocasiones, las listas de los candidatos locales se envían a las convenciones estatales y el poder del veto sobre los candidatos siempre se reserva a las autoridades centrales.<sup>195</sup> Según Tannenbaum, ninguna persona puede ser elegida gobernador, miembro del senado o de la cámara de diputados e incluso presidente municipal de una ciudad de tamaño mediano, sin el consentimiento del Presidente.<sup>196</sup>

En ocasiones, la división del partido oficial en tres sectores da la impresión de un sistema tripartita con competencia entre ellos. Sin embargo, este modelo organizacional se derivó de esquemas autóctonos de México. Desde un principio, los trabajadores organizados se dedicaron a la acción política. El presidente Cárdenas organizó a los campesinos para contrarrestar a los trabajadores y terratenientes. El sector popular se organizó para compensar el poder de los trabajadores y campesinos, y evitar que los grupos urbanos se unieran a cualquier partido de la oposición. Se encuentra dominado por los grupos urbanos se unieran a cualquier partido de la oposición. Se encuentra dominado por los grupos urbanos de clase media y en años recientes ha atraído la mayor atención. Está organizado sobre la base de miembros individuales y constituido por individuos que no podrían integrarse a otros sectores. Es inconcebible que estos grupos quedaran fuera de la estructura del partido. Si bien las organizaciones

193 Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, p. 150.

194 Brandenburg, *Mexico: An Experiment in a One Party Democracy*, pp. 87, 138-139.

195 *Ibid.*, pp. 153-154.

196 Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, p. VIII.

laboral y campesina son ante todo organismos socioeconómicos, el sector popular es básicamente político. Estos grupos importantes han sido traídos al campo de acción de la disciplina del partido y el Comité Ejecutivo Nacional debe aprobar todas las actividades políticas organizadas en ese sector.<sup>197</sup> Este sector cuenta aproximadamente con el mismo número de curules en el Congreso, que los otros dos sectores combinados. Estos grupos proporcionan una importante vía de acceso al poder político y la incorporación de estos grupos heterogéneos en el partido, importantes fuentes de fuerza política pueden ser utilizados para los propósitos del partido. Se evita que estos grupos se organicen como grupos de interés especialmente eficaces y "la amenaza de expulsión y otras sanciones contribuyen a mantener la membresía de la *CNOP* (Confederación Nacional de Organizaciones Populares) dentro del partido."<sup>198</sup>

Los sectores laboral y campesino del partido tienen aún menor autonomía. Para el campesino típico, el partido y el gobierno significan lo mismo.<sup>199</sup> El acceso al gobierno es únicamente a través del partido y los campesinos ambiciosos pueden llegar a puestos políticos relativamente altos mediante el mismo. La organización campesina se compromete a no intervenir en las actividades políticas y electorales, salvo las aprobadas por el partido.<sup>200</sup> Esto permite al partido aprovechar la organización campesina para movili-

zar los votos. El cuartel del partido central ha intervenido frecuentemente en la elección de funcionarios en el sector agrario y ha pasado por encima de las selecciones locales.<sup>201</sup> Esencialmente existe la misma relación partido-sector en el sector laboral. Los sindicatos afiliados al partido cuentan con todos los miembros del sindicato como miembros del partido. Esta organización paralela ha sido en gran medida la responsable del éxito de ambos grupos.<sup>202</sup>

Al igual que en el área del gobierno local, en general, existe poco interés en los asuntos del partido a nivel inferior. Dicho interés, en la forma en que existe, debe estimularse desde la sede central del partido. Sólo un pequeño porcentaje de los *municipios* se han organizado conforme a los estatutos del partido. En una medida limitada, los escalafones locales del partido realizan la función política de reclutamiento y socialización. Patrocinan festivales, ceremonias patrióticas, organización de clubes deportivos y actividades para la juventud. El comité municipal del partido actúa como agente de enlace, con la sede del partido. Sin embargo, los mismos elementos de debilidad que afectan al gobierno local lo hacen con el partido. Esto también puede afirmarse de los partidos de oposición: los asuntos se controlan y dirigen desde el centro.<sup>203</sup>

197 Brandenburg, *Mexico: An Experiment in a One Party Democracy*, pp. 236-243.

198 *Ibid.*, p. 248.

199 *Ibid.*, pp. 185-186.

200 *Ibid.*

201 *Ibid.*, p. 82.

202 *Ibid.*, p. 217.

203 *Ibid.*, p. 150; y J. McCaffrey Patrick, *Acción Nacional on the Mexican Political Scene*, Tesis no publicada para maestría, Mexico City Callege, México, D. F., 1961, pp. 69-70.

La relación del miembro del *PRI* con su partido difiere significativamente de la relación del angloamericano y su partido. El *PRI* tiene un mayor control sobre el comportamiento político del individuo. Los requisitos para ser miembro están previstos en los estatutos del partido y al formar parte de éste, se obliga a asistir a reuniones, cumplir con las resoluciones del partido, apoyar los candidatos y los postulados del partido, pagar las cuotas fijadas por las autoridades, asistir a manifestaciones y reuniones populares patrocinadas por el partido y realizar todas las funciones asignadas por el mismo. El partido puede imponer sanciones que oscilan desde la amonestación hasta la expulsión.<sup>204</sup> Los empleados públicos tienen obligaciones especiales hacia el partido. No sólo deben apoyar al régimen, sino también ayudar financieramente y en otras formas al partido que patrocina el gobierno.<sup>205</sup> La enumeración de deberes y obligaciones en los estatutos no implica una ampliación sistemática y congruente de estos requisitos. Sin embargo, sí proporciona un instrumento para imponer sanciones legítimas a los obstinados del partido, si surgiera la necesidad. Estas sanciones, aunque casi nunca se emplean, ayudan al partido a mantener la disciplina dentro de los rangos del partido.

"En toda la historia de la República, ningún gobierno ha sufrido una derrota electoral."<sup>206</sup> Las elecciones no tienen el mismo fin en México y en los sistemas políticos anglo-

americanos. Las decisiones cruciales no se toman mediante el proceso electoral, sino en los consejos internos de los grupos gobernantes. Las decisiones son entonces ratificadas en una elección que legitima esas decisiones. En este sentido, las elecciones en México se asemejan a los plebiscitos. Al invocar los símbolos de la Revolución y el nacionalismo, el partido alienta un sentido de unidad sobre las actividades electorales. El sistema de partido único tiene una tradición bien establecida de ganar las elecciones por mayoría desproporcionada. La elección de 1964 del Presidente Johnson, en la que recibió la proporción más elevada de votos en este país (61 por ciento), se consideró un triunfo arrollador; en México, si un Presidente recibe este porcentaje, se consideraría como una derrota moral. La forma en que el partido gana por tal mayoría está sujeta a disputas y no puede conocerse con detalle, pero hay suficientes pruebas disponibles para describir los amplios contornos del proceso electoral.

En México las elecciones libres con un recuento honesto de votos han sido sumamente raras. Las autoridades centrales han intervenido en las elecciones a fin de asegurar los resultados deseados, como una cuestión esperada. Hace un siglo dicha intervención fluctuaba desde la manipulación de las leyes electorales, hasta el uso directo de la fuerza.<sup>207</sup> Durante el porfirismo el dictador tenía pleno control sobre las elecciones. Aunque los candidatos impuestos pudiesen ser demasiado impopulares, podían ser elegidos por enormes mayorías. Si los funcionarios perdían el control de las casetas electorales, podrían ser rectificadas por las juntas revisoras. La ma-

204 Bosques, *op. cit.*, pp. 83-84.

205 Dulles, *op. cit.*, p. 435; y Braderman, *op. cit.*, p. 224.

206 H. B. Parkes, Political Leadership in Mexico. *The Annals, CCVIII*, March, 1940, p. 13.

207 Cotner, *op. cit.*, pp. 199-200.

nipulación presidencial del proceso electoral era reconocida por los grupos principales cuando le solicitaban al dictador cambiar a los candidatos, aún cuando ya se habían llevado a cabo la votación y se habían contado los votos, pero no habían sido confirmados oficialmente por el Congreso en la aprobación rutinaria.<sup>208</sup> Una salvedad a la práctica de manipulación fraudulenta en las elecciones fue la de 1912. Ni antes ni después un gobierno ha permitido tanta libertad y contado las boletas con tanta exactitud.<sup>209</sup> Después de este breve coqueteo con elecciones justas, retornaron a los esquemas que existían anteriormente. En la elección extraordinaria de 1914, la situación alcanzó proporciones cómicas: Huerta obtuvo una victoria arrolladora a pesar de que era inelegible como candidato, según la Constitución, porque no realizó una campaña y muchas casetas no abrieron.<sup>210</sup>

Aunque hay muy pocas pruebas disponibles, los registros indican una extensa alteración de los resultados de la elección desde que finalizó el período caótico de la Revolución. Por ejemplo, Pascual Ortiz Rubio, ausente de México por muchos años, ganó el 93.6 por ciento de los votos en contra del popular Vasconcelos.<sup>211</sup> Algunos afirman que, en realidad, este último ganó las elecciones.<sup>212</sup> Otros no afirman que ganó, sino que recibió

más votos que los que oficialmente se le asignaron.<sup>213</sup> Otros resultados electorales asombran a la imaginación. En el estado de Tabasco, conocido por su política turbulenta, no se tabuló voto alguno en contra de Obregón en la carrera presidencial. También se apuntó un triunfo en Tamaulipas por el margen de 19,029 votos contra 0.<sup>214</sup> Cárdenas, muy popular, obtuvo 2,268,567 votos comparados con 24,690 para su oponente más cercano. Avila Camacho, un soldado desconocido, incoloro, obtuvo 2,265,199 votos y su oponente, el dinámico Almazán, recibió 128,574.<sup>215</sup> Un miembro del gabinete concedió que se había perdido el Distrito Federal en las elecciones de 1940, pero la cuenta oficial acreditó el 72 por ciento de la votación al *PRI*.<sup>216</sup>

No es casual que la responsabilidad de la vigilancia de las elecciones se otorgara a la Secretaría de Gobernación, políticamente la más sensible de todas las secretarías que integran el Gabinete. Con frecuencia se le denomina la secretaría de las elecciones y a menudo el secretario ha sido elegido Presidente de la República. Las técnicas utilizadas por la secretaría de las décadas de los 20 y 30 incluían el mantenimiento del control físico de las casetas, el no proporcionar cédulas electorales a los grupos de oposición, la destrucción de prensas impresoras de la oposición, la disolución de reuniones populares y la intimidación directa.<sup>217</sup> Cuando era necesario se podían

208 Brandenburg, *Mexico: An Experiment in a One Party Democracy*, p. 13; y Branderman, *op. cit.*, pp. 23-28.

209 Branderman, *op. cit.*, p. 89.

210 *Ibid.*, pp. 125-126.

211 Wilkie, *op. cit.*, p. 181.

212 James, *Mexico and the Americas*, p. 246.

213 Dulles, *op. cit.*, p. 476.

214 *Ibid.*, p. 86.

215 Alba, *The Mexicans: The Making of a Nation*, pp. 207-208.

216 Wilkie, *op. cit.*, pp. 179-180.

217 Dulles, *op. cit.*, pp. 23, 589.

determinar los resultados mediante el recuento de los votos. Una caseta contó más de 16,000 boletas de papel en menos de media hora!<sup>218</sup>

Aunque el *PRI* manipula el voto en caso necesario y evita que los partidos de oposición formen una base local de apoyo al ganar las elecciones locales,<sup>219</sup> hay factores adicionales que coadyuvan a producir las victorias arrolladoras. Actualmente el partido incluye a todos los grupos más importantes y ningún partido de la oposición ejerce atracción en todo el país. Todos los futuros funcionarios deben ser miembros del partido; esta es la única vía para llegar al poder. El autointerés requiere de empresarios, contratistas y grupos de poder para apoyar al partido.<sup>220</sup> Durante las campañas electorales prácticamente todo establecimiento comercial, desde la panadería de la esquina hasta los grandes almacenes, exhiben carteles de la campaña y material de propaganda.<sup>221</sup> El candidato del *PRI* realiza una vigorosa campaña por todo el país. Es expuesto al público en reuniones populares gigantescas, se reúne con dirigentes locales y se inyectan los asuntos locales en la plataforma del partido. El apoyo de ex-presidentes, gobernadores, funcionarios federales y estatales se sincroniza cuidadosamente para obtener dicho apoyo. En las últimas etapas, el candidato trabaja con los funcionarios del partido, Gobernación, Defensa y coloca en sitios estra-

tégicos a los funcionarios electorales, agentes políticos y tropas de confianza. Estas actividades, además de los desfiles monumentales y las campañas de publicidad masivas, dan la impresión de un apoyo unánime.<sup>222</sup> La fuerza del *PRI* aunada a la falta de aceptación de los partidos de oposición y la falta de disposición del pueblo para aceptar las consecuencias de una derrota electoral del partido oficial, indica que es muy probable que el partido pudiese ganar una elección libre y honesta.

El papel del partido de oposición es el más difícil dentro del sistema político mexicano. Debido a una combinación de factores, el futuro de estos partidos no parece muy brillante. En la cultura política mexicana la oposición ha sido equiparada con la rebelión o deslealtad.<sup>223</sup> Aunque existen varios partidos menores, la medida en la cual son de hecho independientes puede debatirse. El gobierno tiene un fuerte fundamento jurídico, desde el control de los partidos a la negativa o revocación del registro. Los partidos conservadores, como el *Sinarquista*, han sido suspendidos durante largos períodos.<sup>224</sup> Otros partidos han sido registrados a pesar de que obviamente no cumplen con los requerimientos legales.<sup>225</sup>

Los comentaristas responsables han hecho la acusación en el sentido de que los grandes partidos de oposición son controlados por el gobierno; se les permite existir para propósitos

218 Nathan, Paul, *Mexico Under Cárdenas*, Disertación para grado de doctorado no publicada, The University of Chicago, Chicago, 1952, p. 36.

219 Wilkie, *op. cit.*, pp. 179-181.

220 *Ibid.*, p. 181.

221 Observación personal.

222 Eisenburg, Ralph, *The Mexican Presidential Election of 1952*, Tesis para el grado de maestría no publicada, Universidad de Illinois, Urbana, 1953, pp. 19-20, 60-63.

223 Tannenbaum, *Personal Government in Mexico*, p. 57.

224 Brandenburg, *Mexico: An Experiment in a One Party Democracy*, p. 342.

225 Eisenburg, *op. cit.*, p. 81.

de propaganda.<sup>226</sup> El gobierno, al reconocer la necesidad de la existencia de partidos de oposición, si es que va a proyectar con éxito la imagen de un sistema democrático, ha ofrecido en forma discreta el apoyo, incluyendo subsidios financieros a los partidos de oposición.<sup>227</sup> El gobierno de López Mateos permitió que los partidos de oposición obtuvieran un número suficiente de curules para impresionar en la publicidad, pero no los suficientes para ser efectivos en la conformación de las políticas. Mediante un arreglo electoral, por medio del cual se distribuyeron las curules en una base general, los candidatos de la oposición que las obtuvieron no tenían una base local de apoyo; debían sus puestos al partido y no a los electores locales. Este triunfo de la propaganda se logró asimismo sin tener que sacrificar a ningún candidato leal del *PRI*.<sup>228</sup> En tanto estos partidos permanezcan dentro de los límites prescritos informalmente, habrá beneficios tangibles. La oposición más allá de estos límites puede estar sujeta a graves sanciones. Con frecuencia, los candidatos de los partidos más pequeños fueron miembros del *PRI* que no pudieron obtener las candidaturas del partido oficial.<sup>229</sup> De ahí que los partidos más pequeños lleven una existencia con buenas políticas y que el partido oficial continúe detentando el poder con relativa facilidad. El *PRI* tiene el veto definitivo sobre el éxito del partido de oposición: conserva una mayoría abrumadora en la comisión electoral

que tiene la facultad de cancelar las elecciones.<sup>230</sup>

Algunos de los factores que explican la debilidad de los partidos de oposición son internos: están divididos, son irresponsables, el liderazgo se encuentra fragmentado y se caracteriza por una obstinación ciega. Los observadores mexicanos los acusan de deficiencias en la organización, personal y propaganda. Sus antecedentes no podrían inspirar confianza porque han demostrado su incapacidad para gobernar.<sup>231</sup> Incluso en un sistema de partidos estable y responsable, los líderes políticos que están en la oposición durante períodos prolongados encuentran que es difícil despojarse de esta mentalidad de oposición.<sup>232</sup> Los partidos de oposición en México, sin lugar a dudas, tienen este carácter. El liderazgo da la impresión de que no tiene una esperanza real de obtener el poder.<sup>233</sup> Integrado por grupos cerrados, no ofrecen acceso a los centros de toma de decisiones y ofrecen poco a los grupos políticos importantes.

En conclusión, el aspecto fundamental implicado en el sistema político mexicano es la posesión del poder para controlar el sistema político y económico; determinar las sanciones y recompensas dentro de estos sistemas. Aunque las concesiones a los grupos de oposición puedan resultar en ocasiones realmente

226 Haight, *op. cit.*, p. 67.

227 Alba, *The Mexicans: The making of a Nation*, p. 223.

228 Wilkie, *op. cit.*, p. 95.

229 Eisenburg, *op. cit.*, pp. 76, 85.

230 Brandenburg, *Mexico: An Experiment in a One Party Democracy*, p. 109; y Haight, *op. cit.* 74-78.

231 Haight, *op. cit.*, pp. 71-75, citando a Mendieta y Nuñez.

232 Rose, Richard (ed.), *Studies in British Politics: A Reader in Political Sociology*, New York: St. Martin's Press, 1966.

233 McCaffrey, *op. cit.*, p. 5.

en un grado de democracia,<sup>234</sup> y el mantenimiento de una democracia formal tutorial puede permitir en un largo período que el sistema sea aceptado y arraigue, en el presente el autoritarismo está profundamente enraizado en el sistema político para que México pueda desarrollar un sistema bipartidista competitivo en el futuro cercano. Las fuerzas de la centralización, el autointerés de la élite política y los recursos de poder de este grupo son demasiado formidables para poderlos superar. La creciente complejidad del sistema quizá requiera que el Presidente delegue autoridad en los subordinados. Sin embargo, las comunicaciones y las técnicas de control mejoradas le han permitido mantener un control más eficaz que en la época prerrevolucionaria. La fuerza, la violencia y el fraude son dispositivos de control costosos y relativamente ineficaces que ya no se aceptan o, lo que es más

importante, no son necesarios. En una sociedad técnicamente compleja, el control sobre el acceso al crédito, los recursos naturales, los permisos de importación, las estructuras salariales y fiscales, son cuestión de vida o muerte. Los grupos de oposición encuentran que es más difícil resistirse al gobierno y a sus políticas. Los asuntos no están tan llenos de emoción como lo estaban con anterioridad. Los castigos y las recompensas ya no son tan obvios ni directos. La base de la clase media es más amplia y las líneas de clase más fluidas; es más fácil absorber y elegir por votación a los dirigentes de la oposición. En suma, las técnicas de control pueden ser más sutiles e indirectas, pero también más efectivas. Por el momento, el sistema puede mantenerse sin medidas extremas. Las pruebas históricas disponibles nos podrían llevar a pensar que estas medidas serían utilizadas en caso necesario.

## EL REGIMEN PRESIDENCIAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA \*

Rodrigo Moreno Rodríguez

### Introducción

La investigación realizada sobre la conceptualización de Estado, gobierno y órganos gubernamentales nos ha permitido precisar la naturaleza y ubicación jurídica de la administración pública como estructura orgánica y funcional, localizada dentro de la esfera del órgano ejecutivo del gobierno del Estado. Sobre estas bases iniciaremos el estudio de la administración pública federal mexicana, a la luz de los principios y postulados del sistema jurídico nacional; no debe realizarse al margen del sistema jurídico-político del país si se quiere tener una visión completa de la organización, funciones y objetivos de este importante órgano gubernamental. Por esta razón, brindaremos particular atención al análisis tanto del sistema presidencial como del poder ejecutivo, en tanto que constituyen las dos grandes envolturas jurídico-políticas de la administración pública de México.

### Orígenes del régimen presidencial mexicano y su evolución hasta 1857

El sistema presidencial ha sido en nuestro país un rasgo constante desde los años inmediatamente posteriores a la consumación de la independencia. La fallida monarquía imperial de Iturbide representó el primer intento de

configurar un régimen gubernamental en el que predominara la figura del jefe del ejecutivo, lo cual estaba contemplado en el Tratado de Córdoba que constituyó el instrumento para lograr la transición entre el régimen colonial y el México independiente.

La ascensión de Iturbide encabezando una monarquía constitucional, representativa y hereditaria, fue sin duda una importante lección para hacer meditar en la conveniencia de adoptar una solución que diera nuevos rumbos al ejercicio del poder. Los diez meses que duró el primer imperio mexicano fueron tomados muy en cuenta al discutirse la configuración que debía darse al poder ejecutivo en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824.

Resulta ilustrativo saber en qué circunstancias se adoptó el régimen presidencial en la Constitución de 1824, ya que los argumentos que en ese entonces se ofrecieron para fundamentar esa decisión pueden considerarse con validez en todas las normas constituciona-

\* Este artículo constituye el capítulo V de la investigación titulada la Administración Pública Federal en México, presentada por Rodrigo Moreno Rodríguez para optar por el grado de Doctor en Derecho en la Facultad de Derecho, de la UNAM, con la cual obtuvo el segundo lugar en el Premio Anual de Administración Pública 1979.

les que posteriormente han mantenido la permanencia de la figura presidencial.

En el proyecto del artículo 16 del Acta Constitutiva presentado a discusión del Congreso, se proponía: "La Constitución General depositará por tiempo limitado el Poder Ejecutivo en un individuo con el nombre de presidente de la Federación Mexicana, el cual será ciudadano por nacimiento de la misma Federación, con la edad de 35 años cumplidos. Las demás cualidades, el modo de elegirlo y su duración, se determinarán por la misma Ley Constitucional."<sup>1</sup> El proyecto proponía una sola persona como titular del poder ejecutivo de la Federación inclinándose las tesis opuestas para que se constituyera un órgano colegiado.

En favor de la radicación del poder ejecutivo en un solo individuo, nos parece importante consignar el pensamiento expuesto por el Diputado Cañedo en el sentido de que todo el cuidado debe estar en las precauciones que se tomen para evitar los abusos, y no se debía tomar el número de sus individuos como la garantía de las libertades públicas.<sup>2</sup> Otras razones que se plantearon a favor de un ejecutivo unipersonal se refirieron a la unidad necesaria en las operaciones de gobierno, por las consiguientes ventajas de la celeridad y el sigilo.

Por su parte, la tesis a favor de un ejecutivo colegiado se fundamentaba en requerimientos de libertad y seguridad. En este

sentido se pronunció el diputado Rodríguez señalando que: "La libertad pelagra bajo el gobierno de un solo hombre que tiene arbitrio de crearse un partido por medio de los empleos y puede disponer de la fuerza armada. . . que mejor estará el poder ejecutivo en un cuerpo moral, porque tiene más luces, más constancia, y es muy remoto que todos sus individuos se coludan contra la patria."<sup>3</sup>

Manuel Crescencio Rejón emitió un voto particular fundamentando la necesidad de depositar el Poder Ejecutivo en un órgano colegiado, ya que "siendo uno y único el depositario del Poder Ejecutivo, queda demasiado expuesta a ser arrancada la tierna planta de nuestra libertad. Un hombre con las atribuciones que le dispensa el Acta Constitutiva, se halla demasiado separado y distante de los otros ciudadanos, de modo que tiene intereses muy distintos a los del Estado. . . , soy de opinión que el gobierno supremo de la federación debe residir en tres individuos amovibles por partes. Así, señor, ni faltaré el secreto, ni la celeridad, ni la unidad en la ejecución, ni sufrirá demoras perniciosas el público en la repentina mutación de un presidente".<sup>4</sup>

Servando Teresa de Mier vino a ser a la postre quien planteara la solución adoptada en el Acta Constitutiva, pues si bien no se oponía al ejecutivo unitario, le parecía muy peligroso confiar a uno solo el gobierno; a uno solo, en circunstancias críticas de la nación.<sup>5</sup> Propuso que la Constitución determinara el número de individuos que habrían de compo-

<sup>1</sup> Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Reestructuración del Senado: *Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación*, Cámara de Diputados, México, 1974, p. 104.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 439.

<sup>3</sup> *Idem*, p. 437.

<sup>4</sup> *Idem*, pp. 447 y 448.

<sup>5</sup> *Idem*, p. 541.

ner el poder ejecutivo, por lo cual se aprobó el artículo 15 del Acta Constitutiva en los siguientes términos: "El supremo Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo que ésta señale. Serán residentes y naturales de cualquiera de los estados o territorios de la federación."

Resulta significativo el hecho de que argumentaciones emitidas tanto a favor de la unidad como de la colegiación del poder ejecutivo, hicieran común referencia a las circunstancias prevalecientes y al riesgo de caer en un régimen de opresión. Todo ello derivado obviamente de la desafortunada experiencia del imperio de Iturbide.

La cuestión volvió a plantearse en los debates para la formulación de la Constitución de 1824; volvió a surgir la pugna respecto a la unidad o pluralidad en la titularidad del Ejecutivo. A favor de la unidad, Carlos Bustamante argumentó que no se debía temer el caer en el despotismo, porque se contaba con "buenos patriotas suficientemente probados" a quienes se podía confiar el encargo sin riesgo de que abusaran del poder; por su parte, el diputado Godoy se inclinó también hacia la unidad, pero en cuanto a la aplicación práctica en el país, veía el riesgo de que el movimiento periódico para elegir presidente produjera "una fiebre capaz de destruir a la nación". En contra de la unidad se manifestó el diputado Covarrubias, por el peligro de que un solo hombre abusara del poder.<sup>6</sup>

Finalmente, el Congreso se pronunció por un ejecutivo federal unitario al aprobar el artículo 74 de la Constitución, en el cual estableció que "se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

Para complementar el análisis hasta aquí realizado, juzgamos de importancia revisar los aspectos más relevantes con los que se configuró el régimen presidencial.

La operación del régimen constitucional pasó a depender de un juego de fuerzas, fundamentalmente entre los poderes legislativo y ejecutivo, el cual tenía que ser reglamentado a fin de equilibrar el principio de la radicación popular de la soberanía en el legislativo y la imposibilidad de que un cuerpo colegiado realizara con unidad y celeridad los actos ejecutivos; pero, a la vez, lograr cierto control del ejecutivo, señalándole restricciones para prevenir y evitar el abuso del poder, y consecuentemente el surgimiento del despotismo.

La solución a esta problemática, contenida en la Constitución de 1824, representa la configuración primigenia, y en muchos aspectos constante, que ha prevalecido en el desarrollo de nuestro sistema republicano-presidencial.

Consideramos que los tres aspectos que entonces constituyeron las características más importantes del ámbito del poder ejecutivo, fueron las facultades de iniciativa y veto legislativos, reglamentaria y de nombramiento de altos funcionarios. En estas cuestiones se siguió el sistema de la Constitución de Cádiz, que sin duda fue, junto a la de Estados Uni-

<sup>6</sup> Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Reestructuración del Senado: *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, Cámara de Diputados, México, 1974, pp. 490 y 491.

dos, modelo o guía para los constituyentes mexicanos de 1824.

La facultad de iniciativa fue establecida en el artículo 105 de la Constitución de 1824, como la prerrogativa del presidente para hacer al Congreso las propuestas o reformas de Ley que creyera conducentes para el bien general; y el veto fue caracterizado como la prerrogativa para hacer observaciones por una sola vez a las leyes y decretos del Congreso, suspendiendo su ejecución hasta la correspondiente resolución del Congreso (Art. 106).

Por otro lado, la facultad reglamentaria fue establecida en el artículo 110, Fracción II, como la atribución de "dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva, y leyes generales", así como la de "poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior" (Fracción III del mismo artículo).

Un factor fundamental para la configuración del sistema presidencial fue la atribución del ejecutivo para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, característica que ha prevalecido inalterada en el desarrollo de nuestras instituciones políticas, y que consiste en que el presidente no se subordina al cuerpo legislativo para integrar su gabinete, a través del cual ejerce sus funciones, siendo el propio presidente quien asume la responsabilidad de los actos realizados por los funcionarios que haya designado. Esta responsabilidad fue matizada mediante el referendo exigido a los secretarios del despacho para los reglamentos, decretos y órdenes del

presidente, el cual era requisito para la obligatoriedad de dichos actos y motivo de responsabilidad en caso de transgresión de la Constitución, Acta Constitutiva y constituciones estatales.

Como puede apreciarse en la evolución del sistema presidencial, se percibe una pugna por establecer en las leyes constitucionales un difícil equilibrio entre el poder ejecutivo y el legislativo. En este sentido, la consecuencia se ha visto plasmada en las normas fundamentales, estableciendo controles que el cuerpo Legislativo debe ejercer sobre el órgano ejecutivo a fin de evitar los riesgos de abuso del poder y el despotismo.

Las Bases y Leyes Constitucionales de la República de 1836, concedieron al Congreso General de la Nación facultades para revisar y aprobar la cuenta general de inversión de caudales; para autorizar al ejecutivo a contraer deudas sobre el crédito de la nación; para aprobar los tratados internacionales celebrados por el ejecutivo. El Senado estaba facultado para los nombramientos que hiciera el ejecutivo de empleados, diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y milicia. La Cámara de Diputados confirmaba los nombramientos de los primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda. Por su parte, el Presidente de la República contaba con la facultad de devolver una sola vez los proyectos de ley o decretos aprobados por el Congreso, los cuales no podría rechazar de nueva cuenta si volvían a ser aprobados por las dos terceras partes de cada una de las cámaras.

El establecimiento del Supremo Poder Conservador viene a constituir una peculiaridad

dad en el sistema presidencial, ya que el control que estaba facultado a ejercer sobre el Poder Ejecutivo podía limitar notablemente su ámbito de acción al poder declarar la nulidad de sus actos o su *incapacidad física o moral*, así como renovar todo el ministerio. En este sistema, el Presidente de la República conservó la facultad para realizar *exclusiva elección* de los ministros encargados del despacho de los asuntos de gobierno. Sin embargo, se mantiene la característica ya mencionada en la configuración del régimen presidencial, consistente en que cada ministro era responsable de los actos del Presidente que hubiere autorizado con su firma y que fueren contrarios a las leyes.<sup>7</sup>

Por lo que respecta a las Bases de Organización Política de la República Mexicana, expedidas en 1843, el Congreso gozaba de facultades para examinar y aprobar cada año la cuenta general de gastos presentada por el Ejecutivo; decretar anualmente los gastos generales del Gobierno; designar cada año el máximo de milicia activa que el ejecutivo pudiera poner sobre las armas; reconocer la deuda nacional y decretar la forma de amortizarla; aprobar los tratados internacionales que celebrara el ejecutivo y para ampliar sus facultades en casos de invasión extranjera o de sedición grave. Dichas bases no facultaban al Presidente de la República para rechazar proyectos de ley aprobados por las cámaras, ya que necesariamente debía sancionarlos y publicarlos dentro de los días siguientes.

El presidente contaba con la facultad para nombrar y remover libremente a los secreta-

rios del despacho, quienes a semejanza de lo establecido en las Siete Leyes Constitucionales, eran responsables de los actos del Presidente que autorizaran con sus firmas en contra de la Constitución y las leyes.<sup>8</sup>

Por otro lado, la Constitución de 1857 otorgaba facultades al Legislativo para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación; aprobar los empréstitos celebrados por el Ejecutivo sobre el crédito de la nación, ratificar los nombramientos hechos por el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de Hacienda, de los coroneles y demás funcionarios superiores del ejército y armada nacionales; para aprobar los tratados internacionales que celebrara el Ejecutivo, permitir la salida del país de tropas nacionales; y, autorizar al propio Ejecutivo a disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados y territorios.

Por su parte, el Presidente de la República se encontraba autorizado para emitir opinión sobre los proyectos del legislativo y en caso de que su juicio fuera discrepante, el Congreso debía someterlos a otra discusión, y una vez aprobados se turnaban al Ejecutivo para la promulgación correspondiente.

La Constitución también facultaba al presidente para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, quienes estaban obligados a firmar los reglamentos, decretos y órdenes del titular del ejecutivo, a fin de que fueran obligatorios. Por otra parte, no se estableció disposición alguna en la cual se señalara responsabilidad propia de los secretarios en

<sup>7</sup> Tena Ramírez, Felipe: *Leyes Fundamentales de México 1800-1976*, Séptima edición, Editorial Porrúa, México 1976, pp. 212 a 220 y 225 a 230.

<sup>8</sup> *Idem*, pp. 413 a 422.

caso de firmar actos presidenciales contrarios a las leyes.<sup>9</sup>

La Constitución de 1857 facultaba al presidente de la República, previa autorización del Congreso, para suspender las garantías constitucionales, excepto las que aseguraban la vida, en los casos de invasión extranjera, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pusieran a la sociedad en grave peligro o conflictos.

Como vimos, el antecedente directo de este sistema se encuentra en las Bases Orgánicas de 1943, en las cuales se autorizaba al Congreso para ampliar facultades al Ejecutivo en casos de invasión extranjera o sedición grave, suspendiendo los poderes legales sobre aprehensión y detención. El sistema de la Constitución de 1857 fue más amplio, ya que se refería a suspender las garantías otorgadas por la Constitución, sin establecer mayor limitación que la relacionada con la garantía que asegura la vida del hombre. Otra importante diferencia radica en que la declaración y suspensión misma debería ser hecha por el ejecutivo *previa autorización del Congreso*.

Al amparo de estos preceptos, la suspensión de garantías se llevó hasta el extremo de que el Congreso concediese facultades legislativas al ejecutivo, con apoyo en la parte final del artículo 29 de la Constitución (sobre la suspensión de garantías, que disponía que el Congreso concedería al ejecutivo las autorizaciones que estimara necesarias para que éste hiciera frente a la situación de peligro o conflicto para la sociedad.

El aumento de fuerza real del Ejecutivo propició que la concesión de facultades extraordinarias para legislar, se empezara a aplicar fuera del ámbito del supuesto de la suspensión de garantías, llegándose al extremo de expedir o reformar legislación ordinaria con fundamento en facultades extraordinarias otorgadas fuera de dicho supuesto de suspensión.

Es necesario hacer referencia al denominado Segundo Imperio nacido de la intervención francesa, ya que constituye el único régimen que a partir de la Constitución de 1824 no mantuvo el sistema presidencial, pero debemos recordar que simultáneamente Benito Juárez mantuvo vigente el principio republicano y el régimen presidencial, los cuales tuvieron permanencia durante el peregrinaje del ilustre oaxaqueño por toda la República.

