

# Bibliografía

## LA DEUDA DE MEXICO CON LA BANCA NORTEAMERICANA PRIVADA

*México: deuda externa y operación de la banca privada americana*, Edmundo Sánchez Aguilar, traducción de tesis doctoral, Universidad de Harvard, Boston, Mass., 1973, 183 páginas y 103 cuadros.

El tema de la deuda externa de México difícilmente puede abordarse con más oportunidad que en momentos en los cuales la situación financiera respecto del exterior se enfrenta a perspectivas de agudización de los desequilibrios y de aumento de la dependencia del crédito proveniente del extranjero con el fin de mantener la paridad cambiaria.

La obra representa el resultado de una investigación de campo tendiente sobre todo a conocer el monto y naturaleza de las operaciones crediticias de la banca privada norteamericana en México. Se trata de un trabajo empírico de consulta necesaria para el estudio de temas relacionados con las finanzas públicas, la política económica y concretamente la política financiera, las estrategias de desarrollo, las relaciones internacionales, etc., en el cual se cuantifica la deuda externa total del país, no sólo en favor de la banca privada de Estados Unidos, sino con todo el mundo. La tesis presenta los resultados de una investigación llevada a cabo mediante cuestionarios y entrevistas personales. Los primeros se enviaron a 98 bancos norteamericanos, incluyendo 19 de los más importantes, habiéndose recibido respuesta de 92; las segundas se hicieron a funcionarios de 14 de los más grandes bancos de Estados Unidos. El trabajo se complementa con el análisis de información oficial y no oficial publicada tanto en México como en aquel país.

La obra comprende diez capítulos y contiene un amplio anexo estadístico. En el primer capítulo, a manera de introducción, se presenta un resumen y se explica la metodología de la investigación. En el segundo se describen los diferentes tipos de actividades que la banca norteamericana realiza en México, cuantificando en 5 000 millones de dólares el saldo que este país debía a dichos bancos al 31 de diciembre de 1972, lo que provenía de que las actividades crediticias eran las más importantes de las realizadas por esas instituciones financieras en el país.

Entre otras comparaciones, el autor confronta esa cifra con el saldo de préstamos de todo el sistema bancario privado mexicano a esa misma fecha, que ascendía a 12 000 millones de

dólares, y con el total de préstamos del sistema bancario comercial norteamericano a todos los países del mundo, del cual los créditos a cargo de México representaban alrededor del 12%. A pesar de la tendencia hacia el aumento de la participación relativa del sector privado mexicano como deudor de la banca comercial norteamericana, el sector público seguía absorbiendo la mayor parte de los créditos en la fecha de referencia, ponderándose esa parte en un 55%. Por otro lado, el saldo antes referido de 5 000 millones de dólares entraña una tasa media de crecimiento de la deuda de 23% para el lapso 1950-1972. Según el autor, en promedio, en el período 1960-1972, el 29% de los créditos al sector privado se destinaron a subsidiarias de empresas estadounidenses, sin que éstas se lleguen a definir a lo largo de la obra.

En el tercer capítulo se evalúa la precisión del cálculo de los saldos sobre los préstamos a México de los bancos comerciales estadounidenses, confrontando dicho cálculo con opiniones recogidas en los propios bancos mediante entrevistas con sus funcionarios, así como con estadísticas de la Reserva Federal, del Departamento del Tesoro de Estados Unidos y del Banco de Inglaterra. Para lo anterior se toma en cuenta el fenómeno del fuerte crecimiento de las sucursales bancarias norteamericanas en el exterior, sobre todo en Inglaterra y las Bahamas, a raíz de la legislación vigente desde 1965, la cual limitaba las posibilidades de financiamiento al exterior por parte de bancos localizados en el interior de Estados Unidos.

En el capítulo cuarto se describen las características de los préstamos a México por la banca norteamericana, comparándolas con las modalidades de los préstamos en favor del Eximbank, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y atendiendo a los plazos de vencimiento, tasas de interés, garantías gubernamentales y tipo de moneda con base en la cual se contratan los pasivos, destacando la tendencia hacia la "sindicación" de créditos, consistente en la asociación de distintos bancos para financiar una operación crediticia al país deudor, fenómeno que tiende a incrementarse.

En el capítulo quinto se describen las actividades de la banca privada norteamericana en México, distintas de las relacionadas con el aspecto crediticio; destaca la mención de la importancia de los depósitos mexicanos en las ramas internas de la banca privada estadounidense, los que aumentaron de 207 millones de dólares en 1950 a 859 millones de dólares a diciembre de 1972, habiendo alcanzado en 1968 un máximo de 1 138 millones de dólares; a ellos se agregan los depósitos, también mexicanos,

hechos en instituciones filiales de bancos de Estados Unidos, pero localizados fuera de ese país; en el caso de las filiales inglesas, dichos depósitos, junto con el resto de los provenientes de América Latina, alcanzaron la cifra de 4 607 millones de dólares en diciembre de 1972; asimismo deben agregarse otras cantidades para los depósitos en las Bahamas. Según el autor, alrededor de la mitad de los depósitos mexicanos en las ramas internas de la banca norteamericana han sido hechos por bancos mexicanos e instituciones oficiales; el resto corresponde a personas físicas o empresas. También se señala que durante la mayoría de los años cincuenta México fue prestamista neto de la banca privada norteamericana y no fue hasta 1959 cuando se convirtió en prestatario neto. Por otra parte, desde un punto de vista global, más del 50% de los préstamos y créditos a México por las ramas internas de la banca privada norteamericana, se han otorgado con recursos mexicanos.

Para el resto del continente se menciona que "En conjunto, Latinoamérica es un prestamista neto para las ramas 'domésticas' de la banca americana, durante los pasados 22 años, exceptuando 1962, 1971 y 1972". Finalmente se señalan las formas a través de las cuales la banca privada norteamericana lleva a cabo sus actividades en México, valiéndose de diversas instituciones bancarias mexicanas.

