

RODOLFO STAVENHAGEN

## UN GRUPO DE PRESIÓN DE LA CLASE DOMINANTE

EN UN país como México en que el proceso democrático y el libre juego de partidos políticos adolece de graves defectos, la “política” como sabemos, se hace entre bambalinas. El pueblo no participa en las decisiones políticas y tiene pocas oportunidades para hacer oír su voz en forma regular. Varias son las razones históricas de esta situación, pero por el momento podemos darla por sentada. Por otra parte, la clase dominante en el poder no es de ninguna manera monopolítica; representa intereses diversos que a veces se hacen competencia, y se identifica más o menos con la política del régimen en turno. Por una parte, no existe en el país una estructura de partidos políticos que refleje claramente los intereses de las diversas categorías y clases sociales (como es el caso en Francia y en Italia); por la otra, el partido oficial pretende a la universalidad, diciéndose representante de todos los sectores y de todos los intereses —por más diversos que sean— bajo el lema de la “unidad nacional”. No es extraño, pues, que los verdaderos conflictos políticos tengan lugar en el seno del partido oficial y del Gobierno. Es así como la distancia que hay entre el régimen de un Cárdenas y el gobierno de un Alemán desaparece, para algunos, bajo el manto de la “continuidad revolucionaria”. Para el observador que no participa en ese proceso político y que lo ve desde afuera, estos procedimientos tienen mucho de misterioso. En efecto, si los partidos no constituyen vehículos adecuados para la actividad política (el Partido Acción Nacional y el Partido Popular Socialista no cuentan con contingentes electorales efectivos que permitirían clasificarlos como verdaderos partidos de oposición), es lógico que el juego político tenga que realizarse en otros niveles. En México se ha contado mucho con los “frentes”, los “manifiestos”, las “cartas abiertas”, para llegar al público y para influir sobre el Ejecutivo. Pero estas son manifestaciones transitorias, liga-

das a tal o cual problema concreto o relacionadas con tal o cual campaña presidencial. Mayor efectividad parecen tener las facciones y los "grupos" que operan directamente dentro del ámbito del Gobierno y del Partido Revolucionario Institucional. Así, por ejemplo, se habla de los "cardenistas", de los "alemanistas", de los "ruizcortinistas", y se supone que entre estas facciones se realizan, al margen de toda participación pública naturalmente, discusiones sobre los grandes problemas políticos nacionales, particularmente cuando llega el momento de escoger un precandidato presidencial.

En los países de democracia liberal las facciones y los intereses particulares crean sus grupos de presión, sus "lobbies", cuya función es justamente la de influir, al margen de las elecciones y de los partidos, en el proceso político del gobierno. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos existen los poderosísimos "lobbies" de la Asociación Médica Norteamericana y de los intereses petroleros, cuya tarea es la de presionar a los legisladores del vecino país para adoptar posiciones que satisfagan a estos "lobbies". En Francia es notoria la influencia que en la Asamblea Nacional tiene el grupo de presión de los "bouilleurs de cru" (dueños de alambiques individuales), para impedir la adopción de legislación antialcohólica. En México no existe este tipo de "lobbies" por la sencilla razón de que no existe un poder legislativo que funcione en forma independiente. Pero esto no quiere decir que no existan grupos de presión y de intereses, algunos organizados y otros semiorganizados, que realizan sus actividades generalmente dentro de las esferas oficiales, concentrando su atención en el poder ejecutivo que es la sede efectiva del poder político en nuestro país. La falta de conocimientos sistemáticos sobre estas organizaciones constituye una laguna lamentable de la sociología política en México, y su estudio representa una tarea imprescindible para quien quiera conocer objetivamente el panorama político de la nación. Gracias a los esfuerzos de un investigador norteamericano, disponemos ahora del primer estudio sistemático de uno de estos grupos de intereses organizados, de un organismo de la clase dominante, llamado Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas.<sup>1</sup>

El estudio de Merle Kling no pretende ser un análisis exhaustivo del papel político de un grupo de presión en México, sino solamente un "informe etnográfico (p. vii), basado en una buena cantidad de infor-

<sup>1</sup> Kling, Merle: *A Mexican Interest Group in Action*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, Inc., 1961. El Sr. Kling es profesor de la Universidad de Washington en San Luis, Missouri, E.U.A.

maciones pero que no contribuye, en sí mismo, al desarrollo de una teoría de los grupos de intereses. (p. 67). Sin embargo, para el estudioso, así como para el político mexicano, el pequeño volumen de Kling constituye una valiosa aportación para el conocimiento de nuestro proceso político. Es seguro que el lector mexicano encontrará en el volumen de Kling mayores enseñanzas de las que se sospecharía el autor.

El Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas no se dedica precisamente a las investigaciones sino a la propaganda y la publicidad de ciertas doctrinas económicas y de determinadas posiciones políticas (capítulo II). En este sentido no se asemeja a los "lobbies" de otros países cuyo propósito es apoyar o rechazar determinada legislación. El Instituto tiene tres objetivos: realizar una campaña anticomunista, crear un clima ideológico favorable a la empresa privada y fomentar la oposición a cualquier tipo de intervención gubernamental en la economía (p. 5). En otras palabras, como muestra Kling, se trata de un típico "grupo de presión", con la diferencia de que su actividad no se reduce a querer influir en tal o cual medida gubernamental, sino a presionar por un cambio en el régimen político de México. Para ello se vale de tres tácticas. Los miembros del Instituto se califican a sí mismos de "derecha" y pretenden conscientemente dar la imagen de una "oposición de derecha" al régimen, con lo cual todo paso del Gobierno hacia una política más conservadora puede parecer sin embargo como una posición centrista (p. 10). Esta táctica podría convenir también, por supuesto, a ciertos elementos del Gobierno. En segundo lugar, al constituir un organismo vocífero y declaradamente "derechista", el Instituto pretende dar al Gobierno la posibilidad de optar entre una "izquierda" nacionalista e integrada al partido oficial, y una derecha sin ambigüedades (p. 11); en otras palabras, pretende servir a elementos del Gobierno que quieran alejarse de una base "izquierdista" y acercarse a posiciones más "derechistas". Finalmente, el Instituto "espera obtener el sello de la legitimidad" para intereses que tradicionalmente han sido identificados como 'el enemigo' en la demonología revolucionaria mexicana" (p. 11), es decir para los tradicionales opositores de medidas revolucionarias como la reforma agraria, la expropiación petrolera, el artículo 123, etc. En la medida en que estas tácticas son efectivas, puede preguntarse si el Instituto constituye realmente un grupo de *oposición* al Gobierno, o si es más bien un instrumento al servicio de alguna de esas facciones de que se hablaba anteriormente y que se encuentran *en* el Gobierno. El análisis que hace Kling de la estructura formal, del financiamiento y de las actividades del Instituto, constituye en parte una contestación a esa pregunta.

El instituto tiene más o menos 300 miembros, y su comité director incluye parte de la alta burguesía bancaria e industrial de México (capítulos III y IV). Además de que su fundador es un inglés, una gran parte de su comité director está compuesto por representantes directos de empresas extranjeras. Como dice Kling, "El Instituto, en efecto, puede ser un caso único entre todos los grupos de intereses en México, al proporcionar al capital extranjero una entrada organizada al sistema político del país." (p. 20). A partir de 1957, nos dice Kling, el presidente del Instituto era el director de una compañía norteamericana en México, que tenía además "la ventaja muy valiosa de ser ciudadano mexicano" (p. 22). Y, como para realzar las ligas que tiene el Instituto con los intereses norteamericanos, Kling señala que el día después de las elecciones presidenciales de 1958, el director ejecutivo del Instituto fue invitado a comer por el embajador de los EE. UU. (p. 24).

El Instituto se sostiene con donaciones y cuotas de empresas y hombres de negocios. Aunque el autor no pudo conseguir las estadísticas detalladas, parece que cuando menos el cincuenta por ciento de todos los ingresos del Instituto proviene de empresas norteamericanas. Algunas contribuciones, sin embargo, provienen de empresas mexicanas que tienen participación del Gobierno. "La mayor parte de sus fondos proviene de grandes empresas financieras, industriales y comerciales" (p. 29), con frecuencia aquellas que representan capitales extranjeros invertidos en México. Kling concluye que hay una interrelación estrecha entre los objetivos declarados del Instituto, la composición de sus órganos directivos y las fuentes de su sostenimiento financiero (p. 28). En otras palabras, que el Instituto es un organismo al servicio de los intereses del capital extranjero en México. Sin embargo, existen algunas empresas extranjeras en el país que no contribuyen al sostenimiento del Instituto, tales como las armadoras de automóviles. Kling opina que estas empresas son tan poderosas en sí mismas que prefieren entrar en tratos directamente con el Gobierno, y que, por otra parte, al depender de cuotas y tarifas gubernamentales, prefieren no asociarse a las posiciones extremistas del Instituto. El Instituto se considera como representante de los "verdaderos" intereses del capital extranjero en México, y desapruueba, incluso, ciertas actividades de la Embajada norteamericana que le parecen demasiado "izquierdistas", tales como la distribución en México del libro de Galbraith sobre el capitalismo norteamericano, que no suscribe a la teoría pura de la libre empresa (p. 26).

