



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE INGENIERÍA

DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES.

ANTOLOGÍA DE LECTURAS DE SOCIOLOGÍA 2ª.PARTE

PABLO LATAPÍ.

TEMA 7

LATAPI, Pablo.

"Las necesidades del sistema educativo nacional",
en Wionczek, Miguel S. Disyuntivas sociales. Pre-
sente y futuro de la sociedad mexicana. 1971.

Cap. 4

Este estudio es un enfoque de la educación en México en las décadas de 1940 a 1970; centra su análisis en una "apreciación crítica" de la política educativa que caracterizó al sexenio 1964-1970.

El análisis cuantitativo de la expansión de la enseñanza primaria, media y superior, nos lleva a lo que ha sido la política educativa en México en cuanto a los problemas de financiamiento, movilidad social, distanciamiento interregional, fuerza de trabajo e innovación cultural. Finalmente presenta algunas consideraciones sobre las perspectivas de desarrollo futuro de la educación.

Aunque el autor no pretende crear un modelo articulado y orgánico de política escolar, su presentación es más bien modesta, trata aspectos críticos del problema, que ayudan a aclarar y situar en su perspectiva al contexto educativo, como componente del desarrollo nacional.

Considera a la educación como un subsistema dinámico que está condicionado en ciertos aspectos, y que es condicionante en otros, de la estructura social total



FACULTAD DE INGENIERIA

G- 605038

XIII. LAS NECESIDADES DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

Pablo Latapi

El título de este ensayo es a todas luces equívoco. El término "necesidades", esencialmente relativo, puede implicar relación a múltiples marcos de referencia; y la noción de "sistema educativo nacional" puede entenderse en relación con diversos aspectos del sistema social del que forma parte.

Con razón Herbert S. Parnes afirma que "no existe una «necesidad» en educación —sea individual o social—, sino en términos de valores y objetivos que deben ser conseguidos, y en términos del importe total de los recursos necesarios para lograr esos mismos objetivos". Por lo cual, "el único objetivo sensato sobre el que un país puede fundar sus «exigencias» educativas estriba en la determinación de ciertas metas de desarrollo social y económico y sus requerimientos en el terreno educativo".¹ Por otro lado, dichos objetivos únicamente pueden establecerse por el examen de lo que Svernilson, Edding y Elvin han llamado "las exigencias de los individuos para su propio desarrollo y las de la sociedad para su desarrollo general".²

Consecuentemente —y en atención a la ubicación de este ensayo en la temática general del libro— me referiré aquí a las "necesidades del sistema educativo nacional" desde la perspectiva de las metas del desarrollo social y económico del país según éstas —en su generalidad— identificadas y percibidas en nuestros medios científicos nacionales. Por esto la intención de este trabajo es la de presentar una apreciación crítica de la educación nacional en el momento presente.

El fin del sexenio de Gobierno 1964-1970, como toda fecha que pone término a una etapa pre-establecida, invita al investigador en ciencias sociales a evaluar los procesos de desarrollo de su sociedad. Es entonces quizás cuando su deber de crítica social se expresa en imperativos más definidos, sobre todo porque, ante la inminencia de un cambio de Administración, resurge la esperanza de que sus críticas, sus diagnósticos y pronósticos y sus sugerencias sean tomadas en cuenta para mejorar el progreso del país.

Este ensayo, por tanto, intenta ofrecer una apreciación crítica del desarrollo educativo mexicano al término del sexenio 1964-1970. Además de sus obvias limitaciones de espacio, admite confesadamente otras,

¹ H. S. Parnes, "The Meaning of Educational Needs", en UNESCO: *Readings in the Economics of Education*, París, 1968, p. 861.

² I. Svernilson, F. Edding y L. Elvin, *Targets for Education in Europe in 1970*, OECD, Washington, 1951, p. 19.

Las NECESIDADES DEL SISTEMA EDUCATIVO

cuales son: la selección forzosamente subjetiva de los temas en él tratados, su inevitable temporalidad, y la renuncia explícita a tomar como punto de referencia para esta apreciación crítica un modelo articulado y orgánico de política escolar, que el autor pudiera considerar deseable para la educación nacional. Esto último no implica que la educación mexicana no esté urgentemente necesitada, en mi opinión, de un modelo semejante (quizás es lo que se busca bajo el descolorido *slogan* de la "Reforma Educativa"); simplemente implica que este trabajo, por su propia índole, tiene pretensiones más modestas que las de ocuparse de la planificación educativa del país.

El ensayo presenta en primer lugar un análisis cuantitativo del sistema educativo nacional al término del sexenio 1964-1970, complementado con algunas observaciones críticas sobre los problemas de la expansión de que ha sido objeto el sistema. Una segunda parte ha tratado de seleccionar varios problemas que se consideran básicos en el desarrollo educativo del país, independientemente de las posibles alteraciones que se introduzcan en un futuro próximo en nuestra política escolar; los comentarios en torno a estos problemas básicos se limitan a precisar su magnitud más que a sugerir su solución. La última parte, finalmente, titulada "prospectiva de la educación nacional", intenta avisorar el efecto que en un futuro inmediato tendrán sobre la educación mexicana algunos fenómenos suficientemente predictibles que alterarán en forma drástica las pautas de desarrollo educativo tradicional. Dada la escasez en México de "futurólogos" y el relativo aislamiento de los núcleos que elaboran "ciencia de la educación" entre nosotros, parece conveniente llamar la atención sobre ciertas interacciones que muy probablemente modificarán sustancialmente nuestras concepciones y nuestras prácticas de "educación" en la década que se inicia.

I) ANÁLISIS CUANTITATIVO: LOS PROBLEMAS DE LA EXPANSIÓN³ (del sistema educativo)

Como fruto de una decidida política de expansión que se originó en la década 1951-1960, el sistema escolar mexicano cuenta en 1970 con 11.5 millones de plazas, distribuidas en los tres niveles que lo integran.

³ Para este análisis el autor se basa en varios estudios elaborados por Carlos Muñoz Izquierdo e Isidoro del Camino, del Centro de Estudios Educativos. Análisis estadísticos más pormenorizados figuran en la serie de Boletines Estadísticos del mismo centro. Las fuentes de los datos aquí presentados son: la Oficina de Estadística Escolar de la SEP, la Dirección General de Estadística de la SIC y la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior. Para 1970 se utilizan también algunos datos del Informe Presidencial de este año.

G-

605038

LA SOCIEDAD MEXICANA: PRESENTE Y FUTURO

En el sexenio 1964-1970 se incrementó la capacidad total del sistema (aventuramos algunas estimaciones para 1970, a falta de datos estadísticos precisos) aproximadamente en un 50%. Si se considera que la población que demanda escolaridad de cualquier tipo, *e.d.* de 6 a 24 años de edad, sólo se incrementó en un 25.4% en esos 6 años, pasando de 17.6 a 22 millones de personas, se infiere que la satisfacción de la demanda potencial total pasó de 44 a 52% en este periodo. Este progreso es notable sobre todo si se toma en cuenta la aceleración que ha venido experimentando el crecimiento natural de la población mexicana (20.7‰ en 1940 a 34.5‰ en 1960).⁴

Comparando este progreso con el logrado en el sexenio 1958-1964, se advierte, sin embargo, que el incremento porcentual de matrícula en 1964-1970 fue inferior al del sexenio anterior. Efectivamente, en el periodo 1958-1964 la capacidad del sistema escolar se incrementó en un 65.4%; tasa superior en 15 puntos porcentuales a la obtenida en el periodo 1964-1970. Asimismo, un análisis de las tasas de crecimiento que se registraron durante ambos sexenios, en los distintos niveles en que se divide el sistema escolar, revela que —exceptuando el incremento correspondiente al ciclo superior de la enseñanza media— la expansión de cada uno de los niveles educativos fue más rápida, en términos relativos, durante el sexenio anterior que durante el actual periodo de Gobierno. Este fenómeno puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Matrículas a distintos niveles educativos, 1958-1970

Niveles educativos	Matrículas totales (miles de alumnos)			Incrementos %	
	1958	1964	1970	1958-1964	1964-1970
Totales	4 710	7 791	11 500	65.4	48.0
Enseñanza pre-escolar	193	317	455	64.2	43.5
Enseñanza primaria	4 105	6 606	9 388	60.9	42.1
Enseñanza media:					
Ciclo básico	253	628	1 153	148.2	83.6
Ciclo superior	95	123	310	29.5	152.0
Enseñanza superior	64	117	194	82.8	65.8

⁴ J. B. Morelos, "El problema demográfico de México", que aparece como capítulo x de este libro.

LAS NECESIDADES DEL SISTEMA EDUCATIVO

La disminución que se observa en la velocidad de crecimiento de la matrícula del sistema escolar se debe sin duda, entre otras factores, a las razones de carácter financiero que se mencionarán más adelante. Pero es importante analizar más detenidamente las políticas de expansión escolar en cada nivel del sistema, que se siguieron durante el sexenio 1964-1970.

Enseñanza primaria

Correspondió al sexenio 1964-1970 ejecutar la segunda y última etapa del "Plan de Once Años para la Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria", que fue formulado por la administración precedente para el desarrollo de ese nivel educativo durante el periodo 1960-1970.

Este plan logró un incremento notable en la matrícula global del nivel primario.⁵ Sin embargo, conviene hacer notar que, a pesar de los esfuerzos hechos por los dos últimos regímenes gubernamentales, en este momento todavía hay en el país casi dos millones de niños de 6 a 14 años que no han terminado su educación primaria y se encuentran fuera del sistema escolar. Esto significa que —a nivel nacional— el déficit de oportunidades educativas en el nivel primario sólo se redujo en un 33% durante los últimos once años. Ahora bien, el problema que representa la actual incapacidad cuantitativa de nuestro sistema de educación elemental se agudiza aún más, si se considera que la mayor parte de ese déficit se localiza en las zonas rurales del país. En efecto, el coeficiente de satisfacción de la demanda virtual en las zonas urbanas es de 83%, mientras en las rurales sólo se atiende a un 62% de dicha demanda.

Importante como es el resultado del Plan de Once Años en cuanto a la matrícula global de Primaria, debe advertirse que el plan no logró las metas previstas en cuanto a la eficiencia del sistema en este nivel. Se entiende por eficiencia la relación entre alumnos egresados del año terminal y alumnos inscritos al iniciarse el ciclo.

En 1970 terminaron su primaria 740 310 niños⁶ que representan un incremento de 69% respecto al número de egresados que hubo en 1964. Si se relaciona esta cifra con el número de niños que iniciaron ese ciclo educativo seis años antes, se advierte que los que terminaron

⁵ La matrícula total de la enseñanza primaria correspondiente a 1970 es superior en un 6% a la que se previó al ajustarse el Plan en 1964, lo que es atribuible indudablemente a un error de estimación (fácilmente explicable), de la magnitud de la demanda real.

⁶ Cifra mencionada en el Informe Presidencial, 1º de septiembre de 1970.

LA SOCIEDAD MEXICANA: PRESENTE Y FUTURO

su primaria en 1970 representaron el 30.6% de quienes lo iniciaron en 1965, por lo que 1 millón 700 mil niños abandonaron el sistema primario en forma prematura.

La cifra de egresados de primaria correspondiente a 1970 revela que, al ejecutarse la última etapa del mencionado Plan de Once Años, no se alcanzó la meta que en dicho plan se había propuesto, en relación con la mejoría estructural del sistema primario. De acuerdo con dicha meta, en 1970 deberían haberse inscrito en 6º año el 38% de los niños que iniciaron el ciclo en 1965; en la realidad desertaron, antes de llegar al 6º año, 109 000 niños más de los que toleraban las estimaciones estructurales del plan.

Esto no obstante, la retención escolar que el plan proveía para los primeros 4 grados de primaria fue superada en la práctica. Pero sin dejar de ser alentador, esto mismo refleja probablemente las deficiencias de planeación escolar a nivel regional debidas al desconocimiento preciso de la distribución geográfica de las necesidades de nuevas plazas magisteriales, o al insuficiente examen de la distribución mencionada, o a la falta de atención a las zonas que, por ser más deprimidas, cuentan con un menor poder para hacer valer sus derechos. En consecuencia, el desperdicio escolar que se registró en los dos últimos grados de primaria —entre 1969 y 1970— fue más de dos veces mayor que el que toleraba el Plan de Once Años (*e.d.* de 12.84 puntos respecto a la matrícula que había en el 4º grado de 1968).

Las diferencias entre las zonas rurales y las urbanas, que se señalan al hablar de la incapacidad cuantitativa del sistema, se presentan en forma todavía más aguda al examinar la eficiencia del sistema de educación primaria. En efecto, la retención promedio del sistema, oculta la gran disparidad entre el medio urbano y el rural, pues proviene de combinar una retención de 63% en las zonas urbanas del país, con una de 9% en las zonas rurales. Dicho de otra manera, por cada niño que termina su primaria en una escuela rural hay 6 niños que la terminan en las escuelas urbanas, a pesar de que un 42% de la población en edad escolar vive en el campo.

Este análisis del desarrollo cuantitativo de la educación primaria quedaría incompleto si no hiciera referencia a otro indicador estadístico cuya evolución es inquietante, sobre todo por su relación con la calidad de la enseñanza. Nos referimos a la proporción de alumno por maestro. Ya en 1964 México se encontraba, desde el punto de vista de este indicador, en el penúltimo lugar entre los países latinoamericanos; pero en los últimos años esta relación continuó deteriorándose aún más. En efecto, durante el presente sexenio se matricularon en primaria 282 mil niños más de los que fueron agregados al mismo sistema durante la administración anterior; sin embargo, se crearon 2 159 pla-

LAS NECESIDADES DEL SISTEMA EDUCATIVO

zas magisteriales menos que en el sexenio anterior. De este modo, cada uno de los nuevos maestros tuvo que atender, en promedio, a 52.6 niños durante el presente periodo gubernamental, en tanto que cada uno de los que ingresaron al sistema escolar durante el régimen pasado sólo tenía una carga de 45.4 alumnos en promedio. No es sorprendente, en consecuencia, que algunos datos preliminares revelen que los coeficientes de reprobación han tendido a aumentar durante los últimos dos años.

Enseñanza media

Como se indicó más arriba, la expansión del ciclo superior de la enseñanza media, lograda en los últimos 6 años, fue la única que superó porcentualmente a los incrementos que logró el sexenio 1958-1964 en los distintos niveles del sistema escolar. (Este incremento es, por lo demás, consistente con el crecimiento que se registró durante el sexenio anterior en el ciclo básico de dicho nivel). Es difícil juzgar hasta qué punto la capacidad del ciclo superior correspondió a la magnitud de la demanda. Consta, por ejemplo, que las preparatorias del Distrito Federal, son, año con año, insuficientes para su demanda, aunque en este caso particular puedan estar influyendo en forma conjunta algunos factores de carácter administrativo (la falta de coordinación entre la UNAM y la Secretaría de Educación Pública).

Por lo que respecta a la expansión del ciclo básico de la enseñanza media que se registró durante los últimos 6 años, fue francamente insuficiente si se compara con la nueva demanda que se estuvo generando al desarrollar la educación primaria. De hecho, esta demanda fue incrementada a un ritmo de 10.1% anual, mientras la capacidad del primer grado del ciclo básico de la enseñanza media sólo creció a una tasa de 7.3% cada año. En consecuencia, la proporción de jóvenes que no pudieron ser admitidos en las escuelas secundarias, aumentó del 25 al 37% entre 1964 y 1970.⁷

Enseñanza superior

También en la enseñanza superior el incremento de matrícula logrado en 1964-1970 (65.8%) fue inferior al alcanzado en el sexenio an-

⁷ La medida —discutible por la manera como se está llevando a cabo— de suplir la secundaria convencional con los cursos de la Telesecundaria, iniciados hace 3 años, en el mejor de los supuestos sobre sus resultados, es aún insuficiente. En todo el país las secundarias convencionales tienen que rechazar anualmente a unos 200 000 solicitantes; y la Telesecundaria sólo puede recibir en su primer grado a 17 000 estudiantes aproximadamente.

terior (82.8%). En números absolutos, el sistema de enseñanza superior tenía en 1958, 63 899 estudiantes; en 1964, 116 628; y en 1970, 194 000 aproximadamente.

Ha habido también un retroceso en la retención del sistema, medida por la proporción que representan (en forma estática) los estudiantes inscritos en el último grado de enseñanza universitaria respecto a los inscritos en el primero: el índice de 25.4% (1964) se deterioró a un 21.4% (1970); no es posible determinar si este fenómeno se explica totalmente por el incremento de matrícula.

II) SEIS PROBLEMAS BÁSICOS DE LA EDUCACIÓN NACIONAL

Es difícil seleccionar, para un ensayo como éste, los problemas más importantes de la educación nacional. Difícil no sólo porque, al entrar a la década de los 70, la educación nacional está agobiada por múltiples problemas —muchos de ellos fruto de la superficialidad, improvisación y manipulación de intereses que han caracterizado la política educativa mexicana en las últimas décadas—, sino también porque una selección semejante implica una escala de valores.

Sin embargo, creo que los problemas que aquí se comentan sobresalen de entre la multitud de situaciones críticas que afectan la educación nacional, de tal manera que sin una respuesta a ellos es imposible diseñar ninguna clase de política educativa para el futuro. Por otra parte, al presentarlos desarticuladamente —sin intención de tomar como punto de referencia una determinada “política educativa” que supondría inevitablemente decisiones axiológicas— se deja abierta la libertad de su interpretación y de la búsqueda de sus soluciones a muy diversos enfoques valorales.

1) El financiamiento de la educación nacional

El análisis, hecho más arriba, de la expansión del sistema escolar en el sexenio 1964-1970, muestra que esta expansión (medida por la tasa de crecimiento de la matrícula) perdió una cuarta parte de velocidad respecto al sexenio 1958-1964. En la raíz de este fenómeno se encuentra el enfrentamiento que ya ha empezado a experimentar la dinámica del gasto educativo nacional.

La causa fundamental de la situación crítica en la que va entrando el gasto educativo nacional es la retracción relativa que viene experimentando el gasto federal en educación. En el sexenio 1964-1970 (según estimaciones aproximadas),⁸ el gasto nacional en educación au-

⁸ Estimando que en 1970 el Gobierno Federal ejerció aproximadamente el 90%

mentó en 104% en tanto que el gasto federal en educación aumentó sólo en 91%. En el sexenio 1958-1964, en cambio, las tasas fueron 180.5 y 194.5% respectivamente. En consecuencia, si la federación contribuía con el 66% del gasto educativo nacional en 1964, en 1970 su participación en él es sólo de 60%. Una manera de evidenciar esto es examinando la relación que ha habido en los últimos años entre el gasto educativo del Gobierno Federal y la población total del país, o sea el gasto educativo *per capita* de la federación. En tanto que entre 1960 y 1965 este gasto educativo *per capita* se duplicó (a precios corrientes), pasando de \$52.35 a \$106.59, entre 1965 y 1970 sólo se elevó en un 60%, pasando de \$106.59 a \$156.84.⁹

El nivel educativo en el que esta situación empieza a repercutir más notablemente es sin duda la enseñanza superior. Los incrementos anuales en el gasto unitario por alumno de enseñanza superior en los últimos años lo muestran claramente:

Cuadro 2. Evolución del gasto medio por alumno de enseñanza superior y sus incrementos anuales de 1959 a 1967

Año	GASTO POR ALUMNO		INCREMENTOS	
	A precios corrientes	A precios de 1959	A precios corrientes	A precios de 1959
1959	2 513.74	2 153.74	—	—
1960	2 252.98	2 147.54	4.61	-0.29
1961	2 334.74	2 167.57	3.63	0.93
1962	2 459.21	2 207.39	5.33	1.84
1963	2 737.95	2 412.68	11.33	9.30
1964	3 173.57	2 633.43	15.91	9.15
1965	3 350.53	2 710.58	5.58	2.93
1966	3 357.14	2 615.14	0.20	-3.52
1967	3 210.02	2 393.71	-4.38	-8.47

FUENTES: ANUES. Índice de precios: Banco de México, S. A.

En otras palabras, el incremento en el gasto por alumno se ha frenado fuertemente a partir de 1965; si bien se ignoran aún los datos

del gasto presupuestado para educación (tanto para la SEP como para erogaciones educativas de otras dependencias federales), como lo ha venido haciendo en los últimos años.

⁹ Véase *Noticias y comentarios*, CER, 1º de febrero de 1970, p. 15.

LA SOCIEDAD MEXICANA: PRESENTE Y FUTURO

correspondientes a 1968 y 1969, no hay nada que permita suponer una corrección de esta tendencia.

En el contexto de intenso desarrollo que vive el país, debe preocupar seriamente el problema del financiamiento de la educación nacional. Los economistas de la educación empiezan a considerar a ésta ya no —como lo hicieron en la década de los sesenta— como una “inversión” sino como “la pre-inversión” necesaria a todo desarrollo económico, inicial o continuado. Cualesquiera que sean las modificaciones que se introduzcan en la estrategia de nuestro desarrollo educativo en los próximos años, la desaceleración en el incremento de los recursos federales para educación provocaría tensiones críticas en la economía. Es lamentable que un problema tan fundamental no haya sido oportunamente atendido, a pesar de haber sido claramente pronosticado.¹⁰ Hubo en 1965 y 1966 intentos gubernamentales por incrementar los recursos para educación: la idea de patrimonios para las universidades, la idea de cuotas en la enseñanza superior, la idea de un seguro escolar, etcétera. Ninguno de estos intentos llegó, sin embargo, a realizarse.

El hecho de que la solución de fondo a este problema esté dependiendo de una reforma en las políticas de imposición y de control de los impuestos (reforma, por lo demás urgente desde otros muchos puntos de vista) no debe, sin embargo, inducir a pensar que las reformas fiscal y administrativa puedan ser las únicas soluciones. Los efectos de una reforma fiscal no serán inmediatos; debiera, por tanto, estimarse si el plazo de tolerancia del problema del financiamiento federal a la educación no exige otras medidas concomitantes y complementarias como indispensables en la solución. Entre éstas deberían considerarse las que otros países latinoamericanos han venido adoptando en la línea de cuotas, préstamos y créditos estudiantiles para el financiamiento de la enseñanza superior, tendencia cada vez más extendida tanto en los países en desarrollo como en los avanzados, y que corresponde por lo demás a una urgencia de justicia distributiva. (Es un hecho que actualmente los pobres pagan la educación superior de los relativamente ricos, dado que la “democratización” de la educación no

¹⁰ El autor pronosticó en 1964 que el gasto federal en educación no podría mantener en este sexenio las mismas tasas de incremento que sostuvo en el sexenio 1958-1964, a no ser que se modificasen las pautas de financiamiento tradicionales. El pronóstico hecho entonces, que desafortunadamente se ha cumplido, dio lugar a una polémica que puede verse en el periódico *Excelsior* (29 de enero, 4, 10, 18 y 19 de febrero, y 1º de marzo de 1965). Véase también en relación con este problema y sus posibles soluciones: Carlos Muñoz Izquierdo, *La inversión en el sistema educativo nacional hasta 1970 y sus fuentes de financiamiento*, México, D. F., CEE, 1966.

LAS NECESIDADES DEL SISTEMA EDUCATIVO

se consigue por el simple hecho de su gratuidad, como cómodamente han supuesto los políticos).

El alza de los costos de la educación, sobre todo si se desea mejorar su calidad, la disminución de alumnos por maestro y la previsible elevación en el costo medio por alumno que forzosamente está implicada en el hecho de que la enseñanza media y superior tengan una creciente participación relativa en la matrícula total, reclaman una urgente solución a este problema.

2) Educación y movilidad social¹¹

La contribución de la educación a la movilidad social en el proceso del desarrollo mexicano es un tema todavía poco explorado. Los pocos estudios disponibles, sin embargo, ponen en duda la creencia común de que la educación considerada independientemente esté contribuyendo en forma notable a la movilidad social.

En esta exposición, que pretende meramente indicar algunos problemas básicos de la educación nacional, no me detendré ni en las distinciones teóricas que el tema requiere¹² ni en la explicación detallada de los resultados de las investigaciones de que se dispone.¹³

Más que aceptar ingenuamente que la educación es un mecanismo de gran alcance para la nivelación social, mediante la redistribución generacional de oportunidades sociales conforme al talento individual,

¹¹ Utilizo en este apartado diversos análisis, aún inéditos, elaborados por Rodrigo Medellín, Guillermo Gómez Palacio y Sylvia Schmelke, del Centro de Estudios Educativos.

¹² Hay dos tendencias fundamentales en la definición de “clases sociales”: una las hace equivalentes a “estratos sociales” más para fines descriptivos que explicativos; otra las considera “agrupamientos de interés” que surgen de determinadas condiciones estructurales, operan como tales y producen cambios de estructura. La actual teoría de las “clases sociales” (que ha ya rebasado los esquemas marxistas) “se ocupa de la explicación sistemática de esa forma peculiar de conflicto que provoca cambios de estructura, y que ocurre entre grupos surgidos de la estructura de autoridad en las organizaciones sociales” (R. Dahrendorf, *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, Madrid, Ediciones Rialp, 1962, p. 13). El concepto de clase es cada vez más una función de las relaciones de dominación y sujeción.

¹³ Véanse, p. ej., Jesús Puente Leyva, *La redistribución del ingreso en México*, México, D. F., 1968; M. de Ibarrola, *Pobreza y aspiraciones escolares*, México, D. F. 1970; Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, D. F., 3ª edic., 1969; Roberto E. Scott, *Mexican Government in Transition*, University of Illinois Press, Urbana, 1969; Oscar Lewis, “México desde Cárdenas”, en *Cambios sociales en América Latina*, México, D. F., 1965; J. Balán, *The Process of Stratification in an Industrializing Society; The Case of Monterrey, México*, University of Texas, Austin, 1968.

LA SOCIEDAD MEXICANA: PRESENTE Y FUTURO

hay que considerar que en la medida en que las oportunidades educativas de los individuos estén determinadas por su origen social y económico, en esa medida la educación será más bien un mecanismo para la transmisión de las desigualdades de una generación a la siguiente.

En México las fuertes desigualdades sociales y económicas gravitan fuertemente no sólo sobre la igualdad de acceso a las oportunidades educativas sino también sobre la igualdad de perseverancia en la educación, sobre la igualdad de aprovechamiento en la escuela y sobre la igualdad de éxito social y económico en relación con la educación recibida. La gratuidad de la educación pública ha actuado más como apaciguador social (al satisfacer el "factor esperanza") para los pobres, que como medio para la realización efectiva de una justa distribución de educación. Incluso, contra su intención política, la gratuidad actúa en el nivel medio y sobre todo en el superior como un mecanismo para que los recursos públicos que provienen de todos subsidios a los relativamente más favorecidos.

Para apreciar la manera como el origen socioeconómico de las personas predetermina la educación en México, conviene recordar que el 18% de la población en edad escolar no asiste a la escuela puramente por factores socioeconómicos. Esta demanda frustrada pertenece en un 40% a familias con ingresos mensuales de menos de \$ 200.00; en un 30%, con ingresos entre \$ 201.00 y \$ 400.00; en un 13%, con ingresos de \$ 401.00 y \$ 600.00; y en un 9%, con ingresos entre \$ 601.00 y \$ 1 000.00. En suma, el 93% de ellos provienen de familias con ingresos inferiores a \$ 1 000.00 mensuales.

En la educación superior, el caso de la UNAM es ilustrativo: el 66% de sus alumnos pertenecen a un grupo socioeconómico que, por sus ingresos, están en el 5% superior de la pirámide de ingresos, y el 91% procede del estrato que compone el 15.4% más rico de la población. Hay, pues, una selección automática, a lo largo del ascenso escolar, en función de la capacidad económica, que viene a hacer prácticamente nugatoria la intención de justicia de la gratuidad escolar. Esta última está lejos de compensar no sólo el costo de oportunidad (*e.d.* los ingresos renunciados) que implica la escolaridad, sino tampoco las desventajas de la pobreza para el aprovechamiento escolar, las aspiraciones, el hábito de confianza en sí mismo, la actitud de logro y otras actitudes y valores que condicionan una continuada escolaridad. La certificación misma de los estudios, en una sociedad en que las relaciones y las "recomendaciones" son decisivas para el éxito social, tiene un diverso valor práctico para el rico y para el pobre, y en muchos casos es prácticamente ineficaz para romper las barreras de la discriminación contra el pobre, que opera en el mundo del trabajo.

Lo que pudiera denominarse la clase baja mexicana no alcanza a

LAS NECESIDADES DEL SISTEMA EDUCATIVO

constituirse como un grupo de interés, salvo en algunos pequeños grupos del sector obrero. El sector campesino, explotado de múltiples formas y alimentado por el "factor esperanza" recibe oportunidades educativas en evidente desproporción con la justicia que una política agraria parecería implicar. Los núcleos indígenas, aislados de la comunidad nacional, permanecen casi inmóviles en su marginalismo. El sector obrero, manipulado por un régimen de beneficios a cambio de sumisión y controlado por un régimen legal proteccionista que frena su concientización, sólo en los grandes centros urbano-industriales llega a percibirse como demandante específico de mayores oportunidades educativas. La lentitud con que se corrige la extrema piramidalización del nivel primario, la escasez de escuelas primarias completas en el medio rural (el 74% de ellas no pasan del 4º grado), la bajísima eficiencia terminal de las escuelas rurales (9%), la escasísima oferta de enseñanza secundaria en el campo, la pobreza de oportunidades posprimarias de entrenamiento para el trabajo, son características del sistema educativo mexicano que a la vez que efecto de las desigualdades de nuestra sociedad, son también causa de su persistencia. Quienes logran salir de la clase baja rural, principalmente emigrando a las ciudades, encuentran en la educación más un elemento reforzativo que un factor autógeno de su ascenso social.

La clase media mexicana —que difícilmente puede considerarse "clase social" en otro sentido que en el de su nivel de ingreso—,¹⁴ dada la heterogeneidad de su constitución y de sus formas de relación con el poder, es sin duda la más beneficiada por la educación para su movilidad social. Entre los elementos del *status* a que aspira, por atracción de los modelos de la clase alta, son decisivas la ocupación y la educación. Por esto es esta clase la que constituye fundamentalmente la demanda de enseñanza media y la que está haciendo aumentar la de enseñanza universitaria. En parte está también siendo víctima de sus propias aspiraciones porque, al masificar la enseñanza universitaria está provocando un abatimiento de su calidad, un predominio en ella de habilidades vocacionales sobre la "formación general", y un descenso en los salarios al incrementarse el número de profesionales de segunda categoría o especializados en áreas saturadas.

Para la clase media, sobre todo para aquellos sectores más ambiciosos, la educación está reportando una amplia gama de beneficios con diverso alcance. El "umbral de educación" que se considera indispensable para que no descendan en la escala social los integrantes de esta clase es, como mínimo, el término de la enseñanza secundaria, aunque

¹⁴ En este sentido estaría definida como el sector que recibe un porcentaje del PNB igual al porcentaje que ese sector representa en la población.

sus padres rara vez hayan terminado la primaria. Esta clase es sin duda la que recibe del sistema educativo en su conjunto el máximo beneficio de movilidad, por lo que puede decirse que la educación nacional más que populista es elitista, en la medida en que favorece la transición ascendente dentro de la propia clase media y, en menor proporción, de ésta hacia la clase alta.

La clase alta, finalmente, constituida por los grupos privilegiados económica y políticamente, no es en el México moderno una clase de alta educación y, por lo tanto, carece de una fuerte tradición cultural. Sus integrantes, una vez establecidos en ella, rápidamente se aíslan de las otras clases sociales y olvidan los mecanismos políticos, económicos y sociales que los hicieron ricos. Siendo la clase dominante, tiene muchas maneras de mantener su poder, principalmente proporcionando beneficios a quienes no los pueden conseguir de otras fuentes. Por esto no ven en la educación la fuente principal de su ascenso y de su permanencia en la cúspide social, pero sí vigilan instintivamente que la educación transmita los valores propios de su clase para perpetuar el sistema de ascenso del que son fruto.

De esta manera la clase alta mexicana percibe la educación de su propia clase (para la que dispone de instituciones privadas) como un elemento de coherencia complementaria para su propia estabilidad social, y la educación de las demás clases sociales como algo indiferente a sus propios intereses directos o, a lo más, como un proceso que tiene efectos sociales demasiado lentos para afectar su seguridad.

3) *Distanciamiento interregional en la distribución de oportunidades educativas*

Las políticas de desarrollo escolar pueden actuar bien en favor de un acercamiento, o bien de un mayor distanciamiento socioeconómico entre distintas zonas de desigual nivel de desarrollo. Esto depende, obviamente, de las características de las regiones que, al recibir una prioridad especial en la ejecución de las políticas de desarrollo educativo, son favorecidas desde el punto de vista escolar en un mayor grado que las zonas restantes. Y si además de estos efectos —de carácter estrictamente educativo— que pueden generar las políticas de desarrollo escolar, se considera que este mismo desarrollo es una fuerza que puede favorecer el desenvolvimiento económico y social de las distintas zonas, es obvio que hay una relación digna de ser analizada entre las políticas escolares y las dinámicas de acercamiento o distanciamiento que operan sobre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones de un país.

De acuerdo con lo anterior, puede establecerse que si el desarrollo educativo es más intenso en las zonas más desarrolladas que en las rezagadas, las distancias socioeconómicas que separan a las segundas de las primeras tenderán a acentuarse; y que si ocurre lo contrario, estas distancias tenderán a reducirse.

En su estudio sobre la dinámica de distanciamiento económico-social de México,¹⁵ Medellín clasifica la distribución de oportunidades educativas como un factor que está reforzando el distanciamiento entre las regiones más favorecidas y las menos favorecidas.

Como una ampliación a los datos que Medellín aduce, se exponen aquí algunos resultados del análisis que sobre este tema está próximo a publicar el Centro de Estudios Educativos.¹⁶

Este análisis toma como base la zonificación de México según el índice de pobreza elaborado por James W. Wilkie,¹⁷ y examina: las relaciones entre los niveles de desarrollo regional y la satisfacción de la demanda escolar; las políticas seguidas en los últimos años en la distribución de las oportunidades de cursar la primaria completa; y las políticas seguidas en la expansión de la enseñanza media y superior.

En el mapa (p. 345), en el que se han sombreado las zonas del país según su nivel de desarrollo, se incluyen tres gráficas que muestran las relaciones que hay entre los coeficientes de satisfacción de la demanda virtual de los diferentes niveles educativos, en el año de 1968, y los niveles de desarrollo en que se encontraban las zonas socio-geográficas en el año de 1960. Como puede apreciarse, hay una correlación muy clara entre ambas variables en los tres niveles que integran el sistema escolar. En el caso de la enseñanza primaria esta correlación es perfecta, *e.d.* igual a la unidad; por lo que los niveles de desarrollo que describe el mapa son exactamente iguales a las diferentes intensidades en que se satisface la demanda escolar en cada una de las zonas del país. En los niveles medio y superior del sistema escolar las correlaciones no son perfectas, pero sí significativas con coeficientes de probabilidad que son superiores, en ambos casos, al 99%.

De las correlaciones anteriores se deduce que las políticas de expansión escolar que se han aplicado tanto durante el periodo 1964-1970 como en el transcurso de sexenios anteriores, no están generando efectos que tiendan a reducir las distancias socioeconómicas que separan a las regiones atrasadas de las más desarrolladas. Ni siquiera puede decirse que dichas políticas hayan sido neutrales o insensibles a la di-

¹⁵ Publicado en el capítulo XV de este mismo volumen.

¹⁶ Véase *Noticias y comentarios*, CEE, 1º de octubre de 1970.

¹⁷ Véase en el estudio de Rodrigo Medellín, incluido en esta obra, la explicación de esta zonificación y cuadro 4, sobre niveles de desarrollo y satisfacción de la demanda escolar por regiones socio-geográficas.

LA SOCIEDAD MEXICANA: PRESENTE Y FUTURO

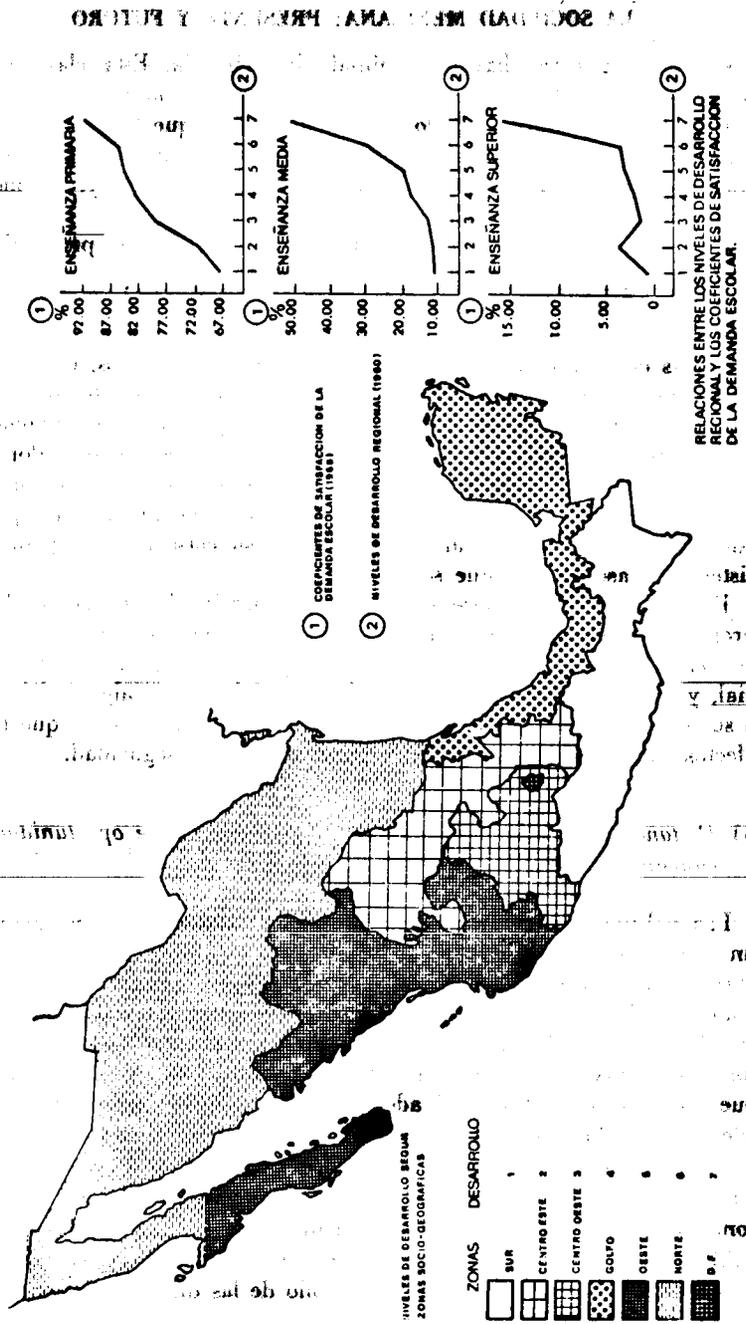
námica de distanciamiento que ha estado operando en México. Por el contrario, las correlaciones expuestas revelan que las políticas de expansión escolar que se han seguido durante los últimos años han actuado en favor de las presiones que han provocado nuestros agudos desequilibrios regionales. Como se señaló más arriba, cuando el desarrollo educativo es más intenso en las zonas desarrolladas que en las rezagadas, las distancias que separan a estas últimas de las primeras tienden a acentuarse; de acuerdo con las correlaciones expuestas, esto es lo que está ocurriendo en los tres niveles en que se divide nuestro sistema escolar.