En el capítulo sexto se hace referencia a los préstamos al extranjero como fuentes de crecimiento de los activos y utilidades de la banca privada estadounidense. Destaca el hecho de que el ingreso proveniente del extranjero de los siete bancos más grandes de los Estados Unidos equivalía al 28% de su ingreso total neto; por otra parte, los saldos contra México equivalían en 1968 al 10% de los activos a cargo de extranjeros de las sucursales de la banca norteamericana, ubicadas tanto en el interior como en el exterior, siendo en 1972 del 6.6% esa proporción; asimismo, los pasivos a cargo de los bancos estadounidenses y a favor de extranjeros significan más del 15.6% de su total de pasivo y capital, de lo que se desprende que una parte importante de las utilidades de los bancos norteamericanos se origina en las operaciones tanto activas como pasivas con el extranjero.

El capítulo séptimo está destinado a describir los mecanismos de decisión para otorgar préstamos a México por parte de la banca norteamericana; se concluye que está generalizado el hecho de considerar a México no como un cliente marginal sino como "un cliente de primera y como uno de los países más seguros para préstamos entre los que tenían demanda de fondos"; entre las principales razones para ello se consideraban "la estabilidad política y el rápido crecimiento del PNB a precios constantes".

A continuación se describen los requisitos administrativos para la tramitación de créditos y los niveles administrativos en los cuales se toman las decisiones en la banca estadounidense. Se destaca el hecho de que los préstamos al sector gobierno "constituyen muy buen negocio" para ese tipo de bancos; asimismo, se señala que las buenas utilidades de los préstamos hechos al sector público se deben a la magnitud de las cantidades prestadas, mientras que en el caso de los créditos al sector privado, se deben a la importancia de los márgenes de la tasa de interés, aun cuando el volumen empezaba a convertirse en un factor de importancia. Se destaca también que durante la década de los sesenta y lo que va de los setenta, los bancos

norteamericanos contemplan "una disposición ilimitada" para prestar a México. Asimismo, se señala que independientemente de cualquier requisito o análisis de la situación financiera de México, la disposición de los bancos norteamericanos para prestar a este país parecía basarse en una interpretación subjetiva macroeconómica de la favorable situación del mismo.

En el capítulo octavo se ponderan los préstamos a México por parte de la banca privada norteamericana, dentro del total de la deuda externa de este país y como complemento de las posibilidades internas de financiamiento. Para ello, se cuantifica la deuda externa total de México en 11 019 millones de dólares, como saldo para diciembre de 1972; esa cantidad se componía de los siguientes conceptos: 5 000 millones de dólares correspondientes a la banca comercial privada norteamericana; 1 478 a los bancos Interamericano de Desarrollo, Mundial y de Exportaciones e Importaciones de Estados Unidos; 583 por bonos en moneda extranjera; 1 500 a favor de bancos europeos, canadienses y japoneses; 958 por bonos y pagarés denominados en pesos mexicanos y 1 500 en créditos de proveedores extranjeros.

Desde el punto de vista del papel de los créditos de la banca norteamericana como complemento de los recursos internos, se señala que mientras en 1962 el total de la deuda externa equivalía al 42% del financiamiento interno otorgado por el sistema bancario mexicano, la proporción aumentó al 68% en 1972; los bancos privados norteamericanos representaban el 19% y el 31% para los años respectivos. Dentro de las causas que motivan la disposición mexicana para pedir prestado en el extranjero, se resaltan la insuficiencia del ahorro interno; las diferencias en las tasas de interés, las cuales son menores en el extranjero; así como los mayores plazos y períodos de gracia. En el caso de la insuficiencia de recursos, en este apartado no se hace referencia a la agudización de ese problema como consecuencia de la salida de capitales mexicanos al extranjero.

En el capítulo noveno, que puede considerarse como uno de los más interesantes, se hace un análisis de la capacidad de México para pagar su deuda externa. Para ello se atiende exclusivamente a la situación de la balanza de pagos, por lo que se dejan de considerar otros importantes elementos de juicio, como serían el estudio de la estructura económica y las posibilidades de que a través de su evolución se dependa en menor medida de la deuda externa.

Según el autor, dada la situación deficitaria de la balanza comercial mexicana —que no alcanza a ser subsanada con el superávit en las cuentas de turismo y operaciones fronterizas y que se ve agudizada por el hecho de que el neto de inversión de capital extranjero y los pagos por concepto de dividendos, regalías, intereses, etc., ha sido negativo—, México ha tenido que hacer frente a los pagos de amortización e intereses derivados de su deuda externa, a través de la consecución de nuevos créditos, lo que, además, ha permitido la existencia de un sobrante para aumentar la reserva de divisas. Según el autor, México ha desarrollado gran destreza en la práctica de "renovar" créditos; no obstante, las cantidades que han de renovarse crecen año con año como consecuencia de la capitalización de intereses.

Desde otro punto de vista, el autor señala que en el período 1957-72 hubo necesidades financieras de 5 100 millones de

dólares para cubrir el faltante en balanza de pagos, habiendo sido de 10 500 millones de dólares la colocación, por lo que las reservas de divisas debieron crecer en 5 400 millones; frente a ello, éstas sólo se incrementaron en 1 000 millones, habiendo un faltante de 4 400 millones de dólares. Se dan varias hipótesis para la explicación de ese faltante, destacando la posibilidad de que se encuentre en las arcas de personas físicas o morales mexicanas, que hayan salido del país para ser depositados en el extranjero, o bien que las cifras oficiales de importaciones estén subvaluadas.

Como última parte del capítulo noveno, se presenta una estimación de la capacidad de México para pagar su deuda externa, la cual pasó de representar el 8% del producto nacional bruto en 1960 al 28% en 1972. Para tal fin hace el autor tres hipótesis: la primera consiste en proyectar las exportaciones e importaciones de acuerdo con su tendencia histórica, suponiendo que el turismo y el déficit de inversión de capital extranjero tendrán una evolución favorable; la segunda consiste en suponer que las importaciones y las exportaciones crecerán a la misma tasa; y la tercera implica que las exportaciones crecen a una tasa equivalente al doble del incremento de las importaciones.

Del manejo de las tres hipótesis anteriores el autor concluye que las dos primeras generarían magnitudes de la deuda externa tales que la renovación de los créditos para hacer frente a su amortización se haría muy difícil; en el caso de darse el primer supuesto, en 1982 "El país se tendría que declarar en bancarota". Por otra parte, la tercera hipótesis sería "...la única política satisfactoria que podría mejorar la situación de la deuda externa de México". Asimismo, se destaca la gran importancia de la capitalización de intereses como factor de incremento de la deuda y se aplaude el hecho de que el Gobierno haya tomado medidas para el fomento de las exportaciones.

