

CAPÍTULO III

LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, RENTAS Y SUBSIDIOS

La ciencia del gobierno, para sus obras más elevadas, requiere estas tres cosas: un gran poder del ministerio, el deseo de darle consejo y apoyo, un Parlamento capaz de apreciar sus proyectos y de decidir de su suerte.

SEELEY

Cuando los hombres no tienen el conocimiento recíproco de sus principios ni la experiencia de sus talentos respectivos; cuando no están en modo alguno acostumbrados a unir sus esfuerzos, no subsistiendo entre ellos ninguna confianza personal, ninguna amistad, ningún interés común, es evidentemente imposible que puedan representar un papel público con uniformidad, perseverancia o eficacia.

BURKE

“Se necesita mucho tiempo —dice Mr. Bagehot— para formarse una opinión”; y si se juzga por la experiencia legislativa de algunas naciones muy ilustradas, se necesita más tiempo para formarse una opinión en materia de Hacienda que sobre cualquier otro asunto. En todo caso, muy pocas naciones han tenido tiempo de formarse opiniones correctas sobre este punto. Los gobiernos que no consultan nunca a los gobernados, se contentan ordinariamente con métodos de tributación miserables, de cortas miras; usan todos los métodos, cualesquiera que sean, con tal que procuren sin gran trabajo las rentas deseadas: en cuanto a los agentes de un pueblo que se gobierna él mismo, están muy ciertamente demasiado ocupados en las elecciones y la organización de los partidos para tener holgura para mejorar mucho las prácticas de los autócratas sobre este punto importante de administración. Y sin embargo, esta materia de Hacienda

parece ser asaz interesante en un sentido. Es uno de los lugares comunes de nuestra historia que, mucho antes de haber atravesado el océano, nos hemos visto más inclinados a luchar con motivo de la tributación que de cualquier otra cosa, o mejor dicho, que con motivo de muchas otras cosas tomadas en su conjunto. Hay varias manchas tristemente sangrientas en la historia de la Hacienda de nuestra raza. Sin embargo, podría mostrarse probablemente, si se tuviese cuidado en tomarse tiempo para ello, que es fácil indignarse contra la mala administración de Hacienda sin conocer la forma de administrarla mejor. Lo que no nos gusta es ser sujetos a tributo y no el serlo de una manera estúpida. No tenemos necesidad de ser economistas para irritarnos; y cuando nos hemos irritado en lo pasado, nuestros gobiernos no se han tomado el trabajo de estudiar la economía política para descubrir el mejor medio de apaciguarnos. Por lo general, han transportado simplemente la carga desde los hombros de los que se quejaban y podían hacer desagradable la situación, a los hombros de los que podrían quejarse; pero no se encontraban en estado de causar grandes perturbaciones. Hay, por otra parte, tributos que son más odiosos que otros, y que deben, por tal motivo, establecerse con más circunspección. Todas las contribuciones directas son cordialmente detestadas por todos los que tienen que pagarlas; son también cordialmente denigradas por todo el mundo, excepto por los que no han poseído nunca una onza de bienes o una pulgada de tierra y no han visto nunca una hoja de repartimientos. El corazón del ciudadano, en general, las mira con una aversión innata. ¡Son tan brutales y tan perentorias en sus demandas! No suavizan sus exigencias por ninguna consideración, por ligera que sea. El recaudador de impuestos no es considerado nunca, por consiguiente, como un hombre amable. Sus medios son demasiado bruscos, sus facultades demasiado odiosas. Viene a nosotros, no con un “si gustáis”, sino con un “debéis”. Los requerimientos nos dejan siempre con los bolsillos más ligeros, con los corazones cargados de mayor peso. No podemos, en toda nuestra vida, excusarnos de pensar, cuando doblamos un recibo y lo dejamos a un lado, que el gobierno, tal como hoy se dirige, es un lujo excesivamente costoso, y que aquel recibo es la prueba documental indisputable de un insoportable aumento. Lo que no nos figuramos es que se quitaría a la vida una de sus principales satisfacciones si se nos privara de esta ocasión de refunfuñar.

Las contribuciones indirectas, al contrario, no molestan casi a nadie. Es uno de los secretos conocidos de Hacienda que, en casi todo sistema de impuestos, las contribuciones indirectas superan en varios millones a

las directas, y tienen, para hacer tributar a los recursos mínimos de personas sin fortuna, un *chic* que las contribuciones directas no han adquirido jamás. Ellas saben, con marrullerías, sacar dinero de personas pobres cuyos nombres no han figurado nunca en los registros del recaudador. Son muy astutas, y tienen a su disposición mil afortunados disfraces. Son las tarifas elevadas o complicadas las que les ofrecen las ocasiones más frecuentes y fructíferas. La mayor parte de las gentes tienen ideas muy cortas, que no se extienden más allá del fenómeno inmediato de la visión directa, de suerte que no reconocen la mano del gobierno en los precios elevados que se les reclaman en las tiendas. Muy pocos de nosotros encuentran en su azúcar el gusto de la tarifa, y yo supongo que, aún los bebedores, muy inclinados a reflexionar, no perciben la patente en su whisky. No hay, por lo tanto, que extrañarse de que los hacendistas hayan sido siempre tímidos frente a las contribuciones directas, y, en cambio, se hayan sentido llenos de confianza y con las manos libres en el establecimiento de las contribuciones indirectas.

Se puede, pues, considerar como una de las ventajas tradicionales de nuestro gobierno federal sobre los gobiernos de los estados, que él ha sacado casi siempre, en tiempo ordinario, sus rentas enteras de contribuciones indirectas, prontas y fáciles de percibir, mientras que los estados han tenido que vivir de los ingresos, suministrados con lentitud y de mala gana, que procura una contribución directa. Desde el día que hemos tenido que sostener dos gobiernos, se ha resuelto sabiamente que no se nos dejaría sentir, por el mayor tiempo posible, más que el peso de uno solo de los dos, de aquel que puede alcanzarnos más pronto, y que podemos al mismo tiempo más fácil y rápidamente intervenir con nuestros votos. Es un reparto de competencia sencillo, cómodo, y en totalidad satisfactorio, aunque la responsabilidad que hace pesar sobre las legislaturas de Estado sea más abrumadora y más vejatoria que la que impone al Congreso. Mr. Gladstone, el más grande de los hacendistas ingleses, decía un día, bromeando, que las contribuciones directas e indirectas eran dos hermanas, hijas de la necesidad y de la invención, “no diferenciándose más que como pueden diferenciarse unas hermanas..., siendo una de ellas más libre y más franca; la otra, un poco más tímida, reservada e insinuante”; y reconocía francamente que, fuese o no por consecuencia de “un vago sentimiento de obligación moral”, pensaba, como canciller del Exchequer, “que era, no sólo un derecho, sino un deber, hacer la corte a ambas”. Pero nuestros cancilleres del Exchequer, los presidentes del Comité de

Vías y Medios*, están ligados por otras tradiciones en cuanto a la forma de hacer su corte, y aparte de ello, no se han mostrado nada sensibles a los encantos de la mayor de las dos hermanas, la joven de maneras bruscas y francas. Han permanecido constantes, aunque de tiempo en tiempo un poco caprichosos, en su adhesión a la más joven. Supongo que nadie ha encontrado jamás los senderos de la Hacienda menos espinosos y menos difíciles que nuestros hombres de Estado nacionales. Si se compara su tarea a la de los hacendistas europeos e ingleses, es fácil ver que ellos han tenido la mejor suerte. Casi desde el comienzo mismo han tenido recursos sin límite de que poder servirse, y, ciertamente, plena libertad en estos últimos tiempos de gastar rentas ilimitadas para toda prodigalidad que les pasaba por la cabeza. Hemos acabado por tener mucho más trabajo en gastar nuestra inmensa renta nacional, que en percibirla. Los principales embarazos han provenido, no de déficits, sino de excedentes. Es muy venturoso que tal haya sido el caso, porque para que la administración de Hacienda de una nación sea la mejor posible, cuando las rentas son escasas y la economía se impone, es absolutamente necesario colocar la administración de Hacienda en manos de un pequeño número de hombres muy ejercitados y hábiles, sometidos a una responsabilidad muy estricta, y es precisamente lo que no permite nuestro sistema de gobierno por los comités. Lo mismo que para los demás asuntos de legislación, tenemos, en materia de Hacienda, numerosos señores que obran bajo una responsabilidad muy confusa e ineficaz. Naturalmente, con tal administración, nuestra política financiera ha sido siempre inestable y se ha apartado mucho con frecuencia de las vías de la sabiduría y de la prudencia; porque aun cuando la renta es superabundante y la prodigalidad fácil, métodos de tributación y de gastos que consagran la irresponsabilidad y excluyen la economía y la moderación, deben causar un mal infinito. La única diferencia está en que, en esas épocas, la nación no es tan sensible a los malos efectos de una política negligente. La mala administración no es, en general, censurada mientras que un gran número de gentes no la han descubierto sintiéndose heridas por ella. Entretanto, sin embargo, no es menos interesante y menos importante estudiar nuestro gobierno, a fin de apreciar sus cualidades y medir exactamente sus aptitudes para su buen o mal servicio; su estudio puede ser hoy llevado más imparcialmente, puesto que no hemos sido todavía seriamente heridos por una administración

* De acuerdo con el original en inglés (*Ways and Means Committee*), el término "Comité de Vías y Medios" podría también traducirse como "Comité de Ingresos Públicos" [nota de Alonso Lujambio].

inestable e insensata. Se aprecia mucho más fácilmente la fuerza del viento cuando sopla como brisa que cuando se desencadena sobre nosotros en huracán.

La renta nacional está intervenida por un comité de la cámara y por un comité del Senado; los gastos del gobierno son regulados por quince comités de la cámara y cinco comités del Senado; la circulación monetaria está confiada a los cuidados de dos comités de la cámara y de un comité del Senado; de todo ello resulta que la administración de Hacienda del país está en manos de veinticinco Comités del Congreso —he ahí un mecanismo que comprende numerosas funciones importantes y mínimas, bastante complejo para merecer un estudio profundo, demasiado complejo quizá para ser estudiado directamente sin que uno tenga para ayudarse el conocimiento de un sistema más sencillo con el que pueda compararse. Se puede seguir más fácilmente nuestro propio presupuesto a través de todas las vicisitudes que le hace sufrir el examen de los comités y las variadas fortunas a que lo somete la acción de esos comités cuando se ha reseñado el procedimiento más sencillo a que está sometido otro presupuesto en otro sistema de gobierno.