Si, por otra parte, se compara esta situación (que prevalecía en 1968) con la que se daba 8 años antes, encontramos otras indicaciones que también apuntan hacia la misma dirección que las gráficas citadas. Así, por ejemplo, la correlación que había en 1960 entre los niveles de desarrollo y los coeficientes de satisfacción de la demanda escolar, en el nivel primario, era significativa pero no perfecta como ahora la encontramos. Además, algunas regiones rezagadas mejoraron su situación, respecto a la satisfacción de la demanda por enseñanza primaria, en menor medida que la del mejoramiento promedio del país. Entre estos casos se encuentra la región Centro-Este, que ocupa el penúltimo lugar en la jerarquización de los niveles de desarrollo. Además, esta misma región es la que acusó la disminución en el déficit de plazas escolares de nivel primario de menor magnitud en comparación con todas las demás. A la zona Sur, que ocupa el último lugar según su nivel de desarrollo, correspondió el penúltimo rango de acuerdo con la disminución porcentual de su déficit escolar en el mismo nivel.

Por su parte, la zona Oeste, que se encuentra en tercer lugar en función de su nivel de desarrollo —y por consiguiente en mejores condiciones que otras cuatro zonas— es la región que obtuvo el segundo lugar por lo que hace al mejoramiento en coeficientes de satisfacción de la demanda escolar del mismo nivel. Concomitantemente, esta región es la que experimentó el abatimiento más rápido en su déficit escolar, en comparación con todas las demás.

Un análisis adicional que corrobora las observaciones hechas más arriba, es el que examina la estructuración del sistema primario en las diferentes zonas. En efecto, en 1960 ya existían correlaciones positivas y significativas tanto entre los niveles de desarrollo y el número de alumnos inscritos en el 6º año —expresado como porcentaje de la matrícula total— como entre los niveles de desarrollo y los porcentajes de niños que se graduaron del 6º año antes de abandonar el grupo de edad de 6 a 14 años. Lo sorprendente es que en 1968 estas correlaciones se vuelven perfectas en lugar de perder intensidad; de tal manera que

Educación y dinámica de distanciamiento regional



LA SOCIEDAD MEXICANA: PRESENTE Y FUTURO

el mapa que describe los niveles de desarrollo también describe ahora los grados de regularización de los sistemas educativos de las distintas zonas, tanto por lo que hace a sus coeficientes de retención estática (relaciones de matriculados en 6º año respecto al total de inscritos) como por lo que se refiere a las proporciones de niños que terminaron la primaria en relación con la población en edad escolar. Un examen más detallado de este fenómeno revela que lo anterior se debe precisamente a que los mejoramientos registrados entre ambas fechas (1960 y 1968), en los dos indicadores que se acaban de mencionar, también están positivamente correlacionados con los niveles de desarrollo de las diferentes zonas. *En otras palabras, durante estos ocho años se favoreció más a las zonas más desarrolladas y menos a las más rezagadas, por lo que la política escolar —en relación con la regularización del sistema— reforzó la dinámica de distanciamiento regional.*

La expansión de las enseñanzas media y superior revela exactamente el mismo fenómeno señalado: aquellas regiones que tenían niveles de desarrollo superiores fueron preferidas en detrimento de las más pobres. Esto es, desde luego, al menos en parte, una consecuencia de las políticas respecto a la regularización de los sistemas educativos de nivel primario en los diferentes Estados.

En consecuencia, es fundada la afirmación de que las pautas educativas seguidas por las administraciones federales en los últimos años no sólo eran lamentablemente conservadoras sino que han agudizado el distanciamiento interregional invirtiendo la tendencia a un desarrollo equilibrado.

4) *Adecuación entre educación y fuerza de trabajo*

En un ensayo como el presente apenas será posible señalar someramente este ingente problema.

No existen investigaciones comprensivas y de alcance nacional sobre la adecuación entre el sistema educativo y los requerimientos del mercado ocupacional. A la complicación inherente al tema mismo y al hecho de que las metodologías disponibles estén atravesando por una etapa de revisión crítica,¹⁸ se añaden las siguientes circunstancias que han dificultado estos estudios:

¹⁸ Véase Mary Jean Bowman, *A Decade of Controversy and Progress in the Economics of Education*, Jornadas Internacionales de Educación (auspiciadas por Olivetti Argentina, S. A.), Buenos Aires, 1970 (mimeo.). En este ensayo la autora pone de relieve las deficiencias del enfoque llamado "de recursos humanos" (manpower), seguido principalmente por la oecd, contraponiéndolo al enfoque de los economistas de la educación (*cost-benefit* y *rate of return*) de la

LAS NECESIDADES DEL SISTEMA EDUCATIVO

- la pluralidad de funciones que debe cumplir el sistema educativo, entre las cuales es una (y de manera diversa en cada nivel y rama del sistema) la de preparar determinadas cualificaciones en la fuerza de trabajo;
- la connatural inercia del propio sistema educativo en su actual concepción, para responder ágil y oportunamente a las nuevas modalidades de la demanda ocupacional;
- relacionado con lo anterior, el rezago estructural propio de las formas institucionalizadas de educación formal, el cual estriba en el hecho de que, por una parte, la preparación de los actuales educadores se llevó a cabo en una época anterior y, por otra, el ejercicio ocupacional de los educandos tendrá lugar en un plazo futuro;
- la ausencia de mecanismos de comunicación entre las entidades productivas y los niveles y ramas del sistema educativo que preparan para el ejercicio de una profesión;
- el cambio continuo en los requerimientos de determinadas habilidades o conocimientos para cada empleo y los complejos condicionamientos (culturales, psicológicos y sociales) de este cambio;
- la desigual distribución geográfica del mercado ocupacional y la heterogeneidad en la composición de la fuerza de trabajo;
- la multiplicidad de factores que inciden en alterar la productividad de cada persona ocupada, independientemente de su educación (tecnificación de los procesos productivos, intensificación de capital, competencia, políticas de empleo, políticas de salarios e incentivos, escasez o abundancia de oferta de mano de obra, etcétera);
- la llamada "elasticidad de sustitución" para diversos empleos, que en la práctica tienen los diversos niveles educativos entre sí, la que no ha sido posible determinar ni mucho menos predecir;
- la dificultad de clasificar adecuadamente las ocupaciones y, sobre todo, de traducir en especificaciones educativas sus requerimientos;
- las discrepancias que hay entre los incentivos que ofrece nuestro sistema económico y los que ofrece nuestro sistema valoral a quienes reciben determinados tipos de educación.

A pesar de la carencia de investigaciones a nivel nacional sobre el tema, es posible, dar una idea de la magnitud del problema en México,

escuela neo-clásica de Chicago. El tendón de Aquiles de la metodología que sirve de base a los modelos de "recursos humanos", es, para ella, el ignorar la amplitud de la sustituibilidad de determinados niveles de educación, en el mercado de trabajo.

LA SOCIEDAD MEXICANA: PRESENTE Y FUTURO

si se relacionan ciertos datos básicos sobre nuestro mercado de trabajo y nuestro sistema educativo.

Ya el simple hecho de que en 1960¹⁹ el 43.6% de la población del país, de 6 años o más, no tuviese ningún año de estudio y otro 31% tuviese sólo de uno a tres años de estudio —o sea que el 75% de los habitantes de 6 años o más tuviesen una escolaridad nula o prácticamente nula—, lleva a concluir que, si en algún sentido puede hablarse de un “milagro” de la economía mexicana es en éste, o sea en la habilidad increíble de lograr el desarrollo económico obtenido con una población masivamente analfabeta. Este promedio nacional de la incultura se vuelve más trágico cuando se analiza por regiones: en la zona Sur, por ejemplo, la población de 6 años o más sin ningún año de escuela era el 66.1%, y con 1 a 3 años de escuela el 24.6%, e.d. un total de 90.7% con escolaridad nula o prácticamente nula.²⁰

El proceso de modernización económica operado en las tres últimas décadas está aún muy lejos de haber superado los problemas de empleo a los que se enfrentaba. Por una parte, se considera que el desempleo oculto o manifiesto oscila entre 4.7 y 7 millones en 1970; dos terceras partes de los desempleados se encuentran en el campo y el resto en el medio urbano.²¹ Se estima que se requieren anualmente (en 1970) 560 mil nuevas plazas de trabajo, de las cuales sólo un 23% puede ser absorbido por la industria.

Por otra parte, la productividad de la fuerza de trabajo es muy baja. Si se establece un umbral de “baja productividad”,²² resulta que son productivamente bajas las siguientes proporciones de nuestra fuerza de trabajo: el 53% de los ocupados en la industria, el 37% en la agricultura, el 23% en los servicios y el 47% en otras ocupaciones (co-

¹⁹ No existen aún los datos para 1970; sin duda que habrá habido una notable mejoría.

²⁰ Para el medio rural, véase en el capítulo II de este libro: Sergio Reyes Osorio y Salomón Eckstein, “El desarrollo polarizado de la agricultura mexicana”.

²¹ Véase Edmundo Flores, “¿A donde va la economía mexicana?” *Comercio Exterior*, enero de 1970, p. 22.

²² Considerando como de “baja productividad” a los integrantes de la fuerza de trabajo que ganen menos de:

\$ 200.—mensuales, en labores agrícolas;

\$ 500.—mensuales, en labores industriales;

\$ 200.—mensuales, en labores de servicios; y

\$ 500.—mensuales, en “otras ocupaciones”

Véase David Ibarra, “Mercados, desarrollo y política económica”, en *El perfil de México en 1980*, México, D. F., Siglo XXI Editores 1970, Vol. I, p. 130, cuadro 17. Este trabajo fue publicado también en *Serie de Lecturas*, núm. 4, Vol. II, pp. 500-540.

LAS NECESIDADES DEL SISTEMA EDUCATIVO

mercio, transporte y no especificado). Es probable, además, que la variación en la productividad en nuestra economía corresponda plenamente a la estimación hecha por Slawinski para el conjunto de América Latina, según la cual el producto por persona ocupada varía de 21 a 1.²³

No obstante la falta de investigaciones comprensivas al respecto, es posible indicar con base en diversos estudios fragmentarios o en apreciaciones fundadas en un amplio consenso, cuáles son las áreas principales del desajuste presente entre el sistema educativo y la demanda ocupacional.

El desajuste más comúnmente comentado se refiere a la carencia de técnicos medios, prácticamente en todas las ramas de la economía. Esta carencia ha provocado el subempleo de los profesionistas más frecuentemente que el sobreempleo de los empleados en niveles inferiores. El sistema educativo refleja todavía demasiado una concepción social elitista, tendiente principalmente a la formación universitaria como “ideal” común, y una concepción de la educación en ciertos estratos, más como símbolo de *status* que como instrumento funcional de ascenso ocupacional; este hecho, profundamente arraigado en valores y aspiraciones vigentes en nuestra cultura, ha obstaculizado una reacción suficientemente enérgica del sistema escolar contra la aspiración a una educación universitaria como sería la creación de salidas colaterales terminales en el nivel medio y en los primeros años del nivel superior. El problema pedagógico no es sencillo, principalmente porque las fórmulas curriculares que se adopten tendrán, por una parte, que combinar ciertas dosis de entrenamiento inmediato para determinadas ocupaciones, con una orientación predominante de “formación general” (indispensable por los cambios de la tecnología); y, por otra, combinar también modalidades terminales con posibilidades de continuación, en una concepción de educación permanente conocida en inglés como *recurrent education*.

El obrero calificado y sobre todo el campesino cualificado, por otra parte, son personajes ignorados en el diseño del sistema educativo mexicano. Como, además, ni el entrenamiento en la empresa ni el entrenamiento en agencias sindicales u otras instituciones de la comunidad tienen alcance alguno apreciable, las posibilidades de aprendizaje²⁴ —fa-

²³ Z. Slawinski, “Problemas de la estructura de la mano de obra en América Latina durante los últimos decenios y perspectivas a largo plazo”, en *Problemas de planificación de recursos humanos en América Latina y en el Proyecto Regional del Mediterráneo*, OECD, París, 1967, pp. 187 s.

²⁴ Uso del término “aprendizaje” en el sentido de un proceso o sistema para producir “aprendices”. El hecho de que sea necesario explicitar esta acepción de la palabra revela cuán distante está de nosotros, aun como referencia histórica, el proceso educativo aludido.

LA SOCIEDAD MEXICANA: PRESENTE Y FUTURO

bril, artesanal o peonal— están en una absurda desproporción con los requerimientos de una economía en vías de modernización y sobre la que gravita un superávit de mano de obra no calificada.

En esta área de desajuste (y lo mismo puede decirse de la enseñanza profesional de nivel terciario) es donde resulta particularmente urgente el análisis del contenido del trabajo para cada ocupación, con objeto de adecuar la educación a las necesidades precisas de la producción; esto debiera ser un proceso continuo que correspondería —como una de sus responsabilidades más delicadas— conjuntamente a los organismos de empleadores y empleados y a las autoridades educativas.

Una segunda área de reconocidos desajustes es la de la enseñanza profesional. La rigidez del sistema universitario, fruto de la falta de verdaderos filósofos y técnicos de la educación superior, ha mantenido esquemas curriculares tradicionales (¿por qué se requieren precisamente 5 años para casi todas las carreras cuando probablemente la mayor parte de los profesionistas ejercitan sólo un 15 o 20% de los conocimientos de su *curriculum*?), sin lograr tampoco una "formación general" digna de este nombre. La disfuncionalidad de la enseñanza universitaria se manifiesta con efectos paradójicos en el mercado de trabajo: por una parte, hay demanda insatisfecha de personal de alto nivel en muchas profesiones, pero por otra hay "desempleo ilustrado" porque se han cursado estudios que no tienen mercado en México.²⁵

El desajuste entre la producción de profesionistas y la oferta de trabajo es particularmente grave en el sector agropecuario, donde se calcula que sólo el 23.4% de ellos está trabajando en este sector.²⁶

Las nuevas y repentinas demandas de capacidades ocupacionales, provocadas por la tecnificación de la economía, obligan a los profesionistas más capaces a improvisarse en ramas para las que no recibieron preparación profesional alguna; la medida de este fenómeno no se conoce, pero el costo de oportunidad del mismo es probablemente estratosférico.

Otra área en que el desajuste educación-ocupación recibe creciente consenso es la de ciencia y tecnología. En la medida en que, por una parte, los procesos de producción se tornan más sofisticados en la lucha por sustituir importaciones y por competir en el mercado externo y, por otra, la dependencia tecnológica se experimenta como más gra-

²⁵ La fuga de talentos (aunque sus causas son más complejas que el solo desajuste con el mercado de trabajo), representó, de 1961 a 1965, sólo de emigrados a los Estados Unidos, el 2.4% de los egresados de las universidades mexicanas. Véase A. Lajous Vargas, *Aspectos de la educación superior y el empleo de profesionistas en México (1959-1967)*, El Colegio de México, 1968, pp. 92-96.

²⁶ A. Lajous Vargas, *op. cit.*, p. 82.

LAS NECESIDADES DEL SISTEMA EDUCATIVO

vosa, se toma más conciencia de la escasez de investigadores de alto nivel. La matrícula en estudios de posgrado en todo el país es solamente de unos cuatro mil quinientos estudiantes, ya que ni la docencia universitaria ni la investigación pura o aplicada ofrecen los incentivos económicos y sociales que corresponderían a la prioridad objetiva de estas ocupaciones conforme a la etapa de desarrollo del país. Dada, además, la baja calidad de la enseñanza a nivel profesional y el subempleo del profesionista como técnico medio, puede predecirse que serán, en un futuro próximo, los egresados de posgrado quienes ocupen el nivel ocupacional que en otras partes corresponde a los profesionistas.

Una política escolar que quisiese apoyar coherentemente una política nacional de recursos humanos, adecuada al momento presente del desarrollo económico de México, tendría que inducir cambios radicales en la estructura y contenido del sistema educativo. Sus tres condiciones previas serían: a) la investigación intensa y tenaz de la relación dinámica entre educación y mano de obra; b) una reforma burocrática que permitiese responder ágilmente a los requerimientos cambiantes del mercado de trabajo; y c) un eficaz sistema de orientación vocacional.

Diversos fenómenos concurren en hacer particularmente urgente y delicada la adecuación de la educación a los requerimientos de recursos humanos en México: el intenso crecimiento demográfico y particularmente el incremento en la población económicamente dependiente; la migración interna que se traduce en mayor demanda de entrenamiento industrial; el creciente desempleo; la baja productividad especialmente de la mayor parte del sector agrícola; y finalmente la creciente presión social por mayor educación.

5) Transmisión e innovación cultural

Las diversas teorías filosóficas de la educación se ocupan del dilema de la transmisión o innovación de valores, cada cual desde su propio punto de vista. Para algunos (en la corriente de la *Kulturphilosophie* de Dilthey) la educación es fundamentalmente un órgano de conservación cultural, que debe seleccionar, del conjunto de valores de la cultura (*Kulturgüter*), aquéllos que son esenciales para garantizar la continuidad de esa cultura y su identidad transgeneracional (*Bildungsgüter*). Para otros (las teorías educativas idealistas, tanto las clásicas, sean antiguas o renacentistas, como las modernas, tanto las de tipo cristiano como las marxistas) la educación es primordialmente un instrumento de innovación valoral mediante la modelación de las nuevas generaciones conforme a patrones valorales derivados de un ideal humano preconcebido. Otros, finalmente (como los seguido-

LA SOCIEDAD MEXICANA: PRESENTE Y FUTURO

res de Dewey), enfatizan a tal grado la función de la educación de adaptar al educando a su medio social, que convierten la escuela en un mecanismo de conservación más que de innovación valoral.

Este dilema muy probablemente ha perdido su importancia en nuestros días por el relativismo y pluralismo ideológico, por una parte, y por otra, por la aceleración del cambio cultural debida a factores independientes de (e incontrolables por) la educación formal. Además, el predominio creciente de ciertas tendencias como el énfasis en la libertad personal, la variabilidad de las pautas de conducta que reciben legitimación social, la intensificación de la información masiva, la complejidad de intereses que intervienen en regular el control estatal de la educación, etcétera, han convertido el dilema mencionado más bien en una amplia gama de opciones de carácter político-pragmático.

No obstante esto, preocupa la manera como la educación mexicana ha venido resolviendo el problema de su orientación en relación con la conservación o el cambio cultural. Las razones de esta preocupación son dos: por un lado la unilateralidad excesivamente "política" con que la filosofía educativa vigente ha procurado la unidad e integración nacional; por otro, el esquema educativo indiferenciado que se ha derivado de esta filosofía, sin atender a las exigencias de las sub-culturas del país.

Los estudios sobre "lo mexicano" —en las tres últimas décadas— señalan de sobra, ya sea desde ángulos psicológicos, antropológicos, sociales o filosóficos, la falta de coherencia valoral de grandes sectores de nuestra sociedad. Otros estudios disponibles —por ejemplo sobre la desintegración familiar que acompaña el proceso de urbanización, o sobre el choque cultural que provoca la modernización— hacen reflexionar sobre la inadecuación de los actuales contenidos educativos para la función que tiene el sistema en la integración paulatina de una nueva sociedad mexicana. Da la impresión de que los problemas de orientación valoral (en temas como la moral social, las actitudes favorables a la modernización, la socialización política, los choques intergeneracionales, etcétera) ni son convenientemente estudiados ni reciben suficiente atención de parte de las autoridades educativas. En muchos casos se confía demasiado ingenuamente en que los sistemas de control social y político son suficiente salvaguarda de la paz social.

Quien con toda seriedad emprenda el estudio de las orientaciones valorales de la educación nacional en las últimas décadas (después de la inmediata posrevolución y del socialismo cardenista), llegará a la conclusión de que este problema básico no ha sido abordado científicamente. Las proclamaciones doctrinales de las autoridades de Educación Pública o bien se han limitado a repetir consabidos *slogans* político-históricos, o bien han aludido a ideales humanistas universales,

LAS NECESIDADES DEL SISTEMA EDUCATIVO

manteniéndose a una prudente distancia de la explosiva realidad de nuestra desintegración valoral. Por otra parte, la carencia de una verdadera tradición de investigación educativa y de un sentido crítico en la opinión pública hacen que incluso indicadores alarmantes de desajustes valorales —como el conflicto estudiantil de 1968 o la acción de las "porras" en la Escuela Nacional Preparatoria— sean interpretados superficialmente más como problemas "políticos" que como problemas "educativos".

La idea de reflexionar serenamente sobre las orientaciones de valor de la educación nacional o de emprender un estudio sistemático sobre estos temas encontrará probablemente oposición por diversas razones: el inmediatez por el que se prefiere aplazar, de sexenio en sexenio, este tipo de problemas; la reticencia a someter a la discusión pública y exponer al juego de intereses temas que puedan implicar una revisión de premisas doctrinales triunfalmente sostenidas; y el temor a tener que afrontar decisiones de política escolar sumamente difíciles de implementar.

Entretanto, la educación nacional sigue su marcha sin que nadie pueda decir fundamentalmente hacia dónde va y sin que a nadie interese demasiado comprobar si su contenido valoral responde o no a las demandas de nuestros procesos sociales.

III) PERSPECTIVA DE LA EDUCACIÓN NACIONAL

Pasaremos ahora a hacer algunas observaciones sobre el futuro, más a manera de epílogo que de tratado.

Parece muy difícil a quien hoy en día reflexione sobre el futuro de la educación mexicana, prescindir de la experiencia del país al intentar sin éxito una reforma educativa a fines de la pasada administración. El episodio inconcluso de esta "reforma educativa", frustrante para cualquiera que esté familiarizado con lo que implican las verdaderas reformas educativas, motivará necesariamente una seria duda sobre la capacidad efectiva de la estructura educativa mexicana de autorreformarse dentro de las actuales pautas de poder, administración, financiamiento y valores de la Secretaría de Educación Pública.

A pesar de haberse anunciado con la mayor solemnidad en el IV Informe de Gobierno del entonces presidente Gustavo Díaz Ordaz y a pesar de haber contado con el apoyo presidencial y con la buena disposición de la opinión pública y de los grupos interesados, la reforma educativa no pudo llevarse a cabo —ni siquiera pudo ser sólidamente elaborada— por la administración de educación pública del sexenio 1964-1970.

LA SOCIEDAD MEXICANA: PRESENTE Y FUTURO

El saldo que deja este episodio inconcluso de la reforma educativa es el siguiente:

1) *Se confirma la incapacidad técnica de la SEP durante la administración pasada para llevar adelante la necesaria reforma.* Si se examina el documento final en que la SEP recogió los resultados de sus trabajos y exploraciones en torno a la proyectada reforma,²⁷ se estará de acuerdo en afirmar que en su conjunto, es "un documento extraordinariamente pobre, desarticulado, carente de la necesaria base científica y evidentemente inoperante para la proyectada reforma".²⁸

A esta incapacidad técnica debe añadirse probablemente la incapacidad para manejar políticamente el proceso de cambio que implica una reforma educativa importante, debido a las relaciones internas de poder dentro de la SEP; así parece mostrarlo la frustrada experiencia de la Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación en 1968.

2) *Carecía la SEP de un organismo de alta investigación científica para llevar a cabo la reforma educativa.* Como lo han señalado repetidamente varios funcionarios, la complejidad de la tarea educativa nacional requiere una labor orgánica de investigación científica que la SEP no ha sido capaz de desarrollar. Esta ausencia se hizo patente en el episodio de la reforma educativa, pues si bien —laudablemente— la Secretaría recabó las opiniones del público y en especial de los maestros en torno a la Reforma, no tuvo la capacidad de investigación necesaria para diagnosticar científicamente las deficiencias de la educación nacional y programar su remedio.

3) *Queda en pie un grave problema nacional: el del descontento juvenil.* Se recordará que en la mente del ex presidente Díaz Ordaz en 1968 esta reforma educativa era considerada como la solución de fondo a los problemas de nuestra juventud: a su protesta social, a su insatisfacción política, a sus desviaciones morales. Si la causa de estos problemas en el texto del informe de 1968 (en los informes de 1969 y de 1970 se modifica la interpretación original) eran las deficiencias educativas, se siguió en estricta lógica que al no ponerse remedio en la causa, seguirán existiendo los efectos. En otras palabras, el Gobierno no puede esperar, en su propia lógica, que los problemas juveniles estén resueltos si no ha puesto el remedio en donde él mismo considera que está su causa.

4) *La tarea de llevar a cabo la prometida reforma educativa pesa sobre la actual Administración.* La desafortunada experiencia de este episodio emplaza a la actual administración educativa a remediar las

²⁷ VII Asamblea del Consejo Nacional Técnico de la Educación, SEP, México, D. F.

²⁸ CEE, Noticias y comentarios, 1º de octubre de 1970.

LAS NECESIDADES DEL SISTEMA EDUCATIVO

causas de este fracaso. Las disfuncionalidades de la educación nacional respecto a los requerimientos de nuestro desarrollo social son ya sumamente críticas; y por otra parte crece en la opinión pública la conciencia de los problemas irresueltos que arrastra la educación nacional.

Ahora bien, ¿hasta qué punto es razonable esperar una seria reforma educativa durante la Administración actual? Es difícil saberlo. Pero si se analiza el marco condicionante de una verdadera reforma de la educación nacional tendrá que convenirse en que es relativamente poco lo que la sola estructura educativa puede hacer para aliviar nuestros problemas sociales si los demás subsistemas sociales siguen operando como hasta ahora. Son demasiado estrechas las interacciones entre las diversas partes de un sistema social para poder ser modificadas a partir de una sola de sus partes.

Esto aparece con toda claridad cuando se identifican las relaciones disfuncionales entre educación y sociedad en México y se intenta precisar sus causas. Este ejercicio (que puede hacerse con cualquiera de las disfuncionalidades expuestas en la segunda parte de este ensayo) lleva inevitablemente a localizar como causas mediatas de los desajustes de la educación mexicana, tanto formal como informal, fenómenos o procesos que están fuera de la estructura educativa misma y son incontrolables en gran parte de ella. Por esto, mientras no se modifiquen algunas características (que hasta fechas muy recientes parecían inmutables) del estudio de desarrollo económico adoptado por el país desde el decenio de los cuarenta y del peculiar estilo de asignación y control del poder que el país venía experimentando, los cambios que las reformas exclusivamente "educativas" pueden lograr son casi insignificantes. Sin negar que los cambios educativos también provocarían cambios en otras estructuras sociales, son mucho más relevantes, en el momento actual para una posible reforma educativa mexicana, los condicionamientos que imponen a esta reforma las estructuras económicas y políticas vigentes. Desde este punto de vista, la eficacia de una reforma educativa estará en función de la capacidad que el país tenga para abrirse a otras modalidades en aspectos básicos de sus procesos económicos y políticos.

Esto no obstante hay cambios predecibles en la estructura educativa que conviene prever en una reflexión prospectiva. Desde el punto de vista de la planificación educativa puede decirse que se está revisando en todo el mundo la relación entre sistema educativo y educación. Principalmente por el auge de la tecnología de la comunicación, se ha venido evidenciando que la concepción tradicional del sistema educativo como "la institución social que tiene la función de educar" ha sido superada. La proliferación de las fuentes de información ha relati-

LA SOCIEDAD MEXICANA: PRESENTE Y FUTURO

zado el significado educativo de la escuela. Algunos pensadores han reaccionado denunciando no sólo la inutilidad sino aún la ilegitimidad del sistema educativo.²⁹ Por valiosa que sea su crítica, sin embargo, todavía las soluciones constructivas que estos pensadores ofrecen no pasan de ser utópicas.³⁰

Lo que hace el caso es discutir si, ante la distinción entre "sistema educativo" que empieza a hacerse operativa de diversas maneras, los países del Tercer Mundo —y para nosotros concretamente los países latinoamericanos— tenemos algo propio y específico por hacer. Desde hace ya varios años hay plena conciencia en los planificadores de la educación latinoamericana, de que no es ni deseable ni posible a nuestros países seguir imitando las tendencias de desarrollo educativo de los países avanzados.

Sin entrar a otras razones, simplemente no podemos financiar, ya a muy corto plazo, un desarrollo educativo que siga las pautas del mundo desarrollado. Incluso los países avanzados se encuentran ya en una encrucijada financiera. No sólo por ser el sistema escolar autogenerador de una demanda creciente, sino porque el costo unitario de la educación sube anormalmente (como ha notado Coombs)³¹ por ser la educación sistemática intensiva de trabajo y relativamente estática en la tecnología que absorbe —y en consecuencia más rápida en incrementar su productividad—, se acerca a corto plazo una crisis financiera para todos los sistemas escolares. Este fenómeno al que también se enfrentan los países avanzados hace afirmar a Coombs que "seguir simplemente ampliando los sistemas educativos existentes conforme a su antigua imagen sería una fórmula para el desastre".³²

En América Latina esta crisis financiera de la educación sistemática se agrava debido a otros factores específicos: su juventud demográfica que presiona a una fuerte expansión del sistema; la automática baja de calidad en la educación (provocada por la escasez de recursos) que causa a su vez una mayor deserción; el costo creciente que implica al ampliar los niveles educativos medio y superior que son los menos desarrollados; el necesario freno en su gasto educativo, el cual ha aumentado en los últimos quince años al doble ritmo del incremento en

²⁹ En América Latina destaca en esta tendencia Iván Illich, aunque la corriente se manifiesta también en los países desarrollados.

³⁰ Véase Pablo Latapi, "Educación y sistemas escolares en América Latina: problemática y tendencias de solución", en *Jornadas Internacionales de Educación*, Buenos Aires, 1970 (mimeo.).

³¹ P. H. Coombs, "Time for a Change of Strategy", en C. E. Beeby (editor), *Qualitative Aspects of Educational Planning*, IIEP, París, 1969, p. 15.

³² P. H. Coombs, "The Need for a New Strategy of Educational Development", en *Comparative Education Review*, febrero de 1970, p. 81.

LAS NECESIDADES DEL SISTEMA EDUCATIVO

el PNB y en el gasto público. Por todo eso, algunos expertos opinan que la época de la expansión lineal de los sistemas escolares en América Latina debe forzosamente terminar, para dar lugar a un nuevo estilo de desarrollo educativo que sí podamos financiar.

Estas consideraciones hacen patente que la educación que requieren países como el nuestro resulta prohibitiva financieramente mientras no se revise su actual manera de relacionarse con el sistema escolar. Esta relación entre educación y sistema escolar se torna para nosotros cada vez más crítica, y podemos afirmar que estamos en un callejón sin salida si persistimos en mantener las pautas del desarrollo escolar tradicional.

Sin pretender entrar aquí a discutir las posibles soluciones para el futuro del sistema educativo nacional, conviene indicar que sólo a través de una decidida innovación, tanto en la educación formal como sobre todo en la informal, podremos salir de esta encrucijada. Probablemente esta innovación nos lleve a soluciones estructurales originales las cuales serían: una relativa desinstitutionalización del sistema educativo, un fuerte incremento en su flexibilidad interna, un considerable acortamiento de la escolaridad formal, un énfasis en la formación general dentro del sistema, transfiriendo la preparación ocupacional inmediata a los organismos de producción, etcétera. Por otra parte, es obvia la urgencia de modernizar la administración educativa en todos sus niveles y de rediseñar el tipo de educador requerido.

Es probable que transformaciones de este tipo pueden ser posibles si aprovechamos la tecnología hoy día disponible. El principal valor que esta tecnología puede tener en estos momentos para la educación mexicana no estriba, a mi juicio (como en los países desarrollados) en la sofisticación de los procesos educativos, ni siquiera para un mejoramiento de la calidad. Las innovaciones tecnológicas nos son importantes no tanto por lo que significan en sí mismas, sino por los cambios globales que su empleo puede provocar. Esto se está comprobando claramente en algunos experimentos:³³ por ejemplo, la introducción de la televisión en la enseñanza, si se hace con plena coherencia con la naturaleza de este medio, ha implicado la revisión total del currículum, la reelaboración de los textos, la reelección y el reentrenamiento de los maestros, el cambio de los sistemas de supervisión y administración, y una diferente relación de la actividad escolar con la comunidad. Nuestro problema es saber seleccionar y manejar aquellos insumos tecnológicos que sean capaces y suficientes para catalizar otros cambios mucho más profundos.

³³ Véase E. McAnany, *El Salvador ETV Project: Report of the First Year of Research*, Stanford University, Stanford, Calif. 1970 (mimeo.).

LA SOCIEDAD MEXICANA: PRESENTE Y FUTURO

En esa misma línea de pensamiento cabe pensar en el potencial educativo que representarán los medios de comunicación masiva, una vez que se rompa el mito capitalista de que estos medios deben estar al servicio de intereses comerciales. Los satélites educativos para América Latina, que estarán en operación para 1975⁸⁴ y este hecho alterará radicalmente la comunicación entre los hombres y, en consecuencia, la educación. Sí, en frase de G. Gozzer, el decenio 1971-1980 será para la educación "decenio de la informática" por el incremento de las fuentes de información y consiguientemente la transformación de sus mecanismos de dirección y control, no parece posible reflexionar en el probable futuro de la educación mexicana sin tomar en cuenta el impacto de estos cambios.

A los problemas, ya de por sí complejos, que implicaría una reforma educativa en el México actual conforme a las pautas convencionales del desarrollo escolar, hay que añadir, por tanto, los que plantean las transformaciones tecnológicas que inevitablemente se impondrán.

Conclusión

Esta apreciación crítica de la educación nacional hasta 1970 sugiere a la vez la complejidad del actual panorama educativo y la impreparación del país para afrontar sus problemas.

Es de esperar que, dentro del impulso que va cobrando la investigación social en México, se incremente una investigación inter-disciplinaria de los procesos educativos. Esta es la aportación que la ciencia puede hacer para liberar a nuestra política escolar de su tradicional improvisación. Las reformas internas que los procesos políticos mismos requieren para el mismo fin, no han sido objeto directo de este trabajo.

PREGUNTAS:

- 1.- Explique brevemente que es una política de expansión escolar.
- 2.- ¿Qué se entiende por "eficiencia" del sistema educativo?
- 3.- Mencione algunas de las medidas que han adoptado algunos países latinoamericanos para el financiamiento de la enseñanza superior.
- 4.- ¿Qué relación existe entre educación y movilidad social?
- 5.- Mencione los obstáculos que han impedido el desarrollo de investigaciones sobre la correspondencia entre el sistema educativo y el mercado ocupacional.

⁸⁴ Conviene señalar que México está retrasado respecto a otros proyectos, ya muy avanzados, de satélites educativos en países latinoamericanos; y esto no por falta de capacidad técnica sino por falta de investigación educativa.

25

TEMA 8

Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos
(última edición)

TEMA 9

MEYER, Lorenzo

"El antiguo y el nuevo régimen"
Excelsior 3-8 de marzo de 1975.

Lorenzo Meyer presenta en este trabajo un enfoque que trata de abarcar diversos aspectos de la estructura política nacional desde el Porfiriato hasta nuestros días, analiza las etapas del proceso de sustitución del antiguo por el nuevo régimen y la continuidad política de los últimos 35 años. Señala en este contexto la relación entre poder político y poder económico, el proceso electoral, la centralización del poder, el sistema de partidos, la inversión extranjera, las clases medias, los grupos de presión, la participación y la marginalidad política.

EL ANTIGUO Y EL NUEVO REGIMEN

Por Lorenzo Meyer.

El 5 de febrero de 1975, ante el Presidente de la República que preside el acto conmemorativo de un aniversario más de la promulgación de la Constitución de 1917, el licenciado Jesús Reyes Heróles, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, declaró: "México llega tarde al siglo XX. La dictadura porfirista no sólo interrumpió la continuidad de nuestro liberalismo social; inició una regresión y condujo a México a un seudodesarrollo económico dependiente, para beneficio de unos pocos".

Por largo tiempo ha sido lugar común iniciar las reflexiones sobre la naturaleza del sistema político del México contemporáneo usando como trasfondo al antiguo régimen. Para los sostenedores de la posición oficial, el Porfiriato es —como lo señaló el presidente del PRI—, una especie de infortunado hiato en la progresiva democratización del país.

La Revolución de 1910 sólo reafirma una tendencia que ha arraigado ya en el siglo XIX. Para la izquierda esta misma revolución tiene importancia en la medida en que pone fin a unas estructuras sociales heredadas del pasado colonial, que entorpecen el proceso ascendente del capitalismo, paso necesario a la auténtica democratización de nuestra vida política. En cualquier caso, el México actual es la nega-

ción del que prevaleció hasta 1910.

Aunque la izquierda es mucho menos optimista por lo que a los cambios de las estructuras estrictamente políticas se refiere, sí acepta como un paso muy positiva la incorporación de grupos populares como actores políticos. Sólo unos cuantos voceros de una derecha resentida y caduca expresaban dudas sobre la importancia del cambio. Quizá ha llegado el momento de empezar a someter a un examen más riguroso esta ortodoxia sobre nuestro pasado. ¿Hasta qué punto los sesenta y cinco años transcurridos desde la aparición del Plan de San Luis se pueden ver como una superación de la etapa anterior? Que ha habido cambios, no hay duda, ¿pero de qué naturaleza?; existe ya la suficiente distancia emocional en relación a los hechos, así como el material historiográfico, suficientes para permitir un análisis más sereno, y precisar hasta qué punto el movimiento conocido como la Revolución Mexicana es en verdad un rompimiento con el pasado. La respuesta que se da a esta pregunta tiene algo más que un mero interés histórico o académico; de ella depende en parte el que se pueda dar una u otra explicación sobre la naturaleza de las estructuras políticas vigentes, así como la especulación en torno a su futuro inmediato.