En el capítulo décimo, que contiene las conclusiones y recomendaciones, se destacan los siguientes hechos: los bancos comerciales norteamericanos en grupo constituyen el principal acreedor de México; la capacidad de México para pagar intereses y capital al exterior dependerá de la obtención de nuevos financiamientos; si los acreedores extranjeros fallaran en incrementar los préstamos a México, equivaldría a declararlo insolvente, lo que implicaría pérdidas para dichos acreedores; México debe continuar con su política de mercado libre de cambio; mientras que las condiciones externas de crédito sean más favorables que las internas y los bancos mexicanos no cuenten con recursos suficientes, muchos prestatarios mexicanos continuarán acudiendo a los bancos extranjeros.

Así también se señala que es necesario que México desarrolle una estrategia diferente orientada hacia el fomento de las exportaciones, para lo cual el Gobierno debe ofrecer estímulos fiscales, se deben crear entidades competitivas en el extranjero y explotar las "ventajas sustanciales" en los mercados internacionales de los productos agrícolas, ganaderos, pesqueros y minerales, las artesanías, etc.; se debe fortalecer la infraestructura turística y hacer publicidad en el extranjero. Por otra parte, se señala que "el creciente estándar de vida, ligado al crecimiento de los mercados internos, deberá ser pospuesto en aras de la estabilidad de la economía global".

Finalmente se menciona que además de que es urgente que el Gobierno tome medidas para mejorar la balanza en cuenta

corriente, los acreedores extranjeros pueden coadyuvar a ello promoviendo la libre importación de ciertos productos mexicanos a sus países.

La obra tiene la limitación de no profundizar en el análisis de la estructura del sistema económico-político mexicano que le da el carácter de dependiente del exterior, de lo cual la transferencia de recursos crediticios es sólo un aspecto. Asimismo, no se ubica adecuadamente a la economía mexicana dentro de un contexto mundial y concretamente dentro de las formas de operar del sistema capitalista en su fase imperialista. Por otra parte, hubiera sido interesante complementar el tema con el análisis de las necesidades financieras que presenta el sector público como consecuencia de la limitación de sus recursos propios.

En la obra se manifiesta un desequilibrio entre la amplitud con que se señalan los problemas y la ligereza con que se plantean soluciones: propiciar las exportaciones a través de estímulos fiscales y la venta de productos primarios y la promoción del turismo coadyuvarán en la solución del problema, pero de ninguna manera serán suficientes. Asimismo, el autor llega a conclusiones inaceptables tales como la posposición del aumento en el nivel real de vida de la población "en aras de la estabilidad de la economía global"; tal vez sería más adecuado plantear soluciones a través de la estructura de las importaciones, evitando el exceso de compras al extranjero al adecuar la capacidad instalada a la magnitud del mercado, adquiriendo bienes de producción más consistentes con nuestras necesidades tecnológicas, eliminando importaciones suntuarias y explorando la posibilidad de sustituir compras al exterior con oferta interna.

No obstante, como investigación empírica acerca de la magnitud de la deuda externa de México y de los mecanismos prácticos de operación de la banca norteamericana, se trata de un trabajo que aporta importantes elementos de juicio. Toca a los interesados en el tema la apreciación de la certeza estadística de los datos contenidos en el estudio, tomando en cuenta la metodología utilizada.

Finalmente, desde el punto de vista formal, la obra en ocasiones se torna bastante descriptiva, lo que se debe a la importancia que se dio al aspecto metodológico; asimismo, presenta algunas deficiencias de traducción al español. *José Luis Martínez Hurtado.*

## LOS EFECTOS SOCIALES DE LA INFORMACION

*Información y sociedad*, Hugo Gutiérrez Vega, Fondo de Cultura Económica, serie "Archivo del Fondo", núm. 13, México, 1974, 116 páginas.

Este ensayo sobre la comunicación social, de la que la información es el instrumento más relevante, bien sea la escrita o la que utiliza los procedimientos electrónicos de nuestro tiempo —radio y televisión— examina los problemas de orden político y cultural relacionados con los intentos de desfigurar la realidad espiritual de los pueblos y, de paso, presentar una imagen falsa de la situación económica, lo que sirve para robustecer ficticia-

mente sistemas políticos injustos, incapaces de hacer posible el bienestar de los ciudadanos. Así, una cosa es, evidentemente, la información clara, imparcial, sin ocultamientos ni interpretaciones caprichosas, y otra la manipulación (publicidad malintencionada) que describe mañosamente los hechos a fin de servir objetivos sinuosos y da una apariencia legal, una justificación, a acciones opuestas a los sentimientos e intereses de la mayoría de los ciudadanos. La información libre en su auténtico sentido es expresión veraz; la información dirigida equivale a lo que se considera objeto de comercio sometido a las leyes de la oferta y la demanda, sin otro valor que el puramente comercial. Según el autor, "el exceso de información en la sociedad de consumo y el continuo bombardeo de noticias conducen a la 'desinformación' por aturdimiento". Sin embargo, no hay que olvidar que la información, aunque parezca excesiva, no aturde ni confunde, sino que esclarece, sobre todo si se dispone de los elementos necesarios para contrastar, para establecer comparaciones y si se procede con rectitud. Es decir, se trata en este volumen de precisar conceptos y de disipar la densa niebla, los contaminantes del ambiente cultural que han causado —y siguen causando— tanto mal a las ideas. Tal es el alcance del libro que comentamos.

