

LA COMPOSICION DE LAS ELITES EN LOS ESTADOS UNIDOS (*)

Por MIGUEL JEREZ MIR

Tras ocuparnos en estas mismas páginas de la problemática de la distribución del poder en los Estados Unidos, estudiando el debate al respecto entre «elitistas» y pluralistas (1), se afronta ahora un tema estrechamente relacionado: la composición de la elite en aquel país. Al examinar esta cuestión, se analizará el papel que juegan las distintas instituciones, y organizaciones en general, en los principales sectores, y la entidad de quienes las presiden.

En los Estados Unidos, quizá más que en ningún otro país capitalista, el poder está actualmente organizado en grandes instituciones, tanto privadas como públicas o semipúblicas. Estas organizaciones cubren una amplia variedad de campos, desde el gubernativo al económico, pasando por el educacional, profesional, ocupacional, militar o religioso. Los recursos del país se encuentran concentrados en un número relativamente escaso de ellas, de manera que el control sobre estos recursos institucionales es la principal fuente de poder en la sociedad norteamericana. La elite a nivel nacional, que será la que centre nuestra atención, está compuesta por quienes están al

(*) La orientación de este artículo se beneficia del asesoramiento prestado por Allen Barton, director del *Bureau of Applied Social Research* de la Universidad de Columbia, quien naturalmente no es responsable de sus deficiencias. El grueso del material bibliográfico utilizado lo recogí en el transcurso de mi estancia académica en la Universidad de Yale, en 1981. Un avance del trabajo se presentó como conferencia en el seminario sobre «Corporatismo en la sociedad contemporánea» que, bajo la dirección de Salvador Giner, tuvo lugar en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, en Sitges, durante el mes de septiembre de 1984.

(1) MIGUEL JEREZ MIR: «Corrientes científico-políticas en el tema de la elite norteamericana», en *Revista de Estudios Políticos*; núm. 29, septiembre-octubre 1982, páginas 81-108.

frente de estas instituciones, «aquellos que se hallan en una posición desde la que dirigir, gestionar y orientar su política, programas y actividades» (2).

Como apuntan Dye y Ziegler (3), podría objetarse que no todo el poder está ubicado y es ejercido a través de instituciones, o que el poder potencial que reside en las grandes instituciones no siempre es ejercido por los líderes. Pero, con ser esto plausible, resulta evidente que las posiciones institucionales proporcionan una base de poder sólida y permanente. Hace tiempo que Mills acertó a describir la relación entre autoridad institucional y poder con un esclarecedor ejemplo:

«Si cogemos a los cien hombres más poderosos de América, los cien más ricos y los cien más célebres, y los separamos de las posiciones institucionales que ahora ocupan, de sus recursos en hombres, mujeres y dinero, y de los medios de comunicación de masas que ahora están enfocados sobre ellos, se quedarían sin poder, pobres y anónimos. Porque el poder no es de un individuo, la riqueza no se centra en la persona del rico y la fama no es inherente a ninguna personalidad. Ser célebre, rico o poderoso requiere tener acceso a las principales instituciones, porque las posiciones institucionales que los hombres ocupan determinan en gran parte sus posibilidades de conseguir y conservar esas apreciadas experiencias» (4).

Veamos, pues, cuáles son estas instituciones y quiénes se encuentran al frente de ellas. En principio, cabe distinguir tres niveles, en cada uno de los cuales estarían ubicados una serie de instituciones u organizaciones, y distintos sectores de liderazgo. Tales niveles serían el político (que en gran medida coincide con el estatal o de gobierno, en el sentido amplio del término), el económico, y un tercero que podríamos denominar científico-técnico y cultural. Algún tipo concreto de organización podría quedar a caballo entre dos niveles, como es el caso de los grandes sindicatos de trabajadores.

(2) THOMAS R. DYE: *Who's Running America*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1976, pág. 205.

(3) THOMAS R. DYE y L. HARMON ZIEGLER: *The Irony of Democracy*, 2.^a ed., Duxbury Press, Belmont, 1972, pág. 91.

