

Bibliografía

LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN EL MUNDO Y EN MEXICO: DOS COMENTARIOS

Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana, Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez Tarragó, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, 423 páginas.

PRIMERO

Un valioso libro con un sustento de datos y análisis que lo hace de lectura obligatoria para todo conocedor de la economía mexicana. Este libro examina con minucioso detalle algunas características de las empresas transnacionales en México y se empeña en rastrear el efecto de éstas sobre diversos aspectos de la economía nacional. Es importante no solamente para aquellos que están interesados en esas empresas, sino también para los que tienen interés en la dinámica de la economía nacional, dado el papel tan decisivo que ellas tienen para determinar tanto el ritmo de crecimiento como la conformación de la estructura de la producción y el consumo.

Este libro es uno de un gran número de obras sobre el tema de la empresa transnacional publicados últimamente. Entre otros destacan el de Richard Barnet y R. Müller, *Global Reach* (Simon and Schuster, Nueva York, 1974), el de Anthony Sampson, *The Sovereign State of ITT* (Fawcett World Library, Nueva York, 1975), y el de J.H. Dunning, *La*

empresa multinacional (Fondo de Cultura Económica, México, 1976). El libro que aquí se comenta, a diferencia de los demás, no está enfocado hacia el estudio de la empresa misma o del mundo en el cual funciona, sino específicamente está dirigido al análisis de su efecto sobre la economía de uno de los países más grandes del Tercer Mundo. Esta orientación es importante y novedosa dentro de la literatura porque nos permite esclarecer con mayor cuidado la manera en que está relacionada la economía mexicana con la invasión de capital extranjero en sus múltiples formas. Esta tarea no es fácil y el depurado apoyo estadístico presentado en el libro es testimonio de los esfuerzos de varios analistas capacitados quienes quedan en el anonimato en esta edición final. Desgraciadamente, no se puso el mismo cuidado en la edición del trabajo, que padece de muchas fallas de orden tipográfico y de identificación de fuentes de información.

La obra empieza con una discusión del marco internacional dentro del cual se desarrollan las empresas transnacionales (ET). Esta primera parte pretende presentar una visión global y teórica para ubicar el estudio empírico, el cual constituye el grueso del libro. Así, se estudian las bases de su naturaleza oligopolística, y su contribución a la concentración de la propiedad industrial, tanto a nivel nacional como internacional. Como consecuencia, las ET se han convertido en "agentes decisivos en la asignación de recursos a nivel internacional" (p. 131). Se señala la similitud con que funcionan las ET a pesar de sus orígenes nacionales diferentes y su tendencia a expandirse dentro de los mercados de los países desarrollados. Una gran parte del comercio internacional (25%) se realiza en el interior de las ET y sus políticas

de precios, así como las tecnológicas, afectan fuertemente los patrones de comercio internacional y la salud de una economía nacional en particular.

Esta parte es bastante útil para asentar las bases del estudio empírico, aun cuando su presentación no logra integrar plenamente el análisis del funcionamiento de las ET y la dinámica de la economía mundial capitalista.

El enfoque hacia la ET individual tiene muchas ventajas para los fines empíricos de entender su comportamiento, pero las explicaciones ensayadas en la primera parte del libro quedan cortas por no haber colocado esta experiencia en su marco global. Se deja implícito que las ET se están expandiendo para tratar de conformar un solo mercado mundial capitalista, dentro del cual puedan realizar en forma integrada sus ganancias, pero no se analizan las implicaciones de este proceso. Como veremos adelante, esta deficiencia tiene repercusiones a lo largo del estudio.

La segunda parte del libro trata el problema en su marco mexicano y constituye las dos terceras partes de la obra. La introducción presenta un esbozo muy somero de la historia de la inversión extranjera dentro del contexto de las políticas de industrialización. Como tal, constituye una aproximación a las conclusiones presentadas: anticipa los problemas de concentración de mercados, altas utilidades, tecnologías cautivas y políticas que los agudizan.

En los siguientes capítulos los autores nos llevan con cierto cuidado por el pantano de cifras que manejaron. Aunque a veces se dificulta la lectura por su abundancia y el uso de un argot académico, las cifras son útiles para describir la magnitud de la presencia de las transnacionales en México, sus características como empresas, como líderes de sus respectivos sectores productivos, y como generadoras de fuertes desequilibrios en la balanza de pagos y en la capacidad del país para generar nuevas tecnologías. Además, se incluye un examen del efecto de las ET sobre la estructura industrial de México y el comportamiento de las empresas nacionales que tienen que competir con las ET para su supervivencia.

Este material empírico obtenido especialmente de una muestra de la Secretaría de Hacienda, es de sumo valor por su originalidad y abundancia. Obviamente, la política oficial frente a los investigadores de los grandes problemas nacionales ha cambiado radicalmente desde los días en los cuales era difícil conseguir aun datos ya publicados; en vez de dar peleas interminables para obtener información sobre la inversión extranjera, el estudioso puede acudir ahora al libro de Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero, *La inversión extranjera en México* (Fondo de Cultura Económica, México, 1973), así como al libro que se reseña aquí para una abundancia relativa de datos. Desgraciadamente, como en muchos otros casos, las bases de los dos libros son distintas y los esfuerzos de comparar la información de ambos no son siempre fructíferos; sin embargo, las conclusiones de estas obras son similares y se refuerzan mutuamente.

En el caso del estudio más reciente, al que escribe le hubiera gustado contar con una explicación mayor de los criterios usados para elaborar la muestra, del procedimiento

de selección y de la población total de empresas de las cuales fueron seleccionadas. También es de lamentarse que los autores no trataran de enfrentar con mayor empeño el problema creado por la gran heterogeneidad de tamaño y características de las empresas dentro de cada rama en la estructura industrial mexicana. Como consecuencia, en el estudio se comparan las grandes ET no solamente con las grandes empresas nacionales sino con los talleres más pequeños, que funcionan sobre bases no capitalistas en el interior de la economía mexicana; dada la abundancia de estas pequeñas empresas, la metodología adoptada dificulta la evaluación tanto de las ET como de las empresas nacionales y, quizá, incluso pone en duda conclusiones sobre tendencias de las empresas nacionales de la economía mexicana.

Pero a pesar de sus deficiencias técnicas, sus conclusiones merecen reiterada consideración. Sin entrar en detalle, es importante señalar algunas de las más importantes —que además forman el cuerpo de un artículo de Fernando Fajnzylber publicado en un número reciente de *El Trimestre Económico* (núm. 168, oct.-dic., México, 1975)—: 1) Las ET participan con 35% de la producción industrial nacional y están difundidas en el conjunto de la actividad nacional; 2) la industria manufacturera de México presenta una concentración levemente superior a la de Estados Unidos y las ET se ubican preferentemente en los sectores de mayor concentración, en los que generan una proporción mayoritaria de la producción; 3) el tamaño de las filiales de las ET en México es marginal respecto al de sus matrices a nivel mundial, pero son notablemente más grandes que las empresas nacionales del mismo tipo; 4) las ET usan más capital por obrero, obtienen mayor productividad de su fuerza de trabajo, pagan sueldos superiores a sus obreros y disfrutan tasas de ganancias más altas que las empresas nacionales de sus respectivos sectores; sin embargo, la participación de las remuneraciones al trabajo en el valor agregado es inferior a la de las empresas nacionales, lo que confirma la eficacia del conjunto de sus políticas de precios e inversión para conseguir sus fines muy particulares. La misma serie de relaciones se da si se hace una comparación entre los sectores en los cuales predominan las ET y las nacionales respectivamente; 5) la expansión de las ET es más rápida que la de las empresas nacionales y últimamente se ha acelerado con la adquisición de empresas nacionales que ya están funcionando y con financiamiento del mercado local de capitales en vez del de sus lugares de origen. Esto también auspicia el crecimiento desequilibrado de los sectores donde están ubicadas las ET y la conformación de una nueva estructura industrial; 6) aunque las ET generan menos empleo por unidad de producción, su mayor dinamismo determina que contribuyen más al crecimiento del empleo que las empresas nacionales por razones explicadas en el estudio; 7) por su naturaleza, tanto dentro de la estructura industrial como dentro de una estructura internacional, las ET tienden a importar más y a exportar lo mismo que las empresas nacionales. Sumando al saldo de las transacciones comerciales los pagos por regalías, asistencia técnica, sobrefacturación, utilidades, intereses y otros, se descubre que las ET tienen un déficit en sus balanzas de pagos similar al de la nación, lo cual es de gran preocupación; 8) con respecto a la tecnología, también se nota que es “cautiva” como mucho del comercio, es decir, que se genera dentro de las ET y está controlada por ellas. Una gran parte de la tecnología importada está orientada hacia la producción de

bienes de consumo para un grupo minoritario de la población. (Parte II, capítulo VIII.)