A juicio del autor, "cualquier ensayo sobre la comunicación en los países del Tercer Mundo, debe enfrentarse a la espesa problemática derivada de la dependencia económica, política y cultural, que es el signo predominante en todas las tareas informativas". Se considera que en general, y por lo antes apuntado, no es la información un ente autónomo capaz de trascender la realidad social; ha sido y es un instrumento del dirigismo político y cultural que agobia a los países dependientes. Por esta razón, las publicaciones periodísticas que, contra viento y marea, han conservado su carácter crítico y mantenido una cada día más problemática independencia, son excepciones brillantes que confirman la regla de una información que manipula las conciencias, atomiza las noticias y difunde la actitud conformista, piedra angular del siniestro edificio en el que viven, medran y pronuncian discursos huecos y pomposos los miembros de las clases dominantes. Afirma el autor que "el Tercer Mundo debe descubrir las tácticas usadas por el imperialismo para mantener el control de las conciencias, porque es una tarea a la que deben dedicarse los sociólogos de los países del Tercer Mundo. Hasta ahora los hombres del subdesarrollo hemos sido insectos pintorescos para el microscopio de los entomólogos imperiales".

Se dedica el capítulo I a hacer un examen del significado de las empresas informativas, examen que ha de basarse en el conocimiento del contexto social en que actúan. Se hace referencia al pensamiento de algunos autores sobre el tema relacionado con el concepto de libertad y los procedimientos de comunicación de masas, de los cuales no están ausentes las clases dominantes, que cuentan siempre con resortes para manipular a su conveniencia los mecanismos de información. "Los medios de comunicación de masas al servicio de las clases dominantes transmiten informaciones previamente sometidas a la manipulación ideológica de los aparatos de control político y económico. Analizar las distintas formas por las que transcurre esta manipulación, es uno de los propósitos esenciales de los nuevos estudios sobre la comunicación colectiva".

Manifiesta Gutiérrez Vega su coincidencia con pensadores y sociólogos que han mostrado una actitud pesimista respecto de

la comunicación, al afirmar que la estructura mercantil rige todos los aspectos de la vida moderna y que la mentalidad mercantil es la que fija los términos y características de las relaciones humanas en la sociedad capitalista, por lo que, en nuestro medio, el trabajo del intelectual ha llegado a ser una simple mercancía y las creaciones de la mente un mero artículo de comercio. La sociedad capitalista convierte todos los frutos de la actividad humana en bienes intercambiables en el mercado. Por esta razón, las tareas intelectuales y culturales en general, se inscriben en el circuito mercantil y se convierten en objetos cotizables en la "tienda de abarrotes" de la sociedad de consumo. Los programas de radio y de televisión, las noticias de las agencias internacionales y los trabajos que los intelectuales realizan para los distintos medios, adquieren el carácter de cosas mercantiles.

Por otra parte —y en el ámbito de la información para la investigación, tema más o menos directamente relacionado con la información del hecho cotidiano, que también registra y valora aunque desde otro ángulo, la evolución de la ciencia— no deja de ser desconsolador constatar el regateo para reconocer y estimar la tarea del intelectual, investigador o documentalista. Dicha tarea es difícil de evaluar, puesto que no se puede contabilizar con la misma facilidad con que se contabilizan, por ejemplo, los folios llenados cada día por un oficinista cualquiera. Así, la obtención de una ficha bibliográfica, la localización de un dato esencial para una investigación, requiere de una paciente búsqueda, entre múltiples publicaciones, que se prolonga horas y horas. Para informar al público de aquello que interesa que sepa o para hallar un texto indispensable para un trabajo de investigación, hay que tener criterio propio y el criterio es la esencia de la cultura, el signo característico de la independencia del espíritu individual.

Señala el autor que los productores de información son, en la sociedad capitalista, técnicos especializados que han mostrado una gran pericia en el manejo de los complicados sistemas que integran la máquina internacional productora de noticias. El poder imperial aprecia sus talentos, pero considera más importante el grado de sumisión que los técnicos muestran. El imperialismo político y económico, y las oligarquías nacionales dependientes, son los elementos activos en el proceso de la información; son, en suma, los manipuladores. Los técnicos, los obreros intelectuales, tienen una actuación limitada en el proceso productivo, mientras que el público consumidor, privado de cualquier forma de intervención efectiva en las manipulaciones políticas y mercantiles, se limita a desempeñar su papel de receptor. La opinión pública, la masa amorfa que consume noticias, a la que la sociedad capitalista ha convertido en un conjunto de seres dotados de una gran capacidad visual y auditiva, suele verse privada de la posibilidad de hacer oír su voz.

Uno de los capítulos más interesantes concierne precisamente a la opinión pública y a la masa de consumidores de información. Y aquí surge de inmediato el problema del control, esto es, de la "manipulación" de los instrumentos informativos por la llamada clase dominante. No obstante subsistir la tendencia al dirigismo en materia de información, como en otras cuestiones, hay que reconocer la existencia, a pesar de todo, de una opinión pública, "que se manifiesta de las más variadas maneras". Es indiscutible —dice el autor— que la noción iluminista de la opinión pública no corresponde a la realidad del medio

social contemporáneo (no puede corresponder, porque el iluminismo fue un movimiento filosófico-cultural propio de los siglos XVII y XVIII) y ahora es imprescindible buscar las características propias de un público consumidor de noticias y de productos de la industria cultural, partiendo de la idea de que los poderes políticos y económicos, desde hace mucho tiempo, buscan masificarlo y lograr que su respuesta sea dócil y uniforme entre los estímulos creados por los medios de comunicación colectiva. Por ello, el autor afirma que el concepto de opinión pública se ha convertido en un lugar común, objeto de toda clase de maniobras por parte de los políticos profesionales, objeto de toda clase de interpretaciones que se prestan a la ambigüedad. Hablar de "la opinión pública enfurecida", "desaprobación por parte de la opinión pública", "los lectores opinan", etc., equivale a manejar frases hechas carentes de significado. Sin embargo, la "opinión pública" tiene manifestaciones que, sin poner demasiado interés en los aspectos meramente cuantitativos que usan las empresas norteamericanas especializadas en encuestas, son susceptibles de ser medidas y de sujetarse a un análisis capaz de arrojar luces muy importantes para el desarrollo de la psicología social.

También hace el autor una reseña de los avatares de la información y de los casi fulgurantes momentos de libertad de prensa en numerosos países, así como de la censura, a veces cínica y desafiante y casi siempre hipócritamente disimulada valiéndose de burdos artificios. En el mismo capítulo se contiene información sobre el funcionamiento y el trasfondo de las agencias de noticias, empresas transnacionales que sirven a los gobiernos que las sostienen y que desvirtúan los hechos, incluso exageradamente, llegando hasta la calumnia para servir sus turbios designios como aconteció en el caso de la Guerra de España, conflicto internacional para derribar a la República Española y, recientemente, en el de Chile, por no citar más que dos ejemplos bien ilustrativos que quedarán como marcas infamantes en la historia del siglo XX.