(4) C. WRIGHT MILL: *The Power Elite*, Oxford University Press, Nueva York, 1956, págs. 10 y 11 (hay traducción al español: Fondo de Cultura Económica, 1957).

I

La convención constitucional de 1787 había creado un régimen de poderes supuestamente separados. Lejos de ello —escribe Neustadt— lo que creó fue «un sistema de instituciones separadas que compartían los poderes» (5). Estas instituciones eran, como es sabido, la del Presidente, con un Vicepresidente cuyo protagonismo quedaba totalmente supeditado a la «baja» del primero; un Congreso, compuesto por la Cámara de Representantes y el Senado, y un Tribunal Supremo. Al crecer el ámbito del Estado y hacerse más complejos los problemas con los que éste se enfrenta, se ha acentuado esa tendencia a compartir el poder, en beneficio del ejecutivo y, en particular, de la *Presidencia*, figura no prevista constitucionalmente como tal organización. Como tampoco lo estaban otras instituciones que surgieron de pronto en el marco de esa ampliación del ámbito estatal; tal es el caso de una figura característica del régimen norteamericano: las llamadas Comisiones reguladoras independientes, que aparecieron en escena ejerciendo un poder que es ejecutivo, legislativo y judicial, sin pertenecer claramente a ninguna de las tres ramas. Podría decirse que existen en una especie de *limbo constitucional* (6), desde que en 1877 se creó la primera de ellas: la *Interstate Commerce Commission*, para regular los ferrocarriles.

Así pues, de un lado tenemos el *Federal Government*, hoy integrado por la Presidencia, a la cabeza del gabinete, de la burocracia civil y militar y del ejército; el Congreso, y el Tribunal Supremo, presidiendo la judicatura federal; más las Comisiones reguladoras. En un plano distinto quedan los gobiernos locales, con sus correspondientes corporaciones coordinadas a nivel nacional por un grupo de presión, el *intergovernment lobby*. Del aumento de peso del *Federal Government* en la sociedad americana nos da idea el que éste pasó de representar un 2 por 100 del PNB, antes del *New Deal*, a un 35 por 100 al comienzo de la década de los ochenta.

La moderna presidencia, como ente organizativo que va mucho más allá de la figura del presidente con sus ayudantes, aparece con la creación por Roosevelt, en 1939, de una Oficina Ejecutiva del Presidente que incorpora el *Budget Bureau*, y la introducción de una serie de ayudantes «para todo» en la Casa Blanca. La segunda guerra mundial supone una aceleración en

(5) RICHARD E. NEUSTADT: *Presidential Power*, Wiley and Son, Nueva York, 1960, pág. 33.

(6) DOUGLAS CATER: *Power in Washington*, Random House, Nueva York, 1964, págs. 11 y 12.

este proceso de centralización de la política, acentuado en 1946 con la adición a aquella oficina del Consejo de Asesores Económicos y, al año siguiente, del Consejo Nacional de Seguridad. De la presidencia de Roosevelt a la de Nixon, separadas por menos de cuarenta años, se pasó de un *staff* de 37 miembros a 640, mientras que la Oficina Ejecutiva de la Presidencia pasaba de cero a varios millares de miembros (en 1980, sólo el personal fijo suponía 1.570 puestos) (7).