Sobre la adopción de la monarquía, vamos a referirnos a un documento poco conocido que contiene las argumentaciones que se esgrimieron para fundamentar el establecimiento de dicho sistema. El documento en cuestión es el dictamen emitido en julio de 1863 por una comisión nombrada por la Asamblea de Notables, encargada de organizar al país al consumarse, la intervención francesa. Dicho dictamen ataca la adopción en nuestro país del sistema republicano, que se considera fue establecido por inexperiencia y resentimiento. Al respecto, se señala que para ello el país se dejó "seducir en su impresión por el efecto de la efímera prosperidad de un pueblo vecino", y que se abusó torpemente de la emancipación porque al quererse gobernar por sí mismo todo lo cambió radicalmente en su manera de ver, "sin dejar casi nada en pie de la legis-

<sup>9</sup> *Idem*, pp. 616 a 622.

lación y el orden antiguo, que habían formado sus hábitos y costumbres.”<sup>10</sup>

Para acabar con los males del país, consistentes en las disputas entre legislativo y ejecutivo, el despotismo del supremo jefe y la lucha entre gobernantes y gobernados, así como las violaciones a las leyes fundamentales de la nación, la Comisión encontró benéfica la intervención extranjera por lo que llegó a las siguientes conclusiones:

“La comisión, pues, con toda la entereza que produce la fe santa del deber, en todo el valor que infunden las risueñas esperanzas con que se alimenta el más puro y desinteresado patriotismo, va por fin a pronunciar la palabra mágica, el nombre de la institución maravillosa, que en su concepto encierra todo unporvenir indeficiente, de gloria, honor y prosperidad para México. Esta palabra, esta institución es la MONARQUIA. . . sí, la monarquía, es combinación admirable de todas las condiciones que las sociedades necesitan para sentar el orden sobre bases indestructibles; en que la persona sagrada que se eleva a la altura del trono, no es en verdad el Estado, pero sí su personificación más augusta; en que el rey, más fuerte que todos, más poderoso que todos, superior a las maquinaciones de los anarquistas, de nadie necesita, a nadie teme, y así puede recompensar el mérito sin bajeza, como ser justiciero, cerrando los oídos al espíritu de venganza. Sin temblar por las intrigas de los partidos, siempre más débiles

y que se agitan inútilmente en su propia impotencia, se entrega exento de zozobras, a la realización de los planes más atrevidos de engrandecimiento nacional, los cuales lleva siempre a cumplido término, porque puede y porque quiere, y quiere la gloria de su pueblo, vinculada a la gloria de su nombre. Huye de la tiranía, porque está seguro de que sin ella serán obedecidos sus mandatos, y porque el despotismo es sólo el último recurso que apela el poder, cuando presiente que se aproxima irremediamente su fin. Sistema asombroso, debe repetirse, que entrando en su naturaleza todos los principios; y todos los gérmenes del bien, aún las malas pasiones del monarca dejan intacto su esplendor, que queda como un foro de esperanza de que la tempestad será pasajera, y de que cambiando de piloto, se restablecerán la calma y la tranquilidad; institución, en fin, cuyo influjo benéfico se hace sentir en los pueblos a pesar de la perversidad de los hombres, a diferencia de otras que ejercen su maligno poderío, no obstante las altas virtudes de los que gobiernan.”<sup>11</sup>

Estas fueron las argumentaciones que formalmente se presentaron para establecer la monarquía; con estos mágicos conjuros se pretendió organizar al país, y en el Estatuto Provisional del Imperio se dispuso que el Emperador representara la soberanía nacional y que la ejerciera en todos sus ramos la organización por medio de las autoridades y funcionarios públicos.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> *Documentos relativos a la misión política encomendada a la Asamblea General de Notables, que dio por resultado la adopción del sistema monárquico en México*, Imprenta Literaria, México, 1864, pp. 28 a 57.

<sup>11</sup> *Idem*, pp. 49 y 50.

<sup>12</sup> Tena Ramírez, Felipe: *Leyes Fundamentales de México*, op. cit., p. 670.

Restablecido el sistema republicano por Benito Juárez en la totalidad del territorio nacional, volvió a cobrar vigencia el régimen presidencial contenido en la Constitución de 1857.

### **Características del sistema presidencial a partir de la Constitución de 1917**

La Constitución de 1917 ha seguido la tradición presidencialista sobre los postulados básicos del sistema político mexicano. De esta evolución se desprende que ha sido voluntad del pueblo mexicano erigirse en soberanía nacional y en tal sentido ha dispuesto constitucionalmente la forma de organización política del Estado Mexicano en una "República representativa, democrática, federal" (Art. 40) y ha decidido ejercer su soberanía por medio de los poderes de la Unión y de los estados (Art. 41). El poder del gobierno del Estado mexicano se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Art. 49). El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (Art. 80).

A continuación expondremos sucintamente los elementos del sistema presidencial mexicano actual; tanto aquéllos de carácter doctrinal y jurídico como los de naturaleza política y social, a fin de lograr un juicio objetivo y real de esta importante institución mexicana dentro de la cual se desenvuelve la administración pública. Para tal efecto, seguiremos el orden de ideas que expusimos para el análisis del sistema presidencial en general,<sup>13</sup> lo que nos permitirá inferir que el nuestro se

caracteriza por ser un sistema presidencial puro, como veremos a continuación.

1. Por disposición constitucional, el Poder Ejecutivo es *unitario y unipersonal*; se deposita en el Presidente de la República quien concentra a la vez las potestades de jefe de Estado y de Gobierno. El presidente es líder del pueblo mexicano al ser elegido democráticamente para un periodo determinado.

El diputado constituyente Paulino Machorro y Narváez, en un voto particular sobre el dictamen de la 2a. Comisión sobre los artículos 80 a 90 y 92, destacó la importancia de un ejecutivo unitario para México, con características nacionales: "La necesidad de la unidad de acción en el desempeño de las funciones del poder ejecutivo y la ejecución de los actos de gobierno ha impuesto en la inmensa mayoría de los pueblos dicho poder, llámase el gobierno, monarquía o república. . . En México, la colectividad en el Ejecutivo ha presentado los mismos vicios que en los demás países y ha llegado también al predominio efectivo de uno solo, con lo que este sistema ha demostrado que no es de realización efectiva. Por este motivo, está en la conciencia nacional el sistema de que el depositario del Poder Ejecutivo sea una sola persona: el presidente."<sup>14</sup>

En cuanto a los aspectos del requisito de nacionalidad del presidente, Machorro afirma: "Las cualidades que debe tener este funcionario deben ser una unión por antecedentes de familia y por el conocimiento del medio actual nacional, tan completa como sea posible, con el pueblo mexicano, de tal ma-

<sup>13</sup> *Supra*, cap. II.

<sup>14</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1916-1917)*. México, tomo II, p. 344.

nera que el presidente, que es la fuerza activa del gobierno y la alta representación de la dignidad nacional, sea efectivamente tal representante; de suerte que en la conciencia de todo el pueblo mexicano esté que el presidente es la encarnación de los sentimientos patrióticos y de las tendencias generales de la nacionalidad misma. Por estos motivos, el presidente debe ser mexicano por nacimiento, hijo, a su vez, de padres mexicanos por nacimiento, y haber residido en el país en el año anterior al día de la elección."<sup>15</sup>

Como reacción contra la dictadura de Porfirio Díaz, que no respetaba las elecciones populares ni la periodicidad del mandato presidencial, fue establecido el postulado fundamental del movimiento revolucionario de 1910 de **sufragio efectivo, no reelección**. Es por ello que se considera de vital importancia el establecimiento del sistema democrático de elección popular del presidente, la sujeción del mandato presidencial a un periodo determinado y la imposibilidad jurídica de que presidente vuelva a ocupar el cargo, principios estos que constituyen la mejor garantía y control de la institucionalidad del régimen presidencial mexicano. En tal sentido afirmaba Machorro que "el periodo constitucional se deja para el Ejecutivo, siguiendo la tradición de la Constitución de 1857, en cuatro años; y se incorpora en el precepto la prohibición absoluta de que la persona que una vez ha ejercido el alto encargo de Presidente de la República, vuelva a ejercerlo. Esta es una conquista de la revolución, que desde 1910 la escribió en sus banderas; y nada más justificado que la Constitución que surja del movi-

miento revolucionario consigne el principio de la más completa no reelección."<sup>16</sup>

Como puede apreciarse en este planteamiento, el presidencialismo mexicano presenta dos características debidas a su evolución y circunstancias históricas; nos referimos a los principios de la no reelección absoluta del Presidente de la República (a diferencia de otros sistemas presidenciales, como el norteamericano, que sí lo permiten) y de la nacionalidad mexicana de los padres del presidente (en otros países sólo se exige la nacionalidad del presidente). Por lo demás, nuestro sistema participa de estas características generales: 1. poder ejecutivo unitario y unipersonal, 2. presidente líder del pueblo, electo democráticamente, 3. sujeción del mandato a un periodo determinado y, 4. el presidente es a la vez jefe de Estado y de gobierno.

2. El Presidente mexicano es, como se dijo, el responsable único del Poder Ejecutivo (Art. 80) y cuenta para el despacho de los negocios del orden administrativo con secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo.

Pero estos funcionarios son de carácter auxiliar para el Ejecutivo, toda vez que el presidente es el responsable directo de los actos de gobierno, lo cual implica que los actos de los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo se reputen como actos del presidente; congruentemente con esta tesis, el titular del ejecutivo está facultado para nombrar y remover libremente a dichos funcionarios (Art. 89 Frac. II). Ni el presidente ni los secretarios y jefes de departamento son responsables ante el Congreso.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> *Idem*, p. 345.

Consideramos importante destacar dentro del análisis de este elemento del sistema mexicano, la existencia de ciertos matices propios del régimen parlamentario, según veremos a continuación:

—La Constitución establece el *refrendo* mediante el cual los reglamentos, decretos y órdenes del presidente sólo serán obedecidos si están firmados por los secretarios del Estado (Art. 92). El refrendo es una institución típica del sistema parlamentario que se justifica porque los miembros del gabinete forman parte de la mayoría partidista en el Parlamento y de esta manera se controla al jefe de gobierno y se garantiza la participación de los ministros —miembros del gabinete— mediante el necesario consentimiento y firma que deben otorgar para la validez de los actos presidenciales.

Cabe señalar que dentro de nuestro sistema el refrendo no funciona como tal y queda anulado frente a la facultad del presidente de nombrar y remover libremente a los secretarios; en tal virtud, un secretario que se negara a firmar un decreto presidencial quedaría automáticamente cesado por incumplimiento de una orden superior. Es por ello que Tena Ramírez afirma que “el refrendo, por tanto, no implica en nuestro sistema una limitación insuperable. . . , puede ser a lo sumo una limitación moral; cuando un secretario de relevante personalidad pública no presta su asentimiento por el refrendo a un acto del presidente, su negativa puede entrañar una reprobación moral o política.”<sup>17</sup>

Para no quedarse en sólo una afirmación de inutilidad, el refrendo de secretarios de Estado considerados como “meros agentes subalternos del jefe del Ejecutivo”, será actualizar una triple responsabilidad del agente refrendario: la pena, la técnica y la política. *Penal*, por actos delictuosos conforme al artículo 108 de la Constitución; *técnica*, porque firman antes que el presidente y se responsabilizan del contenido del acto; y, *política*, ya que como secretario de Estado ejercen funciones políticas, a diferencia de los jefes de departamento.<sup>18</sup>

—Otros matices parlamentarios se localizan en los siguientes artículos constitucionales: 1. Artículo 29, que establece la obligación del presidente de recabar el acuerdo de los secretarios —Consejo de Ministros— para la suspensión de garantías: se aplican los mismos razonamientos anteriores, ya que sólo se pide su participación por la gravedad del asunto; 2. Artículo 93, que establece la obligación de los secretarios de Estado y jefes de departamento de informar al Congreso; aquí tampoco se trata de una responsabilidad frente al Congreso, sino de un informe a nombre del presidente; 3. Artículo 66, que establece que cuando las cámaras no se pongan de acuerdo en la fecha de clausura de sesiones ordinarias, la fijará el presidente: estamos ante los mismos argumentos, ya que esto no significa —ni sutilmente como señala Tena Ramírez— una disolución del Congreso y, 4. Artículos 84 y 85, que establecen la facultad del Congreso para designar a la persona que debe reemplazar al presidente en caso de falta absoluta: tampoco en este caso opera como control parlamentario ya que el presidente designado no es responsable frente al Congreso.

<sup>17</sup> Derecho Constitucional Mexicano, *op. cit.*, pp. 244 y 245.

<sup>18</sup> *Idem*, pp. 245 y 246.

En una muy buena síntesis, el maestro Tena Ramírez concluye lo siguiente: "En resumen, los casos previstos en los artículos 29, 92, 93, 66, 84 y 85, que se refieren respectivamente al refrendo, a la suspensión de garantías; a los informes de los secretarios ante las cámaras, a la clausura del periodo ordinario de sesiones del Congreso y a la designación del Presidente cuando ocurra la falta absoluta del titular, son casos en los que se advierte cierto matiz puramente formal del sistema parlamentario, que de ninguna manera altera, ni siquiera parcialmente, el sistema presidencial que consagra nuestra Constitución, porque en ninguno de esos casos el poder ejecutivo queda subordinado al Congreso."<sup>19</sup>

De la misma opinión es Jorge Carpizo, quien afirma que "ninguno de los aspectos que mencionan los tratadistas como matrices parlamentarios en el sistema mexicano lo es, ya que en esos casos el presidente o el secretario de estado no son responsables políticamente ante el Congreso, es decir, el Congreso no los puede remover. Por ello puede afirmarse que nuestra ley fundamental configura un sistema presidencial puro."<sup>20</sup>

3. En México, ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser, al mismo tiempo, miembros del Congreso (artículos 55, 58, 82 y 91), pero sí pueden pertenecer a cualquier partido político, independientemente de la conformación congresional; sin embargo, la influencia política, más que darse del partido o partidos hacia la Presidencia, se da de ésta hacia aquéllos.

<sup>19</sup> *Idem*, p. 250.

<sup>20</sup> *Op. cit.*, p. 221.

4. En el sistema mexicano los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo tienen igual rango y entre ellos no existe preeminencia alguna (artículo 10, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

5. El titular del Ejecutivo ejerce importantes funciones administrativas, políticas, legislativas y jurisdiccionales. Es el jefe del gobierno y de la administración pública; en materia jurisdiccional, también realiza importantes funciones como la que le otorga al presidente la calidad de autoridad máxima para resolver los conflictos que surjan en materia agraria y cuenta con órganos para resolver controversias en diferentes materias: fiscal, administrativa, laboral y comercial. En el área legislativa son muy importantes sus funciones como veremos a continuación.

La división de poderes en el sentido moderno no implica una separación tajante de las funciones públicas, pero sí un adecuado régimen de distribución de competencias que garantice el equilibrio dentro de los órganos gubernamentales. Con base en lo anterior, Burgoa señala que: "Indiscutiblemente en un sistema presidencial el predominio gubernativo corresponde al órgano ejecutivo supremo. En el dilatado ámbito de la administración pública del Estado, él es quien concentra todas las facultades que ejercen directa y personalmente o por conducto de autoridades subordinadas de diferente categoría y competencia material, colocados en una relación jerárquica. Lo que impide que dicho sistema degeneren en autocracia es la necesaria sustracción de las funciones legislativa y jurisdiccional de ese extenso ámbito, sin perjuicio de que excepcional o temporalmente el presidente intervenga en ellas. Sin esa sustracción. . .

el sistema presidencial absorbería la democracia al extremo de eliminarla."<sup>21</sup>

6. En cuanto a las relaciones entre los órganos ejecutivo y legislativo, el Constituyente del 17 concedió importantes facultades al Congreso para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para crear y suprimir empleos públicos de la Federación; para examinar la cuenta pública que debe presentar anualmente el Ejecutivo. A la Cámara de Diputados se le otorgó competencia para aprobar el presupuesto anual de gastos y para aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que le somete el Presidente de la República. Por otra parte, a la Cámara de Senadores corresponde aprobar los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República; ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; autorizar que el Ejecutivo permita la salida de tropas nacionales más allá de los límites del país; autorizar al presidente para disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados; aprobar los nombramientos y solicitudes de licencia y renuncias de ministros de la Suprema Corte de Justicia que le someta el Presidente de la República; y declarar la justificación de las peticiones de destitución de autoridades judiciales que le haga el presidente.

No obstante las importantes atribuciones otorgadas al Congreso, cabe señalar que el

Presidente mexicano ejerce gran influencia en el sistema legislativo merced a una serie de actos y facultades, entre los cuales pudieran citarse los siguientes: a) la facultad de presentar iniciativas de ley; b) la facultad para promulgar la ley que le envíe el Congreso y, en su caso, vetarlas cuando lo estime procedente; c) la ejecución de las leyes; d) la atribución de "proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes" (artículo 89, fracción I), siendo este precepto el sustento de una de las facultades de carácter legislativo más importantes del Presidente: la facultad reglamentaria; e) la facultad constitucional para legislar en materia económica, y de hecho, en otras materias a través de la propia facultad reglamentaria y mediante decretos, acuerdos y órdenes presidenciales; f) la formulación y presentación del presupuesto de egresos; g) la influencia que ejerce el Presidente sobre los miembros de la mayoría partidista congresional a través de su liderazgo en el partido mayoritario al que pertenecen (el Revolucionario Institucional) y, h) un factor psicológico-social, que presenta el liderazgo que históricamente las instituciones políticas y las fuerzas reales de poder reconocen y otorgan al Presidente de la República como vértice o instancia final y definitiva del proceso de toma de decisiones y de la conducción gubernamental del Estado.

Resulta oportuno retomar aquí el análisis que hacíamos sobre la delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo. Tal supuesto quedó establecido para los casos de suspensión de garantías acordada por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros con aprobación del Congreso o de su Comisión Permanente, quienes concederán al Ejecutivo las facultades necesarias para ha-

<sup>21</sup> *Derecho Constitucional Mexicano, op. cit.*, pp. 810 y 811.

cer frente a la situación que motivó la suspensión de garantías.

Como ocurrió durante la vigencia de la Constitución de 1857, al amparo de estas previsiones volvió a suceder que el Congreso concediera al ejecutivo facultades legislativas fuera de los supuestos mencionados. Estas facultades generalmente se le concedieron en el ramo de Hacienda, y cuando esta situación fue impugnada, la Suprema Corte llegó a resolver que dicha delegación debía ser considerada como una cooperación o auxilio de un poder a otro, del todo apegado a la Constitución.<sup>22</sup>

Esta práctica se mantuvo hasta el año de 1938, cuando por iniciativa presidencial se agregó un párrafo al artículo 49 de la Constitución, mediante el cual se dispuso que sólo en los casos de suspensión de garantías se otorgarían al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.<sup>23</sup>

Sin embargo, la limitación general impuesta al Ejecutivo no fue mantenida intacta, ya que en 1951, también por iniciativa presidencial, se modificaron los artículos 49 y 131 de la Constitución, de manera que se permitió al Congreso facultar al Ejecutivo para dictar diversas medidas tendientes a regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o para realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.<sup>24</sup>

### El presidencialismo: eje del sistema político mexicano

El sistema presidencial mexicano constituye la institución política fundamental sobre la que descansa el desenvolvimiento y desarrollo del Estado Mexicano, es la piedra angular de todo sistema político nacional. El Presidente de la República en México —por razones de carácter histórico, político, social, económico y psicológico—, detenta uno de los poderes constitucionales institucionalizados más plenos y sólidos que presidente alguno de otro país tenga. No obstante la importancia evidente del tema, poco se ha escrito sobre estos aspectos del presidencialismo mexicano. Escapa al propósito y campo de nuestro trabajo, el realizar un estudio profundo sobre el particular; bástenos consignar algunas opiniones que consideramos interesantes y que pueden aportar alguna luz a este respecto:

Jorge Carpizo señala que: “Las causas del predominio del Presidente mexicano son: a) el jefe del partido predominante; b) el debilitamiento del poder legislativo; c) la integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia; d) su marcada influencia en la economía; e) la institucionalización del ejército, cuyos jefes depende de él; f) la fuerte influencia sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación; g) la concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo; h) las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales; i) la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado;

<sup>22</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 231.

<sup>23</sup> Diario Oficial, 12 de agosto de 1938.

<sup>24</sup> Diario Oficial, 28 de marzo de 1951.

j) el gobierno directo de la región más importante y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal; y k) un elemento psicológico, ya que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que, mayormente, se le cuestione. "El hecho de ser el jefe real del PRI, otorga al Presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales; por ser el PRI un partido predominante y semioficial integrado por sectores, le da al Presidente control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole —populares, en la jerga del propio partido— que representan, cuando menos hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México. "El Presidente es el gran elector de su sucesor, sin que nadie lo dude, pero es más, ni siquiera se le critica. Por el momento, todo hace suponer que se acepta esta prerrogativa del Presidente, sin que sea posible poder decir cuál será el desarrollo de esta función presidencial o hasta cuándo estas reglas del juego van a funcionar. "La pregunta de ¿cómo es posible que de la noche a la mañana, el hombre políticamente poderoso se convierta casi en un solo ciudadano más?, la podemos responder en el sentido de que la presidencia se ha institucionalizado, y los verdaderos instrumentos del poder en México responden al cargo del Presidente y no a la persona; entre los más importantes de éstos podemos mencionar: el apoyo de los principales sindicatos y agrupaciones campesinas y populares, el apoyo del partido

predominante y el apoyo del ejército. "La responsabilidad del Presidente exigida a través de un proceso implica fundamentalmente un problema político: un enfrentamiento total y frontal entre los poderes ejecutivo y legislativo, teniendo este último la interpretación de la extensión de las cláusulas por las cuales se le exige responsabilidad al Presidente: por tanto, el *quid* del juicio de responsabilidad del Presidente se encuentra en si se reúnen en la Cámara de Diputados los votos para acusarlo, y si se reúnen en el senado los votos para destituirlo.

"Las razones por las cuales el Presidente ha logrado subordinar al poder legislativo y a sus miembros, son principalmente las siguientes: a) la gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el Presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueba las medidas que el Ejecutivo desea; b) si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el Presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial; c) por agradecimiento, ya que saben que le deben el sitio; d) además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político, y; e) la aceptación de que el poder legislativo sigue los dictados del Ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo."<sup>25</sup>

La cuestión de un Ejecutivo fuerte se planteó con preocupación en los debates del Constituyente de 1916; diversas opiniones se

<sup>25</sup> *Op. cit.*, pp. 221, 228 y 224, respectivamente.

emitieron, sobre todo en relación con el balance de fuerzas o relación de funciones y atribuciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Incluso hubo diputados que propugnaban el establecimiento de un sistema parlamentario mediante el cual se fortaleciera enormemente al Congreso frente al Presidente de la República. Debe recordarse que la causa principal del movimiento revolucionario de 1910 fue precisamente la entronización de Porfirio Díaz en el Poder Ejecutivo por más de treinta años, de tal suerte que la experiencia anterior inquietaba a algunos diputados constituyentes ante el caso de establecer constitucionalmente un Ejecutivo sumamente fuerte frente a un legislativo débil.

En la tarde del 18 de enero de 1917, el diputado poblano Manjarrez afirmaba:

“Señores diputados: Si estuviéramos todavía en tiempo oportuno, yo vendría a abogar francamente en pro del sistema parlamentario, que es el único, y debe entenderse así, que garantiza el funcionamiento de la democracia. Pero parece que aquí hemos entendido mal cuáles han sido las aspiraciones populares en cuanto se refiere a las tendencias de la revolución en su parte esencialmente política. La revolución, señores diputados, debe entenderse bien que se hizo, y cuando se refiere a la parte política, en contra del Poder Ejecutivo, no se hizo en contra del Poder Legislativo, y como una razón voy a decir a ustedes lo siguiente: Supongamos que cualquier revolucionario encontrara a un diputado de los que sirvieron a Porfirio Díaz o a Huerta; cuando menos lo metería a la cárcel y a los po-

cos días ya estaría libre; pero a Porfirio Díaz, Victoriano Huerta o a cualquier otro gobernante o jefe político de aquellos tiempos, indudablemente que se le formaría un juicio sumario y se les colgaría. Pero, ya repito señores, que en vez de venir a limitar las funciones del Ejecutivo vamos a ampliarla cuanto más sea posible y vamos a maniatar al Legislativo. Y bien, señores: ya al Legislativo le hemos quitado muchas facultades; ya con ese veto presidencial le va a ser casi imposible legislar ampliamente hasta donde los preceptos consideran que sean aprobados, y poniendo al legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto ¿qué quiere decir?, que vamos a hacer legalmente al Presidente de la República un dictador, y esto no debe ser (Voces: ¡No! ¡No! ¡No!) Por esto se presentó ayer una iniciativa formada por veinticinco diputados, pidiendo lo siguiente: “Que el Presidente de la República tenga facultades para nombrar a los secretarios de Estado y del Despacho, pero previa aprobación de la Cámara de Diputados.” (Voces ¡No! ¡No!) Sí, señor; a nadie se oculta que precisamente los secretarios de Estado, ahora secretarios del Despacho o casi nada, deben ser funcionarios con todas las responsabilidades y atribuciones que competen a sus cargos. Estamos seguros de que los secretarios de Estado desempeñan funciones muy altas y no tienen esas responsabilidades; no tienen ese carácter. Señores, para que tengan ese carácter, para que tengan esas responsabilidades, yo pido que se apruebe

esa iniciativa que hemos presentado veinticinco diputados; de otra suerte, señores, esos que llaman, vulgarmente ministros, para mí son iguales a cualquier empleado, a cualquier taquígrafo, es lo mismo (risas, aplausos).<sup>26</sup>

Por su parte el constituyente Pastrana señalaba que:

“Hemos maniatado al Poder Legislativo a tal grado, que no será posible de hoy en adelante que ese Poder Legislativo pueda estar agresivo contra el Presidente de la República o contra cualquier otro poder. . . El Ejecutivo, tal como lo dejamos en nuestra Constitución, no es un poder fuerte, como se ha dicho, es un poder absoluto y a través de nuestra conciencia, que un poder absoluto es un poder débil, porque es un poder odioso, porque no descansa en la conciencia de los ciudadanos, no descansa en el cariño de los ciudadanos; que en lugar de hacerlo fuerte hemos creado un Ejecutivo débil, un Ejecutivo que estará apoyado únicamente en las bayonetas. Todavía hay otra razón: Es necesario que en la conciencia nacional, que en cada ciudadano esté la íntima convicción de que las resoluciones del Poder Ejecutivo son resoluciones aceptadas, son resoluciones siempre justas, que lo harán responsable a él y a cada secretario que tiene. La responsabilidad solidaria del Presidente y sus ministros, en cualquiera de los ramos, da más seguridad y mayor acierto. En la misma exposición de motivos que nos ha presentado el Primer Jefe reina una idea, reina un principio, que es

la idea salvadora y que nosotros no hemos sabido interpretar aquí. El poder Ejecutivo dice: ‘Mi anhelo es que haya *armonía* entre los poderes; no quiero que la Cámara predomine sobre el Presidente o viceversa’. Dice el Primer Jefe: ‘Mi anhelo, mi idea capital, es la armonía’. Y ¿cómo hemos hecho esa armonía? Matando al Poder Legislativo y creando un dictador. Así es la armonía que crea la Cámara. Vamos a ver cómo se satisface ese anhelo. Es necesario, pues, que nosotros busquemos una armonía entre los dos poderes. Ya le quitamos al Legislativo las facultades para abusar; veamos ahora de qué modo restringimos al Ejecutivo para que no abuse.”

Agrega el diputado Pastrana en otra parte de su intervención:

“¿A dónde hemos ido más que corriendo en esta Cámara? Hemos ido corriendo a una dictadura. En España, señores, a pesar de que hay un rey, yo creo sinceramente que aquél rey de España había de querer ser Presidente de la República Mexicana, porque aquí tiene más poder el Presidente que un rey, que un emperador.”<sup>27</sup>

Como puede apreciarse, el tema del presidencialismo mexicano es un asunto con profundas raíces históricas, políticas, sociales y psicológicas dentro de la evolución del pueblo mexicano. Pensamos que sería un error pretender emitir un juicio al margen de sus orígenes y circunstancias concretas. Es un sistema que a pesar de sus deficiencias —y esto lo re-

<sup>26</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, op. cit., p. 438.

<sup>27</sup> *Idem*, p. 438.

conocen incluso sus más acérrimos detractores— ha permitido al país una evolución pacífica durante más de medio siglo, lo cual resulta altamente significativo, sobre todo si tomamos en cuenta lo agitado y turbulento del mundo de nuestros días y, en particular, de los países hermanos del área latinoamericana.

### **Interrelación de los sistemas político administrativo**

La administración no puede ni debe ser concebida al margen del sistema político nacional. Teóricamente llegan a estudiarse en forma separada, por convención de análisis, pero en realidad se presentan como dos procesos estrechamente interrelacionados e interdependientes.

Georges Burdeau, en una brillante y profunda conferencia impartida en México en 1977,<sup>28</sup> afirmaba que asistimos a la crisis de la civilización total; a la crisis de la democracia política y de las instituciones públicas, a la crisis de la representación política. En la actualidad, señalaba el destacado constitucionalista francés, es un problema saber cuál es el procedimiento para conocer las aspiraciones del pueblo.

En su concepto, en el mundo de nuestros días la solución, ya no es la *democracia nacional* sino la *democracia fragmentaria*, por sectores específicos; universidades, manzanas, condominios. En Francia, a nivel de las comunas, se constituyen asambleas sin formalización

jurídica; el Gobierno las promueve y las apoya financieramente. Sólo a través de la democracia fragmentaria es posible volver a construir una democracia nacional dentro de la cual se respeten las resoluciones fragmentarias. Burdeau opina que la representación política ha perdido terreno y que "actualmente la confrontación democrática está rebajada a grupos luchando por dividir el pastel dentro de la administración; los parlamentos ya no tienen poder, sino los ministros. Son ahora los grupos de presión y las manifestaciones de la calle los instrumentos de poder frente a la crisis de la representación política: "el representante popular ha sido desplazado por los grupos de presión." Concluye su profunda disertación señalando que "debe reemplazarse a los representantes populares, reintroducir la democracia institucional y democratizar a la Administración para que llegue al pueblo."

El sistema político mexicano no escapa a la crisis mundial apuntada por Burdeau. La falta de partidos políticos maduros y de un Congreso fuerte; la ausencia de controles políticos, porque los sistemas están fundidos (el partido mayoritario y el Gobierno), son de las deficiencias más graves que afecta al sistema republicano democrático nacional. México debe afrontar el riesgo de la participación política de otros grupos si es que quiere transitar por la vía institucional a otros estados de desarrollo. Así lo reconoce el propio Presidente de la República, y con base en ello ha propuesto a la nación una reforma política con tales objetivos.

La salud de la administración pública federal precisa, hemos señalado, de un legislativo fuerte que vigile, controle y sancione los

<sup>28</sup> *Crisis de la Democracia Política*, Conferencia inédita impartida en el Centro Interamericano de Estudios sobre la Seguridad Social a invitación del Gobierno Mexicano, México, D.F., junio de 1977.

actos de los funcionarios; ya la sabiduría de Montesquieu decía que el hombre investido de poder tiende por naturaleza a abusar de él; que para que ello no sucediese era preciso dividir el poder entre los diferentes órganos gubernamentales, a fin de lograr un *equilibrio* entre ellos. México requiere de un legislativo fuerte que ejerza controles políticos y financieros sobre la administración, que constituya un contrapeso al Ejecutivo; que sea un medio de conversión de las necesidades populares en demandas nacionales, y la administración el "brazo ejecutor" del Gobierno. Nada más sano y positivo para México, para sus sistemas político y administrativo, que el fortalecimiento del régimen democrático republicano de derecho que postula la Constitución.

México debe evitar a toda costa el grave riesgo de la fusión de los poderes político, económico y administrativo, porque ello conduciría al absolutismo y quebrantaría la histórica lucha del pueblo mexicano por constituir un régimen democrático republicano. El sistema político nacional debe traducir las demandas y aspiraciones nacionales en requerimientos concretos para la administración, a fin de que los programas gubernamentales respondan a la realidad histórica y tiendan a satisfacer necesidades concretas y no sean simplemente el producto de la elucubración técnica desde un escritorio o gabinete.

Transitar por la vida democrática y republicana a la institucionalización política del Estado es un reto que demanda un alto nivel cultural y político de un pueblo. México, país joven, en pleno proceso de formación, ha encontrado una fórmula, si se quiere con muchas deficiencias, pero que ha acreditado y garantizado estabilidad política. Somos un

país de enormes carencias sociales, educativas, económicas, y a pesar de ello el Estado mexicano ha sido capaz de evolucionar dentro de un régimen que concede amplios márgenes de libertad y respeto a la ciudadanía. El reto actual que se presenta al Estado mexicano es la decisión de abrir amplios cauces para el fortalecimiento del sistema democrático, permitiendo una mejor integración de las cámaras del Congreso a través de corrientes de opinión que, aunque contrarias al régimen, contribuyan a la salud del sistema político nacional.

López Portillo señala que: "ha sido la democracia la que ha procurado legitimar la lucha de los contrarios (las) luchas de parcialidades en todos los tiempos y en todos los grupos (que) ha habido. Legitimar la lucha de los contrarios, legitimar el respeto a la disidencia, es característica exclusiva del sistema —para mí el más noble— que ha descubierto la inteligencia humana: la democracia, fundada en el respeto recíproco, en la concepción de que todos los hombres son dignos y merecen el respeto que nadie puede afirmar para sí frente a los demás sin darles el mismo derecho ni pretender la verdad absoluta o tomar decisiones sin que quien las tome esté dispuesto a cumplirlas. Esto es la esencia de la democracia."<sup>29</sup>

La reforma política del actual régimen presidencial ha planteado como objetivo la participación de otras corrientes políticas en las legislaturas, lo cual pudiera ser el principio del fortalecimiento del Congreso frente al Poder Ejecutivo, a fin de lograr un mayor equili-

<sup>29</sup> Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales: El pensamiento Político de José López Portillo, Partido Revolucionario Institucional, México, 1979, p. 381.

brio entre ambos órganos gubernamentales. Asimismo, como veremos posteriormente se han fortalecido las atribuciones del Congreso en materia de contabilidad y control presupuestal, que permitirán al órgano legislativo tener una mayor ingerencia y control en aspectos fundamentales del funcionamiento económico del Ejecutivo Federal, José López Portillo destaca la importancia de la separación de los órganos y funciones gubernamentales al señalar lo siguiente: "El razonamiento es sencillo: unos deben dictar las leyes, otros deben ejecutarlas y otros más juzgarán su vigilancia; la suma de funciones las deforma, las confunde. La única manera de que quien dicte la ley a ella quede sujeto, es separar a quien la dicta, de quien la ejecuta y del que juzga."<sup>30</sup>

Paralelamente a la reforma política, se ha planteado una reforma administrativa que procura una organización más racional y eficiente de la administración pública, según veremos más adelante. Pues bien, éste es el reto del Gobierno Mexicano: por la vía institucional, por el difícil camino de la legalidad, la libertad y la educación, acceder a una auténtica vida democrática y republicana, a un país más justo que erradique los contrastes intolerables que aún se dan entre los distintos sectores de la población y que irritan incluso al espíritu más indolente.

### **El Poder Ejecutivo y la Administración Pública Federal**

Aun cuando el análisis de la organización y funcionamiento de la administración pública es precisamente la materia de los siguientes

capítulos, resulta conveniente destacar, previamente, la ubicación del órgano administrativo mexicano, para poder apreciar de esta manera la articulación necesaria que debe darse entre los tres temas que venimos analizando: presidencialismo, Poder Ejecutivo y administración pública.

