

VISION ACTUAL DEL PENSAMIENTO Y ACCION POLITICO-ADMINISTRATIVO

Gustavo Bacacorzo (*)

PROLEPSIS

La casi totalidad de Estados —desde los poderosos hasta los que no lo son— parecen no terminar el siglo sin escaparse de graves e imponderables sorpresas que se escabullen entre los considerados grandes y expertos timoneles de la política mundial. La URSS no será, pues, la única gran potencia en autoderribarse. Ahora se habla ya del fracaso inocultable de las administraciones Reagan y Bush, lo que sin embargo ha determinado que los republicanos hayan tomado el control del Congreso norteamericano, que lo perdieron finalizado la segunda Guerra Mundial, o sea, hace 50 años.

Pero el problema golpea duramente no sólo a los EE.UU., sino también a México, a extremo tal que el neoliberalismo ya le ha significado violenta crisis financiera, que puede afectar a la naciente área continental de libre comercio (TLC), en el que tripartitamente el país azteca es socio insustituible.

Resulta así de alto riesgo privilegiar la política antinflacionaria, liberalizando al extremo la economía, reduciendo al máximo el gasto fiscal y monetario sin tomar en cuenta sus nocivos efectos contra la producción y su necesario intercambio con economías del exterior.

Gran parte de estos efectos mundiales los veremos y padeceremos en este mismo año. Por de pronto, Brasil —en un solo día— ha perdido más de 300 millones de dólares; y Argentina apuraba medidas de urgencia para que el descalabro mexicano no le alcance severamente, pero ya ha tenido que imponer "drásticas medidas de ajuste fiscal y austeridad económica.. para palear los coletazos de la crisis mexicana".

(*) Profesor Principal de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Por último, la prensa mundial nos advierte que México se prepara a acusar al expresidente Salinas de Gortari de traición a la patria por "falta de un buen cálculo de los flujos de capital externo, por algunos juicios económicos equivocados respecto a la balanza de pagos y por no estar dispuesto a corregir a tiempo sus errores".

Y la afectación de la bolsa comercial peruana ya es un hecho que lamentar, aunque hasta ahora suave.

Nada más conveniente y sistemático que enmarcar estas materias de naturaleza económico-político-administrativo de acuerdo a las grandes direcciones del quehacer e interés público, noción que no siempre coincide con el interés de la Administración Pública. Sentada esta premisa, diremos que el léxico no ha proporcionado el fonema, el término o el concepto requerido, por lo que con frecuencia se incorpora al idioma una serie cada vez mayor de neologismos perfectamente justificados, pues unas lenguas avanzan más rápidamente que otras; mas hay una propensión nociva, gramatical y jurídicamente, a utilizar palabras carentes de esclarecimiento o de bondad interpretativa, o a la inversa: expresando incorrecta y maliciosamente lo contrario de lo que quieren tradicionalmente indicar ⁽¹⁾.

SISTEMAS DE PRESTACION

En torno a la premisa ya referida el administrativista argentino Gordillo la ejemplifica elocuentemente, diciendo que "el juego es decididamente contrario al interés jurídico, y sin embargo, explotado por la administración (hipódromos, loterías, etc.) redundando claramente en beneficio de ésta; el poder detener a las personas, "demoradas" e inclusive torturadas a fin de obtener una confesión, coincide con el interés de las fuerzas de seguridad de aprehender a los posibles delincuentes, pero colide con el interés público de que hay un cierto grado de respeto a la persona humana; si una empresa ofrece prestar ingentes capitales al Estado a cambio de una concesión de servicios públicos, el interés de la administración es favorable al pacto por cuanto obtiene capitales baratos, y hace prestar el servicio; mas el interés público es que el servicio público sea prestado por quien tiene más aptitud para hacerlo con eficiencia, no por quien está en condiciones de hacerle algún favor a la administración" ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Este es el caso preferente del derecho internacional, como tendremos oportunidad de comprobarlo.

⁽²⁾ GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. 2, p. XII.

Como en general el derecho se ha desarrollado dentro de una concepción capitalista —más aún, es parte esencial de él— se produce obviamente una distorsión valorativa humana. "En el orden de prelación de estos valores tenemos que colocar en último lugar a la conveniencia del derecho para el bien común. De ninguna manera es derecho todo "lo que al pueblo aprovecha", sino que al pueblo aproveche, en último análisis, sólo lo que es derecho, lo que crea seguridad jurídica y lo que aspira a ser justicia" ⁽³⁾.