El sistema inglés es tal vez en sus grandes líneas el más sencillo que existe. Es además el modelo sobre que han sido dibujados los sistemas de Hacienda de los principales gobiernos de Europa y que hemos copiado nosotros mismos en cierta medida; de suerte que haciendo preceder el estudio de los demás sistemas por un examen cuidadoso del de Inglaterra, puede emprenderse el camino con la gran ventaja de conocer las características de lo que puede llamarse, con razón, el sistema tipo. El Parlamento británico, pues, en primer lugar, no hace más que intervenir las medidas de administración de Hacienda; no toma su iniciativa. Obra por medio y bajo la dirección de los ministros de la Corona. Muy temprano, en cada legislatura anual, se someten los *estimates** a los Comunes que, para oír esas exposiciones, se reúnen en comité de la cámara entera, conocido con el nombre de Comité de Subsidios. Los *estimates* vienen ante la cámara bajo una forma verdaderamente formidable. Cada departamento presenta sus *estimates* en un enorme volumen *in quarto*, “repleto de cifras y de indicaciones minuciosas en cuanto a las sumas requeridas para el año futuro”. Pero no es la cámara misma la que tiene que digerir esa masa variada y abrumadora de cifras. Esta tarea se realiza por los *leaders* oficiales de la cámara. “Los ministros encargados de los servicios naval y

* Estimaciones presupuestarias [nota de Alonso Lujambio].

militar depositan ante el Comité de Subsidios sus exposiciones respectivas de las sumas requeridas para la marcha de esos servicios; un poco más tarde, en la legislatura, le es presentado igualmente un estimate común para los diversos servicios civiles”.

Esas exposiciones son, por decirlo así, sumarios condensados de los detalles contenidos en el *in quarto*; se hacen a fin de dejar enteramente clara para la cámara, reunida en la forma no solemne de comité, la política de los gastos propuestos y la exactitud de los cálculos que les sirven de base. Todo miembro puede dirigir al ministro que hace la exposición todas las preguntas que le plazca, de suerte que nada de lo que pida un esclarecimiento pueda pasar sin una explicación completa. Cuando la exposición ha sido desarrollada a satisfacción del comité, se vota a propuesta del ministro sobre cada artículo de gastos, y la tarea del Comité de Subsidios queda cumplida.

Los *estimates* son presentados siempre “bajo la responsabilidad colectiva del gabinete entero”. Los *estimates* del ejército y de la marina han sido, por regla general, examinados y fijados en consejo de gabinete antes de ser sometidos a la cámara; en este caso, la responsabilidad colectiva del ministerio no es, pues, sólo aparente, es “real”. Si los *estimates* son criticados y desechados por el comité, los ministros, naturalmente, hacen dimisión. “No pueden prestar su aquiescencia a la negativa del Parlamento a sancionar gastos que ellos han tomado la responsabilidad de declarar necesarios a la marcha del gobierno civil y al mantenimiento del crédito público en el interior”. Los votos del Comité de Subsidios tienen, pues, una influencia capital en la historia de cada administración; son considerados como indicaciones ciertas del grado de confianza que la cámara otorga al gobierno.

Pero las votaciones en Comité de Subsidios no son más que los primeros pasos en la intervención anual de la Hacienda pública por el Parlamento. Son simplemente votaciones de gastos. Para examinar los medios de sacar las sumas necesarias para cubrir los gastos sancionados por el Comité de Subsidios, la cámara se forma en comité de la cámara entera bajo el nombre de Comité de Vías y Medios. A este comité es al que el canciller del Exchequer presenta cada año su presupuesto, el 5 de abril lo más tarde; es la fecha a que se hacen las cuentas nacionales, terminando el año económico el 31 de marzo. A fin de preparar su presupuesto, el canciller, naturalmente, debe haber tomado previamente conocimiento de los *estimates* formados para los diferentes servicios. Varios meses, pues,

antes de que los *estimates* sean depositados ante la cámara reunida en Comité de Subsidios, los diferentes departamentos son invitados por la Tesorería a enviar el extracto de las sumas requeridas para atender a los gastos del año corriente; el canciller examina cuidadosamente esas evaluaciones, no sólo a fin de mantener, como es su deber, los gastos en los límites de la economía, sino también a fin de determinar qué ingresos tendrá que facilitar para cubrir los gastos previstos que juzga convenientes. Debe poner en balance la apreciación de las necesidades y la apreciación de los recursos, e indicar a la cámara reunida en Comité de Vías y Medios las medidas que hay que tomar para que la tributación procure una renta suficiente. En consecuencia, apela al concurso de los jefes permanentes de los servicios de Hacienda (*revenue departments*), que le facilitan “sus evaluaciones de las rentas públicas para el año siguiente, partiendo de la hipótesis de que se cambie la tributación”.

Cuando, con su concurso, ha formado su presupuesto, el canciller va ante el Comité de Vías y Medios para suministrarle un claro bosquejo histórico de la administración de Hacienda del año que acaba de transcurrir, y someterle planes determinados para regular los impuestos y proveer a los gastos previstos del año que se abre. Precedentes de una política sabia y muy curiosa, le prohíben proponer la exacción de recursos más considerables que lo exija absolutamente la marcha del gobierno y el sostén del crédito público. No pide, pues, nunca al comité que establezca impuestos que produzcan un excedente considerable. Procura obtener solamente un excedente de rentas suficiente, para poner al gobierno a cubierto de esos errores ligeros que provienen de una evaluación demasiado débil de los gastos probables o de una evaluación demasiado fuerte de los recursos también probables; esa es una cosa que la más prudente de las administraciones se ve obligada a hacer. Si en la apreciación que se hace, los recursos pasan con mucho de los gastos, propone reducciones de impuestos, susceptibles de restablecer el equilibrio de la balanza tan exactamente como lo permita la prudencia; si los gastos previstos pasan de la cifra de los ingresos esperados, pide el establecimiento de ciertos nuevos tributos o el aumento de ciertos tributos ya existentes; si la balanza entre las dos cuentas previstas está bastante cercana al equilibrio, para que el platillo de los ingresos sea apenas más pesado, se contenta con sugerir tal cual retoque de los tributos existentes, que es verosímil distribuya más equitativamente la carga del impuesto entre los contribuyentes o facilite la percepción, simplificando los sistemas de repartimiento y de imposición.

Tal es la exposición del presupuesto que la Cámara de los Comunes escucha en Comité de Vías y Medios. Ese comité puede tratar las proposiciones del canciller del Exchequer con un poco más de libertad que la que tiene el Comité de Subsidios en el examen de los *estimates*. El ministerio no insiste con tanta rigidez para obtener del Parlamento la aprobación de los gastos que propone. Se juzga comprometido a no pedir más dinero que aquel de que tiene necesidad honradamente; pero no hace más que consultar a la cámara sobre el mejor medio de levantar ese dinero. Insiste con una minuciosidad quisquillosa en que se le concedan los fondos que pide; no es por entero tan exigente en cuanto a las vías y medios de procurárselos. Sin embargo, ningún ministerio podría mantenerse en el poder si el presupuesto fuera desechado de plano, o si sus peticiones, relativas al medio de llenar un déficit, encontraran una negativa formal, sin que fuera sugerida ninguna alternativa por la oposición. Tales votaciones serían una declaración precisa de una falta de confianza en el ministerio; éste se vería forzado, por consecuencia, a dimitir.

El Comité de Vías de Medios da, pues, efecto, bajo la dirección del canciller del Exchequer a las resoluciones del Comité de Subsidios. Las votaciones de este último autorizando los gastos marcados en los *estimates*, toman cuerpo en “una resolución propuesta en Comité de Vías y Medios, tendente a dar una autorización general de extraer del fondo consolidado, a fin de facilitar los subsidios otorgados a su majestad”; y esta resolución, para poder ser sometida al examen de la Cámara de los Lores y de la Corona, es modelada después por la cámara en forma de un *bill* que sigue el procedimiento ordinario, y, siguiendo el necesario curso, se convierte en ley. Las proposiciones del canciller del Exchequer, tocante a las modificaciones que han de hacerse en la tributación, toman cuerpo de igual modo en las resoluciones del Comité de Vías y Medios, y son adoptadas más tarde por la cámara, en vista del dictamen del comité, bajo la forma de *bills*. “Los *bills* de vías y medios” pasan generalmente sin dificultad en la Cámara de los Lores. La intervención absoluta de los Comunes en materia de ingresos y de subsidios se halla establecida desde hace tanto tiempo, que la Cámara alta no sueña siquiera en disputársela; y como el poder de los Lores no es más que el derecho de aceptar o de desechar un *bill* rentístico en globo, sin enmienda, los pares tienen por costumbre dejar pasar esos *bills* sin examinarlos muy de cerca.

Hasta aquí, no he hablado más que de esa parte de la intervención de la Hacienda por el Parlamento, que concierne al porvenir. Los *bills* de vías y

medios miran a los gastos futuros y a los ingresos en perspectiva. Los gastos del pasado son examinados de otra suerte. Hay un procedimiento doble de comprobación de cuentas; un departamento especial de comprobación de cuentas del servicio civil (*Audit Department of the Civil Service*), que forma parte, por otro lado, de la organización permanente de la administración, y que tiene por misión “examinar las cuentas y documentos justificativos del total de los gastos”; hay, en segundo lugar, un comité especial, nombrado cada año por la cámara “para revisar las cuentas del Departamento de Comprobación de Cuentas” (*to audit the Audit Department*). Este comité está compuesto generalmente de los hombres de negocios más experimentados de los Comunes; ante él, a todas las cuentas del año económico ultimado se les pasa “revista”.

A veces, se hacen por él minuciosas informaciones sobre las razones que han motivado ciertos artículos de gastos; él discute los pedidos de indemnizaciones, de asignaciones y de gastos especiales que vienen como suplemento de los gastos ordinarios del departamento; obra sobre todo, cierto es, con arreglo a los informes y los pareceres de los departamentos mismos; pero tiene, sin embargo, cierta independencia de miras y de juicio, que debe tener su valor.