La presidencia se ha ido burocratizando progresivamente, registrándose un gran aumento en la influencia de determinados miembros del *staff* de la Casa Blanca, como los asesores y ayudantes de confianza del presidente; con un declive paralelo en la influencia del *gabinete* (la única excepción a esto sería la de la administración Eisenhower). Bajo Nixon puede decirse que prácticamente toda política, ya fuera de carácter interno o exterior, tenía su inicio en la Casa Blanca. Si ésta había sido alguna vez un mediador entre distintos intereses, ahora se había convertido en una «colección de intereses» (8). A raíz del escándalo de Watergate, la presidencia experimentaría un cierto debilitamiento, con un Congreso receloso del poder presidencial, y con los medios de comunicación de masas cada vez más críticos hacia la política exterior, precisamente cuando las necesidades propias de la política exterior —capacidad de maniobra, inmediatez de determinadas decisiones, etcétera— habían constituido el argumento de mayor peso en favor de una presidencia fuerte. Pero, en realidad, todos los componentes del ejecutivo, y en especial la presidencia, no han hecho sino incrementar su poder. Ahora bien, es preciso distinguir entre esta última y la figura del *presidente*: «Al fin y al cabo, lo importante no es el crecimiento de los poderes personales y el prestigio del presidente, sino la *institucionalización* de ese control crucial y de las funciones directivas —como llevan a cabo actualmente el *Budget Bureau* y el *Council of Economic Advisers*— en el ejecutivo» (9). Es más, la entidad de la *organización* misma es tal que puede llegar a oscurecer el papel de su titular, incluso podría ser que éste perdiera el control sobre ella. Si la presidencia se ha ampliado es justamente porque diversas fuerzas de poder han estado interesadas en que así fuera, para tener una mejor plataforma de poder y control. De ahí que, si todos están de acuerdo en que estamos ante un país con una presidencia fuerte, no falta quien opine que, pese a las

(7) JAMES W. FESLER: *Public Administration. Theory and Practice*, Prentice Hall, Englewood Cliff, N. J., 1980, págs. 57 y 58.

(8) STEPHEN HESS: *Organizing the Presidency*, Brooking, Washington, 1976, páginas 9 y 10.

(9) DANIEL BELL: *The Coming of the Post-Industrial Society*, Basic Books Inc., Nueva York, 1973, pág. 312. Hay traducción castellana, Alianza Universidad, 1976.

apariencias, estamos ante un presidente débil en términos relativos. Esto no deja de ser una hipótesis, pero realza la idea de que, en definitiva, lo que cuenta es la *organización* y los intereses que hay tras ella.

La posición del gobierno estadounidense siempre ha sido débil en comparación con la que este órgano suele tener en el resto de las democracias pluralistas. Con notables excepciones, los secretarios o ministros encuentran dificultades en llegar a ser ejecutivos eficaces en cuanto directores de la organización que presiden (lo que obviamente no significa que carezcan de poder). Ello responde, en parte, a que por lo general permanecen poco tiempo en el cargo (dos años por término medio), y a que su equipo suele ser reducido, debido a que el Congreso acostumbra a regatear los fondos adecuados; pero obedece, sobre todo, a que los burócratas profesionales situados al frente de las oficinas dependientes de aquellos se encuentran en una posición sólida, lo cual es una consecuencia de la competencia especializada, pero también del apoyo de grupos de intereses y de las buenas relaciones —«de años»— con los correspondientes comités del Congreso.

Otro problema que debilita al gobierno como tal es la multiplicación de puntos de fricción entre los departamentos (recuérdese las aireadas disputas entre el ex secretario de Estado, general Alexander Haig, y el actual secretario de Defensa, Caspar Weinberger). Ocurre que la responsabilidad de la coordinación a alto nivel termina recayendo en los ayudantes presidenciales y en el personal de las agencias. El papel de los primeros se incrementó bajo los mandatos de Jhonson y Nixon, en detrimento del de los secretarios: éstos veían su autoridad y poder de decidir vaciados de contenido, a la vez que quedaban denigrados ante los ojos del personal de su departamento y del electorado. Carter, tres días antes de su toma de posesión, prometió un auténtico «gobierno de gabinete», en el que sus miembros tendrían una libertad sustancial para designar a sus subordinados (como es sabido, hay que contar con el visto bueno del Congreso para determinados nombramientos). Pero, como ocurriera con Nixon, estas promesas se deterioraron (10). Tras haber asegurado que mientras él fuera presidente no habría un solo caso en que miembros del personal de la Casa Blanca dominasen o actuasen en una posición superior a los miembros de su gabinete, terminaría consiguiendo —a mitad del 1979— la dimisión de los miembros de éste que habían tenido las mayores fricciones con sus ayudantes. El mismo nombraba un jefe de equipo, «para proveer una mayor coordinación y eficacia en la Casa Blanca y asegurar una mejor coordinación entre ésta y el Gabinete y para liberar al presidente de la necesidad de tratar con cuestiones que pueden ser decididas a

(10) FESLER: *Public Administration*, cit., págs. 58 y 59.

más bajo nivel» (11). Otro dato significativo: si durante el primer año de su mandato el Gabinete se reunía una vez por semana, al final lo hacía cada seis semanas (12).