Se ocupa también este libro de los actuales medios electrónicos para la difusión de la información y para modelar las conciencias y apunta sus virtudes y sus peligros. Destaca que muchos investigadores han insistido en el hecho de que la televisión produce un efecto hipnótico en los espectadores. Por esta razón y por su influencia y prestigio crecientes ejerce sobre el público presiones que tienen la fuerza necesaria para producir algunas formas de modificación de conductas y convicciones. Los programas informativos de la radio y la televisión en América Latina dependen, en gran parte, de los servicios proporcionados por las agencias de noticias que alimentan la prensa. En resumen, la información por radio y televisión, exceptuando la emitida por estaciones culturales y univesitarias, busca trivializar las noticias, fomenta la anarquía comunicativa, evita cualquier planteamiento crítico y, obedeciendo a las tácticas de programación vertical propias de los medios electrónicos, es esencialmente autoritaria.

Examina luego los problemas editoriales, en el aspecto intelectual, de libros y revistas y termina señalando la conveniencia de que se llegue, de un modo apremiante, a una solución total del problema de la difusión de la información, solución que está exenta de toda política coercitiva. "Cualquier solución parcial que se proponga para el problema de la enajenación producida por la información-negocio que está al servicio de la clase social dominante, caerá en el ámbito del

reformismo que busca la actualización del sistema con miras a su perdurabilidad. Las pequeñas reformas sólo producen confusión y desorientación. El problema mayor sigue siendo el del cambio total del sistema; el cambio que sea capaz de crear el hombre nuevo." *Alfonso Ayensa.*

## DOS AÑOS DE REFORMA AGRARIA EN CHILE

*Diagnóstico de la reforma agraria chilena*, estudio coordinado por Solon Barraclough y José Antonio Fernández, Siglo XXI Editores, S. A., México, 1974, 323 páginas.

Como se sabe, la candidatura del doctor Allende a la Presidencia de la República de Chile fue paralela a insidiosas campañas provenientes de grupos de derechistas y del imperialismo, pagados por la CIA, para desprestigiarla. Con todo, la Unidad Popular (UP) triunfó en las elecciones presidenciales de septiembre de 1970 con el 36% de los votos emitidos. Y, en las elecciones parlamentarias del 4 de marzo de 1973, pese a los problemas que afrontaba el Gobierno por la acción interna y externa, aumentaron los diputados y senadores de la UP: de 57 a 63 y de 16 a 19, respectivamente. La votación para la UP subió, en aquella oportunidad, a 44.13%, incluyendo 0.28% de la Unión Socialista Popular. Sin embargo no obtuvo mayoría. En ello radica, en cierta medida, la tragedia del pueblo chileno. De todos modos, el evidente apoyo popular al Gobierno de la UP motivó la alarma de la derecha chilena y del imperialismo norteamericano que vieron con temor que la vía chilena se cristalizaba. Vino entonces el bloqueo, el sabotaje, el terrorismo y la marcha de las "ollas vacías". Y, en septiembre trágico, el asesinato del presidente Allende y el brutal sometimiento del pueblo chileno. "Tuvieron que aprovechar tan bella ocasión", escribe Pablo Neruda en sus *Memorias*. "Había que ametrallarlo porque jamás renunciaría a su cargo. Aquel cuerpo fue enterrado secretamente en un sitio cualquiera. Aquel cadáver que marchó a la sepultura acompañado por una sola mujer que llevaba en sí todo el dolor del mundo, aquella gloriosa figura muerta iba arribillada y despedazada por las balas de las ametralladoras de los soldados de Chile, que otra vez habían traicionado a Chile."

El programa del Gobierno que presidía Salvador Allende se dirigía a transformar las estructuras social, política y económica, cuyos cambios habían sido largamente soslayados por los gobiernos conservadores. Algunos de esos cambios se habían logrado; otros, como la reforma agraria, estaban en proceso. ¿En qué consistía la reforma agraria del Gobierno popular?

Chile, desde el punto de vista agropecuario, se enfrentaba a dificultades debido a su geografía. Hacia el norte, ardientes y secos desiertos; hacia el sur, llanuras glaciales con temperaturas por abajo de cero. Por esas razones, la casi totalidad de su superficie arable se halla entre las provincias de Coquimbo y Chiloé, especialmente; desde otro ángulo, las diferencias de modo de vida y trabajo en el campo son acentuadas de uno a otro lugar. Un rápido recorrido permite observar grandes estancias ganaderas en Magallanes; al norte pequeñas zonas productoras de papas; siguiendo esa dirección, especialmente en la provincia de Osorno, cultivos de trigo en mayor parte de latifundistas y hacendados. Más al norte, provincia de Talca y

otras, las zonas vitivinícolas. En el Norte Chico, provincias de Atacama y Coquimbo, las comunidades campesinas pobres dedicadas, además, a la cría de ganado caprino.

Según datos de 1960 (Juan Almada en *La cuestión agraria*, Praga, 1964), elaborados por el Ministerio de Agricultura, de 74.2 millones de hectáreas que es la superficie del país, excluyendo la Antártida, 30.9 millones eran agrícola-mente utilizables y 21.4 millones eran de bosques: 70% del territorio aprovechable para la agricultura y la explotación maderera. De la superficie agrícola-mente utilizable, 5.5 millones eran arables pero se aprovechaban sólo 1.3 millones en el cultivo de cereales, leguminosas, hortalizas, papas y plantas industriales; además había 150 000 hectáreas de viñas y frutales y 590 000 que se dejaban en barbecho. De modo que alrededor de 3 millones de hectáreas no se trabajaban. El régimen de tenencia era: 165 568 pequeños propietarios, que no tenían individualmente más de 50 hectáreas, poseían el 15.7% de la tierra agrícola; 10 544 medianos propietarios, con extensiones de 50 a 200 hectáreas, el 18.5%; 4 588 grandes propietarios, de más de 200 a 1 000 hectáreas cada uno, el 28.9%, y un grupo de latifundistas no mayor de 1 000 con propiedades de más de 1 000 hectáreas tenían en su poder el 36.9%. Lo que quiere decir que 5 588 propietarios acaparaban el 65.8% de la tierra agrícola y 176 112 pequeños y medianos propietarios apenas tenían el 34.2%. Sin contar, en esa relación, a los mapuches o indígenas que tenían otro *status* y a los que carecían de tierra y se contrataban como asalariados.