La exactitud y la precisión con que son llevadas las cuentas públicas facilitan mucho, por otra parte, el procedimiento de comprobación. El balance que se hace el 31 de marzo es de los mejor determinados. No tiene en cuenta más que los ingresos y los pagos efectuados durante el año final transcurrido. En esa fecha todos los créditos* no gastados quedan anulados. Si el gasto de ciertas sumas ha sido sancionado por el voto del Parlamento, y si una parte de los fondos concedidos no ha salido de las cajas cuando llega el mes de abril, no puede emplearse más que después de una nueva autorización dada por los Comunes. No hay, pues, cuentas abiertas para oscurecer la vista de las autoridades encargadas de comprobarlo. Las contribuciones y los créditos tienen el mismo periodo bien definido, y no hay atrasos ni sumas no gastadas para embrollar los asientos de los libros. La gran ventaja de semejante sistema, “que es servir de obstáculo a los derroches que, sin él, serían posibles, aparece cuando se le compara al sistema que se aplica en Francia; en la contabilidad pública de este últi-

* Un término más actual para “créditos” sería el de “asignaciones presupuestales” [nota de Alonso Lujambio].

mo país los atrasos de impuestos de un año se añaden a los de otros años”, y “los créditos antiguos codean a los créditos nuevos”, de suerte que puede decirse que transcurren “siempre tres o cuatro años antes que la nación pueda conocer exactamente cuáles son los gastos efectuados en el curso de un año dado”.

Para completar este bosquejo de la Administración de Hacienda, bajo la intervención de los Comunes, es necesario añadir una exposición muy precisa de lo que llamaré la *accesibilidad* de los funcionarios de Hacienda del gobierno. Ellos están siempre presentes para recibir las preguntas. El Departamento de la Tesorería está, como conviene a su importancia, excepcionalmente bien representado en la cámara. El canciller del Exchequer, jefe activo del departamento, es invariablemente miembro de los Comunes “y puede ser llamado por moción o interrogación para suministrar explicaciones sobre todas las materias que conciernen a la Tesorería”, es decir, poco más o menos, sobre “la esfera entera de la disciplina y de la economía del gobierno ejecutivo”. La Tesorería tiene, en efecto, amplios poderes de vigilancia sobre los demás departamentos para todas las materias que pueden, de alguna suerte, acarrear una salida de caudales públicos.

Y no sólo la presencia invariable del canciller del Exchequer en la Cámara de los Comunes hace particularmente efectiva la representación de ese departamento, sino que además, por medio del secretario de la Tesorería, y para ciertas materias del departamento, por medio de los *junior lords*, posee la cámara facilidades particulares para afirmar y expresar su opinión sobre los detalles de la Administración de Hacienda.

Ella tiene siempre ante sí a sus servidores responsables, puede echar tantas ojeadas como le plazca sobre el trabajo interior de los departamentos que desea fiscalizar.

Precisamente es en este punto en el que difiere nuestro sistema de Administración de Hacienda más especialmente de los sistemas de la Inglaterra del continente y de las posesiones coloniales inglesas. El Congreso no entra en contacto directo con los funcionarios de Hacienda del gobierno. El Ejecutivo y la legislatura están separados por una línea precisa y profunda que los pone, alejados uno de otra, en lo que debía ser la independencia; pero ha acabado por ser el aislamiento. Las relaciones entre ellos se efectúan por medio de comunicaciones escritas, que, como todos los escritos de forma ceremoniosa, son vagas, o por medio de audiencias

de funcionarios en sesiones de comité, a que la cámara entera no puede asistir. Ninguno de cuantos han leído documentos oficiales tiene necesidad de que se le diga cuán fácil es ocultar la verdad esencial bajo las frases, en apariencia llenas de sinceridad y de entera franqueza, de un informe voluminoso y detallado; cuán diferentes son esas respuestas, dirigidas por escrito desde una oficina privada, a las respuestas orales dadas por un orador que mira enfrente a una Asamblea. Claro es también que las decisiones llamando a un funcionario a declarar ante un comité son un medio mucho más torpe y menos eficaz de hacer brotar la luz, que lo es un fuego graneado de preguntas dirigidas a ministros que están siempre en sus puestos en la cámara para responder públicamente a todas las interrogaciones. Es, pues, razonable concluir que la Cámara de Representantes está mucho menos al corriente de los detalles de los asuntos del Tesoro federal, que una asamblea como la Cámara de los Comunes, lo está de la administración de un Tesoro que interviene, por una comunicación directa y constante con los principales funcionarios de ese Tesoro.

Ese es el gran inconveniente de nuestro sistema, porque —consecuencia más remota de su separación completa del Ejecutivo— el Congreso está obligado a elaborar y confeccionar él mismo su presupuesto. No tiene el recurso de oír las exposiciones substanciales, analizadas en *estimates* por funcionarios hábiles que, por ser su propio interés, han hecho su oficio del conocimiento profundo de aquello de que hablan; no tiene tampoco la ventaja de ser guiado por un hacendista experimentado, práctico, cuando tiene que resolver cuestiones de Hacienda. El Tesoro no es consultado sobre los problemas relativos a la tributación, y las proposiciones de créditos son votadas o rechazadas sin que los departamentos hayan facilitado otras noticias que un extracto, por artículos, de las sumas exigidas por los gastos regulares del ejercicio que se va a abrir.

En la contabilidad federal, el año económico se cierra el 30 de junio. Varios meses, sin embargo, antes de la espiración del año, los *estimates* para los doce meses siguientes son puestos en estado de ser utilizados por el Congreso. En el otoño, cada departamento, cada oficina del servicio público, evalúa sus necesidades pecuniarias para el año fiscal, que comenzará el 1o. de junio siguiente (redactando notas explicativas, e intercalando, aquí y allá, una petición para algún gasto no acostumbrado, entre columnas de cifras), y envía el documento al secretario del Tesoro. Estos informes, comprendiendo, naturalmente, los *estimates* de las diferentes oficinas de su propio departamento, los imprime el secretario en un grue-

so volumen *in quarto*, de cerca de trescientas veinticinco páginas, que, por una u otra razón, que no se ve muy bien, es llamado:

Carta del secretario del Tesoro, transmitiendo las evaluaciones de las “apropiaciones” requeridas para el año fiscal que acaba el 30 de junio... y que se alaba por hacer una clasificación muy clara bajo los rubros: establecimiento civil, establecimiento militar, establecimiento naval, asuntos de las Indias, pensiones, obras públicas, servicio postal, etcétera.

Hay allí un sumario cómodo de los principales artículos y un índice completo.

En diciembre aquella “carta”, como parte del informe anual del secretario del Tesoro al Congreso, es dirigida al *speaker* de la Cámara de Representantes inmediatamente después de la reunión de aquella Asamblea; luego es enviada al comité permanente de apropiaciones. La cámara no oye por sí misma la lectura de los *estimates*; no hace más que pasar el grueso *in quarto* al comité; pueden, sin embargo, obtenerse y examinarse copias de él por los miembros deseosos de estudiar aquellas negras páginas en que se alinean columnas de cifras, con el laudable objeto de tener a la vista el uso que se hace de las rentas públicas. El Comité de Apropiaciones* toma esos *estimates* en consideración y hace de ellos el fundamento de los *general appropriation bills* que debe, según los reglamentos, presentar a la Cámara “dentro de los treinta días que siguen a su nombramiento, en cada legislatura del Congreso, comenzando el primer lunes de diciembre”, a menos que pueda expresar por escrito motivos satisfactorios de no hacerlo. Los *general appropriation bills* proveen separadamente a los gastos legislativos, ejecutivos y judiciales; a los diversos gastos civiles; a los gastos diplomáticos y de los consulados; a los gastos del ejército y de la marina, del departamento de las Indias; del servicio de las pensiones de inválidos y otros; a los gastos necesarios de la academia militar, a las fortificaciones, al servicio de correos y de los correos trasatlánticos.

Sólo gracias a los esfuerzos de un tardío espíritu de vigilante economía, fue adoptada la práctica de inscribir las “apropiaciones” para cada uno de los diferentes ramos del servicio público en un *bill* distinto. Durante los primeros años de la Constitución, prevalecieron métodos muy laxos de apropiación. Todos los fondos necesarios para el año eran conce-

* De acuerdo con el original en inglés (*Committee on Appropriations*), el término “Comité de Apropiaciones” podría también traducirse como “Comité de Asignaciones Presupuestarias” [nota de Alonso Lujambio].

dados en un *bill* único llamado “*act* fijando los créditos para la marcha del gobierno”; y no se ensayaba en modo alguno especificar el objeto a que debían quedar afectos. El empleo de la suma total concedida se dejaba a la discreción de los departamentos ejecutivos; y esa suma era siempre bastante fuerte para dejar a las gentes del poder una gran libertad en el establecimiento de nuevos sistemas de administración y en el aumento del número de funcionarios, según su grado. Sólo fue en 1862 cuando se llegó a la práctica actual de especificar bastante minuciosamente el empleo de los fondos, aunque el Congreso, desde hacía muchos años, se hubiera ido acercando a ello lentamente y por grados. La historia de las “apropiaciones” muestra “que hay una tendencia creciente a limitar la libertad de los departamentos ejecutivos, y a poner de modo más directo el detalle de los gastos bajo la fiscalización anual del Congreso”; esta tendencia se ha manifestado particularmente desde el fin de la guerra reciente entre los estados.

En esta materia, como en muchas otras, la sed del poder se ha desarrollado en el Congreso, al mismo tiempo que su administración se perfeccionaba hasta el punto de hacer posible la realización de su deseo. En este punto de los créditos, sin embargo, el cuidado más grande que se tiene ha dado por resultado indiscutible restringir la prodigalidad de los departamentos, aunque el Congreso haya atestiguado con frecuencia por las reducciones un ardor ciego que no estaba lejos de la mezquindad. Se habría guardado de ello si medios suficientes de comunicar francamente con los departamentos ejecutivos le hubieran permitido conocer sus necesidades reales, y distinguir entre la verdadera economía y esos créditos mezquinas que no pueden menos de dar nacimiento a déficits y que, aún en las circunstancias más felices, no pueden hacer subsistir largo tiempo la impresión que generalmente tienen por objeto crear, a saber: que el partido que está en el poder es el partido de las economías y de la honradez, indignado por la corrupción y la prodigalidad de sus predecesores, y de deseo de tomar el camino recto de la sabiduría y del ahorro.