El Porfiriato

¿Cuáles fueron las características más importantes del sistema de control político del antiguo régimen antes de su derrumbe? Sin pretender que la enumeración que a continuación se hace corresponda exactamente a su importancia relativa dentro del esquema general, y sin insistir en una presentación exhaustiva, estas características son las siguientes: en primer lugar, la lucha electoral a todos los niveles

-particularmente el nacional-, carecía de sustancia. Su propósito original, o sea permitir al electorado seleccionar de entre dos o más élites políticas, representando tendencias diferentes, a la que había de gobernarle, se había perdido enteramente.

La última oposición parlamentaria, por ejemplo, desapareció al finalizar el segundo período presidencial del general Díaz. Cuando éste se presentó en busca de su tercera reelección en 1888, ganó con el 98% de los votos. A partir de entonces, ningún gobernador o representante al Congreso Federal que no hubiera obtenido previamente el visto bueno del Presidente, llegó a ocupar uno de tales puestos. El fraude y el uso dosificado de la fuerza impidieron por mucho tiempo la consolidación de un grupo político independiente e importante y capaz de ofrecer la alternativa al predominio de Díaz y los suyos.

Cuando surgió el grupo independiente como fue el caso del Partido Liberal o el moderismo, el gobierno usó todos sus recursos para destruirlo. Así pues, el proceso electoral simplemente sirvió para legitimar cada cuatro años, a través de un ritual heredado de los sistemas liberales de los países más desarrollados de Occidente, pero carente de contenido, la perpetuación de la misma élite política.

Esta desaparición de la contienda política según las reglas del juego democrático liberal, facilitó la acentuación de otra característica del sistema: su centralización. Esta se dio a todos los niveles; por una parte -al nivel central-, el Congreso y la Suprema Corte dejaron de actuar como contrapeso y límites del Poder Ejecutivo. A cambio de ello se convirtieron simplemente en órganos ratificadores de las decisiones presidenciales, así como en instituciones prestigiosas en donde líderes

políticos locales y notables en general, eran admitidos para recompensar su fidelidad y devoción al general Díaz.

Expropiación del Poder.

Por otra parte, a nivel local, los estados perdieron muchas de sus libertades de acción especificadas en una carta constitucional en la que campeaba el espíritu federal y el respeto a la autonomía regional. Resultado de lo anterior fue el surgimiento de una Presidencia cuyos poderes no eran los señalados por la Constitución Liberal de 1857, sino aquellos resultados de una expropiación del poder de todos los otros órganos de gobierno. Los únicos límites al poder presidencial eran aquellos impuestos por la realidad socioeconómica y geopolítica; los límites legales simplemente no existían. La eliminación de aquellos "hombres fuertes" que durante la lucha civil entre liberales y conservadores se habían labrado bases de poder locales, como fue el caso de Manuel González o de los también generales Jerónimo Treviño y Francisco Naranjo en el norte del país, facilitó en mucho el debilitamiento del federalismo.

Concomitante con la eliminación de la oposición y la afirmación del predominio de la Presidencia sobre todos los otros poderes del sistema político, tuvo lugar un proceso de "culto a la personalidad" que hizo de Díaz la figura indispensable e irremplazable para el mantenimiento de la concordia política después de más de medio siglo de inestabilidad.

El carisma y acentuado paternalismo del caudillo oaxaqueño dominó el panorama político hasta el momento mismo de su desaparición; la estabilidad de las ins

tituciones y por ende, la continuidad misma de un proceso político ordenado quedó supeditada a la permanencia, al frente de los destinos del país, de una persona: el general Díaz.

Esta situación hizo imposible la institucionalización de un proceso central a la estabilidad: la transmisión pacífica del poder; por ello el orden quedaba en entredicho de manera permanente. Esta personalización total del poder llevó aparejado un estilo patrimonial en su uso. Los recursos de la administración pública quedaron, para todo propósito práctico, a la disposición del Presidente, sin que éste tuviera que dar cuenta a la ciudadanía, más que de una manera muy formal y carente de contenido, de su empleo; las facultades discrecionales de Díaz eran casi totales. Lo mismo ocurrió, cuando así lo permitió la Presidencia, con los recursos puestos a la disposición de otros miembros de la élite, ya fuesen ministros, gobernadores o jefes militares.

Dentro de un sistema como este, la corrupción no era la excepción, sino más bien la regla. Si bien al propio Díaz no se le puede acusar de haber acumulado una considerable fortuna personal por malos manejos de los dineros públicos, no puede decirse eso mismo de la mayoría de sus allegados. Hasta cierto punto, el permitir, e incluso alentar, conductas que no eran propias de una administración pública honesta, resultó funcional para la preservación de la lealtad del grupo político a la persona del líder máximo: el general Díaz. A él le debían cada uno de sus colaboradores la posición encumbrada y no del todo legítima, que habían logrado... y por lo mismo, él los podía destruir si así fuese necesario.

Tomemos un ejemplo al azar para sustanciar lo dicho. En vísperas de la Revolución, no cabía la menor duda de que Olegario Molina era quien controlaba la vida económica de Yucatán; su fortuna la había hecho aprovechando las oportunidades que la posición que como gobernador, primero, y ministro de Fomento después, le abrieron para acaparar la comercialización del henequén y de otras actividades colaterales. Molina dependía a tal punto de Díaz, que cuando éste ordenó cercenar a Quintana Roo de Yucatán, lo que iba contra el interés de todo el estado, Molina obedeció sin chistar, pese a las manifestaciones de descontento en Mérida. No tenía sentido arriesgar una posición y fortuna personal por la defensa de la "soberanía" yucateca.

Una característica notable del sistema porfirista, en parte derivada del uso de los dineros y prerrogativas del poder público para fines privados, fue que con el paso del tiempo el grupo político resultó ser casi idéntico al grupo económicamente dominante. Obviamente no todo miembro de la élite económica era parte de la élite política, puesto que los poderosos grupos extranjeros estaban excluidos, pero lo contrario sí era verdad. Esta identidad entre "clase política" y "clase económica" se dio en un contexto en que todo el resto de la sociedad se encontraba excluido de la participación política.

La enorme masa campesina no tenía ninguna representación y muy poca capacidad de hacer conocer sus demandas, y menos aún de que éstas fueran tomadas en cuenta; digámoslo, si no, las comunidades y pueblos de Morelos en su desesperada e inútil lucha contra los intereses de los Escandón, los García Pimentel, los Araoz,

los Amor, etc. De los peones ni qué decir: eran políticamente inexistentes. El pequeño grupo obrero tenía prohibida la sindicalización y lo más que podía esperar era la intercesión bondadosa y paternal del Presidente frente a los patronos para interceder por sus peticiones: era una gracia, no un derecho. La clase media tampoco tenía vías de participación importantes, pero, a diferencia de los otros dos actores, contaba con una mayor capacidad de articulación de sus intereses y ante la frustración por no poder hacerse oír, su resentimiento creció. Creció de la misma manera que el desarrollismo económico de la época fue haciendo crecer sus filas. Un buen número de los 15,000 abogados, los cinco mil médicos e ingenieros y los miles de agrónomos y maestros normalistas existentes en 1910, no sentían mayor lealtad por un sistema en el que no tenían ni voz ni voto y que difícilmente podía o quería cumplir con algunas de sus naturales ansias de ascenso social. Por el contrario, su transformación era requisito indispensable para adelantar sus intereses.

La posición dominante del Presidente Díaz al iniciarse la última década del siglo XIX no se consolidó y se mantuvo únicamente a base de la corrupción o el uso abierto de la fuerza, tan o más importante, que eso fue su habilidad para fomentar y mantener la existencia de grupos políticos locales antagónicos entre sí, pero leales a Díaz.

De esta manera, la lucha política que no era permisible cuando significaba oposición al Presidente, era posible cuando los contendientes le reconocían a éste su calidad de árbitro supremo e inapelable.

El Caso de Molina

Continuando con el ejemplo anterior, el gobernador de Yucatán, Olegario Molina, a pesar de su enorme poder, tenía frente a sí a varios grupos de enemigos políticos, entre los que destacaban el del ex gobernador y coronel Francisco Cantón, el de Joaquín Baranda o el del general Guillermo Palomino; sus enemigos incluían hasta fuerzas de fuera del estado, como por ejemplo, el gobernador de Veracruz. Todos estos antimolinistas eran a su vez fervientes porfiristas; por tanto, aceptaban a regañadientes a Molina, sólo por contar con el beneplácito del Presidente, pero éste podía en caso de considerarlo conveniente, echar mano de ellos en cualquier momento y neutralizar el poder de su protegido.

Este sistema de dívide et impera se dio inclusive al nivel de gabinete, como fue el caso de la pugna entre el general Bernardo Reyes, hombre fuerte de Nuevo León y ministro de la Guerra, y José Ives Limantour, el aristocrático ministro de Hacienda y líder del grupo "científico". Tan sencillo sistema de control fue muy eficaz mientras el caudillo se encontraba vigoroso y en pleno uso de sus facultades; al envejecer e iniciarse la lucha por la sucesión entre quienes le rodeaban, sólo contribuyó a debilitar a la élite política en su conjunto e impedir que hiciera frente con rapidez y eficacia a los primeros embates del grupo revolucionario en 1910-1911.

Las Armas del Porfiriato

El porfirismo, como ya se señaló, no fue un sistema que siempre hiciera frente a la oposición con la violencia. Es verdad que cuando ésta provenía de grupos

marginados, como fue el caso de la tribu yaqui, por ejemplo, la fuerza se usó sin contemplaciones. La agitación y movilización de grupos obreros, como los de las fábricas de Textiles de Río Blanco, en Veracruz, dió lugar a una reacción muy similar. Pero cuando la oposición provenía de grupos más afortunados, como estudiantes, clase media, y sobre todo de la intelligentsia y de los propietarios, la cooptación fue la respuesta más frecuente. Después de todo el ejército porfirista apenas llegaba a los veinte mil hombres, y su cuerpo represivo más móvil y profesional, -los rurales- a tres mil; como aparato represivo no era gran cosa. Fue a través de la cooptación como Díaz disolvió primero los rencores del viejo grupo conservador y más adelante desarmó a muchos posibles antagonistas, de entre los profesionales y activistas políticos que fueron surgiendo en el transcurso de los años.

A la prensa, fuente singularmente importante de ideas críticas, no la controló sólo a través de la represión -nadie puede dejar de asombrarse de la frecuencia con que los periódicos de oposición vieron desaparecer a sus periodistas tras las rejas de las prisiones-, sino también comprando a plumas hábiles para la defensa de sus posiciones, propiciando y subsidiando a órganos informativos que opacaran las voces disidentes.

El propio Camilo Arriaga, fundador del movimiento político que mejor articuló la crítica al régimen, no fue acallado más que ocasionalmente y en algún momento de apuro financiero recibió cierto apoyo del viejo Presidente. Sin embargo, cuando fue necesario se usó de la fuerza y sin tener en cuenta los límites legales; y esta fuerza podía ser la fuerza pública o grupos organizados por el gobierno al margen

de ésta para cubrir las apariencias, como la famosa "porra" de Romero Rubio, ministro de Gobernación y suegro del Presidente.

El cuadro de las características fundamentales del sistema político porfirista no se puede cerrar sin considerar su relación con el exterior. Fue prerequisite de su estabilidad el mantenimiento de una buena relación con los Estados Unidos en primer lugar y con las grandes potencias europeas en segundo. El tipo de desarrollo económico buscado por los positivistas de la época requería de la presencia masiva del capital y tecnología extranjeras, aunque procurando, en la medida de lo posible, equilibrar la presencia norteamericana con la europea para mantener un requisito con ánimo de que los poderosos del país pudieran beneficiarse y prosperar. La empresa de la modernización dió frutos cuya distribución estuvo siempre siendo negociada por la élite nacional, con el apoyo del Estado, frente a los capitales externos. Había una armonía básica por la comunidad de intereses, entre los empresarios foráneos y los dirigentes mexicanos, pero éstos no eran idénticos, de ahí una serie de tensiones menores que nunca desaparecieron entre México y su vecino del norte.

La conformación de este sistema de control político propició -y a la vez se convirtió en su razón de ser-, un ambiente de crecimiento económico indudable. Por primera vez, gracias a la construcción de casi 20,000 kms., de vías férreas, el país tuvo un verdadero sistema de comunicación que permitió tanto la formación de un mercado interno como la posibilidad de que la mano del gobierno central llegara a toda la República. La inversión extranjera hizo posible el auge minero y con ello el aumento notable del comercio exterior, fuente vital de los recursos del gobierno federal: [tras de tantos años de déficit por fin hubo superávit]. La propiedad rural

vio aumentar su valor considerablemente gracias a los ferrocarriles, la hacienda se expandió sin cortapisa, y no siempre para acentuar su supuesto carácter antieconómico, como lo muestran las haciendas azucareras de Morelos. Esta institución podía funcionar y desarrollarse bajo patrones estrictamente capitalistas... tan agresivamente capitalistas que por poco y hace desaparecer a instituciones que no podían adaptarse a los cambios con la misma velocidad, como fue el caso de los pueblos y comunidades indígenas de la región.

El problema central del sistema político porfirista no fue tanto su naturaleza autoritaria —más o menos adecuada a los procesos de modernización que propició— sino su resistencia a la institucionalización de la transmisión pacífica del poder. La presencia del caudillo, indispensable al principio para concentrar el poder necesario y así poner fin al terrible faccionalismo, impidió al final que surgiera el mecanismo preciso para sustituir al creador del sistema; el relevo en los mandos se pospuso, y el sistema envejeció.

La revolución no necesitó de un esfuerzo muy grande para echar por tierra el edificio que, durante las fiestas del Centenario, parecía sólido e impresionante. La rapidez y estrépito de su caída sorprendió a todos, inclusive a quienes se habían propuesto destruirlo.

La estructura política que habría de sustituir al viejo régimen surgió poco a poco. Tuvieron que pasar diez años antes de que la violencia dejara de ser el instrumento idóneo para obtener el sitio que dejó vacante don Porfirio. La rebelión obrerista de 1920 fue la última rebelión militar venturosa; a partir de entonces se inició

una lucha, sorda a veces, violenta otras, entre vacías facciones de la "familia revolucionaria". Esta "familia" era el grupo que había arrebatado el poder primero a Díaz, después a Victoriano Huerta, y finalmente se lo había disputado con otras facciones que junto a ellas formaban la coalición que en 1914 había acabado con el ejército federal creado por el antiguo régimen: villistas y zapatistas.

Esta lucha "familiar" tomó a veces, el carácter de verdaderas rebeliones, como fue el caso de los delahuertistas, de Serrano y Gómez, de los escobaristas o de Cedillo; en otros momentos fue un conflicto entre el Estado y la Iglesia, en otras ocasiones entre el poder federal y los "hombres fuertes" regionales, como Adalberto Tejeda o Garrido Canabal. En muchas ocasiones el conflicto no llegó a las armas y se mantuvo al nivel puramente político, pero fue igualmente fuerte; tal fue el caso de los agraristas con los veteranos a fines de los años veinte y principios de los treinta, y que poco después se tradujo en la pugna entre callistas y cardenistas.

En fin, los conflictos fueron muchas y a todos niveles, sin faltar una constante pugna entre el nacionalismo mexicano y las fuerzas externas, principalmente norteamericanas.

Sólo veinte años después de la rebelión de Obregón contra Carranza —en 1940— puede decirse que finalmente se había llegado a un acuerdo básico —un consenso— entre los líderes y grupos políticos surgidos de la Revolución de 1910: las reglas del juego habían sido aceptadas por la mayoría.

Continuidad Política

A partir del inicio del gobierno presidido por el general Manuel Avila Camacho, el sistema político ha mantenido constantes sus variables esenciales; el acuerdo respecto a este hecho es prácticamente unánime entre los observadores del proceso político mexicano. La continuidad política mexicana de los últimos 35 años es notable en el ámbito latinoamericano y de una manera u otra esta estabilidad se ha ligado al proceso revolucionario.

No tenemos nada por el momento contra tal aserto, pero siguiendo la pregunta original: ¿Qué tan diferente es este nuevo panorama respecto de aquel que describimos como propio del Porfiriato? Para dar respuesta a esta pregunta, examinemos cuál es la situación de los elementos constitutivos del sistema político porfirista en el nuevo régimen, siguiendo más o menos el mismo orden en que fueron presentados. En primer lugar está el procedimiento mismo a través del cual se selecciona a los individuos que han de ocupar los altos cargos ejecutivos. Hoy como ayer, el proceso depende formalmente del resultado de la lucha electoral dentro de un sistema de partidos; sin embargo, desde la formación del Partido Nacional Revolucionario (1929) y sus sucesores, el PRM y el PRI, la contienda partidaria carece de sentido. El partido oficial es dominante y a través de medios legales e ilegales ha mantenido un predominio absoluto. (Un antiguo líder del Senado, Manuel Moreno Sánchez, considera que no es en verdad un partido político, sino la agencia electoral del gobierno).

La oposición, por su parte, nunca ha logrado elegir no digamos a un Presidente, pero ni siquiera a un gobernador o a un senador; su triunfo sólo ha sido reco-

nocido en contadas ocasiones y únicamente al nivel de diputado o de presidentes municipales. La aceptación o negación del registro oficial a los partidos ha permitido que sólo exista una loyal opposition que no representa un peligro, y ni siquiera una verdadera alternativa al monopolio del poder ejercido por el PRI. Los triunfos electorales de los candidatos oficiales a la presidencia se han dado en ocasiones con presencia se han dado en ocasiones con un 90% ó más, situación no muy diferente a la del Porfiriato. En los estados frecuentemente no se encuentra siquiera una oposición simbólica. Los procesos electorales básicamente tienen un carácter ritual; a través de ellos no se dirime nada importante; no es de extrañar, pues, que en las últimas elecciones federales de 1973, el 37% de los votantes registrados se abstuvieron de votar -pese a las posibilidades de ser sancionados con multa o cárcel- y anulara su voto otro buen número.

Las cifras manipuladas

El fraude electoral -o la manipulación- aunque difíciles de documentar, son un hecho desde los orígenes mismos del partido dominante: a Vasconcelos sólo se le reconoció un 5.32% de la votación total y a Almazán el 5.72%, cifras sospechosamente bajas para la importancia de los movimientos que ambos encabezaron. Con el paso del tiempo, los disidentes aumentaron sus porcentajes; así a Ezequiel Padilla se le adjudicó el 19.33% y al general Miguel Henríquez Guzmán el 15.87%. Sin embargo, las cifras sospechosas aún no desaparecen; en 1973 las cifras oficiales dieron al PRI una victoria en Chetumal con el 98.2% y en Comitán, Chiapas, con el 98.6%.

El predominio absoluto del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial no sufrió ninguna mengua con la Revolución. La presencia de los representantes de la oposición "reconocida" en el Congreso se ha dado sólo en la Cámara de Diputados, y casi exclusivamente a través de "diputados de partido" creados por una decisión del Presidente López Mateos, posteriormente reafirmada por el Presidente Echeverría para lograr una mínima, pero indispensable presencia del "pluralismo político nacional".

Ello no ha impedido que los proyectos de ley aprobados hayan venido casi exclusivamente del Ejecutivo y que aún esté por darse el caso de rechazo de alguno de estos proyectos.

Como ya lo ha demostrado claramente Pablo González Casanova en su estudio clásico sobre el sistema político mexicano, la Suprema Corte sólo se ha opuesto a las decisiones del Ejecutivo en materia concerniente a la defensa de los intereses económicos de los particulares, situación que no debe pensarse que ha sido muy frecuente, y que en realidad ha resultado funcional para el propio Ejecutivo, ya que este mecanismo permite a aquellos individuos con gran poder económico e influencia real, obtener una solución efectiva a sus problemas sin necesidad de que formalmente el Presidente tenga que dar marcha atrás y "perder autoridad". Así pues, para todo efecto práctico, la división de poderes sigue siendo tan inexistente en la actualidad como lo fue durante el antiguo régimen.

Por lo que se refiere al otro tipo de división de los poderes, -la territorial- el federalismo sigue tan raquítico ahora como en el pasado. Lo magro de los presupuestos estatales frente al federal -que representa más del 80% de los ingresos

gubernamentales totales- les deja un campo de maniobra muy reducido a los estados, dependientes en todo momento del auxilio del erario central para hacer frente a sus proyectos de desarrollo o, a veces, simplemente para subsistir.

Desde luego que los "hombres fuertes", los caciques locales, siguen subsistiendo -están entre los casos relativamente recientes, el de Gonzalo N. Santos, en San Luis Potosí; Leobardo Reynoso, en Tamaulipas, o Sánchez Vite en Hidalgo, por solo mencionar a algunos-, pero en general quienes toman las decisiones políticas a nivel estatal son los gobernadores, y éstos, desde la postulación misma de su candidatura requieren de la aprobación expresa del Presidente. La dependencia inicial no desaparece; cuando en ciertos casos el gobierno central no está satisfecho con la actuación de un gobernador o se duda de su lealtad por haber llegado a su puesto durante el sexenio anterior, siempre hay forma de lograr que el Congreso local le dé licencia por tiempo indefinido al mandatario local por "motivos de salud". En el remoto caso de que esta ruta se vea interrumpida, queda el recurso de obtener del Congreso Federal el desconocimiento de los poderes locales, (¡el general Lázaro Cárdenas empleó este método contra diez gobernadores!).

El "culto a la personalidad" que se desarrolló plenamente durante la presidencia del general Porfirio Díaz no desapareció con él. En la época de los caudillos revolucionarios, inclusive se reforzó; piénsese, si no, en Obregón. Sin embargo, en este punto se puede detectar un cambio muy importante, básico, y que es resultado de otros procesos que analizaremos más adelante: tras de la desaparición de Obregón, y sobre todo desde el final de la presidencia de Cárdenas, el carisma se rutinizó

zó y se aposentó, ya no en la persona, sino en la Institución. Gracias a ellos, el tiempo biológico no logró erosionarlo como en lo pasado.

Una bien orquestada campaña de propaganda que es, además, permanente, da a quien ocupa por un sexenio la posición de jefe del Poder Ejecutivo, toda clase de dones: patriotismo, inteligencia, valor, honradez, etc., y sobre todo, infalibilidad. Todo ello le permite a un Presidente encarnar al "interés nacional" a la perfección; en él, Estado y Nación se confunden. Pero una vez que la banda presidencial es entregada al sucesor, entonces la necesidad de defender las virtudes del individuo que abandona el poder se hace menor y los errores se pueden denunciar e inclusive admitir.

Así se puede hablar de la falta de honradez de uno, la soberbia de otro y la mediocridad de aquél. Pero ya, de inmediato, y frente a los errores del pasado surge una nueva figura que enderezará el rumbo y desmenuzará entuertos: la Revolución no se equivoca. Este cambio en el carácter carismático de la presidencia en nada ha disminuido el estilo patrimonial de ejercer el poder presidencial; los negocios estatales siguen en gran medida a disposición del Poder Ejecutivo sin que haya más traba que las rutinas administrativas y sobre todo las duras realidades socioeconómicas a la forma como disponga de los mimos: sobre la marcha se aprueban proyectos y se les echa a andar, no importa lo absurdo que parezcan a aquellas mentes deseosas de ver las decisiones presidenciales sometidas a un esquema más racional. Fuera del sector público, este carácter patrimonial -y paternalista- se sigue manifestando aunque de manera moderada. Sin embargo, en momentos de crisis, un presidente podría disponer sin gran problema de la vida y hacienda de alguna o algunos de sus conciudadanos. Este poder se usa poco,

pero todos los actores políticos tienen conciencia de la posibilidad, que es lo realmente importante. Dentro de la imagen popular de la presidencia, esto lo puede todo.

Renovación de la Elite

A la hegemonía presidencial -Díaz Ordaz sólo admitió a la historia como juez de las drásticas medidas que tomó su gobierno el otoño de 1968- se le otorga de la que ha permitido en sus colaboradores. Hoy, como en el pasado, la corrupción no ha desaparecido del todo: tiene muchas formas; contratos inflados, sueldos exorbitantes, presas que irrigan superficies minúsculas, promesas incumplidas, etc. De acuerdo con un estudio extranjero de los procesos mexicanos, del profesor Peter Smith, esta situación sigue siendo tan funcional para la preservación del nuevo sistema como lo fue para el antiguo.

La posibilidad de asegurar el futuro personal de la élite política durante el sexenio, permite que no haya mucha resistencia de parte del interesado para abandonar el puesto e inclusive marginarse de la actividad política, permitiendo así una renovación constante de la élite, renovación descuidada en el Porfiriato y que fue una de las razones de su desaparición.

Es posible que el establecimiento de un "servicio civil" que permitiera el surgimiento de administradores de carrera cuya suerte no estuviera ligada a los vaivenes de la política sexenal -debido al principio de la Inmovilidad- pusiera coto a ciertos excesos y a la vez permitiera una mayor racionalidad en la administración pública, al valorar más la capacidad técnica que las lealtades políticas personales pero ello pondría

fin al spoils system actual y debilitaría enormemente la lealtad directa de los miles de miembros de la burocracia oficial y del partido dominante hacia sus líderes sectoriales y de éstos hacia la élite política y aun el presidente mismo.

Gran parte de la fuerza de la presidencia se encuentra precisamente en la inseguridad individual de todo el equipo político que la rodea y que llega hasta los puestos intermedios de la administración pública. La aparatosa caída del gobernador de Guerrero, en enero de 1975, es una prueba clara de cómo se puede usar el talón de Aquiles de un político poco escrupuloso en favor del poder presidencial. Los ocupantes de los cargos públicos están ahí no tanto por su competencia o representatividad, es decir por derecho propio, sino por contar con la aprobación de los niveles superiores; una vez perdida esta confianza no hay ninguna estructura capaz de sostener al que cae en desgracia el predominio de la meritocracia aún se encuentra en un futuro distante.

Se había mencionado que en el momento en que el Porfiriato logra su plena madurez, la "clase política" y el grupo económicamente dominante casi se confunden. A primera vista, el régimen de la Revolución puso fin a esta situación. Los ocupantes de los puestos de decisión raras veces cuentan con fortunas personales importantes y de ahí que se haya hablado mucho de la división entre los "políticos" y los "técnicos" por un lado, y los grupos empresariales por el otro, como lo hace Raymond Vernon: inclusive se elaboran hipótesis en torno a sus diferencias de criterios, de intereses de cliques.

A la ideología de una revolución que dice haber surgido de una lucha popular y para satisfacer demandas populares, le convenía insistir en su diferencia con

"la derecha", es decir, con la gran empresa. Sin negar que hay algo de cierto en esta concepción, conviene matizarla, desmitificarla. Desde un principio — los casos de Abelardo Rodríguez, Juan Andrew Almazán o de Aarón Sáenz lo demuestran — importantes figuras del régimen de la Revolución eran parte integral de la élite económica. Más frecuente que la situación anterior fue el caso — sobre todo a partir del término del gobierno de Miguel Alemán — de personas que al abandonar los corredores del poder político se incorporaban sin dilación al grupo empresarial. Así pues, esta expectativa que todo alto funcionario del nuevo régimen puede tener, de lograr un lugar permanente en el círculo empresarial una vez concluida su carrera política, borra en gran medida la distinción entre poder político y poder económico.

Dolorosa Realidad

La marginalidad política en el Porfiriato era una dolorosa y cotidiana realidad para la mayor parte de la población; pocos, muy pocos mexicanos, tenían la capacidad de formular demandas; mucho más reducido aún era el grupo que podía esperar alguna respuesta de parte del gobierno de Díaz a sus peticiones.

El nuevo régimen muestra, en principio, un marcado contraste con esta situación. Aquí hay algo totalmente distinto; el actual grupo gobernante está apoyado por un partido de masas, cuyos miembros están organizados en tres sectores que en principio facilitan la participación política de prácticamente toda la población adulta. En realidad sólo los ministros del culto religioso están excluidos de esta posibilidad. Si el sector campesino, obrero o popular del PRI no satisfacen las aspiraciones de los ciudadanos, éstos pueden incorporarse a uno de los tres partidos registrados de oposición, e

alguno de los no registrados e inclusive intentar la organización de otro. La realidad, sin embargo, no es tan halagadora. El partido dominante cuenta con paroxímadamente siete millones de adherentes: tres millones de campesinos, dos millones de obreros y dos millones en el sector popular; es decir alrededor del 30% del electorado potencial del país. Los otros tres partidos con registro no son de masas y tienen cuadros bastante reducidos. Así pues, no se está lejos de la realidad si se considera que alrededor del 60% de los ciudadanos no están encuadrados en ningún partido. Y dado el carácter absorbente de toda organización popular por el partido dominante, esta mayoría es precisamente la que carece de toda organización ya sea partidario o corporativa. Por ejemplo, si el partido oficial tiene a tres de los seis millones de campesinos, ¿en dónde se encuentra encuadrado el otro 50%; las organizaciones independientes como la CCI sólo han englobado a una pequeña fracción de esta fuerza; para todo propósito práctica estos tres millones carecen de representación. Sin embargo, se puede insistir que no es el caso, pues en última instancia les queda aún el voto como forma de participación, pero dada la ausencia de un verdadero sistema de partidos, y los fraudes tan frecuentes en los distritos rurales, entonces no les queda prácticamente ningún recurso político: la resignación o la violencia son sus alternativas.

Ya los estudios de Gabriel Almond y Sidney Verba en torno a la cultura cívica mexicana actual han expuesto el problema: la mayoría de la masa ciudadana en México se considera objeto y no sujeto de la vida política. La marginalidad, aunque no tan grande como en el antiguo régimen, es aún la nota dominante en el panorama político.

(oxano reV*)

La división sistemática del grupo gobernante en facciones antagónicas entre sí, pero leales a la persona del Presidente, característica del sistema de control político del Porfiriato, tendió a desaparecer con el nuevo régimen, sobre todo a raíz de la creación del partido oficial; el partido fue precisamente el instrumento adecuado para lograr la disciplina de los numerosos grupos y corrientes que forman la familia oficial, sin ahondar peligrosamente sus divisiones internas.

Empero, al igual que en lo pasado, la lucha política sigue dándose más bien dentro del grupo en el poder que entre éste y fuerzas que desde fuera le disputan la primacía. La raquítica naturaleza del sistema de partidos hace inevitable este fenómeno. Es siempre en vísperas de que el partido oficial haga público el nombre de su candidato a la presidencia, cuando con más ferocidad se desata la pugna interna entre los dos o tres grupos más importantes, que desean llevar a su cabeza ante la decisión inapelable de un Presidente sobre quién le ha de suceder.

En general, son ciertos secretarios de Estado, —entre ellos siempre el de Gobernación— quienes constituyen el núcleo de estas estrellas de poder cuyas ramificaciones se extienden a todo lo largo y ancho de la administración pública conforme avanza el sexenio, y que libran una batalla sorda y alejada de la mirada pública, pero no por ello menos real que la de sus contrapartes en el sistema prerrevolucionario.

Don Porfirio empleó con mucho éxito la cooptación (elección de individuos para ocupar vacantes en un cuerpo cualquiera) sistemática entre los elementos políticamente más inquietos de las capas altas, pero no extendió la práctica lo suficiente en el caso de otros sectores. El nuevo régimen no abandonó este camino, el

no por el contrario, lo ahondó aún más.

Dado lo vago e informe de la ideología oficial, el PNR y sus sucesores pudieron ofrecer un sitio a prácticamente toda aquella persona que mostró vocación e inquietud política. Únicamente se ejerció el veto en torno a los extremos más ortodoxos del espectro ideológico. Es más, generalmente son ellos los que se excluyen, no el partido.

La gran "familia revolucionaria" tiene lugar lo mismo para un marxista (siempre y cuando éste no sea militante de otro partido) que para aquel convencido de que la única forma de lograr el desarrollo y la felicidad del país es apearse más estrictamente posible a los lineamientos de Adam Smith y demás clásicos del liberalismo económico.

Sitio Para los Buenos

La constante rotación sexenal de los puestos de responsabilidad política, más la creciente intervención del Estado en esferas otrora de incumbencia exclusiva de la iniciativa privada, con el consiguiente crecimiento de la burocracia oficial, han permitido encontrar siempre un lugar para todo aquel que el gobierno considera necesario o conveniente lograr y mantener a su lado. A la cerrazón del Porfiriato pues, le ha seguido una política de puertas abiertas; de permeabilidad consciente y regeneradora de la élite. Esto no quiere decir que ahora la cooptación se use igual en todos los estratos sociales; como en lo pasado, entre más se desciende en la escala social, menos fácil es ingresar al círculo privilegiado y más común que los peticionarios y activistas se enfrenten, no a una política de cooptación, sino a una indiferencia o represión.

Si bien a las demandas de grupos estudiantiles disidentes y desligados de las organizaciones partidarias oficiales se les hace caso y a sus líderes se les invita por diversos medios a incorporarse al "establishment", con los campesinos, no es éste siempre el caso: tan frecuente como la tramitación de sus demandas es la ignorancia de las mismas.

La relación actual de México con el mundo exterior no ha cambiado tanto como se quiere creer en sus características estructurales respecto al Porfiriato. Para empezar, la presencia de los Estados Unidos en todos los órdenes de la vida mexicana, no ha desaparecido, sino que sigue igual de obvia que en lo pasado. Ahora ya no puede, como don Porfirio lo pensó, balancear la presencia norteamericana con la europea.

La Inversión Extranjera

Es verdad que la inversión directa extranjera ya no se encuentra en los antiguos enclaves: ferrocarriles, petróleo y energía eléctrica; y que ha disminuido mucho en la minería, pero en cambio se ha trasladado a la industria que surgió con la Segunda Guerra Mundial para satisfacer la demanda de bienes de consumo del mercado interno. Globalmente, esta inversión representa alrededor de una décima parte del PBI, pero desglosada, la cosa cambia. En 1970, el 40% de la producción manufacturera provenía de las más de ochocientas empresas total o parcialmente en manos de la inversión externa directa, (*) que a su vez es preponderantemente norteamericana. Existen ramas, como la de produc

(*Ver anexo).

tos químicos, la automotriz o la de bienes de capital, en donde la proporción es aún mayor; cercana al 100%. Además, el dinamismo de la empresa transnacional es mayor que el de la empresa mexicana. En la década anterior se expandió a un ritmo promedio superior en 60% a la nacional. El panorama se complementa con el hecho de que parte de la inversión del sector estatal se ha hecho con fondos obtenidos del exterior.

La lucha por disminuir la relación de dependencia, que llegó a su clímax bajo el gobierno del general Lázaro Cárdenas (momento en que el monto de la inversión externa llega a su punto más bajo, alrededor de 400 millones de dólares en 1940), no tuvo un resultado conclusivo permanente. Y la razón de ello se encuentra básicamente en la naturaleza del modelo de desarrollo adoptado por la Revolución.

El desarrollismo económico que se inició bajo lo égida de don Porfirio y de Limantour no se diferenció sustancialmente de aquel adoptado por Miguel Alemán y Ramón Beteta y sus predecesores. En ambos casos se buscó dar paso a un desarrollo capitalista pleno, única vía para salvar la barrera del subdesarrollo, vía que a su vez se concibe como la posibilidad de llegar a la sociedad de consumo. La actividad del Estado, su frenética construcción de carreteras, distritos de riego, generación de energía, etc., además de las políticas proteccionistas y de enormes facilidades impositivas, son factores que han facilitado a la gran empresa privada su extraordinario crecimiento, medio de llegar a la meta anhelada.

Al iniciarse los años sesentas, más del 40% del presupuesto del gobierno federal se destinó directamente a gastos relacionados con este impulso del desarrollo económico. El corazón de este modelo fue la industrialización y aquí el éxito fue notable; en la década de los sesenta, el sector manufacturero registró el índice de

crecimiento más alto de todas las ramas de la economía, casi 9% anual en promedio. Y dentro de este sector, aquellas actividades directamente conectadas con la construcción de la sociedad que acepta plenamente los patrones de consumo de Norteamérica, son las que más se han desarrollado: ¡la industria automotriz creció entre 1960 y 1969 a un ritmo anual promedio de 19%! La producción agrícola en cambio, de la que depende aproximadamente la mitad de la población, creció en ese período a un ritmo promedio anual de sólo 3.6%.

Tanto en el caso de la industria como de la agricultura, el peso de la producción se concentró en unas cuantas empresas. De acuerdo con el censo industrial de 1965, las 406 mayores empresas industriales privadas (0.3% de las censadas) controlaban el 46% del capital invertido en ese sector. El censo agrícola de 1960 señala que aproximadamente el medio por ciento de los predios agrícolas del país —los mayores— producían el 30% del producto total y estaban en manos de 12,000 propietarios; de aquí salió la parte sustantiva de los productos agrícolas que se exportaron para apoyar el proceso de industrialización; en cambio el 50% de los predios agrícolas, los que tenían la superficie más pequeña, estaban tan desprovistos que apenas llegaron a contribuir con el 4.2% del valor del producto agrícola total. Estas cifras, combinadas con otras sobre la distribución del ingreso, terminan por conformar un panorama social que no concuerda con los postulados ideológicos de la Revolución, supuesta negación del pasado. Las cifras de distribución del ingreso por sí solas son suficientes para probar este punto. En 1968 el 5% de la población con los ingresos más altos recibió el 27.7% del ingreso disponible; en cambio, 50% de los mexicanos con los ingresos más bajos apenas lograron el 18.3% del total. Sin embargo, no conviene llevar esta argu-

mentación demasiado lejos. La estructura social en que se desarrolla el actual proceso político es, a pesar de la alta concentración de la riqueza, bastante diferente de la del Porfiriato. Por una parte, la simple explosión demográfica ha cambiado la faz del país; de 16 millones en 1910, pasamos a 55 en la actualidad; además, la urbanización ha tenido un avance extraordinario; hoy, alrededor del 45% de los mexicanos viven en poblaciones de 15,000 ó más habitantes; el 17% de la población total está concentrada en la ciudad de México.

Clase Media y Obreros

El carácter eminentemente rural del antiguo régimen se ha perdido; un sector social, muy pequeño en el México prerevolucionario, ha crecido de manera notable: el de las llamadas clases medias. De acuerdo con Arturo González Cosío, éstas se han más que duplicado. Lo mismo se puede decir de los obreros. En estricto sentido, había muy pocos obreros en el Porfiriato y se concentraban en la minería, la industria textil y los transportes; muchos de ellos tenían una extracción campesina que no les daba una mentalidad asociada a la del obrero industrial.

La situación actual es muy diferente; las concentraciones obreras de la ciudad de México, del Estado de México, Puebla y Monterrey son realmente importantes; y forman un verdadero proletariado industrial. La pérdida relativa de importancia del sector campesino y el surgimiento de los obreros y la clase media, dan a la política de México un carácter mucho más complejo que en lo pasado; ahora los intereses son más, y por su naturaleza tienden a exigir una mayor participación política.