Las actividades públicas del Instituto se reducen a la propagación de su ideología, principalmente a través de publicaciones. Unas Hojas de Información Económica, una colección de folletos y un cierto número de

libros, llegan a un total de 80 000 suscriptores. Para distribuir sus publicaciones, el Instituto aprovecha las franquicias postales. Kling comenta que: "El 'staff' se da cuenta de la ironía inherente a esta relación: una organización opuesta a los subsidios gubernamentales disfruta de los beneficios de subsidios gubernamentales indirectos a través de sus franquicias postales." (p. 31). Es difícil evaluar la efectividad y la influencia de estas actividades, pero el Instituto ha tenido buen éxito en colocar su material en la prensa mexicana. Algunos artículos son reproducidos por numerosos periódicos en todo el país y durante el año 1957-58, 180 artículos preparados por el Instituto se colocaron en más de 100 publicaciones (p. 33-34). Una gran parte de este material publicado en la prensa es distribuido sin que se señale su verdadero origen y es firmado con pseudónimos. Como complemento de estas actividades, se realizan algunos programas de radio, se organizan conferencias de economistas extranjeros de la escuela "liberal", y se hizo inclusive un pequeño "film" de propaganda anti-gubernamental, que fue distribuido a más de mil salas cinematográficas (p. 37). Una de las actividades principales del Instituto, que tenía, esa sí, una finalidad política específica, se realizó en la época de los Consejos de Planeación Económica y Social que fueron organizados como parte de la campaña presidencial de López Mateos en 1958. El Consejo que se organizó en el Distrito Federal fue dirigido por uno de los miembros directivos del Instituto; además, el Instituto preparó once ponencias para las sesiones del Consejo. Refiriéndose a la participación del Instituto en la campaña presidencial de López Mateos, Kling concluye: "Puesto que el acceso al Presidente constituye la meta principal en la estrategia política mexicana, la participación directa de los funcionarios y del personal del Instituto, pese a que no están afiliados al PRI, en reuniones formales identificadas específicamente con López Mateos, constituye un índice importante para medir el significado de las membrecías entrecruzadas en el ejercicio de la influencia del Instituto." (p. 43.)

Todo grupo de intereses presenta generalmente dos aspectos: alcanzar alguna meta específica (como, por ejemplo, lograr la adopción de tal o cual medida legislativa favorable a sus representados), y crear una imagen pública de simpatía hacia sus objetivos. Ya hemos visto que la meta específica del Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas es la de influir en la política del Gobierno para que favorezca la "libre empresa" representada particularmente en el caso del Instituto, por el capital extranjero. Debido a la estructura de la política mexicana, las atenciones del Instituto se dirigen no tanto hacia el poder legislativo cuanto al ejecutivo. Kling nos muestra —refiriéndose al caso de los Consejos de Planeación Econó-