Hemos referido las características del sistema presidencial que rige la organización del órgano ejecutivo —Poder Ejecutivo—. Ha sido señalado que el Poder Ejecutivo es unitario y unipersonal en la medida que su depositario y único responsable es el Presidente de la República; en este sentido constitucional de responsabilidad política podemos afirmar que Presidente de la República y Poder Ejecutivo son la misma cosa. El que se deposite el Poder Ejecutivo en un solo individuo tiene su razón en virtud de la naturaleza de la función que ejerce, ya que la ejecución de la ley debe ser rápida y enérgica, y debe existir unidad en la decisión, acción y mando, y en tal sentido un solo individuo es quien debe imprimir unidad y coherencia a la marcha del gobierno.

Ahora bien, el que se deposite la responsabilidad política y jurídica del Ejecutivo en un solo individuo, no excluye que el Presidente de la República se auxilie, para el ejercicio de sus funciones de una serie cada vez más importante de organismos y entidades públicas, ubicadas dentro de la organización del Poder Ejecutivo. El artículo 90 Constitucional faculta al Presidente de la República a contar con secretarios que lo auxilien en el ejercicio de sus funciones administrativas. La propia Constitución hace referencia a otro tipo de funcionarios auxiliares del Presidente, los jefes de departamentos administrativos (artículos 92 y 93).

<sup>30</sup> *Idem*, p. 43.

Pues bien, estos funcionarios son los titulares de los importantes órganos administrativos que, junto con otras entidades gubernamentales (según veremos en los siguientes capítulos), forman la administración pública federal; ellos no son corresponsables con el Presidente del ejercicio del Poder Ejecutivo, ya que sus actos se estiman estrictamente como actos del titular del Ejecutivo: "Los actos de los secretarios —señala Tena Ramírez— son, en derecho, actos del Presidente."<sup>31</sup>

De los niveles en que se desagrega la administración pública, a nuestro campo corresponde analizar el ámbito o nivel federal y ya hemos señalado con anterioridad que se trata de un órgano administrativo ubicado jurídicamente dentro del llamado Poder Ejecutivo Federal. La pregunta ahora es la siguiente: ¿podemos identificar como la misma cosa del Ejecutivo Federal y a la administración pública?; o bien, ¿el Ejecutivo excede a los límites de la administración pública? Planteado en otros términos ¿el Ejecutivo Federal se integra exclusivamente por los órganos y entidades de la administración pública o cuenta, además, con otro tipo de órganos que no pertenecen a la administración pública, pero que sí forman parte del Ejecutivo?

En nuestro concepto, la administración pública federal no integra todo el Poder Ejecutivo Federal; el Presidente de la República cuenta con otro tipo de órganos que en nuestra opinión no son típicamente administrativos, ya que ejercen funciones de naturaleza jurisdiccional (tribunales fiscales, administrativos y laborales, que gozan de autonomía respecto de las dependencias de la administración pública).

Para la utilidad que representará para el desarrollo de ulteriores temas, tenemos especial interés en destacar dos cuestiones importantes: primero, que de conformidad con lo establecido por el artículo 90 Constitucional, las Secretarías de Estado deben ser creadas por medio de una ley del Congreso; y segundo, que existen básicamente dos tipos de órganos administrativos, que presentan algunas características diferenciales que también analizaremos en seguida.

No obstante la existencia de ciertos antecedentes, como la Constitución de Apatzingán y las constituciones centralistas que establecieran a nivel constitucional las secretarías, las constituciones vigentes del México independiente establecen el principio de que la Constitución sólo debe sentar la base para la creación de las secretarías, pero su establecimiento concreto (en cuanto al número y funciones) debe ser materia de una ley del Congreso (artículo 117 de la Constitución de 1824; artículo 86 de la Constitución de 1857 y artículo 90 de la Constitución de 1917). A pesar de esta sana tradición jurídica del constitucionalismo mexicano, en el Constituyente de 1916 se propuso la creación de las secretarías de Estado y departamentos administrativos a nivel constitucional, a lo cual se opuso el ilustre diputado Paulino Machorro, argumentando sólidamente en contra de esta postura. Por su importancia y claridad para la comprensión del punto que analizamos, citamos el voto particular de Machorro al respecto:

"El subscripto, de acuerdo con el dictamen de la mayoría de la Comisión, por contener la expresión de las ideas cuya práctica hará estable al Gobierno en nuestro país desde el punto de vista político,

<sup>31</sup> *Derecho Constitucional Mexicano, op. cit.*, p. 412.

ha tenido la pena de discrepar de la opinión de dicha mayoría en el punto relativo a secretarías de Estado y departamentos administrativos; aunque esto no en cuanto al fondo, sino simplemente en cuanto a la forma de presentar el proyecto relativo, porque el subscripto opina que no debe ser un proyecto constitucional el que determine el número y denominación de las secretarías y departamentos.

"Seguramente, como satisfacción a una necesidad política será suprimida la Secretaría de Justicia y la de Instrucción pasará de Secretaría de Estado a Departamento Administrativo, por no justificarse su carácter legal de institución general, que en realidad no tiene. Otros ramos, como correos y telégrafos, la salubridad general y algún otro, tal vez exijan ser desligados de la política, haciendo a su personal directivo independiente de las secretarías de Estado; pero ha parecido más conveniente dejar todo esto a una nueva Ley Orgánica, la cual, por la facilidad relativa a su expedición y, en su caso, de modificación, es más adaptable a las necesidades públicas en un momento dado. Además, tratándose de una nueva organización de los órganos del Poder Ejecutivo y siendo admisible que la práctica haga cambiar las ideas que ahora se tuvieran sobre dicha organización, no es prudente hacer constitucional una división del trabajo que, por su naturaleza misma, no puede ser definitiva. La Constitución sólo debe fijar los lineamientos generales."<sup>32</sup>

Se deduce de los comentarios anteriores que la naturaleza cambiante de la organización administrativa gubernamental requiere por lo mismo de gran flexibilidad y en tal sentido no es recomendable su establecimiento a nivel constitucional debido al procedimiento dificultado para reformar la norma fundamental. En el régimen del Presidente Miguel Alemán se estableció en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 el simple listado de las dependencias y sus atribuciones globales, dejando a una disposición secundaria, reglamentaria de la misma (Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 2 de enero de 1947), el señalamiento específico de las funciones correspondientes a cada secretaría y departamento, lo cual otorgaba enorme flexibilidad al propio Presidente, para realizar cambios administrativos, vía su facultad reglamentaria. Paralelamente a los dispositivos mencionados, el Presidente Alemán emitió un acuerdo publicado en enero de 1947 para regular los cambios de unidades administrativas entre las dependencias de la administración.

En la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se respeta el principio de establecer, por medio de una Ley del Congreso, el número de secretarías, así como las funciones correspondientes, según veremos en el siguiente capítulo.

Por último, analizaremos las principales diferencias que existen, según la doctrina administrativa, entre las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos. Como se sabe, los departamentos administrativos son una creación del Constituyente de Querétaro (concretamente de la Comisión Dictaminadora, ya que el proyecto original de Carranza no

<sup>32</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1916-1917), op. cit., p. 348.*

los contenía), y tienen por objeto desempeñar funciones administrativas de carácter técnico. No obstante haber claras evidencias sobre la aprobación del proyecto de creación de departamentos administrativos (incluso en otros artículos constitucionales), se piensa que por descuido, cansancio o tedio a la hora en que el Secretario de la Comisión dio lectura al artículo 90, el Constituyente lo aprobó sin darse cuenta de la omisión, en ese artículo, de los departamentos administrativos.

En la XLV sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada la tarde del martes 16 de enero de 1917, la 2a. Comisión de Constitución presentó el siguiente dictamen sobre el artículo 90 en el cual se precisaba la naturaleza de los departamentos administrativos propuestos:

“Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de diversos ramos de la administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etc., o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del Ejecutivo de la Unión en lo relativo al Distrito Federal y Territorios.”

“De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son unos, aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los

otros, los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda, y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los servicios públicos, que no se escoge ya según la competencia, sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo ofrece grandes dificultades.”

“Al grupo de órganos políticos o político-administrativos pertenecen las secretarías de Estado, que conservan en el proyecto de la Comisión los mismos lineamientos generales que tenían en la Constitución de 1857, a saber: ser de nombramiento y remoción exclusivos del Presidente de la República, como simples secretarios que ellos son; refrenda todo acuerdo, decreto, etc., que expida el Presidente de la República y los cuales no serán obedecidos sin la firma del Secretario respectivo; tener ciertas cualidades que presenten analogía con las exigidas al Presidente de la República, como son: ser mexicano por nacimiento, etcétera.”

“Ya en dictamen anterior, al tratarse del Poder Legislativo, se presentó a la consideración del Congreso el artículo 93, que establece la obligación expresa de los secretarios de Estado, de presentarse a la Cámara a informar cuando fueren llamados por este caso, que en la Constitución de 1857 había quedado sin una aclaración

expresa y que contiene la satisfacción de una verdadera necesidad en el sistema de las Cámaras con el Ejecutivo.”

“Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que llamarán ‘departamentos administrativos’ cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar, ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el Presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico.”<sup>33</sup>

Con apoyo en el dictamen anterior la doctrina administrativa ha establecido las principales diferencias entre estos dos tipos de órganos gubernamentales —secretarías y departamentos—, las cuales consignaremos a continuación— en forma sintética.

Los departamentos administrativos fueron creados para ejercer exclusivamente funciones técnicas, administrativas, a diferencia de las secretarías de Estado que despachan, además, asuntos de carácter político. Tena Ramírez objeta esta diferenciación argumentando lo siguiente:

“Porque el dictamen de la Comisión (sobre la creación de Departamentos Administrativos) quedó insubsistente, no es necesario que la ley encomiende a los departamentos administrativos funciones meramente administrativas de centralización de servicios públicos, como lo proponía aquel dictamen. Nada hay que pugne en nuestra Constitución con la centralización de servicios públicos que por su naturaleza incumben al Estado. Y al crear un órgano que centralice ciertos servicios, la ley no tiene obligación constitucional de que en su obra prevalezca un criterio estrictamente técnico, como lo querían los autores del insubsistente dictamen.”<sup>34</sup>

Los jefes de departamento no forman parte del gabinete presidencial —*consejo de ministros*— ni son considerados altos funcionarios para efectos del fuero y el juicio de responsabilidad.

Los jefes de departamento no están obligados a refrendar los actos del Presidente; originalmente tampoco debían ocurrir a informar al Congreso, pero en virtud de una reciente reforma al artículo 93 Constitucional, también dichos funcionarios están obligados a ocurrir al Congreso cuando se les llame.

Por último cabe señalar que la Constitución no establece requisitos para ser jefe de departamento, a diferencia de los secretarios de Estado.

Las anteriores son algunas de las diferencias que teóricamente existen entre ambos tipos de órganos. En la práctica, de hecho, ambos órganos tienen igual rango y realizan fun-

<sup>33</sup> *Idem*, pp. 345 y 346.

<sup>34</sup> Derecho Constitucional Mexicano, *op. cit.*, p. 425.

ciones de todo tipo. Tenemos el caso del jefe del Departamento del Distrito Federal, quien tiene un alto rango político y ejerce funciones de naturaleza dual: políticas y administrativas; está dotado de un gran presupuesto; firma y avala los actos legislativos del Presidente y es invitado a asistir a las reuniones de gabinete. Lo mismo sucede con el recién creado Departamento de Pesca.

Como puede desprenderse de lo anterior, no existe de hecho diferencia real entre los dos tipos de órganos administrativos, ambos son creados por el mismo instrumento jurídico: una ley del Congreso; tampoco en derecho puede apoyarse alguna diferencia jerárquica, ya que el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala expresamente que las secretarías de Estado y los departamentos administrativos tendrán igual rango.

Quizá sea conveniente un comentario último en relación con el rango de los funciona-

rios de la administración. Dentro del sistema jurídico mexicano no se establecen diferencias de rango como en otro sistema, ni se establecen en favor de alguno la prerrogativa de sustituir al Presidente por ausencias o faltas —absolutas o temporales—; es el Congreso el que designa al Presidente interino o sustituto, según el caso. No obstante, en la práctica normalmente el secretario de Gobernación es quien ejerce mayor influencia dentro del gabinete presidencial. Por otro lado, para cuestiones políticas y protocolarias, en gran medida se sigue el orden establecido por la Ley Orgánica de la Administración.

Algunos sistemas admiten la existencia de “ministros sin cartera”, es decir, de funcionarios con rango de secretario o ministro que no están al frente de alguna dependencia. La antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1949 (artículo segundo) facultaba al Presidente de la República para designar “hasta dos secretarios de Estado sin cartera”.

## LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MODERNA (III)\*

Juan Bodino

### La autoridad de los magistrados sobre las particulares

Hemos dicho que el magistrado es el oficial que tiene mando público. Mando porque tiene la autoridad de obligar a los que no quieren obedecer sus ordenanzas o que manifiestan oposición a sus prohibiciones; tiene, también, el poder de dispensar las prohibiciones. El principio que establece que la fuerza de las leyes consiste en mandar, prohibir, permitir y castigar, es más propia de los magistrados, que aquella otra que es muda; el magistrado es la ley viva que realiza todo, de acuerdo a que la ley misma no abraza sino los mandatos y prohibiciones. La ley sería nula si la pena y el magistrado no estuviesen al pie de ella, contra quien no obedece.

### La autoridad pública y la coacción física

Hablando propiamente, la ley no contiene sino la prohibición y las amenazas en caso de ser desobedecida, en la medida en que el mandato prohíbe la desobediencia de su mandato. En cuanto al permiso, éste no es ley porque omite las prohibiciones y no conlleva pena ni

amenaza, sin las cuales no puede funcionar la ley; ésta no es otra cosa que el mandato del príncipe supremo, como hemos dicho, pero cualquier amenaza o pena inserta en ella solamente sigue a la desobediencia si no es declarada por boca del magistrado. De este modo, toda la fuerza de las leyes reside en quienes tienen el mando, sea el príncipe supremo, sea el magistrado; esto es, autoridad de obligar a los súbditos a obedecer o, en caso contrario, de castigarlos. En esto consiste la ejecución de los mandatos, a los que Demóstenes denominaba *nervios de la República*.

Digo autoridad pública, para marcar la diferencia que hay entre ella y la autoridad doméstica. Digo también autoridad de obligar, para señalar la diferencia con aquellas que tienen conocimiento de las causas, los cuales juzgan y dan sentencias y hacen citar ante ellos, pero no tienen autoridad de coactar ni poner en ejecución sus sentencias y mandatos. Tales fueron los antiguos pontífices paganos, ahora los obispos, y antes también los comisarios nombrados por los magistrados que tenían autoridad de conocer de las causas que les eran atribuidas y condenar y, muchas veces, incluso, hacer comparecer a las partes, pero que no tenían la autoridad de constreñir; antes, remitían sus sentencias a los magistrados para ratificarlas, anularlas o hacerlas

\* Este artículo contiene, íntegramente, los capítulos V y VI del libro III de los *Seis libros de la república*, de Bodino y continúa el número anterior.

ejecutar, de acuerdo a su discreción. Por esto, la ley dice que aquél que por la fuerza hubiere liberado y dejado huir al preso que llevaba ante los comisarios nombrados por los jueces, no está sujeto a la pena de la ley en la cual hubiere incurrido, si el comisario tuviera autoridad de mando. En el presente, por las ordenanzas del reino de Francia, los jueces o comisarios tienen autoridad de mando y de hacer ejecutar sus sentencias por sargentos y otras personas públicas, en virtud de las comisiones que tienen marcadas por su sello. Los que no tienen esta autoridad envían sus sentencias a los magistrados, que las ejecuten, como en todo el Oriente los *cadís* y *paracadís*, que tienen conocimiento de todos los procesos, pero no autoridad de constreñir; antes, envían sus sentencias a los *soubachis*, que tienen la autoridad y la fuerza en sus manos.

Hemos dicho que la primera fuerza que utilizan todos los que tienen la autoridad de mando, es hacer aprender la persona y confiscar los bienes, que los antiguos llaman *prehensio*, porque no significa nada hacer comparecer, juzgar o condenar a pena pecuniaria, si no se tiene la fuerza para detener a la persona y embargar los bienes de quien desobedece. He mostrado que habrá quien tenga autoridad de *prehensio* sobre las personas y bienes, pero no la tendrá de citar ante sí, ni el conocimiento, ni dar libertad a las personas y restituir los bienes, como he señalado de los tribunos del pueblo, de los once magistrados en Atenas, del triunviro capital en Roma, de los abogados en Venecia, de los oficiales del rey en Francia y procuradores que representan al fisco en los otros reinos y repúblicas; tampoco los comisarios del Casteleto de París, que pueden confiscar los bienes y hacer aprender, mas no soltar, porque esto toca sola-

mente a los magistrados que tienen autoridad de condenar, absolver y conocer, unos de los bienes, del honor y de las penas corporales, incluso, hasta la muerte. Ante ellos se solicita la apelación, pero, incluso, pueden ejecutar no obstante apelación interpuesta.

El último grado de grandeza es la autoridad sobre la vida y la muerte, quiero decir, de condenar a muerte y preservar la vida del que merece la muerte. Este es el más elevado atributo de autoridad suprema, propia de la majestad, de la cual están excluidos los magistrados, tal como lo hemos señalado. De aquí se puede juzgar que hay dos clases de mando en el ejercicio de la autoridad pública: una, con autoridad suprema, que es *absoluta*, infinita y está por encima de las leyes, los magistrados y los particulares; otra, *legítima*, que está sujeta a las leyes y al príncipe supremo, que es propia de los magistrados y de quienes tienen la autoridad extraordinaria de mandar, en tanto no sean revocados o la comisión haya expirado.

El príncipe supremo no reconoce, después de Dios, a nadie mayor que a sí mismo. El magistrado, después de Dios, depende de su príncipe, quien le otorga toda su autoridad, y queda siempre sometido a él y a sus leyes. Los particulares reconocen, después de Dios (el cual en todas las cosas es y debe ser el primero), a su príncipe supremo, sus leyes y sus magistrados, cada uno en su jurisdicción. Con el nombre de magistrado entiendo también a quienes detectan la jurisdicción anexa a los feudos, porque también dependen del príncipe, como los magistrados. De suerte que parece que no hay quien tenga autoridad de mando, sino los príncipes supremos, ni quien pueda usar propiamente de estas pala-

bras: *impero et jubeo*, que significaban anti-guamente: *volo et imperium*, es decir, voluntad, pues el querer de cada magistrado y de todos los que tienen autoridad de mando depende enteramente del príncipe supremo, el cual la puede alterar, mudar y revocar a su beneplácito; por esta causa, no hay un solo magistrado, ni todos juntos, que puedan insertar en sus comisiones *es nuestra voluntad*, ni la cláusula *so pena de muerte*; no habiendo quien pueda usar de ellas, sino el príncipe supremo en sus edictos y ordenanzas.

De aquí surge una cuestión notable, que aún no ha sido aclarada, y que es a saber: si la autoridad de la espada, que la ley llama *merum imperium*, es propia del supremo príncipe, inseparable de la suprema autoridad; si los magistrados no tienen *merum imperium* si no solamente la ejecución; o bien, si tal autoridad es propia de los magistrados, a quienes el príncipe la ha conferido. Esta cuestión fue discutida por Lotario y Azón, los más grandes jurisconsultos de su tiempo, quienes eligieron por árbitro al emperador Enrique VII, que entonces se hallaba en la ciudad de Bolonia la Grasa, en Italia, acordando como pena la pérdida de un caballo para quien estuviera equivocado. Lotario triunfó, pero la mayor parte de los jurisconsultos eran de la opinión de Azón, diciendo, como burla, que Lotario: *Aequum tulerat, sed Azo Aequum*. Después, otros jurisconsultos han seguido la opinión de Lotario, de suerte que la cuestión ha quedado más bien confusa, en lugar de ser bien entendida, con las consecuencias que trae consigo.

La dificultad ha nacido de que aquellos dos buenos doctores no conocían el Estado de los romanos y, pese a que enseñaban sus leyes y ordenanzas, no advirtieron los cambios

acontecidos en tiempo de los emperadores. Es evidente que antes no había un solo magistrado en Roma, ni todos en conjunto, que tuviesen la autoridad de la espada sobre los ciudadanos y, mucho menos, de condenarlas a los azotes, después que la ley Portia, publicada a instancia de Catón, tribuno del pueblo, en el año 454 de la fundación de Roma (por la cual no solamente el pueblo retiró a los magistrados esta autoridad, sino que él mismo se desposeyó de ella todo lo que pudo), permitió a los condenados por cualquier delito ausentarse del Estado. Además de esto, no existía magistrado que tuviese poder de juzgar a un ciudadano cuando se trataba del honor o delito público, porque el pueblo se había reservado este conocimiento; y si se trataba de la vida o de la pérdida del derecho de burguesía, nadie sino las grandes juntas del pueblo tenían el conocimiento, como era ordenado por leyes a las que llamaban sagradas. Aunque estas leyes no eran rigurosamente guardadas, con todo eso condenaron a Cicerón, quien por haberlas contradicho fue desterrado y confiscados todos sus bienes.

Después, el dictador Sila publicó las leyes de los juzgados públicos, por las cuales fueron instituidos con título de oficiales ordinarios cierto número de pretores que habían de juzgar lo que el pueblo a menudo juzgaba antes, y nombró comisarios para los homicidios, glotonerías, robos al público y delitos de lesa majestad; pero, entiéndase que los pretores recibían por escrito la comisión y no la podían exceder un solo punto, porque sacaban a suerte cierto número de jueces particulares entre aquellos que podían serlo por las leyes judiciales y, después de haber oído en presencia del pueblo las acusaciones y defensas de ambas partes, llevaban a cada juez tres ta-

bletas de diversos colores: en una había una A, en otra una C y en la tercera N.L., para absolver, condenar, o bien, inquirir más cumplidamente, a lo cual llamaba *ampliare, et amplius quaerere*, usando un vaso que ponían (sin hablar) en una de las tres tabletas. Hecho esto, se contaban, y si había mayor número de las señales C, el pretor vestía su ropa tejida en púrpura y se subía en un teatro alto, puesto en lugar público y a la vista de todo el pueblo, pronunciando estas cuatro palabras: *Reus parum cavisse videtur*; quiere decir, que parecía que el acusado no había podido evitar el error; o bien: *non jure videtur fecisse*; o bien: *videtur provinciam spoliasse*. Esta era la antigua modestia y forma de hablar, temiendo los jueces ser tomados como mentirosos, tal como se observa en estas palabras: *Si quid moi judicii est*.

Luego se ejecutaba la pena de las leyes, el condenado iba a su destierro, los cuestores se apoderaban de sus bienes y, si no obedecía las leyes, el triunviro capital le ponía preso. Esto era la forma ordinaria de las condenas públicas hechas por los magistrados, a través de la cual se puede ver que los jueces no eran sino simples ejecutores de las leyes, sin poder añadir ni quitar nada. Pero cuando juzgaba el pueblo, que siempre lo hacía en forma extraordinaria, como así lo hace quien tiene la suprema autoridad, la pena se declaraba en sentencia en la forma siguiente: *Si M. Pos Thumius ante Calen, Maias non prodisset, neque excusatus esset, videri eum in exilio esse; ipsi aqua et igni placere interdicti*. Esta no es la pena de las leyes, sino del pueblo, y este procedimiento perduró mucho después que la República fue transformada de popular en monarquía, como se puede apreciar en la época de Papiniano, quien dio ocasión a

que Lotario y Azón discutieran. Papiniano estableció esta máxima: que todo aquello que se atribuya a los magistrados por ordenanza o ley particular, no está en mano de ellos el delegarlo en ningún otro, razón por la cual, dice, yerran los magistrados en delegar cargo a otros, salvo en caso de ausencia, lo cual, añade, no sucede a quienes detentan la autoridad sin limitación de las leyes especiales, sino solamente en virtud de sus oficios, en cuyo caso, aunque estén presentes, lo pueden delegar. La frase de Papiniano, *exereitationem publici judicii*, ha sido entendida por Lotario en el sentido de los que tienen la majestad suprema se han reservado la autoridad de la espada, delegando su ejecución, mediante ley particular, a los magistrados. Por su parte, por estas palabras, Azón entendió que el derecho y la autoridad de la espada era concedido a los magistrados. No hay duda de que la opinión de Lotario pudiera ser verdadera si solo hablara de los antiguos pretores romanos y se hubiera detenido en los términos de la regla de Papiniano; pero ha cometido el error de extender esta máxima a todos los magistrados posteriores existentes en todas las repúblicas, que tienen el conocimiento de los homicidios, robos públicos y particulares, y otros delitos que le son atribuidos por la institución de sus oficios.

Los emperadores y jurisconsultos, habiendo visto los inconvenientes e injusticias que se cometían al condenar todos los homicidios con la misma pena, o bien absolverlos del todo, y hacer lo mismo con otros delitos públicos, tomaron por mejor expediente instituir ciertos magistrados que pudiesen aumentar y disminuir la pena conforme a la conciencia y la equidad, tomando como base la razón. El primero fue Augusto, quien, ade-

más de las señaladas tabletas A, C, y N.L., ordenó una cuarta, por la cual era lícito al juez perdonar a los que hubiesen errado por fraude de otro, teniendo por verdadero un testamento falso, como leemos en Suetonio. Poco a poco se olvidó esta orden y el circuito antiguo, contenido en las penas judiciales, quedando entera la pena establecida por ellas sin que la puedan aumentar ni disminuir. Muchas veces, los emperadores delegaban al Senado o a los magistrados superiores el juicio extraordinario de los ciudadanos principales o de los delitos más graves, de modo tal que los pudiesen castigar como mejor les pareciese, sin obligarlos a las leyes penales ordinarias. En la época de Papiniano, el emperador Severo dio autoridad al gran preboste de Roma para conocer extraordinariamente todo género de delitos que se cometiesen en la ciudad y cuarenta leguas alrededor. También los pretores, que no conocían sino de las causas civiles y de los delitos particulares, atendían muchos delitos extraordinarios por prevención en unión del gran preboste; más aun lo hacían los gobernadores de provincias que, como dice la ley, tenían muy amplia jurisdicción y la autoridad de la espada y, por esta causa, eran llamados capitanes de justicia porque, antes de la institución del gran preboste, los gobernadores de las provincias sólo tenían la autoridad de la espada, que hoy día, en Italia se llama potestad. Cosa manifiesta es, por las máximas del derecho, que los magistrados que conocen extraordinariamente pueden condenar a la pena que quisieren, sin fraude, como dice la ley; de aquí concluimos que el gran preboste, los gobernadores de territorios y todos los que extraordinariamente conocen de delitos públicos (sean por comisión o en virtud de sus oficios), tienen no solamente la ejecución de la ley (a la cual en esta

parte no están sujetos), sino también la autoridad de juzgar, condenar y absolver.

Para esclarecer este problema es necesario resolver dos cuestiones: la primera, si el oficio pertenece a la República, al príncipe supremo, al titular que lo ejerce, es común al público y al súbdito; la segunda, si la autoridad concedida por la institución del magistrado pertenece a quien es nombrado en calidad de magistrado, a la persona del príncipe, delegando la ejecución del magistrado, o si es común al príncipe y al magistrado.

### **La naturaleza pública de los cargos**

En cuanto a la primera cuestión, no hay duda que todas las dignidades, magistraturas y oficios pertenecen a la República en propiedad, exceptuando la monarquía señorial, quedando la provisión y disposición en manos de la suprema autoridad, como más arriba hemos dicho, y no pueden ser apropiados por los particulares sin concesión del supremo señor y con consentimiento de los estados, confirmando de antigua posesión con título de buena fe, como ocurre con los ducados, marquesados, condados y todas las jurisdicciones feudales que antiguamente eran comisiones revocables y beneplácitas del príncipe supremo y gradualmente han sido concedidas a los particulares vitaliciamente y, después de ellos, a sus sucesores masculinos; y, al cabo del tiempo, también a las hembras. En fin, por sucesión de tiempo, muchos reinos han pasado a la forma de patrimonio. Si se trata de la autoridad de la espada o de otra jurisdicción de los feudatarios, no hay duda de que la propiedad es de ellos, siempre que den la fe y el homenaje, y reconozcan que le fue dada por mano

del príncipe, quien se reserva la última instancia y los derechos de la suprema autoridad.

Hay oficios que no tienen jurisdicción ni autoridad de mando, sino simple cargo público y servil, como en el reino de Francia los cuatro oficios de leñadores. Otros oficios son instituidos a manera de feudo, como muchas sargenterías o marinerías en la Normandía que se denomina, igualmente, feudos o enfeudados. También se han querido convertir en hereditarios a los condestables de Normandía y de Campaña, lo mismo que a los camareros mayores; pero quienes lo intentaron han sido excluidos por muchas sentencias, entre otras, una muy solemne archivada en los registros del Parlamento en el año de 1273. Es verdad que la palabra condestable no se refería antiguamente sino al capitán de una compañía denominada establecida y conestablecida, como se lee en Frosardo. En la Cámara de Cuentas he visto trasladado este artículo, que trataba de las cuentas de Caus en Normandía: "Suma de los 17 caballeros, 106 escuderos, 25 ballesteros y 355 entre sargentos y conestables establecidos." También leemos que, por sentencia del año 1274, Simón, conde de Montfort, fue excluido de la sucesión que pretendía de la de mariscal de la fe, que los señores de Mirapues se atribuyen en sus títulos. Había ciertos mariscales en Francia que querían heredar los oficios a sus sucesores y que fueron excluidos por sentencia dada en el Parlamento el 22 de enero del año 1361, tal como se comprueba en los registros del Parlamento, donde expresamente se dice que la dignidad de mariscales de Francia es patrimonio de la Corona, pero el ejercicio es concedido vitaliciamente. Aunque la autoridad de mariscales no vale sino en los negocios de la guerra, como fue establecido el 15 de agosto

de 1469; con todo eso, la disciplina militar trae consigo la autoridad de la espada, aunque no sea concedida por edicto o ley expresa, y no tenga que ver con otros edictos y ordenanzas políticas, ni con los otros magistrados.

Aunque la autoridad de la espada y la de los azotes fue retirada a todos los magistrados romanos por la ley Porcia, citada más arriba, el cónsul aun detentaba plena autoridad sobre la vida y la muerte de los soldados, sin apelación alguna, como dice Polibio, y por esta causa los cónsules tenían autoridad real; pero no advirtió que los pretores, dictadores, cuestores y otros capitanes generales tenían la misma autoridad. En las patentes del condestable de Francia no es otorgada la autoridad de la espada, sino hallándose en los ejércitos y, en su ausencia, los mariscales de Francia gozan de ella, sin la cual la disciplina militar no puede mantenerse ni conservarse.

En tiempos pasados se hacía mal uso de la autoridad de la espada, ya que simples capitanes mataban a los soldados sin proceso formal; fue Enrique I quien prohibió esto, por edicto publicado a instancia del señor Dandelot, en época en que era coronel de infantería. Si los magistrados militares y los capitanes generales tienen en toda la república la autoridad de la espada, sin limitación en la forma de proceder ni de las penas, por la variedad de los delitos, remitiéndose todo a la discreción y juicio, no se puede decir que sean simples ejecutores de la ley, en virtud de que no hay ley a la cual estén sujetos. Por consiguiente, es necesario concluir que la autoridad de la espada es transferida a sus personas, conforme a la regla de Papiniano, y que, por la misma razón, pueden delegar a otros esta autoridad no obstante que estén presentes y retirarla

cuando bien les parezca, lo cual no podrían hacer si por ley particular fuesen obligados a ejercerla personalmente y seguir estrictamente las solemnidades y penas contenidas en las ordenanzas. Por esto, dice la ley que el pretor Urbano tenía autoridad de delegar en quien quisiese, aunque él se hallase presente; esto no lo podían hacer los pretores de las causas públicas, porque el pretor Urbano conocía de todas las causas civiles y criminales, salvo las que se decían públicas entre los ciudadanos romanos, como también lo hacía el pretor, quien era establecido para las causas de los extranjeros y burgueses, y condenaban y absolvían a los que eran llamados ante ellos a su discreción, plegando y corrigiendo el rigor o bondad de las leyes. Mas, cuando la ley les atribuía particularmente alguna causa, aunque podían juzgar según su conciencia, no por esto la podían delegar en otro, como se puede ver en muchos ejemplos señalados por los jurisconsultos.

### **Separación de la persona y el oficio**

Analizando este punto, pasamos al siguiente: la autoridad otorgada a los magistrados en virtud de la institución de sus oficios, es propia del oficio, pero el oficio no es propio de la persona. Papiniano, al decir que los comisarios y lugartenientes no poseen nada en propiedad, sino que se valen de la autoridad y jurisdicción de quienes los han nombrado y comisionado, muestra claramente que la autoridad es propia de aquellos que los invistieron de comisarios, sean príncipes supremos o magistrados. Por esto, dice la ley que el gobernador de provincia, después del príncipe, tiene entera autoridad en su gobierno; luego, se sigue que la autoridad no es exclusiva del príncipe.

El nudo de esta cuestión radica principalmente en una distinción, que los doctores no advirtieron, a saber: que existe gran diferencia en decir que la autoridad o jurisdicción es propia del magistrado en calidad de magistrado, o bien, en calidad de particular. El que la jurisdicción sea propia del pretor, no significa que la pretura sea propia de la persona; antes, al contrario, la ley dice que la tienen en depósito y que es custodia de ella. Así, hablando vulgarmente, decimos custodia de la prebostía, que es la forma apropiada de hablar y mostrar que la dignidad y los magistrados quedan en posesión; pero la propiedad es de la República, que concede el depósito al señor y la guarda a quienes son proveídos del oficio. Por la misma causa, los bailes son llamados así por la palabra *bail*, que quiere decir guardián; la antigua bailía de Florencia, de los diez diputados, era la guarda del Estado y de la suprema señoría. Por esto, la corte del Parlamento, en la sentencia de los mariscales de Francia señalada más arriba, dice que sus cargos son del patrimonio de la Corona, pero su ejercicio concedido vitaliciamente.

Así, podremos disipar la duda general y salir de los términos de la cuestión, tal como lo tratan Lotario y Azón, que sólo estudiaron la autoridad de la espada, concluyendo que siempre que el magistrado o el comisario estén obligados por las leyes y ordenanzas a mandar y usar de la autoridad que les es dada de acuerdo con las formas prescritas, sea en el procedimiento, sea en la pena, sin poder añadir ni quitar nada, en tal caso no son más de simples ejecutores y ministros de las leyes y de los príncipes, sin que tengan, para este efecto, autoridad alguna; mas, si se trata del gobierno político y de la justicia, como de la guerra, de los tratados entre los príncipes o

de los cargos de los embajadores. Sin embargo, en lo que les es permitido y dejado a su discreción, pueden y tienen autoridad cumplida de hacer lo que bien les parezca.