Hay algunas partes de los gastos públicos que no se votan cada año por el Congreso, sino que se establecen por la ley una vez por todas sin fijar duración. Es lo que se llama “los créditos permanentes” (*the permanent appropriations*). Ello comprende, por un lado, cargas indeterminadas, tales como los intereses de la deuda pública, las sumas pagadas anualmente a la caja de amortización, los gastos de reembolso, los intereses de las obligaciones emitidas para los ferrocarriles del Pacífico; y de

otro lado, esas cargas especiales tales como el sostenimiento del servicio de la milicia, los gastos de percepción de los derechos de aduana y los intereses del legado hecho a la *Smithsonian Institution*. Su suma total constituye una parte importante de los gastos públicos. En 1880, en un presupuesto total de cerca de 307 millones de dólares, los créditos permanentes no eran inferiores a los créditos anuales más que en cerca de 16 millones y medio.

En estos últimos años, sin embargo, la proporción ha sido más débil; uno de los principales artículos del presupuesto, los intereses de la deuda pública, van continuamente decreciendo a medida que el capital de la deuda se amortiza; además, hay otros artículos del presupuesto que han pedido menores sumas, al mismo tiempo que las cifras de los créditos anuales han subido más bien que bajado.

El Comité de Apropriaciones (*Committee on Appropriations*) no tiene evidentemente que ocuparse en esos créditos permanentes; más, sin embargo, la evaluación de las sumas que esa autorización permanente permite gastar es sometida a su examen en la “carta” del secretario del Tesoro, al mismo tiempo que las previsiones de gastos para que se pidan créditos especiales. Son estas últimas previsiones las que sirven de base para establecer el presupuesto general de gastos. La comisión puede presentar su dictamen sobre esos *bills* en cualquier momento durante las deliberaciones de la cámara, a condición de no interrumpir a un diputado que tenga la palabra, y una votación de la mayoría puede poner esos *bills* a la orden del día en cualquier momento desde que se presente el dictamen. Naturalmente, el examen de esos *bills* es la cosa más importante de la legislatura. Se necesita que sean votados antes de finalizar el mes de junio, si no, los departamentos (ministerios) se verían completamente sin recursos. El presidente del Comité de Apropriaciones (*Committee on Appropriations*) tiene, por consecuencia, un poder muy grande y una gran autoridad en la cámara. Él puede forzarla, o poco menos, cuando quiere, a ocuparse en los asuntos de su comité; y no dando su dictamen más que cuando la legislatura está muy adelantada, puede hacer descartar todas las demás cuestiones. Se pasa, en efecto, mucho tiempo en la discusión de cada uno de los *general appropriation bills*. El gasto del dinero es una de las dos cosas que detiene de modo invariable al Congreso y que son discutidas largamente; la otra es la fijación de los ingresos.

La discusión se efectúa siempre en comité de la cámara entera, porque la cámara se transforma en comisión del presupuesto desde que se

trata de ocuparse en la aplicación de los créditos. Mientras son miembros de esa comisión, que se puede llamar al Comité de Subsidios de la Cámara, los representantes tienen la ocasión más favorable de la legislatura, fuera de los trabajos de su propio comité, para ejercer su autoridad, para hacerse útiles o para inmiscuirse en todos los asuntos. Es verdad que “la regla de los cinco minutos” da a cada orador de la cámara formada en comisión plena, poco tiempo para exponer sus miras; además, la cámara puede rehusar a su otra yo, a la cámara reunida en comisión, la libertad de los debates, fijando el tiempo que ésta debe consagrar a las cuestiones que se le someten, o estipulando que, después de haber votado sin debate sobre todas las enmiendas ya presentadas o que puedan serlo, estará dispensada de examinar todo *bill* que se le envíe. Pero, en general, cada miembro puede presentar las observaciones que quiera sobre las cuestiones de aplicación de créditos, y se pasan muchas horas discutiendo seriamente y enmendando todos esos proyectos de ley, punto por punto y artículo por artículo. La cámara logra, bastante bien, conocer lo que hay en cada uno de esos *appropriation bills*, antes de enviarlo al Senado.

Pero, por desgracia, la conducta del Senado, cuando se trata de *bills* de Hacienda, hace inútiles los esfuerzos laboriosos de la cámara.

El Senado posee, por precedente, el derecho de enmienda más completo para esas leyes, tanto como para todas las demás.

La Constitución no dice en qué cámara deben ser propuestos primero los proyectos de ley para la aplicación de los créditos. Dice simplemente que todos los proyectos de ley para la fijación de los ingresos deben venir de la Cámara de Representantes, y que, en el examen de esos proyectos, el Senado puede proponer o aceptar enmiendas como para las demás leyes (artículo 1o., sección VII); mas “por una práctica tan antigua como el gobierno mismo, la prerrogativa constitucional de la cámara ha sido considerada aplicable a todos los *general appropriation bills*”,¹ y se han concedido al Senado los derechos de enmienda más extensos.

La Cámara alta puede adicionar lo que quiera; puede apartarse por completo de las estipulaciones de la cámara y adicionar a ellas disposiciones legislativas de un carácter enteramente nuevo, que cambien, no sólo el importe, sino el objeto de los gastos, y que formen, con los materiales que les ha enviado la cámara popular, cosas de un carácter muy diferente. Los *appropriation bills*, salen tal cual de la Cámara de Repre-

1 Artículo del senador Hoar, citado ya varias veces.

sentantes, proveen a gastos muy inferiores a los créditos pedidos en los *estimates*; cuando vuelven del Senado proponen créditos de varios millones más, porque esa Asamblea, menos sensible, ha elevado los gastos casi, sino por completo, al nivel de la cifra de los *estimates*.

Después de haber sufrido la prueba de un examen riguroso en el Senado, los *appropriation bills* vuelven a la cámara con nuevas cifras. Pero cuando vuelven es demasiado tarde para que la cámara los vuelva a poner en el crisol del comité de la cámara entera. El Comité de Apropiaciones de la cámara no presenta sus *bills* antes de mediados de la legislatura, de eso se puede estar seguro; una vez llegados al Senado se someten al comité correspondiente; el dictamen de esa comisión se discute con la lentitud que caracteriza el modo de proceder de la alta Cámara; de suerte, que no están lejos los últimos días de la legislatura, cuando son devueltos los *bills* a la cámara con todas las modificaciones que el Senado les ha hecho sufrir. La cámara no está dispuesta a aceptar los cambios importantes introducidos por el Senado, pero no se tiene ya tiempo de empeñar una disputa con la alta Cámara, a menos de tomar el partido de prolongar la legislatura hasta mediados de los calores del verano, o de rechazar el *bill*, aceptando todas las molestias de una legislatura extraordinaria. Si es la legislatura corta, que termina, según la Constitución, el 4 de marzo, no se tiene más que la alternativa, todavía más desagradable, de dejar regular las apropiaciones por la nueva cámara.

He ahí por qué es costumbre arreglar esos conflictos por medio de una conferencia entre las dos cámaras. La cámara desecha las enmiendas del Senado sin leerlas; el Senado se niega enérgicamente a ceder; se sigue una conferencia dirigida por una comisión de tres miembros de cada cámara; se llega a un convenio amalgamando proposiciones contrarias, de suerte que no dé la victoria a ninguno de los dos partidos, y en general, se conceden créditos muy inferiores a los que reclamaban los diversos ministerios. Por lo común, la Comisión de Conferencia se compone, por la cámara, del presidente del Comité de Apropiaciones, de otro miembro importante de ese comité y de un miembro de la minoría. Sus dictámenes tienen derecho a las más grandes prerrogativas. Pueden ser presentados hasta cuando un miembro está en la tribuna. Vale más interrumpir a un orador que retardar un solo instante, en ese momento de la legislatura, la cuestión apremiante, suprema, de los créditos destinados a proveer a las necesidades del gobierno. Por eso se vota inmediatamente sobre el dictamen en globo, y se le adopta generalmente sin discusión. Se apremia tan-

to, que se vota sobre el dictamen antes de que sea impreso, y sin dar, a quienquiera que sea, excepto a los miembros de la Comisión de Conferencias, el tiempo de comprender lo que contiene. No hay ningún medio de hacer observaciones o de proponer una enmienda. El dictamen es adoptado inmediatamente o desechado por entero; y hay muchas probabilidades de que sea adoptado, pues el desecharlo traería una nueva conferencia y nuevos retrasos.

Es, pues, evidente, que después de los serios y completos debates y las enmiendas del comité de la cámara entera, y después de todas las deliberaciones del Senado a que son sometidos los créditos generales, acaban éstos por ser adoptados en un estado de caos. Contienen una multitud de puntos que no agradan ni a la cámara ni al Senado, son enteramente vagos e ininteligibles para todos, excepto para los miembros de la Comisión de Conferencias. Parece que el tiempo que se ha pasado estudiando concienzudamente el presupuesto al principio, es un tiempo completamente perdido.

El resultado de la costumbre que ha tomado desde hace largo tiempo el Congreso de conceder asignaciones insuficientes en el momento en que examina los *estimates*, es la votación de un nuevo *bill* que debe adicionarse a la ley de Hacienda del año. Regularmente, desde que se abre la legislatura anual, se tiene que discutir un *bill* de déficit. Sin duda, el déficit proviene frecuentemente de cálculos erróneos o de los dislates de los ministerios; pero el déficit más importante es el que resulta de la parsimonia del comité de la cámara entera y del convenio por el cual las Comisiones de Conferencia arrancan reducciones al Senado. Por esto todos los años, en el mes de diciembre, al mismo tiempo que los *estimates* para el año económico siguiente, o más tarde, en comunicaciones especiales, vienen *estimates* por los déficits comprobados en los créditos del año corriente, y las aparentes economías hechas en los créditos del año precedente, quedan destruidas por el inevitable *bill* de déficit. Es como si el Congreso se hubiera impuesto como principio votar en dos veces los gastos. En cada legislatura, vota una parte de las sumas que se gastarán después del 1o. de julio siguiente, y las sumas necesarias para pagar los gastos que se han hecho desde el 1o. de julio del año anterior. Distribuye los abonos por cantidades a cuenta, a sus pupilos los departamentos.

Es costumbre que los Comités de Apropiaciones de las dos cámaras, en el momento en que preparan los *bills* anuales, tomen el parecer de los jefes de los departamentos en cuanto a los diversos gastos que serán real-

mente necesarios para los servicios públicos. Como no es permitido a esos jefes penetrar en la sala de la cámara, y les es, por consiguiente, imposible hacer una exposición completa de sus *estimates*, los jefes de servicios de los diversos departamentos ejecutivos deben contentarse con comunicaciones particulares dirigidas a los comités de la cámara y del Senado. Ellos se presentan en persona ante esos comités o se dirigen a ellos por escrito, y allí explican y reclaman las sumas pedidas en la “carta” que contiene los *estimates*. Aunque no dirigidas más que al presidente de uno de los comités, sus comunicaciones escritas llegan frecuentemente hasta el Congreso mismo, porque son leídas en sesión pública por un miembro del comité para legitimar o explicar los créditos especiales propuestos en el *bill* en discusión. Con frecuencia también, el jefe de un departamento se esfuerza por obtener las sumas deseadas a fuerza de negociaciones con diversos miembros del comité y por reclamaciones múltiples y apremiantes dirigidas a su presidente.