Tanto el valor como la debilidad de estas conclusiones emanan de la bien elaborada base empírica presentada en el libro. El valor, porque sustenta sus conclusiones con una descripción cabal de las variables que afectan cada aspecto de las ET analizado aquí. Debilidad, porque no hay, en última instancia, ninguna base para evaluar las posibilidades de controlar las ET dentro del marco meramente nacional. En este último sentido el libro no logra sus propios propósitos de "proporcionar elementos de juicio susceptibles de ser incorporados en la formulación de una política nacional respecto a estas empresas" (p. 9). Si bien es cierto que presenta amplia información concreta, el enfoque es demasiado parcial para alcanzar esta meta.

Específicamente, en ningún momento se plantea el problema de por qué la política nacional ha sido en gran medida bastante favorable para la expansión continua de las ET, por lo menos hasta el presente. A pesar de los esfuerzos reales y difícilmente logrados para crear las nuevas leyes sobre inversión extranjera, el uso de patentes, tecnología y la remisión de regalías, las ET siguen su expansión activa dentro de la economía nacional, mientras que los empresarios nacionales mantienen su huelga de inversiones. Se siguen agudizando las tendencias descritas en este libro a pesar de que el actual régimen ha tenido acceso al análisis del libro desde hace varios años y los autores mismos han desempeñado un papel importante en la conformación de las nuevas políticas estatales.

Sugiero que una de las razones de esta debilidad es la falta de un modelo analítico adecuado del desarrollo de la economía mexicana. En varias partes, sobre todo en la introducción y en las conclusiones, los autores sugieren que existe un modelo del crecimiento nacional que ha impedido una acción eficaz frente a las tendencias descritas. Pero no se detienen para elaborarlo bien o considerar que existen factores estructurales que impiden una actuación eficaz para controlar la expansión de las ET. Más bien presentan conclusiones contradictorias. Por ejemplo, si el Gobierno quiere controlar la inversión extranjera crea un problema importante con respecto al financiamiento del déficit de la balanza de pagos en el corto plazo (p. 369). Una restricción de las ET también causaría fuertes reacciones sociales no solamente entre los inversionistas, dado que actualmente las ET generan una gran parte del crecimiento del empleo en México. Los autores no se detienen a analizar estas contradicciones o a reflexionar sobre la naturaleza de los obstáculos que existen o pueden crearse en la formulación de una política más eficaz.

Más aún, sugiero que su orientación —reflejada en su llamado hacia la elaboración de una nueva política *nacional* (p. 371)— podría no ser suficiente. Aunque es cierto que el Estado tiene cierta capacidad para coordinar la actuación de las ET, las contradicciones internas a nivel nacional han impedido la aplicación eficaz de nuevas políticas para controlar esas empresas. Además, son muchos los mecanismos de comercio e inversión internacional para que un solo país pueda aceptar y controlar a la vez la inversión directa extranjera en una economía cuya estructura socioeconómica

inismas ya está conformada por las tendencias del capitalismo imperial a nivel mundial. Quizá muchos políticos latinoamericanos han entendido esto mejor que nuestros autores, dedicando grandes esfuerzos a la creación de empresas multinacionales y tratando de hacer funcionar el Sistema Económico Latinoamericano.

Es urgente reconocer el alto grado de flexibilidad que tienen las ET para reaccionar frente a políticas nacionales de control y desviarlas en su propio beneficio. Este es muy importante y para analizarlo existe el marco analítico dentro de la literatura marxista (cf. Ch. Palloix, *Las firmas multinacionales y el proceso de internacionalización*, Siglo XXI, Madrid, 1975). En el libro analizado en esta nota los autores se quedan con una descripción que aumenta nuestra comprensión de "la forma, la apariencia, esto es, la empresa multinacional como objeto exclusivo" (Palloix, *op. cit.*, p. 69). Nuestra tarea ahora es, antes de todo, reconocer que "el velo místico que rodea a la empresa multinacional se disipa ante la evidencia que la unidad de producción (la fábrica, la corporación, la *big corporation*, la *international corporation* o la *multinational corporation*) sólo representa el efecto de la extensión nacional, internacional y mundial del campo espacial del modo de producción capitalista respecto al proceso de valorización del capital de la unidad de producción, teniendo en cuenta que [el] proceso de valorización del capital exigía dicha expansión espacial del modo de producción capitalista" (*ibid.*, p. 77).

El presente trabajo del equipo Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Centro de Investigación y Docencia Económicas (CONACYT-CIDE), nos ha dejado con una base empírica y con conclusiones desconcertantes que deben animarnos a buscar soluciones. Pero es necesario un nuevo marco para plantear estas soluciones, un marco que trascienda las fronteras nacionales porque las ET mismas no se limitan a ellas. Tenemos que buscar una política multinacional que cree opciones para nuevas estructuras económicas. Sin ser explícitos, los autores nos hacen entender que mientras perdure el capitalismo con los países imperialistas dominantes, las ET van a tratar de seguir expandiéndose y consolidando la inserción de cada economía nacional en el proceso de internacionalización del capital; la respuesta eficaz supone un reto al sistema capitalista mismo. *David Barkin*

SEGUNDO

Las empresas transnacionales (ET) son probablemente el tema más debatido en nuestro continente. Los límites de esta confrontación de ideas saltan los ámbitos académicos para ser tema cotidiano de los periódicos.

Hay consenso en que estos gigantes del nuevo mundo no operan exclusivamente en el campo económico, sino que abarcan esferas políticas y sociales. Así colaboran, llegado el caso, a "desestabilizar gobiernos", o a sobornar a quienes contribuyen a la realización de sus intereses.

Pero en esta difusión de la cuestión, los estudios teóricos sobre el tema son escasos. Se cuenta con descripciones del fenómeno en algunas ramas industriales, o con trabajos empíricos generalmente incompletos para el caso específico de países.

Quizá una de las dificultades mayores sea no contar con la información fidedigna y completa sobre las operaciones de las transnacionales. Es obvio que estas empresas ocultan en lo posible datos, y que, además, los publicanos son generalmente una mínima parte del complejo mundial de operaciones de la transnacional respectiva.

Por ello siempre es auspicioso la aparición de estudios como el que reseñamos en esta oportunidad, cuyo objetivo declarado es "...analizar el papel que desempeñan las ET en la industria de México y proporcionar elementos de juicio susceptibles de ser incorporados en la formulación de una política nacional respecto a estas empresas" (p. 9).

Los autores especifican dos limitaciones: *a)* que el problema es abordado solamente en el plano económico, es decir, se descartan las implicaciones políticas de la cuestión, y *b)* se estudian únicamente los fenómenos sobre los que se dispone de información cuantitativa, reconociéndose, no obstante, lo precario de la misma.

Se evidencia en el trabajo la necesidad de fijar reglamentaciones al proceder de las ET, pues de lo contrario estas empresas desarrollarán sus estrategias fundadas en sus intereses, los cuales en múltiples oportunidades están en pugna con los del país donde actúan.

En la primera parte del libro se reseña la evolución de la economía mundial y el surgimiento de las ET y se describe, especialmente, el significado de su inserción en el comercio internacional, con la nueva modalidad del tráfico "interempresa", facilitado por la naturaleza de las ET. Además, se dedica un capítulo al papel de las transferencias tecnológicas, en las que el poder oligopolístico de estos gigantes se asocia a su capacidad de crear continuamente conocimientos.

