

BIBLIOGRAFÍA

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

NEUSTADT, Richard, *The presidential power* 204

empresas. Este amplio concepto puede aplicarse entre nosotros al control por el gobierno federal de los certificados de aportación patrimonial, a que se refiere el artículo 16 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Libonati analiza la responsabilidad en que incurren los administradores que ejerzan el control, para imponerles solidaridad junto con la sociedad controlada; y también juzga la subsistencia o desestimación de la personalidad jurídica de esta sociedad, cuando se usa para la consecución de la finalidad de la sociedad matriz, aun cuando no haya relaciones de sucursal o de filiales. Pero, aclara el autor, que más que un problema de responsabilidad, se plantea uno de reorganización de la sociedad o sociedades sujetas a la administración extraordinaria.

Y, en efecto, la finalidad de la ley es sustituir a la administración inepta u obsecuente, por otra eficiente y libre, que si bien no tenga en cuenta primordialmente el interés de los acreedores, a quienes fatalmente se impondría una espera (no siempre una quita), sí, en cambio, tendería a conservar la empresa.

Considero que en una futura revisión, que ojalá que sea próxima, de nuestra deficiente Ley de Quiebras y de Suspensión de Pagos, se dé cabida a soluciones similares a los de la ley italiana, que procuren impedir que tantas y tantas sociedades que han devenido insolventes por la gravísima situación económica que nos aflige, se liquiden y se cierren, con graves daños de la economía pública, de los trabajadores, del fisco. Estas medidas que se implantaran, llevarían a hacer efectivo el principio de conservación de la empresa, que ya recoge la ley vigente, sin que tampoco la sociedad insolvente vaya inexorablemente al sector público, y caiga en manos del Estado.

Jorge BARRERA GRAF

NEUSTADT, Richard, *The presidential power*, 2a. ed., Nueva York, John Wiley, and Sons, 1980, 286 p.

1. Pocos libros llegan a ser considerados como clásicos a escasos veinte años de haber sido publicados por primera ocasión. Sin embargo, el nombre de Richard Neustadt, para explicar los elementos del poder presidencial, ya resulta una fuente de segura referencia.

Su tesis central es tan sencilla como verdadera: el poder del presidente radica en su grado de persuasión a todos los órganos y niveles de gobierno, así como en la facultad para penetrar a los sectores y

grupos de intereses privados. Un buen presidente es un gran árbitro de los intereses existentes en las organizaciones sociales.

En Estados Unidos, el presidencialismo ha sido estudiado desde diversos puntos de vista. El histórico ha abordado la cronología de las distintas administraciones. El caracterológico¹ ha explicado los distintos tipos de personalidad presidencial y su relación con el trabajo político desempeñado. El institucional² ha repasado las facultades del Ejecutivo y su relación con el Congreso, los partidos políticos y grupos de presión.

Aunque el libro de Neustadt es más afín a la tendencia institucional, su teoría sobre el poder presidencial es un buen resumen de los demás puntos de vista metodológicos. En esta segunda edición se logra dar una visión de distintos presidentes, desde Franklin D. Roosevelt hasta James E. Carter. Asimismo, Neustadt entiende al presidente como un dirigente, no precisamente carismático, sino un estadista que más que emitir órdenes, logre reconciliar actitudes e intereses contrapuestos.

Su idea es la de percibir las funciones presidenciales no a la manera de James Madison, con predominantes e imperativas funciones, sino más próximo a la manera de Thomas Jefferson, con informal trato y gran capacidad negociadora.

En esta segunda edición, Neustadt muestra preocupación por la crisis de confianza en el poderío americano dentro del consorcio internacional. La euforia de Henry Luce para profetizar el siglo americano después de la Segunda Guerra Mundial, no duró más que el doble del tan criticado "Milenio del Reich" alemán fraguado por Adolfo Hitler. Esta crisis externa se traduce necesariamente en conflictos internos y en pérdida de confianza en la figura predominante: el presidente.