Las demandas que el sistema debe procesar exigen un nivel de negociación no sospechado antes de 1910. El autoritarismo de la Revolución, no ha negado el pasado, pero sí ha tenido que crear nuevos procedimientos. Se ha modernizado

La actualización del sistema autoritario surgido de las luchas civiles del siglo XIX, y reafirmado por la Revolución, ha sido posible en gran medida por la decisión del Presidente Calles, de crear en 1928 el Partido Nacional Revolucionario.

La muerte de Obregón en ese año sólo aceleró un proceso que llevó a la superación definitiva de la gran debilidad del sistema porfirista y permitió la afirmación de las instituciones por sobre los caudillos. Con el PNR, y sobre todo con el corporativismo del PRM y del PRI, se logró rutinizarse la transmisión pacífica y ordenada del poder, a la vez que se logró la incorporación de aquellas clases que el Porfiriato había ignorado: campesinos, obreros y pequeña burguesía.

Pero esta incorporación se hizo de tal manera que los líderes de esos sectores han respondido a las necesidades políticas de la élite más que a las de sus bases; su papel ha sido básicamente el de disciplinar y controlar las demandas de los miembros de las organizaciones, condición indispensable para mantener el carácter autoritario del sistema.

Hasta aquí nos hemos concretado a analizar las continuidades y las innovaciones políticas del nuevo régimen en relación a su pasado inmediato. La Revolución aparece ahora más como una explosión política que va a modernizar el autoritarismo porfirista, que como su negación. La Revolución reafirma, pero no el liberalismo político como sugiere Reyes Heróles, sino un autoritarismo cuyas raíces están en la Colonia y aún no han sido arrancadas. Planteado el problema en esta forma, la

especulación sobre los desarrollos futuros tiende a ser poco optimista, al menos a cor
to plazo (y a largo plazo, este tipo de especulaciones carece de sentido).

Todo sistema autoritario, nos dice Samuel P. Huntington, es inestable por naturaleza. De acuerdo a la experiencia histórica reciente, su inestabilidad tiene cu
tro posibles fuentes: a) la demanda de mayor participación de los grandes núcleos popu
lares. b) la demanda de voz y voto en las decisiones políticas que les conciernen, de gr
upos de presión surgidos del proceso mismo de modernización, c) la demanda de una tec
nocracia que se exaspera cada vez más ante la irracionalidad de los políticos tradi-
cionales y desea tomar directamente la conducción de los procesos de modernización, y fi
nalmente d) las demandas de "democratización" voceadas por una "intelligentsia" ra
dical. Por lo que a México se refiere, podemos dar por descontada la capacidad de es
ta última como fuente del cambio. La Revolución, después de ciertos titubeos, supo per
fectamente cómo aprovechar a los intelectuales y hoy más que nunca estaban, como gr
upo, unidos y supeditados al aparato gubernamental. Reflexiones un tanto similares se
pueden hacer en torno a los tecnócratas. Ya desde fines de los años cincuenta, a es
tos se les identificó como un grupo distintivo. Pero hasta ahora han servido más pa
ra racionalizar las decisiones tomadas por los políticos de partido que para dar al tra
ste con su hegemonía. Es posible que algunos de ellos abriguen aspiraciones de mayor en
vergadura, pero no han tenido la oportunidad (o quizá la desperdiciaron) de formar una
fuerza política propia; para empezar, no tienen bases en el partido o en las orga
nizaciones de masas.

Los Grupos de Presión

De mayor importancia son los grupos de presión. Debido a que el crecimiento continuo de la economía ha sido erigido en la razón de ser del actual sistema político —y la inversión privada es el motor de este crecimiento— los grupos empresariales sí tienen en sus manos un importante instrumento de poder. La situación ya no es aquella que permitió al general Cárdenas en Monterrey, decir a los empresarios que si estaban cansados de la lucha social podían abandonar el campo, dejar a los obreros hacerse cargo de las instalaciones. Esta iniciativa privada ha sido fortalecida enormemente por el poder público y ahora se permite, cuando así lo considera apropiado, poner en entredicho sus acciones y exigir enmiendas. De todos los actores políticos con los que tiene que tratar el régimen, éste es el que ha adquirido el mayor poder de veto. Si no, que lo digan las acciones de López Mateos entre 1961 y 1962, o la actual reforma fiscal, que de un intento muy radical pasó a ser sólo una "adecuación", y que se cargó principalmente sobre los hombros de la clase media, en beneficio de una política de desarrollo dirigida por la gran burguesía. Además, a la fuerza propia de esta burguesía mexicana actual, debe añadirse aquella que le confiere, para propósitos de negociación con el Estado, su relación con la empresa multinacional. Cualquier choque serio con esta fuerza puede poner en entredicho la estructura material misma sobre la que ha fincado sus bases el régimen de la Revolución. Así pues, por este lado tampoco se avizoran cambios.

¿Qué hay de la demanda de participación de los sectores populares? Se habla hoy de insurgencia obrera, y ésta en verdad existe; véanse si no las acciones re-

cientes de grupos obreros en Puebla o Saltillo, para tomar sólo algunos ejemplos. Pero ¿se trata de un reto al control del movimiento obrero ejercido por la CTM y organizaciones similares?, o quizá sea una lucha encaminada a lograr un reajuste en la relación obrero-patronal. Hasta el momento, más parece ser lo segundo que lo primero. En el campo siguen los brotes de descontento, pero éstos han estado presentes de largo tiempo atrás. La reciente unificación de la CNC con otras organizaciones agrarias menores por el llamado "Pacto de Ocampo" no permite prever de dónde puede surgir un movimiento alternativo.

Las Clases Medias

El descontento campesino sin organización no puede tener ninguno expresión política permanente e importante. Queda pues ese estrato al que por mejor nombre se conoce como "clases medias". Ya los acontecimientos de 1968 o la obra de Francisco López Cámara nos habían advertido que este grupo tiene un potencial mayor del que se le había concedido en lo pasado. Después de todo, de aquí han salido los líderes más importantes de los movimientos de Independencia, de Reforma y de la propia Revolución de 1910. La Revolución tuvo problemas con las clases medias desde el principio, como lo demuestra el movimiento vasconcelista de 1929, el almagarismo en 1940 o el henriquismo después.

Dentro del cuadro posterior al cardenismo, el desarrollo industrial de México se ha hecho cargándolo sobre los hombros de los campesinos en primer lugar y de los obreros después, dejándose a los sectores medios el disfrute de una parte de los beneficios, aunque la parte sustantiva de éstos siempre se concentró en las manos del gran

capital.

Pero ahora los tiempos están cambiando y de manera muy desagradable para la mayor parte de las clases medias. El descuido de la agricultura en los últimos veinte años -la tajada del león en inversiones se la llevaron la industria y el comercio- hizo indispensable canalizar recursos a ese sector que no está creciendo al ritmo demandado por el desarrollo industrial o el aumento de la población.

Reflejos de la Inflación

Además, la inflación mundial hace cada vez más difícil cubrir los déficits alimentarios a través de las importaciones. Pero ¿de dónde sacar estos recursos?; el Estado mexicano ha dispuesto de una parte muy pequeña del PBI. En el pasado se hubiera podido pensar en acudir a los empréstitos externos para hacer frente a los nuevos gastos, pero la capacidad de endeudamiento del sector público hace tiempo que llegó a niveles peligrosamente bajos; la deuda pública interna y externa creció entre 1965 y 1969 al 20% anual. Para 1972, el monto de la deuda externa alcanzó un total de 5,064 millones de dólares (68% estaba contratado con instituciones norteamericanas). Ya no se puede seguir pidiendo prestado al mismo ritmo, y sin embargo en 1974 hubo que contratar préstamos por más de dos mil millones de dólares. A este cuadro hay que añadir la inflación, que puso un freno a las posibilidades de expandir la inversión federal a base de déficits y aumentos del circulante.

Las importaciones -fuente vital para el mantenimiento de la industrialización- han crecido justamente cuando se da uno de los déficits comerciales de balanza de pagos más grandes de la historia. Para 1970 era claro que había que volver los

ojos hacia las fuentes internas de recursos; de ahí la insistencia en una reforma fiscal. A campesinos y obreros no se les podía extraer más recursos, quedaban sólo dos candidatos para este sacrificio: las clases medias y la gran burguesía. Pero dada la capacidad de veto de este último sector a que ya se ha hecho referencia, sólo era políticamente viable extraer los nuevos recursos de las capas medias: los privilegiados de segunda en el nuevo régimen.

Quienes diseñaron e implementaron esta política fueron precisamente los grupos tecnocráticos, muchos de ellos identificados teóricamente con ideologías de izquierda. La mayoría de estos jóvenes brillantes habían surgido de las capas medias, pero al ofrecérseles la salvación individual a través de sueldos y compensaciones espectaculares, pudieron convertirse en instrumentos idóneos de una reforma que, como señaló un agudo comentarista "recauda pero no reforma".

Sin Genuina Representación

Las clases medias, -al igual que obreros y campesinos- carecen de representantes auténticos dentro de las estructuras de poder; carecen de organización y por lo tanto se encuentran incapacitadas para ejercer casi cualquier tipo de represalia por su nueva situación. Han sufrido sin poder protestar, precisamente aquella ofensa por la cual los colonos norteamericanos se lanzaron a la guerra de Independencia en el siglo XVIII: "no taxation without representation".

Ninguna retórica oficial oculta el hecho de que, entre los privilegiados de la Revolución, es decir, la pequeña y la gran burguesía, la primera "se apretó el cinturón" y la segunda no. La clase media está entrando ahora a una situación que

campesinos y obreros han conocido desde siempre -hay una cierta justicia histórica en ello, pues estos fueron los grupos que le ayudaron a salir por tierra las trabas que les había formado el Porfiriato- y esto ha producido y producirá una frustración comprensible.

Este tipo de frustraciones no va a tener una expresión política inmediata, pues carecen de canales, excepto por lo que se refiere al abstencionismo o el voto por los partidos de oposición en un sistema en que el juego partidario casi no tiene sentido. Sin embargo, ciertas coyunturas, como lo muestra 1968, pueden dar poso a explosiones de descontento de clase media, singularmente fuertes; el futuro no va a estar exento de ellos. Si los sectores medios siguen sin tener canales de expresión -y no hay por qué pensar que los van a tener- y a la vez llevando el peso de las nuevas políticas fiscales acompañadas de una retórica que en nada corresponde a la realidad, el aparato estatal va a tener que vigilarlos más de cerca.

Pasado el estupor que dejó la represión del otoño de 1968 se han producido una serie de actos de terrorismo que son una clara manifestación de anomía política. Nada nos hace suponer que este tipo de acciones son un producto de circunstancias pasajeras; por el contrario, si las grandes líneas del proceso político expuestas aquí tienen alguna validez, para el futuro inmediato podemos temer que se sigan produciendo. Y dado el tipo de respuesta de que es capaz el Estado mexicano, no es aventurado esperar un acentuamiento del carácter autoritario de la vida política nacional, porque desafortunadamente éste, que no el liberalismo, pareciera ser su verdadero signo distintivo.

P R E G U N T A S

- 1.- ¿Cuáles son las características del sistema de control político en el Porfiriato?
- 2.- ¿A qué se refiere L. Meyer cuando habla de continuidad política?
- 3.- ¿Cómo define usted pluralismo político?
- 4.- Explique brevemente el concepto de marginalidad política
- 5.- ¿Cuáles son las características de las clases medias y los grupos de presión en México, según L. Meyer?

TEMA 10 -

DUVERGER, Maurice.

Sociología Política. Ediciones Ariel. 1968, España.

(Parte especial. Capítulo II)

En este capítulo, Maurice Duverger trata de delimitar el concepto "grupo de presión", señalando las diferencias y semejanzas con los, "partidos políticos".

Los grupos de presión no buscan la conquista del poder por sí mismo o la participación directa en él, como los partidos políticos, sino que tratan de ejercer influencia sobre los que detentan el poder, para motivar e inclinar la voluntad decisiva en favor de sus intereses particulares, concretos y circunscritos.

El autor caracteriza los diferentes grupos de presión, señala su estructura, sus medios de acción, y su relación con los partidos políticos.

Los partidos y los grupos de presión son las organizaciones principales que luchan en las contiendas políticas. Existen otras, como por ejemplo, los medios de información (periódicos, emisoras de radio y televisión, etc.), pero se les puede considerar en cierta manera como grupos de presión. Partidos políticos y grupos de presión se diferencian bastante fácilmente, aunque sin embargo, es posible encontrar organizaciones intermedias (ciertos partidos se basan en grupos de presión: por ejemplo, el Partido laborista británico, constituido por sindicatos, cooperativas, mutuas, etc.; a veces ciertos grupos de presión actúan como partidos, por ejemplo, la Unión de Defensa de los Artesanos y Comerciantes de M. Pujade, cuando presentó candidatos a las elecciones de 1956. Dos caracteres esenciales permiten casi siempre distinguir los partidos políticos y los grupos de presión. Por un lado, la forma de su participación en las luchas políticas, por otro, la naturaleza de las solidaridades sobre las que reposan respectivamente.

En primer lugar, los partidos políticos tienen como objetivo directo la conquista del poder o la participación en su ejercicio. Tratan de conquistar escaños en las elecciones, poseer diputados, ministros, hacerse con el gobierno. Los grupos de presión, por el contrario, no desean conquistar el poder por sí mismos o participar en su ejercicio, sino que tratan únicamente de tener una influencia sobre los que detentan el poder, de hacer presión sobre ellos, de ahí su nombre. En segundo lugar, los partidos políticos descansan

en una solidaridad general, mientras que los grupos de presión lo hacen sobre solidaridades particulares. Queremos decir con ello que los primeros actúan en el marco de la sociedad global, a la que pertenece cada hombre en tanto que ciudadano, ora acepten los fundamentos esenciales (lucha en el régimen), ora los discutan (lucha sobre el régimen). Por el contrario, los grupos de presión actúan en base a la defensa de intereses particulares. Se forma parte de ellos en tanto que trabajador, deportista, adversario de la bomba atómica, joven, mujer, católico, etc., y no en tanto que ciudadanos. Los grupos de presión poseen así el carácter de organizaciones corporativas, en el sentido que hemos dado a esta palabra. De hecho, las doctrinas corporativas de moda en los años 1930 querían sustituir las Asambleas elegidas en el marco de los partidos políticos por Asambleas elegidas en el marco de los grupos de presión. El actual Consejo Económico y Social francés es una Asamblea de este género.

Es preciso añadir que si la noción de partido político es relativamente precisa, la del grupo de presión lo es mucho menos. Se pueden enumerar los partidos políticos que existen en un país, pero no los grupos de presión. Todos los partidos en efecto son organizaciones especializadas en la lucha política, cuyo papel en tanto que partido es su actividad exclusiva o fundamental. Entre los grupos de presión, por el contrario, es preciso distinguir dos categorías. Unos son organizaciones cuyo fin exclusivo o esencial es el de actuar sobre el poder, y otros son organizaciones que no actúan sobre el poder más que de manera secundaria, ocasional, pero cuya actividad esencial, fundamental, no es política. Toda asociación,

todo grupo puede adoptar la cualidad de grupo de presión en un dominio particular, para defender frente al Estado los intereses que manifiesta (así, una sociedad de cultura musical, para obtener subvenciones para los conciertos).

LOS GRUPOS DE PRESION

Los partidos políticos tratan de conquistar el poder y de ejercerlo, de hacer elegir consejeros municipales, consejeros generales, alcaldes, senadores, diputados, de hacer entrar ministros en el gobierno, de hacer elegir al jefe del Estado. Los grupos de presión, por el contrario, no participan directamente en la conquista del poder y en su ejercicio, sino que actúan sobre el poder, pero permaneciendo fuera de él, es decir haciendo "presión" sobre él (de ahí su nombre que introdujimos en Francia hace diez años, traduciéndolo directamente de la expresión americana pressure groups). Los grupos de presión tratan de influenciar a los hombres que detentan el poder, pero no buscan entregar el poder a sus hombres (al menos oficialmente, ya que ciertos grupos poderosos tienen sus representantes en las Asambleas y en los gobiernos prácticamente; pero el vínculo entre éstos y el grupo del que dependen permanece secreto o discreto).

La categoría "grupos de presión" se encuentra delimitada menos claramente que la categoría "partidos políticos". En efecto, los partidos son organizaciones exclusivamente consagradas a la acción política, en otras palabras, los partidos no son más que partidos. Por el contrario, la mayoría de los grupos de presión son

organizaciones no políticas, cuyas actividades esenciales no son la presión sobre el poder. Toda asociación, todo grupo, toda organización, incluso aquellos cuya acción normal se halla alejada de la política, pueden actuar en tanto que grupo de presión, en ciertos terrenos y en ciertas circunstancias.

Acabamos de precisar la noción de grupo de presión en relación con las organizaciones no políticas, que no son ni partidos ni grupos de presión.

Esta segunda delimitación es mucho menos clara, puesto que, como hemos dicho, en cierta manera, toda organización, cualquiera que sea, puede adoptar caracteres de grupo de presión en ciertos dominios y en ciertas circunstancias. Lo cual exige, por lo pronto, una precisión. Nos esforzaremos a continuación por distinguir los grupos de presión verdaderos de los pseudo-grupos de presión.

La definición de los grupos de presión

Dos problemas esenciales se plantean a este respecto:

- 1o. ¿Es necesario considerar como grupos de presión las organizaciones que no poseen más que unas actividades de presión reducidas?
- 2o. ¿Pueden ser considerados como grupos de presión elementos del Estado o esta noción se aplica únicamente a los "grupos privados"?

a) Grupos exclusivos y Grupos parciales. Esta distinción, clara en principio, lo es menos en su aplicación.

El principio de la distinción. Un grupo de presión es exclu-

sivo si se ocupa únicamente de actuar en el dominio político, de hacer presión sobre los poderes públicos. Tal es, por ejemplo, la Asociación Parlamentaria para la Defensa de la Libertad de Enseñanza; tales son también los famosos lobbies de Washington, organizaciones especializadas en las intervenciones ante los parlamentarios, los ministros y los altos funcionarios.

Por el contrario, un grupo es "parcial" si la presión política no es más que una parte de su actividad, si posee otras razones de existencia y otros medios de acción; por ejemplo, un sindicato obrero, que a veces presiona sobre el gobierno, pero que persigue objetivos más amplios. Los grupos "parciales" son extremadamente numerosos. Como hemos dicho, toda asociación, todo grupo, puede llegar a utilizar la presión política en un cierto momento de su actividad. La Academia Francesa ha intervenido a veces para tratar de limitar los impuestos que gravaban los libros y a los escritores; las Iglesias no desdaban actuar sobre los poderes públicos, de igual modo que las asociaciones filosóficas, los grupos intelectuales, las sociedades de pensamiento, etc.

b) Grupos privados y Grupos públicos. La noción de grupos de presión fue elaborada en principio en los Estados Unidos, donde se sirvió para estudiar la acción sobre el poder que ejercían las organizaciones y asociaciones privadas. En esta concepción primitiva, los grupos de presión son únicamente grupos "privados". Pero se tiende cada vez más a extender esta noción primitiva de grupos de presión, a las administraciones públicas, a los cuerpos de funcionarios, etc., es decir, a los grupos "públicos".

Los seudogrupos de presión

Se denomina así a las organizaciones que ejercen una presión política, pero que no constituyen "grupos" propiamente dichos. Agrupan un cierto número de individuos y forman así una comunidad. Pero estos individuos son técnicos, que no ejercen siempre la presión en su provecho, sino por cuenta de otros grupos. Esta definición se aplica a dos grandes categorías de organizaciones: por una parte, las "oficinas" técnicas de presión y, por otra, los periódicos y los organismos de información.

a) Las oficinas técnicas de presión. Se trata de organizaciones puramente técnicas en cierta manera, en donde no existe una comunidad, a no ser la formada por los técnicos mismos de la organización. Se puede dudar en incluirlas dentro de los grupos de presión, porque aunque existe realmente una "presión", no existe "grupo" propiamente hablando.

b) Los periódicos y los organismos de información. En cierta manera, se podrían comparar los periódicos y los organismos de información (radiodifusión y televisión) con estos "seudogrupos" de presión. En efecto, son organizaciones técnicas que ejercen una presión política.

Los periódicos y organismos de información de carácter comercial. Ciertos periódicos y organismos de información no poseen ningún carácter de grupo de presión. Son simples empresas comerciales, creadas con el fin de ganar dinero.

Los periódicos y organismos de información que ejercen presión. Otros periódicos y organismos de información sitúan en segundo término la búsqueda del provecho, y se dirigen por el contrario a ejercer una presión sobre el gobierno, los poderes públicos y la opinión. Entonces adquieren el carácter de grupo de presión. Debemos distinguir tres categorías en este dominio.

Unos son los medios de expresión de ciertos grupos determinados, de los que no son separables. Tales son, por ejemplo, los periódicos sindicales o corporativos. Así, no se les puede distinguir realmente del grupo cuyos intereses defienden. Existe, de esta manera, toda una prensa especializada, que no es más que la prensa de los grupos de presión. Su estudio es particularmente interesante, ya que constituye un magnífico medio de información sobre los grupos que defienden.

No obstante, ciertos periódicos y medios de información están destinados especialmente al público ajeno y no a los miembros de los grupos que defienden. Por otra parte, a veces disimulan cuidadosamente su dependencia de los grupos en cuestión, fingiendo ser autónomos. Tal es la situación de lo que se denomina a veces en Francia la "prensa de industria", para distinguirla de la "industria de prensa", cuyo único fin es vender la información. La "industria de prensa" corresponde a la primera categoría que acabamos de estudiar. La "prensa de industria" está formada por los periódicos y medios de información financiados por grandes industriales, bancas o poderosos grupos capitalistas, que tratan de ejercer una influencia sobre el público y el gobierno, más bien que

ganar dinero. Los capitalistas aceptan perder dinero o ganar menos, con el fin de ejercer una presión política.

Una tercera categoría de periódicos y de órganos de información se halla constituida por instituciones independientes, que tratan de ejercer una especie de magisterio moral sobre los ciudadanos y el poder: por ejemplo, The Times en Gran Bretaña y Le Monde en Francia, así como muchos semanarios y revistas. Constituyen entonces grupos de presión algo análogos a las Universidades, a los círculos intelectuales, a las sociedades de pensamiento. Por otra parte, no pueden serlo más que a condición de mantener una cierta rentabilidad en su empresa, a falta de la cual estarían condenada a desaparecer. Únicamente revistas o semanarios de débil difusión pueden vivir bajo un régimen de mercenazgo, mantenidos por ricos personajes desinteresados o por instituciones independientes. Pero no pueden vivir de esta manera los grandes periódicos. La experiencia prueba, sin embargo, que si existen diarios de carácter independiente, es posible mantenerlos (el caso del Times y el de Le Monde son típicos). La mayor dificultad estriba en crear los órganos en cuestión.

La estructura de los grupos de presión

Se pueden utilizar a propósito de los grupos de presión algunas de las distinciones establecidas en relación con la estructura de los partidos políticos, y principalmente la de partidos de cuadros y partidos de masas. En efecto, podemos encontrar igualmente grupos de masas y grupos de cuadros. Por otra parte, muchos gru-

pos de presión están vinculados más o menos a partidos políticos. El problema de las relaciones estructurales entre grupos de presión y partidos políticos es fundamental, ya que permite comprender mejor el funcionamiento de unos y de otros.

1. Los grupos de masas. Como los partidos de masas, los "grupos de masas" tratan de reunir el mayor número posible de adherentes, porque es de este número de donde obtienen su poder efectivo. Como en los partidos de masas, el encuadramiento de millares o de millones de hombres obliga a desarrollar una organización fuerte y jerarquizada. Los sindicatos obreros son el prototipo de los grupos de masas. Otros muchos grupos se han creado sobre su modelo: organizaciones campesinas, confederaciones de artesanos o de pequeños empresarios, etc. Pero encontramos grupos de masas fuera del dominio corporativo o sindical: movimientos de jóvenes, asociaciones de excombatientes, organizaciones femeninas, sociedades deportivas o culturales, etc.

2. Los grupos de cuadros. Como los partidos de cuadros, los grupos de cuadros no buscan la cantidad, sino la calidad, es decir, se dirigen a los notables sociales, a los "cuadros" como se dice hoy. A veces, esta organización sobre una base restringida resulta de una voluntad deliberada. Se prefiere dirigirse a los cuadros mejor que a las masas, porque parece más eficaz con vistas a la acción que se desea entablar. Tal era la orientación de los partidos de cuadros. Se puede poner como ejemplo de esta primera categoría de grupos de cuadros, "las sociedades de pen-

samiento" del siglo XVIII a los clubes políticos de la actualidad en Francia, que se asemejan mucho a aquellas. El club Jean Moulin, por ejemplo, no posee más que 500 miembros, pero su situación social (altos funcionarios, ingenieros, universitarios, periodistas influyentes, etc.) y su tecnicidad, conceden al club una gran importancia. Organizaciones más amplias, como la francmasonería de antes de 1914, poseyeron una gran influencia política.

Los medios de acción de los grupos de presión

No se puede separar la estructura interna de los grupos de presión y sus medios de acción externos, ya que éstos dependen de aquélla. La acción de los grupos de masas no es la misma que la de los grupos de cuadros; la acción de los grupos independientes de los partidos no es la misma que la de los grupos anexos.

La acción de los grupos de presión se ejerce en dos niveles distintos: existe, por una parte, la presión directa, a nivel de los organismos del poder (ministros, parlamentarios, altos funcionarios); y por otra, se da una presión indirecta que se ejerce sobre el público, a fin de que la actitud de este público actúe a su vez sobre los gobernantes, que siempre están atentos a la opinión.

a) La acción directa a nivel del poder. Se piensa en ella cuando se habla de grupos de presión, es decir, en la acción que se ejerce en los pasillos, en el lobbying. Pero es más compleja y variada.

Acción abierta y acción oculta. Se deben distinguir dos modos de acción a este nivel del poder: por un lado, una acción abierta, confesada, a veces incluso pública, y, por otro, una acción más discreta, más oculta. La acción abierta comprende en principio los compromisos reclamados por los diversos grupos de presión a los candidatos, en el momento de las elecciones.

La acción discreta consiste, en primer lugar, en la financiación de las elecciones y la ayuda material aportada a los partidos políticos, elemento muy importante en las democracias occidentales, donde el dinero conserva una influencia enorme; pero elemento que es prácticamente imposible de estudiar. Menos secretos, aunque discretos, son los contactos personales con los parlamentarios, los ministros, las actuaciones cerca de las administraciones, etc. En una palabra, todo lo que constituye la acción de los lobbies propiamente dicha. En Francia no existe un lobbying oficialmente organizado, pero el lobbying oficioso es activo, y, sin duda, muy eficaz.

De la corrupción a la información. Desde hace algunos años se dibuja una evolución importante en esta acción de los grupos de presión a nivel del poder, y que podríamos esquematizar de manera burda con este título: "De la corrupción a la información". En una primera fase, la corrupción desempeña un papel muy importante, con formas por otra parte variadas y matizadas. La corrupción directa, la compra de los votos y de las conciencias es más rara de lo que el público piensa. La masa de los hombres políticos es honrada, tan honrada al menos como los comerciantes, los industriales, etc. Pero existen formas enmascaradas

de semicorrupción que van desde las invitaciones para cenar o realizar viajes o tomarse vacaciones, hasta regalos de importancia variada. La simple familiaridad con los hombres que detentan el poder, en las recepciones mundanas frecuentísimas, les confiere ante ellos una cierta influencia, a veces eficaz, pero mientras que la honradez no se halle en tela de juicio. Sobre todo, la corrupción colectiva, por la financiación de los partidos y de las elecciones, es muy importante.

Estos medios naturalmente no cesan de ser empleados. El desarrollo de las public relations tiende incluso a perfeccionar la semicorrupción individual. Pero paralelamente a estos medios, se observa crecer sin desmayo otra técnica de presión: la información. Un parlamentario que desee estar muy informado sobre un problema industrial no lo conseguirá más que si las industrias en cuestión le documentan, lo que harán de forma hábil, presentando sobre todo el aspecto que les es favorable. Diputados, senadores, altos funcionarios, reciben así de parte de diversos grupos elementos de información serios aunque orientados a su favor. Los servicios gubernamentales pueden evidentemente rectificar estos elementos, lo que explica la importancia creciente de la información para el poder. No se debe olvidar, a pesar de todo, que la corrupción colectiva por medio de la financiación de los partidos y de las elecciones continúa siendo un medio esencial de la acción de ciertos grupos de presión. Un politólogo que negara este fenómeno sería tan ridículo como un biólogo que creyera que los niños vienen de París o son traídos por la cigüeña.

b) La acción indirecta a nivel del público. El poder tiene en cuenta la opinión pública en todos los regímenes. Ahora bien, en la democracia mucho más, puesto que las elecciones someten regularmente el poder a una lucha. Así, actuando sobre el público, se puede actuar indirectamente sobre el poder. Los grupos de presión, lo hacen de dos maneras: por la propaganda de un lado, y por la violencia de otro.

La propaganda de los grupos de presión. Los grupos de presión distribuyen la información orientada, no solamente a nivel del poder, en una forma seria y detallada, sino también a nivel del público, en forma de propaganda. Esta se realiza de dos maneras. Los grupos de masas ejercen primeramente una propaganda interna sobre sus adherentes. Esta acción es muy eficaz en lo tocante a los grandes grupos de masas: sindicatos obreros, organizaciones campesinas, movimientos de pequeños comerciantes. La difusión de las consignas del grupo sobre sus miembros goza de mayor importancia cuando éstos se sientan estrechamente solidarios de las personas de su categoría y cuando poseen más confianza en sus organizaciones. En Francia, el encuadramiento de los grupos de presión es en la actualidad mucho más importante que el encuadramiento por los partidos políticos a este respecto.

Los métodos de violencia. Tratar de apoderarse del poder por la fuerza, es algo que no depende de los métodos normales de los "grupos de presión", sino que se trata, bien de

una revolución, bien de un golpe de Estado. Naturalmente, ciertos grupos pueden participar en una empresa semejante. Por el contrario, ciertas formas de violencia dependen de la acción normal de los grupos. Es decir, aquellas que tienen como objetivo a la vez presionar sobre la opinión pública y forzar al gobierno para que ceda ya que el desorden que resulta llega a ser intolerable. La técnica la han puesto a punto los sindicatos obreros: las huelgas generales poseen este carácter en cierta medida (bien que tengan también por finalidad presionar sobre los empresarios). Otros grupos han utilizado estos métodos, acentuando su carácter de ataque contra el orden público. Así, se ha podido ver grupos de campesinos obstaculizar las carreteras, a los pequeños comerciantes del Movimiento Poujade organizar manifestaciones para impedir los controles fiscales, a los propietarios de viñas del Mediodía francés hacer la huelga administrativa o la huelga electoral, etc. Naturalmente, únicamente los grupos de masas pueden emplear este medio, aunque también pueden utilizarlo grupos de cuadro que se hallan en una situación estratégica esencial (por ejemplo, los pilotos de las compañías de aviación, los ascensoristas de los rascacielos en Nueva York).

- 79 - LOS DIFERENTES GRUPOS DE PRESIÓN

Los grupos de presión son tan numerosos y variados que resulta imposible confeccionar un cuadro en conjunto de Europa occidental, como lo hemos hecho en lo que respecta a los partidos políticos. Describiremos sumariamente los principales de ellos que funcionan en Francia, limitándonos a algunas indicaciones comparadas sobre los grupos de los otros países europeos. Para esta descripción, se adoptará una clasificación que no es científica, pero que posee un gran valor práctico. Distinguiremos, por un lado, los grupos profesionales (sindicatos obreros, organizaciones patronales, movimientos campesinos) y, por otro, los otros grupos de presión. Los grupos profesionales desempeñan normalmente un papel mucho más importante que todos los demás grupos de presión. Son las organizaciones políticas esenciales después de los partidos. Salvo excepciones, la acción política de los otros grupos es mucho más restringida.

Las organizaciones profesionales

Por organizaciones profesionales, entendemos los grupos que agrupan a personas según su actividad económica, la cual corresponde normalmente a la profesión que ejercen. Se ha demostrado, en la parte general de este libro, la importancia de los fenómenos económicos en la vida política. Esto es válido tanto en ^{el} plano individual como en el plano colectivo. La actividad profesional de los hombres es un factor importante de sus acti-

tudes políticas y de su participación en la vida política. Lo cual explica por qué las organizaciones profesionales desempeñan un papel mucho mayor que los otros grupos de presión.

La fortaleza de las organizaciones empresariales

Las organizaciones empresariales de la industria y del comercio son los más potentes de todos los grupos de presión, en las sociedades industriales capitalistas, debido a que manifiestan las fuerzas económicas esenciales. Este hecho, empero, es discutido, enfrentándose dos tesis a este respecto.

1. La controversia sobre la fortaleza de las organizaciones empresariales. Para los marxistas las sociedades occidentales se hallan esencialmente dominadas por el capitalismo, cuyas organizaciones empresariales son los medios de expresión. Estas organizaciones patronales tienen por consiguiente una fortaleza fundamental. Son los verdaderos amos del Estado, por medio de la prensa, la administración, los parlamentarios, y los ministros que controlan. Estas organizaciones manejan los hilos del teatro de marionetas que es la vida política oficial. Unicamente, los partidos populares, los sindicatos obreros y algunas organizaciones independientes poseen una fuerza autónoma real, susceptible de oponerse a ellas. Pero esta fuerza es mucho menos grande que la suya al menos mientras que el sistema económico continúa siendo capitalista. Se observará que esta tesis corresponde a imágenes populares bastante extendidas. La idea de que "las potencias del dinero", dominan la vida política está admitida

en Occidente incluso fuera de los círculos marxistas.

Los conservadores y los liberales defienden una tesis diametralmente opuesta. Para ellos, la descripción marxista era probablemente válida hace un siglo, en tiempos de Luis Felipe o de Napoleón III. Pero no lo es ya en la actualidad. Las Instituciones políticas de la democracia no son formales, sino que han llegado a ser completamente reales. La mayor fortaleza en Occidente no pertenece a las organizaciones patronales, ni a las fuerzas capitalistas en general. Se halla más bien en las manos de los grandes partidos populares y de los sindicatos obreros, que dominan a los gobiernos por medio de la papeleta de voto y de la amenaza de huelga. Los más moderados admiten, todo lo más, que existe un equilibrio entre las fuerzas políticas populares y la fuerza económica de los capitalistas (que, por otra parte, no se manifiesta únicamente en las organizaciones patronales, sino también a través de una serie de otros canales: así, principalmente, a través de los contactos directos del gobierno con las grandes empresas, los bancos, etc.). Vemos aquí la teoría de la "pluralidad de los centros de decisión" de la que hemos hecho ya una exposición crítica.

La influencia de hecho. Por encima de las controversias doctrinales, algunos hechos parecen reales. La imagen burda de un gobierno y de diputados únicamente manipulados por las organizaciones patronales que tiran de sus hilos, no corresponde ciertamente a la realidad. No solamente los partidos

y los sindicatos intervienen, sino también otros muchos elementos: los técnicos, la alta administración, los periódicos independientes, etc. Todo lo cual da un margen de autonomía a los diputados, ministros, jefes de gobierno, que pueden así maniobrar entre las fuerzas antagonistas. Por otro lado, incluso los partidarios de la teoría de la pluralidad de centros de decisión no discuten que las fuerzas capitalistas sean poderosas, y que pesen fuertemente sobre ciertas decisiones políticas. Si se trata de decisiones que afectan a tal o cual rama de la industria, nadie discute que el peso de la organización patronal correspondiente sea grande, sobre todo si se trata de una industria importante. Si se trata de una decisión más general, pero que se refiere directamente a la producción (impuestos, salarios, etc.) la influencia de las organizaciones patronales es importante también, pero ya es menos fuerte. En cuanto al dominio propiamente político, el empresariado interviene menos, y cuando es así lo hace con menos eficacia.

Sin embargo, su influencia parece grande en algunos momentos decisivos, por ejemplo, en el momento de las elecciones. Estas son financiadas en gran parte en los Estados capitalistas, por el empresariado. De esta manera posee una influencia global cierta sobre los aparatos de los partidos. Por otra parte, el empresariado dispone de medios de acción variados para actuar sobre la política gubernamental. Si un gobierno socialista o socializante llega al poder, con un programa de reforma que inquieta al empresariado, éste puede en cierta medida impedir la

actuación de dicho gobierno. Así sucedió en Francia en 1924 y en 1936 y se acaba de ver en Gran Bretaña en 1964. La acción se lleva a cabo por los grupos financieros y por la prensa, mucho más que por el conjunto del empresariado, pero éste la apoya. Dicha acción no se realiza a través de los organismos oficiales, con los que se tienen más reservas. Por otra parte, el contexto sociocultural posee una gran influencia sobre el poder del empresariado. En Alemania, y en los Estados Unidos, donde la ideología socialista no existe o está poco desarrollada, donde el big business y las firmas privadas están rodeadas de respeto, las organizaciones patronales son más poderosas. En Francia y en Italia, donde el capitalismo es mucho más discutido, donde su legitimidad se pone en tela de juicio por una gran parte de la población, son más débiles, aun siendo probablemente los grupos de presión más importantes.

2. Las organizaciones campesinas

Las organizaciones patronales de la industria son por lo general grupos de cuadros. Únicamente, las organizaciones generales del tipo C.M.P.F. o las organizaciones de comerciantes y de artesanos son grupos de masas.

Por el contrario, las organizaciones campesinas y los sindicatos de asalariados son grupos de masas, salvo algunas asociaciones especializadas de grandes propietarios latifundistas o algunos sindicatos de cuadros superiores.

La fortaleza de las organizaciones campesinas. Las organizaciones campesinas son poderosas, sobre todo si se las compara con la

importancia de la agricultura en las sociedades industriales. En ciertos países europeos, la influencia política de las organizaciones campesinas es más que proporcional a la importancia de los campesinos de la nación.

3. Las organizaciones de asalariados

Los sindicatos obreros constituyen los grupos de masas más numerosos.