Así, pues, podemos convenir que toda la estructura mundial del servicio público ha de ser objeto de total revisión y fundamentación filosófico-administrativa, es decir, teniendo en cuenta los valores de la persona humana por sobre cualquier otra consideración, evitando de este modo moral que el derecho del pueblo caiga en poder de empresas y *trust* voraces de explotación, so pretexto de *interés o necesidad pública*.

Ahora bien, los sistemas de prestación son los siguientes:

— *Liberal*. Presencia decisiva de los particulares en forma absoluta. Podría haber servicio, pero lo tipificante es el *lucro*, por sobre cualquier otra consideración. Ninguna empresa aporta capitales para abaratar el servicio: éste pudiera ser mejorado, pero con cuotas mayores desproporcionadamente. Hoy en día toma la denominación de *neoliberalismo* ⁽⁴⁾. Las corrientes progresistas y populares tratan de restringir la desbordante liberalidad, que significa encubrimiento del poder político y económico; y logrando con notorio esfuerzo a veces limitar el abuso mediante fórmulas concesorias o de contratación, sean frenando el poder extranjero o el nacional, aunque con frecuencia éste aparece asociado a aquél, en condiciones abiertas o encubiertas (testaferros).

¿Cuál es el sustento de este sistema expoliador? Por contraposición lo examinaremos al estudiar la prestación directa.

— *Semi-liberal*. Modalidad que pretende restringir un tanto la liberalidad exacerbada en materia jurídico-económica, mediante regulaciones normativas —tales como las concesiones y las contrataciones—, a fin de permitir que en los grandes negocios puedan tener cabida legal también los inversionistas nacionales al lado de

⁽³⁾ RADBRUCH, Gustav, *Arbitrariedad legal y derecho suprallegal*, p. 36.

⁽⁴⁾ El liberalismo es una corriente ideológico-política expresiva de los intereses de la burguesía en el período de su lucha contra el feudalismo y la monarquía absoluta. En su tiempo significó un avance.

los extranjeros en los bienes y servicios patrimoniales del Estado.

Como se puede colegir, no pasa de ser una buena intención dentro de la desorbitación liberal; resultando muy difícil poner atajos en un campo declarado abiertamente de *agramante*. Hay, pues, ingenuidad en la búsqueda de un nuevo camino.

— *Prestación Directa*. El Estado (o sus entes autónomos) por sí mismo (recursos pecuniarios, trabajadores, patrimonio legal) proyecta realizar las obras o procurar los servicios pertinentes, como obligación ineludible del Estado. Estarán entonces en actividad sus múltiples órganos y organismos especializados, de modo tal que muchos bienes y servicios han de estar explotados únicamente por este modo de actuar, o sea, por la *administración*.

Ahora bien, la circunstancia aleatoria de que el Estado prevea, gestione y obtenga empréstitos en numerario, en bienes de capital o en tecnología de procedencia privada —nacional o extranjera— no puede significar el debilitamiento ni menos la desaparición de este tipo de procuración, puesto que el Estado siempre ha de responder por la obligación contraída, mediante ley-contrato, convenio, etc.

Ahora bien, habíamos ofrecido complementar los fundamentos del sistema liberal al tratar justamente la posición antagónica, o sea, de la prestación directa. Y ahora estamos en ella.

Pretende el liberalismo —o mejor aún, el neoliberalismo—, ser la mejor opción en esta materia de procuración pública, por lo que al fallar por cualquier causa o razón, sobrevenga recién solución de *subsidiaridad*.

"Las finanzas clásicas, abstencionistas y liberales, han pretendido que la acción social y económica del Poder Público solo procede cuando la iniciativa privada se revela impotente o inepta en la prestación de los cometidos correspondientes", dice un gran administrativista afincado en el país azteca, utilizando su conocida expresión de *cometidos* ⁽⁵⁾. O sea que se autoprivilegia en verdad al Sector Privado (nacional o extranjero) y supletoriamente se recurre al Estado.

⁽⁵⁾ CORTIÑAS-PELAEZ, León, *Introducción al Derecho Administrativo*, México D.F., Porrúa, 1992, pp. 42-43.

Así es, en efecto, últimamente agravado el concepto con dolorosas y traumáticas experiencias recientes, como ya adelantáramos respecto a los EE.UU., la URSS y el propio México, país que tan buenos ejemplos diera a la América Latina con su valiosa Constitución de 1917, monumento económico-jurídico adverso a dichas finanzas y al mismo liberalismo, fortaleciendo —por el contrario— el protagonismo del Estado y la planificación imperativo-racional, con dos campos perfectamente esclarecidos y cuidados: la *exclusividad* de las áreas estratégicas y su participación *obligatoria* en campos prioritarios del desarrollo a cargo de órganos o de empresas especializados.