Las conclusiones más importantes que se extraen de este marco de referencia general son:

a] La dirección y estrategia de las ET se determina en el país de origen, aun cuando sus operaciones abarquen el mundo entero.

b] La búsqueda de rentabilidad y crecimiento son sus objetivos clásicos, evidenciándose su accionar en áreas oligopolísticas.

c] La adquisición de empresas de los países donde operan, así como la búsqueda de financiamiento local para sus operaciones, figuran entre sus planes de expansión.

d] La agudización de la competencia internacional por el fortalecimiento de Europa y el crecimiento japonés (que quitan espacio al poderío de las ET de origen estadounidense), ha intensificado la práctica del llamado comercio "interempresa" o "comercio cautivo", que son las operaciones entre filiales y casa matriz de una ET. Esto les permite "...neutralizar el efecto de la competencia y, al mismo tiempo, utilizar los precios de transferencia como mecanismo para desplazar recursos financieros entre los países con el objeto de minimizar el efecto de los regímenes tributarios, arancelarios y cambiarios de los distintos países en que actúan" (p. 133).

e] La posibilidad de destinar grandes recursos a la investigación científica en sus cabeceras les permite generar una constante innovación tecnológica, imponiendo a los países donde actúan (al llevar estas técnicas) las modalidades de producción y consumo que son del interés de las empresas transnacionales.

En la segunda parte del libro, la más extensa e importante, se trata la cuestión de las ET y la industrialización mexicana, utilizándose el marco general precedente elaborado.

Se comienza con una breve reseña de la inversión extranjera en México desde fines del siglo pasado, indicándose las características de la misma y la legislación en que se amparó. La obra continúa tratando la "magnitud de la presencia de las ET en la industria manufacturera", para aportar finalmente detalles sobre la concentración industrial y las empresas transnacionales.

En el capítulo III se aborda una cuestión de relevancia, pues se comparan las ET con las empresas nacionales. Si bien no se da una definición clara de estas últimas, se hacen comparaciones entre estos dos grupos, con el objeto de identificar diferencias significativas, que serán el sustrato de justificación en "... el diseño y aplicación de instrumentos particulares de política" en relación con las ET (p. 200).

Esto se amplía en el capítulo siguiente cuando se estudian las "características estructurales de los sectores y [la] presencia de las ET". Aquí se amplían las informaciones relativas al tamaño de las plantas, tipos de bienes producidos, intensidad de uso del capital, etc., subrayándose las diferencias entre las ET y el resto del sistema.

El trabajo continúa con un análisis dinámico de las transformaciones de los sectores industriales del país como consecuencia de la presencia de las empresas transnacionales.

Así llegamos al capítulo VI, que es quizá uno de los de mayor importancia, en el que se analizan las relaciones entre las ET y el sector externo.

Afirmamos esto recordando la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas a las fluctuaciones de su comercio internacional.

Se estudian los efectos sobre la balanza comercial de las importaciones y exportaciones de las ET, comprobándose la "fidelidad" de las transnacionales a efectuar compras en sus países de origen; tal es el caso de las filiales de empresas japonesas y alemanas que respectivamente adquirieron 93.4 y 81 por ciento de sus importaciones en sus matrices (p. 295).

Si bien no se dispone de información completa respecto a este tipo de tráfico de las ET radicadas en México, "un estudio efectuado en Estados Unidos ha demostrado que el 88.9% de las importaciones efectuadas por las filiales manufactureras de Estados Unidos provienen de la matriz" (p. 297).

Dentro de la industria mexicana, la parte de las importaciones de las ET asciende a cifras de significación.

La contrapartida de esto son obviamente las exportaciones, hecho generalmente destacado en los anuncios de las transnacionales.

Aquí vemos que pese a las facilidades generadas por sus vinculaciones, las ET radicadas en México no han elevado mucho sus exportaciones, dándole prioridad evidentemente a las ventas al mercado interno.

Los autores aportan datos sobre el resultado de las operaciones de las ET. Entre otros podemos mencionar el del déficit proyectado sobre la balanza comercial del país debido al saldo negativo de las operaciones externas de las ET. Dichos guarismos fueron (en millones de dólares) de 508.1, 499.0, 552.7 y 595.2 para los años 1970, 1971, 1972 y 1973, respectivamente (p. 307).

Esta información se comenta, recordando que muchas de estas empresas llegaron bajo el amparo de la política de sustitución de importaciones, estrategia sustentada, entre otras razones, por la necesidad de disminuir importaciones.

Este balance negativo ha contribuido a uno de los círculos viciosos de México, ya que "El déficit comercial generado por la industria conduce a incrementar los requerimientos de endeudamiento externo, y la presencia difundida de las ET en la industria nacional facilita la obtención de ese financiamiento" (p. 308).

Se refuta el argumento de que la presencia de las ET es conveniente, dado que su abastecimiento al mercado interno de bienes evita la importación de los mismos. Al respecto se sostiene que nada avala firmemente que la producción de las ET sea prioritaria para el país, pues pueden plantearse patrones de industrialización diferentes de los que impulsan las transnacionales.

Concluye el libro con el capítulo dedicado a las transferencias de tecnología donde nuevamente se evidencia la concentración de la oferta de "conocimiento" en los países centrales, así como también el juego de pagos y transferencias que las sucursales de las ET realizan con sus matrices.

Un dato grave de esta situación es que "Una proporción mayoritaria de los pagos que efectúan las filiales se genera en los sectores que producen bienes de consumo durable y no durable (53%). Estos pagos son equivalentes al gasto total de México en actividades de investigación científica (incluidas las ciencias sociales) y desarrollo tecnológico (1971). Los pagos de las filiales de la rama bebidas superan con creces al presupuesto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (1971)" (p. 351).

La obra está escrita didácticamente incluyendo una síntesis, en cada apartado de la misma.

No obstante lo interesante del trabajo reseñado pueden formularse varias críticas:

a] Su contenido es "ingeniería económica" más que "teoría económica", ya que el esfuerzo mayor está volcado en la recopilación y elaboración de datos estadísticos. No obstante esto, la parte de teorización es básicamente neoclásica. Como

ejemplo de tratamiento optativo del tema puede mencionarse el libro de Christian Palloix.¹

b] En su esencia, pretende ser un esfuerzo de orientación de la política económica del Gobierno frente a las ET. Pero, obviamente, se supone que las características del actual Gobierno son rasgos permanentes de la sociedad mexicana.

De hecho se descartan giros significativos a la derecha o izquierda. En el primer caso no habría interés en controlar estrictamente a las ET (ej. de Chile), y en el segundo las pautas que se desprenden del trabajo serían insuficientes.

c] Como hemos mencionado se hacen constantes comparaciones entre las ET y las denominadas empresas nacionales. Pero, reiteramos, sería importante definir el sector de empresas nacionales, ya que parecería que la estrategia de desarrollo que se defiende, es la basada fundamentalmente en el "empresariado nacional", actuando conjuntamente con el sector de las ET estrictamente controlado.

Quizá estas circunstancias sean consecuencias de las limitaciones que los autores se impusieron, y nuestras disidencias estén precisamente en ellas. Pero indudablemente el valioso material compilado en esta obra puede servir para nuevas elaboraciones sobre el tema. *Ernesto A. Bilder.*

EL PROCESO DE DERRUMBAMIENTO DICTATORIAL

La crisis de las dictaduras, Nicos Poulantzas,
Siglo XXI Editores, México, 1976, 151 páginas.

Mientras en América Latina los golpes militares se multiplican, en Europa las dictaduras caen una tras otra. Situación paradójica, en la que las contradicciones de la política imperialista, junto con los factores internos de cada país, hacen que en Europa del sur se dé la bancarrota de regímenes dictatoriales establecidos durante decenios; tal es el caso de Portugal; o durante casi diez años, el de Grecia. El ensayo de Nicos Poulantzas pretende sacar las conclusiones de estos derrocamientos y de los que vienen (España). Análisis muy denso y profundo que hace abstracción de la historia descriptiva para concentrarse en los aspectos sociales, económicos y políticos de estos tres países. El autor parte del hecho de que los regímenes griego y portugués no fueron derrocados aparentemente ni por un movimiento insurreccional masivo, abierto y frontal de las masas populares, ni a través de una intervención militar del extranjero, como ocurrió con el nazismo alemán y el fascismo italiano.