Sólo una pequeña parte de las relaciones entre el comité y los departamentos, está fijada por los reglamentos. Cada vez que los *estimates* vienen a discusión, los comités deben pedir datos y una opinión, o bien los departamentos deben ofrecerlos de nuevo. Sin embargo, en general, no es el comité el que pide un consejo, sino más bien los secretarios los que lo ofrecen. En los primeros años del gobierno, es probable que con frecuencia el presidente de los comités de gastos buscara a los funcionarios de los ministerios para obtener los esclarecimientos necesarios sobre los misterios de los *estimates*, aunque fuera más fácil pedir esos esclarecimientos que obtenerlos. Se halla un ejemplo divertido de las dificultades que asediaban entonces a un presidente de comité en busca de esos datos, en la correspondencia privada de John Randolph de Roanoke. Hasta 1865, el Comité de Vías y Medios de la cámara, que es uno de los comités más antiguamente establecidos, estaba encargado de las apropiaciones; era, pues, el deber de Mr. Randolph, en su calidad de presidente de aquel comité, en 1807, examinar los *estimates*, y cuenta en una carta interesante y muy característica a su corresponsal y amigo íntimo, Nicholson, la triste experiencia que había sacado al cumplir ese deber:

He ido hace algún tiempo a las oficinas de la Marina, para pedir explicaciones sobre ciertos artículos de créditos reclamados para este año. El secretario se ha dirigido a su principal empleado, que no sabía más que su superior sobre aquel punto. Yo he hecho una pregunta al jefe del departa-

mento; él se ha vuelto hacia su empleado como un niño que no sabe la lección y busca un auxiliar con aire suplicante; el empleado, con mucho aplomo, ha soltado algunas frases triviales a que no he podido atribuir un gran valor; he pedido una explicación, y ambos se han quedado mudos. Esta pantomima se ha repetido a propósito de cada artículo, hasta que disgustado de la degradación de aquel jefe y avergonzado por él, me he despedido sin perseguir mi objeto, que veía no poder alcanzar. ¡No hay una sola pregunta relativa a su departamento, a que el secretario de Estado haya podido responder!

Debe esperarse que los secretarios de hoy estén un poco más versados en los asuntos de sus departamentos que lo estaba el respetable Roberto Smith, o en todo caso, que tengan jefes de sección que puedan suministrar a los presidentes, deseosos de informarse, algo mejor que una charla vulgar que ningún hombre inteligente puede tomar por informes serios; y es por entero probable, que una escena como la que acabo de describir, sería hoy absolutamente imposible. La contabilidad ha sido en estos últimos años, mucho más seria y más estricta que lo era en la infancia de los departamentos; los *estimates*, mucho más completamente detallados; la división minuciosa del trabajo en cada departamento entre un número muy grande de empleados, permite a los jefes de sección conocer fácil, exactamente y muy pronto, los detalles de la administración. Por eso, en general, no esperan a que el comité vaya a interrogarlos; al contrario, trabajan para hacerse oír por los miembros del comité, y sobre todo para asegurarse la influencia de los presidentes, a fin de obtener créditos suficientes.

Estas comunicaciones irregulares entre los Comités de Apropiaciones y los jefes de los departamentos toman la forma de alegatos, dirigidos en particular por los secretarios a los diversos miembros del comité, o bien de cartas cuidadosamente redactadas y que se insertan en los dictámenes presentados al Congreso. Ellas reemplazan en nuestro sistema a las exposiciones de Hacienda anuales que hacen los ministros al Parlamento en Inglaterra en circunstancias que permiten dar explicaciones públicas, completas y satisfactorias, y responden con entera libertad a las preguntas que a ello se refieran. Si tales son los rasgos invariables de la vigilancia de la Hacienda por la Cámara de los Comunes, nuestros ministros, al contrario, hacen sus exposiciones a las dos cámaras indirectamente y a trozos, por medio de los comités. No son más que testigos, y no son clara-

mente responsables de los créditos anuales. Su sostenimiento cierto en funciones durante cuatro años, no está afectado en modo alguno por la forma en que el Congreso trate los *estimates*. Ver a nuestros funcionarios ministeriales dar su dimisión porque se les han rehusado todos los créditos reclamados en la “carta” del secretario del Tesoro, sería cosa tan nueva como entre nuestros primos de Inglaterra el espectáculo de un ministro de la Corona que permaneciera en funciones en circunstancias semejantes. Si nuestros ministros hicieran depender su situación de la manera como el Congreso vota las peticiones de créditos que se le someten, tendríamos probablemente el enojoso inconveniente de dimisiones anuales. Porque hasta cuando los jefes de los departamentos han logrado, gracias a su energía y a su habilidad persuasiva, obtener de los comités créditos ampliamente suficientes, la cámara, reunida en comisión plena, los reduce, según su costumbre, el comité del Senado los adiciona como antes, y la Comisión de Conferencia lleva la balanza, adoptando un convenio que acarrea un déficit según su costumbre antigua.

Hay en la cámara un Segundo Comité de Apropriaciones aparte del Comité de Apropriaciones. Es el Comité de Ríos y Puertos, creado en 1883 por el Congreso 48 para repartir las prerrogativas demasiado grandes del Comité del Comercio. Este comité representa naturalmente la permanencia recientemente adquirida por la política, hoy en favor, de las obras públicas. Hasta 1870, esa política había tenido una existencia muy precaria. Los presidentes estrictamente constitucionales de los primeros años rehusaban en absoluto tolerarla; así, no podía mostrarse abiertamente bajo la forma de créditos especiales que habrían ofrecido una presa fácil al veto vigilante. Debía, pues, deslizarse bajo el disfraz modesto de los créditos generales, y pasar así bajo el manto de artículos vecinos muy respetables. No se ha permitido nunca al presidente oponer su veto a puntos particulares de los *acts* que se le sometían. Madison y Monroe mismos, que eran, sin embargo, rígidos e inflexibles en la afirmación de las opiniones que les dictaba su conciencia y en el cumplimiento de lo que consideraban sus deberes constitucionales, y que creían que la Constitución no permitía conceder créditos para obras locales o para obras públicas en los estados, Monroe y Madison preferían dejar pasar, de tiempo en tiempo una asignación de dinero de ese género sin oponerle su veto, a rechazar la ley de Hacienda a que iba anejo ese crédito.

Sin embargo, el Congreso no hizo un uso frecuente o exagerado de esta astucia, y los proyectos de obras interiores desaparecieron completamente en

presencia de la enérgica oposición del presidente Jackson. Durante varios años, el congreso autorizó a los estados marítimos a establecer un impuesto en sus puertos para las obras de esos puertos; pero no se encargó él mismo de los gastos de las obras públicas más que en los territorios que eran propiedad real de los Estados Unidos. Pero, más tarde, la oposición presidencial se hizo menos fuerte, luego se admitieron en la unión nuevos estados, que se hallaban lejos del mar y no querían pagar tarifas para construir los puertos de sus vecinos del Este, sin obtener para su país, donde no había puertos, ventajas parecidas. Eso es lo que hizo renacer los proyectos que los vetos de los antiguos tiempos habían descartado, y comenzaron a otorgarse con gran liberalidad créditos sacados de las cajas nacionales para la apertura de grandes canales y el perfeccionamiento de los puertos marítimos del comercio. Los estados del centro se callaron porque recibieron una parte de los beneficios de los créditos nacionales. No siendo ya indirecta la asistencia nacional, no quedó restringida a la sanción de las tarifas de Estado, de que sólo las comunidades marítimas podían aprovecharse, cuando todos los consumidores tenían que pagarlas.

El mayor aumento de los gastos de esta naturaleza ha ocurrido inmediatamente después de 1870. Desde esta época han ocupado un lugar muy importante en la legislación. Han llegado, desde 12 millones en la legislatura de 1873-1874, pasando por cifras variables en más o en menos, hasta 18 millones y 700,000 dólares en la legislatura de 1882-1883; han formado durante esa década la principal ocupación del Comité de Comercio, y, finalmente, se ha creado un comité especial permanente para inspeccionarlos. Han llegado a su punto culminante con el punto culminante de las tarifas protectoras; y lo que se ha llamado el “sistema americano” de las tarifas protectoras y de las obras públicas, ha llegado, al fin, a su perfecto desarrollo. Se han concedido a ese nuevo Comité de Apropiaciones las mismas prerrogativas que al gran comité que se ocupa de los *estimates*. Puede dar sus dictámenes en cualquier momento, cuando no hay orador en el uso de la palabra, y de sus dictámenes se trata como de los *bills* sobre los créditos anuales. Es un comité de gastos que tiene su llave del Tesoro.

Pero los Comités de Apropiaciones, que son, en el sentido estricto de la palabra, los únicos Comités de Subsidios, ven aumentada y completada su obra por numerosas comisiones que consagran su tiempo y su energía a crear gastos para el Tesoro. Hay en los *estimates* una lista de pensiones cuyo pago prevé todos los años el Comité de Apropiaciones; pero el Co-

mité de Pensiones dirige constantemente peticiones nuevas.² Hace falta encontrar dinero para construir los barcos que reclama el dictamen del Comité de Marina y para hacer frente a los gastos que exigen el equipo del ejército y las reformas reclamadas por el Comité de Ejército. Hay innumerables dedos en el pastel del presupuesto.