Desengañémonos ya: a la *iniciativa privada* la mueve esencialmente la obtención de su mayor y casi único objetivo, el *lucro*. El desarrollo económico-social, el patriotismo, la ayuda popular, el bienestar de minusválidos, la satisfacción artístico-cultural, el descubrimiento científico, el mecenazgo y la filantropía, todo ello puede ser si hay de por medio —inclusive indirectamente— la utilidad pecuniaria en alto grado. El *servicio* en sí mismo no interesa sino para afirmar o expandir el beneficio crematístico. Estas son áreas que corresponden al Estado; pero éste no debe tener presencia en las económicas, que corresponden exclusiva y excluyentemente a la empresa privada.

Por ejemplo, ¿por qué la iniciativa de los ricos no invierte en ciudades o pueblos construyendo colegios o escuelas, hospitales o clínicas —desde luego, acordes con el volumen poblacional—, como en efecto procede el Estado, las regiones o municipalidades? ¿Se ha averiguado conscientemente por qué los bancos comerciales solamente tienen sucursales y agencias en las grandes poblaciones (Lima, Arequipa, Callao, Trujillo, Cusco, Chiclayo, Iquitos, etc.). Naturalmente porque el 100% de la utilidad calculada como mínimo no está asegurada.

En Lima sí es posible organizar universidades, laboratorios, gabinetes, etc., pues su población de 8'100,000 hbs. garantizan mediante un rápido estudio una ganancia suculenta. Y a esto se dice *propender al desarrollo nacional*.

Tanto la patrística como el marxismo —doctrinas diferentes en la motivación y en el tiempo— tienen pronunciamientos categóricos respecto a la acumulación de bienes o gran propiedad: "La opulencia es siempre producto del robo", decía ya San Jerónimo, Padre y Doctor de la Iglesia Católica (347-420); siendo la más notable figura de la literatura filosófica latinocristiana. Y conocida resulta la afirmación del famoso autor de *El Capital*: "el robo es la propiedad"; contradiciendo a P.J. Proudhon —socialista y publicista francés—, que sostenía que "la propiedad es un robo".

Durante el feudalismo era común defender la tesis de que "*No hay señor sin tierra, ni tierra sin señor*". Dicha máxima se ha depurado modernamente, con inocultable profundización: "Los hombres no pueden tomar posesión de la tierra sin que la tierra tome posesión de los hombres", como encuentra Salvador de Madariaga. Y aunque estas digresiones son en verdad más directas para el sentido genérico de la propiedad, no dejan de tener connotaciones para otro tipo de propiedad más dinámico y más influyente en la vida de relación, como es el caso de los servicios públicos en sus múltiples modalidades.

- *Mixta*. El hombre de Estado, los administrativistas experimentados y nacionalistas y los economistas honestos de consuno han creado una concepción denominada *mixta* o —a veces, asociada, como en el caso del derecho peruano—; y ella es, obviamente, de concepción ecléctica, esto es, aprehender criterios de conciliación, alejados naturalmente de posiciones extremas. Así aparecen sociedades a las que la ley les permite participar de variados modos, sea en el capital, en la gestión, nacionalidad o utilidades. (D. Legislativo 204, art. 6º; Leyes 6126, 8537, 11646, 15143, art. 1º; D. L. 17521, art. 35º; Ds. Ls. 21296, 21973, 22458; Leyes 7136 y 13958; D. L. 17521, arts. 30, 31, 32).

Se trata, pues, de coordinar y armonizar objetivos, métodos, sistemas, personas y normas heterogéneas, pero con disposición racional de lograr decisiones equilibradas, si no absolutamente cuando menos en proporciones altamente aceptables y acaso preestablecidas, con voto de calidad alternativos o sorteados.

LA SOBERANÍA NACIONAL

Los sistemas liberal y semiliberal (o neoliberal) abierta y constantemente violan el principio de *soberanía* encubriendo operaciones económicas fraudulentas, que estimulan la complicidad con potencias extranjeras y *trust* transnacionales; resulta muy difícil un poder de control eficiente, prolongado y, ante todo, oportuno. Es el caso de La Bréa y Pariñas, una monstruosidad que recoge nuestra historia contemporánea.

Agreguemos que los actos de soberanía están expuestos a sutiles o burdas violaciones tanto en la contratación administrativa como en las concesiones.

El Estado ejerce este supremo poder jurídico otorgando bienes y fuentes de energía —éstas le pertenecen sin excepción— para su racional aprovechamiento (Constitución de 1993; art. 66º).