mica y Social— que las metas del Instituto se han logrado en parte. En 1958 un funcionario del Instituto predijo a Kling que el nuevo régimen tendería hacia la derecha, y el autor escribe: “Después de su inauguración, López Mateos pareció cumplir la predicción del personal del Instituto; porque reprimió vigorosamente las huelgas obreras y su administración siguió dando la bienvenida al capital extranjero.” (p. 67.) En la medida en que el Gobierno realiza una política considerada de “derecha” puede decirse que las metas específicas del Instituto se están cumpliendo, aunque la acción del Gobierno no se deba esencialmente a la presión ejercida por el Instituto. En la medida en que los dirigentes del Instituto tienen acceso al Ejecutivo, aunque sea sólo por relaciones personales que no dependan directamente de su calidad de miembros del Instituto, puede decirse que una de las tácticas empleadas por la organización tiene éxito. Se trata, por cierto, de una de las tácticas empleadas con mayor éxito por toda clase de grupos de intereses en México, y naturalmente podrá afirmarse también que grupos de intereses contrarios a los de este Instituto, empleando la misma táctica, obtienen a su vez también ciertos éxitos cuando el Gobierno toma medidas que los favorecen. Por lo tanto, en la medida en que el Gobierno realiza actos contrarios a las metas del Instituto, a pesar de su acceso al Ejecutivo, sus objetivos no son alcanzados. Debido a las características del Gobierno mexicano y a los objetivos del Instituto es difícil, por cierto, que sus metas sean alcanzadas totalmente. Contrariamente a lo que sucede con grupos de presión como la Asociación Médica Norteamericana (AMA) en los Estados Unidos, que se considera satisfecha al impedir que en el Congreso se adopte una legislación en favor del seguro médico generalizado, las metas del Instituto que nos ocupa representarían un cambio radical en el tipo de régimen político y económico que surgió de la Revolución Mexicana. Así pues, por numerosos que sean los éxitos parciales obtenidos por el Instituto, la organización representará siempre una oposición de derecha al régimen constituido, hasta que no sobrevenga esa radical transformación. Pero, como señalaba Kling al principio, ésta es justamente una de las tácticas empleadas por el Instituto, y ha tenido buen éxito hasta ahora.

Otro aspecto de las actividades del Instituto consiste en crear una opinión pública favorable a sus metas. Para ello, se esfuerza por crear una imagen popular correspondiente. El profesor Kling hace un minucioso análisis del contenido de las publicaciones del Instituto, (Cap. VII) y señala que los principales temas recurrentes son los siguientes:

- a) Que el mejor sistema económico es el de la libre empresa.

- b) Que la intervención del Gobierno en la economía es dañina.
- c) Que toda forma de "socialismo" es nociva. (Los redactores de las publicaciones identifican bajo el término "socialismo" la economía soviética, la política económica del Partido Laborista de la Gran Bretaña, la economía de "bienestar" de los países escandinavos y la política norteamericana del "New Deal".)
- d) Que la espina dorsal de la libre empresa son los capitalistas y que, careciendo México de capital, es necesario traerlo del extranjero.
- e) Que el consumidor es y debe ser el juez supremo de una economía de libre empresa.

Es interesante señalar la importancia dada al consumidor. En efecto, a pesar de tratarse de un organismo que representa, como ya vimos, los intereses de un sector poderoso del capital, principalmente del capital extranjero, esos intereses no son presentados como tales en la "imagen pública" que el Instituto procura crearse, sino solamente como subordinados a un interés general más amplio, el del consumidor. Ahora bien, el "consumidor" es una entidad abstracta y no una categoría social específica, ya que todos los miembros de una sociedad son consumidores. Existen, por supuesto, organismos de defensa del consumidor, como las cooperativas de consumo (que en la terminología del Instituto serían clasificadas como una forma de "socialismo"). Pero en esos casos, ciertos consumidores se agrupan por tener un bajo poder de compra, y su bajo poder de compra es resultado de su situación como productores... En todo caso, ya se ha visto que los miembros del Instituto se asocian a él en su calidad de inversionistas y no de consumidores. Por lo demás, se ha señalado que los grupos de presión se organizan rara vez alrededor de intereses de los consumidores.<sup>2</sup>

El profesor Kling analiza detalladamente esta táctica del grupo de presión que nos ocupa, al escribir (p. 12): "A la luz de su origen, de sus miembros, de sus recursos y de su programa, el Instituto articula inevitablemente intereses que no encuentran sanción de la herencia ideológica de la Revolución Mexicana. Un sector influyente de sus miembros que tiene ligas con el capital extranjero, está particularmente expuesto a los ataques nacionalistas. En sus esfuerzos por superar estos obstáculos, el Ins-

<sup>2</sup> "He aquí, por lo pronto, una observación de alcance general: Los hombres se agrupan y se defienden mucho más sólidamente como productores o trabajadores que como consumidores. "Meynaud, Jean: *Les Groupes de Pression*, Paris, PUF, 1960, p. 9.