### La autoridad ejecutiva de los magistrados

Así como hay dos elementos principales en la República, que los magistrados deben tener ante sus ojos, a saber, la ley y equidad, también diremos que existe la ejecución de la ley y la función del magistrado denominada por los *legis actionem et iudicis officium*, que consiste en mandar, decretar o ejecutar. Así como la palabra *iudicium* se aplica propiamente a lo que es ordenado por el magistrado siguiendo los términos de la ley, la palabra *decretum* se aplica a lo que el magistrado ha ordenado de acuerdo con la equidad, fuera de la ley; debido a ello, todas las decisiones del príncipe se llaman propiamente *decreta* y no *indicia*, ya que el príncipe soberano no está sujeto a la ley. La misma relación que hay entre la ley y su ejecución, existe también entre la equidad y la función del magistrado. Lo mismo se dice de los que en los casos que no estaban sujetos a la ley, se parecían a los arbitrios, y que aquellos que estaban del todo subordinados a las leyes se parecían a los jueces atribuidos para conocer solamente del hecho, sin autoridad, para conocer del mérito ni de la justicia de la causa. De éstos, uno es servil, el otro noble; uno está obligado a la ley, el otro no; uno consiste en el hecho, el otro en derecho; uno es propio del magistrado, el otro es reservado a la ley; uno está en la autoridad del magistrado, el otro no está en su poder. Para señalar mejor esta diferencia, dice la ley que no es lícito apelar contra las penas implicadas en las leyes y pronunciadas por el magistrado, sino solamente en lo

que el juez ha declarado como culpabilidad del acusado. Es permitido apelar a la pena declarada por el magistrado, porque la pena de la ley es dada por el príncipe, del cual no hay apelación.

Esta es, en suma, la distinción por la cual no sólo la discusión de Lotario y Azón queda finiquitada, sino también otras muchas que tocan el cargo y función de los magistrados, en que muchos se han confundido, unos por no haber tenido práctica, otros por no conocer nada la teoría, y la mayoría por no haber entendido la forma del Estado de los romanos. Aunque hayan sido muy diestros y resueltos en todas las partes de las leyes civiles, todavía en el particular de los magistrados, de su poder y autoridad, se encuentran bien confusos. Algunos jurisconsultos han seguido la opinión de Alciato y de Lotario, sin atender las distinciones que hemos propuesto. Y hay quien añade que la autoridad de nombrar lugartenientes en el reino de Francia ha sido retirada a los senescales y bailes, porque no son sino simples poseedores y que, al poseer, no se puede transferir en otro, lo que es un planteamiento sin bases, como arriba he mostrado. Además, no hace más de ciento veinte años que Carlos VII y Carlos VIII fueron los primeros en instituir a los lugartenientes de los bailíos, así como a los senescales, con título de oficio. Si esto fuera entendido, ¿por qué dice Papiniano, expresamente, que los magistrados pueden delegar y atribuir en su presencia tanto y tan largamente y, con aquella limitación que quisieren de las cosas que ellos tienen en virtud de sus oficios y de aquellos que es propio de su dignidad? Cierto es que los oficios y grados eran mucho menos propios y ligados a las personas de lo que son en el presente, porque son perpetuos y

en Roma no pasaban de un año y con todo eso comisionaban a quien les parecía. Los jurisconsultos han escrito libros relativos a la materia de los comisarios, que hubieran sido inútiles, si la razón que posee el magistrado no se admitiera.

Por otra parte, los antiguos doctores se han ofuscado de tal modo que manifiestamente dan a entender que nunca supieron qué cosa era el Estado y el gobierno de la República de los romanos, sin lo cual es imposible estudiar las materias que tocan a estas cuestiones. Habiendo los romanos separado los oficios del lugarteniente y del precónsul, al que llamaban *Legatum*, del oficio del diputado con título de comisario particular, llamado *Judicom datum*, y de aquel otro a quien la autoridad de mando era dada por el magistrado, no se decía *Eum cui mandata jurisdictio est*, los doctores han confundido todos estos cargos bajo la palabra *legado*, asunto que debe ser rechazado, porque he decidido tratar solamente lo que toca al cargo y la obligación de los magistrados en general. Así como antiguamente hubo tendencias a reducir el poder de los magistrados, gobernadores, embajadores, capitanes y lugartenientes, obligándoseles a seguir las leyes, las instrucciones, la forma escrita y las penas, sin añadir ni quitar nada, ahora se hace todo al contrario. No hay casi República donde las penas no dependan del arbitrio y la autoridad de los magistrados, y, en todas las causas civiles, los fallos son arbitrarios por no tener en consideración a las penas prescritas en las antiguas leyes de los romanos, ni a las decisiones de los tribunales civiles.

Queriendo el emperador Justiniano resolver esto mediante una ley, para subordinar al magistrado a la autoridad de las leyes, ha sido

causa de ofuscación de todos los jueces y jurisconsultos que han querido seguir esta ley, imposible e incompatible con las leyes antiguas y, al fin, por mera necesidad, lo han dejado todo a la conciencia y discreción de los jueces, debido a la infinita variedad de las causas, los tiempos, los lugares y las personas que, por su diversidad, no pueden ser comprendidas por las leyes y las ordenanzas. Aunque hay algunas penas civiles y criminales prescritas por los edictos, con prohibición de no disminuirlas, con todo eso, muchas veces, los magistrados hacen caso omiso, como ocurrió con la ordenanza sobre los falsarios, a quienes el rey Francisco hizo castigar con pena de muerte, sea en causas civiles o criminales, y que los Parlamentos, bailes y senescales publicaron, aceptaron y registraron, pura y simplemente; ahora ya no se aplica por saberse desde hace mucho que era injusta, por la infinita variedad de las causas que nunca recibieron la misma decisión.

Más arriba señalé que en Roma se instituyó un nuevo oficial, que era el preboste de la ciudad, con autoridad de corregir, reformar y enmendar las costumbres y ordenanzas en lo que tocaba a su jurisdicción, y cada año el nuevo pretor, en el teatro de las proposiciones y razonamientos, después de haber dado las gracias al pueblo del honor que había recibido, les leía los edictos que pensaban publicar y después los hacía pintar en lugar público. Aun no eran leyes, porque los estados, la plebe, el Senado, los cónsules, los otros pretores, los tribunos y los sucesores en el mismo oficio, no eran de ninguna manera obligados, sino sólo los particulares en no más de aquello que tocaba a la autoridad de pretor. Por esto decía Cicerón: *Qui plurimum edicto tribuunt: legom annuam appellant: tu plus edicto com-*

*plecteris quam logo*, porque el magistrado, por grande que sea, no puede derogar la ley, ni, menos, anularla. Conviene advertir que, cuando el jurisconsulto dice que el pretor podía corregir y enmendar las leyes, no por esto infiere que las pudiese anular ni derogar, porque es el más elevado punto de los que tocan a la suprema autoridad; pero debe entender de la declaración de las leyes obscuras y de aquello en que razonablemente podían ser plegadas sin romperlas ni obrar contra ellas. La ley señala generalmente que el pretor no podía dar la posesión de los bienes a quienes, por las leyes y ordenanzas, no podían ser herederos, ni estaba en mano de los pretores, ni de todos los magistrados juntos, tener herederos, porque aquello se hacía en virtud de las leyes por las cuales el magistrado declaraba tocar la sucesión a éste o aquél. Aunque muchos edictos tuviesen más equidad que las leyes, cada uno de los pretores (sin tener consideración en los edictos de sus predecesores) podía hacer otros nuevos o poner en uso las leyes que ya estaban olvidadas y envejecidas. Esto fue la causa de que el tribuno Ebucio propusiera al pueblo, que luego pasó a fuerza de ley, que los artículos de las leyes de las 21 Tablas, que estaban sepultadas desde hacía mucho tiempo y no usaban, fuesen por ley expresa anulados y retirados. No hubiera habido lugar a esto si los pretores, con sus edictos, hubieran podido derogar las leyes. Además, los pretores que habían expedido los edictos no estaban de alguna forma sujetos ni ligados a ellos, pero no por eso dejaban de juzgar en contrario; Cicerón, reprendiendo de esto a Verrero, decía: *Ille nulla religione motus, contra quam edixerat, decernabat*. Aunque esta reprensión no estaba bien fundada, porque así como nadie está sujeto a la ley que da, así tampoco puede, con buena y justa causa, derogarla.

Algunos años antes había sido ordenado por el pueblo, a pedimento del tribuno Cornelio, que cada magistrado fuese obligado a guardar sus propios edictos. Esto fue motivo para retirar los medios de los favores que hacían los magistrados a quien bien les parecía. Con todo eso, por haber sido esta ley publicada contra el parecer de muchos y contra la naturaleza de las leyes, que no pueden obligar a los que las hacen, fue muy pronto anulada; y aunque no se encuentra en todo el derecho civil rastro de ella, con todo eso los magistrados, en sus causas particulares, son obligados a sujetarse a los mismos edictos juzgados y ordenanzas de que ellos habían usado para con los otros; pero, no obstante esto, siempre quedó a los magistrados libertad para derogar sus edictos, sea que fuesen publicados en el año en que eran pretores, por un mes o por pocos días. Generalmente la ley dice que el magistrado puede revocar su mandato y prohibir lo que ya tenía mandado, aunque no puede revocar lo que una vez ha juzgado y pronunciado con conocimiento de causa. En esto se han equivocado muchos, que al simple mandato del magistrado llamaron *praeceptum* y no *edictum*, que es otra cosa; decía Varrón *quam Magistratus jussum* y se ha dado a entender que tal mandato verbal no obligaba, siguiendo la opinión de los antiguos doctores. Si esto fuese verdad, ¿por qué mandarían la ley obedecer al simple mandato del magistrado, sin mirar si el mandato es justo o injusto? El jurisconsulto Mecian decía: *reipublicae interesse, ut injustis, ot am bitiosis decretis pareatur*. Los antiguos filósofos y legisladores no han encomendado cosa más estrechamente que esta. Más de apariencia hay en obedecer el simple mandato verbal, que no pasa de un día, que los mandatos que suelen durar un año entero, como eran los edictos de los magistrados, porque lo uno es

de más fácil ejecución que lo otro. Además de esto, las leyes, ordenanzas, decretos y sentencias no obligan por sí a nadie, si la comisión, es decir, el mandato, no está inserto.

### Naturaleza de la autoridad del magistrado

Los magistrados romanos no se ocupaban mucho de juzgar, sino de mandar que se obedezcan las sentencias de quienes ellos habían nombrado para juzgar, pues si sus mandatos verbales no obligaran, no habían sido obedecidos. Por esto, la ley permite a todos los magistrados condenar a pena cuando no se les obedece, sin distinguir entre el mandato verbal, comisión temporal, ordenanzas o sentencias. De este error ha nacido otro mayor que algunos doctores, alentados por otros, han sustentado ser lícito, resistir de hecho y por la fuerza a los magistrados; *vim inferentibus* (es la palabra que ellos usan), sea por causa de la justicia, sea fuera del juzgado; pero la diferencia entre uno y lo otro es muy grande. El magistrado, cuando no juzga y se despoja de la calidad de magistrado, no es más que un particular, y si maltrata a alguien se le puede oponer resistencia, de acuerdo con lo que permite la ley. Pero cuando ejerce el oficio en su jurisdicción y no se excede de los términos de su competencia, no hay duda que se le debe obedecer, con razón o sin ella. La ley señala que si se excede de su poder o en su competencia, nadie está obligado a obedecerle cuando el exceso es notorio. En tal caso, cabe oponerse y apelar; pero si la apelación no es posible o el magistrado hace caso omiso de ella y no la eleva a su superior, habrá que distinguir si el agravio es irreparable o no. Si el agravio se puede reparar, no es lícito hacer resistencia, mas, si es irreparable, ya se trate de la vida o de pena corporal, y el ma-

gistrado quisiese ejecutar sin admitir la apelación, se puede en tal caso resistir, no por ofender al magistrado, sino para defender la vida de quien está en peligro. Fuera de esto, no se puede hacer resistencia al magistrado en la ejecución coactiva contra los bienes, aunque se exceda en su poder y no admita la apelación, o realice agravio o injuria, debido a que se podrá valer de apelaciones, súplicas, acciones de injuria y otros medios justos y legítimos.

No hay ley divina ni humana que permita vengar las injurias mediante el uso de la fuerza contra los magistrados, aunque algunos son de parecer contrario, sin mirar que abren paso a los malos y rebeldes para turbar al Estado, ya que, si se permite al súbdito vengarse de hecho y por la fuerza contra los magistrados, se valdrá de los mismos argumentos para resistir a los príncipes supremos y desobedecer las leyes. Así, las leyes han tenido siempre en tan gran aborrecimiento la vía del hecho, que ellas mismas han restituido a los corsarios y ladrones en los lugares que habían injustamente ocupado, si por fuerza eran echados de ellos, y han excluido a los verdaderos señores de sus derechos cuando han procedido por vía de hecho. Antes, debe el señor, en el caso de los señores feudales o de sus súbditos, dejar proceder a sus jueces, porque la más sana opinión es que los señores particulares, cualquiera que sea su jurisdicción, tratándose de cosa propia, no pueden proceder sino por medio de sus oficiales, y la ley establece que no es bueno consentir a los particulares, lo que puede ser hecho por el magistrado; hay una razón: *ne occasio sit majoria tumultus faciendi*. También la ley de las doce Tablas, dice: *Vis in pomulo avesto*. No se entiendo sólo de la fuerza y la violencia, sino

también cuando se quieren obtener las cosas por medio distinto al de justicia. Y si no se permite al verdadero señor poner su propio sello en las cosas que le pertenecen, cuando están en poder ajeno, ¿cómo será lícito al señor feudal enseñorearse del feudo cuya propiedad es de otro? La máxima del derecho natural no permite que nadie sea juez de su propia causa.

De esta cuestión depende otra, tocante al poder y autoridad del magistrado, a saber: si puede condenar al que le ha hecho injuria, asunto aun no resuelto. Siempre ha sido lícito a todos los magistrados, durante el ejercicio de los oficios o las comisiones, condenar o castigar a quienes les hablan temerariamente, y proceder contra ellos mediante penas pecuniarias, de prisión o embargo de bienes, según la autoridad y jurisdicción que les fueren conferidas, salvo si la injuria fuese tal que mereciese castigo corporal, en cuyo caso los magistrados deben despojarse de su carácter público y recibir justicia por mano de otro, salvo que se trate de injuria contra una corporación o colegio de jueces; en tal caso, podrán conocer y juzgar del delito, no por vengar la injuria como propia, sino a la República, que es ofendida mucho más que a los que encarnan la persona de los magistrados. Aunque la ley señala que fácilmente se remite y perdona la acción de la injuria, y que disimulándola queda muy pronto sepultada, se entiende de los particulares, pero no de las personas públicas, sobre todo de los magistrados, que no pueden ser ofendidos sin incurrir en crimen de lesa majestad. Por esta causa, el delito cometido en la persona del magistrado crece justamente con la indignidad del hecho y la pena.

Digo la persona del magistrado no sólo cuando ejercita su oficio; en cualquier lugar

en que se halle, con las insignias de magistrado, o sea reconocido por tal, debe ser inviolable, como decían los antiguos latinos, *Sacrosanctus*. La ley publicada para la seguridad de los magistrados se llamaba *Horacia de Sacrosanctis Magistratibus*, concebida en estos términos: *Qui Tribunis plebis, Aedi libus, Judicibus nocuerit, ejescaput Jovi sacrum esto: familia adaedem Cereris, Liberi, Liberaequa, venum ito*. Algunos han afirmado que la palabra *judices* se entiende por cónsules, que eran entonces sólo jueces entre todos los magistrados, y parece cosa verosímil porque primero se llamaron pretores y después jueces; cuando su jurisdicción en la ciudad fue transferida a un pretor particular, fueron llamados cónsules. Pero con todo eso, parece que habiendo la ley puesto a los jueces por debajo de los tribunos y pequeños ediles (los grandes ediles, que se llamaban *Aediles curules*, aún no eran instituidos), ha querido comprender a todos los jueces, de acuerdo a que la ley no fue publicada a pedimento de un tribuno, en menosprecio de los cónsules, sino por el mismo cónsul Horacio. Cuarenta y cuatro años antes había sido la ley *Junia sacrata* publicada para seguridad de los tribunos. Además de esto, la persona de los jueces, que tienen autoridad sobre los bienes, la vida y el honor, está mucho más sujeta a peligros que la de los otros oficiales. Por esto, la ley previene contra asesinar a los jueces, incluso de ultrajarlos blandamente, que significa tanto como *nocuerit*; y advierte que no sólo mientras ejercen sus oficios, porque sería tanto como abrir la puerta para matarlos en cualquier otro lugar. Pero si el magistrado está disfrazado, desconocido, o si de noche vaga por las calles, como hacía el edil Aulo Hostilio, que fue maltratado por querer forzar la puerta de una cortesana, más que vengado será ridiculizado.

En tal caso, la injuria que se le hizo no debe ser castigada como hecha al magistrado. Un tribuno del pueblo, queriendo mancillar el honor de una doncella, fue apresado por el triunviro capital y castigado como esclavo o extranjero sin que los otros tribunos, sus colegas, se moviesen, no obstante que las leyes sagradas estaban en su favor, porque prohibían ofender la persona de un tribuno so pena de muerte e impedían mandarlo castigar por cualquier delito que hubiese cometido. Lo mismo se dirá si el magistrado estuviera enmascarado o los particulares usaran el hábito de los magistrados, como se hacía en Roma durante la fiesta de las Cibeles: en tal caso, la injuria hecha a un magistrado no será castigada como hecha al magistrado.

Fuera de este caso, el magistrado debe ser tenido por tal en cualquier lugar que sea, y no es lícito ofenderle o injuriarle de hecho o de palabra; antes, es muy necesario respetarlo y honrarlo como ministro a quien Dios ha dado aquella autoridad. Esto hacían los romanos, en forma diferente a como se hace ahora. En cierta ocasión, los censores acusaron de ignominia y degradaron a un ciudadano romano de su orden por haber bostezado un poco alto en su presencia. En el Senado de los Areopagitas era prohibido el reír, como dice el orador Esquino contra Timarco. Alguien, llamado Vectio, por no haberse levantado cuando pasaba uno de los tribunos del pueblo, fue muerto. El emperador Valentiniano llama sacrilegio no hacer honra a los magistrados. También se sabe que el hijo de Fabio Máximo, viendo a su padre venir de lejos hacia él, y que los maceros, por reverencia paternal, no osaban hacerle apearse del caballo, mandó se apease; el padre, obedeciendo a su hijo, le abrazó, teniéndole en bien lo que hizo, por-

que la autoridad doméstica debe ceder su lugar a la dignidad pública.

Es verdad que en aquel tiempo los honores y oficios se daban a los virtuosos y no a los que más ofrecían, y, aunque se compren ahora, no por esto, bajo aquel velo, se ha de menospreciar al magistrado, que no puede ser sin menosprecio de Dios, que es el que da la autoridad de cualquier suerte que sea. Así habló Dios a Samuel: "No es a vos (dice), sino a mí a quien han menospreciado", y si las tales burlas no son tocadas por el temor de Dios, no se puede negar que, para la defensa de las repúblicas y compañía de los hombres, es necesario obedecer, respetar y honrar a los magistrados. Como dice Esquino, esto pensaron los antiguos en la diosa Pitarquia, que significa la obediencia de los súbditos a los príncipes y a los magistrados; ella es mujer de Júpiter Salvador, de quien nació la felicidad.

El magistrado, por su parte, debe dar tan buena opinión de su persona, de su justicia, prudencia y suficiencia, que los súbditos tengan ocasión de honrarlo, evitando así que, a causa que de su indignidad, se menosprecie el honor de la República. El crimen y delito se redobra cuando se trata de la persona de un magistrado y, por esto, Solón, en una de sus leyes, permitió dar muerte al magistrado que se embriagaba; esto muestra cuanto era entonces reprendido aquel vicio y la buena opinión que se requiere de los magistrados. Algunos extremistas se esfuerzan en querer evitar esto con demasiado rigor y severidad de penas; otros quieren ganar popularidad perdonando. Pero, lo uno y lo otro, es reprobado por la ley.

Muchos se han equivocado en lo relativo a la autoridad de arbitrar las penas sin ley; han pensado que la equidad consiste en blandura contra el rigor de las leyes, debido a que la equidad es de tal naturaleza que no tiene nada en común con el rigor y la misericordia, sino que se parece más bien a la regla lesbiana que, siendo de plomo, se dobla tanto de un lado como de otro. Si el delito es mayor que las penas establecidas por las leyes ordinarias, el magistrado que conoce extraordinariamente debe aumentar la pena, y si la falta es menor, atenuar el castigo; y no, ambiciosamente, desear el título de piadoso, que es uno de los vicios del cual se ha de huir, más que el de la propia crueldad. Esta, aunque sea reprehensible, mantiene a los súbditos en la obediencia de las leyes, en tanto que el exceso de facilidad y blandura hace menospreciar a los magistrados, a las leyes y al príncipe que las ha establecido. Por esto, la ley de Dios prohíbe expresamente que, durante el juicio, se tenga compasión del pobre. Otros hay que juzgan bien y no se dejan llevar por la piedad, hacia la cual los hombres son naturalmente más inclinados que al rigor; pero no saben considerar la gravedad conveniente del magistrado, como en nuestros días, cuando se vio que uno de los principales magistrados del reino de Francia, estando en el asiento más alto de justicia, al tiempo que condenaba a un hombre a muerte se reía descompuestamente. El emperador Augusto procedía de otra manera porque, siendo considerado hombre justo e íntegro en materia de justicia, jamás condenó a muerte a un hombre que no suspira, como dice Séneca. Otros, al contrario, amenazan, se ponen coléricos e injurian a los que condenan, como hacía ordinariamente el emperador Claudio quien, un día, con rostro más furioso que imperial, tiró un cuchillo de cortar plu-

mas a los ojos de aquél a quien había de juzgar. No se entienda que, por esto, quiero condenar las exhortaciones y represiones ásperas que el magistrado debe hacer a los acusados, principalmente cuando quiere recurrir al castigo menos duro con los que pecaron por error.

Una de las cosas más exigidas al magistrado es la de dar a entender al malhechor la gravedad del delito, tanto para que los culpados conozcan lo que han merecido, cuanto por moverlos al arrepentimiento, haciendo así el castigo de menor aspereza y mayor provecho. Papiro Cursor fue preferido por Tito Livio sobre todos los hombres de su edad, por tener una increíble dignidad de bien mandar; la severidad que empleaba, mezclada con dulce gravedad, como lo mostró con el capitán de los prenostinos que vino en auxilio después de terminada la batalla. Papiro le mostró un rostro grave y severo, con palabras que daban temor: mandó luego al macero que desatase la masa. El capitán esperaba la muerte. Oyó que Papiro dijo al macero que cortase un tronco pequeño, que impedía el paso y condenó al capitán a una pena menor, quien la pagó de buena gana, ya que creía que le daban la vida. Si le hubieran matado se corría el peligro de alterar a los confederados; pero no hubiera perdonado a un romano.

Así como hay gran diferencia entre los errores que se cometen en la guerra o fuera de ella, porque, como decía un antiguo capitán, no se puede errar dos veces en la guerra, así también es necesario que los magistrados militares usen otra manera de mandar, de castigar y ejecutar las penas, distinto a las que se emplean en tiempos de paz, porque la disciplina militar debe ser mucho más severa que la

doméstica. Pero el rigor no debe llegar a crueldad como lo han hecho algunos capitanes, quienes no se sentían valientes sino matando soldados, antes que oírlos. Séneca señala el caso del procónsul Pison contra los soldados, como un ejemplo de extrema crueldad habiendo visto a un soldado que volvía al campamento imaginó que había matado a su compañero, no obstante que el soldado afirmaba que el compañero venía tras él. Pison no quiso aceptar la excusa, lo condenó a muerte y, estando a punto de ejecutarle, apareció el compañero. Entonces, el capitán que tenía a cargo la ejecución fue ante el procónsul con los soldados, quien, airado fieramente, hizo matar a los tres; al primero porque había sido condenado, al segundo porque había sido la causa de la condenación y al capitán por no haberle obedecido, de manera que, por la inocencia de un hombre, hizo matar a tres. Esto no es emplear justamente la autoridad; es hacerlo con fiereza y crueldad, la cual, en este caso, fue tanto más impía porque no había medio de apelación ni súplica civil contra el derecho de la disciplina militar.

Resta tratar la autoridad que los magistrados tienen unos sobre los otros.

### LA JERARQUIA DE AUTORIDAD ENTRE LOS MAGISTRADOS

En toda República bien ordenada hay tres grados de magistrados: el más elevado es de los que se pueden llamar supremos y que no reconocen sino la majestad soberana; los intermedios, que obedecen a unos y mandan a otros; y los del más bajo grado, es decir, aquellos que no tienen imperio sobre otros magis-

trados, sino sobre los particulares sujetos a jurisdicción.

### Los magistrados supremos

En cuanto a los magistrados supremos, unos tienen autoridad de mando sobre todos los magistrados sin excepción; otros no reconocen sino al príncipe supremo y no tienen autoridad sino sobre los magistrados sujetos a su jurisdicción. Los magistrados supremos, que tienen autoridad sobre todos los demás y no reconocen sino al príncipe supremo, son muy pocos, menos hoy día que en la antigüedad por el peligro que hay de que se apoderen del Estado, que tiene autoridad sobre todos, ya que no les falta sino un escalón para subir al supremo principado. El peligro es mayor si el magistrado con tal autoridad es uno, sin compañero, como era el gran pretor del Imperio, el *praefectum praetorio*, que tenía autoridad sobre todos los magistrados del Imperio y conocía de las apelaciones contra los gobernadores y magistrados, mientras que sus fallos eran inapelables. Quienes al principio tuvieron esta dignidad no eran sino capitanes de las legiones pretorianas, como Seyo Strabón, quien fue el primero que con tal cargo nombró Augusto; luego Tiberio hizo lo mismo con Soyano. Los emperadores que los sucedieron les dieron paulatinamente mayor autoridad como lugartenientes generales, así como de amigos más íntimos, descargando en ellos el peso de todos los negocios del Imperio y de las causas que solían juzgar. Por este motivo, fueron elevados y engrandecidos ciertos grandes jurisconsultos, como Marciano por Otón, Papiniano por Severo y Ulpiano por Alejandro, antes que se hubieran separado las armas y las leyes, así como los ministros de justicia y los capitanes militares. Más tarde el

cargo de gran pretor fue dividido en dos y, después, en tres, para disminuir su poder. Lo mismo se puede decir de los grandes maestros de palacio, así como de los príncipes de Francia y el lugarteniente general del rey, los cuales, en cierta forma, se pueden comparar con el primer rajá de Turquía y el gran edignar de Egipto bajo la señoría de los Soldanea. Pero el primer rajá da lugar a los hijos del príncipe, que mandan y presiden en ausencia del padre, en tanto que el gran edignar no tenía autoridad sobre los capitanes de las fortalezas, como ocurrían en forma similar en Turquía, España, Francia y el Estado veneciano. La autoridad suprema de mandar a todos los magistrados y oficiales sin excepción, no se debe atribuir a uno solo, sino en caso de necesidad y sólo en forma de comisión, como se daba antiguamente a los dictadores y, ahora, a los regentes en caso de ausencia, incapacidad de juicio o minoría de edad, de los príncipes supremos.

Digo ausencia, porque es cierto que en presencia del príncipe cesa todo el poder de los magistrados y no tienen autoridad de mandar ni a los súbditos ni a unos a los otros. Porque, así como todos los ríos pierden sus nombres y su fuerza cuando desembocan en el mar y las luces celestes se opacan en presencia del sol, porque tan luego que se acercan al horizonte dejan su claridad y parece que restituyen al sol aquél resplandor que de él tomaron, así vemos que quien habla por el príncipe supremo, sea en consejo privado, en la corte del Parlamento o en los estados, poniéndose a sus pies, dice estas palabras: "el rey os dice". Si el rey estuviese ausente, el gran canciller o el Presidente, ocupando en lugar del rey por encima de todos los príncipes, con autoridad de mandar y jurisdicción ordinaria, pronun-

ciará y concluirá, siguiendo el parecer de los más, en nombre del Parlamento o del cuerpo y colegio. El canciller Poyeto, Presidente del gran consejo en ausencia del rey, que solía usar esta forma de hablar: "el rey os dice", fue acusado de lesa majestad, entre otros puntos contenidos en la acusación. Aquellos que piensan que la aceptación de los edictos, letras o privilegios se hace por la corte del Parlamento cuando el rey está presente, se engañan porque este tiene las manos atadas y no hay quien pueda mandar, sino el rey; por esto, quien habla por el rey dice lo siguiente: "el rey os dice que sobre el pliegue de estas letras se pondrá que han sido impetradas, publicadas y registradas", oído su procurador, sin poner en ellas: "requiriendo esto, ni consistiendo el mismo procurador."

El parecer del procurador no sirve de nada estando presente el señor, y así leemos que en la asamblea de los estados del pueblo romano que todos los magistrados abatían sus insignias y mazas en señal de humildad y hablaban de pie ante el pueblo sentado, mostrando que no tenían autoridad de mandar, en tanto que todos los magistrados procedían por vía de las suplicas usando estas palabras: *Veli tis jubeatis*; cuando el pueblo, antes de la ley Cassi Tabellaria, daba su consentimiento en voz alta, usaba estas palabras: *Omnes qui hic assident, volumus jube musa*. Las tabletas o votos tenían estas letras: *A.V.R., Antiquo Vti Rogas*. En la misma forma, el pueblo de Atenas permanecía sentado cuando los magistrados hablaban de pie. Sin embargo, alguien dirá que si los magistrados no podían mandar a los particulares, ni los unos a los otros, en presencia de quienes tenían la suprema autoridad, ¿por qué causa el tribuno del pueblo envió un hujier al cónsul Apio para

que callase? ¿y por qué el cónsul, para pagarle con la misma moneda, envió su macero diciendo, en alta voz, que él no era magistrado? Respondo que muchas veces ocurría este debate entre los magistrados, principalmente entre los cónsules y tribunos. Mas por esto no se puede concluir que uno tenía autoridad de mandar a otro en presencia del pueblo, como lo mostró muy bien el maestro de palacio al primer Presidente sobre la diferencia de los vestidos entre el Parlamento y la corte de las ayudas, que debían acompañar al rey. El Presidente recurrió a las prohibiciones y mandatos a la corte de las ayudas y, aunque el rey no se hallaba cerca para escuchar el mandato, se advirtió al Presidente que no podía mandar donde estaba el rey, aunque tuviera autoridad sobre la corte de las ayudas.

También se puede afirmar que si los magistrados no tuvieran autoridad de mandar, dejarían de ser magistrados, y la prerrogativa de las precedencias no sería tan cuidadosamente guardada en presencia del rey, tal como lo es. Respondo que los magistrados conservan ciertamente sus oficios y, consecuentemente, sus dignidades y honores; no hay otra cosa suspendida que su autoridad de mandar. Esto ocurría cuando el dictador era nombrado: todos los magistrados conservaban sus dignidades y oficios, pero la autoridad de mandar cesaba hasta que expiraba el tiempo o la comisión de la dictadura. También servirá de respuesta al argumento que se puede esgrimir en cuanto a lo que se lee en los antiguos autores: *Creato dictatore Regis ratus abdicant*, que no se entiende sino como la autoridad de ellos y que por algún tiempo estuvo ociosa. Es regla general que la autoridad del inferior queda en suspenso ante la presencia del superior; de otro modo, el súbdito podría mandar contra

la voluntad del señor, el criado contra el deseo del amo, el magistrado contra el parecer del príncipe, cosa de gran perjuicio a la majestad suprema, salvo si el príncipe se despoja de la calidad de supremo señor para permitir mandar a sus magistrados, tal como lo hacía el emperador Claudio quien, frecuentemente, asistía en público a presenciar el trabajo de los magistrados y, sin mudar vestido, se ponía bajo su autoridad dándoles el primer lugar.

También, por excepción, si el príncipe permitiera ser juzgado por sus oficiales hallándose presente, porque la máxima del derecho civil, que establece que el magistrado igual o superior puede ser juzgado por su compañero o inferior cuando se ha sometido a su autoridad, es igualmente vigente para la persona de los príncipes supremos para ser juzgados no sólo por otros príncipes, sino por sus propios súbditos. Aunque pueden juzgar sus propias causas, aquellos a quienes Dios ha dado la autoridad de disponer de todo a su gusto, sin ser juzgados por otros, como decía Jenofonte, con todo eso es más loable a la majestad del príncipe someterse al juicio de sus magistrados, que hacerse juez de sí mismo. Para que la majestad no sufra disminución alguna en su grandeza y que el resplandor del nombre real no deslumbrase los ojos de los jueces, se ordenó prudentemente en el reino de Francia que el rey no participara en los pleitos sino por procurador. Los otros príncipes de Francia han hecho lo mismo en sus estados. Verdad es que el procurador del rey, litigado para el soberano como procurador particular y no como procurador ordinario del rey, ha de dejar su lugar acostumbrado y ponerse donde están los Pares de Francia.

Cuando digo que los magistrados no tienen autoridad en presencia del rey, se entien-

de también cuando sus comisiones van contra los súbditos de su jurisdicción, en el momento en que están en la corte o que la siguen; esto se guarda cuidadosamente. Alguien preguntará si el magistrado puede prohibir al súbdito el acercarse a la corte cuando está en los confines de su territorio; este punto tiene dificultad. Al respecto, sin entrar en una nueva discusión, digo que si ha desterrado al culpable fuera de la jurisdicción donde el príncipe entonces se hallaba, le prohíbe también el ir a la corte; en esto es admitida la regla de Ulpiano, que dice: *Expressa nocent, non expressa non nocent*. Recuerdo que el Parlamento tuvo por novedad especial al gran canciller del Hospital, a quien los comisarios nombrados para juzgar al Presidente Alemán le prohibieron acercarse diez leguas alrededor a la corte, porque todos decían que no había magistrado ni juzgado supremo que le pudiese vedar. Y por ventura que ésta fue una de las causas principales por la cual el Presidente Alemán, en el consejo (al cual pertenecía yo mismo) alcanzó letras de revisión; no sólo sería cosa dura e inhumana retirar al súbdito el medio de acudir a su príncipe, que es derecho divino y natural, sino también perjudicar a la suprema majestad, como he dicho más arriba. Aunque los juzgados supremos destierran fuera del reino, a lugares donde ellos no tienen autoridad, lo que va contra el derecho común, con todo esto tal sentencia no tendría efecto alguno si el rey, en cuyo nombre juzgan los tribunales, no diera la comisión; de aquí deriva que todas las sentencias formales comienzan en nombre del rey.

#### Relación de autoridad entre los magistrados

Así como en presencia del príncipe la autoridad de todos los magistrados queda suspendi-

da, así ocurre con la autoridad de los magistrados inferiores en presencia de los superiores y con los comisarios que tienen autoridad de mando sobre los inferiores. Esto sucede en Francia, donde los presidentes y consejeros, cada uno en su jurisdicción, y los magistrados de las peticiones, en los tribunales de la justicia (excepto en los consejos supremos), tienen autoridad de mando sobre los senescales, bailes, prebostes y otros magistrados inferiores, y pueden, en su lugar, ejercer, ordenar y mandar como superiores a inferiores y prohibirles el ejercicio de su oficio, como ocurre, en general, a todos los magistrados superiores según lo dice la ley: *Judicium solvitur, vetante eo qui judi care jusserat, vel qui imperium in ea jurisdictione habet*.