La pregunta clave a la cual el análisis pretende contestar entonces, es: ¿Cómo cayeron las dictaduras y cuál fue el papel de las clases populares en esta caída? La problemática del libro, como hace notar el autor, está lejos de interesar únicamente a los países mediterráneos europeos: la similitud de las situaciones socioeconómicas hacen válidas las posibles conclusiones para los países de América Latina.

¹ Christian Palloix *Las firmas multinacionales y el proceso de internacionalización*, Siglo XXI, Madrid, 1975.

Justificando la elección de estos tres países, Poulantzas sugiere que Grecia, España y Portugal no son países subdesarrollados "típicos", sino que padecen una dependencia muy particular a causa de la existencia de cierta acumulación primitiva: en España y Portugal a través de la explotación de sus colonias y en Grecia a través de la explotación de toda la región mediterránea por el capital comercial griego de la diáspora (Egipto, Marsella, etcétera).

Según el autor, la fase actual del imperialismo se caracteriza para los países dominados por la reproducción de las relaciones capitalistas *dentro* de sus formaciones sociales. De esta manera, la situación de dependencia ya no pasa por la contradicción industria/agricultura, sino precisamente a través de la industrialización dependiente, como es el caso de América Latina. El tipo de desarrollo dependiente tiene que ver también con el tipo de régimen (dictadura militar o régimen parlamentario burgués). Lo predominante en este caso no son tanto los factores externos sino los internos. Los primeros adquieren importancia en la medida en que se interiorizan en el seno de las formaciones sociales dependientes: así, lo importante es examinar la lucha de clases y las relaciones de fuerza sociopolíticas internas de dichos países. Un ejemplo muy claro de este razonamiento es el golpe chileno. Pretender que éste ocurrió a causa de la intervención norteamericana (factor externo), es el más puro mecanicismo. Lo correcto sería analizar de qué manera la intervención estadounidense se interiorizó y cómo articuló a la lucha de clases en Chile.

Las contradicciones interimperialistas tienen, según Poulantzas, un papel importante en la caída de las dictaduras. Por ejemplo, es cierto que las dictaduras favorecieron de manera inigualable en otros países europeos la implantación de capital imperialista norteamericano. Pero en conjunto hubo aumento del capital europeo (del Mercado Común) y disminución de capital adverso en estos países. Para equilibrar esta tendencia no hay que olvidar el aumento del capital norteamericano en Europa occidental. De todas maneras, las contradicciones interimperialistas para el control de ciertos sectores económicos en los tres países, se reflejan sobre todo en la inestabilidad hegemónica de los bloques en el poder, consecutiva a la intensificación de la lucha entre fracciones de sus propias burguesías. Es cierto que Estados Unidos tuvo una estrategia global hacia los regímenes dictatoriales. Pero existían *varias* tácticas y soluciones para un cambio eventual, como en el caso de Grecia. El peligro para ellos es que a fuerza de jugar entre varias soluciones se puede perder el control de la situación, con la irrupción de las masas en la escena.

Según lo dicho anteriormente, es en la modificación de los factores internos en la que se concentra el autor. Quizá su aportación más original en la explicación de los procesos es el hecho de proponer un nuevo concepto teórico de diferenciación de las burguesías locales. En otro estudio (*Las clases sociales en el capitalismo actual*, Siglo XXI Editores, México, 1975), Poulantzas sugiere el concepto de *burguesía interior*, que se diferencia tendencialmente de la burguesía "compradore". Las burguesías interiores siguen siendo dependientes del capital extranjero, lo que conlleva su debilidad política e ideológica. Ellas no son burguesías nacionales, ni

se las puede identificar con las burguesías no monopolistas. Se encuentran en su seno bloques enteros de burguesía monopolista y no monopolista y se pueden ubicar igualmente en muchos países europeos. En el caso de Grecia, España y Portugal, su debilidad se demuestra fácilmente por su incapacidad de llevar a cabo su propia revolución democrático-burguesa.

A pesar de todas sus debilidades, tales burguesías interiores han tenido un papel importante en la caída (o debilitamiento) de las dictaduras: en los tres casos tomaron sus distancias con los regímenes, retirándoles su apoyo. Lo contrario exactamente sucedió con las burguesías "compradore" (simples intermediarios del capital imperialista) que los sostuvieron hasta el final, a raíz del apoyo de los regímenes a los intereses imperialistas. Notamos entonces una profundización de las contradicciones dentro del bloque en el poder y la necesidad de una forma de Estado que permitiera una solución negociada y permanente a través de una representación orgánica de las diferentes clases o fracciones. Se trata, por supuesto, de una representación *política* que los regímenes militares, precisamente a causa de la rigidez de sus aparatos, no eran capaces de ofrecer. Nos encontramos, pues, con una clara crisis de representatividad.

Estas contradicciones interburguesas se manifestaron por ejemplo en el caso de la integración de los tres países en el Mercado Común Europeo, cuyos partidarios más fervientes fueron las burguesías interiores y, claro, sus opositores, las burguesías "compradore". La cuestión de la internacionalización del capital se concentra entonces en la cuestión del *Estado nacional* y su forma de régimen. Por otra parte, no hay que intrigarse por el hecho de que fueron precisamente los sectores monopolistas de la burguesía interior quienes apoyaron tal integración: ellos estaban en posición de pagar más fácilmente el precio del apoyo de las masas populares contra la burguesía "compradore", que los sectores no monopolistas de la burguesía interior.

El autor muestra por consiguiente que existió una coincidencia de intereses de la burguesía interior y de las clases populares con respecto a la democratización de los regímenes. Pero añade en seguida, no se trata *de ninguna manera* de una alianza estratégica hacia un proceso de liberación nacional y de transición al socialismo: la configuración de las burguesías interiores no les permite tales propósitos; ellas no son burguesías nacionales. En este caso de alianza es incontestable, sigue Poulantzas, que ésta se hizo bajo la hegemonía de la burguesía interior, por lo menos en Grecia y España, donde ésta está más fuerte, y en menor medida en Portugal.

En el curso de la fase actual del imperialismo, las modificaciones se dieron igualmente en las clases populares, con el resultado del aumento de las luchas de clases. Las características sobresalientes de tal situación fueron el desempleo agudo, que dio origen a la emigración masiva de mano de obra griega, portuguesa y española hacia los países industrializados de Europa (se calculan en 300 000 los griegos en Alemania occidental, y en 700 000 los portugueses en Francia). El autor pretende que hay que terminar con la tendencia dogmática de considerar necesariamente a los regímenes militares como retrógrados e incapaces de impulsar un crecimiento económico. En efecto, la explotación de las

masas populares urbanas fue *relativa* y no absoluta durante los regímenes: su poder adquisitivo incluso aumentó, ya que antes se encontraba a niveles muy bajos. Pero este aumento fue contrarrestado por su baja espectacular durante la crisis de los años 1973-1974, la cual, claro está, afectó más fuertemente (e incluso antes) a los países dependientes que a los dominantes, con el resultado de que por ejemplo, en 1973 Portugal y Grecia acusaron las más altas tasas de inflación europeas (25 y 30 por ciento respectivamente).

Es aquí que los análisis dogmáticos y las ideas recibidas se derrumban: a pesar de la crisis no hubo un movimiento de masas que derrocará las dictaduras. Es más, afirma Poulantzas, no hubo un "proceso continuo" como desarrollo de un movimiento popular masivo y frontal que pudiera derrocar las dictaduras. Dos excepciones de peso, la resistencia popular sangrienta en la Escuela Politécnica de Atenas en noviembre de 1973 y la resistencia chipriota al golpe de Estado promovido por los coroneles, junto con la lucha de los movimientos de Liberación Nacional en el África portuguesa, vinieron más bien, según el autor, a articularse a las contradicciones de las formaciones nacionales griega y portuguesa. No obstante la observación anterior, si estas luchas no han sido el factor directo principal del derrocamiento han sido el *factor determinante*, en el sentido que los factores directos (contradicciones internas de los regímenes) fueron determinados por las luchas populares. Quizá la forma más importante de estas luchas haya sido la *impopularidad* que sufrieron los regímenes de parte de las masas. Su aislamiento fue causado por una resistencia sorda, multiforme y constante del pueblo. Nunca lograron implantarse en las masas, ni crear organizaciones propias de movilización de las mismas (caso notorio en Grecia). Esa es tal vez su mayor diferencia con los regímenes fascista y nazi, con los poderosos partidos fascistas de masas, los sindicatos corporativistas, etcétera.