La figura del presidente y de su poder se determina en tanto que la opinión pública siempre espera que haga algo respecto de alguna cuestión de importancia. Trátese de problemas políticos, económicos o sociales, el presidente debe ser el gran iniciador, no precisamente por su brillantez y audacia, sino porque es el símbolo al cual las instituciones confieren la grandeza suficiente para que aquello que diga tenga la adhesión y consentimiento populares.

A pesar de que Estados Unidos se precia de ser un país democrático donde el régimen de responsabilidad, aun del presidente, es avanzado, los símbolos en sus instituciones políticas son tan arraigados como en nuestro país. El ejemplo del fracaso para fincar responsabilidad política a Richard Nixon, a pesar de haber demostrado su culpabilidad

¹ Cfr. Barber, James, *The presidential character*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1972.

² Cfr. Pious, Richard, *The american presidency*, Nueva York, Basic Books, 1979.

en los hechos de Watergate, demuestra que el símbolo es más poderoso que las instituciones políticas.³

2. Las órdenes presidenciales tienen en sí un carácter autoejecutivo; cuando el presidente ordena algo, se hace. Neustadt ilustra esto a través de ejemplos conflictivos, tales como el cese del general Douglas MacArthur, la requisita de las fundidoras de acero y el envío del ejército a Little Rock ante los problemas de integración racial en las escuelas.

Sin embargo, el carácter autoejecutivo de las órdenes presidenciales requieren de ciertas condiciones. Estas condiciones se reducen a que el presidente exprese claramente sus intenciones en forma pública y notoria, y que encomiende su ejecución a personas idóneas que cuenten con los medios necesarios para ello. Además, a estas condiciones se les une la convicción, o por lo menos la expresión de ella, de que lo ordenado es lo más adecuado y lo correcto para la situación que se enfrenta. Esta convicción faltó de transmitirse cuando Franklin D. Roosevelt intentó mediatizar la oposición de la Suprema Corte a sus políticas del "Nuevo Trato", a través del aumento de ministros en su integración, cuyos candidatos serían simpatizadores de dichas políticas.

En el supuesto de que las órdenes presidenciales sean drásticas en tiempos de crisis, Neustadt asevera que la condición de su autoejecución consiste en que se haya transmitido a la opinión pública la necesidad de las órdenes, como un último recurso para alcanzar el bienestar y la estabilidad sociales.

El poder de persuasión con que cuenta el presidente en forma institucional es desglosado por el autor en los siguientes elementos: *a*) autoridad para intervenir en los procesos de nominación de su partido político y *b*) categoría que le otorga el sistema jurídico y que promueve el impulso a no contrariar, por parte de colaboradores y de otras autoridades, las decisiones presidenciales. No obstante, como estos elementos pueden darse en otras autoridades, la persuasión se convierte en la tarea de convencimiento hacia esas autoridades para que consideren que sus intereses son los mismos de la Casa Blanca.

Además, debido a la fragmentación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo,⁴ la persuasión es la única vía para lograr que ambos poderes puedan funcionar realmente.

En relación con la capacidad persuasiva, ésta puede acrecentarse mediante el desarrollo de una buena reputación en la oficina presiden-

³ Cfr. González Oropeza, Manuel, "La responsabilidad política en los Estados Unidos", *Anuario Jurídico XI*, México, 1984.

⁴ Cfr. Fisher, Louis, *The politics of shared power. Congress and the Executive*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1981.

cial. Al respecto Neustadt afirma que esta reputación es exclusivamente personal, su calidad se basa en lo que el presidente hace o dice personalmente y no como reflejo de lo actuado o mencionado por sus colaboradores, por muy cercanos que sean.

Así como el presidencialismo es una institución en Estados Unidos, el estilo personal de gobernar se refleja y trasciende a la institución. Neustadt ilustra su punto mediante el contraste de dos presidentes: Franklin D. Roosevelt y Dwight Eisenhower. Para el autor, el primero fue un político en busca de poder personal con una larga carrera administrativa como subsecretario de Marina y gobernador de Nueva York; mientras que el segundo fue un héroe nacional que buscaba la unidad del país.