Todo acto de soberanía es, por naturaleza, unilateral; pero sometido al ordenamiento legal del Estado. Y el derecho peruano tiene sustantivamente regulados sus derechos, sea otorgando, autorizando, tolerando o permitiendo actuar a los particulares o a otras personas jurídicas públicas.

A este respecto recordemos las violaciones de lesa patria cometidas en la II Guerra Mundial por la ITT al contratar secretamente tanto con el Estado norteamericano como con las potencias del Eje para transmitir mensajes beligerantes *buscando solo el brutal enriquecimiento económico*. Y otro tanto la IPC en la Guerra Perú-Ecuador (1941), vendiendo a ambos contendores la gasolina de aviación que por entonces sólo producía el propio país mencionado primeramente.

CONCLUSIONES

(Referidas principalmente al Perú)

PRIMERA.- El Estado patrimonialista se empobrece para torpe y suicidamente regresar a ser ingenuo y antihistóricamente un mero regulador, ayuno de toda iniciativa, un ente abstencionista y recaudador de dádivas.

SEGUNDA.- De la privatización pasaremos totalmente a ser dependientes o neocoloniales del capital extranjero, inevitablemente.

TERCERA.- El Sistema Nacional de Planificación, al ser eliminado, priva al Estado de un elemento ordenador por excelencia. El aparato público va a desarrollarse inarmónica y caóticamente, desprestigiando gravemente a la Administración Pública. ¿Qué se diría si eliminamos de la Fuerza Armada al Estado Mayor en sus elementos básicos? Y este despropósito precisamente se está produciendo con la Administración Pública.

CUARTA.- La desaparición de las empresas públicas es una fobia con características evidentes: se carece de estudios para plantear alternativas, el precio-base de las licitaciones a veces es inferior al patrimonio de la empresa, lo que puede crear suspicacias de todo orden, principalmente el empobrecimiento del Estado y el mal uso ex-profeso de sus bienes y rentas.

QUINTA.- La privatización es llevada adelante aún en casos en que la empresa pública o mixta es altamente *rentable*. Se trata, pues, de la *implantación ciega* de un sistema ni siquiera estudiado en sus lineamientos fundamentales en el país (Incidentalmente ha quedado al descubierto que Chile -país garante del Protocolo de Paz, Amistad y Límites entre Ecuador y Perú- es uno de los proveedores de armas, minas explosivas y municiones a Ecuador, proyectándose potenciar los tanques y

unidades navales de combate, es decir, toda una política de sorda agresión a una parte [Perú] y de connivencia con la otra [Ecuador]. ¡*Repugnante moral internacional!* Argentina, otro país garante, también ha estado involucrado en similares negocios, aunque su gobierno ha negado cualquier intervención oficial).

SEXTA.- Se dice hasta la saciedad que es suficiente el ejemplo chileno, país cercano y similar al Perú. Mas tal aseveración resulta una falacia: Chile no ha privatizado ni privatizará los grandes recursos del Estado, como son las minas famosas de *Chuquicamata* y *El Teniente*, ubicadas en territorios arrancados a Bolivia en 1879-83, porque esa actitud resultaría suicida y Chile ha alcanzado un nivel cultural y de desarrollo que lo pone a cubierto de semejantes insensateces, por lo mismo continúa desarrollando una política general de agresión.

SETIMA.- Somos el primer país productor de aceite y harina de pescado, pero la empresa pública pesquera se ha vendido, para que esas grandes utilidades ya no sean del Estado sino del sector privado. Así resulta imposible creer en la conveniencia de enriquecer el particular con gravísimo desmedro de la riqueza pública. Asimismo, nuestra flota pesquera fue vendida a empresas chilenas (1980-1985), obviamente competidoras de las empresas públicas del Perú.

OCTAVA.- Se dice por medios oficiales que PETRO-PERU será vendida en infinidad de partes, es decir, su atomización o descuartizamiento. No se respeta y, por el contrario, se enfatiza en desaparecer esta y las otras *empresas estratégicas*, sin la opción de la propia Fuerza Armada.

Pero la *dubitación* parece haber llegado a las mentes y conciencias de algunos que están en el Poder: nuestro reciente enfrentamiento armado con Ecuador comienza a generar una suerte de recapitación y ahora se habla de no continuar privatizando mientras se esté con la cabeza caliente. Ninguna Fuerza Armada puede tolerar, adherir o desconocer la trascendencia de dichas empresas vinculadas estrechamente a la defensa nacional.