La palabra *imperium* no sólo significa autoridad de mando, sino también el cargo de magistrado en cuanto tal. Cuando Cicerón escribe: *me jus imperium a minore rogari jus non est*, quiere decir que el magistrado o el comisario, igual o superior en autoridad, no está obligado a responder delante de un colega inferior a él. Esta es una máxima entre los antiguos, que el jurisconsulto Mesala ilustra con los siguientes ejemplos: *A minore imperio, majus: aut a majore collega rogari jure non potest: quare neque Consules, sut Praetores, neque Censores, Consuli bus, sut Praetoribus turbant, aut retinente auspicia: at Censores inter se, et vitiant, et obtinent*. Estas son las palabras de Mesala, que dice haberlas tomado del 14 libro de C. Tuditano; pero hay un error en aquello que dice después: *Praetorem, neque Consulem jure rogari potest*; debió haber dicho: *Praetor et si collega Praetoris est*, si ya no fuera que quisiesen salvar esta lectura, diciendo que los cónsules, pretores y censores eran colegas, *quia soli*

*jisdem auspiciis, lisdem comitiis, id est majoribus creabentur: ceteri minoribus auspiciis et comitiis.* Pero la palabra *collega*, tratada en términos de mando, no puede ser considerada de esta manera. Así, no se hallará que el pretor sea colega ni compañero del cónsul; antes, al contrario, del pretor se apelaba contra el cónsul, como se observa con el cónsul Emilio Lepido cuando conoció la apelación hecha contra el pretor Oreste, y dio por nada lo juzgado. Esto también se aprecia en el triunfo que se adjudicó al cónsul Lutacio para mandar al pretor Valerio, al ser sometido a su autoridad. El cónsul tenía doce maceros y los pretores solamente dos, en tanto que los cónsules enviados a las provincias tenían más de seis. Esto se observa en la ley *Laetoria*, que leemos en Censorine, *Prator Urbanus duos lictores apud se habato, isque ad supremum solis accasum jus inter cives dicit.*

Sin embargo, no basta saber que los magistrados iguales en autoridad no pueden mandar entre sí y mucho menos a sus superiores, porque tal es la regla del derecho; además, es necesario entender si el colega, el menor o el igual que no es colega, teniendo la misma autoridad en su jurisdicción, puede impedir los actos del otro, porque muchas veces los magistrados debaten sobre tales prerrogativas. Hay una gran diferencia entre mando e impedimento u oposición; los colegas no tienen autoridad uno sobre el otro, pero sin embargo, uno puede impedir al otro, tal como el pretor Pison, quien, siendo juez para los extranjeros y ciudadanos, hizo llevar su asiento junto al de Verrio, juez de los ciudadanos, solo para oponerse a las injustas e injuriosas sentencias que daba, de manera que los ciudadanos podían pleitear voluntariamente delante de Pison, como entonces se permitía.

Por esto, Cicerón, en una de sus leyes dice: *Magistratus nec obedientem, et nocivum civam, muleta, verbaribus, vinculisque; coercto, nisi par, major ve potestas prohibessit.* Tampoco basta decir *prohibeasit*, porque el magistrado igual en poder no puede actuar frente a su colega si él no lo consiente expresamente o se someta a su autoridad, como lo señala el jurisconsulto Paulo: *Apud eum quie par imperium est, mamumitu non posse; et Practorem apud Praetorem apud Praetorem manumittere non posse.*

No hay contradicción en lo que escribe Ulpiano: que un cónsul puede actuar con franqueza en presencia del otro cónsul, de acuerdo a que esto se ha de entender en el día en el que concede tiene el mando y los maceros, porque nunca los dos cónsules tenían autoridad en un mismo día. como dice Festo Pompeyo y se observa en muchas obras, ya sea que estuviesen de acuerdo o inconformes. Si Livio Salinador alcanzó el triunfo, fue porque el día de la victoria, como dice Tito Livio, mandaba solo, no obstante que la batalla se dio consentimiento del cónsul, Nerón, su colega. Los diez comisarios que renovaron las leyes de las doce Tablas, mandaban sucesivamente uno después del otro. La regla según la cual los colegas se impidan entre sí está fundada en la razón general, es válida entre todos los que tienen algo en común y señala que el que impide tiene más fuerza y mejor posición que el que quiere realizar la acción; por esto, entre diferentes leyes, la que prohíbe es la más vigorosa.

Cuando digo con igual autoridad, entiendo también en número igual, porque en todos los cuerpos y colegios, sean de magistrados o de particulares, el número mayor vence, razón

por la cual el número menor del colegio de magistrados no puede impedir la acción de la mayoría. Cuando todos los colegas eran de un mismo parecer, escribían estas palabras: *Pro collegio*. Si es verdad lo que hemos dicho —porque dice Mesala: *Consulem am amnibus Magistratus concionem avocare posse, ab oe neminem: deinde Prastorem ab aliis prae ter quam a Consul libus: minores Magistratus nusquam, nec concienem, nec comitatum avocasse*—, de aquí se infiere que el impedimento y la oposición de los magistrados menores o iguales en autoridad, no puede obstaculizar los actos de los mayores. Respóndese que la avocación contiene, en sí, imperio y mando, y no oposición, como luego lo demostraremos.

Antes de continuar conviene mencionar que lo que dice Mesala no comprende a los tribunos del pueblo, pues he mostrado que tenían calidad de magistrados y autoridad de convocar a la plebe y obligar a los cónsules a que admitieran las oposiciones de ellos y, aunque no tenían autoridad de mando, los podían aprender y confiscar sus bienes. Los cónsules no podían impedir la asamblea del pueblo convocada por los tribunos, ni tampoco les era lícito, por la ley Julia, interrumpir a los tribunos cuando hablaban al pueblo, so pena de muerte, si no quisieran pagar la condena de conformidad con el tribuno; así ocurrió con el tribuno Druso, que hizo prender al cónsul Filipo por haberlo golpeado cuando hablaba. Hay una excepción acerca de los tribunos, en cuanto a lo que hemos dicho de la mayor parte de un colegio de magistrados cuando la parte mayor vence a la menor, porque sólo un tribuno, en virtud de su oposición, podía impedir los actos de todos sus compañeros y los hechos de uno solo tenían efecto siempre y cuando no hubiere oposición de los

otros; esto se observa en Tito Livio cuando dice que los arrendadores del patrimonio fueron descargados, *rogatiene sub unius tribuni nomine promulgata*. En el mismo sentido, el tribuno Sempronio habló al censor Apio cuando permanecía en la censura, después de expirado el tiempo: *Ego te inquit, Appi, in vincula duci jubado, ni si Aemyllial legi parueria; approbartibus, sex Tribunis actionem collegue, tres auxilio fueruat, sumanque; invidia omnium solus censurau gessit*. También se observa que, teniendo el mismo parecer, nueve tribunos, decidieron retirar las fuerzas de Pompeyo para suprimir la fuerza de Cicerón, que era peligrosa a la República, después de haber echado de Roma a Catilina; Catón, tribuno del pueblo, se opuso y él solo impidió la ejecución del decreto de sus colegas. Asimismo, Scipinio Asiático fue acusado y Sempronio Graco, solo, impidió su aprehensión.

Mas dirá alguien: ¿Cómo podía un solo tribuno impedir los actos del Senado, de los cónsules y de todos sus colegas? Ello es cierto y no había otro remedio si los otros tribunos no presentaban memorial al pueblo para hacer privar a su compañero del tribunato, como al tribuno Marco quien se opuso a la propuesta del tribuno Tiberio Graco, aprobada por todos los compañeros y recibida del pueblo. Este debe entenderse cuando la oposición del tribuno respetaba al público, porque, si se trataba de su interés particular, civil o criminal, no se tenía consideración alguna y era condenado, si la consecuencia no la impedía alguno de sus compañeros. Así ocurrió con el tribuno Lucio Cota, quien no quería pleitar ni pagar *fiducia sacrossanctae potestis*, más sus colegas lo amenazaron con favorecer a sus acreedores si no pagaba;

pero, de haber sido ayudado por la oposición uno de sus colegas, se hubiera salido con la suya.

Verdad es, sin embargo, que paulatinamente se va generalizando la máxima acostumbrada en todos los cuerpos y colegios, a saber: que concurriendo la mayor parte de los tribunos en un voto, no pueden ser impedidos por la oposición ni de un tribuno ni de la minoría. Por la ley Atilia se ordenó que el pretor y la mayor parte de los tribunos del pueblo dieran tutores a las mujeres y a los menores, y esta costumbre adquirió tanta fuerza que el Senado hizo prender a G. Pompeo Ruffo, tribuno del pueblo, porque quería impedir la junta de los estados populares, que era romper las leyes sagradas, como hemos dicho. Verdaderamente había otro remedio para refrenar el orgullo del sedicioso tribuno que quisiera oponerse a las determinaciones de los demás magistrados. Por esto, queriendo el cónsul reunir al gran consejo, lo hacía publicar a son de trompeta, vedando todos los magistrados a sus inferiores que no curasen de los auspicios, es decir, de mirar a la disposición del aire y el vuelo de las aves, para conjeturar si lo que querían hacer era agradable a los dioses; porque, por poco que tronase en el cielo o que alguno de los asistentes cayese de gota coral (que por esto se llamaba enfermedad comicial), el pueblo se iba sin hacer nada. Estaba a cargo de los augures poder denunciar, más no tenían derecho de oposición como los magistrados superiores o iguales en autoridad, y si los magistrados eran inferiores al que había reunido al gran consejo del pueblo, la oposición de ellos no podía impedir que no se procediese; más los actos quedaban inconclusos y sujetos a rescisión. El cónsul Cayo Figulo, junto a su colega, después de

elegidos, dado el juramento y enviado el ejército hasta España, fueron regresados y depuestos por decreto del Senado porque los augures habían denunciado al cónsul Tiberio Graco, que los auspicios se habían mostrado contrarios cuando se tuvo consejo; sin embargo, no por esto se continuó adelante. Debido a que la pluralidad de las oposiciones y denuncias no se impiden entre sí, no era lícito hacer tanto caso a los auspicios, ni denunciar ni oponerse más de una vez al día. Pero otras acciones de los magistrados eran impedidas por la oposición de los tribunos; si los magistrados querían continuar, procedían por vía de hecho y, a veces, se mataban, como acaeció con el pretor Aselio quien, por favorecer a los deudores, lo mataron los acreedores.

### **El recurso de apelación**

Del mismo modo que, durante y con anterioridad al acto, la oposición de magistrados iguales o superiores los paraliza, así el medio de la apelación es y ha sido siempre en toda la República, del magistrado inferior al superior, cada uno en su instancia y jurisdicción. No está en mano del magistrado inferior mandar al superior, ni impedir sus acciones; tampoco puede alterar las decisiones del superior, ni corregir sus actos, ni conocer de las apelaciones interpuestas contra él, ni contra su colega; antes, al contrario, si el comisario o lugarteniente de un magistrado es proveído de un oficio de igual grado al del magistrado, la comisión o cargo de teniente cesa y las acciones comenzadas por él quedan interrumpidas e inconclusas. Aunque esto no se observa todavía rigurosamente, cuando se trata de la vida o del honor se ha de mirar con mucha diligencia. Y si acontece que el magistrado inferior, el colega o igual en autoridad se entromete y

es acusado por su compañero o superior, puede ser declarado en acción de injuria junto con el acusador. Por esto, cuando César era pretor y fue acusado ante un cuestor de haber sido cómplice en la conjuración de Catilina, hizo aprehender al juez y al acusador, condenándolos a grandes penas, especialmente al cuestor. Por sentencia del Parlamento del 7 de enero de 1547, se vedó a todos los jueces inferiores prohibir a los jueces reales y súbditos del rey, que pudiesen proceder contra ellos por vía de las leyes.

Existe la duda por cuanto si el magistrado inferior, que es mandado por el superior, puede también ser mandado por el lugarteniente del superior. Muchos han pensado que esto no tiene dificultad, de acuerdo a que los lugartenientes no tienen mandato en el ejercicio de su oficio y no obran sino en nombre del magistrado de quien tienen el cargo y para quien el magistrado inferior debe obediencia; si se permitiese a los magistrados inferiores desobedecer a los tenientes de los superiores, los particulares, por la misma razón, querrían también la exención, promoviendo la anarquía en el Estado. También se podría decir que los tenientes de los magistrados, instituidos con título de oficio, tienen autoridad de mandar en su nombre y en tal calidad obligar a los magistrados inferiores. Contra todo esto respondo que los lugartenientes no pueden mandar ni discernir comisión en su propio nombre y, si lo hacen, los magistrados inferiores no están obligados a obedecer; de esta manera se juzgó en el Parlamento, a instancia del senescal de Tursine contra su lugarteniente, el cual fue forzado a crear comisarios en nombre del senescal. Esto no tenía dificultad antes de la ordenanza de Carlos VII, ya que los lugartenientes eran nombrados y removi-

dos por los senescales. La duda sobrevino cuando fueron instituidos con título de oficio, recibiendo autoridad del rey y no del senescal, pese a lo cual no debe presumirse que el príncipe haya querido despojar de autoridad a los senescales y los bailes. Aunque el Senado romano y, después, los emperadores, se atribuyó la autoridad de instituir lugartenientes a los gobernadores de las provincias, con todo eso dice la ley: *Apud legatum Proconsulis non est legis actio*, que quiere decir que el legado no puede ejercer la justicia sino en nombre de otro. Sin embargo, es lícito a los lugartenientes de los procónsules, como lo es para los lugartenientes de todos los magistrados, franquear la jurisdicción y el territorio de la provincia de los magistrados, cosa que el doctor Cuyacio ha negado, corrigiendo en la lectura antigua estas palabras: *ex quo Provinciam ingressus est*, que sin ellas se seguirían muchos inconvenientes inevitables. De otro modo, los tenientes no podrían, en la jurisdicción de sus magistrados, ordenar, determinar, mandar ni proceder en los pleitos, que es lo que la ley llama *legis actiones*. Con todo eso, los dummviro y rectores de las comunidades tenían la autoridad de franquear y dar tutores por comisión.

En este sentido, se puede decir que el poder de mando no radica en la persona de los tenientes y esto tiene tanta verdad que el magistrado, situándose en la jurisdicción de otro, no tiene autoridad de mando en nombre propio; de aquí que nunca haya lugar para la apelación del lugarteniente para quien él instituye, aunque el magistrado pueda conocer de las injurias y atrevimientos de su lugarteniente, porque éste no tiene el poder del magistrado, de quién le es dado el ejercicio de la autoridad; en la antigüedad, menos que hoy,

los lugartenientes de los gobernadores de provincias no tenían autoridad de castigar corporalmente. Igualmente, los lugartenientes del príncipe en la guerra, aunque pueden mandar a los príncipes de la sangre, sin embargo, si contraviniesen las leyes militares, el conocimiento corresponde al supremo señor o al capítulo de los caballeros de la Orden, ya se trate de la vida o de la honra; hablando en términos más estrictos, cuando se trata de la disciplina eclesiástica, solo los obispos no están obligados a responder ante los oficiales o vicarios generales de los arzobispos, tal como fue juzgado por el Parlamento de París a favor de los obispos de Troya y de Nivers, lo que implica no ser obligados a obedecer sino a los arzobispos en persona. Lo que he dicho acerca de la autoridad de los magistrados superiores sobre los inferiores, se ha de entender en lo que se refiere a sus territorios, a sus tribunales y a los casos ocurridos en sus jurisdicciones, fuera de los cuales son personas particulares sin autoridad ni mando.

Alguien podrá preguntar si los magistrados, iguales en autoridad o colegas, son también iguales entre ellos en honores y preeminencias; respondo que lo uno no tiene nada que ver con lo otro. Muchas veces, los que son más respetados tienen menor autoridad. Este es uno de los mayores secretos de una República y está mejor observado en Venecia que en otras partes del mundo. Entre los cónsules romanos, el primero en ser nombrado era también el primero en los actos públicos, es decir, tenía la precedencia; en su ausencia, el primero era el mayor de edad, hasta que la ley Papia dio la prerrogativa de honor al cónsul casado y, después, a los dos que tuvieran más hijos, que suplían el número de los años. Entre los pretores, el que tenía el título de

*Urbanum* era el primero, ocupaba un lugar junto a los cónsules y convocaba al Senado y a los consejos mayores. Entre los diez arcontes, iguales en autoridad, había uno, el llamado *Archeneponymos*, que precedía a los otros y los actos públicos eran autorizados en su nombre.

En el mismo sentido, entre los Parlamentos de Francia, el de París tiene la prerrogativa de honor sobre los otros y se llama la corte de los Pares de Francia, teniendo en exclusividad la autoridad y el conocimiento sobre los propios Pares. Aunque en la época de Carlos VIII el gran consejo manejaba los negocios de Estado, todavía por orden expresa del rey mandó que en todos los edictos y mandatos donde se hiciera mención de la corte del Parlamento y del gran consejo, el Parlamento siempre debía ser nombrado primero. Esta ordenanza fue aceptada el 13 de junio de 1499. También, entre todos los procuradores del rey, el del Parlamento de París tiene la prerrogativa de honor sobre los otros, que deben juramento a las cortes supremas, salvo el procurador general de la corte de París, que no debe juramento sino al rey. Por esto, el condestable de Francia y el gran canciller, aunque no se pueden mandar entre sí y se sientan uno frente del otro y caminan a la par, con todo ello el lugar más honroso es reservado al condestable, quien marcha a la derecha, delante el rey, en tanto que el canciller lo hace a la izquierda, sin que esto quiera decir que ocupa este lugar por estar en la mano derecha la espada del monarca; fuera de esto, en la consagración y coronación del rey, así como en las ceremonias donde tienen lugar las precedencias, el condestable camina adelante del canciller y éste es seguido del gran maestro de Francia. He abordado esto en lo particular como un

ejemplo y no ha sido mi intención tratar de los honores entre ellos.

### **Autoridad y jurisdicción**

Sin embargo, el hecho de que los magistrados iguales en autoridad o independientes entre sí, no puedan mandar unos sobre otros, no quiere decir que entre príncipes o señores unos puedan ser corregidos por otros, habiendo ofensa de por medio. La jurisdicción, por naturaleza, es indivisible y los señores iguales en jurisdicción tienen tanta autoridad el uno como el otro y, cada uno, enteramente, tiene autoridad plena. Esto no ocurre entre príncipes o magistrados que tienen cargos y territorios separados, y no se pueden mandar uno a otro, menos cuando los magistrados integrados en cuerpo y colegio tienen el mismo peso y grado, porque ninguno de ellos tiene autoridad de mando, salvo por comisión del colegio expresamente dada.

Muchos sustentan la opinión de que uno de los señores puede ser corregido por sus señores, como quien ha perdido la justicia por su culpa. El juicio se puede realizar, pero no con razón, porque decir que ha perdido su justicia habiendo ofendido, sería ejecutar antes de juzgar y desposeer de la dignidad al señor o al magistrado antes de haberle escuchado; en cuanto a que las amenazas, penas y decretos legales tuviesen la misma fuerza que tienen las cosas juzgadas (como piensan muchos), todavía es necesario conocer del hecho y saber si confiesa. También conviene que la sentencia sea pronunciada por boca del juez, el cual no tiene igual autoridad a la suya, tal como lo hemos dicho siguiendo la más sana opinión de la mayor parte de los jurisconsultos, sin tener consideración a lo que otros dicen, es decir,

que es necesario que cada uno sea juzgado en el lugar donde cometió el error, pero ha de entenderse en cuanto no exista legítimo impedimento.

Esto tiene lugar cuando la mayor parte de los cuerpos y colegios de los magistrados estén de acuerdo, porque, en tal caso, podrá juzgar y castigar a uno de los colegas o a la menor parte del colegio, como se hacía en el Senado romano después de la ordenanza del emperador Adriano; esto también se observa en todos los Parlamentos del reino de Francia. Sin embargo, esto no puede ocurrir entre muchos señores porque, teniendo cada uno jurisdicción plena, no pueden juzgar sino el uno después del otro, ni pueden tener más que un tribunal de justicia si el señor supremo no lo permite. Esta forma de justicia es diferente a la que se imparte a la servidumbre, a saber: que cada uno puede gozar por el todo y al mismo tiempo, mas no de la justicia, como la han dado a entender quienes han exceptuado a los ducados, marquesados y condados, que no sufren división por los antiguos derechos de feudo; por ahora no impugnaré la opinión de aquellos que han aplicado a los feudos la jurisdicción, aunque no salga de los términos de nuestra materia. Baste decir, de paso, que la justicia depende tan poco del feudo, que el príncipe supremo, vendiendo u otorgando feudo de cualquier calidad que sea, no vende la jurisdicción, como frecuentemente ha sido estudiado y considerado con fuerza de edicto hecho por el rey Felipe, *El Bello*, no obstante que la donación fuera piadosa, cosa que muchos habían exceptuado.

En la misma forma que los magistrados de igual autoridad, o que no se reconocen el uno al otro, no pueden ser mandados ni corregidos

unos por otros, como ocurre también entre los señores de una misma justicia, conviene que el magistrado superior o el señor que manda tome el conocimiento. Si se trata de ejecutar las sentencias de unos en el territorio de los otros, deben usar cortesías y ruegos honestos, como suelen hacer los príncipes supremos entre ellos, mediante comisiones rogatorias, ya que no tienen autoridad de mando fuera de sus fronteras, menos aún los magistrados entre sí, quienes pueden, en caso de negativa, ser constreñidos por los superiores. Las comisiones rogatorias pueden ser del inferior al superior, o al igual en autoridad, para ejecutar o consentir que se cumpla la sentencia dada fuera de su territorio, ofreciéndose la complacencia cuando haya ocasión de hacer lo mismo. Esta fue antiguamente observada y hoy lo es en todas partes. En el Imperio Romano era necesario, para hacer ejecutar un mandato o sentencia fuera del territorio, solicitar provisión del emperador de acuerdo a una ley en la que la palabra *Jubera* significa propiamente voluntad; con todo eso, no puede ser tomada en el significado pasivo y, mucho mejor sería usar de ruegos, que comenzar imperiosamente, porque usando el superior la fuerza da ocasión al rencor y los celos entre los magistrados, quienes después contestan frecuentemente en perjuicio de los súbditos y deshonor de la República. Porque unos, en desprecio de los otros, descargan sus pasiones sobre los inocentes, como el cónsul Marcelo quien, contra el parecer de César, mandó azotar a algunos vecinos de Novocomo para darles a conocer (así lo decía él) que no les había podido dar derecho de ciudadanía romana.

Si la inconformidad nace entre los magistrados supremos, ¡hay de los pobres súbditos! Yo he sido testigo de una diferencia entre el

Parlamento de París y el de Burdeos acerca de la ejecución de una sentencia dada en el de París, por lo que el de Burdeos permitió que fuese ejecutada en su jurisdicción con tal que si hubiese oposición, el conocimiento fuera suyo; no admitiendo el ejecutar ciertas oposiciones, el condenado apeló al de Burdeos y, con todo eso, el de París quiso entender de la apelación. El rey atribuyó la diferencia de los dos Parlamentos al gran consejo, que juzgó pertenecer al Parlamento de París el conocimiento de la apelación. La razón dada fue que cada uno debe ser intérprete de su voluntad y, así como no es sino el príncipe quien pueda declarar sus leyes y mandatos, así debe el magistrado declarar su sentencia.

Si los magistrados no quieren respetar las peticiones y súplicas, ni aceptar en sus jurisdicciones la ejecución de los mandatos de otros, es necesario acudir al superior; en este punto muchos se han engañado, porque han pensado que un magistrado, fuera de su territorio, puede forzar a otro a que permita la ejecución de sus sentencias y aplican las palabras de la ley *si hoc jussi fuerint* a los magistrados, las cuales se han de entender como dichas del emperador a los gobernadores de las provincias; porque la máxima del derecho, tocante a las comisiones y mandatos, se entiende de los lugares donde el que manda tiene precisamente la autoridad de mandar. Pero, es cosa cierta que nadie puede mandar fuera de su jurisdicción o fuera de su poder. Antiguamente se solían solicitar provisiones reales, llamadas *pareatis*, cuando se trataba de ejecutar los mandatos de los magistrados reales en el territorio de los señores de justicia; pero esta costumbre fue anulada del todo y muchas veces los Parlamentos, no obstante el uso, prohíben que no se actuara porque, en

cierta forma, disminuía la majestad del supremo señor. Algunos han dudado si los magistrados inferiores pueden hacer ejecutar sus mandatos sin licencia del superior, para quien se ha apelado; esto, después que es desechada la apelación y el tiempo preciso ha expirado para apelar y proseguir. Ellos han sido movidos por un viejo error y por el poco conocimiento de quienes han traducido el Código y las *Auténticas* de griego al latín.

Nunca jurisconsulto, ni hombre que supiese latín, usó de esta forma de hablar. Después de la primera edición de este libro, el doctor Cuyacio, no pudiendo negar que no fuese notable falta llamar los días de la asignación y días precisos *dies fatales*, se ha esforzado por dar a entender a sus estudiantes que Bodino no fue el que corrigió el error de la palabra que todavía se lee en todas las *Auténticas* impresas cincuenta años atrás. He querido señalar estas cosas para responder a Cuyacio, porque se maravilla que Bodino crea que las leyes del Código hayan estado en griego y no ha visto la ley II *de veteri jure C*, que Justiniano señala expresamente. ¡Es tan grosero de entendimiento, que dudó que los griegos hayan olvidado de traducir las leyes latinas de los Códigos Teodosiano y Hermogoniano, de los cuales está compuesta la mayor parte del Código Justiniano, visto que también han traducido las Institutas en lenguas griega y la mayor parte de las leyes de las Pandectas en el libro Basilicon! Fue principalmente durante la declinación del Imperio, cuando procuraron elevar el resplandor de su lengua enseñando a los estudiantes las leyes en griego y traduciendo los últimos libros de la *Metafísica* de Aristóteles del árabe al griego, habiéndose perdido el texto griego del mismo Aristóteles, así como buena parte de las obras

de Santo Tomás de Aquino del latín al griego. Los emperadores Justiniano y León dejaron sus nuevas ordenanzas en griego; los que las han traducido al latín usaron de frases griegas, habiendo mal entendido el latín.

Para resolver nuestra primera cuestión, digo que no es necesario que el magistrado inferior tenga licencia, como se acostumbraba antiguamente (por medio de ciertas letras, llamadas de justicia y anuladas por la ordenanza de Carlos VII), salvo si el magistrado superior hubiera hecho prohibiciones particulares a la ejecución. En tal caso, convendría que las prohibiciones se anularan antes de ser ejecutadas porque, de otra manera, no es necesario que la apelación sea declarada desierta por el magistrado superior para la ejecución de la sentencia, porque la deserción se adquiere por la ley y no en virtud de la sentencia del magistrado. La dignidad de los magistrados superiores no es ofendida por los inferiores cuando no intervienen prohibiciones particulares, por cuya reverencia los magistrados inferiores deben suspender la ejecución, si la tardanza no fuese perjudicial a la República. En este caso se puede proceder, aunque se trate de la vida, acerca de la cual se responderá (dice la ley) por escrito, y si el magistrado no admite apelación, tratándose de la vida, merece pena capital; por la ley Sempronía, el magistrado era culpable de lesa majestad si no difería la apelación, aunque el caso no fuera sino de azotes.

Todo lo que hemos dicho de los magistrados y de la obediencia que deben los unos a los otros, se ha de entender de los magistrados de una misma República. Que diremos de los magistrados de diferentes repúblicas cuando, por ejemplo, unos han condenado a un súbdito y éste, como extranjero, se ha refugiado

en la jurisdicción de otras. ¿Deberán ejecutar la sentencia, sin conocer del mérito de la causa? Yo he visto acontecer esta diferencia en el Parlamento de París: un mercader francés, condenado en Venecia por rebeldía a pedimento de un veneciano que fue a Francia a pedir la ejecución de la sentencia, habiendo traído cartas rogatorias de aquella señoría, tal como los príncipes las usan en tales casos por una obligación mutua que todos los príncipes deben a la justicia, pues de ella tienen sus cetros y corona. La causa era civil y a muchos parecía que no era necesario informarse si había sido bien juzgado o no, ya que era agraviar a la señoría veneciana, que en otras ocasiones crearía dificultades queriendo examinar las sentencias de los magistrados de Francia y anularlas, antes por los celos del Estado que por la iniquidad e injusticia de ellos. Debido a que el mercader francés fue condenado por rebeldía, se quiso saber si había contratado en Venecia o si se había sometido a la señoría y su jurisdicción, y si la rebeldía había procedido según términos y las ordenanzas venecianas, pero no más. Sólo si se tratase del honor o de la vida, no se deberían cumplir las sentencias de los magistrados extranjeros, sin antes entender los méritos de la causa y ver los campos.

En este sentido, el emperador Adriano ordenó a los gobernadores de las provincias que de nuevo conocieran las causas de los que habían sido condenados por los frenarquios, sujetos a un mismo príncipe. Todo cuanto he dicho se observa rigurosamente en las Repúblicas de esguizaros, en Venecia, Luca y Génova. Los jurisconsultos, desde hace más de trescientos años, convienen en que están obligados, en lo cual tienen razón, si se habla en términos de obligación civil, de la cual todos

los príncipes están exentos. Mas el daño es que pasan por ellos sin alguna distinción. Hay uno solo que añade esta condición, a saber: que el príncipe en cuyo reino se ha refugiado el culpado, haga justicia. Mas, si reconoce que todo príncipe está obligado a hacer justicia por obligación divina y natural, consecuentemente se ha de confesar que está obligado a entregar al súbdito extranjero a su príncipe natural, no sólo para más fácil verificación y para descubrir a los conjurados y partícipes (en lo cual, el arrostrarlos y confrontarlos es muy necesario), sino también para el castigo ejemplar que se debe hacer en los mismos lugares porque, en materia de justicia, lo que me nos se ha de buscar es la muerte del culpado.

Si los magistrados de una misma República son obligados, por condición recíproca, a respaldarse y cooperar para procesar y castigar a los malos, ¿por qué los príncipes han de estar exentos de la obligación a la que la ley de Dios y la natural obligan? Mahoma, llamado el Grande, siendo advertido que quien mató en la iglesia a Julián de Médicis se había refugiado en Constantinopla, lo mandó aprehender y lo envió atado de pies y manos a Florencia. En el reino de Francia se acostumbraba enviar a los fugitivos delincuentes a sus príncipes y señores cuando hacen instancia, salvo si se tratase de asuntos de Estado porque, en tal caso, el príncipe no está obligado. Al respecto se pueden referir tres sentencias: la del Parlamento de París; la de Roma contra el rey de Inglaterra, que pedía un súbdito fugitivo y le fue negado; y la del Parlamento de Tolosa. En cuanto a la de Roma, el reino de Inglaterra en aquel tiempo reconocía la suprema autoridad de la Sede Apostólica.

A excepción de los asuntos de Estado y de otros implicados en penas públicas, no hay

príncipe que no esté obligado a restituir el súbdito a otro príncipe, tal como quedó establecido por sentencia del Parlamento de Burdeos el 24 de diciembre de 1517, pronunciada con ropas coloradas. Este particular es muchas veces declarado en los tratados de paz, como el que se concertó entre el emperador Carlos V, como duque de Milán, y los esquizaros. El artículo VII en la cláusula habla de la restitución de los culpables fugitivos. El rey Enrique I, después de haber usado de ruegos ante gobernantes de Ginebra para que extradictaran a Batista Diato, recibidor general de Rouen, que se había fugado con los dineros de la Cámara, protestó a los bernezes, bajo cuya protección se hallaba aquella República, que usaría del derecho de represalia. Los ginebrenses primero habían determinado, en su consejo de los doscientos, no extraditarlo de ninguna manera; mas, después, instados por los bernezes, cambiaron de parecer y lo entregaron. Esto lo conocía por cartas del embajador de Francia (que estaba en Selebre) para el condestable.

Soy de la opinión que se daña al Estado de otro príncipe, si consta que el fugitivo es culpable y no lo extradita; esto es más flagrante cuando se trata de los magistrados de un mismo príncipe. La tribu de Benjamín fue masacrada (salvo seiscientas personas) por haber rehusado devolver a los culpables que les fueron pedidos. También hallamos que los hipotes, siendo requeridos para que restituyesen a los asesinos de Forboecio y haberlo rehusado a los tebanos, fueron cercados, presos, saqueados, arrasada la ciudad y los habitantes reducidos a servidumbre y vendidos como esclavos. Pero si el príncipe, en cuya jurisdicción se ha cobijado el delincuente, halla que es justamente perseguido, no lo debe restituir;

también prohíbe la ley de Dios devolver al esclavo que se ha fugado de casa de su amo, por evitar el inconveniente del furor de su señor.

Todo lo anterior comprende a los magistrados y la obediencia que deben a sus príncipes, así como a la autoridad que ejercen sobre los particulares y el respeto que, con razón, se han de tener los unos a los otros. En cuanto a la comparación que hay entre los antiguos magistrados y los modernos, no es necesario tratar de ella, conforme a que están sujetos a continuas mudanzas y variaciones. Con todo eso, vemos que son semejantes, aunque diferentes sean sus nombres, tal como se puede observar en los *Libros de los Reyes*, donde se dice que Azarias, hijo del gran pontífice Isadoc, caminaba junto a la persona de Salomón para instruirle en las cosas divinas; Josafat era canciller; Eliforo y Ajah, secretarios de Estado; Benaia, condestable; Azarias, hijo de Natan, lugarteniente general del rey sobre el gobierno de las doce tribus, que son y siempre han sido muy parecidos en todas las monarquías. También se ve que el primer rajá es cabeza y general del ejército, como condestable o primer mariscal; los belerbeis son gobernadores generales de las provincias; los San Jacobos son como gobernadores particulares; los dos cadilesquiers son los cancilleres superintendentes de la justicia, el uno en Asia, el otro en Europa; los sobarcos y cadís son los magistrados y jueces ordinarios; el moftí representa al gran pontífice en los reinos de Túnez, de Fez y de Marruecos; el Humafido es canciller; el almirante es el capitán general de la armada, palabra que la hemos tomado de los árabes, como se lee en León de Africa. También se observa que los cargos y los oficios son casi semejantes, aunque los nombres

sean diferentes, como el gran maestro de Etiopía, llamado *bethudete*, que es la palabra hebrea y significa mayordomo mayor. Porque los oficiales y magistrados están integrados en cuerpos y colegios, digamos lo mismo de ellos.\*

\* El próximo número de la Revista continúa y concluye el tratamiento de Bodino sobre los oficiales, los comisarios, los magistrados y los ministros.

## Bibliografía básica

- Asamblea General de Notables: *Documentos relativos a la misión política encomendada a la Asamblea General de Notables que dio por resultado la adopción del sistema monárquico en México*, Imprenta Literaria, México, 1864.
- Burdeau, Georges: *Crisis de la democracia política*. Conferencia inédita impartida en el Centro Interamericano de Estudios sobre Seguridad Social a invitación del Gobierno Mexicano, México, D.F., junio de 1977.
- Burgoa, Ignacio: *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1973.
- Cámara de Diputados: *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1922.
- Carpizo, Jorge: *El presidencialismo mexicano*, Editorial Siglo XXI, México, 1978.
- Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Reestructuración del Senado: *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, Cámara de Diputados, México, 1974.
- Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Reestructuración del Senado: *Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación*, Cámara de Diputados, México, 1974.
- Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales: *El pensamiento político de José López Portillo*, edición del Partido Revolucionario Institucional, México, 1979.
- Tena Ramírez, Felipe: *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, Séptima Edición, México, 1964.
- Tena Ramírez, Felipe: *Leyes fundamentales de México 1800-1976*, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1976.