En 1964 Eduardo Frei Montalva, candidato de la Democracia Cristiana (DC) fue elegido presidente de la República derrotando a su contendidor más cercano, el socialista Salvador Allende, quien obtuvo 38% de los votos populares. La DC prometió entregar tierras a 100 000 de las 300 000 familias que nada poseían o eran minifundistas. El problema agrario chileno era bastante crítico, aun cuando no revestía los caracteres de los de sus vecinos: Perú, Bolivia, Ecuador. El 70% de los campesinos tenía ingresos promedios inferiores a 100 dólares anuales por persona, incluyendo el valor de los productos de sus huertas. Su dieta era deficiente, sus hogares pobres y la mortalidad infantil elevada. El trabajo en los latifundios era más extensivo que intensivo. Pese a sus grandes superficies, empleaban sólo el 40% de la fuerza de trabajo y contribuían con solamente el 60% de la producción agraria. Los pequeños propietarios o minifundistas, la cuarta parte de la población agrícola, estaban concentrados en el 2% de la tierra arable. Una ley de reforma agraria promulgada por Alessandri en 1962, compatible con la Alianza para el Progreso, poco hizo para modificar ese estado. "Desde 1928 —fecha en que se efectuó el primer reordenamiento de la legislación de colonización agraria— hasta 1964, sólo unos 5 000 beneficiarios habían recibido tierras" (CIDA, *Chile, tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola*, 1966).

La DC se proponía conceder tierras y elevar los niveles de vida e ingresos de miles de campesinos, hacerlos participar activamente en la sociedad y aumentar la producción agrícola. La ley de reforma agraria propuesta por Frei tardó tres años en ser aprobada por el Congreso. Ella permitía la expropiación de predios mal conducidos, de sociedades anónimas y propiedades con extensiones equivalentes a 80 has. de riego básico (RB), equivalente al valor productivo de buena tierra regada cerca de Santiago. (Buena parte del problema posterior radica en haber creado o aumentado este tipo de propietarios privados, ganados

por el sistema capitalista de explotación de la tierra y opuestos no solamente a su desmembramiento sino a toda forma de trabajo cooperativo o comunal.) El precio de compensación sería el declarado para efectos del pago de impuestos y la compra debía hacerse con el 10% al contado y el saldo en bonos a 25 años de plazo (Solon Barraclough, "La reforma agraria en Chile", en *El Trimestre Económico*, núm. 2, 1971). Hasta septiembre de 1970 la Corporación de Reforma Agraria (CORA), bajo la presidencia de Frei, había expropiado 1 364 fundos con un total de 3.5 millones de has., 282 374 de las cuales eran de riego básico; hay, pues, gran diferencia entre las mejores tierras, productivas y capitalizadas, y las de menor calidad. El total expropiado por Frei significa el 18% de la tierra agrícola del país y el 12% de las tierras agrícolas regadas. La CORA calculó que fueron alrededor de 25 000 los beneficiarios, es decir, la cuarta parte de los 100 000 que se había propuesto la DC y la doceava de las 300 000 familias sin tierra o minifundistas. Según el Censo Agropecuario de 1965, había en Chile antes de la aplicación de la reforma agraria, 5 048 latifundios con alrededor de 10 millones de has. En todo su período Eduardo Frei sólo había afectado a la tercera parte de los latifundistas (con superficies mayores de 80 has. de RB) y la tercera parte de la extensión. Veremos que en poco más de dos años, el presidente Allende había logrado liquidar el latifundismo.

De acuerdo con el programa de la UP se aceleró la reforma agraria y se profundizó a fin de que el latifundismo fuese erradicado, las tierras pasasen a poder de los campesinos y éstos se organizaran para explotarlos colectiva y comunitariamente. La UP no tenía un programa debidamente elaborado sobre la cuestión agraria, fue desarrollando sus acciones basándose en la ley del régimen anterior. Era preciso plantear el problema actual y sus proyecciones económicas, políticas, sociales y culturales. El proyecto inicial de "Reforma Agraria y Desarrollo Rural" (elaborado por la FAO) puesto en marcha el 1 de julio de 1972, centró sus actividades en la confección del *Diagnóstico de la reforma agraria chilena* con carácter de informe técnico para el Gobierno. Preparado por el Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA), con apoyo de otros institutos públicos y del equipo internacional del PNUD-FAO, a partir del programa agrario de la UP, puede decirse que constituyó la estrategia gubernamental. Concluido a fines de 1972, casi todos sus datos se refieren a junio y en ocasiones a diciembre de ese año. No publicado en Chile, ha aparecido en forma de libro y contiene, sustancialmente, los mismos hechos, cifras y apreciaciones de los técnicos que intervinieron en su preparación, muchos de los cuales están hoy asilados en varios países.

La política de la UP en materia agraria se orientaba a contribuir a transformar la economía chilena de capitalista subdesarrollada en socialista y para ello requería lograr simultánea y complementariamente la transformación general del país. La reforma agraria obedecía a objetivos fundamentales: rápido cambio del sistema de tenencia de la tierra; cambio de las interrelaciones entre la agricultura y el resto de la economía; participación campesina en el cambio; reorientación de la estructura productiva y fin de la postergación de los grupos indígenas y de comuneros. El cambio de la tenencia de la tierra, que había de lograrse en los dos primeros años, estaba destinado a eliminar el latifundismo, incluso con predios menores de 80 hectáreas de RB. El cambio de la interrelación económica buscaba que otros sectores, anteriormente ajenos al problema

agrario, intervinieran con recursos durante algún tiempo. La participación campesina resultaba fundamental para la UP a fin de lograr la conducción genuina y el poder de decisión y control, así como para evitar el burocratismo. La reorientación del proceso productivo tenía por fin responder al aumento de la demanda interna especialmente y no sólo de la externa. Superar la postergación de 600 o 700 mil mapuches o indígenas (5 a 6 por ciento de la población del país) y de los comuneros del Norte Chico que llegan a 70 u 80 mil personas tradicionalmente sometidas, fue otro objetivo de la Unión Popular.