Se les da el nombre de sindicatos obreros por tradición. A fines del siglo XIX y a principios del XX, época en que nacieron, estaban efectivamente compuestos sobre todo de obreros de la industria. Pero se han desarrollado como consecuencia de la industrialización y de la formación consecutiva de un proletariado, que se ha expresado a la vez por medio de ellos y de los partidos socialistas. Pero hoy, en las sociedades muy desarrolladas, los obreros de la industria son minoritarios en el conjunto de los asalariados. El sector terciario (comercio y servicios) llega a ser cada vez más importante, siendo sus empleados más numerosos que los obreros. La diferencia entre las dos categorías se difumina por otra parte en cierta medida, ya que los obreros de las fábricas automatizadas se asemejan más bien a los empleados que a los obreros clásicos; la elevación del nivel de vida y la uniformidad de las costumbres tienden a la formación de clases medias. En cualquier caso, los sindicatos llamados obreros en la actualidad son realmente sindicatos de asalariados.

La influencia de las organizaciones de asalariados. Las organizaciones de asalariados son poderosas y su influencia política es importante.

Con todo, esta fortaleza e influencia son menos grandes en realidad de lo que aparentan. Los sindicatos obreros impresionan por el número de sus afiliados, por los medios a su disposición (huelga), y por los recuerdos de sus combates revolucionarios en el siglo XIX. Pero no poseen en los Estados Occidentales una influencia tan grande como piensa la gente.

Los límites de la influencia de las organizaciones obreras. Para medir la influencia de las organizaciones obreras sobre la vida política, es preciso analizar los medios de presión de que dispone. Pueden en principio utilizar el peso electoral y político de sus afiliados, que son muy numerosos (varios millones en lo que respecta a los sindicatos ingleses, alemanes e italianos). Esta táctica es muy eficaz para las organizaciones campesinas y otros grupos de presión.

El segundo medio de presión de los sindicatos obreros consiste en la huelga. No solamente es ésta un arma contra los empresarios, sino que también se emplea en Europa occidental, pero no en los Estados Unidos, como un arma contra el gobierno. Se trata de provocar un malestar en la vida económica del que los ciudadanos hacen responsable al gobierno, lo que obligará a ceder más o menos ante las reivindicaciones de los huelguistas. Pero esta arma posee doble filo. Si la molestia causada por la huelga se imputa al público a los huelguistas y no al Estado son entonces los sindicatos obreros quienes recogen el resentimiento popular. Hemos

dicho lo importante que es el contexto en el que actúan los grupos de presión para el triunfo o el fracaso de sus acciones. En los movimientos de huelga desencadenados por las organizaciones obreras, este contexto es con frecuencia incierto. Toda la fracción conservadora de la opinión pública es desfavorable naturalmente a los sindicatos, es decir detesta las huelgas y todos los movimientos de desorden. La prensa importante va frecuentemente en la misma dirección. El gobierno encuentra así aliados que le ayudan a desviar la opinión pública contra los huelguistas.

Los otros grupos de presión.

Describiremos mucho más brevemente los grupos de presión que no son organizaciones profesionales. Son más numerosos y variados, por lo que no resulta posible señalar toda la variedad. No olvidemos que toda asociación, todo grupo, puede en ciertos dominios y en ciertos momentos ejercer una presión política, incluso si por su propia naturaleza se halla muy lejos de la política, como ocurre con una asociación deportiva, una iglesia, la Academia Francesa, etc. La distinción entre grupos exclusivos y grupos parciales es útil aquí para introducir algo de orden en un dominio tan confuso y complejo. Esencialmente se refiere a los grupos privados, que deben ser distinguidos en primer lugar de los grupos públicos.

Los grupos privados

La mayoría de las asociaciones y grupos privados que no son organizaciones profesionales constituyen grupos de presión parcia-

les. Es decir, la presión política no es nada más que una parte de su actividad, y una parte, con frecuencia, poco importante. Los grupos cuya actividad de presión es fundamental -que hemos llamado "grupos exclusivos"- son escasos, pero merecen evidentemente ser estudiados de manera más detallada que los otros.

a) Los grupos exclusivos. Encontramos tres categorías principales de grupos de presión exclusivos: las organizaciones políticas especializadas, las "sociedades de pensamiento" y las oficinas de presión. No estudiaremos aquí más que las dos primeras, ya que hemos analizado la tercera anteriormente.

1. Las organizaciones políticas especializadas. Designamos bajo este nombre a las organizaciones constituidas en torno a un fin político particular: por la prohibición de la bomba atómica, por el desarme, por la protección de la paz mundial, contra el racismo, por la reivindicación de una frontera o de un territorio, por la reforma agraria, por las subvenciones a la escuela privada, por una reforma electoral, etc. La persecución de este objetivo es el fin exclusivo de la organización, cuya total actividad consiste en presionar sobre el poder, directamente, o a través de la propaganda cerca del público. Algunos de estos grupos están más o menos vinculados a los partidos políticos. Pero hay muchos que son independientes.

Dos categorías de organizaciones políticas especializadas tienen una gran importancia en la actualidad: los movimientos europeos y los movimientos antirracistas. En esta orilla del Atlántico

los primeros desempeñan un gran papel en la política desde hace quince años. Han contribuido a extender entre el público la ideología política, lo cual pesa indirectamente sobre los gobiernos. No titubean para actuar directamente sobre los periodistas, los partidos, los parlamentarios y los gobernantes.

Los movimientos antirracistas poseen una cierta importancia en Europa, principalmente bajo forma de ligas contra el antisemitismo. Pero son mucho más importantes en los Estados Unidos, donde desempeñan un importante papel en la lucha de los negros por obtener la igualdad de derechos. En general, emplean la no violencia en ciertos Estados del Sur, pero tropiezan con la extrema violencia de los racistas blancos, apoyados por las autoridades locales que el federalismo hace sean todopoderosas.

Numerosos atentados, durante estos últimos años, y varios asesinatos han quedado de esta manera impunes, a pesar de que se haya juzgado a sus autores y de que fuesen patentes sus crímenes. Frente a las organizaciones antirracistas, organizaciones racistas del tipo del Ku-Klux-Klan dirigen la lucha en ciertos Estados para mantener la desigualdad y la segregación. A veces tienen una gran influencia.

2. Las "sociedades de pensamiento". Se denominaba así en el siglo XVIII a las agrupaciones filosóficas e intelectuales que elaboraron las doctrinas de la Revolución francesa y prepararon ésta. La expresión puede generalizarse, porque se encuentran organizaciones semejantes en muchos países, en distintas épocas.

Agrupan funcionarios, ingenieros, universitarios, periodistas, estudiantes avanzados, que estudian en común los problemas políticos, económicos y sociales, tratando de elaborar nuevas soluciones, adaptadas a las necesidades actuales de la sociedad francesa. Los clubes tratan así de definir programas de acción que puedan ser aplicables por los gobiernos. Su actividad es esencialmente política. Pero sus miembros no participan en las elecciones y en la vida parlamentaria. Los clubes no son partidos, sino que presionan sobre los partidos, el gobierno, y la opinión. Su desarrollo corresponde a la esclerosis de los partidos políticos franceses. Los clubes hacen lo que los partidos deberían hacer, pero que, sin embargo, no hacen. Los miembros de los clubes corresponden aproximadamente a las generaciones que hubieran debido renovar los cuadros de los partidos políticos, pero que no pueden, a causa de que los partidos se han convertido en viejas máquinas cerradas sobre sí mismas.

b) Los grupos parciales. Estos grupos no consagran toda su actividad a la presión política. Tienen otros objetivos, y no son, por consiguiente, más que parcialmente grupos de presión. Son muy numerosos y variados, ya que toda organización puede llegar a ser en cierto momento un grupo de presión. Enumeraremos simplemente sus principales categorías:

1. Las asociaciones de excombatientes
2. Los movimientos de juventud
3. Los movimientos femeninos y familiares.
4. Los grupos ideológicos y religiosos

Los grupos públicos

Hemos dicho que la noción de grupos públicos es discutible. Algunos piensan que únicamente las organizaciones privadas presionan de forma real sobre el Estado: Las administraciones, los servicios públicos, no pueden hacer otro tanto, porque precisamente son el Estado. Esta concepción jurídica del Estado y del poder no puede ser tenida en cuenta. El poder y el Estado son en sí mismos una organización compleja. Los órganos encargados de tomar las decisiones políticas -Parlamento, Gobierno- sufren la presión de ciertos elementos del Estado. Es preciso distinguir a este respecto la presión de organizaciones civiles y la presión del ejército

PREGUNTAS:

1.- ¿Cuál es la característica de los grupos de presión exclusivos, y cuál la de los grupos de presión parciales?

2.- ¿Podría usted enunciar algunos subgrupos de presión en México?

3.- ¿Cuándo estamos frente a un grupo de presión de cuadros y cuándo frente a un grupo de presión de masas?

4.- ¿Cuáles son los medios de acción empleados por los grupos de presión de masas?

5.- ¿Qué importancia tiene la prensa como medio de acción de un grupo de presión?
¿Podría usted dar un ejemplo?

El dilema del desarrollo económico de México
 Editorial Diana. México, 1970. Cap. I.

104

Las nueve décimas partes de la producción en México provienen del sector privado, y dentro de éste, la agricultura es la actividad dominante. Más de la mitad de la población económicamente activa, se dedica a las labores agrícolas. En este sector se dan la explotación privada y la explotación colectivo -propiedad ejidal-. Es a la explotación individual a la que se destinan los mayores recursos de crédito, fertilizantes y consideraciones por parte del gobierno.

Hacia la propiedad ejidal, la actividad del gobierno es solícita y paternal; emplea la política agraria como medio para lograr la reforma y la redistribución agraria, contando para ello con ese sector, como un apoyo sin objeciones a la política oficial. Los ejidatarios ejercen su influencia a través del sector agrario, en cambio los agricultores privados lo hacen por el sector popular, o directamente por medio de las Secretarías de Estado.

Dentro del sector privado, corresponde un lugar preponderante a diferentes grupos financieros, industriales y de comercio, como la CONCAMIN, la CONCANACO, etc., grupos de financieros e industriales, como el Grupo Monterrey o Grupo Trouyet. Estos grupos trabajan en un intrincado sistema de alianzas, y operan en un medio en el cual el sector público está siempre en posición de contribuir

al éxito o al fracaso de cualquier empresa privada, dentro del marco legislativo o administrativo, en el cual se hace énfasis en los derechos discrecionales del Estado, en su papel de agente del interés público, desarrollando con ello un sistema propio y especial de relaciones entre los sectores público y privado.

EL SECTOR PRIVADO

1970

1971

1972

son claros. Uno es que la agricultura, si se la mide en términos de trabajo, es la actividad dominante del sector privado. Si bien es cierto que la producción agrícola es aproximadamente igual a la de las actividades manufactureras privadas (como lo mostró el Cuadro 2), aquélla emplea una fuerza de trabajo cuatro o cinco veces mayor que la manufactura; en realidad, más de la mitad de la población económicamente activa de México se dedica a labores agrícolas.

Sin embargo, la agricultura mexicana dista mucho de ser una actividad homogénea. Por una parte, alrededor de la mitad de la tierra cultivada en el país está bajo título individual y la otra mitad tiene título colectivo. Hay un abismo entre las dos clases de tenencia, en términos tanto legales como operativos. Es verdad que las tierras de explotación colectiva, organizadas en ejidos, son casi siempre trabajadas por agricultores individuales y no por el grupo, pero la posición de los agricultores ejidales difiere notablemente de la del terrateniente privado, principalmente en dos aspectos: en la incapacidad del usufructuario de las tierras ejidales para hipotecar la explotación, y en el carácter un tanto equívoco de sus derechos de posesión continuada y de herencia.

En parte como resultado de estas diferencias, aunque también por otras razones tales como ubicación y calidad, las tierras agrícolas en manos de individuos envían mayor proporción de su producción al mercado. Además, como regla general, las tierras individuales operan con mayores recursos de crédito, más agua para irrigación, más fertilizantes y más maquinaria por unidad de tierra o de mano de obra, que las tierras ejidales y, en general, las tierras individuales rinden más por hectárea, medidas en términos de valor, que las tierras ejidales. Por supuesto, hay numerosas excepciones a todas estas generalizaciones. Los propietarios individuales de minifundios, por ejemplo, están, en sus sistemas de operación, más cerca de los campesinos ejidales, que de los propietarios individuales de mayores extensiones de terreno.⁴ Las distinciones son útiles, sin embargo, y se reflejan en la existencia de una relación un tanto diferente entre el gobierno y los agricultores privados, de la que prevalece entre el gobierno y los miembros de los ejidos.

La actitud del gobierno hacia los ejidos es constantemente solícita y paternal, cuando menos hasta donde puede juzgar el observador extranjero. Sería sorprendente que fuese de otra manera. Los ejidos son en gran parte criaturas del gobierno,

EL SECTOR PRIVADO

Medido en términos de producción, México es una economía de la empresa privada; más de nueve décimas partes de su producción provienen del sector privado.* En consecuencia, algunas palabras de introducción acerca de la estructura de dicho sector son necesarias para poder sentar las bases del análisis.

Cualquier descripción de la estructura del sector privado de México, en cuanto gravita sobre el problema del desarrollo económico, nos lleva a muchas conjeturas, pero algunos puntos

* Cuando los mexicanos emplean la frase "el sector privado", generalmente excluyen la agricultura y el trabajo. Aquí, sin embargo, la frase está aplicada a toda actividad económica ajena al sector público.

constituidos o reformados por una u otra administración, a partir de la Revolución, como el medio a través del cual se logra la reforma y la redistribución agrarias. Un banco especial del gobierno, caracterizado por su disposición a no presionar demasiado respecto a los retrasos en los pagos de los préstamos, es la principal fuente de crédito para el campesino ejidal. Se da consideración especial al ejido en la provisión pública de agua, fertilizantes y maquinaria. A cambio de todo ello, los ejidos forman una parte abiertamente sumisa y obediente del PRI; una parte con la que, por lo general, puede contarse como apoyo a la política oficial, sin objeciones.

La aparente preferencia del gobierno por el ejido no significa que el terrateniente individual, particularmente el propietario de grandes extensiones de tierra, sufra discriminación excesiva a manos del mismo. Por el contrario, su resultado final, como lo indican su consumo de agua, fertilizantes y maquinaria, y su producción, apuntarían más bien hacia la conclusión opuesta. El terrateniente individual difiere del campesino colectivo en los medios que emplea para obtener resultados. Para empezar, siente que no debe nada al gobierno por la posesión de sus tierras; por el contrario, cualquier propietario de una gran extensión, se enfrenta constantemente a la amenaza de que parte de su propiedad pueda ser expropiada, bajo los poderes discrecionales de las leyes de reforma agraria. Para muchos latifundistas existe, además, la preocupación constante de que algunos de los medios ilegales por los cuales mantienen sus propiedades sean descubiertos, y pierdan así el control sobre parte de la tierra.⁵

Preocupado o no, el terrateniente individual no titubea en exigir créditos del gobierno, iguales a los que son concedidos a los agricultores ejidales. De hecho, esos créditos han sido canalizados al agricultor individual, a través de las uniones de crédito, en sumas que exceden a las concedidas al ejido. Sin embargo, a diferencia del ejidatario, el agricultor individual también recurre, frecuentemente, a los bancos privados, y, en el norte de México donde la producción está fuertemente orientada hacia los mercados de exportación, llega a obtener una parte considerable de su financiamiento, de fuentes extranjeras.

En su demanda de aquellos elementos que solamente el gobierno está capacitado para proporcionarle, en particular en sus esfuerzos para obtener obras de irrigación y caminos, el terrateniente parece trabajar sobre una base mucho más agresiva e individualista que el ejidatario. Muchos terratenientes,

por ejemplo, prefieren no unirse al sector del PRI reservado a la agricultura, sino que ejercen su influencia a través del llamado "sector popular" del partido, que es, con mucho, el más agresivo e individualista de los distintos sectores. Otros no quieren tener ninguna relación con el partido y prefieren ejercer su influencia por medio de la intervención directa en los ministerios del gobierno. Algunos de estos agricultores especialmente en los estados septentrionales, reaccionan en esta forma por una antigua hostilidad contra el partido oficial. Algunos, incluyendo a los que sólo son agricultores en el sentido de que proporcionan el financiamiento para la agricultura comercial en gran escala, evitan al partido, simplemente porque puede ser más eficiente para un hombre de negocios con medios, llevar su problema directamente a los funcionarios y técnicos correspondientes.

Fuera de la agricultura, ciertos grupos importantes del sector privado actúan como organizaciones centrales, con el propósito de negociar con el gobierno. Los banqueros, por ejemplo, emplean como principal intermediario una Asociación de Banqueros; los industriales, una Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN); los comerciantes, una Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO). Esto no significa, sin embargo, que todos los grupos sean homogéneos.

Consideremos el caso de la comunidad bancaria privada de México. Es verdad que existen elementos de homogeneidad; por ejemplo, prácticamente todo miembro de la comunidad bancaria, excepto uno o dos disidentes, acepta dos proposiciones generales: que las restricciones impuestas por el Banco de México son demasiado severas y fastidiosas, dejando poca oportunidad para el ejercicio de la actividad creadora y prudente por parte de la fraternidad de la banca privada; y que la competencia de los bancos del gobierno ha sido desleal y destructiva para el desarrollo de un mecanismo efectivo de crédito. Estas profesiones de fe son necesarias para mantener una posición importante dentro de la comunidad bancaria. Ahora bien, cada uno de los principales bancos del país, aparte de su apoyo a estas aserciones generales, parece tener una personalidad individual en sus relaciones con el gobierno, desarrollada en muchos años de operaciones. El Banco Nacional de México, principal banco comercial del país, disfruta de la reputación de ser un colaborador responsable, de recientes administraciones, y de mostrar simpatía hacia ellas. El Banco de Londres y México es considerado, por lo general, más re-

niente e inflexible en sus relaciones con el gobierno. Cierta número de otros bancos, naturalmente más nuevos y pequeños, son considerados, por lo común, como instituciones "en desarrollo" que se concretan a emplear conexiones internas con la administración, con el fin de incrementar sus empresas industriales afiliadas; y así sucesivamente. Por lo menos una docena de bancos son lo suficientemente grandes y bien relacionados, como para no tener que descansar en la fuerza colectiva de la Asociación de Banqueros para defender efectivamente sus intereses ante el gobierno.

También existe cierta proporción de heterogeneidad dentro de las organizaciones que representan la industria y el comercio de la nación. Asimismo, existen elementos de interés común a los cuales se adhiere una amplia mayoría; por ejemplo, los impuestos sobre las utilidades de sociedades anónimas deben mantenerse bajos, las empresas del gobierno no deben entrar en competencia desleal con la industria mexicana existente, las inversiones extranjeras deben ser restringidas hasta cierto grado, la maquinaria y los materiales utilizados por las diferentes industrias deben importarse sin restricciones, mientras que los productos finales deberán ser protegidos contra la competencia extranjera. Pero también hay diferencias notables. Primero, consideremos el aislamiento tradicional del grupo industrial de Monterrey; un grupo cuyos orígenes datan de la época pre-revolucionaria y cuyas tradiciones son de hostilidad abierta a los gobiernos centrales de la Revolución, "socialistas e impíos". Después, está la diferencia en significación entre las industrias que, en general, sienten sus intereses mejor servidos por un mínimo de actividad del gobierno en la esfera económica y las que sienten todavía la necesidad de ayuda del gobierno.

Esta división respecto a la actividad del gobierno encuentra su expresión principal a través de las declaraciones públicas, por una parte, de la CONCAMIN de los manufactureros y de la CONCANACO de los comerciantes y, por otra, de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CNIT), grupo integrante de la CONCAMIN, compuesto en su mayor parte por pequeñas empresas manufactureras. La CONCAMIN y la CONCANACO tienden a estar bajo el control de entidades que son capaces de generar su propias fuentes de crédito, o de obtener préstamos de origen privado, nacional o extranjero y que, por tanto, preferirían mantener restringido el papel del gobierno en la actividad económica. La CNIT, por otra parte, consta principalmente de unidades más pequeñas, nuevas

y, en general, "autóctonas", carentes de crédito adecuado y temerosas de la competencia de capitales extranjeros; de allí, su preferencia por la intervención intensa del gobierno en estas áreas. Las grandes organizaciones nacionales tales como la CONCAMIN, la CONCANACO y la CNIT, no son las únicas estructuras a través de las cuales las empresas mexicanas tratan de unir sus fuerzas. De mucha más importancia, en los contactos diarios entre la industria y el gobierno, son la docena aproximada de grupos destacados que se han constituido en México mediante el eslabonamiento de las principales empresas del país. Una alta proporción de las grandes empresas industriales y bancarias pertenecen a uno u otro de estos grupos.⁶ No obstante, aunque la existencia de estos grupos es importante e indiscutible, no es fácil definirlos con precisión. Cada grupo, característicamente, incorpora una o dos instituciones bancarias y una variedad de empresas industriales. Algunas veces una personalidad dominante o accionista principal es el eslabón entre ellos, como en el caso de los grupos de Antonio Sacristán y Carlos Trouyet; otras es el uso de créditos en conjunto, como en el caso del grupo del Banco Nacional de México; en ocasiones es una comunidad de intereses derivada de una mezcla de fuentes de crédito, relaciones familiares y ubicación geográfica: ejemplo, el complejo integrado por los intereses de Monterrey y el Banco de Londres y México, o por algunos de los grupos menores de las ciudades provinciales. Además es posible decir que el sector público tiene su grupo compuesto principalmente por la Nacional Financiera, principal banco de desarrollo del gobierno, y las compañías en las que posee un interés mayoritario.

Aumentando la complejidad, muchos grupos trabajan conectados unos con otros, en un intrincado sistema de alianzas. Algunos operan con mayor facilidad que otros con las empresas controladas por el gobierno. Algunos trabajan frecuentemente en *tandem*, como en el caso de los grupos de Carlos Trouyet y Raúl Bailleres. Otros tienen tantas interconexiones, que uno puede considerarlos como grupos separados o como partes integrantes de un solo grupo, como en el caso del Banco Nacional de México y los intereses de Carlos Prieto.

Sin embargo, cualesquiera que sean los sistemas, los motivos que los han generado son claros. Una de dichas motivaciones es la necesidad, de los hombres de negocios, de una segura fuente de crédito. La unión de empresas significa, en efecto, que las utilidades de las que se expanden con lentitud,

en el grupo, puedan estar a disposición de las que crecen con mayor velocidad. También quiere decir que el crédito colectivo de todo el grupo está disponible para cualquiera de sus miembros; así, un grupo puede acudir a fuentes extranjeras o a las agencias de crédito del gobierno, tales como la Nacional Financiera, y negociar créditos en una escala que le da una ventaja clara sobre empresas no conectadas. Por lo demás, no sólo se realizan negociaciones crediticias; en verdad, otra importante motivación para la creación de los grupos, ha sido la de incrementar el poder de transacción *vis-à-vis* con el gobierno. El hecho de que un núcleo central de empresarios pueda apelar a los recursos de un número importante de empresas, significa que las propuestas al gobierno puedan unificarse, modificarse o extenderse, para lograr óptima recepción. Por ejemplo, la posibilidad que tiene el grupo de disponer de grandes recursos, significa, como en la mayoría de los países, que los agentes contratistas del gobierno miren más favorablemente una propuesta de alguna empresa integrante. Si el grupo tratase de obtener permisos de importación para una enorme prensa taladro o de suministros de acero inoxidable; ofrecer que un afiliado produzca algún artículo intermedio destinado a una planta propiedad del gobierno, puede crear un amigo importante en la corte. Si una empresa del grupo se ve en la obligación de utilizar en un proceso de manufactura materiales mexicanos escasos, con el fin de obtener exención de impuestos de acuerdo con la ley, su habilidad para procurarse esos materiales a través de una compañía que pertenezca al mismo grupo le proporciona una ventaja importante. Como éstos pueden citarse muchos otros ejemplos.

En fin, en una forma que parecería seguir la doctrina Galbraithiana de compensación de poderes, las industrias de México han tendido a agruparse para hacer frente, de un modo más efectivo, al Goliath representado por el gobierno mexicano.

Un aspecto final de la economía del sector privado de México debe ser introducido a estas alturas, y es la influencia extranjera en la operación y control de la economía. Es éste un tema que toca muy de cerca la sensibilidad mexicana por razones que se harán perfectamente claras al lector si nos acompaña a través de los capítulos que siguen. La existencia de esa sensibilidad hace muy difícil obtener datos fidedignos. Sin embargo, la influencia extranjera es obvia en un número de puntos que resumiremos aquí y elaboraremos en capítulos posteriores.

La intensa influencia de los gustos del consumidor y de la tecnología de los Estados Unidos, es evidente a través de la economía mexicana. Las marcas comerciales y los modelos de los Estados Unidos desfilan ante el público mexicano a través de publicaciones, películas cinematográficas, turismo y una docena de medios diversos. La tecnología estadounidense fluye al país a través de las visitas *ad hoc* de técnicos, de asistencia técnica formal, o de contratos de licencia a nacionales, y por los contactos establecidos entre subsidiarias y sus compañías matrices.

Sin embargo el control extranjero real, de la empresa privada mexicana, es mucho más limitado que la influencia a que nos referimos anteriormente. En agricultura, no se estaría muy lejos de la verdad si se conjeturase que cierta proporción de capital de los Estados Unidos ha sido invertido discretamente en las tierras dedicadas a los cultivos mexicanos de exportación, tales como algodón, tomate y ganado, en los estados septentrionales cercanos a la frontera. Fuera de estas áreas, la propiedad extranjera en agricultura es con toda probabilidad de muy poca importancia. En minería, energía eléctrica y transportes, los hechos son más fáciles de verificar; la propiedad extranjera, que una vez dominó todos estos sectores, está siendo reducida a una posición minoritaria en las minas y es casi inexistente en los otros renglones. Sólo en la manufactura y la propiedad de extranjeros, el control es significativo. Cuando uno recorre la lista de las compañías manufactureras mexicanas de importancia, no hay duda de que una considerable proporción está controlada por intereses extranjeros, principalmente de los Estados Unidos. En términos de producción, tal vez las compañías manufactureras controladas por los Estados Unidos puedan atribuirse una quinta o sexta parte de la producción total mexicana en el sector manufacturero, pero como la actividad controlada por extranjeros tiende a concentrarse en productos bien conocidos, de distribución nacional, la impresión general es de un predominio todavía mayor. Este dominio, su continuación, expansión, reducción o supresión, está siempre presente en las relaciones de los sectores público y privado.

LA CONFRONTACIÓN

En un país en el cual el sector privado contribuye con más de nueve décimas partes de la producción total, el problema de las relaciones con el sector público puede no parecer

de importancia trascendental. La importancia de esta relación se comprende por completo sólo cuando se conoce que el gobierno de México interviene en forma decisiva en el racionamiento de tres factores que son perennemente escasos en esta etapa del desarrollo, a saber: créditos, importaciones y servicios públicos.

El procurarse créditos a largo y corto plazo es una de las actividades básicas de cualquier empresario en México, una cuestión de vida o muerte para empresas en crecimiento. El control que el gobierno mexicano ejerce sobre esos créditos es amplio, selectivo y detallado. El interés del gobierno se origina en el deseo de reservar cierta parte del crédito total disponible, para el financiamiento de inversiones públicas. El resto trata de canalizarlo hacia actividades de economía privada que considera de alta prioridad, reduciendo el flujo hacia actividades "no productivas". En la categoría de "alta prioridad" uno encontraría de ordinario, por ejemplo, la industria y la agricultura, y en la "no productiva", la construcción de alojamientos de lujo y el financiamiento de inventarios comerciales. Además de estos objetivos —reservar créditos al sector público y canalizar el resto a "actividades productivas"— el gobierno tiene todavía otro, al imponer su control sobre los créditos: restringir las reclamaciones e inversiones extranjeras en la economía mexicana. Por tanto, abrirse paso a través de la maraña resultante de barreras, regulaciones e incentivos impuestos por el gobierno en el campo del crédito, se convierte en un absorbente problema de administración.

En el campo de la regulación de las importaciones, las posibilidades en juego son con frecuencia igualmente críticas para la vida del sector privado. Aunque las importaciones representan no más de una quinta parte del total de artículos consumidos en el país, casi no hay una rama importante de la industria o la agricultura mexicanas que no se vea directa y significativamente afectada por la política de importación del gobierno. Este emplea sus poderes en el campo del comercio exterior con vigor y flexibilidad. "Cierra la frontera" a cualquier producto cuando considera que con esa acción servirá al interés público. Eleva o baja las tarifas oficiales de importación con frecuencia extraordinaria; en la práctica, puede hasta exceptuar el pago de derechos a algunos importadores selectos, mientras continúan aplicándolos a otros.

Los motivos que hay tras estas medidas no son simples ni invariables. Incluyen, entre otros, el deseo de estimular la pro-

ducción nacional de artículos para el consumidor, forzar a los productores mexicanos existentes a hacer un mayor uso de material y maquinaria nacionales, conservar divisas extranjeras, aumentar los ingresos del gobierno por medio de los aranceles aduanales, elevar los precios de algunos productos y bajar los de otros para forzar una redistribución interna de ingresos, y desalentar a los inversionistas extranjeros y alentar a los mexicanos. Los objetivos cambian y entran en conflicto continuamente, a medida que evolucionan la estrategia del gobierno y la situación del país. No es de extrañar, pues, que los representantes del sector privado se muestren desorientados por la política de importación del gobierno y traten de encontrar un sendero que los lleve a través de tal laberinto.

La tercer área crítica en las relaciones entre los sectores público y privado es la asignación de los escasos servicios públicos disponibles. Unas veces, la decisión para impulsar la acción del gobierno proviene de las empresas existentes; otras ocasiones, directamente del gobierno, con la esperanza de que las facilidades generarán nuevas líneas de actividad económica. Es fácil hallar ilustraciones espectaculares. El desarrollo del cultivo del algodón, en México, ha dependido casi completamente de las decisiones del gobierno respecto a la construcción y localización de obras de irrigación. La escala y ubicación de la industria de México han sido afectadas en forma crítica por las decisiones del gobierno respecto a la estructura de las tarifas de energía y a la disponibilidad de los servicios de energía y transportes. Una vez más, gran parte del sector privado mexicano ha visto su fortuna ligada a su habilidad para influenciar la capacidad de decisión de los organismos gubernamentales.

Por supuesto, mucho de lo que se ha dicho hasta ahora respecto a la importancia de las interrelaciones entre los sectores público y privado, en México, podría decirse con cierto grado de validez para cualquier nación moderna del mundo. Si hay diferencias entre México y otras naciones, emanan principalmente de dos características estrechamente relacionadas entre sí: primero, la minuciosidad y vigor de las medidas reguladoras del gobierno; segundo, el grado extraordinario de detalle y discriminación en la aplicación de esos poderes reguladores. Ya se ha dicho lo suficiente para dar una idea de la ubicuidad de los esfuerzos directivos del gobierno mexicano, pero no estarían de más algunas palabras respecto al tema de detalle y discriminación.

Ningún escritor puede verse libre por completo del vicio del etnocentrismo, y un escritor de los Estados Unidos no puede evitar sentirse, quizá excesivamente, impresionado con las que parecen ser diferencias fundamentales entre los dos países, en la aplicación de medidas reguladoras por parte del gobierno. En los Estados Unidos, la mayoría de las leyes y reglamentos federales operan sobre la premisa de que hay patrones objetivos que deben ser aplicados, más bien diríamos garantizados, en forma indiscriminada a todos los interesados. Por supuesto, el funcionamiento real varía algunas veces respecto del ideal, ya que el soborno, el favoritismo y el error, entorpecen la maquinaria administrativa, pero el ideal persiste como una norma operativa viviente.

La administración mexicana, en contraposición, pone menos énfasis en los derechos y garantías del individuo y más en los derechos discrecionales del Estado, en su papel de agente del interés público. Por tanto, son menos los casos que se deciden automáticamente, ciñéndose a una regla fija, y más son resueltos por decisiones específicas *ad hoc*. Esto, a su vez, significa que el grado de protección y uniformidad de tratamiento del gobierno a sus ciudadanos tiende a ser más bajo que en, digamos, los Estados Unidos. El importador A puede lograr una exención de aranceles de importación para un producto particular, en tanto que el importador B debe pagar el total para el mismo producto. Es posible que se requiera al extranjero X que venda la mitad de los intereses de su empresa a inversionistas mexicanos, mientras que el extranjero Y puede continuar reteniendo los valores completos de su operación. Quizá se asigne a la cosecha de algodón del Estado de Nuevo León un impuesto de exportación de 22%, al tiempo que la del Estado de Sonora puede ser gravada nada más con el 10%. Es posible que se imponga y sancione el control de precios en una droga peligrosa, en tanto que no existe dicho control en otra. Las diferencias de tratamiento pueden ser justificables, según el criterio seguido por el gobierno, o no. El punto importante es que el sector privado opera en un medio en el cual el sector público está en posición de contribuir grandemente al éxito o al fracaso de cualquier empresa privada.

Al mismo tiempo, la forma de la política y la manera de actuar del gobierno mexicano es tal, que hay continuo contacto personal entre los funcionarios y los hombres de negocios. No hay una barrera ideológica infranqueable ni una opinión pública explosivamente sensitiva que exija que el contacto sea

sólo a distancia. Por supuesto, la atmósfera varía de un régimen presidencial a otro, pero sería erróneo pensar en México como un campo de batalla en el cual el sector público y la empresa privada están dispuestos en orden de combate. Es del todo posible para la Nacional Financiera convenir una operación importante de financiamiento conjuntamente con algún poderoso grupo financiero privado, y para la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, agencia del gobierno de distribución de alimentos, entrar en arreglos de gran envergadura con la industria privada de la misma rama. Existen fricciones, sospechas e incertidumbres, cierto es, pero no tan grandes como para paralizar la colaboración de uno u otro sector.

En este momento sería posible formular un silogismo obvio y cerrar el libro: México ha desarrollado su propio sistema especial de relaciones entre los sectores público y privado; México ha crecido sustancialmente en las últimas décadas; por tanto, el sistema mexicano de relaciones público-privadas, no es inconsistente con un crecimiento satisfactorio.

Sin embargo, esta conclusión, aunque tímida y tentativa, puede muy bien estar equivocada, pues las instituciones mexicanas de hoy son diferentes, en muchos sentidos, de las que existían hace veinte años, y notablemente distintas de las de la era pre-revolucionaria. Como consecuencia, surgen toda clase de proposiciones alternativas. ¿Podría ser que el crecimiento de México en la era moderna estuviera basado en los ímpetus generados por sus estructuras institucionales, públicas y privadas, de décadas anteriores, más que por la estructura presente? ¿Puede ser que el crecimiento moderno del país tenga lugar a pesar de las desventajas en la estructura existente, más que por esa estructura? ¿Es quizá la reciente reducción de la velocidad de crecimiento un reflejo de deficiencias en la estructura y un presagio de mayores dificultades en el futuro? Aunque sea para vislumbrar respuestas a preguntas como éstas, uno necesita retroceder cuando menos un siglo en la historia mexicana.

PREGUNTAS:

- 1.- ¿Cuáles son las actividades características del sector privado y qué importancia tienen dentro de la economía mexicana?
- 2.- ¿Cuáles son los grupos de presión y cómo se da el juego político dentro del sector privado en México?
- 3.- ¿De qué mecanismos se vale el gobierno para controlar la propiedad individual y la colectiva?
- 4.- ¿Cuáles son los mecanismos que desarrolla el gobierno para controlar al sector privado?
- 5.- ¿Cuáles son las características que distinguen las relaciones entre el sector privado y el público en México, en relación con las que se dan en otros países?

TEMA 12

VERNON, Raymond.

La soberanía en peligro. F. C. E. México, 1970.

Caps. I, VI y VII.

En este libro Vernon plantea uno de los fenómenos más importantes de nuestra época: las "empresas multinacionales".

En los últimos 100 años las corporaciones internacionales han adquirido aspectos peculiares, concentrando un poder económico y político tal, que las ha constituido en un agente de cambio indiscutible y en una realidad que dará lugar a la reconsideración del concepto "soberanía del Estado". Es una paradoja que precisamente, en una etapa en la que ha aumentado la necesidad del control del Estado, las "empresas multinacionales" han hecho que disminuya la capacidad nacional para mantener ese control.

El autor se propone delimitar el concepto de "empresas multinacionales" señalando sus atributos, objetivos, tamaño en términos de ventas, número de empleados, heterogeneidad en la producción, su carácter de compañías fundamentalmente exportadoras, gastos de publicidad, tendencia a difundir y diversificar sus actividades y lugar que ocupan dentro de la economía, en este caso, de los Estados Unidos.

Estas empresas han concentrado un gran poder y es precisamente ese poder el que genera una tensión que difícilmente podría explicarse en términos económicos,

¿en dónde se encuentran los signos de esa tensión?: ¿choque de ideologías? ¿choque de culturas? ¿rivalidad entre las élites?

Considera que ningún enfoque está fuera de lugar, pero ninguno explica plenamente el fenómeno por sí solo.

Vernon busca una respuesta a estas interrogantes, hace referencia al problema de conflicto de jurisdicciones entre los países receptores y los países sede de las matrices para, por último, llegar a una serie de posibles alternativas que el análisis de este fenómeno deja planteadas.

I. LAS EMPRESAS MULTINACIONALES: UNA VISTA DESDE AFUERA

PARECÍA que, de pronto, los Estados soberanos se están sintiendo desnudos. Conceptos tales como la soberanía nacional y el poderío económico nacional aparecen curiosamente privados de significado. Alemania se ve a sí misma inundada por una corriente de dólares, pero sólo toma algunas medidas cautas e inhibidas en sus fronteras. Francia se siente oprimida por la presencia de subsidiarias de propiedad extranjera, pero su respuesta es limitada y restringida.

Aunque la sensación de desnudez y dependencia haya producido hasta ahora sólo respuestas cohibidas, ha enfocado el interés mundial en las instituciones que según se cree son los principales agentes del cambio. Uno de ellos es la empresa multinacional. En unos pocos años, se han escrito veintenas de libros y cientos de artículos acerca de las corporaciones "globales", "transnacionales", "internacionales" o "multinacionales", según las preferencias semánticas del autor. En el mismo breve lapso, los gobiernos han empezado a preguntarse cómo están afectando estas entidades sus intereses nacionales y qué políticas se necesitan para regularlas.