Sobre todo en la aplicación de los créditos es donde ocurre lo que se llama en la jerga política el *logrolling** (el engranaje). Naturalmente, el principal escenario de ese juego es la sala de reunión del Comité de Ríos y Puertos, y las horas más conmovedoras y más excitantes son las que se consagran a la discusión y votación del *bill* sobre los ríos y los puertos. El *logrolling* es un cambio de favores. El diputado A quisiera obtener un crédito para realizar un pequeño río de su distrito, y el diputado B quisiera llevar a cabo sus planes a fin de procurar dinero a los empresarios de su circunscripción, mientras que el diputado C viene de una ciudad marítima, cuyo modesto puerto está descuidado a causa de la pérfida barra de su embocadura, y el diputado D ha sido criticado por no haberse movido bastante a fin de hacer adoptar los planes de obras y presupuestos por los ciudadanos emprendedores de su país natal. Nada impide a esos señores juntarse y entenderse para votar en comité de la cámara entera los créditos deseados por los demás, para mantener la promesa que éstos les han hecho de gritar “sí” cuando sus créditos llegan a discutirse. No es imposible hacerse escuchar por el comité que da el dictamen, y se puede lograr que se hagan muchas pequeñas adiciones al *bill* antes que llegue a manos de la Cámara. Las intrigas de los pasillos (*lobbying*) y el *logrolling* marchan cogidos de la mano.

He ahí lo que pasa con los *estimates* y las apropiaciones. Todas las cuestiones de ingresos están, en su primer periodo de estudio, en manos

2 Una vez votó la Cámara 37 *bills* de pensiones en una sola sesión. El Senado, por su parte, y por consentimiento unánime, discutió y votó en diez minutos próximamente siete *bills* para la construcción de edificios públicos en diferentes estados, disponiendo en algunos instantes de una suma de 1,200,000 dólares. Una nueva proeza de la cámara es la de haber votado en globo una ley concediendo 1,300 indemnizaciones con motivo de la guerra. Este *bill* comprendía 119 páginas llenas de pequeñas reclamaciones, que en conjunto se elevaban a 291,000 dólares; y un miembro que suplicaba a la cámara no criticase ese arreglo, dijo que el comité había recibido diez grandes sacos llenos de reclamaciones parecidas, sobre las que habían resuelto los empleados de la Tesorería, y que era materialmente imposible examinarlas. N. I. Sun, 1881.

* Por “*logrolling*” se entiende el proceso a través del cual los legisladores intercambian apoyo para la aprobación de distintas piezas de legislación, proceso que podría resumirse así: “Yo apoyo hoy la iniciativa de tu particular interés con tal de que mañana tú apoyes una iniciativa de mi particular interés” [nota de Alonso Lujambio].

del Comité de Vías y Medios de la cámara, y en el final, en la del Comité de Hacienda del Senado. El nombre del comité de la cámara está tomado evidentemente del lenguaje del Parlamento inglés. Sin embargo, la Comisión inglesa de Vías y Medios es la Cámara de los Comunes misma, reunida en comisión plena para examinar la exposición y las proposiciones del canciller del Exchequer, mientras que la nuestra es un comité permanente de la cámara, compuesto de once miembros y encargado de preparar las leyes que se refieren a la fijación de los ingresos y a los medios de proveer a la marcha del gobierno. Para servirnos de una expresión parlamentaria inglesa, hemos transformado en Comisión nuestra cancillería del Exchequer. El presidente del comité es nuestro ministro de Hacienda, pero, en realidad, no representa más que a la comisión de los once que persigue.

Todos los informes del departamento del Tesoro se someten a ese Comité de Vías y Medios que tiene también, de tiempo en tiempo, como el Comité de Apropriaciones, relaciones más directas con los funcionarios de las oficinas de ingresos. Los informes anuales del secretario del Tesoro están generalmente llenos de datos minuciosos sobre los puntos que se relacionan más de cerca con los particulares deberes del comité. Son explícitos en lo que concierne a la percepción y la salida de los caudales públicos, al estado de la deuda pública y al funcionamiento de todas las leyes que rigen la política rentística de los departamentos. Son, por decirlo así, el balance anual que muestra los ingresos y los gastos del gobierno, lo que debe y lo que tiene (*el debe y el haber*). Estos informes contienen también observaciones generales sobre el estado de la industria y del mecanismo de Hacienda del país; resumen los datos reunidos por la oficina de estadística sobre el estado de las manufacturas y del comercio interior, tanto como sobre el estado de la circulación monetaria y de los bancos nacionales. Son, naturalmente, distintos de las “cartas” del secretario del Tesoro, que contienen las previsiones de gastos y que van, no al Comité de Vías y Medios, sino al Comité de Apropriaciones.

Aunque el Comité de Vías y Medios tiene el deber, como el canciller del Exchequer en Inglaterra, de vigilar el empleo de los caudales públicos, la línea política seguida por el Comité de Vías y Medios es muy diferente de la que el ministro británico se siente obligado a seguir. Como ya he dicho, el objeto que éste se propone constantemente es el equilibrio en el balance anual. Procura percibir justamente el dinero necesario para hacer frente a los créditos concedidos por el Comité de Subsidios y para

dejar un excedente adecuado destinado a cubrir los errores posibles en las previsiones y las fluctuaciones probables en el rendimiento de los impuestos. Nuestro Comité de Vías y Medios sigue una política muy diferente. Los ingresos que fiscaliza se perciben con doble objeto. Representan, no sólo los ingresos del gobierno, sino también una política comercial cuidadosamente elaborada a la que, durante años, han sido consagrados en parte los ingresos del gobierno. Deben a la vez proteger las industrias de la nación y cubrir los gastos de la administración federal. Si en la política seguida para la fijación de los impuestos no hubiere otro propósito que sostener el gobierno y mantener el crédito público, se emplearía, sin duda, un método muy diferente. Durante la mayor parte de la existencia del gobierno actual, el rasgo principal de esta política ha sido un sistema complejo de derechos de entrada sobre las importaciones, difíciles y costosos de percibir, pero que dejan, con las patentes que recientemente se han agregado a ellos, inmensos excedentes que no han podido agotar las extravagancias de la Comisión de gastos. Derechos de aduanas poco numerosos, poco elevados y poco costosos de percibir, darían ingresos más que suficientes para la marcha del gobierno y permitirían hacer economías en la administración de la Hacienda. Naturalmente, si se tienen inmensos ingresos, a pesar de las barreras de una tarifa exorbitante, se tendrían ingresos ampliamente suficientes con derechos de entrada sencillos y moderados. Sin embargo, el objeto de nuestra política de Hacienda no ha sido equilibrar los ingresos y los gastos, sino alentar a las industrias del país. El Comité de Vías y Medios no se ha preocupado, pues, en fijar los ingresos del gobierno (sabe que serán sin duda alguna más que suficientes), sino en proteger a las industrias a que tocan las tarifas. Los recursos del gobierno dependen así de los capitales que los ciudadanos comprometen en la industria.

Esto constituye, evidentemente, una diferencia muy importante entre las funciones del canciller del Exchequer y las de nuestro Comité de Vías y Medios. En la política de aquél, el sostenimiento del gobierno lo es todo; en la de nuestro comité, el interés de las industrias del país es la causa y el fin de los derechos de aduanas. A los ojos del Parlamento británico, enormes diferencias representan una mala administración de parte del ministro, y si estas diferencias se reproducen varios años seguidos, es derribado el gabinete y el canciller del Exchequer deshonrado para siempre. Por el contrario, para el Congreso, excedentes importantes no significan nada de particular. Ellos muestran con evidencia que las aduanas pro-

ducen ingresos abundantes; pero el único objeto no es percibir sumas considerables, es hacer prósperas las industrias. Los intereses del comercio son la consideración esencial; los excedentes de ingresos son relativamente indiferentes. Los puntos de vista de los dos sistemas son, pues, enteramente opuestos; el Comité de Vías y Medios subordina sus deberes de ama de casa económica a los asuntos más vastos que están por fuera del gobierno; el canciller del Exchequer lo subordina todo a la administración económica.

En eso está con evidencia el sentido de la importancia preponderante que fácilmente toman, en la Cámara de los Representantes, las cuestiones de créditos sobre las cuestiones de ingresos. Es necesario conceder fondos para el sostenimiento del gobierno, pero se pueden retrasar sin inconveniente las cuestiones de reformas en los impuestos. Las dos cosas no van necesariamente juntas, como en la Cámara de los Comunes. Los dictámenes del Comité de Vías y Medios gozan del mismo privilegio que los del Comité de Apropiaciones, pero en modo alguno tienen igual probabilidad de ser examinados y votados por la cámara. No están unidos de un modo inseparable a los créditos anuales; llegarán los subsidios necesarios sin que se reformen los impuestos para hacer frente a las peticiones de fondos, porque, desde el primer momento, no se han fijado los impuestos con arreglo a los gastos que habrán de pagarse con lo que produzcan.

Si fueran las funciones del Comité de Vías y Medios como los del canciller del Exchequer, igualar los ingresos y los gastos, sus dictámenes serían una parte tan esencial de la legislatura como lo son los del Comité de Apropiaciones. Pero esas proposiciones ocupan en la legislación un lugar muy diferente; así es que pueden ser descartadas exactamente como las proposiciones de los demás comités, a petición del presidente del gran Comité de las Apropiaciones. Las cifras de los créditos anuales no se acercan bastante a los ingresos anuales para que dependan en forma alguna de los *bills* que se refieren a éstos.

Parece que la vigilancia que ejerce el congreso sobre los gastos es más completa que la que ejerce la Cámara de los Comunes en Inglaterra. En 1814, la cámara creó un Comité Permanente de Gastos Públicos, con la misión de examinar el estado de los diversos departamentos, y particularmente la ley sobre los créditos, y de decir en un dictamen si los créditos abonados se habían gastado con arreglo a esas leyes. Debía también proponer, de tiempo en tiempo, los arreglos que pudieran ser necesarios para lograr se hiciesen economías en los diversos ministerios, y para ha-

cer más completa la responsabilidad de los funcionarios. Pero este comité no representó sólo el papel de Comité de Comprobación de Cuentas más que durante dos años. No fue abolido entonces, pero sus atribuciones fueron repartidas entre otros seis comités de gastos de los diversos departamentos, a los que se agregó otro séptimo en 1860 y otro octavo en 1874. Hay así un comité especial para la revisión de las cuentas de cada uno de los departamentos ejecutivos, aparte del Comité único de Gastos Públicos, creado al principio, y que continúa encargado de las funciones que se le pueden haber dejado en la distribución general.³

Las atribuciones de esos ocho comités están minuciosamente especificados por los reglamentos. Ellos tienen que examinar el estado de las cuentas y de los gastos que les están respectivamente sometidos, que investigar y que decir:

...si los gastos de los diversos departamentos están aprobados por la ley; si las peticiones de indemnización, pagadas de tiempo en tiempo por los diversos departamentos, están apoyadas en títulos suficientes que determinen que la posición y la suma abonada son justas; si esas indemnizaciones se han pagado con fondos asignados a tal objeto, y si todas las sumas se han desembolsado conforme a las leyes de apropiaciones; si es necesario adoptar reglamentos y cuáles, para que las rentas públicas se gasten bien y para que el Estado quede al abrigo de peticiones injustas y exorbitantes.