Los avances de la reforma agraria del presidente Allende fueron acelerados. Las expropiaciones prácticamente eliminaron el latifundismo (predios mayores y menores de 80 has. RB). A junio de 1972 sólo quedaron por expropiar 200 fundos que ocupaban 2.9% de la tierra de riego básico. Las expropiaciones, lentas en el período 1965-70, llegaron a 30% de los predios expropiados hasta el 30 de junio de 1972 y a 40% de las tierras; en tanto que de enero de 1971 a junio de 1972 (Gobierno del presidente Allende) se expropió 70% de los predios y 60% de las tierras expropiadas: 3 282 fundos (3 440 hasta octubre); 371 229 hectáreas de riego; 977 557 de secano arable; 4 045 974 de secano no arable, que hacen un total de cerca de 6 millones de hectáreas, frente a las 3.5 millones expropiadas por el Gobierno de Frei.

Las tomas de posesión durante el Gobierno anterior, salvo algunos casos, pueden calificarse de pacíficas por la "colaboración" de los latifundistas que no eran afectados mayormente. A partir de 1971, especialmente en 1972, los latifundistas se valieron de muchos medios para evitar las expropiaciones. En marzo de 1972 sólo se había tomado posesión de 313 fundos sobre un total enlistado de 1 525 expropiados, y a fines de junio del mismo año las tomas habían llegado a 1 743 predios sobre 1 961. La asignación en forma colectiva de tierras a los beneficiarios de la reforma agraria no había variado en sus prácticas respecto del régimen anterior hasta la elaboración del *Diagnóstico*. Entre 1965 y noviembre de 1970 se asignaron tierras a 5 586 asentados, organizados en 109 cooperativas de las que sólo 14 trabajaban en forma mixta y el resto en forma comunitaria. El Gobierno popular hacia fines de abril de 1972 asignó tierras a 1 875 beneficiarios organizados en 44 cooperativas que trabajaban en forma comunitaria. En cuanto a la organización campesina, las cifras de abril de 1972 indicaban que había 253 521 campesinos sindicados, cifra 70% superior a la de sindicados en 1970 y 150% mayor que la de 1969 (103 643). Esta situación fue concordante con la ideología y la política de la UP en el sentido de que la administración y gestión de los predios asignados en forma cooperativa o comunitaria sean llevadas directamente por los campesinos.

El proceso de reforma agraria del presidente Allende, que había suprimido el latifundismo y se encaminaba a la liberación del campesino chileno y a la formación de nuevas modalidades de relaciones sociales de producción en el campo, fue verticalmente roto por el golpe de septiembre de 1973. Antes había sufrido presiones, sabotajes, bloqueos de la casta territorial señorial y de los grupos de poder económico. Informes provenientes de Santiago nos hacen saber que la Junta Militar de Pinochet está restituyendo a sus antiguos dueños, no sin antes reprimir a los campesinos que se oponen a esa medida, los fundos "ilegal o incorrectamente" expropiados por el Gobierno popular. Uno de los intentos más serios de transferir poder

político y económico a los campesinos es anulado de esta manera. Hoy por hoy, pues, no es posible hablar de reforma agraria en Chile, sino de todo lo contrario. *Armando Ruiz de la Cruz*.

## PROPUESTA DEL SERVICIO CIVIL

*Observaciones sobre prácticas administrativas en México*, Adalberto Saldaña Harlow, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 1974, 168 páginas.

Este libro pretende orientar a quien lo leyere sobre aspectos fundamentales de la función pública. Es de utilidad para los estudiosos, ya que plantea problemas concretos y apunta fallas cuyo análisis ha de ayudar a interpretar, en términos justos, preceptos contenidos en la legislación administrativa. También constituye una guía de orden general para el funcionario llamado a aplicarlos y para el político que ha de encauzar con serenidad y decisión, por las vías apropiadas, los anhelos populares, evitando desviaciones arriesgadas como las que el autor indica. El propósito del autor, digno de encomio, queda plasmado a modo de advertencia en las frases siguientes que no nos resistimos a transcribir: "señalar únicamente las prácticas nocivas es claramente parcial, pero las positivas tienen muchos que las exalten, y si bien es conveniente aclarar que no son exclusivas de México o del sector público, sí puede afirmarse que proliferan en este medio. Lo anterior no implica que exista ausencia de virtudes administrativas ni de logro de realizaciones, sino simplemente que éstas han sido posibles a pesar de los vicios. No es que todo esté mal, sino que la manera más rápida y fácil de progresar consiste en primer lugar en enfatizar la atención sobre las debilidades para buscar el medio de erradicarlas y en segundo lugar en promover el avance y perfeccionamiento de los puntos fuertes. La utilidad marginal de la primera acción es mayor que la de segunda, para la sociedad".

En el capítulo titulado "Observaciones individuales", el autor afirma que "la tradición administrativa, bien concebida, consiste en tener presente todo lo que se ha realizado en el pasado, sus virtudes y sus fallas. Es el enriquecimiento de la experiencia, que se ve reflejado en el actuar presente. No es sólo historia muerta, como en México son los desarrollos administrativos que existieron en el pasado y que no representan ninguna función en el presente. La administración pública trabaja en función casi exclusiva del aspecto personal y no hay carriles bien definidos que puedan usar los funcionarios y empleados para desarrollar su actividad, sino que cada quien debe en cierta forma crearlos, siendo tal vez excesiva la flexibilidad en el desempeño del servicio público, proveniente tanto de las relaciones internas de organización y trabajo, como de las relaciones con otras dependencias y con el público. La misma falta de institucionalidad que existe en el sector empresarial privado, en el que predominan desproporcionadamente las empresas familiares, ocurre en el sector público, "en el que los cambios sexenales de régimen, al sustituir de sus puestos a casi todo el personal, con un aire renovador pero ingenuamente 'amateur', no encuentran ligas con el pasado, puesto que toda obra sólo vive por el autor que la convalida, y no por la idea o propósito que la mueve".