DEFINICIÓN DEL OBJETIVO

¿Exactamente qué empresas son objeto de este gran interés? Una forma de definición consiste en utilizar la inducción y la inferencia, es decir, elaborar una lista de las empresas "multinacionales" que los gobiernos reconocen que les preocupan y preguntarnos qué tienen en común dichas empresas. Cada uno de los nombres de esta lista resulta ser generalmente una compañía matriz que controla un gran grupo de corporaciones de varias nacionalidades. Las corporaciones que integran cada grupo parecen tener acceso a una concentración común de recursos humanos y financieros, y parecen responder a elementos de una estrategia común. El tamaño es también importante: un grupo de esta clase con ventas menores de 100 millones de dólares raras veces recibe mucha atención. Además, la naturaleza de las actividades del grupo fuera de su país de origen es per-

LAS EMPRESAS MULTINACIONALES

tinente: no es probable que reciban mucha atención las empresas que sólo son exportadoras, aun las que tienen subsidiarias de ventas bien establecidas en el exterior; y las que sólo venden licencias de tecnología también son mencionadas raramente. Por último, las empresas de la lista tienen generalmente una cierta difusión geográfica: una empresa matriz que sólo tiene intereses en un país o dos fuera de su sede no se encuentra a menudo en la lista.

Por regla general, las empresas multinacionales emiten una aureola de fuerza y flexibilidad. Estos atributos parecen derivar en parte del hecho de que las partes constitutivas de la empresa multinacional son generalmente corporaciones, que estas corporaciones son de diferentes nacionalidades, y que sus activos se localizan en varias jurisdicciones nacionales.

Lucubrar sobre el poder de la forma comparativa en las últimas décadas del siglo xx puede parecer algo extraño y anacrónico. Pero debemos recordar que sólo han transcurrido 100 años desde que las corporaciones adquirieron por primera vez algunos de sus extraordinarios poderes modernos, lo que no es un periodo muy grande en la evolución de una institución tan fundamental. ¿Cuáles son sus atributos?

En primer lugar, aunque las corporaciones tienen algunos de los derechos de las personas físicas, tales como el de propiedad y el de contraer deudas, y el de demandar y ser demandadas, no están limitadas por los 70 años de existencia normal. En segundo lugar, las corporaciones pueden evitar otra frustrante limitación humana, la de poseer una sola identidad, explícita, sin ambigüedades. Una corporación puede crear descendientes sin límite, generar los hermanos que necesite, aun morir y resucitar.

Si los atributos de la vida ilimitada y la identidad múltiple de una corporación son revolucionarios, más lo es su capacidad para adquirir fácilmente diferentes nacionalidades para sus descendientes y sus hermanos. Puede haber algunas limitaciones al poder de una corporación norteamericana para crear o adquirir una sucursal corporativa francesa, brasileña o congoleña; pero estas limitaciones no son generalmente prohibitivas. En consecuencia, aunque los padres de la empresa multinacional sean norteamericanos, sus descendientes pueden asumir muchas otras nacionalidades.

Las empresas multinacionales han existido aquí y allá casi desde que surgió la propia corporación moderna, pero sólo en

LAS EMPRESAS MULTINACIONALES

las últimas décadas han aparecido en gran número. En términos del objetivo de su creación —producir y vender bienes y servicios con mayor eficacia—, no se puede dudar de su utilidad. Pero al mismo tiempo se acomodan mal en la estructura de las instituciones políticas y sociales establecidas durante largo tiempo. Cruzan las fronteras nacionales, conectando los activos y actividades de diferentes jurisdicciones nacionales con una intimidad que parece amenazar el concepto de la nación como unidad integral. Por esta razón plantean molestos interrogantes en las mentes de los hombres. ¿Está minando la empresa multinacional la capacidad de las naciones para trabajar en pro del bienestar de sus pueblos? ¿Está siendo utilizada la empresa multinacional por una potencia dominante (léase "Estados Unidos") como medio de penetración y control de las economías de otros países? Cualesquiera que sean las respuestas a estas preguntas, ¿es "excesivo" el poder político y económico de la empresa multinacional?

Por supuesto, estos interrogantes sólo son pertinentes en la medida en que las partes constitutivas de tales empresas responden a una estrategia común y utilizan una concentración común de recursos. ¿Qué significan los conceptos de esta clase? En general, los economistas no tienen problemas con tales abstracciones; la idea de la empresa que sólo se preocupa por elevar al máximo sus beneficios encaja perfectamente en el marco de la teoría económica. Pero prácticamente todos los demás reconocerán que no se puede decir que una institución tan compleja y diversa como la empresa multinacional tenga un objetivo claro, no ambiguo. Tal empresa representa una coalición de intereses, que en ocasiones colaboran a la realización de un objetivo común y a veces pelean por conflictos de prioridades. En algunas empresas multinacionales es fuerte el sentido de los objetivos comunes y la identidad común; en otras no lo es tanto. Si los objetivos de las partes constitutivas son suficientemente independientes o antagónicos, ¿podemos decir correctamente que se trata de una sola "empresa"? Éste es un problema familiar para quienes tratan de entender las operaciones de organizaciones grandes y complejas, ya se trate de organizaciones nacionales o multinacionales, públicas o privadas.

Para cualquiera que trate de entender los propósitos y estrategias de las empresas multinacionales, el problema se complica por otra clase de dificultad. Siempre existe la posibilidad de que las diferencias de origen nacional y estructura industrial

LAS EMPRESAS MULTINACIONALES

generen tipos distintos de empresas multinacionales, con metas y patrones de operación diferentes. En este libro hemos enfrentado esta dificultad mediante cierta transacción. En aras de la exploración de un conjunto manejable de ideas, nos ocupamos de las empresas multinacionales controladas por matrices norteamericanas.

Sin embargo, es cierto que de cuando en cuando aparecerán referencias a empresas multinacionales cuyas matrices tienen su sede en otros países, pero estas referencias se hacen generalmente con propósito de comparación o contraste, antes que para ampliar el campo de estudio. Además, hemos omitido del cuerpo principal del estudio algunas industrias, particularmente la banca, el comercio y el transporte. Podemos expresar estas limitaciones en otra forma: la mayor parte del estudio se refiere al entendimiento de las empresas multinacionales en las industrias manufacturera y extractiva manejadas por matrices norteamericanas.

Sin embargo, aun con estas delimitaciones no pretendemos que el campo de estudio se restrinja nítidamente a un grupo bien delineado de organizaciones homogéneas. A primera vista las industrias manufacturera y extractiva constituyen un grupo abigarrado, cuyos miembros parecen mostrar más diferencias que semejanzas. Ha sido un verdadero reto elaborar un marco de análisis que explique tanto los elementos comunes como las diferencias.

¿Cómo se puede identificar estas empresas en forma más precisa? En la mayoría de las discusiones de los problemas de la multinacionalidad ha intervenido la cuestión del enorme tamaño. Las ventas anuales de la General Motors, que ascienden a 25 000 millones de dólares, superan el producto nacional de unos 130 países, lo que se hace notar con preocupación. Se presume que el gran tamaño significa poder. Y el poder se encuentra en algún lugar cercano a la raíz del problema.

Aun en el caso de que no se hubiese dado comúnmente por sentada la conexión que existe entre los problemas de la multinacionalidad corporativa y el fenómeno del tamaño de las corporaciones, otras indicaciones habrían enfocado el examen sobre las corporaciones más grandes de Estados Unidos. Unas pocas corporaciones grandes norteamericanas representan la mayor parte de la inversión extranjera directa de la economía de Estados Unidos, lo que en realidad constituye una mayor proporción que su participación en la propia industria norteamericana.¹

LAS EMPRESAS MULTINACIONALES

Así pues, haciendo hincapié en el tamaño, la búsqueda se concentró en el grupo acostumbrado que representa por excelencia a los gigantes industriales: la lista de la revista *Fortune* de 500 empresas industriales norteamericanas.

El gran tamaño es una condición necesaria, pero no suficiente para incluir una empresa en el ámbito de este estudio. Algunos gigantes industriales no están en las manufacturas, por ejemplo las líneas aéreas y los servicios públicos; no nos ocupamos de ellos. Por otra parte, algunos gigantes no incursionan en el exterior a pesar de su tamaño; por ejemplo, cerca de una cuarta parte de las 500 empresas de *Fortune* en 1964 no tenían ninguna subsidiaria manufacturera en el exterior. Por lo tanto, además del tamaño necesitamos un segundo criterio de selección que reflejara la inclinación de la gran corporación a invertir ampliamente en el exterior.

Resultó que la mayor parte de las subsidiarias manufactureras en el extranjero del grupo de 500 de *Fortune* está bajo el control de un número relativamente pequeño de empresas. Por ejemplo, durante 1967 hubo en la lista de *Fortune* 180 empresas con subsidiarias manufactureras en 6 o más países, y este grupo representaba por sí solo más de 2 mil de los 2 500 "países subsidiarios" de la lista en cuestión; en consecuencia, estas 180 empresas parecían merecer en principio el título de "empresa multinacional".* Otras 7 empresas de la lista de *Fortune* habían controlado alguna vez subsidiarias manufactureras en 6 o más países, y por lo tanto se agregaron a las anteriores para hacer un total de 187. Estas 187 empresas resultaron incluir no solamente las manufactureras mejor conocidas con grandes intereses en el extranjero, sino también prácticamente la totalidad de los productores de materias primas con tales intereses controlados por Estados Unidos. Al examinar la lista de 187 encontramos que los criterios de selección parecían haber identificado adecuadamente las empresas manufactureras y extractivas que generalmente se consideran como multinacionales.

¹ El Departamento de Comercio de los Estados Unidos informa que 561 compañías matrices norteamericanas representaron en 1967 a 1968 el 90% de la inversión directa extranjera de ese país; véase *Foreign Affiliate Financial Survey, 1967-1968* (Washington, Departamento de Comercio, julio de 1970), p. 1. De acuerdo con varias indicaciones, la distribución está muy concentrada dentro del grupo en cuestión; véase a Samuel Pizer y Frederick Cutler, Departamento de Comercio, U. S. *Business Investments in Foreign Countries* (Washington, Oficina de Publicaciones del Gobierno, 1960), pp. 144-145.

* Las empresas que examinamos fueron las que aparecieron en la lista de 500 de *Fortune* en 1963 ó 1964; omitimos las empresas que eran subsidiarias de matrices extranjeras, y contamos por una las que se fusionaron para 1967.

CUADRO I-1. Características claves de 187 empresas multinacionales controladas en Estados Unidos y de otras empresas norteamericanas

Características ^a	500 empresas de "Fortune"		Empresas manu- factureras norte- americanas que no están entre las 500 de "Fortune" ^c	Total de las empresas manu- factureras norteamericanas
	187 empresas multinacionales	Resto de las 500 empresas de "Fortune" ^b		
Medidas del tamaño				
Ventas por empresa, 1964, en millones de dólares	927.3	283.2	1.04	2.44
Empleados por empresa, 1964	35,800	11,500	384	934
Plantas en Estados Unidos por empresa, 1965	76	34	1.54	1.64
Medidas de rentabilidad				
Ganancias después de los impuestos como porcentaje de las ventas, 1964	7.2	5.9	3.1	5.2
Ganancias después de los impuestos como porcentaje de la inversión, 1964	13.3	11.1	9.1	11.6
Medidas de publicidad, de investigación y desarrollo				
Gastos de investigación y desarrollo financiados con fondos de las corporaciones como porcentaje de las ventas, 1964 ^e	2.48	1.85	•	1.29
Científicos e ingenieros, como porcentaje de la fuerza de trabajo, estimado de patrones industriales, 1962 ^f	6.72	5.15	•	5.64
Científicos e ingenieros en investigación y desarrollo como porcentaje de la fuerza de trabajo, estimado de patrones industriales, 1962 ^f	2.33	1.89	•	1.33
Gastos de publicidad como porcentaje de las ventas, 1965 ^g	2.57	2.39	•	1.46
Gastos de publicidad como porcentaje de las ventas, estimado de patrones industriales, 1965 ^g	1.58	1.27	•	1.42

a Las ventas, ganancias, ocupación e inversión de las 500 empresas de Fortune, se basan en Estados consolidados. Las implicaciones aparecen en la página 13.

b Sólo 304 empresas, no 313, debido a datos incompletos.

c Las cifras de esta columna se obtienen mediante resta y por lo tanto contienen los errores residuales de todas las estimaciones de las otras columnas. No se han hecho anotaciones cuando la posibilidad de error es suficientemente grande para producir desviaciones sustanciales.

d El número de empresas que se empleó para el cálculo de estas cifras se basó en las declaraciones para el pago del impuesto al ingreso de las corporaciones norteamericanas.

e La cobertura de las 187 empresas y del resto de las 500 empresas de Fortune es incompleta; sólo 90 empresas del primer grupo y 101 del segundo.

f Estimado para cada una de las 500 empresas de Fortune suponiendo en cada caso 1) que las ventas de cada uno de los productos de la empresa guardaban la misma proporción con sus otros productos que las ventas totales norteamericanas de ese producto al total de las ventas norteamericanas de los otros productos de la empresa, y 2) que la razón de los gastos de investigación y desarrollo a las ventas de la empresa en cada producto era la misma que para la industria de Estados Unidos. Las estimaciones de "científicos e ingenieros" y de "gastos de publicidad", basadas en los patrones industriales, se derivan del mismo tipo de supuestos.

g La cobertura de las 187 empresas y del resto de las 500 de Fortune es incompleta; sólo 103 empresas en el primer caso, 91 en el segundo.

FUENTES: Ventas, ocupación, ganancias e inversión para todas las manufacturas, tomados del Consejo de Asesores Económicos, *Economic Report of the President*, 1969 (Washington, D. C.: Government Printing

Office, 1969), pp. 258 y 309; Cuadros B-27 y B-71. Las 500 empresas de Fortune, Julio de 1964, pp. 149-167. El número de empresas en el total de las manufacturas, del Servicio de Impuestos Internos de Estados Unidos, *Statistics of Income 1964; Corporate Income Tax Returns* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1968), Cuadro 6, y del informe de 1969, Cuadro 5. Los gastos de investigación y desarrollo financiados con fondos de las corporaciones en el total de las manufacturas, de la Fundación Nacional de la Ciencia de Estados Unidos, *Basic Research, Applied Research and Development in Industry, 1964* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1968), Cuadro 12. Los gastos de investigación y desarrollo financiados con gastos de las corporaciones para empresas individuales, de "Corporate Funded R & D Expenditure by Industry", en *News Front*, parte 1, noviembre de 1965, p. 16; parte 2, enero de 1966, p. 37; parte 3, febrero de 1966, p. 40. Los índices de concentración, de la Oficina del Censo de Estados Unidos, *Concentration Ratios in Manufacturing Industry, 1963* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1967), parte 2, Cuadro 27. Los gastos de publicidad para todas las manufacturas, de "Estimated Annual U. S. Advertising Expenditures 1947-1966", en *Advertising Age*, 19 de junio de 1967, p. 88. Las estadísticas de gastos en publicidad de empresas individuales, de "U. S. Industry's Ad Budget", en *News Front*, marzo de 1966, pp. 40-43. Las estadísticas de gastos en publicidad de patrones industriales, de "Percentage of Sales Invested in Advertising in 1965-1966", en *Advertising Age*, 4 de noviembre de 1968, p. 77. El número de personas que laboran en investigación y desarrollo, de Oficina de Estadísticas del Trabajo de Estados Unidos, *Employment of Scientific and Technical Personnel in Industry, 1962* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1964), boletín de la OET no. 1418, Cuadros A-10, A-16.

LAS EMPRESAS MULTINACIONALES

CIENTO OCHENTA Y SIETE EMPRESAS MULTINACIONALES

Las 187 empresas resultaron ser un grupo extraordinario, muy distinto en muchos aspectos del resto de la economía corporativa de Estados Unidos. Las cifras del Cuadro I-1 sugieren la naturaleza de algunas de estas distinciones.² Estas cifras delinean un grupo de empresas de extraordinario tamaño y alta rentabilidad, ocupadas en actividades que implican un empleo relativamente elevado de mano de obra calificada y de gastos de publicidad; en suma, un grupo de empresas que ostentan las características generalmente asociadas al oligopolio.³

Es especialmente notable el supergigantismo de las 187 empresas. En términos de sus ventas o del número de sus empleados, estas empresas forman una clase aparte.* Los datos de rentabilidad sugieren que las 187 se destacan en este aspecto, en comparación con las 500 de la lista de *Fortune* o con la economía en conjunto. Sin embargo, los datos en que se basa este tipo de medida con débiles; es posible que las diferencias que se muestran no sean totalmente confiables.

El interés que ponen las 187 empresas en el empleo relativamente extenso de fuerza de trabajo de alto nivel técnico y en los gastos de publicidad relativamente elevados, se puede poner de manifiesto en varias formas: en parte inductivamente, a partir de las características de las industrias en que se especializan; en parte directamente, con base en datos que cubren solamente algunas de las 500 empresas de *Fortune*. Pero las indicaciones de las diferentes fuentes son consistentes. Aunque las 187 empresas tendieron a concentrar sus actividades en industrias que ostentan las características generalmente asociadas al oligopolio, también mostraron una fuerte tendencia a difundir sus actividades en muchas industrias.⁴

* J. W. Vaupel diseñó y computó las medidas que aparecen en el Cuadro I-1, y en otros lugares del texto relacionadas con las anteriores.

² Realizamos pruebas de significación de la diferencia de medios en todas las medidas aplicables al grupo de las "187 empresas" y al grupo del "Resto de las 500 empresas de *Fortune*", utilizando pruebas convencionales. Es incierto el significado de las pruebas de significación en este contexto. Sin embargo, los resultados de las pruebas son compatibles con las principales conclusiones que presentamos en el texto.

³ Las cifras de las ventas de las corporaciones padecen muchas deficiencias, las que se deben particularmente a las diferencias que se encuentran entre las empresas en cuanto a la forma de presentación de sus informes. Por ejemplo, las prácticas de consolidación varían grandemente, lo que afecta la medida en que se incluyen las ventas de subsidiarias extranjeras. En general existe la tendencia a excluir las ventas extranjeras con mayor facilidad que las internas, lo que sesgaría hacia abajo las cifras de nuestras 187 empresas.

⁴ Los esfuerzos tendientes a medir la posición oligopólica de las 187 empresas en forma directa se frustraron por el hecho de que cada una de ellas tiene muchas líneas

LAS EMPRESAS MULTINACIONALES

Sin embargo, era evidente que su gran tamaño se debía en parte a la desusada difusión de sus actividades.

Los productos de las 187 empresas no sólo eran mayores en número que los del resto de las 500 empresas de *Fortune*, sino que además se relacionaban menos entre sí. Ciertas clases de artículos se producen generalmente en forma conjunta en la misma empresa a causa de varias afinidades de producción y distribución, como sucede con la varilla y el alambre de acero; y otros artículos no están en este caso, como la piña enlatada y las láminas de aluminio. Una medida compleja destinada a registrar tales asociaciones indicó que los productos de las 187 empresas exhibieron una heterogeneidad y variedad mucho mayor que el resto de la lista de *Fortune*.⁵

En el Cuadro I-2 se identifican las 187 empresas por sus industrias principales y se comparan con todas las empresas norteamericanas de tales industrias. Las industrias donde son más prominentes las 187 empresas no resultan sorprendentes, en vista de su especial interés en la mano de obra calificada y en la publicidad. En el extremo bajo de la escala se encuentran los textiles y el acero; en el extremo superior, los vehículos de motor, los metales fabricados, el petróleo, las medicinas y otros productos químicos. Quizá habríamos esperado que las industrias de tabaco y la aviación ocuparon un nivel más alto en la lista; pero fuera de eso el cuadro que surge está muy de acuerdo con lo que esperábamos.

El Cuadro I-2 confirma el hecho de que el grupo ocupa una posición prominente en la economía norteamericana, por si existiera alguna duda a este respecto. No podemos saber exactamente qué parte de las ventas registradas por las 187 empresas

de producción diferentes. Por ejemplo, el número de productos manufacturados por la empresa del grupo a la que corresponde la mediana fue de 22 en 1965; en este caso el "producto" se define en términos de las categorías de cinco dígitos de la CIE. Se determinó un "índice de concentración" para cada empresa 1) calculando la razón de las ventas de las cuatro empresas más grandes de cada industria de 5 dígitos como porcentaje de las ventas totales de la industria, y 2) combinando en un solo promedio las industrias en las que participaba la empresa, ponderando cada una de tales industrias por sus ventas. El resultado fue de 43.2% para las 187 empresas, 40.8% para el resto de las 500 empresas de *Fortune*, y 37.9% para la industria norteamericana en conjunto.

⁵ Calculamos un índice para cada par de productos, midiendo la extensión en que el par se encontraba reunido en la composición de productos de las empresas de la lista de 500 que apareció en *Fortune* en 1964. En este contexto definimos el "producto" en términos de las categorías de 5 dígitos de la CIE. Si los 2 productos se encontrasen invariablemente juntos, el valor del índice sería de +1.00; si se encontrasen invariablemente separados, sería de -1.00. En las 187 empresas multinacionales, el promedio encontrado para la lista de productos acerca de los cuales informaron las empresas fue de +.36; en el resto de las 500 empresas de *Fortune*, +.51.

CUADRO I-2. Ciento ochenta y siete empresas multinacionales controladas en Estados Unidos comparadas con todas las empresas manufactureras norteamericanas, por industria, 1966^a

Todas las cifras de ventas y activos aparecen en miles de millones de dólares

Industria (Número de la clasificación Industrial Estándar)	187 empresas		Todas las empresas norteamericanas		187 empresas como porcentaje de todas las empresas		
	Número de empresas	Ventas	Activos	Ventas	Activos	Ventas	Activos
Vehículos de motor y equipo (371)	11	\$41.9	\$26.9	\$49.6	\$31.2	84.5%	86.2%
Medicinas (283)	15	5.5	4.3	7.2	5.8	76.5	74.2
Productos de metal fabricados (34)	10	5.0	3.7	6.6	4.4	75.9	84.1
Refinación de petróleo (29)	9	31.7	42.1	46.4	61.4	68.5	68.6
Productos químicos (excluyendo medicinas) (Otros 28)	25	22.3	21.6	37.3	33.5	59.5	64.5
Productos de hule y misceláneos de plástico (30)	5	7.7	5.9	13.5	9.1	57.1	64.8
Maquinaria, equipo y partes eléctricas (36)	19	24.5	20.9	49.2	32.7	49.8	64.0
Instrumentos y productos relacionados (38)	5	4.5	3.9	11.2	8.6	40.2	45.4
Maquinaria no eléctrica (35)	20	15.4	13.2	48.2	33.9	32.1	38.9
Alimentos y productos similares (20)	29	24.5	12.1	77.6	34.0	31.5	35.6
Metales primarios no ferrosos (333)	7	4.6	5.4	15.8	14.5	28.1	24.8
Aviones y partes	4	5.4	2.3	19.2	12.6	28.1	18.3
Piedra, arcilla y vidrio (32)	7	3.7	3.4	14.1	12.7	26.2	26.8
Papel y productos relacionados (26)	5	3.7	3.5	17.0	14.6	21.8	24.0
Otro equipo de transporte (Otros 37)	3	1.0	1.1	5.8	4.8	17.2	22.9
Productos de cuero (31)	1	0.8	0.3	5.9	2.7	13.5	11.1
Manufacturas misceláneas y bélicas (39)	2	0.8	0.9	8.1	5.4	9.8	16.7
Madera y productos de madera excluyendo muebles (24)	1	0.8	1.0	9.1	6.5	8.8	15.4
Muebles e instalaciones (25)	2	0.6	0.4	6.8	3.2	8.8	12.5
Manufacturas de tabaco (21)	2	2.2	1.8	37.6	18.8	5.9	9.6
Productos textiles y vestidos (22-25)	1	0.5	0.5	6.5	4.5	7.7	11.1
Hierro y acero primarios (331)	1	1.2	1.3	26.2	23.6	4.6	5.2
Imprentas excluyendo periódicos (27)	1	0.5	0.4	13.1	8.3	3.8	4.8
TOTAL	187	208.8	176.9	532.0	368.8	39.2	45.7

^a En cuanto a la cobertura de las cifras relativas a ventas y activos, véase la p. 13.
FUENTE: Datos de las 187 empresas tomadas de Fortune, julio de 1967,

pp. 196 ss; datos de todas las empresas norteamericanas tomados de FTC/SEC, Quarterly Financial Report on Manufacturing, 4º trimestre, 1966.

LAS EMPRESAS MULTINACIONALES

se realizaron dentro de los Estados Unidos, porque los Estados contables consolidados de estas grandes corporaciones contienen generalmente una parte considerable de las ventas de sus subsidiarias en el exterior. En cuanto existe una mayor proporción de ventas de subsidiarias extranjeras entre las 187 empresas que en el total de las empresas norteamericanas, no hay duda de que la cifra de 39% que aparece en el cuadro exagera la importancia relativa de las 187 empresas en la economía norteamericana. Tal vez 32 ó 33% se acerca más a la verdad, lo que ya es una proporción formidable.

La posición dominante de estas empresas, que ya es pronunciada en el conjunto de la economía norteamericana, es aún más evidente en las transacciones de dicha economía con los países extranjeros. El análisis que sirvió de base a los Cuadros I-1 y I-2 ya sugirió la importancia de las empresas multinacionales en el comercio de exportación de Estados Unidos. De acuerdo con tal análisis, las 187 empresas tendieron a producir artículos fuertemente orientados a la exportación; esta tendencia resultó evidente en comparación con las otras empresas de la lista de 500 de *Fortune*, y más aún en comparación con la industria norteamericana en conjunto.*

Pero hubo pruebas aún más directas de esta relación. Los resultados de una encuesta del Departamento de Comercio levantada en 1965, entre unas 264 empresas matrices norteamericanas y sus subsidiarias en el extranjero, nos dan una clave clara de la importancia de las empresas multinacionales en el comercio de exportación de los Estados Unidos.⁶ Dado que las 187 empresas que aquí examinamos constituyen probablemente la mayor parte de las empresas de la encuesta del Departamento de Comercio, esta encuesta ofrece algunas directrices útiles. El estudio indica que las 264 empresas encuestadas representaron, como compradores o vendedores, cerca de la mitad del total de exportaciones de bienes manufacturados norteamericanos. Este enorme total se dividía más o menos por partes iguales entre las ventas de matrices a subsidiarias y las ventas que implicaban sólo a una matriz o sólo a una subsidiaria. Si incluyésemos las exportaciones de bienes producidos por matrices norteamericanas

* Calculamos las medidas estadísticas con los mismos supuestos del Cuadro I-1, nota f. Sobre esta base, para 1963 se exportaba el 6.9% de la producción de las 187 empresas; la cifra correspondiente era de 6.3% para las otras empresas del grupo de 500 de *Fortune*, y sólo 4.6% para el total de las empresas manufactureras norteamericanas.

⁶ M. T. Bradshaw, "U. S. Exports to Foreign Affiliates of U. S. Firms", en *Survey of Current Business*, 49, núm. 5, parte 2 (mayo de 1969), p. 37.

LAS EMPRESAS MULTINACIONALES

nas que se enviaron indirectamente a través de intermediarios, la importancia relativa de tales empresas sería aún mayor.

En virtud de que las empresas multinacionales desempeñan ese papel predominante en las exportaciones norteamericanas, es natural que los gobernantes norteamericanos, preocupados con la cuestión de la balanza de pagos, se interesen en conocer los factores que motivan a estas empresas. Un interrogante es el de la rapidez con que actuarán probablemente las matrices norteamericanas cuando deban cambiar los medios de aprovisionamiento de sus mercados extranjeros; más específicamente, hasta dónde llegarán en la disminución de sus exportaciones a los mercados norteamericanos para emplear la producción de sus subsidiarias extranjeras en la satisfacción de la demanda en el exterior. No es que parezca observarse un relativo debilitamiento de las exportaciones netas del tipo de bienes en que se especializan las empresas multinacionales; las pruebas existentes se inclinan más bien en dirección contraria.* Pero la inquietud es muy explicable cuando las subsidiarias manufactureras se están estableciendo en gran número en el exterior.

Otro problema que ha planteado el gran comercio entre filiales de las empresas multinacionales es la medida en que han perdido su aplicabilidad y efecto los instrumentos normales de la política comercial nacional. La ejecución de la política comercial mediante instrumentos tales como los aranceles se basa generalmente en el supuesto de que las transacciones que cruzan las fronteras nacionales se realizan a distancia entre compradores y vendedores independientes. El problema para quienes elaboran las políticas oficiales ha sido el de saber si se puede esperar que estas medidas gubernamentales produzcan algo parecido a la respuesta deseada cuando las transacciones se realizan entre matrices y subsidiarias.

La cuestión de la balanza de pagos se ha vuelto más urgente a causa de la importancia de las transacciones relacionadas con el capital de las empresas multinacionales. Durante 1969, las

* Las balanzas netas de exportación norteamericana de productos de las 187 empresas se comportaron muy "favorablemente" entre 1959 y 1964, en relación con el resto de la economía. Al igual que en el caso de las medidas estadísticas similares que mencionamos antes, los supuestos se encuentran en la nota f del Cuadro I-1. Los "productos" fueron en ese contexto las categorías de 5 dígitos de la Clasificación Industrial Estándar. El "superávit de exportación" fue el exceso de exportaciones sobre importaciones, calculado como un porcentaje de los embarques norteamericanos. Para los productos de las 187 empresas, esta razón cambió en -0.61% en promedio entre 1959 y 1964; las cifras correspondientes fueron de -1.07% para los productos del resto de las 500 empresas de *Fortune*; y de -1.00% para las manufacturas norteamericanas en total.

LAS EMPRESAS MULTINACIONALES

matrices norteamericanas exportaron 3 200 millones de dólares de capital neto y reinvirtieron 2 200 millones de dólares de sus beneficios en el exterior en subsidiarias extranjeras. Por su parte, las subsidiarias estaban generando un flujo de regreso a los Estados Unidos de 7 000 millones de dólares aproximadamente al año, en forma de intereses, dividendos, regalías y honorarios de administradores. Si pudiéramos obtener separadamente las cifras correspondientes a las 187 empresas de que se ocupa este estudio, nuestros datos indican que los totales no serían mucho menores. Estas son cifras enormes, más grandes que la mayor parte de las cifras que pretenden representar el propio "déficit" anual de la balanza de pagos de los Estados Unidos.

En algunos sentidos, es probable que sea aún mayor la importancia de las subsidiarias extranjeras de las empresas multinacionales norteamericanas de lo que sugieren los datos oficiales de la balanza de pagos de Estados Unidos. De acuerdo con la situación que pintan las estadísticas regulares del Departamento de Comercio norteamericano, las inversiones extranjeras directas de las empresas norteamericanas —o sea el valor en libros de las propiedades y la deuda de largo plazo que mantienen las matrices norteamericanas en sus subsidiarias extranjeras— ascendían a 71 000 millones de dólares a fines de 1969. Aunque esta cifra es impresionante, las extrapolaciones basadas en los informes de una muestra de grandes empresas indican que en 1967, cuando la cifra del Departamento de Comercio era de apenas 59 000 millones de dólares, las matrices norteamericanas estaban manejando cerca de 110 000 millones de dólares de activos extranjeros a través de sus posiciones de control; que unos 55 000 millones de dólares de la cifra antes citada eran relativamente líquidos; y que estos activos líquidos superaban en unos 20 000 millones de dólares a los pasivos de corto plazo de las subsidiarias. La mayor parte de estos activos —quizá hasta el 80%— se encontraba en manos de las 187 empresas de nuestro estudio. Así pues, un número relativamente pequeño de empresas norteamericanas estaba controlando una enorme concentración de activos extranjeros líquidos cuyo manejo de un año a otro podría afectar grandemente la posición aparente del dólar norteamericano.

CONSECUENCIAS ECONÓMICAS NACIONALES

que ninguna de estas preocupaciones se encuentra en el fondo de los temores de la fuerza de trabajo norteamericana. El verdadero temor parece ser el mismo que encontramos en las reacciones de los gobiernos recipientes y sus élites nacionales, incluyendo a sus directivos sindicales.⁵⁶ La empresa multinacional es fuerte y flexible. Cuando aparece como adversaria se le ven opciones que no tiene la fuerza de trabajo norteamericana, tales como la opción de trasladar su producción al exterior. Desde el punto de vista de la fuerza de trabajo, la posición de la administración se fortalece por la existencia de las opciones, aunque no se ejerciten las mismas. Y el líder obrero, cuya posición en su movimiento depende de su capacidad para ganar en la prueba de nervios a través de la mesa de negociaciones, se siente especialmente amenazado por la flexibilidad del adversario al que se enfrenta. Esto explica algunos de los esfuerzos de los sindicatos nacionales tendientes a reunir su información y su fuerza de negociación cuando se enfrentan a una empresa multinacional, aunque los intereses de los grupos de trabajadores de países diferentes puedan oponerse directamente entre sí.

Todos los caminos parecen conducir de nuevo a un tema fundamental, casi primitivo. Los hombres que dirigen las empresas multinacionales controladas en Estados Unidos encuentran oportunidad y elección en el carácter multinacional de sus operaciones. Los países donde operan estas empresas fuera de los Estados Unidos reciben probablemente una parte de los beneficios de la mayor productividad que generan algunas de estas empresas. Aun es posible, aunque ello es menos claro, que la fuerza de trabajo norteamericana participe también de estos beneficios. La reacción de los países extranjeros y de la fuerza de trabajo norteamericana no se determina solamente por una estimación de los beneficios recibidos. Es por lo menos tan importante la sensación de que, cuando los intereses se contraponen, la empresa multinacional tiene numerosas alternativas de que carece su adversario. Esta sensación de inferioridad y dependencia es una de los elementos exacerbantes de la relación.

⁵⁶ R. L. Barovick, ya citado; véase también la declaración de Heribert Maier, representante de la ICFTU, ante el Comité Económico Conjunto del Congreso de los Estados Unidos, 28 de julio de 1970, reproducida en "The International Free Trade Union Movement and Multinational Corporations", en *ICFTU Economic and Social Bulletin*, 18, núm. 5 (agosto de 1970).

VI. "ÉLITES", IDEOLOGÍAS Y CULTURAS NACIONALES

HASTA ahora hemos hecho hincapié en las causas e influencias económicas de la empresa multinacional controlada en Estados Unidos. Pero la tensión y la preocupación que pueden generar tales empresas difícilmente se pueden explicar en términos exclusivamente económicos; el análisis económico, visto objetivamente, genera resultados demasiado ambiguos para explicar las reacciones observadas. Además, las consideraciones económicas no ayudan mucho a la explicación de las variaciones de la tensión. Por ejemplo, ¿a qué se debe que los belgas o los tailandeses parezcan tan poco preocupados por la presencia de las empresas de propiedad norteamericana, mientras que los japoneses y los mexicanos parecen tan sensibles a dicha presencia? ¿Y a qué se debe que las reacciones de los países recipientes hayan diferido en periodos distintos? Si examinamos los factores que no son primordialmente económicos ¿resultan más comprensibles estas variaciones?

Si hay respuestas a estos interrogantes, no serán ciertamente sencillas. Las dificultades empiezan desde el principio, con la medición del nivel de la "tensión". Ésta es una condición que resulta más fácil de sentir que de describir. A veces hay signos francos de la existencia de tensión, tales como la amenaza de nacionalización que se cierne sobre una empresa de propiedad extranjera ya existente o la negativa a admitir una nueva. Pero no podemos descartar la posibilidad de que los signos de la tensión estén ocultos en algunos casos. Por ejemplo, los elaboradores de políticas de un país extranjero pueden reconocer que su necesidad de inversión extranjera es tan grande que no pueden amenazarla o rechazarla, por más inquietante que pueda ser su presencia.

A pesar de todas las dificultades de definición y medición, no habría gran desacuerdo entre los observadores en cuanto al ordenamiento de diversos países según el nivel de la tensión producida por la inversión controlada desde el extranjero. Por ejemplo, en los primeros años del decenio en curso, es probable que Chile, México y Perú, entre los países latinoamericanos, recibieran una calificación un poco mayor en la escala de la ten-

"ÉLITES", IDEOLOGÍAS Y CULTURAS NACIONALES

sión que Colombia, pero la diferencia no sería muy grande; a su vez, Colombia alcanzaría un nivel más elevado que Argentina o Brasil; y estos últimos un nivel más elevado que Paraguay u Honduras. En el mundo desarrollado, habría pocas vacilaciones para colocar a Japón cerca de la cima de la escala, a Francia un poco por debajo, a Gran Bretaña mucho más abajo y a Bélgica todavía más abajo.

Aparentemente hay aquí un fenómeno que debe ser explicado, por más débil que sea su definición. Además, las observaciones que se han acumulado en el campo son suficientes para pasar de la etapa de la mera especulación de escritorio hacia un área gris de especulación y observación donde algunas proposiciones parecen más sostenibles que otras.

EL RETO A LAS "ÉLITES" NACIONALES

Podemos describir en muchas formas diferentes las fuentes de la tensión generada por la presencia de subsidiarias de propiedad extranjera como un choque de ideologías; como un choque de culturas; o como una rivalidad entre las *élites*. Ninguno de estos enfoques está totalmente fuera de lugar; ninguno explica plenamente el fenómeno por sí solo.

La consideración de las fuentes de la tensión social como resultado de las relaciones existentes entre *élites* en competencia es un enfoque común entre los sociólogos. En el caso de las tensiones asociadas a la presencia de la empresa multinacional, este enfoque resulta especialmente iluminante.

La presencia de la inversión extranjera en una economía nacional cualquiera ayuda generalmente a incrementar la fuerza de ciertos grupos locales de *élite* y suele verse como una amenaza a la fuerza de otros de tales grupos. Hasta cierto punto, la identidad y la fuerza relativa de las diversas *élites* han cambiado en forma previsible con el crecimiento del país. Por ejemplo, varios países latinoamericanos han mostrado tendencias paralelas a medida que han pasado de las etapas agrícola y extractiva de fines del siglo XIX y principios del XX a la etapa de la industrialización de los últimos decenios. Y algunas de estas tendencias pueden vislumbrarse también en las áreas subdesarrolladas de Asia y África, aunque los tiempos y las culturas sean muy diferentes.