## EL ESTADO FEUDAL Y EL ESTADO BUROCRÁTICO \*

Gaetano Mosca

Antes de comenzar creemos oportuno, con objeto de facilitar la exposición que haremos a continuación, dar un breve esbozo acerca de los dos tipos según los cuales nos parece se pueden clasificar todos los organismos políticos. Dichos tipos son el feudal y el burocrático.

Comenzaremos por hacer notar que nuestra clasificación no está basada en criterios inmutables y esenciales; por ello, no creemos que exista alguna ley psicológica que sea especial para alguno de los dos tipos y desconocida para el otro. Nos parece, más bien, que los dos tipos no son más que la manifestación, en momentos diferentes, de una sola tendencia constante por lo cual la organización política de la sociedad humana se hace menos sencilla, es decir, más complicada, en forma paralela al aumento en grandeza y civilización de cada sociedad. La segunda de estas condiciones es más indispensable y de carácter más general que la primera, porque, a decir verdad, también los estados muy grandes pueden estar organizados feudalmente. En el fondo, un Estado burocrático no es sino un Estado feudal cuya organización va progresando y desarrollándose, se ha hecho más complejo; también

un Estado feudal puede provenir de una sociedad ya burocratizada, cuya civilización decadente y constantemente fragmentada, se vio obligada a regresar a un orden político más sencillo y primitivo.

### El Estado feudal

Dicho esto, diremos que por Estado feudal entendemos aquel tipo de organización política en la cual todas las funciones directivas de una sociedad, como las económicas, las jurídico-administrativas y las militares, son ejercidas por los mismos individuos y al mismo tiempo, el Estado se compone de pequeños agregados sociales, cada uno de los cuales posee todos los organismos necesarios para bastarse a sí mismo. La Europa medieval nos ofrece el ejemplo más conocido de la especie de orden que hemos llamado feudal, pero, estudiando la historia de otros pueblos y leyendo los cuentos de viajeros contemporáneos, nos podemos fácilmente dar cuenta que este tipo de orden estaba muy difundido. Así como vemos cómo el barón medieval era propietario de la tierra, comandante de las fuerzas armadas, juez y administrador de su feudo, así también el *Ras* abisinio comparte la justicia, manda a los guerreros y recoge los tributos, o sea, quita al campesino (cultivador) todo lo que sea estrictamente necesario

\* Este artículo comprende las secciones VI, VII y VIII del Cap. III, de la obra *Elementi di Scienza Politica*, de Gaetano Mosca.

para su manutención. En ciertas épocas del antiguo Egipto el *Hig* o gobernador local, cuidaba el mantenimiento de los canales, dirigía los cultivos, administraba la justicia, exigía los tributos y mandaba las fuerzas armadas;<sup>1</sup> también el *curaca* del Perú, bajo el Imperio de los incas, era el jefe de su tribu y por eso administraba la propiedad rural colectiva, ejerciendo las funciones judiciales y, a nombre del Hijo del Sol, mandaba al contingente armado.<sup>2</sup>

Algunas veces también las funciones religiosas eran desempeñadas por el mismo jefe que dirigía las otras actividades sociales, como sucedía cuando, en el medioevo europeo, los abades y obispos eran también señores feudales. Hay que tener presente que, para que viva una orden federal, no es necesario que la tierra, fuente casi exclusiva de la riqueza en las sociedades poco avanzadas, esté jurídicamente en propiedad absoluta de la clase gobernante. Aunque los campesinos no sean legalmente vasallos o esclavos y que sean nominalmente propietarios del campo que cultivan, cierto es que el jefe local y sus ayudantes, teniendo pleno poder de imponer tributos, dejaban a los trabajadores de los campos sólo aquello estrictamente necesario para su subsistencia.

<sup>1</sup> Esto sucedía, sobre todo, en la época de las dinastías más antiguas y también durante algunas de las más recientes. Hay que tener presente que la historia del antiguo Egipto dura casi treinta siglos, tiempo en el cual, a pesar del pretendido estancamiento oriental, una sociedad tiene cómodamente la ocasión de pasar muchas veces del Estado feudal al burocrático y de éste regresar al orden feudal.

<sup>2</sup> También China atravesó su periodo feudal y en Japón este orden duró hasta hace pocos años. Es todavía feudal la organización en Afganistán y lo era gran parte de la India cuando fue conquistada por los europeos. Se puede decir que cada gran sociedad ha tenido que pasar una o más veces por el periodo feudal.

Han tenido carácter fuertemente feudal también pequeños organismos políticos, en los cuales la producción de la riqueza no se encontraba solamente en el cultivo de la tierra, sino también en el comercio y la industria, ya que las funciones de dirección política y económica estaban en las mismas personas. Así, los jefes de las comunas medievales eran al mismo tiempo jefes de las corporaciones de artes y oficios. Lo negociantes de Tiro y Sidón —como los de Génova y Venecia, de Bremen y Hamburgo— dirigían los bancos, las haciendas y las fábricas establecidas en los países bárbaros, y dirigían las naves que unas veces servían para el comercio y otras para la guerra; y, con todo ello, también gobernaban sus ciudades. Esto sucedía especialmente cuando la ciudad vivía del comercio marítimo, durante el cual, quien comandaba la nave en la función comercial, tenía también la dirección política y militar. En otros lados, Florencia por ejemplo, donde gran parte de las rentas se obtenían de la industria y de los bancos, la clase dirigente rápidamente perdió las costumbres guerreras y, por tanto, la dirección militar.<sup>3</sup> Tal vez a eso se debió en parte la vida agitada que vivió la oligarquía mercantil de Florencia desde la salida del duque de Atenas hasta Cósimo de Médici.

### El Estado burocrático

En el Estado burocrático no necesariamente todas las funciones directivas deben estar concentradas en la burocracia y ser por ellas ejercidas; es más, podemos afirmar que hasta el presente, ello tal vez nunca ha sucedido. La

<sup>3</sup> Según Gino Capponi (*Historia de la república de Florencia*, Florencia, Barbera, 1876), las últimas cabalgatas, o sea, expediciones militares en las cuales participaron los nobles y los ricos mercaderes, se remontan a 1325.

característica principal de este tipo de organización social, creemos que está en el hecho de que, donde ella existe, el poder central recoge por vía de impuestos una parte importante de la riqueza social, lo cual sirve sobre todo para el mantenimiento de la organización militar y, después, para satisfacer una cantidad más o menos grande de funciones civiles. De este modo, una sociedad está más burocratizada por cuanto mayor es la cantidad de funcionarios que desempeñan cargos públicos y viven recibiendo un salario del gobierno central o de las agencias locales.

En un Estado burocrático la especialización de las funciones administrativas es mayor que en los Estados feudales: la primera y más elemental división es la que retira al elemento militar las facultades administrativas y judiciales. Es también evidente que en los Estados burocráticos la disciplina en todos los grados de la jerarquía política, administrativa y militar, se asegura mucho más. La comparación entre un conde del medioevo, rodeado de vasallos, por siglos servidores de su familia y mantenidos con los productos de las tierras del señor, y un gobernador civil o un general modernos, a los cuales un cable telegráfico puede retirarle de golpe toda autoridad y hasta el sueldo, nos inspira en seguida una idea: en el Estado feudal se requiere una gran energía, un gran sentido político en quien o quienes que están en el vértice de la escala social para tener organizados, compactos, obedientes, en un único impulso, los diferentes grupos sociales que tenderían a la dispersión y a la autonomía, y esto es tan cierto que, frecuentemente, con la muerte de un jefe autoritario se termina la fuerza de un Estado. Sólo una gran unidad moral, el pertenecer a un tipo social muy elevado, puede salvar por mucho

tiempo la existencia de un pueblo feudalmente organizado; y ciertamente se necesitó del cristianismo para aislar y salvar la autonomía de los abisinios, rodeados de paganos y mahometanos. Cuando esta fuerza de cohibición actúa de modo débil y cuando el Estado feudal se encuentra en contacto con pueblos más sólidamente organizados, es entonces muy fácil que sea absorbida y desaparezca en una de las tantas crisis periódicas a las cuales el poder central está fatalmente sujeto.<sup>4</sup> Por el contrario, las cualidades personales del jefe supremo influyen relativamente poco en la duración de un Estado burocrático y una sociedad burocráticamente organizada puede conservar su autonomía, aun cuando repudie una antigua fórmula política y adopte una nueva, o bien cuando modifique su tipo social en forma radical.<sup>5</sup>

### Burocratismo y centralización

La organización burocrática no debe ser necesariamente centralizada, en el sentido que por lo común suele darse a esta expresión; con frecuencia, la burocratización se puede conciliar con una gran autonomía provincial, como sucede, por ejemplo, en China, donde las dieciocho provincias propiamente chinas tienen una gran autonomía, de manera que la capital de cada una de ellas satisface casi todos los asuntos locales.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> El pensamiento nos lleva en seguida al ejemplo de Polonia.

<sup>5</sup> Como sucedió en el Imperio romano, que en occidente sobrevivió siglo y medio, y en oriente más de once siglos a la adopción del cristianismo. Podrían hacerse observaciones análogas sobre las naciones modernas, que del derecho divino pasaron al régimen parlamentario.

<sup>6</sup> Ver Huc, Reclus, Rousset, obras citadas.

Los Estados de civilización europea, aún los más descentralizados, están todos más o menos burocratizados. Como lo habíamos dicho, la característica principal de un organismo burocrático es que en su seno las funciones militares y un número más o menos grande de otros servicios públicos, son ejercidos por empleados asalariados. El hecho de que los salarios sean todos pagados por el gobierno central o que en parte recaigan sobre los organismos locales, que más o menos están bajo el control de aquél, es un detalle que no tiene tanta importancia como se le suele atribuir.

En la historia no faltan casos de organismos políticos muy pequeños, los cuales, teniendo una organización burocrática apenas esbozada o bien completa, han realizado milagros de energía en cada ramo de la actividad humana. Las ciudades helénicas y los municipios italianos de la Edad Media son ejemplos que ni siquiera necesitamos citar. Pero cuando se trata de grandes organismos humanos, que se extienden sobre enormes territorios e incluyen millones y millones de individuos, parece que sólo la organización burocrática consigue reunir bajo un único impulso esos inmensos tesoros de fuerza económica y de energía moral e intelectual, con los cuales la clase dirigente puede lograr modificar de manera profunda las condiciones internas de una sociedad<sup>7</sup> y hacer eficaces y poderosas las acciones más allá de sus confines. El Egipto de los bellos tiempos de las dinastías XVII y XVIII era de hecho burocratizado, cuando la

<sup>7</sup> Hay que tener presente que en la organización feudal es más dura, directa y arbitraria la autoridad que un miembro de la clase dirigente puede ejercer sobre uno o muchos de la clase sometida, mientras que en la organización burocrática es más eficaz la acción de la clase política, como un todo, sobre el resto de la sociedad.

civilización de los faraones tuvo uno de los más espléndidos renacimientos y los batallones del Nilo Azul extendieron sus conquistas hasta los pies del Cáucaso.<sup>8</sup> El Imperio romano era un Estado fuertemente burocrático, un sólido organismo social que supo extender la civilización griega y la lengua italiana a muchas partes del mundo, llevando a cabo uno de los más difíciles trabajos de integración social. Burocrática es la China moderna, que ha sabido resistir desde 1840 terribles convulsiones sociales que habrían deshecho un organismo menos fuerte;<sup>9</sup> y burocrática es Rusia, que, a pesar de algunas graves debilidades internas, tiene aún una potente vitalidad y empuja siempre su expansión en los muy vastos territorios de Asia.

A pesar de éstos y muchos otros ejemplos, que fácilmente se podrían encontrar, no hay que olvidar un hecho importante, que ya habíamos mencionado, y es que no encontramos

<sup>8</sup> Es de hacer notar que en el antiguo Egipto, así como en China, no se conocía aún la acuñación de metales preciosos. Los tributos se recogían, por tanto, en productos naturales o bien se calculaban en metales preciosos, que eran pesados. Esto era un obstáculo no indiferente al funcionamiento del régimen burocrático y se suplía con una complicada y minuciosa contabilidad. Es importante, desde el punto de vista psicológico, el hecho de que, cuando las circunstancias sociales son idénticas, el hombre, a miles de años de distancia, se rebela, aun en las pequeñas cosas, siempre ante lo mismo. Existen, en efecto, cartas de oficiales egipcios que describen su disgusto en las lejanas guarniciones en Siria, y otras cartas de funcionarios que se aburren en las pequeñas ciudades de provincia y solicitan la protección de los superiores y el traslado a la capital.

<sup>9</sup> En efecto, de 1840 en adelante se han tenido que librar dos guerras infelices contra potencias europeas; es la acción disolvente de la civilización europea, con la cual ha tenido necesariamente contacto, así como de las sociedades secretas y las tres grandes rebeliones de los Tehang-mao o Taeping de los Níea-fei o de los mahometanos del noroeste. Recientemente las derrotas en la guerra contra el Japón, han convulsionado nuevamente la sociedad china.

en la historia ninguna gran sociedad en la cual todas las actividades humanas hayan estado completamente burocratizadas. Es éste, tal vez, uno de los grandes indicios de la gran complejidad de las leyes sociales, lo cual hace que un orden político que produce buenos resultados cuando es aplicado hasta cierto punto, al momento de ser sistematizado y generalizado se hace improcedente y dañino. En efecto, nosotros vemos a menudo burocratizada la justicia y la administración, aquel gran burocratizador que fue Napoléon I, llevaba a un buen punto la burocratización de la enseñanza y de la jerarquía sacerdotal católica. Vemos a menudo la construcción, por la burocracia, de calles, canales, vías de tren, todos los trabajos públicos que facilitaban la producción de la riqueza, pero a esta misma producción no la vemos nunca enteramente burocratizada. Parece que la dirección de esta rama tan importante de la actividad social se ajusta mal, como muchas otras, a la regularidad burocrática, y para la clase que ella se dedica, la utilidad individual es un provecho más eficaz que cualquier salario estatal.

Pero hay más. Tenemos indicios, bastante fuertes, de que la burocratización, llevada a la producción y a la entera distribución de la riqueza, resultaría funesta. No queremos aludir a los daños económicos del proteccionismo, a la injerencia del gobierno en los bancos y el excesivo desarrollo dado a las obras públicas, hacemos solamente notar un hecho bien comprobado.

El régimen burocrático, en el cual quien dirige la producción es el mismo trabajador, donde éste está protegido contra la confiscación arbitraria por parte de los fuertes y los prepotentes, y la guerra privada está severa-

mente reprimida, ofrece una gran seguridad a la vida humana y también a la propiedad; de esta manera, mediante una cuota fija, que el productor paga en provecho de la organización social, él puede tranquilamente disfrutar del resto de la producción, lo que permite un desarrollo de la riqueza pública y privada, lo que desconocido en los países bárbaros y primitivamente organizados. Puede suceder, y ha sucedido, que debido a que las pretensiones de la clase militar y de otras clases burocráticas son demasiado exageradas, o por los excesivos cargos que la burocracia quiere desempeñar o por las guerras y las deudas que son su consecuencia, la cantidad de riqueza que absorbe y consume la clase que se ocupa de las otras funciones que no son las económicas, se hace demasiado exagerada. Entonces, el impuesto repercutido a las clases productoras de la riqueza que puede aumentar a tal que son su consecuencia, la cantidad de riqueza que absorbe y consume la clase que se ocupa de las otras funciones que no son las económicas, se hace demasiado exagerada. Entonces, el impuesto repercutido a las clases productoras de la riqueza puede aumentar a tal punto de hacer disminuir fuertemente la utilidad individual de la producción y, en este caso, viene a mermar en forma invariable la producción misma. Con la disminución de la riqueza van, en forma paralela, la emigración o una mayor mortalidad en las clases pobres y, finalmente, el agotamiento del organismo social completo. Son éstos, precisamente, los fenómenos que vislumbramos en el declinar de los Estados burocráticos; lo vemos en la época que siguió al máximo desa-

rollo burocrático del antiguo Egipto y, aún más evidentemente durante la decadencia del Imperio romano.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Al final del largo reinado de Ramsés II, con lo cual comienza la decadencia de la tercera civilización egipcia, los impuestos privados que se encuentran descifrados en las obras del Maspero del Lenormant, etc. Es sabido que la verdadera causa de la decadencia del Imperio romano fue la disminución de la población y de la riqueza, que fue principalmente causa por lo pesado de los impuestos y de la ignorante voracidad con que eran exigidos. También en Francia la población y la riqueza disminuyeron al final del largo reinado del gran rey Luis XIV y volvieron a un buen Estado durante el gobierno del pacífico cardenal Fleury. En un gran Estado moderno, que no tiene caso citar, el continuo aumento de los servicios burocratizados y, por tanto, de los impuestos, produjo ya una sensible decadencia de la economía nacional.

## EL GOBIERNO CONGRESIONAL | Y LA ADMINISTRACION PUBLICA \*

Woodrow Wilson

El Congreso se apresura siempre, mientras puede, para hacer leyes. El primer objeto de sus reglamentos es facilitar la legislación. Sus usos son el fruto de la diligencia que pone en hacer leyes. Ya se ocupe en cosas pequeñas o grandes, frívolas o serias, su objeto es tener siempre una ley en el telar. Su carácter es esencialmente legislativo. Si no puede arreglar todas las cuestiones que se le someten cada semana, desdicha suya es y no culpa; porque sus facultades están limitadas por la naturaleza, pero sus deseos no tienen límites. Si su sistema de comités es incapaz de hacer votar más de 1 por 100 de los proyectos de ley que se le presentan, es, sin embargo, cierto que el móvil de todos los actos de su vida es el deseo de examinar rápidamente todos esos proyectos. Por eso, si la legislación fuera el principal objeto a que debe consagrar su tiempo, sería forzoso admirar esos reglamentos, bien hechos para el despacho precipitado de los negocios, y esas costumbres inexorables cuyo objeto es facilitar la confección de las leyes. Pero preguntémonos, solamente, si el Congreso debe o no limitarse a la legislación, y esta pregunta nos bastará para poner en duda su organización como máquina de fabricar rápidamente leyes.

### La función legislativa del Congreso

En nuestra época, en que todos los pueblos se gobiernan ellos mismos, la filosofía política tiene, sin embargo, más que una duda que oponer a la utilidad de una Asamblea representativa que se limita a hacer leyes, con exclusión de todas las otras funciones. Buckle ha declarado que la legislación de nuestra época debía su principal utilidad y su valor al poder que tiene de poner remedio, cuando se presente la ocasión, a las faltas de la legislación del pasado; que no era benéfica sino cuando llevaba la curación en sus alas; que la derogación de antiguas leyes los hacía más dichosos que la promulgación de leyes nuevas. Y es verdad, ciertamente, que la mayor parte de la labor de la legislación consiste en llevar las cargas que los antepasados brava y descuidadamente han echado sobre sus lomos en los tiempos pasados, cuando el animal que hoy es un toro no era más que un becerro, y en completar, si son susceptibles de serlo, las tareas emprendidas en tiempos pasados bajo forma de humildes proyectos que parecían asaz inocentes al principio. Una vez lanzado el legislador en esa vía, le es muy difícil, si no imposible, salir de ella. La organización industrial moderna, que comprende los bancos, las corporaciones, las sociedades por acciones, las combinaciones de hacienda, las deudas nacio-

\* Este artículo corresponde al Cap. VI de la obra *Congressional Government*, de Wilson.

nales, el papel moneda, los sistemas nacionales de impuestos, es en gran parte creación de la legislación (no en sus orígenes históricos, sino reglamentada por la legislación. El capital es el soplo de la vida para esta organización, y a medida que ella se hace cada vez más compleja y delicada, es una locura cada vez más grande atacar el capital y el crédito. Es al mismo tiempo evidente que el legislador tiene necesidad de más experiencia y de más juicio para abrazar con una sola ojeada el sistema entero y para adaptar sus reglamentos, de tal suerte que el juego de las instalaciones civiles no cause daño al juego de las fuerzas económicas. Y, luego, cuanto más grandes son la complicación y la delicadeza del sistema industrial, más numerosas son las probabilidades de ejercer la codicia, cuando ésta va acompañada de la astucia; así, se hace de día en día más difícil la tarea del legislador que quiere oponerse a las tentativas de la codicia y hacerlas fracasar.<sup>1</sup>

La legislación engendra indudablemente legislación. Puede decirse que cada ley ha sido precedida de una larga progenie de leyes; y cabe preguntarse, para cada ley tan bien como para los antepasados de cada legislador, si esa progenie es honrosa o si tiene mala reputación. Cada ley, a su vez, tiene una numerosa posteridad, y sólo el tiempo y las circunstancias nos dirán si sus retoños serán para ella un honor o una vergüenza. Si entran a la danza de la legis-

lación, están obligados a agitarse a través de sus dédalos tanto como puedan, y a precipitarse hasta el fin, si lo tienen.

No es, pues, sorprendente que la promulgación, la revisión, la reforma, la derogación de las leyes, ocupen la atención y acaparen toda la energía de un cuerpo como el Congreso. Es, sin embargo, fácil ver cómo podrían ocuparse más útilmente, al menos, cómo podrían agregar, con gran provecho del gobierno, otras funciones a esa función predominante. La legislación no es más importante que una atenta vigilancia de la administración; es todavía menos importante que la instrucción y la dirección política que el pueblo podría recibir de una Asamblea que discutiera públicamente y a plena luz todos los asuntos nacionales. No existe legislatura semejante a la nuestra que se dedique exclusivamente, como lo hace nuestro Congreso, a la obra de la legislación. Ya he dicho que vigila, hasta cierto punto, la administración con ayuda de un derecho de información judicial, cuyos límites e insuficiencia son manifiestos. Pero otras legislaturas nacionales dirigen la administración y merecen su nombre de "Parlamentos" porque hacen conocer al público por sus discursos los actos oficiales. Las convenciones extraconstitucionales de nuestros partidos, que son, sin embargo, efímeras y poco poderosas, constituyen el único mecanismo que tenemos para ejercer sobre el ejecutivo esa intervención, que consiste en recompensar o en castigar a los que retienen el poder. He ahí el hecho principal que diferencia al Congreso de la Cámara de Diputados francesa y del Parlamento británico, y que lo priva de esas útiles funciones cuyo ejercicio lo elevaría en utilidad y en dignidad.

<sup>1</sup> Andrew Jackson, por el profesor Sumner (serie de *Los hombres de Estado americanos*), p. 226: En una palabra, añade Sumner, los métodos y el mecanismo del *selfgovernment* republicano demócrata, —los *cancus*, las comisiones, las convenciones—, se prestan quizá más fácilmente que los otros métodos y los otros mecanismos a las intrigas de las pandillas egoístas que buscan la influencia política con un objeto interesado.

Una Asamblea representativa, eficaz, dotada del poder de gobernar, no debería, al parecer, contentarse con expresar la voluntad de la nación por palabras, como lo hace el Congreso; debiera también hacerla ejecutar, dar una voz a sus ideas, y reemplazar los ojos del país vigilando todo lo que se refiere al gobierno; lo cual hace el Congreso. Las discusiones que hay en el Congreso no tienen objeto preciso. Algunas veces sí recaen sobre el punto sensible, a propósito de tal o cual medida; pero, según he dicho, no hay dos proyectos que tengan el mismo objeto o el mismo carácter, y así los debates se apartan tanto uno de otro como los proyectos que se discuten. Puesto que no hay casi nada común entre las leyes que se aportan, no hay casi nada común tampoco entre los debates. No hay política que atacar ni que defender, sino sólo una o dos docenas de proyectos diferentes. Esas discusiones no interesan a los que las siguen, ni pueden instruir a nadie. Hay algunas veces escándalo e inconvenientes, pero también hay ventajas infinitas en someter constantemente todos los asuntos administrativos al examen de la Asamblea que representa al país. La principal utilidad de ese examen no es la dirección de esos asuntos en un sentido que dé satisfacción al país (aunque eso sea, naturalmente, cosa enteramente importante), sino que es la instrucción del pueblo, la cual es siempre su consecuencia cierta. Pocos hombres son incapaces de hacer frente a un peligro que vean y de que se den cuenta; todos los hombres retroceden ante una amenaza oscura e ininteligible, todos experimentan sospechas sobre lo que se hace detrás de una cortina. Si el pueblo pudiera tener por el Congreso una idea de todos los actos importantes del gobierno, una vista de todo lo que hoy parece escondido y mantenido en secreto,

su confianza en el ejecutivo, con tanta frecuencia quebrantada hoy, no tardaría, así lo creo, en existir de nuevo. Porque la falta de honradez puede ocultarse detrás del velo de que los empleados administrativos tienen hoy el derecho de rodearse, se tiene injustamente por sospechas muchas cosas que son honradas y puras. El descubrimiento de una falta en una oficina, hace que se ciernan dudas sobre la honradez de un departamento. Como nada se hace bastante a plena luz para que la conclusión y el fraude sean fácil y rápidamente descubiertos, la honradez está también demasiado oculta para ser reconocida y defendida públicamente como merece. El aislamiento y la soledad que impiden descubrir aquéllos, arrebatan a ésta su recompensa.

La curiosidad no es en ninguna parte tan audaz, tan emprendedora, tan irreprimible como en una Asamblea popular que tiene el derecho de hacer preguntas, y medios fáciles y numerosos de obtener una respuesta. Ningún interrogatorio es más escudriñador que aquel a que se somete a un Ministro de la Corona por los miembros en extremo curiosos de la Cámara de los Comunes. "Sir Roberto Peel pidió una vez que se le escribieran con cuidado una serie de preguntas que se le dirigieron un día sucesivamente en la Cámara. Hubiérase creído que era una lista de todo lo que podía ofrecerse en el Imperio británico, o presentarse en el cerebro de un miembro del Parlamento." Si no se considerase más que la fatiga que impone a los Ministros de Estado esa plaga, las preguntas incesantes, se podría desear que su vida no se desgastara así por la obligación de dar sin cesar explicaciones; pero no se puede valorar demasiado alto la inmensa ventaja que hay de poder conocer fácilmente todo lo que pasa en las esfe-

ras donde reina la autoridad. La conciencia de cada uno de los Representantes está al servicio de la nación. Lo que se siente obligado a saber, puede descubrirlo; y lo que descubre, llega hasta los oídos del país. La pregunta es suya, la respuesta es a la nación. Y la curiosidad de Asambleas como el Congreso, es la mejor fuente de noticias. El Congreso es el único Cuerpo que tiene motivo fundado para informarse, y es también el único Cuerpo que tiene la facultad de sacar partido para el bien del país de las cosas que aprende. La prensa es simplemente curiosa, o bien defiende un partido. El pueblo está disperso y no está organizado. Pero el Congreso es, por decirlo así, el pueblo constituido, el intérprete de su voluntad. Es la sola delegación soberana que puede hacer preguntas con dignidad, porque tiene la autoridad y el poder de obrar.

### Legislación y administración

El Congreso se convierte rápidamente en el Cuerpo encargado de gobernar la nación, y sin embargo, el único poder del que dispone perfectamente no es más que una parte del Gobierno; el poder de hacer las leyes. La legislación no es más que el aceite del Gobierno. Es lo que lubrica sus vías y hace andar sus ruedas, lo que disminuye el roce y facilita el movimiento. Quizá se admitirá que he encontrado una comparación todavía más exacta y mejor apropiada, si digo que la legislación es semejante a un jefe que se hubiera puesto a la cabeza de las fuerzas del Gobierno. Ella da las órdenes que otros obedecen. Ella dirige, ella reprende, pero no hace el penoso trabajo real del Gobierno. Un buen jefe, es cierto, pone mano en la obra que dirige; y he ahí por qué nuestra legislación no puede ser comparada más que a un jefe mediocre, porque perma-

nece enteramente apartada de la obra que está encargada de conseguir que haga convenientemente. No se debe, sin embargo, censurar demasiado severamente a los miembros del Congreso que no impiden las prácticas culpables del Ejecutivo. Se les han negado los medios de hacerlo pronta y eficazmente. Cualesquiera que hayan sido las intenciones que han presidido a los convenios contenidos en la Constitución de 1787, el resultado ha sido darnos, no un Gobierno por la discusión, que es el solo género de gobierno aceptable para un pueblo que trata de gobernarse a sí mismo, sino una legislación por la discusión, que no es más que una pequeña parte del Gobierno por la discusión. Los debates no son más indispensables en los problemas de la legislación que en las cuestiones de administración. Aún es más importante saber cómo se construye la casa, que saber cómo ha concebido el arquitecto sus planes y ha calculado los diversos materiales de que tienen necesidad.

Vale más tener un trabajo bien hecho, paredes sólidas, bóvedas que no se resquebrajen, vigas que no se comben, ventanas que cierren con seguridad el paso "al soplo del invierno", que tener sobre el papel un hermoso dibujo que excite la admiración de todos los artistas del país. La disciplina de un ejército depende tanto del carácter de las tropas como de las órdenes del día.

Es el deber esencial de una Asamblea representativa examinar con cuidado todos los asuntos del Gobierno y hablar mucho de lo que ve. Ella está allí para reemplazar a los ojos y la voz, para representar la sabiduría y la voluntad de los electores. A menos que el Congreso tenga y emplee todos los medios para conocer los actos y el carácter de los emplea-

dos administrativos del gobierno, el país es incapaz de saber cómo está servido; y a menos que el Congreso examine y expurgue esas cosas con ayuda de todas las formas de la discusión, el país está obligado a permanecer en una ignorancia molesta y penosa de los asuntos que tiene un interés muy grande en comprender y dirigir. El Congreso prestaría más servicios ilustrando al país que haciendo leyes. Yo no digo sólo que una Administración sobre la cual se discute y a la cual se interroga es la única Administración honrada y eficaz; yo añado que un pueblo no se gobierna realmente él mismo, sino cuando discute sobre su Administración y la interroga. Los discursos del Congreso que nosotros condenamos con justo título, son las disputas de palabras estériles a propósito de leyes frívolas o de egoístas cuestiones de partido. No se puede hablar demasiado largamente ni demasiado a menudo de las medidas prácticas y de los actos del Gobierno. Cuando son llevadas seriamente y con un objeto determinado, esas discusiones ilustran el espíritu y preparan las demandas de la opinión pública.

El Congreso no puede tomarse demasiado trabajo en ese género de discusión; mientras que fácilmente se toma excesivo trabajo para hacer leyes. Y con frecuencia hace demasiadas. El envía ya a sus comités millares de proyectos, tantos que éstos ni siquiera tienen tiempo de examinarlos a la ligera; pero los numerosos comités y la ausencia de todas las otras funciones además de la legislación, le hacen devorarlo todo; tanto apetito tiene por los nuevos motivos de estudio. El congreso está ávido de probar todos los platos posibles que pasan por su mesa, como "extra" al menú constitucional. Este temperamento es tanto más notable cuanto que está menos obligado a precipitarse

y agobiarse por la legislación que las demás grandes legislaturas nacionales. El Congreso no es a la vez una legislatura de Estado y una legislatura nacional como la Cámara de los Comunes en Inglaterra y las Cámaras francesas. Como el Reichstag de nuestros primos de Alemania, no tiene que ocuparse más que en cuestiones que conciernen al Imperio. Todos sus pensamientos están reservados para los intereses nacionales. No tiene que perder su tiempo en examinar los asuntos locales. Hasta se halla privado para abordar el vasto terreno de las leyes sobre la propiedad, sobre las relaciones comerciales y sobre los crímenes ordinarios. Y aun cuando se trata de los intereses nacionales, encuentra un camino muy fácil de seguir y que existe desde un principio. No hay instituciones feudales embarazosas para molestarlo; no tiene que desarraigar los antiguos usos de una tiranía legal o real; no tiene que quitar viejos escombros de ninguna clase; nada viene a retardarle en el ejercicio de su poder razonable sobre una nación enteramente moderna y amiga del progreso. Es fácil creer que los proyectos de ley tendrían un carácter más claro y más sencillo, si el Congreso se dedicase al mismo tiempo a comprender, estudiar y dirigir la administración de una manera concienzuda. Esta intervención importantísima le serviría para corregir las leyes.

Si los representantes autorizados del pueblo no se encargan de esas funciones, y si, identificándose con la obra real del gobierno, no se levantan entre él y los críticos irresponsables y mal informados, ¿a qué tormentos no se verá expuesto el ejecutivo? La prensa no teme nada, porque es anónima; sus críticas ardientes son con frecuencia prematuras e irreflexivas; pero si el Gobierno quisiera moderarla y dirigirla, podría ser disciplinada y

prestar servicios con sus juicios y sus explicaciones. Su energía y su sagacidad podrían ser atemperadas por la discusión y fortalecidas por el saber. Una de nuestras más grandes dificultades constitucionales viene de que, en los casos en que se debe informar y guiar a la opinión pública, la libertad de la prensa es más grande que la libertad del Congreso. Es como si los periódicos se sustituyeran al consejo de administración para informar a los accionistas de una sociedad. Consultamos las cartas de los corresponsales, y no los extractos de las sesiones del Congreso, para saber lo que se hace y lo que se prepara en los departamentos. El Congreso está excluido de la inteligencia con que se pronuncia la prensa sobre lo que es el ejecutivo; y son las convenciones de los partidos nacionales las que deciden lo que el ejecutivo será. Los redactores de los periódicos se han convertido en nuestros guías y los delegados de los *caucus* dirigen nuestro gobierno.

### El caso de Inglaterra

Puesto que ese esparcimiento de las funciones y la creación de un mecanismo de Gobierno frágil y extraconstitucional son el resultado de la separación completa entre la legislatura y el ejecutivo, separación que es entre nosotros particular y esencialmente constitucional, es interesante investigar e importante comprender por qué los autores de la Constitución insistieron sobre esa separación. Se ha reprochado severamente a Hamilton en nuestros días, y en otro tiempo también, haber dicho que "el gobierno británico era el mejor modelo conocido". En 1787, eso era una verdad evidente. "Cualesquiera que fuesen los disentimientos de los hombres de aquella época, estaban todos de acuerdo para despreciar la

Constitución *a priori* y los gobiernos perfectos bajo el punto de vista ideal que salían de los cerebros de entusiastas visionarios, como se vieron brotar vigorosamente del suelo de la Revolución francesa. La Convención de 1787 se integraba de hombres muy capaces, pertenecientes a la raza que habla inglés. Ellos tomaron el sistema de gobierno que les era familiar, lo perfeccionaron, lo adaptaron a las circunstancias en que se encontraban y consiguieron hacerlo funcionar. El plan de Hamilton se parecía, pues, como los demás, al modelo británico, y en los detalles no difería esencialmente del que fue adoptado finalmente." Conviene, sin embargo, recordar acerca de esto, lo que hemos dicho en otra parte, es decir, que cuando aquella Convención copiaba la Constitución inglesa, ésta se encontraba en un estado de transición y no había desarrollado aún los rasgos que hoy la caracterizan más particularmente. Mr. Lodge tiene razón en decir que la Convención, en su adaptación, hizo una Constitución mejor que la Constitución inglesa que conocían sus miembros: la de Jorge III y de Lord North, la Constitución que no había podido romper Bute. No puede decirse con igual confianza que nuestro sistema, tal como entonces fue creado, era más perfecto que esa idea de un gobierno por un gabinete responsable, que causa hoy la admiración del mundo; pero era, ciertamente, superior a un Parlamento de pensionistas y de hombres nombrados por el rey, y a un gabinete secreto de *amigos del rey*. La Constitución inglesa de entonces contenía varias cosas que no podían ser imitadas por una república. Se sospechaba, sin tener certeza de ello, que los ministros que se sentaban en el Parlamento no eran más que los instrumentos de un ministerio de favoritos del Rey, que se escondían tras la confianza absoluta de la cor-

te. Todo él sabía que los Parlamentos inferiores de aquella época representaban las propiedades y el dinero de los Pares y la influencia del rey, más que la inteligencia y los deseos de la nación. La *forma y la opresión* de esa época explican demasiado la idea de Lord Bute, que decía que "las formas de un gobierno libre no son de ningún modo incompatibles con un poder arbitrario". Era, pues, perfectamente natural que el espectáculo de un monarca despótico, que ponía los privilegios y los usos del *self government* al servicio de sus designios inmoderados, sirviera de ejemplo y de lección a los norteamericanos. Estos no dejaron de prestar a ello atención, porque eran los que más habían sufrido por los abusos existentes. Era, pues, más que natural que la Convención de 1787 deseara crear un Congreso que no fuera esclavo y un ejecutivo que no pudiera ser despótico. Creyeron, como también debía esperarse, que una separación absoluta entre aquellas dos ramas del sistema era el único medio eficaz de alcanzar el objeto deseado. No podían creer que la legislatura y el ejecutivo pudiesen estar unidos por las relaciones estrechas de la colaboración y de la confianza mutua, sin verse tentados a obrar en connivencia, aun cuando no fuesen invitados a hacerlo. ¿Cómo podía guardar cada uno de los dos su independencia de acción, si la Constitución no ponía sus dominios absolutamente al abrigo de toda invasión, y sus prerrogativas al abrigo de toda reclamación? "Se negaron a poner en parte alguna el poder soberano. Tuvieron miedo de que engendrarse la tiranía; Jorge III había sido un tirano para ellos, y no querían por nada del mundo crear un Jorge III." Los norteamericanos no se atrevían a poner ese poder en unas solas manos: serían sus dueños repartiéndolo.