Admitiendo, pues, junto con Poulantzas, que el aparato de Estado se "aisló" de las masas, ¿de qué manera pudieron las contradicciones entre clases dominantes y dominadas reflejarse en el Estado? La respuesta depende de la concepción que uno tiene del Estado: éste no es una *cosa*, un instrumento neutro del cual uno se puede apropiarse para utilizarlo de otra manera que la de la burguesía, sino es una *relación social* y como tal, existen en su seno las contradicciones de clase. Precisamente porque las clases populares no están en ninguna parte dentro de los aparatos de las dictaduras militares, están en todas partes: los regímenes temen al enemigo y la incoherencia de su política frente a él genera conflictos entre los círculos dirigentes. La lucha de las clases populares no se efectúa entonces "adentro" de los aparatos, sino a distancia de los mismos, tratando de atraer hacia ellas, los elementos vacilantes de tales aparatos (cuadros medios y pequeños de origen pequeñoburgués o campesino).

Se ve entonces la posibilidad de derrocar los regímenes y reemplazarlos por otros, burgueses claro, pero "democráticos", a través de otras vías en lugar de un levantamiento insurreccional masivo y general de las clases populares. Tal posibilidad no era evidente antes para todas las organizaciones de izquierda, observa el autor.

Quizá la parte más interesante y original del ensayo, sea el análisis concreto de los aparatos de Estado. Hace notar

Poulantzas que los regímenes militares son incapaces de "reformarse", es decir, de presentar una evolución interna continua y lineal hacia una forma de régimen "democrático parlamentario", que reemplazaría al anterior por una vía de "sucesión" controlada. En el caso de tal intento, la irrupción de las masas descontrola totalmente el proceso. Existen, pues, *crisis políticas* en la transición de una (dictatorial) a otra (democrático-parlamentaria) forma del Estado burgués, formas que tienen diferencias *decisivas* y que las clases populares pueden aprovechar.

La rigidez extraordinaria de los estados de excepción (de guerra abierta contra el proletariado) es su potencia y a la vez su fragilidad. Su rigidez no permite las modificaciones de las relaciones de fuerzas en el seno del bloque en el poder, porque no se pueden regular tales crisis: de ahí la necesidad de suprimir tal forma de estado de excepción. Sin embargo, la depuración, después del cambio de los aparatos de Estado de los elementos fascistas, encuentra finalmente su límite en un núcleo duro que marca el parentesco de naturaleza de todas las formas del Estado burgués (lo que se ha visto claramente en Grecia).

Por otra parte, el autor hace notar que en el Estado burgués los partidos políticos de la burguesía no son sus únicos representantes: el conjunto de ramificaciones y aparatos de Estado pueden también desempeñar accesoriamente este papel. Es en este sentido que Gramsci escribía que el Estado en su conjunto constituye el "partido" de las clases dominantes. Según este razonamiento, varias fracciones del bloque en el poder se apoderan de varios aparatos con la consiguiente lucha entre ellos. En las dictaduras militares, las contradicciones se reflejan en el aparato dominante: las fuerzas armadas. Ellas guardan el poder verdadero que no se debe confundir con el poder formal (agentes de la escena política que pueden constituir un gobierno civil o cívico-militar). Hay que acordarse también de que los niveles medios e inferiores de las fuerzas armadas guardan siempre relaciones estrechas con la pequeña burguesía, de la que actúan muchas veces como representantes político-ideológicos, dada la incapacidad de esta clase para dotarse de aparatos políticos propios. En contradicción con estos militares, los altos mandos de las fuerzas armadas funcionan, en el caso de dictadura militar, como representantes políticos directos de la burguesía. Por tal situación contradictoria, la conclusión de Poulantzas es que las masas populares pueden encontrar en el seno de las fuerzas armadas verdaderos apoyos y hasta alianzas: hace falta, pues, de parte de sus partidos, una actitud conciliatoria hacia los elementos pequeñoburgueses militares mencionados, lo que seguramente acentuará las contradicciones en el seno de este aparato dominante (cosa que se dio en Grecia, España y Portugal). Se ve entonces claramente que las contradicciones de las clases en pugna se reflejan en los aparatos de Estado (y no sólo) en las fuerzas armadas, sino en otros como la Iglesia, la administración burocrática, la universidad, la justicia, la prensa y las editoriales, pero siempre de manera específica y mediatizada, como consecuencia de su *autonomía relativa* frente a las clases en lucha.

Las contradicciones entre aparatos que se pueden dar en el contexto de una crisis del régimen, se agudizan puesto que el arbitraje delicado de los conflictos internos por el alto

mando (dada la centralización del poder en las dictaduras) no puede funcionar en ausencia de una organización de tipo partido fascista y de una ideología fascista que hubiera logrado consolidar la cohesión de los diversos aparatos, como ocurrió en Italia y Alemania, fascista y nazi.

Las conclusiones del autor son que una vuelta a la situación de la dictadura no está totalmente descartada: la limitación de los privilegios leoninos concedidos al capital monopolista que sucede con el cambio de régimen (aunque no se trate de una transición al socialismo), es suficiente para justificar un nuevo intento de golpe (lo que se vio en Grecia en febrero de 1975, y en Portugal con el intento de Spínola). Para el sociólogo griego, la cuestión se puede plantear igualmente para Francia e Italia, hundidas por la crisis capitalista actual en graves crisis políticas. ¿No sería pues la vía seguida para salir de tales regímenes de excepción la más apropiada para evitar el surgimiento de nuevas vías? La experiencia de la política seguida en dos países por organizaciones obreras (el Partido Comunista Español y el Partido Comunista Griego del interior) muestra la validez de dicha hipótesis.

En resumen, el ensayo de Poulantzas constituye una aportación muy valiosa al análisis sociológico y político de los procesos presentados. Sin embargo, tendría una ciertas reservas con respecto a las extrapolaciones que hace el autor para los tres países: a nuestro parecer el análisis ganaría en rigor al concentrarse en un solo país (Grecia). Los raros datos estadísticos ofrecidos como apoyo de las tesis del autor, y la complejidad de las situaciones desaconseja un esquema tan general, y hace parecer dicho trabajo como un ensayo que sigue forzosamente la actualidad. Por otra parte, a pesar de la validez teórica de su tesis sobre la burguesía interior, no ha suministrado Poulantzas ni en su libro anterior (*Las clases sociales en el capitalismo actual*), ni mucho menos aquí una demostración con cifras y concreta de la existencia de tal fracción burguesa, cosa que esperamos hará en el futuro, por lo menos en el caso de Grecia. A pesar de estas reservas, nos parece sumamente interesante el examen del proceso de los derrocamientos, examen que plantea multitud de problemas de táctica para los movimientos populares en los países dependientes. *Jorge Rouvalis.*

LA REFORMA PRESUPUESTAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. EL CASO DE OAXACA

Introducción a una reforma presupuestaria en las entidades federativas (caso del estado de Oaxaca), Carlos Altamirano Toledo, Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional (tesis profesional), México, 1975, 144 páginas y anexos.

La presente tesis tiene la característica especial de abordar un tema en el cual la bibliografía es escasa y de que a pesar de ser un trabajo modesto es de utilidad, sobre todo para aquellas personas que intervienen de una manera u otra en la estructura y desarrollo de los procesos presupuestales en las entidades federativas.

El tema cobra mayor importancia porque la política fiscal de la presente administración tuvo particular empeño en incrementar los recursos de las entidades federativas (estados y municipios), realizando una serie de reformas que permitirán por un lado aumentar el monto de sus participaciones, y por otro coadyuvar para que elevaran el nivel técnico de su administración tributaria.

Lo anterior obliga a que los gobiernos estatales y municipales evolucionen para incorporar una técnica más avanzada en el manejo de sus presupuestos, abarcando no sólo el aspecto estricto de control fiscal, sino también el que se refiere a utilizar el presupuesto de egresos como un instrumento básico para el desarrollo económico de las entidades federativas.