Como hay necesidad de recordarles en ocasiones a los observadores de otros continentes, América Latina se compone de una veintena de naciones diferentes, cada una de ellas con elementos

culturales e históricos únicos. Pero en lo que se refiere a la inversión extranjera ha habido ciertos elementos comunes. Durante gran parte del siglo XIX y principios del XX, prevalecía entre las élites de los países principales la opinión de que la inversión extranjera era algo conveniente, útil para ellas y para el país implicado. En algunos países latinoamericanos, esta opinión no estaba muy bien articulada ni racionalizada. Pero en otros países era bien explícita tal articulación.¹

En México, durante la dictadura de Porfirio Díaz de 1876 a 1910, prevaleció la ideología de que el país simplemente no podría avanzar sin una ayuda sustancial de las culturas "superiores" de Europa y los Estados Unidos. Esta ayuda asumió muchas formas: grandes préstamos al gobierno; enormes inversiones en los ferrocarriles, plantas de energía y minas del país; cierta inmigración de administradores y técnicos ingleses, españoles, franceses, alemanes y norteamericanos; cantidades apreciables de asistencia técnica para el establecimiento de cervecerías, industrias metálicas y plantas textiles. Lejos de constituir una amenaza a los grupos de élite que sostenían firmemente las riendas del gobierno en esa época, esta afluencia de capital y asistencia se consideró como una dádiva evidente. La economía sufría escasez de capital, de habilidades técnicas y de administradores, de manera que ningún grupo nacional de dirigentes se veía amenazado seriamente por dicha afluencia. Por lo contrario los dirigentes, utilizando un modelo de gobierno "científico" que con el tiempo llevaría al crecimiento económico según el patrón de los países avanzados, al principio vio en esta asociación ventajas casi sin calificativos.²

Con algunas variaciones sobre el tema, se pueden hacer las mismas generalizaciones para Argentina, Brasil, Chile y Perú. En el caso de Argentina tendríamos que introducir algunas modificaciones para ponderar debidamente la importancia de los rancheros y su hostilidad general hacia los esfuerzos de industria-

¹ W. R. Crawford, *A Century of Latin American Thought* (Cambridge: Harvard University Press, 1961), especialmente pp. 116-164; A. O. Hirschman, "Ideologies of Economic Development in Latin America", en A. O. Hirschman, comp., *Latin American Issues* (Nueva York: Twentieth Century Fund, 1961), pp. 4-9; y Leopoldo Zea, *The Latin American Mind*, trad., de J. H. Abbott y Lowell Dunham (Norman, Okla.: University of Oklahoma Press, 1963), especialmente, pp. 77-86. Algunas obras importantes de escritores latinoamericanos son las siguientes: Juan Bautista Alberdi, *Bases y punto de partida para la organización política de la República Argentina* (1852); José do Mancel Bomtim, *A América Latina* (1905); Carlos Octavio Bunge, *Nuestra América* (1905); Euclides da Cunha, *Os sertões* (1902); y Domingo Faustino Sarmiento, *Facundo* (1845).

² Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development* (Cambridge: Harvard University Press, 1963), pp. 39-47.

lización nacional.³ En Brasil habría que tomar nota de la influencia sutil de la geografía y la cultura que distinguió la expresión de estas posiciones de su articulación en otras partes de América Latina.⁴ En Chile y Perú, sería difícil pasar por alto el predominio de las industrias de materias primas y las dificultades geográficas especiales que caracterizaron el crecimiento de estos países.⁵ Pero en términos generales todos estos países pasaron por un periodo sostenido de varios decenios de duración en que se consideró a la inversión extranjera como algo benéfico y no amenazante.

No todos los países de África y Asia conocieron un periodo semejante. Mucho dependió del estilo y las circunstancias en que los países terminaron su *status* colonial. Los países que tenían una clase bien desarrollada de empresarios, técnicos e intelectuales nacionales "modernos" en el momento de la independencia, como la India⁶ y aun Nigeria,⁷ ya estaban mostrando algunas de las características del modelo latinoamericano de fines del siglo XIX y principios del XX. Los países que adquirieron su independencia mediante revueltas o amenazas de revuelta después de la segunda Guerra Mundial, como Indonesia y los países de África Oriental, entraron a ese estado nuevo con un acondicionamiento emocional y político que afectó profundamente sus reacciones a la continuación y expansión de la inversión extranjera. Algunos de estos países, disponiendo para su imitación del modelo socialista del siglo XX —lo que no había

³ Crawford, *A Century of Latin American Thought*, pp. 12-51; Hubert Herring, *A History of Latin America* (Nueva York: Knopf, 1955), pp. 583-625; J. F. Rippy, *Latin America* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1968), pp. 274-281; Arthur Whitaker, *Argentina* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1964), pp. 20-64.

⁴ José Bello, *A History of Modern Brazil: 1889-1964*, trad., de James Taylor (Stanford: University Press, 1966), pp. 20-76; Crawford, *A Century of Latin American Thought*, pp. 190-198; J. F. Normano, *Brazil: A Study of Economic Types* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1935), pp. 78-82; J. F. Rippy, *Latin America and the Industrial Age* (Nueva York: Putnam's 1944), pp. 26-27, 37-38, 96-104; George Wythe, "Brazil: Trends in Industrial Development", en Simon Kuznets y otros, comps., *Economic Growth: Brazil, India, Japan* (Durham N. C.: Duke University Press, 1953), pp. 29-77.

⁵ Herring, *History of Latin America*, pp. 543-555; Rippy, *Latin America*, pp. 259-264; Frederick Pike, *Chile and the United States, 1880-1962* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1963), pp. 1-47, 159-169, y *The Modern History of Peru* (Nueva York: Praeger, 1967), pp. 56-180; Jonathan Levin, *The Export Economies* (Cambridge: Harvard University Press, 1960), pp. 27-123.

⁶ Percival Griffiths, *Modern India* (Nueva York: Praeger, 1965), pp. 220-282; V. A. Smith y Percival Spear, comps., *The Oxford History of India* (Oxford: Oxford University Press, 1958), pp. 710-713, 834-838; Matthew J. Kust, *Foreign Enterprise in India* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1964), pp. 22-23; Percival Spear, *India: A Modern History* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1961), pp. 298-309.

⁷ Véase a H. H. Smythe y M. M. Smythe, *The New Nigerian Elite* (Stanford: Stanford University Press, 1960), especialmente pp. 74-92.

"ÉLITES", IDEOLOGÍAS Y CULTURAS NACIONALES

sucedido con los países latinoamericanos del siglo XIX— decidieron seguir ese patrón aun cuando no hubiesen desarrollado aún la fuerza de trabajo adiestrada o la infraestructura necesarias para convertir en realidades sus esperanzas. Guinea, Birmania y Ceylán, por ejemplo, escogieron ese camino.

Pero muchos otros países de Asia y África siguieron un patrón que recuerda la primera etapa latinoamericana. Sus élites aspiraban a controlar el aparato gubernamental antes que ser empresarios, técnicos y administradores modernos. Los líderes de estos países veían en los inversionistas extranjeros un apoyo más que una amenaza para sus objetivos, por lo menos durante las primeras etapas de su desarrollo. Éste fue el camino que escogieron Sierra Leona, la Costa de Marfil y el Congo Belga, y algunos otros de los países africanos de habla francesa, así como Malaya, Formosa y Corea del Sur. Tal vez podríamos describir también en estos términos a las Filipinas durante el primer decenio siguiente a su independencia en 1946. Tras de las salidas traumáticas de Sukarno de Indonesia y Nkrumah de Ghana, estos países también empezaron a adoptar ese punto de vista.

El estado de tranquilidad en que los inversionistas extranjeros y los dirigentes de los países subdesarrollados vieron oportunidades compatibles en la creación de subsidiarias de propiedad extranjera duró más en algunos países que en otros. En México, las tensiones de la relación se podían ver con toda claridad años antes de la Revolución de 1910. Para ese momento, también Argentina, Brasil, Chile y Perú estaban mostrando señales del distanciamiento que se avecinaba.⁸

En el capítulo II sugerimos algunas de las fuentes de la tensión, cuando narramos la historia de la inversión en materias primas. Las necesidades de ingresos del gobierno, en aumento constante, convirtieron la cuestión de los impuestos en una fuente de disputas interminables. Pero aparte de esa cuestión podríamos describir adecuadamente la tensión como un producto

10 11

⁸ Además de las fuentes citadas en las notas precedentes, véase a Tomás Fillol, *Social Factors in Economic Development: The Argentine Case* (Cambridge: MIT Press, 1961), pp. 40-53; José Romero, *A History of Argentine Political Thought*, trad. de Thomas McGann (Palo Alto, Calif.: Stanford University Press, 1963), pp. 247-254; Werner Baer, *The Development of the Brazilian Steel Industry* (Nashville: Vanderbilt University Press, 1969), pp. 64-68; E. B. Burns, *Nationalism in Brazil* (Nueva York: Praeger, 1968), pp. 29-127; Gilberto Freyre, *The Mansion and the Shanties* (Nueva York: Knopf, 1963), pp. 203-229; Rollie Poppino, *Brazil: The Land and People* (Nueva York: Oxford University Press, 1968), pp. 242-268; James Carey, *Peru and the United States, 1900-1962* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1964), pp. 20-65; R. J. Owens, *Perú* (Londres: Oxford University Press, 1963), pp. 164-174.

"ÉLITES", IDEOLOGÍAS Y CULTURAS NACIONALES

parcial, quizá principal, de las reacciones defensivas de los grupos de élite de los países subdesarrollados.

Se ha escrito mucho acerca de las reacciones hostiles de los grupos identificados con el orden antiguo, tales como los terratenientes y los militares tradicionales. Pero no se ha escrito tanto acerca de las hostilidades de aquellos a quienes el proceso de desarrollo económico ayudó a surgir y progresar. El inversionista extranjero afectó particularmente a 3 grupos de esta clase: el burócrata gubernamental que trataba de conservar su poder y control sobre una economía nacional en expansión; el empresario nacional que aspiraba a cambiar su papel de proveedor, abastecedor y cliente de la empresa extranjera por el *status* de un competidor, y el intelectual excluido del poder nacional que trataba de desarrollar y promover una ideología contraria.

El reto proveniente de los burócratas gubernamentales pudo verse en su forma más aguda en los países productores de petróleo, especialmente en Libia, Venezuela, Kuwait, Irán e Irak. El crecimiento de los productores extranjeros de petróleo en estos países había ayudado a generar un grupo de especialistas petroleros avanzados dentro de las burocracias del gobierno nacional. A la inversa de sus padres, estos burócratas estaban familiarizados con los aspectos comerciales y técnicos de la extracción y el desarrollo del petróleo. Y sin embargo, como sugerimos en el capítulo II, se veían incapacitados en gran medida para traducir esa familiaridad en una dependencia mucho menor de las empresas extranjeras. Mientras dichas empresas extranjeras controlasen la puerta de entrada a los mercados extranjeros, la dependencia continuaría.

Estos burócratas nacionales se han enfrentado a 2 poderosas necesidades contrarias. En ciertos momentos han sentido la necesidad de proteger a las empresas de las demandas injustificadas de sus colegas, para no matar a la gallina de los huevos de oro; en otros, han experimentado la necesidad de asumir un papel principal en la obtención de beneficios adicionales de las empresas extranjeras para fortalecer sus pretensiones de continuar en el poder.⁹ Con el transcurso del tiempo, han tendido a aumentar las exigencias de los burócratas nacionales a los inversio-

⁹ Sobre este punto hay gran cantidad de material anecdótico, pero no muchos estudios sistemáticos. Véase, sin embargo, a M. S. Wionczek, "Electric Power: The Uneasy Partnership", en Raymond Vernon, comp., *Public Policy and Private Enterprise in Mexico* (Cambridge: Harvard University Press, 1964), pp. 19-110.

nistas extranjeros, y la protección que les ofrecen ha tendido a disminuir.

Dentro de la comunidad empresarial nacional ha ocurrido un cambio de papeles semejante. Casi desde el principio, según sugiere la historia, los inversionistas extranjeros han generado con su presencia alguna actividad empresarial nacional. Aun el apogeo del guano peruano del siglo XIX, que tuvo su centro en algunas islas aisladas del Pacífico, contribuyó a la creación de una industria nacional contratista en el país, una industria que se mantenía de las obras públicas financiadas por el auge del guano.¹⁰ El auge minero y de construcción de ferrocarriles que ocurrió en México, más adelante en el mismo siglo XIX, ayudó a la creación de una nueva clase empresarial mexicana, compuesta de comerciantes, banqueros, proveedores, contratistas y pequeños fabricantes que servía al mercado nacional. Se ha observado el mismo fenómeno en la India¹¹ y China.¹²

Sin embargo, habremos de observar que en las primeras etapas del desarrollo de la clase empresarial nacional su papel fue generalmente más complementario que rival del papel del inversionista extranjero; estos empresarios vendían sus bienes y servicios al extranjero y actuaban como sus mentores y guías en el ambiente local. Si hubo alguna fricción en esa etapa inicial, la misma surgió sobre cuestiones tales como la de que el inversionista extranjero debería comprar más a las fuentes nacionales o pagar más por lo que compraba. Así pues, en esta etapa las quejas de la clase empresarial nacional solían buscar el incremento de la producción de huevos de oro extranjeros, antes que desplazar a la gallina extranjera en el corral nacional.

En algunos países, especialmente los de nueva independencia de África y Asia, la clase empresarial nacional no ha ido todavía mucho más allá de la etapa en que desempeña un papel complementario de la empresa de propiedad extranjera.* En cam-

¹⁰ Levin. *The Export Economies*, pp. 83-84, 115. Para ponerse al día en cuanto al caso peruano, véase también a Michael Roemer, *Fishing for Growth: Export-Led Development in Peru* (Cambridge: Harvard University Press, 1971).

¹¹ H. B. Lamb, "The Role of Business Communities in the Evolution of an India Industrialist Class", en *Pacific Affairs*, 28, núm. 2 (junio de 1955), p. 102; A. I. Levkovsky, *Capitalism in India: Basic Trends in Its Development* (Bombay: Peoples Publishing House, 1966), p. 52.

¹² Chi-ming Hou, *Foreign Investment and Economic Development in China, 1840-1937* (Cambridge: Harvard University Press, 1965), pp. 134-145, 165-188.

* En esta temprana etapa, la competencia que existe se establece entre los residentes extranjeros y los empresarios nativos. Esta rivalidad ha producido la ghanización, nigerización, tanzanización y programas similares que incluyen la expropiación y la expulsión de los residentes de origen indio, libanés y árabe.

bio, en los países que han avanzado algo por el camino del desarrollo son competitivas las actividades de los empresarios nacionales y las de las empresas de propiedad extranjera. En algunos casos la competencia se ha iniciado por la entrada del extranjero a la economía local para producir un producto familiar para el consumo local, tales como los textiles, panes o jabones, basado en la esperanza de poder fabricarlo mejor o más barato que los competidores nacionales. En otros casos, la competencia se ha iniciado cuando algunos empresarios nacionales emprendedores han decidido experimentar con la producción de artículos introducidos antes al país por empresas de propiedad extranjera. Éste ha sido un patrón común entre los productos de consumo, tales como los radios y refrigeradores, y entre los bienes industriales sencillos, tales como los productos químicos básicos, los tanques de almacenamiento y los motores pequeños.

En cuanto ha empezado a generarse la competencia entre las empresas nacionales y las de propiedad extranjera, su existencia ha anunciado generalmente una ruptura visible en la estructura de los grupos empresariales nacionales. Aquellos cuyos intereses han sido complementarios de los intereses de las empresas de propiedad extranjera —como los banqueros, comerciantes y proveedores de tales empresas— se han inclinado a mantener una política de tolerancia hacia los intereses extranjeros. Aquellos que se consideran a sí mismos en competencia con los extranjeros han tratado generalmente de limitar y reducir el alcance de la subsidiaria de propiedad extranjera.¹³

En general, a medida que ha avanzado el desarrollo, los elementos empresariales nacionales que se consideran en competencia con los extranjeros han aumentado su importancia relativa. Si la fabricación de cerveza, zapatos y cajas fue en alguna ocasión algo misterioso para los empresarios nacionales, perdió rápidamente ese carácter. Además, el proceso de desarrollo ha tendido por sí mismo a incrementar las oportunidades de la producción en gran escala y de la distribución en los mercados nacionales con mayor rapidez que las oportunidades de las importaciones y exportaciones, con lo que la atención de los empresarios se ha dirigido a la economía nacional; como resultado de ello, los intereses empresariales nacionales que originalmente ha-

¹³ Véase, por ejemplo, a Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*, pp. 163-169; Warren Dean, *The Industrialization of São Paulo, 1880-1945* (Austin: University of Texas Press, 1969), pp. 135-148.

bían hecho hincapié en las actividades complementarias se vieron rápidamente inclinados a las actividades competitivas. Algunos elementos de la comunidad empresarial nacional que originalmente habían sostenido intereses claramente opuestos, se unieron en una oposición común a los extranjeros.

El papel que ha desempeñado la *élite* intelectual en el debate sobre la inversión extranjera ha sido más complejo. Generalmente podemos dar por sentado que las universidades y los medios de comunicación en masa de la mayoría de los países asumirán el papel del crítico externo, a menos que se encuentren explícitamente al servicio del gobierno nacional, o que por medio del terror hayan sido obligados a aceptar la posición del gobierno. Por supuesto, la inclinación de tales grupos a desempeñar un papel político activo varía con el tema de que se trate. Sin embargo, siempre que las políticas oficiales estimulan a los extranjeros para que vengan a ocupar en la economía lugares de prestigio y poder, los intelectuales que no pertenecen al establecimiento del poder tienden a considerar tales políticas como inspiradas en el deseo de fortalecer la posición de dicho establecimiento y por lo tanto de debilitar el *status* y la influencia de quienes están fuera del mismo.

En años recientes casi no ha habido un solo país subdesarrollado donde los intelectuales no hayan planteado este problema. El mismo ha aparecido con claridad especial, por ejemplo, en Ghana, Nigeria, la India, Chile, México, Brasil, Malaya y las Filipinas. Pero la tensión existente entre los intelectuales nacionales y los administradores de las empresas extranjeras no se limita al mundo subdesarrollado. Aparentemente, la obra de Servan-Schreiber *The American Challenge*¹⁴ debe su popularidad en Canadá y Europa, de otro modo inexplicable, al hecho de que respondió a un tipo semejante de intranquilidad entre los intelectuales de esos países. Realmente es sustancial el número de publicaciones académicas que se ocupan de uno u otro aspecto de esta preocupación existente en los países desarrollados.¹⁵

¹⁴ Jean-Jacques Servan-Schreiber, *The American Challenge* (Nueva York: Atheneum, 1969).

¹⁵ Por ejemplo, Kai Levitt, *Silent Surrender: The Multinational Corporation in Canada* (Nueva York: St. Martin's Press, 1970); S. H. Hymer y Robert Rowthorn, *Multinational Corporations and International Oligopoly: The Non-American Challenge*, Ensayo para Discusión del Centro de Crecimiento Económico, núm. 75 (New Haven: Yale University Press, 1969), pp. 23-24; J. H. Dunning, *American Investment in British Manufacturing Industry* (Londres: Allen & Unwin, 1958), p. 321; A. E. Safarian, *Foreign Ownership of Canadian Industry* (Toronto: McGraw-Hill, 1960), p. 312; "Foreign Ownership and the Structure of Canadian Industry", en *Report*

Las reacciones de los intelectuales se integran con varios elementos. Algunos de ellos son manifiestamente "racionales", al hacer hincapié en cuestiones tales como las desventajas económicas y políticas de la dependencia de las empresas de propiedad extranjera. Otros apelan a valores tales como los de independencia y libertad, que ven amenazados por la empresa de propiedad extranjera.

Sin embargo, de cuando en cuando podemos descubrir algunos matices de tipo más subjetivo y personal. En muchos países, la actividad empresarial se considera como una ocupación inferior desde el punto de vista intelectual y social. Esa opinión se ha vuelto menos prominente en años recientes, especialmente en los países donde la administración de negocios se está convirtiendo en una profesión. Pero todavía es fuerte en algunos países. Así sucede, por ejemplo, en Gran Bretaña, donde generalmente se considera a un empresario importante como situado claramente por debajo del funcionario público importante en términos de nivel intelectual;¹⁶ y en Canadá, donde la diferencia se percibe en forma diferente, pero puede ser igualmente grande.¹⁷ El verse obligados a compartir su posición y su poder con la *élite* empresarial, especialmente cuando esa *élite* representa intereses extranjeros, debe contribuir seguramente al sentimiento de intranquilidad psicológica de los intelectuales.

EL RETO DE LAS IDEOLOGÍAS

El hincapié que hemos hecho hasta ahora en los elementos personales de las respuestas nacionales a la presencia del inversionista extranjero no pretende excluir otra posibilidad, la de que la hostilidad pueda surgir más de la ideología que del interés directo. Una explicación ideológica parece ajustarse a las manifestaciones de la tensión observadas tan bien como una explicación basada en intereses personales; por ello resulta difícil distinguir los 2 tipos de causas.

Como razón manifiesta de la hostilidad hacia la inversión controlada en Estados Unidos, la ideología parece desempeñar un

of the Task Force on the Structure of Canadian Industry (Ottawa: Queen's Printer, 1968), pp. 411-412. Véase también a Jacques Gervais, *La France face aux investissements étrangers* (Paris: l'Entreprise Moderne, 1963), pp. 171-174.

¹⁶ Ralf Dahrendorf, "Recent Changes in the Class Structure of European Society", en *Daedalus*, 93, núm. 2 (invierno de 1964), pp. 267-270, presenta una bibliografía de primera clase sobre este punto. Véase también a David Granick, *The European Executive* (Garden City, N. Y.: Doubleday, 1962), pp. 93-124.

¹⁷ John Porter, *The Vertical Mosaic: An Analysis of Social Class and Power in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1965), pp. 444-446

"ÉLITES", IDEOLOGÍAS Y CULTURAS NACIONALES

papel más importante en los países subdesarrollados que en los avanzados. Por supuesto la base ideológica más antigua de tal oposición tuvo un origen marxista, fundado en el concepto de la lucha de clases, la explotación capitalista y el imperialismo. Sin embargo, esta forma de oposición logró apenas progresos limitados en los países subdesarrollados. Ni siquiera en México durante los años treinta —un periodo en que la teoría política comunista alcanzó el nivel máximo de influencia en ese país— fueron suficientemente fuertes las posiciones marxistas-leninistas contra la inversión de propiedad extranjera para inducir purgas totales de inversionistas extranjeros.

Después de la segunda Guerra Mundial, las posiciones ideológicas prevaletentes en los países subdesarrollados pasaron a una fase nueva. Como observamos anteriormente en este capítulo, algunos países eligieron el socialismo como un compromiso ideológico. Pero aun aquellos que no adoptaron el socialismo en forma o en sustancia estructuraron en general sus ideologías nacionales en términos que marcaban límites bien definidos al papel de la inversión extranjera. En la medida en que una ideología explícita apoyaba esta posición, la misma tendió a tener al principio una fuerte inclinación económica, con base en los escritos de economistas como Raúl Prebisch y de instituciones tales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Las primeras posiciones de la CEPAL se basaban principalmente en la observación de que la inversión tradicional de propiedad extranjera en los países subdesarrollados se orientaba hacia las materias primas, y en el supuesto de que este patrón continuaría. De acuerdo con la CEPAL, los términos de intercambio eran desfavorables para las materias primas en relación con los productos industriales; en consecuencia, los países subdesarrollados deberían dejar de especializarse en la producción y exportación de materias primas para dedicarse a la fabricación de productos manufacturados para sus propias necesidades.¹⁸ Presumiblemente para esta clase de cambio no se podría esperar mucha ayuda de las empresas extranjeras. Aunque la primera articulación de este conjunto de supuestos se produjo principalmente en América Latina, pronto se puso en claro que la India, Paquistán, Indonesia, Nigeria y otros países estaban completamente de acuerdo a ese respecto.

Pero con el tiempo empezaron a ponerse en duda algunos de los supuestos empíricos de la posición original de la CEPAL. Los

¹⁸ A. O. Hirschman, "Ideologies of Economic Development", pp. 12-17.

"ÉLITES", IDEOLOGÍAS Y CULTURAS NACIONALES

términos de intercambio de los exportadores de materias primas eran obviamente desfavorables en algunos periodos, pero muy favorables en otros. Además, los índices de precios utilizados en los cálculos de los términos de intercambio tenían serias deficiencias que los inclinaban a favor de la posición de la CEPAL.¹⁹ También se puso en duda el supuesto básico de la CEPAL relativo a la posición de negociación de los países subdesarrollados. Las economías subdesarrolladas encontraron que podían lograr, mediante negociaciones, una posición dominante en las industrias de materias primas de propiedad extranjera, por lo menos medida en términos de su participación en los beneficios. Las empresas manufactureras de propiedad extranjera respondieron inesperadamente bien a las presiones que las obligaban a establecer instalaciones productivas dentro de los países subdesarrollados y les exigían aumentar la profundidad de sus operaciones en la economía local. Hasta el supuesto de que tales empresas se resistirían a exportar sus productos manufacturados desde los países subdesarrollados resultó finalmente desmentido en forma clara por los hechos.

Las ideologías de los países subdesarrollados han podido asimilar estos acontecimientos mediante un proceso de ajustes marginales. Muchos intelectuales están ahora dispuestos a aceptar la posibilidad de que las economías subdesarrolladas se beneficien con la presencia de las empresas controladas en Estados Unidos y en otros países, si el beneficio se mide en términos tan estrictamente económicos como el producto o el ingreso nacional bruto. Pero se cree que el beneficio aparente encubre fuerzas destructivas más sutiles, incluyendo las concentraciones crecientes de ingreso y poder, como vimos en el capítulo V. A pesar de que los industriales nacionales pueden aparecer en ocasiones opuestos a las empresas de propiedad extranjera que son sus rivales y sus clientes, se piensa que ambos se unen en un proceso común de explotación en que el extranjero es el socio principal. Hasta los trabajadores industriales empleados por las empresas de propiedad extranjera se han convertido en una parte del mecanismo de explotación, porque generalmente se les pagan salarios mayores que el promedio nacional.

Como resultado de todo esto, las distorsiones económicas que describimos en el capítulo V se han remachado en la economía nacional con la connivencia de los grupos nacionales, las ma-

¹⁹ R. B. Stobaugh, "Systematic Bias and the Terms of Trade", en *Review of Economics and Statistics*, 49 (noviembre de 1967), pp. 617-619.

"ÉLITES", IDEOLOGÍAS Y CULTURAS NACIONALES

linches contemporáneas del mundo subdesarrollado. Los trabajadores industriales que se benefician de la generosidad de los extranjeros han sido enmascarados como representantes potenciales de sus intereses de clase. En suma, la economía nacional ha sido entregada al control de los extranjeros. Este es el síndrome de la dependencia, la etapa final del sojuzgamiento de la economía nacional por los norteamericanos agresivos y expansionistas.²⁰

EL CHOQUE DE CULTURAS

Mientras que en los países subdesarrollados se pueden considerar las tensiones existentes con las subsidiarias de propiedad norteamericana como debidas en parte a un choque de ideologías, en los países avanzados tales tensiones corresponden más bien a un choque de culturas nacionales. Sería erróneo llevar la distinción demasiado lejos; evidentemente, las diferencias culturales desempeñan también un papel en las relaciones de los Estados Unidos con los países latinoamericanos. Pero dicha distinción tiene cierto valor expositivo.

Cada nación, impulsada por fuerzas culturales e históricas que tienen sus propios ingredientes únicos, tiende a desarrollar su propio consenso diferente en cuanto a la relación entre el poder privado y el público. Por lo tanto, es muy grande la gama de actitudes, sensibilidades y expectativas nacionales relativas al lugar que deben ocupar las grandes empresas en la economía. En el espectro de tales actitudes nacionales, el caso de los Estados Unidos se distingue en muchos aspectos importantes. Este es un hecho que entienden las *élites* de otros países, aun cuando su conocimiento de la economía norteamericana sea vago y sujeto a errores. Parece razonable suponer que los países cuyas actitudes y expectativas relativas a las empresas privadas se asemejan menos a las prevalecientes en los Estados Unidos se sentirán más incómodos ante la presencia de las empresas norteamericanas en su economía. Esta no es una hipótesis que se pueda someter a prueba en ningún sentido científico. Los conceptos incluidos son demasiado difíciles de definir y medir, y los casos disponibles para comparación son demasiado pocos. Para este examen exploratorio, puede resultar útil la comparación del caso de los Es-

²⁰ La ideología aparece bien desarrollada en Theotonio dos Santos, *El nuevo carácter de la dependencia* (Santiago, Chile: Centro de Estudios Socio-Económicos, Universidad de Chile, 1968), y *Dependencia económica y alternativas de cambio en América Latina* (Santiago, Chile: Centro de Estudios Socio-Económicos, 1970).

VII. EL EMPUJE NACIONAL Y LA RESPUESTA NACIONAL

SE ACEPTARÁ generalmente que el mundo moderno de naciones-estados no es un modelo de organización bien ordenada. Cada uno de los más de 100 países se ocupa de la realización de sus propias metas nacionales, sociales y políticas. Pero al mismo tiempo, todos ellos sienten la necesidad de aceptar cierto contacto con los demás a través de la inversión, el comercio, el turismo y el intercambio de ideas. Durante los últimos decenios, las metas nacionales se han vuelto progresivamente más ambiciosas y refinadas, a medida que los Estados han asumido dentro de sus fronteras responsabilidades por cuestiones tan complejas como la salud, el bienestar, la seguridad económica y la distribución equitativa del ingreso. Al mismo tiempo, parecen haberse multiplicado inexorablemente los contactos entre los Estados, impulsados por mejoras continuas de los transportes y las comunicaciones.

Así pues, justo en la etapa en que ha aumentado la necesidad de control nacional, ha disminuido la capacidad nacional para mantener ese control. Los intereses y responsabilidades de los países, que antes podían ser delineados explícitamente por el teodolito del agrimensor, han perdido su nitidez geográfica y se han extendido hacia las áreas de otros países. La expansión hacia el exterior ha sido mucho más evidente para los Estados Unidos que para otros países, remarcada no sólo por los intereses de sus empresas multinacionales, sino también por su posición de avanzada en las realizaciones científicas y en las normas de consumo. Pero prácticamente todos los demás países, líderes y no líderes, se han visto implicados cada vez más en los asuntos internos de los otros. Un resultado de este fenómeno ha sido un aumento sostenido de los problemas de jurisdicciones yuxtapuestas y en conflicto.¹

¹ Hay un tratamiento jurídico del problema en lo que se relaciona a la empresa multinacional, acompañado de una bibliografía extensa, en D. F. Vagts, "The Multinational Enterprise: A New Challenge for Transnational Law", en *Harvard Law Review*, 83, núm. 4 (febrero de 1970) pp. 739-792.

EL EMPUJE NACIONAL Y LA RESPUESTA NACIONAL

IV

EL CONFLICTO DE JURISDICCIONES

"Es ley establecida", afirmó el Juez Learned Hand en su opinión de 1945 en el caso antimonopolístico de la Alcoa que marcó pautas a seguir, "que cualquier Estado puede imponer obligaciones, aun a personas que no le deban lealtad, por un comportamiento observado fuera de sus fronteras que tenga consecuencias dentro de ellas y que el Estado reprenda; y estas obligaciones serán ordinariamente reconocidas por otros estados".² Sin embargo, en lo que se refiere a la reacción de otros Estados ante las medidas extraterritoriales de los Estados Unidos, esa afirmación ha resultado demasiado emotiva. Por regla general, otros Estados se han ofendido por cualquier intrusión de los Estados Unidos dentro de sus propias jurisdicciones.³ Aún más, el resentimiento se ha desarrollado rápidamente cuando la orden de los Estados Unidos se refería en primera instancia a alguien que también estaba bajo el alcance jurisdiccional de los Estados Unidos. Han aparecido más y más casos en que las órdenes del gobierno de los Estados Unidos, a pesar de que estén dirigidas inequívocamente a ciudadanos norteamericanos, han producido repercusiones internacionales. El aumento de las situaciones de esta clase deriva de 2 hechos inevitables: en primer lugar, que toda transacción a través de las fronteras internacionales tiene 2 partes y, por lo tanto, supone 2 jurisdicciones nacionales; en segundo, que los ciudadanos que controlan activos fuera de su propio país se encuentran generalmente enfrentados a 2 conjuntos de obligaciones, una hacia su propio país y el otro hacia el país donde se localizan sus activos.

El hecho que toda transacción internacional esté sujeta al control de 2 jurisdicciones ha venido produciendo fricciones en las relaciones internacionales desde que ha habido transacciones internacionales; en resumen, mucho antes de que la empresa multinacional pudiese ser concebida como una institución. Los Estados Unidos restringen las exportaciones de cobre para mantener bajo el precio interno del cobre; como resultado de ello, disminuye la oferta de cobre a los países europeos. Los Estados

² *United States v. Aluminum Company of America*, 148 F. 2a. 416, 433 (2o. Cir. 1945). Hay un examen autorizado del problema de la extraterritorialidad de las leyes antimonopólicas de los Estados Unidos en W. L. Fugate, "The International Aspects of the United States Antitrust Laws", trabajo presentado a la Conferencia Internacional sobre Monopolios, Fusiones y Prácticas Restrictivas, Londres, septiembre de 1969, mimeografiado.

³ Hay un resumen excelente de estas reacciones en Kingman Brewster, Jr., *Antitrust and American Business Abroad* (Nueva York: McGraw-Hill, 1958), pp. 45-51.

EL EMPUJE NACIONAL Y LA RESPUESTA NACIONAL

Unidos restringen la importación de petróleo para proteger su industria nacional; como consecuencia de ello, baja el precio del petróleo de Libia en Europa. Los Estados Unidos establecen restricciones a la exportación de capital pensando que ello es necesario para proteger su posición de balanza de pagos; en consecuencia, aumentan en gran medida las demandas de crédito de los mercados de capital europeos. El gobierno de los Estados Unidos prohíbe la exportación a algún país amigo de materias primas destinadas a ser procesadas y reexportadas a un "enemigo" de la guerra fría; como resultado de ello, el país intermediario que debe procesar la materia prima se ve privado de hacer un buen negocio. En virtud de que la presencia de las subsidiarias controladas en Estados Unidos en cualquier país extranjero conduce generalmente a un nivel mayor de transacciones entre ese país y los Estados Unidos, su presencia significa también una mayor vulnerabilidad de la economía nacional frente a las medidas reguladoras de los Estados Unidos.

Por supuesto, es cierto que el problema es simétrico, que las mismas generalizaciones se aplican a las subsidiarias extranjeras de las empresas británicas, francesas o japonesas. Por ejemplo, el hecho de que la industria del aluminio de Grecia esté controlada por una subsidiaria de Pechiney expone a ese país a las regulaciones de Francia en mayor medida de lo que ocurriría de otro forma. Pero hay una diferencia de grado entre los Estados Unidos y otras economías que los países recipientes no pueden pasar por alto fácilmente. Las subsidiarias de las matrices norteamericanas son en total muchas veces más grandes que las de un país inversionista que ocupe el segundo lugar, como Gran Bretaña o Japón. Desde el punto de vista de la mayoría de los países recipientes, el problema es de un orden de magnitud muy diferente.

Sin embargo, el hecho de que toda transacción internacional tenga 2 partes causa menos problemas a los países recipientes que el hecho de que la personalidad nacional de la empresa multinacional controlada en Estados Unidos —la subsidiaria nacional— esté sujeta a las órdenes de 2 países. El gobierno de los Estados Unidos puede ordenar a la matriz norteamericana que tome medidas que determinarán las acciones y los planes de sus subsidiarias extranjeras, mientras que los gobiernos locales pueden dirigir sus causas a la subsidiaria con la misma facilidad.

En este caso, de nuevo, la fuerza que puede emplear el gobierno de los Estados Unidos se contrarresta, por lo menos nominal-

EL EMPUJE NACIONAL Y LA RESPUESTA NACIONAL

mente, con una fuerza en la dirección contraria. Mientras que el gobierno de los Estados Unidos puede ordenar a la matriz norteamericana que ejecute acciones que afecten a la subsidiaria, el gobierno nacional puede ordenar a la subsidiaria que ejecute acciones que afecten a la matriz; cuando el gobierno mexicano ordena a la subsidiaria mexicana de la Ford Motor Company que encuentre la forma de exportar sus productos a otros países, el mensaje va dirigido a Dearborn, Michigan. Sin embargo, los gobiernos recipientes tienden a suponer que la capacidad del gobierno de los Estados Unidos para influir en la conducta de la subsidiaria es mucho mayor que la capacidad del país recipiente para influir en la conducta de la matriz norteamericana. Debido a que la lucha se contempla generalmente como un juego de suma cero —un juego en que la ganancia de una de las partes es la pérdida de la otra—, la diferencia del poder de persuasión de los Estados Unidos y del país recipiente adquiere una importancia fundamental.

Hay otro aspecto de la influencia gubernamental que se puede establecer en términos formalmente simétricos. Mientras que el gobierno de los Estados Unidos puede influir sobre la International Harvester en formas que afecten a la administración de su subsidiaria británica, el gobierno del Reino Unido puede influir seguramente sobre la British Petroleum, o el gobierno de Italia sobre la Olivetti, en relación con la administración de sus subsidiarias norteamericanas.⁴ Sin embargo, la simetría es de nuevo sólo de forma, no de sustancia. En este caso, el papel del gobierno norteamericano es relativamente menos potente de lo que podría implicar la simetría formal. Por regla general, la influencia del gobierno de los Estados Unidos sobre las subsidiarias extranjeras de las empresas norteamericanas es mucho menor que la influencia de otros países avanzados sobre las subsidiarias extranjeras de sus empresas nacionales. Es casi inconcebible que una de las compañías principales de Francia o de Japón haga algún movimiento importante en el exterior sin consultar antes con un ministerio tutelar de su país; es improbable que una gran empresa de Gran Betaña, Italia o Alemania, ejecute tal acción sin alguna consulta seria; en cambio, es pro-

⁴ En efecto, uno de los miembros principales de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos ha expresado su temor de que, en vista de que el gobierno británico posee una gran parte de las acciones minoritarias de la British Petroleum, la adquisición de Sohio en los Estados Unidos por parte de dicha compañía podría crear un caballo de Troya en la economía norteamericana. Véase "Europeans Irked by U. S. Trust Role", en *The New York Times*, 13 de octubre de 1969, p. 71.

EL EMPUJE NACIONAL Y LA RESPUESTA NACIONAL

bable que una empresa norteamericana no informe al gobierno de los Estados Unidos más que por mero trámite —si acaso— antes de dar un paso semejante.