tituto toma oportunidades para unir sus intereses con los de sectores más numerosos de la población, para ofrecer su programa bajo los auspicios de símbolos menos controvertidos, y para buscar refugio, junto con otros intereses competidores, bajo el techo de la Constitución de 1917. Así, tanto en forma verbal como por escrito, los miembros del personal echan mano del símbolo general y positivo del "consumidor"; las doctrinas económicas promulgadas por el Instituto beneficiarán sobre todo al "consumidor". Como portavoces del consumidor mexicano, los miembros del personal del Instituto dicen representar los intereses de la "masa de los mexicanos" más bien que los intereses de sectores "especiales" de la población que formulan sus demandas exclusivamente en el vocabulario del nacionalismo. El profesor Kling agrega que los dirigentes del Instituto están particularmente ansiosos de no ser considerados como "un instrumento de Wall Street y del capital norteamericano". (p. 12.)<sup>3</sup>

Lo anterior indica que este grupo emplea tácticas que son muy comunes de grupos de presión también en otros países. La imagen pública que pretende crear no corresponde esencialmente a las metas que se ha propuesto. La AMA en Estados Unidos, por ejemplo, emplea los mismos procedimientos; su actividad, se dice, tiende a proteger al "paciente".

Al terminar su interesante estudio, el profesor Kling hace cuatro conclusiones, que tienen carácter de hipótesis (pp. 64-67). Primero, que cuando ciertos intereses económicos importantes surgen en una sociedad que se encuentra en proceso de industrialización, estos intereses encontrarán medios para su expresión organizada, a pesar de la presencia de variables no favorables en la cultura tradicional. La variable no favorable sería la hostilidad tradicional en la "cultura latina" individualista, a la constitución de grupos organizados. Aunque esta parte de la hipótesis de Kling tiene un valor dudoso la primera parte es axiomática y no se aplica sólo a sociedades en proceso de industrialización, sino también a sociedades industriales. Segundo, que en México el partido oficial ya no integra a todos los inte-

<sup>3</sup> El profesor Meynaud, en su estudio ya citado, señala otro hecho muy generalizado en grupos de presión, como el que se analiza: "La preocupación por proteger a la "libre empresa" jamás ha impedido que la clase patronal aplique un dirigismo profesional estricto y que exija la intervención de los Poderes públicos en todos los casos en que tales procedimientos parecen favorables a los intereses defendidos. Los argumentos ideológicos, ¿estarán pues tan sólo destinados a distraer al público en tanto que los contadores calculan los beneficios?" (p. 20). Y más adelante: "Se debe concluir, por tanto, que los grupos se dedican con frecuencia a una manipulación sistemática de las ideologías en un sentido favorable a sus ventajas materiales." (p. 21.)

reses económicos poderosos del país. Sin embargo, el propio Kling ya había señalado anteriormente que algunos de los intereses representados por el Instituto tienen ligas estrechas con ese mismo partido oficial. Tercero, con la marginalidad económica o con la marginalidad en el campo de las decisiones gubernamentales. Esto significa que no obstante no encontrarse las doctrinas del Instituto dentro de la corriente ideológica de la Revolución Mexicana, sus agremiados representan algunos de los más poderosos intereses económicos en México, y muchos de ellos tienen buenas relaciones personales con funcionarios del Gobierno. Cuarto, que los actos simbólicos en reconocimiento del poder de intereses económicos constituyen un índice más seguro del comportamiento del Presidente mexicano que los actos simbólicos realizados para satisfacer demandas ideológicas u obligaciones personales. Con esto Kling se refiere a que durante la campaña presidencial de 1950 algunos actos del candidato hicieron pensar que iba a ser un "izquierdista", pero que en realidad no resultó tal. Se puede afirmar, sin embargo, que esto no es una característica mexicana, ya que el proceso político en la mayoría de los países presenta las mismas contradicciones (por ejemplo, la campaña del presidente Kennedy).

El trabajo del profesor Kling representa un tipo de investigación que todavía no se ha realizado en México. Las páginas anteriores muestran lo que un estudio de esta índole puede ofrecer al estudioso de los grupos sociales organizados y al político, al proporcionar una información no deformada por metas propagandistas, sobre ciertos intereses económicos que actúan en el escenario político mexicano al margen de las organizaciones políticas constituidas. Es de esperarse que los especialistas mexicanos realicen por su cuenta nuevas investigaciones sobre estos fenómenos cuya importancia para el proceso político del país no debe subestimarse.