A más de esa minuciosa comprobación de las cuentas, los comités tienen el deber de “proponer de tiempo en tiempo” las economías que pueden parecerles realizables en interés de la Hacienda o las medidas que les puedan parecer necesarias para producir una administración mejor o para hacer a los departamentos más responsables de sus actos ante el Congreso; deben descubrir los abusos desde que nazcan, velar por que no haya en los ministerios oficinas inútiles ni funcionarios pagados con exceso o demasiado poco.

3 El Congreso, que crea constantemente nuevos comités, no suprime nunca los antiguos, aunque se hayan hecho completamente inútiles y no les quede ya ninguna atribución. Así, no sólo hay el Comité de Gastos Públicos, ya reemplazado por otros, sino también el Comité de Manufacturas. Este, cuando formaba parte del Comité de Comercio y de Manufacturas, tenía mucho que hacer; pero desde la creación de un comité distinto de Comercio, no tiene ya ninguna razón de ser, porque los reglamentos no le atribuyen ya ninguna función, igual que al Comité de Agricultura y de asuntos indios. Veremos si el Comité de Comercio sufre un eclipse semejante, hoy que se han confiado sus principales atribuciones al Comité de Ríos y Puertos.

Pero aunque esos comités sean numerosos y armados de un gran poder, es fácil ver que hay en los departamentos más abusos que los que pueden descubrir con todos sus ojos. El Senado, que, sin embargo, no tiene semejantes comités permanentes, ha descubierto algunas veces abusos que se habían escapado por completo a la vigilancia de los ocho comités de la cámara; y aun a veces esos ocho comités, gracias a un esfuerzo especial, hacen la luz sobre operaciones que jamás habrían sido descubiertas por los procedimientos habituales. Es un comité del Senado el que durante la legislatura del Congreso 47 descubrió que el “fondo para gastos imprevistos” (*contingent fund*) del departamento del Tesoro se había gastado en reparar el hotel particular del secretario, en pagar comidas ofrecidas a sus amigos políticos, limonada que hiciera las delicias del secretario mismo, *bouquets* para sus partidarios más activos, alfombras que nunca habían sido entregadas, hielo que no había sido consumido y servicios que no se habían prestado.⁴

Sin embargo, eran secretos sobre que las honradas formas de los documentos justificativos presentados en apoyo de las cuentas no dieron la menor indicación.

Es difícil ver cómo podía haber algo satisfactorio y cierto en la comprobación anual de las cuentas públicas, excepto durante los últimos años de este sistema de comprobación por comités. Antes de 1870, nuestra contabilidad nacional se parecía mucho a la que todavía está en boga en Francia. Una vez concedidos, los créditos subsistían indefinidamente hasta quedar agotados. Había siempre sumas no gastadas para embrollar las cuentas; y cuando los primeros créditos se habían concedido con demasiada generosidad, lo que era caso frecuente, se acumulaban los excedentes de año en año, de suerte que dejaban inmensas sumas, a veces algunos millones, de que no se daba cuenta alguna, y que, por consecuencia, daban ocasión a toda suerte de desbarros y de acusaciones. En 1870 ese abuso fue corregido en parte por una ley que limitó tal acumulación a un periodo de dos años y se apoderó, en beneficio del Tesoro, de 174,000,000 de dólares de excedentes no gastados que se habían acumulado en los diversos departamentos. Pero hasta 1874 no se estableció un reglamento de gastos y de cuentas que hiciera posible una comprobación inteligente de parte de

4 Véase el dictamen de este comité, que tenía por presidente al senador Windam. Un ejemplo de lo que pueden encontrar los Comités de la Cámara, gracias a un esfuerzo especial, son las revelaciones de la información sobre los gastos de los famosos “Star Route Trials” (Proceso de la *Star Route*), información del Comité de Gastos del Congreso 48 relativa al Departamento de la Justicia.

los comités, limitando el tiempo durante el cual podrían utilizarse créditos sin tener necesidad de ser renovados.

Tal es la exposición general, en algunas palabras y sin detalles, de los principales caracteres de nuestro sistema de Hacienda; de la actitud del Congreso frente a las cuestiones de ingresos, gastos y subsidios. El contraste que ofrece este sistema con los del viejo mundo, de los cuales el sistema británico es el tipo más perfeccionado, es por extremo notable. El uno es lo opuesto de los otros. Por un lado, se tiene una política de Hacienda regulada por un ministerio compacto, homogéneo; bajo la dirección de una cámara representativa; y por el otro, una política de Hacienda dirigida por la misma Asamblea representativa, con ayuda de los agentes del Poder Ejecutivo.

En nuestro sistema, en otros términos, los comités son los verdaderos ministros, y los ministros titulares no son más que empleados de confianza. No hay concurrencia ni alianza nominal entre las diversas secciones de ese ministerio de comités, aunque sus funciones sean evidentemente casi de la misma naturaleza y dependan también evidentemente unas de otras. Ese carácter de separación en la dirección de los negocios penetra, según ya he demostrado, en toda nuestra legislación; pero es cierto que tiene consecuencias mucho más serias en la administración de Hacienda que en la dirección de los demás asuntos del Estado.

De hecho nuestros ingresos no se fijan directamente conforme a los gastos que el gobierno se ve obligado a hacer. Sin ello está fuera de duda que este método de gastar, según las proposiciones de un cuerpo del Estado y de imponer tributos según las sugerencias de otro cuerpo enteramente distinto, nos conducirá muy pronto a serias dificultades. Fracasaría si se tratara de considerar los ingresos y los gastos como partes que deben concordar juntas en un sistema único, uniforme y razonable. No se puede examinarlas así más que cuando están bajo la dirección de un solo cuerpo, y todos los arreglos financieros tienen por base los planes preparados por algunos hombres experimentados que tienen los mismos principios, que se entienden bien y que tienen entera confianza unos en otros. Cuando los impuestos son considerados como una fuente de ingresos y el principal objeto de la gestión de Hacienda es regular los gastos por los ingresos, se necesita que los ingresos y los créditos pasen bajo los mismos ojos para que se establezca bien el equilibrio, o al menos se necesita que los que fijan la cifra de las sumas por percibir vean los libros de los que las gastan y los tomen por guías.

No cabe, pues, extrañarse de que nuestra política de Hacienda haya sido inconsecuente e incoherente y sin progreso continuo. No se descubre un objeto y un plan más que en los pocos caracteres que le fueron impresos durante los primeros años del gobierno, cuando el Congreso dejaba a hombres como Hamilton y Gallatin el cuidado de guiarle para dar una forma a la Hacienda del país. Los raros caracteres invariables que posee y cuyo origen se puede descubrir, son todos obra de los hombres sagaces que estuvieron al frente del departamento del Tesoro. Desde que se halla en manos de los comités del Congreso ha pasado tan caprichosamente de un papel a otro, ha cambiado tan fácilmente de principios de acción y de formas para adaptarse al temperamento y a los gustos de la época, que el que la estudia no ha acabado de formar conocimiento de un periodo de diez años, cuando ya advierte que difiere de los diez años que le han precedido y de los diez que le siguen.

Casi en cada legislatura el Congreso ha hecho un esfuerzo más o menos enérgico para cambiar el sistema de impuestos en alguna parte esencial, y ese sistema no ha permanecido nunca diez años sin sufrir algún retoque importante. Si los ingresos se hubieran fijado conforme a la suma comparativamente constante de los gastos, hubieran sido estables y fáciles de calcular; pero como dependen todavía de una política industrial muy discutida y siempre flotante, se han fijado con arreglo a un plan que ha atravesado fases tan numerosas como las vicisitudes y los caprichos del comercio y de la táctica de los partidos.

Esto es tanto más notable, cuanto que el Congreso da pruebas de mucha reflexión y atención en todas las cuestiones fiscales. La legislación de Hacienda ocupa de ordinario, si no siempre, el primer lugar entre los asuntos de la legislatura. Si se desembarazan de las demás cuestiones en momentos perdidos, de prisa y a la ligera, en cambio se conceden siempre a las cuestiones de ingresos y gastos debates completos. La Cámara de Representantes, en virtud del reglamento de que he hablado, que le permite, por decirlo así, plantear la cuestión previa a la cámara, reunida en comisión plena, descargándola del examen de todos los *bills* de ley que están depositados o que pueden serle sometidos, después que las enmiendas “propuestas, o que pueden serlo”, son adoptadas o desechadas sin discusión, la cámara, digo, vacila rara vez en rehusar al comité de la cámara toda libertad de discusión, y en consecuencia, toda autoridad sobre las determinaciones que ha de tomar; pero rara vez pone ese freno en la boca del comité de la cámara entera, cuando se trata de examinar los *bills*

de apropiaciones o tarifas, a menos que la discusión se extravíe o se aleje completamente de la medida que se estudia, caso en el cual la cámara interviene para poner término a la inútil charla. Los *bills* de apropiación tienen, sin embargo, según he mostrado, un privilegio mucho más grande que los que se refieren a las tarifas, y no faltan ejemplos en que el presidente del Comité de Apropiaciones se ha arreglado de suerte que ha empleado el tiempo de la cámara en hacer votar las medidas preparadas por su comité, y en impedir así completamente toda discusión sobre importantes *bills* presentados por el Comité de Vías y Medios, después de deliberaciones serias y laboriosas. No se discuten nunca sus prerrogativas, cuando se trata de elegir entre el examen de un *bill* de subsidios y *bill* de ingresos, porque esos dos puntos no van en nuestro sistema juntos necesariamente. Se pueden y se deben votar los *bills* de Vías y Medios, pero hay necesidad de votar los *bills* de subsidios.