Sin embargo, el gobierno de los Estados Unidos ha llegado en ocasiones a la subsidiaria extranjera a través de la matriz norteamericana en formas que representaron un reto abierto a las políticas de los gobiernos recipientes. Los casos de esta clase han recibido mucha publicidad cuando se han conocido. El hecho de que fuesen los Estados Unidos quienes estaban imponiendo su voluntad a la subsidiaria nacional añadió generalmente una mordacidad especial a la situación, recordando al país recipiente la enorme potencia de interferencia que se encuentra en reserva detrás del caso individual. Estos casos han sido expuestos con gran detalle en otras publicaciones. A veces han sido descritos con una objetividad desinteresada, a veces con adornos retóricos no tan objetivos.⁵ Es probable que el grupo más sensible de tales casos sea el que se relacionó con los esfuerzos de los Estados Unidos por extender su red de medidas económicas de la guerra fría para abarcar las actividades de las subsidiarias extranjeras controladas en Estados Unidos.⁶ Un incidente clásico se refirió a la exploración provisional de la Ford de Canadá, realizada en 1957, de la posibilidad de enviar camiones a China continental. En esta época, Canadá estaba ansiosa por establecer ese comercio, mientras que los Estados Unidos estaban decididos a evitarlo. En consecuencia, cuando un gesto de disgusto del gobierno norteamericano detuvo las gestiones de la Ford, la reacción canadiense fue de enojo como era de esperarse. Del mismo modo, el gobierno de los Estados Unidos trató de impedir que los ingleses vendieran algunos aviones Viscount a China porque estaban provistos con equipo de navegación norteamericano.⁷

⁵ L. A. Litvak y C. J. Maule, "Conflict, Resolution and Extraterritoriality", en *Journal of Conflict Resolution*, 13, núm. 3 (septiembre de 1969), pp. 366-315; J. R. Garson y H. J. Berman, "U. S. Export Controls—Past, Present, and Future", en *Columbia Law Review*, 67, núm. 5 (mayo de 1967), pp. 791-980; sin autor, "Extraterritorial Application of Antitrust Laws: A Conflict of Laws Approach", en *Yale Law Journal*, 70, núm. 2 (diciembre de 1960), pp. 260-287; J. T. Haight, "The restrictive Business Practices Clause in U. S. Treaties: An Antitrust Tranquilizer for International Trade", en *Yale Law Journal*, 70 núm. 2 (diciembre de 1960), pp. 240-257; Kingman Brewster, Jr., *Antitrust and American Business Abroad*, especialmente Cap. 3, pp. 39-52; Kingman Brewster, Jr., *Law and United States Business in Canada* (Washington, Comité Canadiense-Norteamericano, 1960); J. N. Behrman, *National Interest and the Multinational Enterprise* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1970), pp. 114-127.

⁶ Behrman, *National Interests*, pp. 104-113. Litvak y Maule, "Conflict", examinan los casos canadienses.

⁷ R. H. Cojcen, "Resentment Toward U. S. Direct Investment Abroad", en *Michigan Business Review*, 16, núm. 1 (enero de 1964), p. 25.

EL EMPUJE NACIONAL Y LA RESPUESTA NACIONAL

Tan provocativo como estos casos, fue otro que ocurrió en 1965 relacionado con la subsidiaria francesa de propiedad mayoritaria de la Fruehauf. En este caso, el gobierno de los Estados Unidos trató de evitar que la compañía francesa vendiera sus vehículos a otra compañía francesa que los incorporaría en productos destinados a China continental, pero los intereses minoritarios franceses frustraron la tentativa recurriendo a sus propios tribunales. Otro caso provocativo ocurrió en 1964, cuando el gobierno norteamericano se negó a permitir que la IBM de los Estados Unidos exportara algunos de sus equipos especializados de computadoras a su subsidiaria francesa. La justificación de esa negativa fue que los Estados Unidos, como firmantes del tratado de no proliferación nuclear, violarían sus obligaciones internacionales si ayudaran a Francia a mejorar sus capacidades nucleares.⁸ Desde el punto de vista francés, este era el caso de un Estado soberano que utilizaba su fuerza económica para dominar a otro. Se supone generalmente, con buenas razones, que el gobierno de los Estados Unidos ha tomado muchas otras medidas de esta clase sin darles publicidad.

Las explicaciones del poder del gobierno de los Estados Unidos a través de las subsidiarias extranjeras de las materias norteamericanas han tenido un fuerte efecto sobre la opinión pública extranjera. Sin embargo, es posible que en términos económicos hayan sido menos importantes que los controles ejercidos por el gobierno de los Estados Unidos sobre la corriente de fondos que se establece entre las matrices norteamericanas y sus subsidiarias. En cuanto a la forma, estos controles se dirigieron a la matriz; en cuanto a la sustancia, representaron órdenes que afectaron profundamente la conducta de las subsidiarias extranjeras. Para 1970, tras de varios años de fortalecimiento y formalización de estos controles, el programa del gobierno de los Estados Unidos había producido efectos eficaces —en gran medida inesperados— sobre el patrón de financiamiento de las subsidiarias norteamericanas en Europa. Por ejemplo, las necesidades de capital de tres subsidiarias se estaban satisfaciendo con fondos provenientes de fuentes situadas fuera de los Estados Unidos, en mayor proporción que nunca.⁹

Podemos caracterizar el programa de control de los Estados

⁸ John Walsh, "France: First the Bomb, Then the 'Plan Calcul'", en *Science*, 156, núm. 3776 (12 de mayo de 1967), pp. 767-770.

⁹ H. D. Willey, "Direct Investment Controls and the Balance of Payments", en C. P. Kindleberger, comp., *The International Corporation* (Cambridge: MIT Press, 1970).

EL EMPUJE NACIONAL Y LA RESPUESTA NACIONAL

Unidos sobre las exportaciones de capital como un esfuerzo tendiente a mejorar la apariencia de la posición de su balanza de pagos a costa de otros países avanzados. Durante un periodo breve, este esfuerzo generó una reacción furiosa en el exterior, incluyendo las quejas oficiales de Australia, Canadá y Japón.¹⁰ Pero esa reacción no fue sostenida y nunca afectó muy profundamente a los europeos. Este último hecho puede atribuirse a varias circunstancias. Por una parte, la mayoría de los países europeos no habrían vacilado en utilizar restricciones muy similares ante las mismas necesidades; por la otra, las consecuencias de balanza de pagos adversas para Europa, generadas por el programa de los Estados Unidos, no podían ser descubiertas y medidas muy fácilmente, en la medida en que realmente existían. Además, había vacilación en Europa sobre el hecho de protestar contra los controles a las exportaciones de capital norteamericano en el preciso momento en que tantos europeos estaban expresando sus recelos ante el crecimiento en Europa de las empresas controladas en Estados Unidos. Por tanto, el asunto se ha dejado apagar subterráneamente, probablemente para resurgir cuando el conflicto de intereses sea más evidente.

El conflicto existente entre los objetivos norteamericanos y los de otros gobiernos aparece en muchos otros contextos. Por ejemplo, los gobiernos tratan a menudo de reestructurar las industrias nacionales que operan dentro de sus fronteras para satisfacer algunas necesidades nacionales apremiantes. Estos esfuerzos suelen afectar la estructura de las empresas multinacionales. Cuando eso sucede, es muy probable que se generen conflictos con las políticas de otros países.

Las medidas que toma el gobierno de los Estados Unidos para modelar la organización de la industria aparecen generalmente como parte de una política antimonopólica bien articulada, cuyo objetivo es el de impedir los obstáculos a la competencia nacional. Pero una política para el mantenimiento de la competencia no está completa si pasa por alto las restricciones a las importaciones. Esto es aplicable especialmente a las industrias cuyas empresas son grandes y escasas en número y donde los mercados de diversos países están estrechamente relacionados. Como resultado, la política norteamericana para la preservación de la competencia interna impulsa inexorablemente a las autoridades norteamericanas al examen de las economías de otros países, y hace que se

¹⁰ Behrman, *National Interests*, pp. 93-98.

EL EMPUJE NACIONAL Y LA RESPUESTA NACIONAL

enfoque la atención especialmente en la industria donde desempeñan un papel más importante las empresas multinacionales.

En algunas ocasiones, el examen de las actividades de las empresas de control norteamericano en el exterior por parte de las autoridades de los Estados Unidos ha beneficiado a algunos países extranjeros donde operan estas empresas. Por ejemplo, los varios debates del gobierno de los Estados Unidos contra la United Fruit Company durante los años cincuenta y sesenta, en que se acusaba a esa compañía de prácticas monopólicas en el mercado mundial del plátano, podrían haber ayudado a los países productores de plátano, de acuerdo con un supuesto razonable.¹¹ Ha habido muchos otros casos parecidos: en 1960 se procedió contra la General Foods y varias otras empresas grandes, alegando colusión en la importación de productos de coco procedentes de las Filipinas;¹² hubo varios procedimientos contra empresas fabricantes de medicinas, a las que imputaban numerosas prácticas de las exportaciones a países extranjeros;¹³ en 1953 se procedió contra los productores principales de plomo, a los que se prohibió que restringieran las importaciones y exportaciones norteamericanas de plomo primario;¹⁴ se ejecutaron acciones privadas y gubernamentales contra los principales fabricantes norteamericanos de radios, para romper sus acuerdos restrictivos en la Mancomunidad Británica;¹⁵ durante los años sesenta se ejercitaron varias acciones contra las principales compañías norteamericanas de productos químicos para poner fin a las restricciones a la exportación de productos fosfatados;¹⁶ y otras ac-

¹¹ *United States v. United Fruit Company*, queja núm. 1203, División Antimonopólica, Departamento de Justicia, presentada en 1954, enmendada en 1956, acuerdo de consentimiento presentado en 1958, ccm 1958 *Trade Cases* 73, 790; queja núm. 1752, División Antimonopólica, Departamento de Justicia, presentada en 1963, terminada por el argumento de *nolo contendere*, 1963.

¹² *In the Matter of General Foods Corporation et al.*, extracto de la Comisión Federal de Comercio núm. 8198, presentado en 1960, 59 *FTC* 706 (1961).

¹³ Por ejemplo, las quejas del Departamento de Justicia contra Sterling Drug, E. R. Squibb y otras empresas (quejas núms. 1989, 1990, presentadas en 1968). La acción más sonada del gobierno de los Estados Unidos contra supuestas prácticas restrictivas de las empresas en el terreno internacional por compañías fabricantes de medicinas en años recientes, asumió la forma de una investigación del Comité de lo Judicial, Subcomité de Combate a los Monopolios, Senado de los Estados Unidos, *Administered Prices, Drugs*, informe núm. 448, LXXXVII Congreso, 1ª sesión, 1961.

¹⁴ *United States v. American Smelting and Refining Company et al.*, queja núm. 1177, División Antimonopólica, Departamento de Justicia, presentada en 1953, Civ. 88-249 (SDNY 1953).

¹⁵ *United States v. Radio Corporation of America et al.*, queja núm. 1210, División Antimonopólica, Departamento de Justicia, acuerdo de consentimiento presentado en 1958, ccm 1958 *Trade Cases* 74, 559; también *Hazeltine Research, Inc. v. Zenith Radio Corp.*, 239 F. Sup. 51 (N. D. Ill. 1965); confirmada en parte, revocada en parte, 338 F. 2ª 25 (7ª Cir. 1967); confirmada en parte, revocada en parte, 395 U. S. 100.

¹⁶ *United States v. International Ore & Fertilizer Corporation et al.*, queja núm.

EL EMPUJE NACIONAL Y LA RESPUESTA NACIONAL

ciones similares. No conocemos ninguna expresión de aprecio de tales esfuerzos norteamericanos por parte de otros países. Y difícilmente podían haberse esperado tales expresiones. Las acciones que realizó en estos casos el gobierno de los Estados Unidos se debieron a que convenían a sus intereses. Es de suponerse que el principal efecto psicológico sobre otros países haya sido el de recordarles su vulnerabilidad a las iniciativas procedentes de los Estados Unidos.

¹¹ Casi no hay parte alguna del programa antimonopólico norteamericano que no pueda afectar las actividades extranjeras de las empresas multinacionales controladas en Estados Unidos en alguna forma. Pero hay una disposición en particular que tiene una potencia especial para hacer que estas empresas entren en conflicto con las políticas de otros países. En la sección 7 de la Ley Clayton que prohíbe a las empresas sujetas a la jurisdicción de los Estados Unidos que adquieran otras empresas siempre que "los efectos de tal adquisición puedan ser los de una reducción sustancial de la competencia o tiendan a crear un monopolio".¹⁷ De acuerdo con esta disposición, la fusión de una parte cualquiera de una empresa multinacional, dondequiera que ocurra, queda sujeta al escrutinio severo y a la posible intervención de las autoridades antimonopólicas norteamericanas.

No debe suponerse que los Estados Unidos sean el único país preocupado por el mantenimiento de la competencia dentro de sus mercados nacionales. Canadá y Gran Bretaña han elaborado programas tendientes a promover la preservación de la competencia interna. Tanto la Comunidad Europea como algunos de sus países miembros han avanzado mucho en la misma dirección.¹⁸ Pero los países llegan raras veces hasta a exigir a los exportadores potenciales de su economía que compitan en los mercados de otros países. Por lo contrario, la mayoría de las estatutos nacionales, incluyendo los de los Estados Unidos, evitan la

1768, División Antimonopólica, Departamento de Justicia, presentada en 1963, terminada por el argumento de *nolo contendere*, 1964; *United States v. International Minerals & Chemicals Corporation et al.*, queja núm. 1769, División Antimonopólica, Departamento de Justicia, presentada en 1963, terminada por el argumento de *nolo contendere*, 1965; *United States v. The Concentrated Phosphate Export Association Incorporated et al.*, queja núm. 1839, División Antimonopólica, Departamento de Justicia, presentada en 1964, 273 F. Sup. 253, rev. 89, U. S. 361 acuerdo de consentimiento presentado en 1969, ccm 1969 *Trade Cases* 86, 568.

¹⁷ 15 U. S. C. 18.

¹⁸ Se encuentran resúmenes de los programas antimonopólicos de otros países en C. D. Edwards, *Control of Cartels and Monopolies* (Dobbs Ferry, N. Y.: Oceana, 1967), H. M. Blake, Comp., *Business Regulations in the Common Market Nations*, 3 vols. (Nueva York: McGraw-Hill, 1969).

EL EMPUJE NACIONAL Y LA RESPUESTA NACIONAL

Regla Dorada incluyendo una excepción que permite a sus empresas nacionales limitar su competencia cuando exporten desde su país. Por tanto, todo país que dependa en gran medida de proveedores externos debe acudir al principio de la autoayuda para protegerse de los acuerdos de tales proveedores que restrinjan la competencia.

Por supuesto, aquí es donde reside la dificultad. Muchos países europeos piensan que sus empresas nacionales son demasiado pequeñas para operar eficientemente en un mundo moderno. En consecuencia, mientras que las autoridades norteamericanas reflexionan sobre la forma de impedir que las subsidiarias extranjeras de las empresas controladas en Estados Unidos se coludan con otras empresas que puedan ser exportadores potenciales a los Estados Unidos, estos países se ponen a explorar las posibilidades de promover fusiones sobre los exportadores potenciales de sus economías.* Hasta los países que suponen que la competencia debe estimularse en ciertas circunstancias adoptan un enfoque suficientemente ecléctico para contemplar la conveniencia de la creación de empresas más grandes mediante fusiones.¹⁹ Así se explica que Gran Bretaña pueda ejecutar al mismo tiempo 2 programas aparentemente incompatibles: uno destinado a la promoción de la competencia, el otro al estímulo de las fusiones. Francia ha seguido una política preponderante, durante un decenio aproximadamente, de presionar a las empresas principales de cada sector industrial para que se unan en un número menor de empresas más grandes.²⁰ En Japón, algunos funcionarios públicos han ejercido una presión extraordinaria sobre algunas ramas de la industria, tal como la producción de automóviles, para que se fundan en unidades más grandes.²¹

Se puede ver en el horizonte un enfrentamiento claro de estas políticas nacionales en conflicto. La intervención del gobierno norteamericano en la adquisición por la Gillette de una empresa de rasuradoras eléctricas en Alemania, y en la adquisición por

* Los papeles acostumbrados se invirtieron cuando el gobierno de Argelia se negó a reconocer en 1969 la fusión de Sinclair Oil y Atlantic-Richfield, a pesar de que la misma era legal de acuerdo con las leyes norteamericanas. Véase "Algeria Takes Control of Oil Properties Held by Atlantic Richfield", en *The Wall Street Journal*, 27 de enero de 1970, p. 12.

¹⁹ D. O. Swann y D. L. McLachlan, *Concentration or Competition: A European Dilemma?* (Londres Chatham, 1968), pp. 46-50.

²⁰ Stephan Cohen, *Modern Capitalist Planning: The French Model* (Cambridge: Harvard University Press, 1969), pp. 73-75, 139.

²¹ Chistoshi Yanaga, *Big Business in Japanese Politics* (New Haven: Yale University Press, 1968), pp. 173-176.

EL EMPUJE NACIONAL Y LA RESPUESTA NACIONAL

Litton de una empresa alemana de máquinas de escribir eléctricas, es una indicación de lo que ha de venir.²²

Aparte de que la disposición contra las fusiones de la Ley Clayton conduce a las autoridades norteamericanas a introducirse en las jurisdicciones de otros países, tenemos el hecho todavía más doloroso de que impide a los europeos que establezcan sus empresas en el mercado norteamericano mediante una fusión o adquisición. Cuando la British Petroleum trató por primera ocasión de abrirse paso en el mercado norteamericano adquiriendo varias cadenas de gasolineras, pareció durante un tiempo como si las disposiciones de la Ley Clayton pudieran impedir la medida; finalmente, ciertos ajustes y compromisos muy enredados del Departamento de Justicia arreglaron la cuestión,²³ cuando 2 empresas suizas fabricantes de medicinas, Ciba y Geigy, decidieron unir sus operaciones en los Estados Unidos como parte de una fusión mundial de las 2 empresas, la Ley Clayton apareció una vez más como una amenaza a la consumación de esa medida.²⁴

Un europeo con mentalidad indebidamente maquiavélica podría sospechar que la Ley Clayton es un aparato inventado deliberadamente por los norteamericanos para impedir las fusiones europeas, especialmente cuando las mismas puedan amenazar al poderío o la independencia de las empresas norteamericanas. Por supuesto, esta interpretación sería una representación muy errónea de las intenciones norteamericanas. Pero como quiera que ello sea, el sentimiento será inevitablemente un factor de importancia creciente en las relaciones que ligen a los Estados Unidos con otros países avanzados.

LA RESTRICCIÓN DE LA SUBSIDIARIA DE PROPIEDAD EXTRANJERA

Poco a poco, sin ningún plan maestro o política general, los gobiernos recipientes han venido respondiendo a la presencia creciente de la subsidiaria de propiedad extranjera. Aunque no exista un plan maestro, ha habido elementos consistentes en la

²² "Trustbusters Challenge U. S. Firms' Dealings with Concerns Abroad", en *The Wall Street Journal*, 30 de julio de 1970, p. 1.

²³ *Petroleum Press Service*, diciembre de 1968, pp. 447-449; noviembre de 1969, pp. 407-409; diciembre de 1969, p. 465. Véase también *United States v. Standard Oil Co., et al.*, queja núm. 2076, División Antimonopólica, Departamento de Justicia, acuerdo de consentimiento presentado en 1970, cch 1970 *Trade Cases* 87, 869.

²⁴ *United States v. CIBA Corp., Geigy Chemical Corp., CIBA Ltd., and J. R. Geigy, S. A.*, queja núm. 2118, División Antimonopólica, Departamento de Justicia, acuerdo de consentimiento presentado en 1970, cch 1970 *Trade Cases* 80, 065.

EL EMPUJE NACIONAL Y LA RESPUESTA NACIONAL

reacción. Los países han venido abandonando el concepto de que las empresas de propiedad extranjera tienen presupuestadamente derecho a un tratamiento no discriminatorio, sustituyendo el patrón de tratamiento nacional por un conjunto de derechos más restringidos.

Las restricciones no han sido uniformes entre todos los países. Por una parte, como indicamos en el capítulo vi, diferentes países han mostrado niveles diferentes de sensibilidad ante el problema. Por la otra, aun cuando la sensibilidad fuese la misma, los problemas generados por la presencia de las subsidiarias extranjeras han sido diferentes. Por último, algunos países se han sentido menos inhibidos que otros en cuanto a la reducción de los derechos de los extranjeros porque el precio a pagar por la limitación del alcance de las empresas de propiedad extranjera parecía relativamente bajo.

La mayoría de los países, al enfrentarse a los costos implícitos de una política restrictiva de las subsidiarias de propiedad extranjera, han preferido limitar tales subsidiarias en cierta medida, buscando a tientas un equilibrio que tome en cuenta tanto las ganancias como los costos.²⁵ La mayor parte de ellos, incluyendo a los Estados Unidos, no han vacilado al decidir que deberían mantenerse alejados de ciertas industrias nacionales estratégicas de los intereses controlados por extranjeros, a cualquier precio. En consecuencia, prácticamente todos los países limitan el derecho de las subsidiarias de propiedad extranjera a participar en industrias tales como la fabricación de armas y aviones, la radio-difusión pública, las líneas marítimas costeras, la banca y la explotación de minerales en tierras públicas. Francia y Japón, mostrando el grado especial de la cautela que ha caracterizado durante tanto tiempo sus respuestas a los extranjeros, han ido aún más allá. En Francia, por ejemplo, ya en los años veinte se limitaban las actividades de refinación y distribución de las com-

²⁵ Consúltense resúmenes de estas limitaciones en el Simposio patrocinado por el Centro de Derecho Internacional y Comparado de la Fundación Jurídica del Sudoeste, *Rights and Duties of Private Investors Abroad* (Nueva York: Matthew Bender, 1965). También Herman Walker, Jr., "Provisions on Companies in the United States Commercial Treaties", en *American Journal of International Law*, 50, núm. 2 (abril de 1965), pp. 373-393; S. H. Hymer, *Transatlantic Reactions to Foreign Investment* (New Haven: Centro de Crecimiento Económico, Universidad de Yale, Ensayo para Discusión núm. 53, pp. 5-12. D. F. Vagts", *United States of American Treatment of Foreign Investment*", *Rutgers Law Review*, 17 núm. 2 (invierno de 1963), pp. 374-404. Varias fuentes describen en detalle las limitaciones existentes en países individuales. Véase por ejemplo, a M. J. Kust, *Foreign Enterprise in India* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1964, más un suplemento de 1966); S. W. Wurfel, *Foreign Enterprise in Colombia* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1965); P. O. Probel, *Foreign Enterprise in Nigeria* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1965).

EL EMPUJE NACIONAL Y LA RESPUESTA NACIONAL

pañías petroleras extranjeras;²⁶ y a principios del decenio de 1960 se instituyó un examen sistemático de todas las empresas propuestas por extranjeros.²⁷ Para ese tiempo, en Japón las únicas industrias donde los extranjeros tenían derechos de establecimiento irrestricto eran unos 15 sectores que seguramente evitarían, tales como la fabricación de cerveza, de hielo, hilados de algodón y acero.²⁸ Para todos los otros fines, la regla general eran criterios de selección muy rigurosos y limitaciones drásticas. A pesar de su larga tradición del mantenimiento de un régimen liberal sobre los movimientos de capital de los no residentes, Gran Bretaña ha mostrado recelos ocasionales sobre la adquisición por parte de empresas norteamericanas de intereses en industrias "sensitivas", y ha venido imponiendo condiciones especiales en algunos casos.²⁹ Hasta Alemania, a pesar de su insistente adhesión a una economía libre, abierta, ha mostrado ocasionalmente cierta nerviosidad por la compra de empresas petroleras nacionales por intereses extranjeros.

La insistencia de algunos gobiernos en que las subsidiarias de propiedad extranjera debieran sujetarse a reglas especiales la motivan en ocasiones cuestiones de política pública. Pero en otras ocasiones se trata simplemente de mostrar preferencia por un grupo nacional frente a los extranjeros, sin gran consideración a las consecuencias económicas nacionales. Cualquiera que haya sido la naturaleza de los beneficios nacionales, las disposiciones de esta clase se han apartado con frecuencia del principio general del tratamiento nacional a las subsidiarias de propiedad extranjera, un principio generalmente adoptado en los tratados bilaterales.³⁰ Pero las presiones internas en favor de la aplicación

²⁶ J. H. McArthur y B. R. Scott, *Industrial Planning in France* (Boston: Escuela de Administración de Harvard, 1969), pp. 353-356.

²⁷ A. W. Johnstone, *United States Direct Investment in France: An Investigation of the French Charges* (Cambridge: MIT Press, 1965), pp. 78-79.

²⁸ Leon Hollerman, *Japan's Dependence on the World Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1967), pp. 262-279, describe en forma detallada el funcionamiento efectivo de la concesión de licencias de las inversiones extranjeras. Véase también a M. Y. Yoshino, "Japan as Host to the International Corporation", en C. P. Kindleberger, Comp., *The International Corporation* (Cambridge: MIT Press, 1970, pp. 345-372. En 1970 se liberalizaron un poco las reglamentaciones japonesas: véase "Japan Agrees to Open 323 More Businesses Directly to Foreign", en *The Wall Street Journal*, 26 de agosto de 1970, p. 13.

²⁹ Véase *The Trinidad Oil Company: Proposed Purchase by the Texas Company*, Orden 9790 (Londres: Oficina de Publicaciones de su Majestad, 1956); "Chrysler Bid for Share in Rootes is Approved Conditionally by Britain", en *The Wall Street Journal*, 30 de julio de 1964, p. 2.

³⁰ Los tratados bilaterales relativos al establecimiento de las subsidiarias celebrados entre los Estados Unidos y otros países incluyen generalmente amplias garantías de "trato nacional". Se encuentra un análisis del caso francés en Charles Torem y W. L. Craig, "Control of Foreign Investment in France", *Michigan Law Review*, 66, núm. 4 (febrero de 1968), pp. 669-720.

EL EMPUJE NACIONAL Y LA RESPUESTA NACIONAL

de las restricciones ha solido ser tan fuerte que la existencia de un compromiso en contrario impuesto por un tratado no ha constituido un gran obstáculo. El propio gobierno de los Estados Unidos no se ha visto totalmente libre de esa tendencia. Por ejemplo, los programas de la ayuda externa norteamericana han hecho diversas distinciones entre las empresas norteamericanas que son propiedad de nacionales en forma "sustancialmente beneficiosa", y las empresas creadas de acuerdo con la ley de los Estados Unidos que no tienen esa característica: los norteamericanos auténticos tienen derecho a que se garanticen sus inversiones en el exterior contra riesgos tales como los de guerra y expropiación, mientras que los norteamericanos "sintéticos" no lo tienen. Las fuerzas armadas de los Estados Unidos han hecho distinciones similares en la adquisición de materiales que impliquen información clasificada, probablemente más por razones comerciales que de auténtica seguridad.

Pero otros gobiernos han ido mucho más allá. Muchos de ellos parecen decididos a ampliar al alcance y la intensidad de las discriminaciones aplicables a las subsidiarias de propiedad extranjera, especialmente cuando tales subsidiarias están controladas por matrices norteamericanas. Una forma común de discriminación se ha producido en la selección de los proveedores de las dependencias gubernamentales. En muchos países, la aplicación de prácticas de compra de productos nacionales, que ya es una tradición bien establecida entre los funcionarios encargados de las compras del gobierno, se ha adornado con una advertencia adicional: "excepto a las subsidiarias de propiedad extranjera".³¹ La práctica de distinguir a los productores locales de acuerdo con la nacionalidad de sus propietarios, especialmente en las industrias avanzadas tales como la de computadoras, se ha vuelto muy popular.³²

Podemos esperar que esta clase de prácticas se extiendan a otras áreas de la política nacional. Es claro, por ejemplo, que algunas organizaciones gubernamentales tales como la Corporación de Reorganización Industrial de Gran Bretaña³³ y el Institut de

³¹ En Japón, los proveedores de propiedad extranjera quedaron "virtualmente excluidos" de las ventas al gobierno japonés; sólo se permitió que las "compañías designadas" hicieran propuestas. Este enfoque general se aplicó a 14 categorías de bienes que en conjunto representan la mayor parte de las compras del gobierno japonés. Véase a Hollerman, *Japan's Dependence*, p. 260.

³² Véase, por ejemplo, "Computers: Buy British, Sell American", en *The Economist*, 7 de marzo de 1970; p. 63.

³³ Se encuentra una presentación de la política de la Industrial Reorganization en IAC Statement on the U. K. Ball and Roller Bearing Industry", en *The Economist*, 24 de mayo de 1969, p. 26.

EL EMPUJE NACIONAL Y LA RESPUESTA NACIONAL³⁴

Développement Industriel de Francia se mostrarán menos dispuestas a prestar su ayuda financiera a las subsidiarias de propiedad norteamericana que a los competidores nacionales. Los gobiernos europeos que están subsidiando la investigación seguramente harán indagaciones acerca de la propiedad de las corporaciones locales que solicitan subsidios; de otra manera pueden encontrarse financiando la investigación de la IBM sobre las computadoras de la cuarta generación. En los países donde el acceso a los mercados locales de capital es un privilegio que se obtiene mediante una licencia, se está tomando en cuenta la misma consideración de la propiedad.³⁴ En la administración de las leyes nacionales contra las fusiones, la tolerancia de monopolios en las empresas nacionales parece mayor si la empresa no es de propiedad extranjera.³⁵ En suma, los gobiernos están extendiendo y solidificando en forma gradual el principio de que las corporaciones locales, aunque todas sean creadas por las leyes nacionales, tienen derechos y privilegios determinados en medida considerable por la identidad de sus accionistas.

El interés de los países recipientes por imponer restricciones especiales a las empresas de propiedad extranjera se ha contra puesto en ocasiones brutalmente con la necesidad que tienen estos países de utilizar a tales empresas como medio para la realización de algunos fines nacionales de importancia capital. Por ejemplo, las subsidiarias controladas en Estados Unidos han respondido a menudo en mayor medida que sus competidores de propiedad nacional a los programas locales de los gobiernos tendientes al desarrollo de regiones atrasadas. Los gobiernos han ofrecido préstamos públicos baratos y exenciones de impuestos a las empresas que estén dispuestas a establecerse en las áreas atrasadas, como la región de Ardèche en Francia o la de Calabria en Italia, sólo para encontrar que las subsidiarias de propiedad extranjera, que no tienen raíces, podrían responder a tales incentivos con mayor facilidad que las empresas nacionales bien establecidas y ya situadas en Nancy o Milán. Como resultado de esto, las subsidiarias controladas en Estados Unidos han sido colocadas en ocasiones en una posición aparentemente favorecida en relación con sus competidores nacionales, en lugar de estar en desventaja.

³⁴ Behrman, *National Interests*, p. 98.

³⁵ Comisión de Monopolios del Reino Unido, *The British Motor Corporation Ltd. and the Pressed Steel Company Ltd.: A Report on the Merger* (Londres: Oficina de Publicaciones de su Majestad, 1966), p. 16; véase también "What Sir Frank Is Up To", en *The Economist*, 18 de enero de 1969, p. 55.

La respuesta a este problema ha variado entre los países. Pocos de ellos, como México, se han negado simplemente a permitir que las subsidiarias de propiedad extranjera tengan acceso a los beneficios de algunos de sus programas de subsidios especiales.³⁶ Otros han impuesto condiciones especiales a los extranjeros, más severas que las que se imponen a las empresas de propiedad nacional.

Sin embargo, hay un tipo de situación en que los países se han conformado con mantener sus incentivos especiales para los inversionistas potenciales, aunque las beneficiarias fuesen las empresas de propiedad extranjera. Los países que forman parte de un mercado común regional, como la Comunidad Europea o el Mercado Común Centroamericano, se han visto en competencia con los otros miembros para atraer a su territorio nacional a productores poderosos.³⁷ El resultado ha sido que los programas nacionales de estímulo a la inversión han sido utilizados en ocasiones por los miembros de un mercado común como arma de competencia. Con mayor o menor frecuencia, el objetivo de la competencia ha consistido en persuadir a una subsidiaria de propiedad norteamericana para que se establezca en uno de los países competidores. Así se ha generado una fuente más de resentimiento contra tales subsidiarias.

El desarrollo de proyectos de mercados comunes ha tendido a plantear interrogantes acerca de la posición de las subsidiarias de empresas controladas en Estados Unidos en varios otros contextos. Aun cuando los gobiernos miembros no han ofrecido incentivos especiales a los inversionistas potenciales, las empresas norteamericanas parecen haber respondido generalmente a las oportunidades con entusiasmo y entrega mucho mayores que las empresas propiedad de los ciudadanos de los Estados participantes. Por ejemplo, la disposición de empresas tales como la IBM y la Ford a especializarse y efectuar intercambios entre sus subsidiarias de la Comunidad Europea no ha sido igualada por muchas respuestas similares de empresas de propiedad europea. La disposición de las empresas norteamericanas a tomar en serio los arreglos del mercado común latinoamericano y a planear para

³⁶ S. T. Weiner, "Investment Incentives in Mexico", en *Texas International Law Forum*, 4, núm. 1 (invierno de 1968), pp. 64-78. Véase también a E. L. Wheelwright, *Industrialization in Malaysia* (Melbourne: Melbourne University Press, 1965), p. 34.

³⁷ Se encuentra un buen examen de este problema en C. F. Díaz Alejandro, *Direct Investment in Latin America*, Ensayo para Discusión del Centro de Crecimiento Económico (New Haven: Yale University Press, 1970), pp. 337-339.

toda el área en forma integrada, ha sido mucho mayor que la de las empresas nacionales de América Latina.³⁸

Pero también aquí, la propia capacidad de respuesta de las empresas controladas en Estados Unidos puede conducir a su eliminación. Los gobiernos miembros de la CEE y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio han jugado repetidamente con la idea de someter a las empresas extranjeras a discriminaciones y restricciones especiales en toda el área. Francia ha propuesto de cuando en cuando en la Comunidad Europea que otros países miembros adopten alguna política común de restricciones con las características de la política nacional francesa.³⁹ Esta opinión ha encontrado repetidamente una acogida favorable en el seno de la Comisión de la Comunidad Europea y entre algunos de sus asociados técnicos. En 1964, cuando la Comisión estaba formulando denodadamente una política petrolera común, con frecuencia se planteaba la idea de que se concedieran derechos y subsidios especiales a las compañías petroleras "europeas" como parte de esa política, lo que sería una extensión nacional del enfoque francés.⁴⁰ Desde entonces, los proyectos de la Comunidad Europea tendientes a reducir las barreras a la industria entre los países del mercado común, tales como las políticas aplicables a la creación de una compañía europea o de una patente europea,⁴¹ han incluido generalmente disposiciones que podrían limitar la disponibilidad de las nuevas instituciones en lo relativo a las subsidiarias europeas de propiedad norteamericana.*

* Aproximadamente la mitad de las grandes empresas norteamericanas con subsidiarias en América Latina afirman estar realizando una planeación integrada que supone la existencia de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Business International, *Report to the Interamerican Development Bank: Study of Multinational Companies*, Nueva York, 1968, mimeografiado, p. 37. El informe contiene numerosas ilustraciones de adquisiciones de materiales dentro de la región. No hay datos similares para las empresas de propiedad latinoamericana, pero no hay duda de que su perspectiva es mucho más limitada. José de la Torre, "Exports of Manufactured Goods from Developing Countries: Marketing Factors and the Role of Foreign Enterprise", tesis inédita de licenciatura, Escuela de Administración de Empresas de Harvard, 1970, Cap. 6, p. 35.

³⁸ Se encuentran indicaciones en el sentido de que este problema era objeto de vivo debate en 1970 en la Comisión de Comunidades Europeas, *La politique industrielle des communautés européennes* (Bruselas, 1970), pp. 247-257.

³⁹ Hay 2 publicaciones que ilustran el enfoque: Comisión de las Comunidades Europeas, "Première Orientation pour une Politique Énergétique Communautaire", Bruselas, diciembre de 1968, mimeografiado, p. 23; y Comunidad Europea del Carbón y del Acero, "Protocol of Agreement", en *Official Gazette*, 69 (abril 30 de 1964).

⁴¹ CCB, *Common Market Reporter*, 1970, párrafos 5509, 9298, 9381.

* Por regla general, la limitación se crea mediante definiciones cuyas consecuencias no son evidentes al ojo inexperto de los legos. Sólo los "nacionales" de un país de la CEE, según la definición de la ley nacional, podrán tener acceso a las nuevas instalaciones europeas. Pero en 5 de los países de la CEE los "nacionales" así definidos

Hasta 1970, a pesar de varios esfuerzos de esta clase, sólo se había convertido en realidad un proyecto importante para el establecimiento de restricciones conjuntas dentro de un mercado común. Este fue un acuerdo adoptado por el llamado grupo de países andinos, un grupo de 5 países de la costa occidental de Sudamérica que forman parte de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Ese grupo, animado por los estudios de una secretaria prominente e impulsado por la inclinación populista revolucionaria del gobierno peruano, adoptó un requerimiento común que obliga a los inversionistas extranjeros a acompañar sus propuestas iniciales con un plan para su incautación posterior. El requerimiento tiene por objeto reducir a los inversionistas extranjeros a una posición minoritaria en sus subsidiarias locales en un periodo de 12 a 15 años a partir de la iniciación de la empresa. Los acuerdos de este tipo deben ser sometidos a prueba en la encrucijada de los intereses nacionales en conflicto, y esa prueba todavía está por hacerse. Pero la adopción representa por sí misma un precedente de consecuencias.

Sin embargo, no hay razón para esperar que las medidas que restringen formalmente a las subsidiarias de propiedad norteamericana influyen mucho en la disminución de la tensión creada por su presencia. Lo que necesitan desesperadamente los gobiernos recipientes no es solamente una sensación de control sobre las subsidiarias de propiedad extranjera, sino también el acceso a los recursos que en su opinión pueden proporcionar algunas de estas subsidiarias. Mientras los gobiernos crean que necesitan tales recursos, tenderán a ser vulnerables. Y al ser vulnerables seguirán experimentando el desconcierto que han producido con tanto frecuencia las empresas de propiedad extranjera.

se limitan a las compañías que mantienen su *siège social* en el país. Eric Stein, "Conflict of Laws by Treaty: Recognition of Companies in a Regional Market", en *Michigan Law Review*, vol. 68, núm. 7, junio de 1970, pp. 1327-1354. Esto amenaza la posición de muchas subsidiarias de propiedad extranjera cuyas matrices se encuentran fuera de la zona.

PREGUNTAS:

- 1.- ¿Cuáles fueron las condiciones que propiciaron el desarrollo de las "empresas multinacionales" en el siglo XX?
- 2.- ¿Qué indicadores maneja el autor para caracterizar a estas empresas y a cuáles les dá mayor importancia?
- 3.- Enuncie usted algunas de las características de las "empresas multinacionales".
- 4.- ¿Qué importancia le atribuye Vernon a las ideologías en la tensión que generan estas empresas en los países receptores?
- 5.- Según el autor ¿qué papel desempeñan las "empresas multinacionales" en el desarrollo de los países receptores?
- 6.- ¿A qué conclusiones llegó usted después de esta lectura?