"La Constitución inglesa, en una palabra —dice Bagehot, nuestro sutil crítico inglés—, tiene por principio elegir una sola autoridad soberana y hacerla buena; el principio de la Constitución norteamericana es tener varias autoridades soberanas, con la esperanza de que su número compensará su inferioridad. Los norteamericanos alaban hoy sus instituciones, y se privan así de los elogios que les son debidos. Pero si no tuvieran el genio de la política, si no tuvieran en sus actos una moderación muy curiosa en un país en que las palabras superficiales son tan violentas, si no tuvieran para la ley un respeto que no ha mostrado nunca ningún otro gran pueblo y que se está lejos de encontrar entre nosotros, la multitud de las autoridades creadas por la Constitución norteamericana habría, desde hace mucho tiempo, causado la ruina de esa Constitución. Yo he oído decir a un procurador malicioso que accionistas razonables saben sacar partido de cualquier acta de sociedad; creo que los habitantes del Massachusetts sabrían sacar partido de cualquier Constitución."

No es necesario dar asentimiento a las críticas de Mr. Bagehot; pero es imposible no reconocer la exactitud penetrante de esa crítica. Para ser justo para con la memoria de los grandes autores de nuestra Constitución, debe recordarse que cuando se sentaban en la Convención, en Filadelfia, la Constitución inglesa que copiaron no era el sencillísimo sistema que Mr. Bagehot tenía ante sus ojos al escribir su libro. La única autoridad soberana no era entonces una Cámara de los Comunes dos veces reformada después, representante realmente de la nación y dirigida por un ministerio responsable que la obedece sin vacilar. La soberanía jugaba a la balanza entre el trono y el

Parlamento, donde el extremo en que se hallaba el trono era generalmente el más elevado. La estratagema de los poderes separados, individualizados, era muy superior a aquella soberanía nominal de la Cámara de los Comunes, a que venía a sobreponerse, sin oposición, por la fuerza, el fraude o la astucia, la soberanía real o el rey. La Constitución inglesa era, en realidad, muy inferior a la nuestra en aquella época, y si hoy le es superior, consiste en que su crecimiento no ha sido estorbado o impedido por los lazos demasiado apretados de una ley fundamental escrita.

La tendencia natural, inevitable, de todos los sistemas de gobierno del país. A un país, como el nuestro y como el de la Gran Bretaña, es elevar la Asamblea representativa, el Parlamento del pueblo, a la supremacía absoluta. Esta tendencia, según creo, ha sido más acentuada en nuestra historia constitucional que en la de ningún otro país; pero su fuerza ha sido neutralizada hasta cierto punto, y su desarrollo paralizado en parte, por esa negación de supremacía que representamos, porque está escrita en nuestras leyes constitucionales. La ley política, escrita en nuestros corazones, difiere aquí de la que la Constitución ha tratado de establecer. Una Constitución escrita puede ser y es a menudo violada en su espíritu y en su letra por un pueblo dotado de un poderoso talento político y del vivísimo instinto del desarrollo práctico progresivo. Pero mientras ese pueblo se apegue a tal Constitución, mientras el mecanismo gubernamental que ella ofrece sea el único mecanismo que ese pueblo se atreva a permitirse emplear por respeto a las leyes y a su conciencia, su desarrollo político debe estar estrechamente limitado en varios sentidos por falta de vías libres y suficientes. Como todas las Cons-

tituciones que ponen en manos de una Asamblea popular el derecho de hacer leyes y el deber de fiscalizar los gastos públicos, la nuestra otorga en la práctica a esa Asamblea la autoridad soberana para el Gobierno de una nación. Pero al separarla de sus agentes ejecutivos, la priva del medio y de la ocasión de hacer su autoridad completa y fácil de ejercer. El mecanismo constitucional es tal, que fuerzas menos grandes que las del Congreso pueden entrar en lucha con éste y perjudicarlo, aunque sean demasiado débiles para dominarlo o para ocupar su puesto. Resulta de aquí, naturalmente, un rozamiento desagradable, fatigoso, que se podría fácilmente evitar con ayuda de algunos arreglos mejores y que ofrecieran la misma seguridad.

El Congreso se arrastra y se agita todavía en medio de aquellas trabas que hacían de la Cámara de los Comunes una cosa incómoda para ella misma y para todo el mundo, inmediatamente después que el cambio de dinastía que siguió a la Revolución hubo prometido, de una manera cierta, la supremacía. El paralelo es maravillosamente exacto:

“En apariencia, la Revolución de 1688 no había hecho más que trasladar la Soberanía sobre Inglaterra de Jacobo a Guillermo y María. En realidad, había dado un impulso poderoso y decisivo al gran progreso constitucional, que hacía pasar la soberanía del rey a la Cámara de los Comunes. Desde el día en que el *Bill of Rights* estableció que sólo la Cámara tendría el derecho de fijar los impuestos de la nación, y en que la Cámara votó una ley por la cual decidía no conceder a la Corona más que créditos anuales, la Cámara de los Comunes se convirtió en el supremo poder del Estado. Pero aunque el cambio constitu-

cional fuera completo, el mecanismo del gobierno estaba lejos de haberse adaptado a las nuevas condiciones de la vida política que tal cambio debía producir. Por poderosa que fuera la voluntad de la Cámara de los Comunes, no tenía los medios de hacerla obrar directamente para la intervención en los asuntos públicos. Los ministros que estaban encargados de éstos no eran sus servidores, sino los servidores de la Corona; al rey era a quien pedían una dirección, y ante el rey se consideraban responsables. Por una acusación o por medios más indirectos, la Cámara de los Comunes podía forzar al rey a separar a un ministro que contrarrestaba su voluntad; pero no tenía ningún poder constitucional que le permitiera reemplazar al ministro caído por otro que ejecutara su voluntad."

El resultado fue la formación en la Cámara baja de un estado de espíritu que causaba la desesperación de Guillermo. Se volvió tan corrompida, tan celosa de su poder, tan inconstante en sus decisiones y facciosa por su humor, como se vuelven siempre las asambleas en que la conciencia de las dificultades prácticas o de la responsabilidad moral que acarrea su poder. Ella se quejaba y hacía recaer sobre la Corona y sobre sus ministros todas las causas de sus quejas. Pero era difícil saber qué política o qué medidas habría preferido. Ella cambiaba de humor a cada instante, lo que Guillermo les reprochaba. Las Cámaras se hallaban, en realidad, privadas de la dirección de jefes reconocidos, de datos suficientes y de esa organización que sólo es capaz de producir una política definida. (Green: *Historia del pueblo inglés*.)

El remedio que Sunderland tuvo la sagacidad de proponer y Guillermo la sabiduría

de aplicar contra ese estado de cosas fue la interposición entre el rey y la Cámara de los Comunes de un gabinete que representara a la mayoría de la Cámara popular.—Tal fue el primer paso, muy largo, pero decisivo, que condujo a la formación de un gobierno por un gabinete responsable. Yo no me propongo hoy investigar si tal remedio es posible o deseable en nuestro caso. Muestro hechos, indico remedios, sin ordenarlos. Lo que quiero decir es que no cabe evitar el quedar sorprendido por la gran semejanza que existe entre las enfermedades nacientes de los primeros Parla-mentos de Guillermo y de María, y las enfermedades plenamente desarrolladas que se advierten claramente en la Constitución del Congreso. Aunque éste sea honrado y activo, es revoltoso e ineficaz: y es así, por las mismas razones que hicieron a los Parlamentarios ingleses posrevolucionarios torpes e inconstantes, es decir, "porque está privado de la dirección de jefes reconocidos, de datos suficientes y de esa organización que sólo es capaz de producir una política definida".

### El gobierno federal

Los peligros de estos defectos de nuestro mecanismo gubernamental no han sido aún demostrados, hasta el día, por la experiencia; pero hoy, su fin, largo tiempo retardado, parece próximo. Existe una tendencia evidente que conduce a la centralización de todas las facultades importantes del gobierno en manos de las autoridades federales y a la confirmación práctica de esas prerrogativas de autoridad suprema que el Congreso se ha arrogado poco a poco.

El gobierno central se hace cada vez más fuerte y más activo, y el Congreso se apodera

de la autoridad soberana ante ese gobierno. Bajo el punto de vista teórico y, en general, en la práctica de los tiempos pasados, nuestro gobierno ha sido lo que Mr. Bagehot llama un sistema "compuesto". Además de las autoridades federales y las de los estados que se han disputado la soberanía ha habido, en el sistema federal mismo, poderes rivales e irreconciliables. Pero, poco a poco, los débiles son sometidos por los fuertes. Si cabe fiarse de las señales de los tiempos, nos acercamos muy pronto a un arreglo de la soberanía tan sencillo como pueda desearse. El Congreso no conservará solamente la autoridad que posee, sino que, con mucha frecuencia, se verá obligado a hacer frente a las peticiones que se dirijan a su energía, a su sabiduría, a su conciencia; esto es, tendrá que aceptar funciones cada vez más extensas y responsabilidades más grandes, sin tener un momento ocasión de apartarse del arado que dirige con sus manos.

La esfera y la influencia de la administración y la legislación nacionales se extiende rápidamente. Nuestra población se aumenta tan de prisa, que causa asombro cuando se cuentan los millones de seres humanos que vivirán y trabajarán en este continente antes que haya transcurrido el corto periodo de cincuenta años. El Este no será siempre el centro de la vida nacional. El Mediodía acumula rápidamente las riquezas y recobrará aún más de prisa su influencia. El Oeste ha adquirido ya un poder indisputable y tiene en reserva una potencia de desarrollo futuro de que nadie puede tener una idea. ¿Obrarán estas partes de concierto o estarán en disenso? Eso depende enteramente de los métodos y de la política del Gobierno Federal. Si ese Gobierno no tiene el cuidado de permanecer en su esfera, si no es bastante

sabio para regular su política sobre los intereses del bienestar nacional, debe haber y habrá escisiones. Los ciudadanos de una parte del país pueden mirar con ojos recelosos y hasta con sentimientos de odio a sus compatriotas de la otra parte; y entonces las facciones desgarrarán y las discusiones dividirán a un país que la Providencia ha querido hacer feliz, y sobre el cual el hombre hará caer la maldición. Es necesario que el Gobierno de un país tan vasto y tan diverso sea fuerte, pronto para obrar, fácil para dirigir y eficaz. Su fuerza debe ser el resultado de la seguridad y de la uniformidad de sus designios, de su acuerdo con el sentimiento nacional, de su acción enérgica y de la honradez de su objeto. Es preciso que se haga sabio y digno de aprobación por una administración franca que se muestre sumisa a los juicios permanentes de la opinión pública; y es preciso, además, que sus únicos agentes activos, las Cámaras representativas, obtengan otra cosa que el poder de hacer las leyes.

Tal como hoy está constituido, el Gobierno Federal carece de fuerza, porque sus facultades están divididas; carece de prontitud, porque los poderes encargados de obrar son demasiado numerosos; es difícil de manejar, porque no procede directamente; carece de eficacia, porque su responsabilidad es vaga y su acción sin dirección competente. Es un gobierno en que cada funcionario puede hablar de los deberes de los demás funcionarios sin verse obligado a explicar rigurosamente por qué no ha hecho su deber él mismo, en que los servidores se oponen a los señores y los contradicen. Mr. Lowell lo ha llamado el *gobierno por la declamación*. Nada obliga a los miembros del Congreso a ser moderados en su lenguaje y a poner sus acciones en rela-

ción con sus palabras. No hay día de ajuste de cuentas por las palabras que han pronunciado. Los oradores de la mayoría del Congreso pueden, sin exponerse a quedar en ridículo o desconsiderados, condenar lo que hacen sus propias Comisiones, y los representantes de la minoría pueden proponer todas las medidas contrarias que quieran, con la certidumbre absoluta de que lo que digan será completamente olvidado antes de verse obligados a obrar en consecuencia. Nadie sale garante de la política del gobierno. Una docena de hombres la crean; una docena de convenios la deforman y la alteran; una docena de oficinas, cuyos nombres apenas son conocidos fuera de Washington, hacen ejecutar las órdenes recibidas.

### El papel de la prensa

He ahí el defecto sobre el cual vuelvo sin cesar, como ha podido verse; a que vuelvo siempre, porque todo estudio del sistema, en cualquier lugar que se empiece, conduce ahí inevitablemente como a un retiro central. Es el defecto que explica todo lo demás, porque es su común producto. Lo que lo muestra bien es el hecho extraordinario de que los artículos de la prensa tienen más peso y encuentra más crédito, aunque la prensa hable sin autoridad, que los discursos del Congreso, aunque el Congreso posea toda la autoridad. Se escucha más las habladurías de la calle, que las palabras de los legisladores. El director de un periódico dirige la opinión pública; el miembro del Congreso la obedece. Cuando una elección presidencial está próxima, sin embargo, se pone atención durante cierto tiempo en las palabras del orador político; se le reconoce autoridad en la palestra; se le considera como un crítico competente para

discutir los puntos fuertes y los puntos débiles y para calcular de antemano las probabilidades de los adversarios. Muestra que hay un punto especial que examinar, y se sabe que lo ha estudiado bajo todos sus aspectos. Se trata de uno de los administradores, del que se juzga que conoce bien la administración. Habla "dentro de su terreno". Pero cuando hablan no ya de los candidatos, sino de los proyectos o de la política del gobierno, sus observaciones caen al nivel de la expresión individual de una opinión, a que sus ocupaciones políticas no parecen dar mucho valor. Está universalmente admitido entonces que habla sin autoridad de cosas que su voto puede contribuir a arreglar, y para las que otros varios centenares de hombres tienen un voto igual al suyo. La legislación no es una cosa que pueda ser conocida de antemano, depende de las condiciones de diversos comités permanentes; no es un producto simple, contiene varias cosas reunidas. Es imposible decir cuántas opiniones e influencias han entrado en su composición. Es hasta imposible determinar, según las leyes hechas este año, a qué se parecerán las leyes que se hagan el año próximo.

Puesto que habla sin autoridad, el orador político habla, en consecuencia, bastante inútilmente cuando se refiere a la legislación. Los periódicos no dan cuenta exacta de sus discursos, y los artículos del redactor en jefe toman rara vez el colorido de sus argumentos. La prensa, que es anónima y representa una inmensa fuerza de curiosos averiguadores de noticias, es mucho más poderosa que el hombre político, sobre todo porque es impersonal y parece representar un orden más vasto y más completo de uniformes. A mal andar, todavía puede ser igual, por lo menos, a cualquier individuo ordinario.

La opinión de un periódico será considerada tan digna de atención como cualquier otra opinión individual. Además, la prensa es casi por todas partes bastante poderosa para negarse a hacer circular los discursos de individuos de los que no le interesa hablar. El periódico va a sus oyentes; el orador se ve obligado a aguardar que sus oyentes vengan a él. El periódico puede hacerse oír en todas las casas, el orador no puede hacerse oír más que desde lo alto de una plataforma o en las elecciones. El público no pide en este país que los periódicos den *in extenso* los discursos políticos. Al contrario, la mayor parte de los lectores se indignarían de ver así ocupadas sus columnas favoritas. Sólo con dar a ese discurso una cuenta un poco detallada, un redactor corre el riesgo de ser tratado como pesado. Y yo creo que la posición de la prensa americana es, bajo este punto de vista, enteramente particular. Los periódicos ingleses están tan lejos de ser potencias independientes y que se basten a sí mismas —de ser suya la ley—, que se ven obligados de bueno o mal grado a rendir homenaje al orador político. Los redactores de periódicos conservadores se ven obligados a ostentar por entero ante sus lectores, no sólo los discursos de los jefes de su propio partido, sino también los principales discursos de los grandes oradores del partido liberal; y los periódicos liberales tienen también que inquirir cada sílaba de los discursos públicos importantes pronunciados por los jefes conservadores. La nación quiere saber lo que tienen que decir sus hombres públicos, aun cuando esté menos bien dicho que el informe que los periódicos hayan dado.

Sólo dos cosas pueden dar a un hombre el derecho de esperar que toda la nación lo escuche cuando habla: el genio y la autoridad.

Probablemente, nadie discutirá que Sir Stafford Northcote era orador, y hasta un buen orador. Mas por su carácter sin tacha, por servicios públicos asiduos, concienzudos e inteligentes, se ha elevado hasta ser el jefe reconocido de su partido en la Cámara de los Comunes; y es tan sólo porque habla con autoridad; y no como los escribas de la prensa; por lo que está tan seguro de ser escuchado con atención como Mr. Gladstone, cuyo genio y noble elocuencia se agregan a la autoridad del jefe de partido reconocido. Para elevarlos por encima de la prensa anónima, los jefes de la vida pública inglesa más que su valor personal, que el prestigio de su experiencia y de sus servicios, que la autoridad de sus opiniones individuales, tienen una autoridad, un poder definido en la intervención real del gobierno. Están directamente encargados de hacer intervenir la política en la administración. Son considerados en el país, en el Parlamento y fuera de él como los jefes responsables de su partido. Es asunto suyo dirigir esos partidos, y los colegios electorales tienen la costumbre muy natural de hacer recaer sobre los partidos los castigos merecidos por las faltas de esos jefes. Son a la vez los servidores y las víctimas propiciatorias de su partido.

He ahí sus responsabilidades y bien sentados sus privilegios, gracias a los cuales se consideran sus discursos como dignos de ser oídos —como acreedores a ser escuchados y meditados. Los discursos públicos son los programas de su partido. Lo que promete el jefe, el partido está dispuesto a hacerlo, si llega al Poder. La certidumbre de ser escuchado y creído de saber a lo que esos jefes tienen que decir, y eleva el tono de todas sus discursos. Evitan, generalmente, hacer promesas que sea difícil

transformar en leyes. Fácil es ver las grandes ventajas que les dan sobre nuestros hombres públicos su situación y su influencia. No tenemos jefes de partido responsables de este lado del océano; vacilamos mucho en dar mucha autoridad a alguien, de suerte que se necesita que un hombre de Estado, entre nosotros, tenga genio para adquirir el derecho universalmente reconocido de ser oído, y para obtener que se desee oírle cuantas veces hable, no sólo de candidatos sino de medidas que adoptar. Los oradores extraordinarios, tan pocos, que no siempre se ve uno en cada generación, serán siempre escuchados por el pueblo, porque lo encantarán. Pero el genio y la elocuencia son demasiado raros para que se cuente con ellos para instruir y guiar a las masas; y puesto que nuestros políticos no gozan del crédito que dan la autoridad y la responsabilidad, preciso es que cedan el puesto, excepto en el momento de las elecciones, a la prensa, que se encuentra por todas partes, que está generalmente bien informada y que habla siempre.

Es necesariamente *un gobierno de declamadores* y de redactores de periódicos.

### La función de los partidos

Es probablemente también esa falta de dirección la que da a nuestros partidos nacionales su carácter curioso, conglomerado. No se exageraba mucho sin duda, al decir que no son homogéneos más que de nombre. Ninguno de los dos principales partidos tiene ideas políticas homogéneas. Cada uno tolera en sus filas opiniones muy diferentes y aspiraciones muy variadas. Cada cual pretende tener el mismo objeto y permite a los miembros de su partido expresar ideas contrarias a ese objeto. No es-

tán agrupadas alrededor de jefes legislativos cuyo talento haya sido probado y cuyas opiniones acepten lealmente. Se asemejan a ejércitos sin oficiales, lanzados en una campaña sin tener una gran causa que defender, lo que los retiene juntos son sus nombres y sus tradiciones, pero no sus esperanzas ni su política.

A este hecho, tanto como a la corta duración del mandato de los representantes, que no permite que las diferencias se acentúen, debe atribuirse el acuerdo fácil de las mayorías en el Congreso. En las demás Asambleas similares, la armonía de las mayorías está constantemente expuesta a perturbaciones. Los ministros pierden sus partidarios y ven a sus amigos alejarse a la mitad de una legislatura. Pero no ocurre lo mismo en el Congreso.

Allí, aunque la mayoría no esté con frecuencia más que conglomerada, compuesta de fracciones bastante numerosas y llevando en su seno todos los gérmenes de discordia, la armonía del voto de los partidos es rara vez interrumpida. En cuanto puede juzgarse desde fuera, la legislación no encuentra obstáculos en general, la mayoría hace fácilmente lo que quiere, obrando con una especie de unanimidad completamente natural, sin una apariencia siquiera de libertad de acción individual. Cualesquiera que sean las revueltas que han amenazado estallar o han estallado en las filas del partido en el momento de la votación fuera de la Cámara, su poder queda siempre intacto en el interior de ésta. Esto es debido, en parte, al hecho de que no hay libertad de discusión en la Cámara, pero cierto es también que se debe, sobre todo, al hecho de que los debates no tienen objeto, porque la legislación no tiene enlace. La legislación es conglo-

merada. La ausencia de toda inteligencia entre los comités no deja casi huellas de las ideas de los partidos en la legislación. No hay dos proyectos que marchen de acuerdo. Si existe una coincidencia de principios entre varios proyectos de ley de la misma legislatura, es generalmente accidental y la confusión de ideas políticas que impide toda colaboración inteligente impide también todas las divergencias inteligentes y todos los votos sensatos. El poder no pasa nunca de un partido a otro durante una legislatura, porque ese cambio no tendría sentido. La mayoría conserva las mismas opiniones mientras vive el Congreso, porque sus opiniones se determinan de una manera muy vaga, y en consecuencia no le es posible apenas preparar una escisión. Esa mayoría no tiene un plan común, y si lo tuviera, no está armada para sacar partido de él. Es llevada por veinte o cuarenta comités, cuya composición debe quedar siendo la misma hasta el fin; y esos comités son demasiado numerosos y están demasiado separados unos de otros para que sea posible luchar contra ellos. Permanece en un lado porque apenas sabe dónde se encuentran los límites de ese lado, o de qué forma se les podría franquear.

Además, hay en el mecanismo del Congreso una pieza muy conocida que se ha inventado desde hace mucho tiempo y de que se han servido particularmente para mantener la unión en la mayoría tanto como en la minoría. El *caucus* legislativo representa, en nuestro sistema, un papel casi tan importante como los Comités permanentes, y merece ser estudiado con la misma seriedad. Se comprenden mucho más fácilmente sus funciones, bajo todos sus aspectos, que las de los comités, porque son mucho más sencillas. El *cau-*

*cus* tiene por objeto servir de antídoto a los comités. Está destinado a suministrar el principio de cohesión que la multiplicidad y la independencia recíprocas de los comités tienden a destruir. No teniendo primer ministro con quien puedan conferenciar sobre la política del gobierno como lo hacen los miembros del Parlamento británico, los miembros del Congreso conferencian juntos en *caucus*. Antes que exponer el país las divergencias de opinión que amenazan producirse o que ya se han producido entre sus miembros, cada partido se apresura a descartar las discusiones que pudieran acarrear una escisión en las sesiones públicas del Congreso, donde los oradores estarían dispuestos a dejarse llevar demasiado precipitadamente a la insubordinación, cada partido se junta en pacíficas reuniones secretas en que se pueden aquietar los escrúpulos, despertados a curar los desacuerdos con el bálsamo de un convenio, o calmarlos mostrando las ventajas políticas de la unión. El *caucus* es el terreno de ejercicio de los partidos. Allí es donde se fortalece y renueva la disciplina, y donde el paso y la actitud se hacen uniformes. Las votaciones y los discursos de la Cámara no son, generalmente, más que los movimientos de una especie de parada a que se preparan con los ejercicios del *caucus*. Fácilmente se ve cuán difícil sería a un partido marchar unido en medio de esas idas y venidas de los comités en todos sentidos, si no se reuniera de tiempo en tiempo en *caucus* para darse cuenta de sus opiniones y comprometerse de nuevo a estar eternamente de acuerdo.

El mérito de haber inventado esta estratagema es, probablemente, debido a los demócratas. Parece que ellos hicieron uso de ella desde la segunda legislatura del Octavo Con-

greso; a propósito de ella, un hombre digno de fe dice: "Durante esa legislatura del Congreso se han visto menos discusiones libres e independientes sobre las medidas propuestas por los amigos del gobierno de las que otras veces se veían en las dos ramas de la legislatura nacional. Parece que, para los asuntos más importantes, la línea de conducta adoptada por la mayoría era el resultado de una inteligencia establecida en *caucus* o, en otros términos, que esta línea de conducta había sido fijada de antemano en reuniones secretas tenidas por los demócratas. Así, la legislación del Congreso ha estado influida por un partido que obedecía a sentimientos y a compromisos mucho más que a la sana razón y a una convicción personal." La censura contenida en esta última frase ha podido parecer merecida en una época en que esos compromisos adquiridos en *caucus* eran vistos con malos ojos y considerados como nuevas trabas, pero los políticos prácticos de nuestros días se negarían a aceptarla como justa. Preferirían, probablemente, expresarse así: "Las palabras de plata pronunciadas en *caucus* aseguran el silencio de oro que reina después en la sala de sesiones del Congreso, y hace a cada partido rico por la concordia y feliz por la colaboración."

El hecho que hace esta apología del *caucus* poco concluyente, es que está protegida contra toda responsabilidad por su carácter secreto y solapado. Su gran poder no tiene contrapeso en ninguna responsabilidad. Probablemente, la lectura de los debates del *caucus* sería interesante e instructiva para el público si fueran publicados; pero no se conocen más que por rumores repetidos con frecuencia, y también con frecuencia desmentidos. Se puede estar seguro de que son mucho más since-

ros y penetran mucho más profundamente en las cuestiones políticas, que todo lo que se dice públicamente en el Congreso ante la tribuna de los reporteros. Abordan las cosas sin careta y las manejan sin guantes. Eso podría lastimarlos, pero nos instruiría oírlos. Sin embargo, por desgracia, obligados a reconocer que pueden sobreponerse a la sana razón y a las convicciones personales. El *caucus* no puede reducir siempre al silencio y dominar a una gran minoría influyente de disidentes; pero su látigo consigue casi siempre someter a los descontentos y a los rebelados individuales. No hay sitio en las justas del Congreso para las lanzadas libres. El hombre que desobedece al *caucus* de su partido, es reputado como infiel a éste. Cae en esa neutralidad peligrosa que degenera tan fácilmente en puro capricho, y que debe infaliblemente destruir su influencia, haciendo pesar sobre él la sospecha de ser un hombre con el cual no se puede contar, sospecha que hace siempre daño en la vida. Todo individuo a toda minoría poco numerosa o poco influyente, que tiene la temeridad de olvidar las decisiones del *caucus*, tienen la seguridad de ser arrojados del partido sin esperanza de ser aceptados de nuevo, si su ofensa se repite con frecuencia o si se comete una vez a propósito de una votación importante. Ahora, todo el mundo sabe que en política nada puede hacerse separándose de los demás. El solo privilegio que obtienen esos recalcitrantes, es el privilegio de la disidencia; y pierden para siempre el de la cooperación y de la confianza. Han optado por la impotencia de una facción.

Por enojosa que sea la necesidad que ha creado los poderes del *caucus*, esa necesidad existe y no se la pueda olvidar. Parece que convendría inventar un elemento de cohesión

enérgica para luchar contra las fuerzas fatales de tantos elementos que son propios para disgregar nuestros partidos. Cabe preguntarse si, en otra nación, habituada desde hace tan poco tiempo a la política, los partidos habrían podido remitir largo tiempo a las fuerzas centrífugas del sistema de los comités, sin otra fuerza de atracción que la del *caucus* para mantenerlos agrupados. Lo que me asombra es que, a pesar de la separación forzosa y poco natural de la legislación y de la administración, y aunque la legislación haya renunciado a vigilar y a preparar de una manera inteligente la política, no tengamos la plaga de esas numerosas facciones que causan el desorden en la política de Francia. Es una fortuna, pero es poco natural que no hayamos tenido ni tengamos todavía más que dos partidos políticos que tengan una importancia nacional y un poder real. Sus nombres están ahí para mostrar el hecho, pero no explican su causa.

### Epílogo

Un hombre inteligente que ha estudiado nuestra política, ha declarado que hay en los Estados Unidos "una clase, compuesta de millares de hombres y de centenas de millares de hombres que creen que se puede gozar de los frutos de un buen gobierno sin hacer nada por tenerlos". Todos los que han visto otra cosa aparte de las apariencias exteriores de nuestra política, están obligados a admitir la verdad de nuestra observación. Explicándola, se enumeran todas las críticas serias que pueden dirigirse al gobierno congresional. La opinión pública sola difícilmente puede expresar sus juicios y obrar por medios muy lentos. Nada es directo y sencillo en este sistema. La autoridad está subdividida y distribuida de una

manera confusa, y la responsabilidad no se encuentra más que en apartados. En suma, no es fácil hallar el medio de trabajar para tener un buen gobierno. Se puede excusar muy bien a la generalidad de los ciudadanos que creen que el gobierno es una cosa de azar, sobre la cual su voto y su influencia tendrán muy poco efecto.

¿Cómo la elección de un representante para el Congreso puede tener influencia sobre la política del país en las cuestiones que le interesan más, si la persona por quien va a votar no entra en el comité permanente que está encargado de esas cuestiones? ¿Qué importa el Presidente que sea elegido? ¿Tiene mucha autoridad el Presidente en materia de política activa? Parece casi imposible tener la seguridad de que la papeleta que el elector ponga en la urna tenga una influencia infinitesimal siquiera en la marcha esencial de la administración. Hay tantos cocineros ocupados en mezclar sus ingredientes en la sopa nacional, que parece inútil no cambiar más que un cocinero cada vez.

Se ha hecho uso por bastante tiempo del encanto de nuestro ideal constitucional para permitir a hombres reflexivos que no crean en la hechicería política, juzgar lo que ha realizado y lo que todavía puede realizar sin someterlo a nuevas pruebas. No se honra la Constitución dedicándole un culto ciego. A medida que nos hagamos más perspicaces, como nación, sobre sus defectos y apliquemos más pronto, con el valor enérgico de la convicción, todos los expedientes completamente probados y bien estudiados que están reconocidos como necesarios para hacer, entre nosotros, del gobierno del pueblo un gobierno recto, en que el método sea sencillo, el poder

único e ilimitado, y la responsabilidad clara, nos acercaremos más al buen sentido y al genio práctico de los grandes y respetables hombres de Estado de 1787. Y la crítica intrépida de ese sistema es el primer paso que tenemos que dar para libertarnos de la timidez y del falso orgullo que nos han llevado a querer prosperar a pesar de los defectos de nuestro sistema nacional, mejor que aparecer negando su perfección. Cuando hayamos

examinado todas sus partes sin ideas preconcebidas y estudiando todas las funciones a la luz del sentido común práctico, habremos adquirido de nuevo el derecho de alabarnos de nuestra sagacidad política; no nos quedará más que obrar con inteligencia, según lo que nuestros ojos hayan visto, para probar lo bien fundado de nuestras pretensiones al genio político.

## EJECUCION Y ADMINISTRACION\*

Willian Willoughby

### La distribución funcional de los poderes gubernamentales

La distribución de poderes gubernamentales entre las divisiones políticas de un Estado constituye un medio para prever el ejercicio efectivo de dichos poderes. El trabajo que debe realizar un gobierno es tan complejo y diversificado que su ejecución demanda el establecimiento de órganos especiales, necesarios no únicamente para asegurar los beneficios de la especialización, sino porque con su existencia la responsabilidad puede ser ubicada con mayor exactitud. De aquí se desprende que todo gobierno debe esforzarse en clasificar los poderes gubernamentales según su naturaleza y en establecer las disposiciones pertinentes para el ejercicio de cada uno de ellos.

Un análisis de este problema muestra que, al igual que la distribución territorial de los poderes gubernamentales, la clasificación de los mismos involucra varios factores distintivos. Los más importantes de éstos son: 1) la manera en que serán clasificados para propósitos de distribución; 2) la extensión de cada clase de trabajo o de función así clasificada

que será asignada a un órgano o rama separada; 3) las relaciones que se establecerán entre estas diferentes ramas; y 4) la autoridad que efectuará la clasificación y distribución de las funciones gubernamentales.

*La clasificación de los poderes gubernamentales.* Al clasificar cualquier cuerpo de información, el primer elemento indispensable es la adopción del principio en cuya base deberá efectuarse tal clasificación. Al seleccionar un principio es conveniente que la elección recaiga sobre alguna característica fundamental y no incidental, lo cual será útil para mostrar las distinciones que mejor servirán a los objetivos buscados. En el presente caso no existe duda acerca del principio que debiera ser empleado: una característica peculiar del gobierno moderno en sus operaciones prácticas es la ley. Todo aspecto de la organización es asunto de determinación legal, y cada uno de sus actos, a fin de tener validez, debe descansar sobre una sanción legal. El problema práctico de organizar y dirigir un gobierno es, por ende, de acción legal. Se reduce al problema de determinar cómo serán declaradas las leyes del país y particularmente aquellas relacionadas con las operaciones del gobierno; cómo se decidirán las diferencias de opinión en torno a su significado y aplicabilidad a casos particulares y cómo se

\* Este artículo corresponde a los capítulos XIV y XXVII de la obra *The Government of Modern States*, pp. 216-221 y 428-431, respectivamente.

portará en vigor la ley una vez declarada e interpretada. Por tanto, es reconocido universalmente que, desde el punto de vista funcional, el principio sobre el cual deberán clasificarse los poderes gubernamentales reside en la naturaleza del poder tal como es ejercido y determinado por su relación con el derecho.