En sucesivos apartados se alude al funcionamiento de las

estructuras, al impulso de la autoridad para tomar decisiones, al tema de los "funcionarios comisionados", a la utilización de los recursos humanos y a otros aspectos de interés para la buena marcha de los organismos de la administración. Afirma que para evitar el exceso de autoridad con propósitos individualistas, que tiene un alto costo social al desperdiciar los recursos invertidos en la dependencia, es necesario crear controles externos y establecer la adecuada información y publicidad a los actos de los funcionarios, así como realizar procesos de evaluación interna de la ejecución de la función pública encomendada. También se requiere un profesionalismo que obligue a los funcionarios de todos los niveles a actuar y a comprometerse en razón de responsabilidad y ética.

Al examinar lo relativo a la descentralización o desconcentración de funciones, el autor señala que ése debe ser el ideal del alto funcionario, porque le permitirá dedicar su atención a materias que efectivamente lo ameriten, donde su participación sea más trascendente y, en consecuencia, su productividad mayor. Por eso, la cualidad más importante del dirigente debe ser su visión para seleccionar su equipo de colaboradores, y hacerlo funcionar será la cualidad complementaria. Esta última, sin embargo, depende parcialmente de la primera, porque acertadas selecciones promueven una eficiente organización, a menos que la misma autoridad jerárquica superior lo impida.

Agrega el autor que para evitar esto, una vez formado el equipo, hay que comprometerse con él, delegando funciones y autoridad. No es posible que se logre el ideal administrativo de desconcentración sin delegación, y sin ésta tampoco se pueden desarrollar cuadros directivos confiables, ya que el funcionario sólo crece en la práctica de enfrentar y resolver los problemas. Aboga Saldaña por un servicio público profesional, no de burócratas improvisados. Agrega que el funcionario debe buscar siempre formas de aumentar su rendimiento, desarrollándose en sus varias facetas y buscando complementarlas, así como pugnar por suplir sus deficiencias. Debe tratar de superarse, no de creerse o sentirse superior, pues esto favorece la improvisación y el *bluff* que merman aceleradamente su rendimiento con el tiempo.

Otra de las observaciones que se formulan en el libro atañe a la duplicidad de organismos estatales o paraestatales, lo que se traduce en una dispersión de esfuerzos que no resuelve las deficiencias del organismo original y en un considerable sacrificio adicional de recursos de la colectividad. Por tanto, es necesaria la unificación de criterios y planes, para lo cual parece conveniente que sean las secretarías de Estado las fuentes de las políticas sectoriales y que ante ellas respondan los organismos paraestatales como agentes ejecutores de esas políticas.

En otros capítulos se examinan temas referentes a los servicios de consejería o asesoramiento para los organismos del Estado y se esboza la idea de considerar la creación de empresas públicas de asesoría en forma de organismos descentralizados. De esta manera, con un patrimonio propio y la correspondiente administración directa del mismo, esas empresas dispondrían de adecuada flexibilidad para prestar sus servicios y podrían actuar con mayor eficiencia. El convenio implícito lógico con los gobiernos consistiría en utilizar los servicios de tal empresa en todos los casos necesarios, mediante el pago de honorarios que deberían ser, por lo menos, competitivos con las proposiciones de asesoría en el ramo.

Finalmente, basándose en las reflexiones expuestas a lo largo de la obra, el autor estima que sería útil y de gran eficacia instituir un Servicio Civil Mexicano que tendría, como norma principal, evitar la "burocratización" en el sentido negativo de pérdida de iniciativa, conformismo, trabajar por horas y no por resultados, diluir responsabilidades, hacer tiempo aparentando que se trabaja, etc. Ese servicio buscaría obtener regularidad, continuidad, solidez, confiabilidad, en todos los sentidos positivos del término, en las actividades públicas. Lo dirigiría un subsecretario permanente que no duraría más de 12 años en su cargo, así como el Jefe de Servicio Civil, con el fin de evitar que se creasen feudos que produjesen una esclerosis en las labores; además, antes de cumplido el mandato esos funcionarios podrían ser removidos de su cargo, según ciertos procedimientos convenientemente estipulados. Se establecería un Código de Conducta del Servicio y un Tribunal, para la supervisión estrecha y el control del "servicio civil", que hiciera posible detectar cualquier infracción al Código, y el Tribunal del mismo promovería la aplicación de la Ley de Responsabilidades. El Servicio Civil Nacional respondería de su actuación ante el director o secretario respectivo y ante el Presidente en funciones, así como ante el Congreso de la Unión, a fin de que los representantes populares enjuiciasen y regulasen su funcionamiento. *Alfonso Ayensa.*

## NOTICIA

*Bibliografía industrial de México, 1973*, Banco de México, S. A., Departamento de Investigaciones Industriales, Servicio Bibliográfico y Archivo Técnico, México, septiembre, 1974, volumen XVII.

Como viene haciéndolo desde 1952, el Servicio Bibliográfico y Archivo Técnico del Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de México, S. A., acaba de publicar el volumen de la *Bibliografía industrial de México* correspondiente a 1973. Este es el volumen XVII de dicha serie, documento de utilidad para los investigadores y estudiosos de los diferentes temas relacionados con la planificación y desarrollo industriales.

Como en ocasiones precedentes, la *Bibliografía* contiene un capítulo dedicado a economía industrial, integrado por referencias que abarcan los problemas de las materias primas, demografía, mano de obra y salarios, desarrollo regional y localización industrial, seguridad industrial y protección social de los trabajadores, estadísticas, etc. Otro comprende cuanto concierne a agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Y en los capítulos subsecuentes se incluyen referencias bibliográficas sobre industrias extractivas: carbón y otras actividades mineras y petróleo. En las industrias de transformación figuran abundantes fichas bibliográficas sobre alimentación, industria textil, industria maderera, papel y productos similares, química, siderurgia, maquinaria, industria automotriz, industria de la construcción, electricidad y combustibles y lubricantes. Se registran, asimismo, referencias sobre comercio, transportes, comunicaciones y obras públicas, turismo, urbanismo y saneamiento ambiental y, por último, otras sobre educación, orientación y formación profesional y documentación para la investigación, dedicándose también un capítulo a las cuestiones de financiamiento industrial y agrícola y a los problemas de administración y gerencia industriales.