Conviene observar acerca de este punto que, si el Congreso habla mucho de cuestiones fiscales, cuantas veces se lo permite el egoísta Comité de Apropiaciones, sus palabras no preocupan al mundo, fuera de las paredes de la cámara. El hecho digno de notar, sobre que ya he llamado la atención, de que hasta los debates más completos en el Congreso no consiguen despertar un sentimiento de interés sincero y vivo en el espíritu del pueblo, se ha presentado, sobre todo, de una manera enteramente sorprendente en el curso de nuestra legislación de Hacienda, porque, aunque las discusiones que ha habido en el Congreso sobre las cuestiones de Hacienda hayan sido muy frecuentes, muy prolongadas, muy completas, y hayan ocupado una parte muy grande del tiempo de la cámara cada año, parecen no haber hecho casi ninguna impresión sobre el espíritu público. La ley de 1873 sobre la acuñación de moneda (*the Coinage Act*), que desmonetizó la plata, había estado ante el país durante años antes de ser adoptada. Había sido estudiada muchas veces por los comités del Congreso, impresa y discutida muchas veces bajo una forma u otra, y finalmente fue aceptada, sin duda a fuerza de persistencia y de importunidad. La Ley de Reasunción de 1875 (*the Resumption Act*) había tenido también una marcha semejante; había sido examinada varias veces por el Congreso, varias veces impresa y discutida una vez por el Congreso completamente; eso no impidió, cuando el *Bland Silver Bill* (el *bill* de Bland sobre la plata), en 1878, acabó por pasar a través de los molinos de la legislación, que algunos de los principales periódicos del país declarasen con seguridad que la Ley de Reasunción había sido adoptada sin discusión y precipitadamente,

casi en secreto; de igual modo varios miembros del Congreso se habían quejado antes de la Ley de Desmonetización de 1873, afirmando que se la había hecho pasar subrepticamente; que se había engañado al Congreso, para hacérsela aceptar, y que él la había adoptado sin saber lo que hacía.

Esta indiferencia del país por lo que se dice en el Congreso muestra claramente que, aunque los comités guíen a la cámara en materia de leyes, la guían sin inteligencia entre sí y sin responsabilidad, y no guían a nadie en particular, es decir, a ningún partido organizado y compacto, que pueda ser hecho responsable de su política. Ella muestra también el carácter y la capacidad de los colegios electorales. La duda y la indecisión que deben necesariamente existir en el espíritu de la gran mayoría de los electores sobre la mejor forma de ejercer su voluntad, influyendo sobre la manera de obrar de una Asamblea, cuya organización es tan compleja, cuyos actos son en apariencia el efecto del azar, y en que la responsabilidad es tan ligera, echan a las circunscripciones en brazos de los políticos locales, que son más visibles y más tangibles que los miembros eminentes del Congreso. Esa duda engendra también, al mismo tiempo, una profunda desconfianza respecto del Congreso, al que se considera como un cuerpo cuyas acciones no se pueden prever de antemano, conforme a las promesas hechas en las elecciones o conforme a los programas expuestos por las Convenciones de los partidos. Los colegios electorales pueden ver y comprender a algunos agitadores ligados entre sí, que muestran ventajas evidentes y que obran sobre ellos con prontitud; pero no pueden ni vigilar ni comprender a cuarenta comités permanentes caprichosos, cada uno de los cuales sigue su camino y hace lo que puede, sin preocuparse de los compromisos adquiridos por los partidos a que pertenecen sus miembros. En una palabra, no tenemos en nuestra vida política los elementos más esenciales para formar una opinión pública, activa y real.

El rasgo característico de una nación capaz de tener una opinión pública —dice Mr. Bagehot, el más perspicaz de los críticos políticos—, es que tenga... partidos *organizados*; en cada partido habrá un jefe, algunos hombres hacia los cuales se dirijan las miradas, y muchos hombres que vuelvan sus miradas hacia ellos; la opinión del partido será formada y sugerida por un pequeño número, y será criticada y aceptada por el gran número.

Esta organización de los partidos es la que no tenemos. Nuestros partidos tienen jefes titulares en las elecciones en la persona de los candidatos, y profesiones de fe nominales en las resoluciones de las Convenciones

nes; pero no tienen un pequeño número de jefes escogidos a quienes puedan dar su confianza como a guías en la dirección de la legislación, o a quienes puedan dirigirse para tener una opinión. ¿Qué hombre o qué grupo de hombres puede hablar en nombre del partido republicano o del partido demócrata? Cuando nuestros políticos más visibles y más influyentes dicen alguna cosa de la legislación futura, nadie supone que hablan en nombre de su partido, como alguien que tiene una gran autoridad. Es sabido que hablan por sí y por un pequeño número de colegas y de amigos íntimos.

Las relaciones actuales entre el Congreso y la opinión pública nos recuerdan la época del reinado de Jorge III, en que “la masa del pueblo inglés era incapaz de dirigir la marcha del gobierno inglés”, en que el gobierno se separaba de “la masa del sentimiento nacional, la sola que puede servir de base sólida a un gobierno”. Entonces fue cuando la opinión pública inglesa:

...despojada de todo poder real y privada así del sentimiento de responsabilidad que lleva consigo la conciencia del poder, se hizo ignorante e indiferente al progreso general del siglo; pero se hizo al mismo tiempo hostil al gobierno, porque era el gobierno, desleal a la Corona, enemigo del Parlamento. Por primera y última vez... el Parlamento fue impopular y sus adversarios estuvieron seguros de la popularidad. (Green, *Historia del Pueblo Inglés*).

El Congreso, en nuestra época, se ha separado de la “masa del sentimiento nacional”, porque no existe medio para registrar en la legislación los movimientos de ese sentimiento nacional. Cambiando constantemente para complacer a toda clase de comités compuestos de toda clase de hombres —unos pocos inteligentes, otros muy sutiles; unos capaces, otros astutos; unos honrados, otros negligentes—, el Congreso escapa al juicio por la incoherencia de sus planes de acción. Los colegios electorales no pueden decir con alguna certidumbre si las obras de un Congreso dado han sido buenas o malas; al comienzo de sus sesiones, no ha habido nunca política determinada que pudiera servir de guía, y al fin no había concluido ningún plan que pudiera servir de modelo. Durante su corta vida, los dos partidos han podido flotar y extraviarse, las ideas políticas han podido cambiar y errar a la ventura, el Congreso ha podido hacer mucho mal y un poco de bien; pero cuando todo se pasa en revista, es a menudo casi imposible distribuir la censura y el elogio. La obstinación de algunos

miembros de los comités ha sido tal vez la causa de todo el mal que se ha hecho; pero esos hombres no representan a su partido, y el elector no ve cómo puede mejorar su voto los hábitos del Congreso. Desconfía del Congreso, porque siente que no puede dirigirlo.

El elector siente también que su desconfianza respecto al Congreso está justificada por lo que oye decir de las prácticas corrompidas de ciertos hombres que preparan, en los pasillos de la cámara, leyes en su provecho. Oye hablar de enormes créditos pedidos y obtenidos; de pensiones obtenidas por comisión por individuos que hacen su oficio de solicitar pensiones; de apropiaciones hechas en interés de empresarios bribones; y no se puede censurarle porque deduzca que esos son males inherentes a la naturaleza del Congreso, porque es cierto que el poder del hombre de pasillo (del *lobbyist*) reside en gran parte, si no completamente, en la facilidad que le da el sistema de los comités. Tiene muy naturalmente las ocasiones más favorables de llegarse a los grandes comités, que distribuyen los fondos. Le serían imposible preparar sus planes en el vasto campo de la cámara entera; en cambio, entre los miembros de un comité encuentra algunos que son tratables. Si puede hacerse escuchar por el comité o sólo por una parte influyente del comité, tiene prácticamente la aprobación de la cámara misma; si sus planes llegan a ser adoptados en el dictamen de un comité, tienen probabilidades de escapar a la crítica, y en todo caso será difícil hacerlos desaparecer. Esta facilidad con que los extraños tienen acceso cerca de los comités, permite a las influencias ilegales alcanzar a todas las partes de la legislación; pero esas influencias se ejercen con la mayor frecuencia y con los efectos más desastrosos sobre los comités que están encargados de la alta inspección de los caudales públicos. Son, naturalmente, entre los comités, aquellos cuyo favor se busca más a menudo, con más persistencia y perfidia. Ninguna descripción de nuestro sistema de ingresos, de aplicación de créditos, de gastos, sería completa si no se dijese una palabra de los industriales que cultivan el favor del Comité de Vías y Medios, de las personas interesadas que hacen la corte al Comité de Ríos y Puertos, y, en fin, de los empresarios averiados y de los buscadores de subsidios que hacen la corte al Comité de Apropiaciones.

El último punto de mis comentarios sobre nuestro sistema de administración de Hacienda lo tomaré de un sutil crítico de los métodos del Congreso, que escribía las líneas siguientes a uno de los principales periódicos de los Estados Unidos:

Mientras que el lado *débito* de las cuentas nacionales sea intervenido por un grupo de hombres, y el lado *crédito* por otro grupo; mientras los dos grupos trabajen separadamente y en secreto, sin ninguna responsabilidad pública y sin ninguna intervención de parte del ministro, que es nominalmente responsable; en tanto que esos grupos, que se componen en gran parte de hombres nuevos cada dos años, no se ocupen en los asuntos más que durante las sesiones del Congreso y pasen así en preparar *bills* el tiempo que debieran pasar discutiendo en público planes ya maduramente estudiados —de suerte que se vote en ocho o diez días sin discusión un inmenso presupuesto—; en tanto que las cosas pasen así, la Hacienda irá de mal en peor, cualquiera que sea el nombre del partido que se halle en el poder. Ninguna nación en la tierra intenta ni podría intentar algo parecido sin precipitarse en grandes dificultades, porque no debemos nuestra salvación más que a enormes ingresos y a gastos militares casi insignificantes.

Esta crítica recae evidentemente sobre un punto importante. El Congreso pasa su tiempo preparando proyectos en comités, en vez de consagrarse al trabajo mucho más útil y que conviene evidentemente mucho mejor a una gran Asamblea, es decir, al estudio y a la discusión de los proyectos preparados de antemano para ella por un comité de hombres experimentados, habituados desde largo tiempo a la política y a la confección de las leyes, cuya existencia oficial es distinta del Congreso y depende, sin embargo, de su voluntad. He ahí, en otros términos, otro dedo que nos señala el problema de Mr. Mill sobre “la mejor Comisión legislativa”. Nuestros comités no tienen la mejor forma que puede revestir una comisión, no sólo porque son demasiado numerosos, sino también porque son partes integrantes del cuerpo directivo y no tienen vida fuera de ese cuerpo. Probablemente, la mejor comisión de trabajo sería la que preparase proyectos de gobierno, independientemente del cuerpo de los Representantes, y permaneciendo en contacto inmediato con los asuntos prácticos de la administración, pero que se dirigiera siempre a la cámara para hacerlos aprobar y fuera responsable de su éxito cuando se aplicaran.