Independientemente de que la obra tiene como objetivo fundamental dar las orientaciones generales para realizar la reforma presupuestal en las entidades federativas, analiza otros aspectos importantes de las finanzas estatales. Señala las restricciones constitucionales a su campo tributario y las facultades que tienen para imponer tributos; en este sentido los municipios carecen de soberanía, ya que corresponde a las legislaturas locales dicha facultad. Igualmente describe las causas y consecuencias del fenómeno de la múltiple tributación existente en la república, ya que constitucionalmente pueden concurrir a las mismas fuentes impositivas la Federación, los estados y los municipios, aunque en la práctica se han reconocido como impuestos de nivel local los que gravan a la propiedad raíz, la producción agrícola, la ganadería, la traslación de dominio de bienes inmuebles y a las diversiones y espectáculos públicos.

Al referirse al marco económico, el autor afirma que este es el factor que viene a conformar el ámbito de las finanzas públicas locales, en virtud de que la cantidad de recursos fiscales de que pueden disponer los gobiernos locales está en razón directa del desarrollo de la economía de su región. El desarrollo económico de nuestro país, desigual en su estructura y desequilibrado en sus beneficios, ha generado una concentración de la actividad económica en unas cuantas regiones lo que ha originado un círculo vicioso de entidades con mayores y menores recursos, pues la menor actividad económica se refleja dramáticamente en bajas recaudaciones fiscales.

En su capítulo primero, la tesis que se comenta incluye una descripción general de las finanzas públicas estatales, tema que no obstante que ya ha sido tratado en algunos otros trabajos, no deja de ser interesante pues analiza aspectos de importancia como son el marco jurídico y económico que sirve de base para que los gobiernos estatales desempeñen su acción financiera. Asimismo se aborda tanto el análisis de los ingresos públicos estatales dentro de los ingresos totales del sector gobierno, como su estructura, comportamiento y distribución geográfica. Así, se aprecia el proceso de concentración que existe a nivel de entidades y que revela los graves desequilibrios en materia fiscal que hay en el país. Por ejemplo, ocho entidades absorben 77.2% del ingreso total estatal en la república. Igualmente se analiza la importancia del ingreso fiscal estatal en la economía nacional y en el comportamiento del producto interno bruto por entidad federativa; posteriormente se obtiene la carga fiscal y

la elasticidad de la imposición de los niveles estatales y municipales, así como del Gobierno federal, estableciéndose las relaciones que guardan entre sí y con el total del subsector gobierno.

Con los datos manejados, que corresponden al período 1960-1970, se observa la distribución geográfica de la carga fiscal estatal. Hay entidades con una carga fiscal muy por abajo de la media nacional (Coahuila, Querétaro, Tamaulipas, Hidalgo, Veracruz, Oaxaca y Chiapas). Entre las entidades que registraron una carga fiscal superior al promedio nacional se encuentran Morelos, Guerrero, México, Zacatecas, Tlaxcala, Sinaloa y Distrito Federal.

El contenido del capítulo segundo se caracteriza por describir el atraso técnico con que actualmente opera la mayoría de las entidades federativas. Su presupuesto de egresos se concreta a una lista de las erogaciones o a un programa anual de gastos, cuya única finalidad es presentar al congreso estatal aquellos renglones en los que la administración lleva a cabo sus erogaciones, es decir, que sólo sirve para la fiscalización presupuestaria, por lo que resulta difícil obtener una visión completa de las transacciones presupuestales. Para superar tales deficiencias y cumplir eficazmente con los fines de política económica que persiguen los gobiernos estatales, afirma el autor, es necesario transformar el presupuesto estatal tradicional en un instrumento de programación financiera que permita una utilización racional de los recursos públicos.

En el mismo capítulo se dan los lineamientos generales que debe contener una reforma presupuestaria en las entidades federativas, señalando todo el instrumental que se requiere para ello. Por ejemplo, al referirse a la estructura del presupuesto describe las nomenclaturas que deben utilizarse para identificar a las erogaciones con objeto de establecer una jerarquización de conceptos y unidades, que permitan sistematizar la información de acuerdo con los objetivos que se persiguen y la disponibilidad de recursos. El manejo y uso de esas nomenclaturas presupuestales permitirían obtener las diferentes clasificaciones del gasto que actualmente usa el Gobierno federal, con lo que se propiciaría la consolidación de las cifras presupuestales de todo el sector público nacional. Además el autor hace referencia al marco legal y administrativo que requiere una reforma presupuestal en el ámbito estatal, ya sea introduciendo nuevos ordenamientos jurídicos o mejorando los existentes. Es necesario por ello, contar con una ley orgánica del presupuesto de egresos que se ocupe de fijar y definir las bases jurídicas del presupuesto y que señale los órganos encargados para su elaboración y ejecución. Otros instrumentos importantes que son herramientas básicas en este proceso, lo constituyen el catálogo de empleos, un sistema contable adecuado y el instructivo para la elaboración y aplicación del presupuesto de egresos, que incluye los criterios y directrices que habrán de tomarse en cuenta en la aplicación de una nueva mecánica presupuestal, así como la metodología, clasificaciones, definiciones de capítulos, conceptos, partidas, grupos y subgrupos funcionales.

Finalmente, en este capítulo el autor hace mención a que toda reforma en el manejo del gasto público no tendría razón de ser si no va acompañada de reformas a la estructura tributaria. La magnitud del gasto público en un gobierno

local está determinada en forma importante por la cantidad de recursos ordinarios que extrae de la economía, y ahora tienen la desventaja de que descansan fundamentalmente en los impuestos indirectos o al gasto y en menor escala en los impuestos directos o al ingreso.

En el capítulo III, que se denomina Presupuesto y Desarrollo Económico, se describen los lineamientos teóricos generales de los principales conceptos que se utilizan; por ejemplo, se comentan varias definiciones de desarrollo económico de diferentes autores, recalcando la preocupación de los países atrasados por desarrollarse, enumerando los problemas latentes y comunes a todos los países del Tercer Mundo y cómo se agravan cada día. Al hablar de la necesidad de regular los fenómenos económicos, se establecen las condiciones para la implantación de un sistema de planificación, refiriéndose a los orígenes y concepto de la planificación y a los diferentes tipos de planificación existentes. Con el marco de referencia anterior, en este mismo capítulo se ubica al presupuesto como a la herramienta básica de que dispone el Estado para actuar en el terreno económico y social de un país, aduciendo que es un instrumento de programación de las actividades del sector público, tanto en el campo de los servicios generales como en el principal de los servicios económicos y sociales que el Gobierno presta a la población.

En el último capítulo (IV), que contiene la parte medular del trabajo, se refiere a la implantación de la reforma presupuestal, construyendo un modelo aplicable a los gobiernos estatales y tomando al estado de Oaxaca como ejemplo para desarrollarlo. Se inicia con un breve análisis de la estructura económica, social y fiscal de la entidad, con la finalidad de conocer sus condiciones actuales y contar con elementos para la incorporación de un sistema presupuestal que se adapte al esquema de modelo propuesto.

Con el manejo de indicadores económicos básicos se demuestra reveladoramente cómo el estado de Oaxaca ocupa como entidad federativa, uno de los últimos lugares en producto interno bruto, fuerza de trabajo, productividad, alimentación, vivienda, calzado, niveles de ingreso, etc. Desde el punto de vista fiscal, igualmente, Oaxaca está en desventaja con el resto de las entidades; por ejemplo, en tasa de crecimiento promedio de los ingresos ordinarios, en recaudación de impuesto predial, así como en carga fiscal, cuya evolución ha sido desfavorable al descender de 1.76% en 1965 a 1.73% en 1971. En el país la carga fiscal promedio estatal ascendió de 2.06 a 2.41 por ciento, con lo que se desprende que el sistema fiscal estatal muestra una gran incapacidad para absorber el excedente económico o sea que cuenta con una capacidad contributiva no aprovechada.

Continúa el autor haciendo mención de que ante las grandes carencias del Estado y la insuficiencia de recursos del Gobierno estatal, la administración y ejercicio de los recursos debe ser lo más racional y eficiente posible, lo que sólo se puede lograr mediante la elaboración de un programa financiero, como lo es el presupuesto, siempre que se empleen en su elaboración las técnicas presupuestales modernas.