3. En esta segunda edición, Neustadt desarrolla los criterios para valorar el poder ejercido por un presidente. Cuatro son los criterios aludidos: a) Apreciación de sus propósitos o de todos aquellos programas que apoya, b) determinación de la opinión personal del presidente sobre su cargo y funciones, c) valoración de las actuaciones presidenciales ante la crisis y d) análisis del legado que pudiera pervivir en el transcurso de posteriores administraciones.

Estos criterios, según Neustadt, deben buscarse en cierto tiempo de la administración presidencial. Exceptuando el último, todos los demás criterios debieran aplicarse a partir del tercer año de administración. El caso norteamericano es especial, ya que es permisible sólo una reelección, lo que puede prolongar una administración presidencial durante ocho años. Sin embargo, durante el primer periodo, el presidente cuenta con poco tiempo para mostrar madurez en sus decisiones y ganar la debida confianza para que conduzca a su reelección; efectivamente, un presidente que inicie su administración, tendrá que pasar un máximo de dos años en una etapa de aprendizaje que le permita conocer su nuevo y único cargo. Apenas hasta el tercer año tendría oportunidades para madurar y llevar a cabo sus políticas, y es en ese único año donde debe demostrar su capacidad, pues en el cuarto se dedica prácticamente a la preparación de su campaña de reelección. En caso de reelegirse, los años más convenientes para apreciar su actuación son el quinto y el sexto. A partir del séptimo año, el poder presidencial empieza a declinar con la búsqueda del nuevo candidato. Muchas de estas características son comunes a nuestro sistema político, aunque en este los periodos son de seis años.

La complejidad de nuestro tiempo, obliga a Neustadt a concluir su segunda edición con la pregunta sobre si es todavía posible la presidencia. Él descarta los dos extremos sobre el poder presidencial: el de

la llamada "presidencia imperial"⁵ que describe a un presidente omnipotente y el de "gobierno congresional" que según Woodrow Wilson explicara como el predominio del Congreso. Sin embargo, el autor menciona que la presidencia es una institución en transformación y que por tal naturaleza tiene que participar de características contradictorias.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

RIPLEY, Randall B. y Grace A. FRANKLIN, *Congress. The bureaucracy and public policy*, Illinois, The Dorsey Press, 1980, 250 p.

I. El libro que es objeto de reseña describe las relaciones entre el Congreso y la burocracia norteamericanos. Su originalidad radica en que esta parte descriptiva sirve de base para una analítica que se preocupa por estimar los mecanismos de creación de las políticas gubernamentales (*public policies*). Al ser la legislación el vehículo más idóneo para plasmar dichas políticas, el estudio de los intereses y procedimientos existentes en el Congreso, llevan a una mejor comprensión del sistema político en general.

Por principio, los autores parten del supuesto de que la política es todo aquello que el gobierno hace y dice respecto de los problemas que percibe. La formulación de las políticas es cómo decide el gobierno sobre aquello que será hecho con relación de dichos problemas y se trata, en consecuencia, de un proceso de interacción entre actores, públicos y privados, cuyo producto serán las políticas determinadas.

El proceso político, de la manera arriba mencionada, contará con las siguientes fases: a) La percepción de problemas dignos de ser atendidos por el gobierno, b) la propuesta de soluciones y la negociación de intereses públicos y privados que desembocan, generalmente, en la expedición de una ley, c) la ponderación del impacto en la sociedad de la legislación y su aplicación y e) la reconsideración de las decisiones y planes de acción en caso de ser inadecuados.

Las relaciones entre el Congreso y el presidente no son monolíticas, sino que su fragmentación crea distintos canales de interacción que confluyen en el proceso político. El presidente guarda un tipo de relación con el cuerpo de asesores y colaboradores de las llamadas Oficinas Ejecutivas del presidente y otro con los demás funcionarios presidencialmente designados. Por último, el presidente se reserva una muy

⁵ Término acuñado por Arthur M. Schlesinger Jr. en su obra *The imperial presidency*, Nueva York, Popular Library, 1974.