*La clasificación tradicional triple de los poderes gubernamentales.* Desde hace mucho tiempo, y con base en este principio de clasificación, los poderes del gobierno se han concebido dentro de una u otra de tres grandes clases, según sea su relación con la promulgación o determinación de la ley, su interpretación o ejecución. De esta manera, los poderes reciben el nombre de legislativo, judicial o ejecutivo, según el caso. Así, desde el punto de vista estructural se considera que el gobierno está formado de tres grandes ramas cuyas funciones son formular, adjudicar y ejecutar la ley.

*Una clasificación quíntuple más satisfactoria.* Pese a que la división triple de los poderes gubernamentales ha recibido el reconocimiento general, al grado de haber sido designada como la división clásica, un estudio comprobará que no puede soportar la prueba de un análisis científico y, además, que los intentos de influir en ella conducen no sólo a confundir el pensamiento, sino también a serias dificultades en la resolución de problemas prácticos de la distribución funcional de dichos poderes. El defecto de este sistema de clasificación descansa en que no hace distinción alguna ni prevé en forma separada las funciones del *electorado* y la *administración*. En las siguientes páginas se verá qué tan distintas son estas funciones de las comprendidas en la clasificación triple, y cuán importante es que se

reconozca su carácter distintivo en el trabajo práctico de organizar y operar un gobierno.

*El electorado como un poder distintivo del gobierno.* En la época en que se estableció la clasificación triple de los poderes, las principales naciones del mundo eran monarquías. Los electorados, en el sentido moderno, o bien no existían o jugaban un papel tan insignificante en la conducción del gobierno, que se justificó a los estudiosos de política el ignorarlos. Con el surgimiento del gobierno popular, el problema total del gobierno sufrió una transformación radical. La fuente de autoridad fue transferida del gobernante hacia el pueblo. Se obligó a éste a organizarse a sí mismo para ejercer dicha autoridad. Lo hicieron así al seleccionar de entre sus miembros a aquellos que actuarían en su nombre. Estos miembros constituyen lo que es conocido como el electorado, esto es, el cuerpo de ciudadanos que ejercita poderes de voto y electorales.

Este cuerpo casi no necesita ser señalado, no sólo constituye una rama distintiva del sistema político de un país, sino que tiene funciones claramente distinguibles y definidas. Su existencia da lugar a problemas muy peculiares: cómo será constituido, cuáles serán sus deberes y poderes, cuáles sus métodos de procedimiento, cuáles sus relaciones con otras ramas del gobierno, etcétera. La cuestión entre democracia y gobierno representativo es claramente un problema de esta clase. Por lo tanto, el electorado debe reconocerse como una rama característica del gobierno y sus problemas recibir consideración independiente.

Al hacer esto pueden adoptarse dos posiciones. El electorado puede contemplarse

como una parte integral de la maquinaria del gobierno, o bien como una entidad ajena a éste estrictamente hablando. En un gobierno de carácter puramente representativo hay alguna ventaja en adoptar la última posición. Sin embargo, cuando el electorado, como en los Estados Unidos, busca llevar a cabo él mismo el desempeño de ciertas funciones típicamente gubernamentales, como son formular políticas y programas de gobierno y participar en el trabajo de legislación, mediante los recursos de la iniciativa y del referéndum, probablemente es mejor considerarlo como una rama del propio gobierno. En la práctica, la elección entre estas dos posiciones es intrascendente. Lo importante es reconocer que, en el electorado, tenemos que tratar con una rama distintiva de los sistemas políticos de los Estados modernos, la cual da lugar a problemas tan difíciles de solucionar como aquéllos presentados por cualquiera otra de las ramas.

*La administración como rama distintiva del gobierno.* En la clasificación triple de los poderes gubernamentales no se reconoce a la administración como una función o rama separada del gobierno. En lo que se refiere a la explicación de esta función, en esa clasificación, se confunde y trata como una parte de la función ejecutiva. Esto es cierto a tal grado que se utilizan estos dos términos, ejecutivos y administrativos, indistintamente. Ello es sumamente desafortunado dado que, como veremos, los dos términos deberían emplearse para denotar operaciones de carácter diverso.

Con objeto de entender la diferencia entre ambos conceptos, es necesario hacer dos distinciones. La primera de éstas es la diferencia entre la función de vigilar la ejecución de las leyes y la de hacer realmente lo señalado por

las leyes. Esta distinción es evidente, especialmente donde el ejercicio real de la autoridad está distribuido entre varios órganos o partes. Cuando éste es el caso, es patente que deberá haber alguna autoridad cuya función especial sea vigilar que las leyes que rigen esta distribución, determinan los deberes especiales de las diferentes partes y regulan las relaciones entre ellas, sean en efecto cumplidas. Sin tal autoridad no pueden correlacionarse varias partes en un solo sistema armonioso y no cooperan apropiadamente entre sí para lograr un fin común.

La segunda distinción es aquella que existe entre el acto de una organización como un todo y el acto de cada una de sus partes. Hay muchos casos donde la acción gubernamental deberá representar la acción de gobierno como una unidad. Esto se aplica especialmente a todo el campo de las relaciones internacionales, en el cual está involucrado el intercambio de Estados soberanos. Esto hace imperativo que exista algún órgano o autoridad cuya función especial sea representar al gobierno en esta capacidad.

Con estas distinciones y requerimientos en mente, puede contemplarse la diferencia esencial que existe entre la función ejecutiva y la administrativa, usando estos términos en su sentido técnico apropiado. La función ejecutiva es la de representar al gobierno como un todo y vigilar que sus diferentes partes cumplan las leyes. La función administrativa es la de administrar realmente la ley tal como ha sido declarada por la rama legislativa del gobierno e interpretada por la judicial. Habitualmente se establece esta distinción al declarar que la función ejecutiva tiene un carácter esencialmente político, es decir, tiene que ver con la determinación de las políticas generales

e implica el ejercicio del juicio en su aplicación; y la función administrativa es aquella encargada de poner en acción las políticas determinadas por otros órganos. Así Aucoc, la eminente autoridad francesa en derecho público, diferencia las dos como sigue:

“Cuando distinguimos al gobierno (esto es, la dirección ejecutiva) de la administración, significa colocar la dirección de todos los asuntos que son reconocidos como políticos en una categoría especial; esto quiere decir: la relación de la principal autoridad ejecutiva con los grandes poderes del gobierno, el convocar a los electores para la elección de senadores y diputados, la clausura de la sesión, el convocar a las cámaras de diputados y senados, la clausura del senado, la disolución de la cámara de diputados, el manejo de relaciones diplomáticas con poderes extranjeros, la disposición de las fuerzas militares, el ejercicio de los derechos de perdón y el otorgamiento de los títulos nobiliarios.”<sup>1</sup>

Esta distinción entre los poderes ejecutivo y administrativo está, de hecho, claramente establecida en nuestra constitución federal, y por esa razón, si no por otra, debería aceptarse el reconocimiento de la rama administrativa como una rama distintiva del gobierno. Por lo tanto, en la oficina del presidente y en los servicios administrativos tenemos dos ramas distintivas del gobierno, y lo mismo es cierto en los estados donde el poder ejecutivo está investido en un gobernador y los poderes administrativos en una serie de unidades ope-

rativas que funcionan más o menos en forma autónoma del poder ejecutivo y más allá de su dirección y control.

#### **La rama administrativa: problemas de administración general**

La naturaleza de la rama administrativa, cuya función es poner en marcha la ejecución de las políticas gubernamentales, ha sufrido transformaciones a lo largo del tiempo, debido a las condiciones cambiantes. Tal como el autor escribió en otra parte,<sup>2</sup> en la época en que tomaron forma nuestras instituciones políticas la atención se concretó principalmente en lo que puede calificarse como los problemas puramente políticos de asegurar una forma de gobierno bajo la cual el pueblo, en relación con la conducción de los asuntos públicos, encontraría expresión adecuada; en reducir el peligro de que cualquier funcionario o rama del gobierno pudiera asumir facultades indebidas; y en la protección del individuo en el goce y ejercicio de lo que se creían sus libertades y derechos naturales e inherentes. Desde el punto de vista de la acción, la idea dominante fue que el ámbito de la acción gubernamental debería conservarse tan limitada como fuera posible.

Las condiciones en la época actual son totalmente diferentes. La realización de las llamadas funciones esenciales del gobierno constituyen ahora sólo una parte muy pequeña de sus actividades totales. No existe más el supuesto *a priori* de que una ampliación en la esfera de acción pública es un mal. La competencia del gobierno tiene ahora capacidad para abarcar todas las formas de actividad que con-

<sup>1</sup> “Conferencias sobre la Administración”, etc. Citadas por F. J. Goodnow, *Principios de Derecho Administrativo de los E.U.A.*, p. 67.

<sup>2</sup> *Principios de administración pública*. Prefacio.

tribuyan en cualquier forma a promover el bienestar público. Difícilmente hay un campo en el cual nuestros gobiernos no participen. Sus operaciones son ahora de una escala tan vasta que requieren, para su realización, de una organización que excede en tamaño y complejidad a cualquier empresa privada, una gran cantidad de personal y un gasto nada pequeño en relación al ingreso total de la nación. Por consiguiente, resulta que entre los problemas de los gobiernos actuales, los relacionados con la rama administrativa no tienen rival.

*Análisis del problema de la administración pública.* Al emprender un estudio de cualquier problema complicado, el primer paso es someterlo al análisis con el fin de determinar con claridad los diferentes factores que lo integran. Al hacer esto, se encontrará que el problema de tomar las medidas necesarias y de realizar el trabajo que incumbe a la rama administrativa del gobierno, puede resumirse en los siguientes cinco factores claramente distinguibles aunque íntimamente relacionados:

1. Problemas de administración general.
2. Problemas de organización.
3. Problemas de personal.
4. Problemas de materiales o abastecimientos.
5. Problemas de finanzas.

Las personas encargadas de precisar la forma en que se realizará el trabajo de la rama administrativa del gobierno tienen que hacer las siguientes cinco cosas: deben, en primer lugar, llegar a ciertas decisiones fundamentales respecto a la ubicación y ejercicio de la función general de dirección, supervisión y control. Se conoce esta parte del problema de la

administración, desde el punto de vista técnico, como el de la *administración general* o, algunas veces como de *alta dirección*. Después deben determinar el carácter estructural u organización del servicio o servicios por medio de los cuales se lleva a efecto el trabajo propiamente dicho de la administración. Este es un problema comparativamente simple porque solamente se realiza una categoría de trabajo y, en consecuencia, únicamente se requiere de un servicio para su ejecución, como en el caso de la mayor parte de las empresas privadas industriales y comerciales; pero es, sin embargo, igualmente complicado y difícil porque, como en el caso del gobierno, se tiene que realizar una gran variedad de trabajo y se deben mantener una gran cantidad de servicios para su realización. En tercer lugar, deben tomar providencias para contratar el personal necesario en esta organización y determinar las condiciones bajo las cuales dicho personal presentará sus servicios. En cuarto lugar, se presenta el problema de asegurar la propiedad física en forma de planta, equipo y materiales que serán usados por el personal al desempeñar sus obligaciones. Finalmente, debe tomarse la decisión con respecto a la manera en que se atenderán todos los asuntos de finanzas, tales como la determinación y la toma de providencias de las necesidades financieras, de los servicios, la custodia y desembolso de los fondos, al llevar las cuentas y la rendición de informes, etcétera.

Aquí abordaremos únicamente el problema presentado bajo el primero de estos cinco títulos, aquél que tiene que ver con la dirección general, la supervisión y el control.

*La rama legislativa en los gobiernos norteamericanos como la fuente de toda autoridad*

*administrativa.* En nuestra consideración de la rama legislativa, ha quedado señalado que una de las funciones más importantes de nuestros órganos legislativos es la de actuar como un consejo de administración de la empresa gubernamental y que, al contrario de la creencia popular, estos cuerpos y no el jefe del Ejecutivo son la fuente de toda autoridad administrativa. Esto se muestra claramente en un informe idóneo del senado sobre un proyecto de ley que tenía como propósito autorizar a los jefes de los departamentos, a comparecer personalmente y participar en el lugar destinado a los miembros de la asamblea de las dos cámaras, en debates sobre proyectos de ley en los cuales estuvieran interesados.<sup>3</sup>

Después de enumerar los poderes ejecutivos del Presidente, tal como le han sido conferidos por la Constitución, el informe continúa:

“Los departamentos y sus principales funcionarios en ningún sentido son copartícipes de este poder; son criaturas de las leyes del Congreso que sólo ejercen tales poderes y realizan únicamente los deberes prescritos por la ley. . . Los secretarios fueron nombrados jefes de departamento; se les encargaron ciertos deberes y fueron investidos por ley con ciertos poderes para ser usados por ellos en la administración. . . En ningún sentido fueron ministros del Presidente, su mano, su brazo, su agente irresponsable en la ejecución de su voluntad. No hubo relación análoga a aquella de amo y sirviente, o director y agente. El Presidente no pue-

de dispensarlos de la realización de deberes o relevarlos de la pena por no realizarlos. No puede ser acusado por sus actos delictivos; no se le puede hacer comparecer ante cualquier tribunal por la deficiencia o malversación en el cargo: la opinión pública no los obliga a una responsabilidad más estricta por la conducta oficial, que por la de cualquier otro funcionario. Son las hechuras de la ley y obligados a realizar el mandato de la ley.”

Esta facultad constitucional del Congreso para llevar las riendas del control administrativo final en sus propias manos, más que en las del presidente, ha sido ampliamente sustentada por los tribunales.<sup>4</sup>

El hecho de que el poder legislativo, al menos en los gobiernos norteamericanos, sea la fuente de toda autoridad administrativa y que en el ejercicio de esta autoridad actúe en calidad de un consejo de administración, constituye el punto de partida para la consideración de todos los problemas de la rama administrativa a medida que surgen bajo nuestra forma de gobierno, dado que esta rama es la encargada de desempeñar, en primera instancia, la importantísima función de la administración general.

*Distinción entre la posesión y el ejercicio directo de la autoridad administrativa.* El hecho de que un órgano posea una autoridad dada, de ninguna manera trae consigo la necesidad de que tal autoridad se ejerza directa-

<sup>3</sup> Congreso 46, Sesión 3, Informe del Senado 837, febrero 4, 1881.

<sup>4</sup> Ver especialmente, *Kendall vs. United States*, 12 Peters, 524.

mente. El órgano puede, si desea, delegar tal ejercicio a dependencias subordinadas creadas por él, reteniendo para sí la mera determinación de obligaciones, la fijación de normas que regirán a tales dependencias en el desempeño de sus poderes y obligaciones delegados, y el ejercicio de la supervisión y el control sobre su actuación que juzgue necesario a fin de asegurarse de que sus órdenes han sido cumplidas en forma adecuada. Esta —casi no necesita decirse— es la política que, como un asunto de necesidad práctica, ha sido seguida por nuestros cuerpos legislativos. Sin embargo, su adopción da lugar a varias preguntas. La más importante de éstas se centra en torno al problema de la medida en la cual la legislatura intentará prescribir, por medio de promulgaciones legislativas directas en detalle, las actividades a que está comprometida, las dependencias a quienes se les encomendará la realización de tales actividades, el carácter de la organización de tales dependencias, el personal que se contratará, las normas que regirán sus operaciones y las limitaciones bajo las cuales descansarán respecto al gasto de los fondos.

En el manejo de estos asuntos una legislatura confronta consideraciones opuestas que son difíciles de armonizar, pero que deben serlo si se pretende lograr la eficiencia del sistema administrativo. Una especificación y un control demasiado detallados sobre lo que debe hacerse y sobre los medios y procedimientos que serán empleados, produce daños en tres sentidos: resulta una acción mal aconsejada, toda vez que implica el tomar decisiones que pueden ser inteligentemente adoptadas sólo por aquellos que realmente están encargados del trabajo que debe efectuarse y, por tanto, familiarizado con las condiciones

que deberán cumplirse; debilita el sentido de responsabilidad de los funcionarios administrativos y hace imposible para aquellos funcionarios ajustar sus acciones a las necesidades cambiantes, para hacer las cosas que deben efectuar si se pretende obtener eficiencia y economía. Por otra parte, una especificación demasiado general de lo que se hará y un otorgamiento exageradamente grande de discrecionalidad, acompañados por un sistema inadecuado de supervisión y control, significa que la legislatura no ha cumplido con su deber de determinar las condiciones bajo las cuales serán realizadas las actividades de su competencia, abriendo de par en par la puerta a los abusos administrativos de una amplia variedad.

No puede decirse que nuestros órganos legislativos han resuelto estos problemas de un modo satisfactorio. Su conducta ha estado marcada por grandes incongruencias. En algunos casos se han conferido poderes del carácter más amplio, mientras que en otros no se ha previsto, en relación con la organización interna, el personal o procedimientos, los cuales han escapado a los reglamentos estatutarios. En general, su principal falla ha sido el no apreciar la distinción entre el ejercicio del control a través de especificación por adelantado y que se tome la acción a través del requerimiento de una contabilidad completa. En este caso, la legislatura controla por especificaciones detalladas precisamente lo que se hará y los medios que serán utilizados al hacerlo. En el otro, da sus instrucciones en términos generales, pero permite que los funcionarios encargados de su ejecución la doten con información detallada en relación a su acción. Entre estos dos sistemas hay muy poca duda de que el último es superior. Desafortunadamente, el primero es el método

que nuestros cuerpos legislativos emplean comúnmente. Han hecho esta selección no tanto por el deseo de regular los detalles, sino porque les ha parecido el único medio de control. No reconocen la eficacia del control que puede ser ejercido a través del segundo método.

*Medios de supervisión y control legislativo de la administración.* Muy importante es la función del poder legislativo al ejercer la supervisión y el control sobre la rama administrativa, pero nuestros cuerpos legislativos la realizan de forma tan inadecuada, que es conveniente establecer con algún detalle los medios disponibles para llevarla a cabo.

Tal como ha sido señalado, la relación entre la legislatura y las dependencias administrativas es la de director y agente. Ahora bien, es un canon de administración que todas las concesiones de autoridad deberán estar acompañadas por los medios, a fin de asegurar que tales otorgamientos se ejerzan en forma adecuada. Al efecto es imperativo —si se busca garantizar una administración adecuada— que el órgano que otorga la autoridad proporcione los medios por los cuales, como director, será capaz de ejercitar la supervisión y el control debidos sobre sus agentes y estar en posición de obligarlos a una responsabilidad estricta de la manera como cumplen los deberes que se les han impuesto. Por lo tanto, una legislatura realiza sólo una parte de sus deberes cuando dispone que las dependencias administrativas actúen en su nombre y les instruye sobre sus facultades y obligaciones; es todavía de su competencia tomar las providencias conducentes para asegurar que estos agentes cumplan sus obligaciones en forma adecuada.

El examen del problema muestra que los medios a través de los cuales puede ejercerse esta supervisión y control, así como la responsabilidad reforzada, son los siguientes: 1) que todos los funcionarios administrativos lleven registros adecuados de sus actos oficiales; 2) que estos funcionarios presenten a intervalos fijos y por lo menos una vez al año, informes dando cuenta completa de sus actos; 3) que se lleve cuenta exacta de todas las transacciones financieras y que se elaboren informes de dichas transacciones, en forma tal que se proporcione información completa relacionada con su naturaleza; 4) que se siga un sistema de examen o auditoría de estas cuentas, a fin de determinar su exactitud y legalidad; 5) que los cuerpos legislativos, actuando directamente o a través de comités constituidos adecuadamente, consideren los informes administrativos y financieros con el fin de determinar no únicamente la legalidad de la acción tomada, sino también el grado de eficiencia y economía que han sido realizadas las obligaciones oficiales; 6) que los funcionarios administrativos proporcionen información relacionada con actos específicos cuando sean llamados por el cuerpo legislativo; 7) que se realicen investigaciones especiales o encuestas, de carácter total, acerca de la forma en que los asuntos han sido manejados por un servicio en particular.

Manifiestas como son estas obligaciones de los cuerpos legislativos, y bien conocidos como son los medios a través de los cuales aquéllas pueden ser cumplidas, no hay un aspecto de la administración pública manejado en forma más insatisfactoria. En grado no menor, la deficiencia y desperdicio que caracterizan la conducción de los asuntos públicos en la actualidad, se deben al hecho de que las

legislaturas no toman las providencias necesarias para obligar a los funcionarios administrativos a una responsabilidad adecuada por la forma en que realizan sus funciones. A pesar de que la obligación está a cargo directo de la legislatura, este cuerpo raramente se ha abocado al problema de desarrollar los medios por los cuales pueda cumplirlos. En lugar de determinar y prescribir la naturaleza de los registros que serán llevados y de las cuentas e informes que serán rendidos, ha dejado a sus agentes bastante libres para hacer lo que les plazca en relación con tales asuntos. El resultado es que rara vez las legislaturas aseguran la información relacionada con los actos de sus agentes, que es esencial tener si van a precisar la fidelidad y eficiencia con la cual éstos han cumplido sus obligaciones. A pesar de que todos nuestros cuerpos legislativos toman providencias para la Auditoría de Cuentas, el sistema de auditoría rara vez es satisfactorio. Todavía más raramente han hecho estos cuerpos provisión adecuada para considerar los hechos que son presentados por tales auditorías y para tomar la acción necesaria que las mismas muestran.

En lo referente al gobierno nacional, se logró un gran avance al aprobar la Ley de Presupuestos y Contabilidad de 1921, la cual, además de hacer posible la adopción de un sistema presupuestario científico, creó una Oficina de Contabilidad General independiente, presidida por un contralor general, entre cuyos deberes están los de prescribir el sistema de contabilidad administrativa y financiera de diversas dependencias administrativas, así como el revisar y aprobar todas las transacciones que involucran la recepción y gasto de los fondos públicos e informar el resultado de estas encuestas al Congreso, agregando

las recomendaciones que se consideren apropiadas.

Si bien la creación de esta dependencia —la cual se formó expresamente independiente de los poderes ejecutivo y administrativo con el estatus de una agencia directa del poder legislativo— fortaleció en gran medida los medios a través de los cuales el Congreso puede mantenerse informado y ejercer control sobre el manejo de los asuntos administrativos, es necesario un paso todavía más adelante si han de asegurarse los beneficios plenos de esta acción. Tal paso garantiza que la información puesta a disposición del Congreso sea, de hecho, aprovechada, y se corrijan los defectos y actos inadecuados que se hayan descubierto. Un estudio del problema, así como la experiencia, muestra que este fin puede asegurarse mediante la creación, por el Congreso, de un comité conjunto sobre cuentas públicas cuyo deber será recibir los informes administrativos y financieros de los servicios administrativos, así como los informes y recomendaciones del contralor general, sujetándolos a un examen cuidadoso que recomiende al Congreso la acción necesaria para corregir abusos colocando el manejo de los asuntos administrativos sobre una base más eficiente y económica.

Un asunto significativo es que, como se establece por el autor en su estudio del sistema inglés de administración financiera,<sup>5</sup> el control real del parlamento británico sobre el gasto del dinero público no fue asegurado hasta 1862, cuando el Sr. Gladstone, como ministro de Hacienda, aseguró la adopción de un

<sup>5</sup> *El sistema de administración financiera de la Gran Bretaña*, por W. F. Willoughby, W. W. Willoughby y S. M. Lindsay. Instituto para la Investigación Gubernamental, 1917.

orden fijo de la Cámara de los Comunes, tomando providencias para un Comité de esta naturaleza. Este Comité, que ha tenido una existencia ininterrumpida desde esa fecha, constituye una de las características principales del sistema que la Gran Bretaña ha construido, paso a paso, para la administración de sus asuntos financieros. Desde el principio, ha tomado seriamente sus deberes y su membresía ha sido altamente recompensada. Una característica particularmente valiosa en su organización es que, con raras excepciones, su presidente ha sido seleccionado de entre la oposición, a fin de enfatizar el carácter no partidista de los trabajos del Comité. Cabe señalar que la función del Comité consiste en revisar anualmente las operaciones financieras del gobierno, con el propósito de determinar la fidelidad y eficiencia de los funcionarios administrativos. No puede haber duda en cuanto a los resultados benéficos del trabajo de este Comité. En grado considerable, es contemplado como la característica principal del sistema total de la administración financiera británica. Esto no surge del hecho de que, a través de él, el Parlamento sea generalmente capaz de formarse un juicio sobre los actos de sus agentes administrativos, sino también de la gran influencia restrictiva que el Comité ejerce sobre estos funcionarios en lo referente al gasto de los fondos que se les han asignado.

“En efecto, es reconocido que nada causa un mayor impacto nocivo en un departamento que el terror a tener que comparecer ante el Comité de Cuentas Públicas, y que los departamentos de contabilidad temen más a este Comité que a la misma Cámara de los Comunes, probablemente debido a que hay menos oportunidad de

escapar de su escrutinio concienzudo. El presidente del Comité expresó la misma opinión a la Cámara: ‘En una gran parte de la naturaleza humana, dijo, el temor es una de las mejores ayudas para conservar al hombre recto. El temor al Comité de Cuentas Públicas y el examen minucioso que se lleva a cabo ahí, hace mucho para conservar en el camino de la rectitud a los miembros de servicio civil’.”<sup>6</sup>

Nadie puede estudiar el trabajo de este Comité y el papel que desempeña en el sistema de la administración financiera de la Gran Bretaña, sin quedar convencido de la necesidad de un cuerpo similar en el Congreso de los Estados Unidos y, en ese caso, en todas las legislaturas de los estados. Sin ello, es imposible asegurar los objetivos que impulsan la creación de la oficina del Contralor General. Tal como dijo el Sr. Martin B. Madden, el primer presidente del Comité sobre Apropiações, después de la aprobación de la Ley del Presupuesto y Contabilidad de 1921, en apoyo de una resolución que disponía un comité de esta naturaleza:

“He sentido, le diré al caballero de Virginia, que es el eslabón que falta en nuestra organización fiscal donde estamos débiles, donde debemos estar fuertes. Si tuviéramos un comité igual al que el caballero ha requerido nuestra atención, sería una maravillosa ayuda para el Comité sobre Apropiações en el estudio de problemas y la investigación de hechos; le permitiría mantener en contacto estrecho con el contralor general, y al contralor general

<sup>6</sup> Col. A. J. V. Durrell, *Los principios y prácticas del sistema de control sobre otorgamientos parlamentarios*. Londres, 1917, p. 112.

con los Comités de Gastos y Apropiaciones. Estoy seguro que podríamos organizar las erogaciones después de asignar el dinero, a fin de, por lo menos, mantener dentro de la ley a todos los funcionarios del gobierno que hacen gastos.”<sup>7</sup>

Desafortunadamente, ni el Congreso ni la legislatura de los estados han tomado hasta la fecha medidas para la creación de una dependencia de esta naturaleza.

*El jefe del ejecutivo como director general.*

Dentro del sector privado, al crearse una empresa con operaciones de considerable importancia, se piensa siempre en la necesidad de un funcionario —generalmente denominado director general— represente al consejo de administración y se haga responsable directo de la dirección y supervisión de la administración de la compañía.

Se precisa de este funcionario porque el consejo de administración, al igual que las legislaturas políticas, tiene únicamente sesiones intermitentes; porque sus miembros aunque competentes para tramitar y aprobar asuntos de políticas generales, no poseen el especializado conocimiento ni el tiempo para dirigir y controlar operaciones técnicas; y porque, si las diferentes partes de la maquinaria administrativa han de operar con una interrelación adecuada, deben estar sometidas a una dirección y control centrales.

Esta misma necesidad existe en los gobiernos, cuyas operaciones son variadas y de gran envergadura. No obstante, ni en la Constitución federal ni en las estatales existe un reco-

nocimiento directo de tal necesidad. Afortunadamente, sin embargo, en el caso de nuestro propio gobierno nacional, el presidente ha venido a tener mucho del carácter y facultades de un director general. Ello ha sido el resultado, en parte, de su facultad para designar y remover a los funcionarios administrativos, pero primordialmente del otorgamiento expreso de autoridad que ha recibido del Congreso para dirigir y controlar las actividades de la administración.

En este sentido, la aprobación de la Ley de Presupuesto y Contabilidad de 1921, que depositó en el presidente la responsabilidad de determinar qué peticiones deberían presentarse ante el Congreso para la autorización de programas y la erogación de fondos para su realización, fue de una fuerza especialmente determinante.

Sin embargo, sólo en casos excepcionales se ha logrado algo semejante en los estados de la Unión. En ellos es usual que el pueblo elija a muchos de los jefes de los principales servicios administrativos, con el resultado de que no son funcionarios subordinados al gobernador ni están, generalmente, sujetos a su dirección y control. Más aún, donde la legislatura creó consejos y comisiones especiales, cuyos miembros fueron designados por el gobernador, es práctica común imponer a éstos, obligaciones traslapadas con la deliberada intención de hacer imposible, a cualquier gobernador, controlar su composición. Finalmente, las legislaturas estatales adoptaron la política de permitir a los gobernadores menos facultades administrativas que las acostumbradas en el gobierno nacional. Por éstas y otras circunstancias, hoy día se hace un mayor esfuerzo para operar nuestros gobiernos estata-

<sup>7</sup> Registro del Congreso, diciembre 10, 1926.

les sin la ayuda de un director general o, al menos, de alguien con facultades afines. Prácticamente todos los exámenes de la administración estatal llevados a cabo en años recientes, llaman la atención sobre este punto y la citan como uno de los mayores defectos en nuestro sistema de gobierno estatal.

*Oficina de administración general.* El simple otorgamiento al jefe del ejecutivo de las facultades de un director general dice poco, a menos que al mismo tiempo se tomen medidas para dotarlo de los medios por los cuales pueda cumplir con las obligaciones de ese cargo. Considerando sus muchas otras obligaciones, es físicamente imposible para él, sin ayuda, familiarizarse con todos los detalles de la organización, actividades y métodos de funcionamiento de las numerosas unidades operativas, así como mantenerse en contacto diario con sus operaciones y necesidades y cumplir sus responsabilidades en función de la formulación de directrices y la supervisión de su ejecución. Estos requerimientos pueden lograrse mejor a través de la creación de un servicio especial, al que se podría llamar oficina de administración general, la cual, adscrita directamente a la oficina del jefe del ejecutivo, actuaría como la dependencia a cuyo través éste realizaría sus obligaciones administrativas. La necesidad de un servicio de esta índole puede contemplarse con mayor claridad, si se da alguna indicación adicional sobre la naturaleza de sus obligaciones específicas.

El examen del carácter del trabajo realizado por las unidades organizativas que integran la rama administrativa de un gobierno, revela que dicho trabajo encuadra en dos clases claramente distinguibles: aquellas por las cuales los servicios se habrán de realizar o son rea-

lizados, a fin de que puedan existir y operar como organizaciones o instituciones, y aquéllas que se realizan a fin de lograr los objetivos primordiales para los cuales han sido establecidas. A falta de mejores términos, estas dos clases de actividades pueden denominarse *institucionales y funcionales*. Las actividades institucionales abarcan trabajos tales como el mantenimiento, cuidado y operación de la planta o edificio; el reclutamiento y manejo del personal; la recepción, custodia y gasto de fondos; la elaboración de cuentas e informes, etcétera. Las actividades funcionales consisten en el cumplimiento de obligaciones especiales o técnicas que implican realizar el trabajo para cuya ejecución se mantienen los servicios.

La diferenciación entre las actividades institucionales y las funciones de los servicios operativos, es de importancia fundamental si se quiere asegurar una conducción eficiente de los asuntos públicos. En primer lugar, estas dos clases de actividades difieren no únicamente en relación con los objetivos en pro de los cuales se están realizando, sino también en relación con su naturaleza esencial. Las actividades funcionales son especiales y técnicas, y son diferentes para cada clase de servicio. En contraste, las actividades institucionales son similares, si no idénticas, en naturaleza, para todos los servicios. Es importante, por ende, que, hasta donde sea práctico, se efectúen de manera uniforme o estandarizada. Esto es conveniente no sólo en provecho de la economía y de la eficiencia, sino también para que las operaciones de los diferentes servicios puedan mostrar cifras consolidadas de las operaciones. Especialmente es deseable que haya uniformidad en relación con el registro e información de las cuentas.

En segundo lugar, como resultado de esta similitud en la naturaleza de las actividades institucionales en todo el gobierno, y del deseo de que se lleven a cabo de una manera uniforme, se encuentra ventajoso en muchos casos que su ejecución se encomiende a servicios centrales creados especialmente para actuar en todas las unidades funcionales operativas. Por último, algo que tiene una fuerza especial en esta materia es que las obligaciones del jefe del ejecutivo, como director general, incidan en las actividades institucionales. No es de esperar que un director general pueda tener la competencia para dirigir y controlar las variadas labores técnicas de los diferentes servicios operativos. Sin embargo, en él recáe la responsabilidad de vigilar que la rama administrativa sea apropiadamente organizada y operada como una institución.

Una oficina de administración general bien organizada debería comprender secciones o unidades subordinadas, cada una a cargo de un funcionario competente relacionado, al menos, con los siguientes asuntos: 1) finanzas; 2) personal; 3) recursos materiales o abastecimientos; y 4) investigaciones. Cabe afirmar que, de éstas, la primera y la última son de especial importancia. De todas las obligaciones que recaen en el jefe del ejecutivo como director general, con mucho las más importantes son aquellas que vigilan los requerimientos legislativos en cuanto a la recaudación y el desembolso de los fondos públicos; la observancia de la elaboración de los registros e informes adecuados sobre las transacciones realizadas; y anual o bianualmente, según el periodo legislativo, la propuesta y presentación del presupuesto ante la legislatura, señalado su programa laboral y financiero para el periodo que deberá financiarse. La realización del tra-

bajo de detalle involucrado en el cumplimiento de estas responsabilidades, recaerá sobre el jefe de la sección financiera. Debido a la naturaleza de sus obligaciones, el nombre que se da generalmente a este funcionario es el de contralor. La sección de investigación es importante, porque a través de ella el director de la oficina de administración general, actuando para el jefe del ejecutivo, puede hacer investigaciones detalladas sobre la forma en que las unidades operativas son organizadas y cumplen con sus obligaciones, las cuales son esenciales si se pretende asegurar que la estructura de la rama administrativa y los métodos de trabajo empleados sean los más adecuados.

Un servicio tal es esencial si el jefe del ejecutivo pretende cumplir adecuadamente sus obligaciones como jefe de la administración, pero ni en el gobierno nacional ni en el de los estados se han tomado las medidas conducentes para que se establezca. Ya se observa, en el caso del gobierno nacional, que se ha dado comienzo a la creación de la Oficina del Presupuesto. Sin embargo, esa oficina no tiene más competencia que la de actuar como una dependencia del presidente para la ejecución del trabajo detallado involucrado en la preparación del presupuesto. La dirección y control de la realización de otras actividades institucionales están encomendadas a otras dependencias. Pocas cosas contribuirían más a poner nuestro sistema total de administración nacional sobre una base más eficiente y económica, que la conversión de la actual Oficina del Presupuesto en una oficina de administración general, transfiriéndole las responsabilidades relacionadas con la dirección y control de las actividades institucionales del gobierno, ahora dispersas entre varios servicios inde-

pendientes. En los estados se aprecia una menor conciencia de lo conveniente que resultaría un servicio como el descrito y, como consecuencia, la necesidad de actuar en este sentido es mayor.