Por último, describe la mecánica que debe utilizarse para emprender la reforma presupuestal en el estado de Oaxaca; la forma que propone para su estructura y presentación, y las bases legales que se requieren. Como anexos presenta los

estados presupuestales que propone, los cuales se estructuraron con base en las cifras del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Oaxaca para el año de 1973, destacando la exposición de motivos, la gráfica del peso fiscal y las clasificaciones económica, administrativa, funcional y económica en cuenta doble, así como un catálogo de partidas que contiene clasificadas ordenadamente todas las erogaciones que debe realizar el Gobierno del estado.

El apartado de conclusiones y recomendaciones resume los principales aspectos tratados en la tesis, destacando las limitaciones y carencias que tienen los gobiernos estatales y la urgencia que reviste implantar una reforma presupuestaria para manejar con una técnica más avanzada sus recursos.

En términos generales se considera que el trabajo es de suma utilidad porque aborda aspectos de gran interés para las finanzas estatales y en particular para mejorar su sistema presupuestal; sin embargo, adolece un poco de falta de actualidad en las cifras que se manejan, así como porque no incluye en el modelo presupuestal propuesto para los gobiernos estatales las modalidades que el Gobierno federal ha dado a su presupuesto para elaborarlo con una nueva orientación programática. *Javier Bonilla Chávez.*

CONTRIBUCION AL ESTUDIO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

Las finanzas municipales en México, Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, A. C., Toluca, 1976, 128 pp.

En la estructura político-administrativa nacional de nuestros días el Municipio sigue siendo la célula vital y es, en un sentido general, el aglutinante de las familias que integran la comunidad en el orden local y la base de la división regional con sus características propias, que requiere, en el fondo, una organización peculiar. Digamos para mayor claridad, que el Municipio es una pequeña unidad, una especie de micro-estado vinculado a los órganos de poder de la región —o conjunto de estados o entidad federal en el caso de México— pero con la independencia o autonomía que le es característica dentro de la unidad administrativa superior.

El libro que comentamos está dedicado al análisis de un tema tan trascendental como el de las finanzas municipales, el cual reclama la atención oficial más cuidadosa, una programación de carácter nacional con un sentido ético riguroso, ausente de toda improvisación y sin desperdicio de recursos. Tampoco debe limitarse a una determinada zona, sino a todas las regiones del país; así, el federalismo constituye la organización más eficaz si se han de efectuar amplias transformaciones sociales y no simples reformas institucionales. Por el contrario, en una etapa de crisis se agudizará el centralismo y regirá un modelo de desarrollo que continuará acentuando el beneficio exclusivo del actual sector minoritario, constituido por el 5% de la población, que concentra en sus manos el 30% del ingreso nacional; se seguirá soslayando la distribución equitativa del ingreso y la riqueza, agudizándose el subdesarrollo, con aumento del déficit de la balanza comercial respecto del acrecentamiento de la deuda nacional,

la dependencia exterior, el estancamiento de las actividades agropecuarias y, fundamentalmente, entorpeciendo el desarrollo económico.

Ciertamente, el federalismo “brinda a la nación la oportunidad de constituir una alianza económica-social y una estructura vigorosa mediante la acción coordinada de los estados miembros y de los municipios. Sin embargo, habrá que preguntarse cuáles son las posibilidades reales que tienen estos últimos de ser incorporados a los programas de desarrollo regional y nacional”.

Se enumeran luego las funciones propias e intransferibles del Municipio, que son las siguientes: seguridad pública; educación; salud pública y prestaciones sociales; servicios urbanos; otros servicios, como el del registro civil, catastro, reclutamiento para el servicio militar nacional, etc. La realidad es que los municipios, por falta de recursos no ejercen eficazmente las tareas que le son propias con lo que se causa a las comunidades que representan notorio perjuicio, y por ello la Federación y los estados se ven forzados a asumir facultades y cargas que no son específicamente suyas. De esta forma todo va diluyéndose en un centralismo de hecho, en el que el Municipio tiene poco que hacer. Tal es el caso de las obras de drenaje, agua potable, regulación del crecimiento urbano, cementerios, el tránsito, etc. Se añade que reclamar la devolución al municipio de todas las funciones que le son propias no sería realista, ni parece tampoco conveniente que la reforma municipal tienda siempre a la participación de los municipios en el cumplimiento de esas funciones, sino después de un proceso de reforzamiento de la capacidad económico-administrativa de tales entidades, con el fin de que puedan atender con eficacia las actividades que tradicionalmente son de su competencia.

Resalta la necesidad de una tipología municipal que no existió nunca en el país. “Contamos con 2 373 municipios para los cuales no es fácil plantear, ni con la mejor intención, una nueva división territorial, fundamentalmente por las razones históricas, económicas y hasta psicológicas que prevalecen y que definen a cada uno de ellos. Sólo un avanzado desarrollo económico-social podrá permitir una reestructuración geográfica de los municipios, con base en los predicados de ese su propio desarrollo”.

Al referirse a los ingresos municipales señala que el Artículo 31 Constitucional en su fracción cuarta, establece la obligación de los mexicanos de “contribuir para los gastos públicos así de la Federación, como del estado y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. Y el Artículo 115 Constitucional en su fracción segunda, señala: “Cada municipio administrará libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales”.

En este trabajo se indica que ha habido preocupación por lograr el fortalecimiento de las haciendas públicas de las entidades federativas y de los municipios desde el nivel federal, como es el hecho de que, en virtud del aumento de las participaciones en impuestos federales, el conjunto de presupuestos de las entidades federativas creció, de 17 540

millones de pesos en 1970, a 24 869 millones en 1973, es decir, un 42% en cuatro años. En el caso de los municipios que integran el Estado de México, los ingresos totales que en el año de 1969 fueron de 147.1 millones de pesos, se incrementaron hasta aproximadamente 800 millones de pesos en 1975, es decir, en 452%; pero el crecimiento no fue igual en todos ellos. La mayoría no incrementó significativamente su presupuesto. Los grandes aumentos se produjeron en los nuevos municipios industriales y urbanos de Tlalnepantla, Naucalpan, Ecatepec, Atizapán, Toluca y Netzahualcóyotl que polarizaron este aumento. Sólo el municipio de Naucalpan incrementó sus ingresos totales de aproximadamente 50 millones de pesos en 1970 a 243 millones en 1975.

Para el período 1955-1970, los ingresos ordinarios del Gobierno federal tuvieron un crecimiento a precios corrientes de 15.2% anual; los gobiernos estatales obtuvieron ingresos cuya tasa media de aumento fue de 14%. Como consecuencia de ello, la participación de los ingresos municipales ordinarios en relación con el ingreso público total de la nación, disminuyó considerablemente. En 1970, los ingresos fiscales brutos del país ascendieron a 126 300 millones 831 000 pesos, de los cuales correspondió a los municipios el 1.6%, es decir, 2 029 millones 204 000 pesos, frente a un 86.4% que recibió la Federación equivalente a 109 064 millones 399 000 pesos y a 12% recaudado por los estados, o sea 15 207 millones 228 000 pesos. Se entenderá mejor lo anterior si se recuerda cuál ha sido la recaudación de los municipios respecto de la total del país en los últimos 45 años y que la acción municipal se extiende a más del 60% de la población nacional, lo que hace que los habitantes del Municipio reciban el equivalente a 63.52 pesos *per capita* del gasto municipal. Con la presidencia de Plutarco Elías Calles, los municipios recibieron 8%; con Lázaro Cárdenas, 6%; con Manuel Avila Camacho, 4%; en los períodos de Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos, 3% y con Díaz Ordaz en 1970, 1.6%. En los últimos 20 años, la tasa media de crecimiento de los ingresos ordinarios municipales ha sido en impuestos de 10.1%, en derechos 16.6%, en productos 8.5% y en aprovechamientos 12.3%, o sea que en términos financieros los impuestos, que son los recursos fiscales justos tradicionales, pierden importancia respecto a los demás que se ven incrementados por la fuerza de las necesidades, pero con todas las desventajas fiscales de un recurso aleatorio y privativo del cuadro de ingresos de una economía moderna.

“En 1972, sólo Monterrey y Guadalajara que representan el 0.1% del total de municipios del país, tuvieron un presupuesto superior a 100 millones de pesos. Para 1975 se sumaron Mexicali, Puebla, Culiacán, Naucalpan y Tlalnepantla. Setenta y siete municipios tuvieron un presupuesto que se ubicó entre los cinco y 100 millones de pesos. Representaron sin embargo, el 3.25% del total de los municipios. De ese año a la fecha, Naucalpan y Tlalnepantla incrementaron sus ingresos a más de 100 millones, inclusive más que Monterrey y Guadalajara, pero en ambos casos el fenómeno deriva del desbordamiento de la población urbana. Paralelamente, 673 municipios, o sea el 28.4% de los municipios del país, percibieron de 250 000 pesos a 5 millones; 691 municipios que representan el 29.17% contaron con 50 000 a 250 000 pesos anuales; 675 municipios, o sea 28.49%, percibieron de 5 000 a 50 000 pesos; 222 municipios, que representan el

9.37% del total, sólo contaron con 100 a 5 000 pesos. Finalmente, las estadísticas registraron que 29 municipios, o sea el 1.22%, no percibieron ingreso alguno.”

“Al relacionar los ingresos municipales con la población correspondiente a 1973, resulta un panorama dramático. El ingreso municipal en servicios públicos *per capita* anual más alto, se ubicó en los municipios de: Toluca con \$ 174.37; Garza García, N.L., con \$316.19 y Naucalpan, México, con \$ 223.78. Actualmente estas cifras han cambiado un poco y acaso Naucalpan alcance el más elevado índice nacional de ingreso municipal por servicios, de aproximadamente \$ 350.00 *per capita*.” Sin considerar al Distrito Federal con un índice de 1 588.00 pesos, ni circunscripciones urbanas de Naucalpan como Satélite, con 500.00 pesos por habitante aproximadamente.

“En ese año Monterrey tenía un ingreso fiscal *per capita* de \$ 129.18, Guadalajara \$ 136.02, Veracruz \$ 112.02, Puebla \$ 77.61, Hermosillo \$ 97.15. Hay municipios como Tepic con un *per capita* de \$ 34.31, Camargo, Chih. \$ 41.24, Salamanca, Gto. \$ 79.18 e Iguala, Guerrero, \$ 64.03. Finalmente municipios, principalmente ubicados en el Estado de Oaxaca, con un *per capita* menor a \$ 5.00; Distrito de Zimatlán \$ 17.53, Distrito de Juxtlahuaca \$ 4.10 y Distrito de Choapan con \$ 2.84.”

Hablando de la recaudación del impuesto predial en los estados del país, se afirma que presenta ciertas condiciones de retraso considerable y su legislación en la materia en la mayoría de los casos resulta obsoleta. Los procedimientos administrativos frente a la realidad revelan un retraso importante. La operación y actualización de los diferentes padrones, el control de las cuentas corrientes, etc., se realiza mediante mecanismos elementales de naturaleza manual. Destaca así el Estado de México que en 1970 recaudó 77 millones de pesos; para 1975 había alcanzado la cifra de 269 millones lo que significó en ese período un incremento de 248.93%. En 1970 recaudó por concepto del impuesto de traslado de dominio 25 millones de pesos y para 1975 136 millones. Otros estados también lograron avances considerables, como Jalisco que obtuvo en 1975 una recaudación aproximada de 152 millones; Nuevo León con 140 millones; Guanajuato alrededor de 88 millones; Chihuahua con 83 millones y Sinaloa con 81 millones de pesos, lo que refleja que el impuesto predial en nuestra estructura fiscal representa una fuente impositiva consolidada y controlada. “Si tomamos en cuenta que Tlaxcala, Quintana Roo y Colima obtuvieron en el año de 1975 una recaudación por concepto de predial inferior a cinco millones de pesos anuales, destaca el hecho de que el impuesto predial refleja por su curva de recaudación la salud fiscal de un régimen gubernamental.”

Se apunta que la posibilidad de que las haciendas municipales se fortalezcan a través del impuesto predial supone para los estados y municipios el establecimiento de un catastro moderno como un medio fundamental para la elevación de la recaudación, de un catálogo de fuentes impositivas con tasas semejantes, de un centro de cómputo y automatización, que sustituya los procedimientos manuales por los automáticos para controlar los datos de los causantes y los documentos que la administración pública maneja en sus operaciones cotidianas.

La participación de los municipios en los impuestos federales es en general de 20%. A este respecto se señala que este porcentaje debe darse sólo a los municipios de fuertes

ingresos e irse incrementando a los municipios pobres en razón inversa del monto de sus actividades mercantiles y de la captación fiscal por este concepto. *Alfonso Ayensa.*

OBRAS RECIBIDAS

Alvaro de Albornoz de la Escosura

Economía, técnica y humanismo, ed. del autor, México, 1976, 200 páginas.

Banco Mundial

Crédito agrícola. Documento de política sectorial, Washington, 1975, 107 páginas.

Proyectos de lotes y servicios. Documento del Banco Mundial, Washington, 1974, 58 páginas.

Vivienda. Documento de política sectorial, Washington, 1975, 95 páginas.

Enrica Colloti Pischel

La Revolución China (2 t.), Col. El Hombre y su Tiempo, Serie Historia de las revoluciones del siglo XX, Ediciones Era, México, 1976, 282 y 264 páginas.

Departamento de Economía, Gobierno del Estado de Jalisco
Colección "Jalisco, Estrategia de Desarrollo".*

Análisis económico 1972 (2a. ed.), México, 1974, 42 páginas.

Análisis económico 1973 (3a. ed.), México, 1974, 51 páginas.

Análisis económico 1974, México, 1975, 53 páginas.

Análisis económico 1975, México, 1976, 62 páginas.

Avance 1971-1973. Exposición gráfica (2a. ed.), México, 1974, 50 páginas.

Estadísticas básicas 1895-1972, (2a. ed. corregida y aumentada), México, 1974, 504 páginas.

Evaluación y perspectivas 1960-1990, México, 1975, 164 páginas.

Políticas y programas (4a. ed. corregida y aumentada), México, 1974, 114 páginas.

Plan de inversión pública. Análisis y relación de obras 1971-1974, México, 1975, 1220 páginas.

Plan de inversión turística, México, 1974, 132 páginas.

Plan de inversión pública. Inventario 1970. Requerimientos 1971-1980 (3a. ed. corregida y aumentada), México, 1974, 378 páginas.

Trámites para la realización de obras públicas (3a. ed.), México, 1974, 90 páginas.

Directorio de Economistas Tabasqueños

Bibliografía general de Tabasco, México, 1975, 68 páginas.

Thomas Noel Osborn II

Higher education in Mexico. History, Growth and Problems in a Dichotomized Industry, Texas Western Press, The University of Texas at El Paso, 1976, 152 páginas.

Pablo Ruiz Nápoles

La economía mexicana y el mercado mundial en la década de los setentas (tesis profesional), Escuela Nacional de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1976, 124 páginas.

Pierre Salama

El proceso de "subdesarrollo". Ensayo sobre los límites de la acumulación nacional de capital en las economías semiindustrializadas, Col. El Hombre y su Tiempo, Ediciones Era, México, 1976, 220 páginas.

Secretaría de la Presidencia

México a vuelo de pájaro, Departamento Editorial, Secretaría de la Presidencia, México, 1976, 264 páginas y un mapa.

Varios autores

Ensayos sobre planificación regional del desarrollo, comp. preparada por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la División de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, Textos del ILPES, Siglo XXI Editores, México, 1976, 570 páginas.

La industria de tractores agrícolas en México y su proyección a 1982, Lorenzo Dávila Reig y Terrazas y Terrazas, S. C., despachos de Economistas Consultores, México, 1975, 124 páginas.

Justice économique internationale. Contributions à l'étude de la Charte des Droits et des Devoirs économiques des Etats, Gallimard, París, 1976, 294 páginas.

Richard Webb y Adolfo Figueroa

Distribución del ingreso en el Perú, Col. Perú Problema, núm. 14, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1975, 168 páginas. □

* Por razones de espacio sólo se ha incluido una parte de los títulos de la Colección. En números subsecuentes se incluirá el resto. [N. de la R.]