Con el acceso de Reagan a la Presidencia, el protagonismo de la Casa Blanca respecto al del Gabinete se ha acentuado aún más. Lo que se ha dado en llamar el «círculo interno» del presidente incluye dieciocho asesores con rango de ministro y un número parecido de altos funcionarios de la Casa Blanca, todos ellos prácticamente con la sola función de intentar conformar las decisiones que ha de tomar el presidente. Obviamente, éste no puede oír a una treintena de voces a la vez, por lo que su red de asesores ha adoptado una estructura organizativa. Se trata de un complicado esquema en el que bajo el rótulo de «gobierno de gabinete» se despliega un gran círculo integrado por seis anillos de acción política, cada uno de los cuales está compuesto a su vez por tres círculos entrelazados. El caprichoso diseño lleva la firma de quien es consejero de Reagan desde sus días de gobernador de California, Edwin Meese III, y del jefe del *staff* de la Casa Blanca, James A. Baker, que lógicamente aparecen como los supervisores de este entramado, dirigiendo la acción en los cinco subgrupos de gabinetes que se han establecido junto al ya existente Consejo Nacional de Seguridad, encabezado estatutariamente por el presidente (estos subgabinetes son los de Asuntos Económicos, Comercio e Industria, Recursos Humanos, Recursos Naturales y Medio Ambiente, y Agricultura y Alimentación). El pleno del gabinete se reserva para aquellos asuntos que por su amplitud «afecten a todo el Gobierno y... sobre todo para materias presupuestarias y fiscales». Aunque la presidencia de las sesiones de trabajo en cada subgrupo se reserva al secretario correspondiente —Tesoro, Comercio, Salud y Servicios Humanos, Interior y Agricultura—, el control real de la discusión sobre qué política adoptar queda en manos de la Casa Blanca, en particular de los citados «hombres del presidente»: son ellos quienes no sólo fijan el orden del día y convocan las sesiones, sino que además resuelven todos los conflictos de competencias, decidiendo qué consejos deben tratar un tema concreto. Por si fuera poco, como el vicepresidente, son miembros de todos los subcomités. Bajo su dirección, los integrantes de esta organización de asesoramiento influyen inevitablemente sobre las decisiones del presidente —jefe único del Ejecutivo de acuerdo con las previsiones constitucionales—: son ellos quienes determinan qué información debe llegar al presidente, quienes le ofrecen su interpretación de los hechos y le enmarcan las opciones de acción política (13).

(11) Declaración del portavoz de la Casa Blanca, recogida en FESLER, *cit.*, pág. 59.

(12) *Newsweek*, 26 de enero de 1981, pág. 42.

(13) *National Journal*, 3 de julio de 1981. Al inicio de su segundo mandato presi-

Antes de referirme a la Administración civil y militar, haré una breve alusión a un gabinete no previsto en constitución alguna y que en la actual administración republicana ha tenido una singular importancia. Se trata del llamado *kitchen cabinet*, que dirigió la selección del centenar largo de altos cargos de libre designación tras las elecciones presidenciales de 1980; constituye un grupo homogéneo, muy unido, de potentados amigos de Ronald Reagan: aquellos que le lanzaron y apoyaron sólidamente en su carrera para gobernador y hacia la presidencia. Su núcleo estaba integrado por quien iba a ser fiscal general y secretario de Justicia (procurador, abogado de diversas sociedades y rico hombre de negocios), un industrial y propietario de una gran cadena farmacéutica y de droguería, un distribuidor de automóviles de Los Angeles, un rancharo y promotor inmobiliario de California, un propietario de la industria petrolífera y un presidente de una compañía siderúrgica. Pues bien, este grupo de *sun-belt cowboys* —denominación acuñada para referirse a los «nuevos ricos» del Sur y Oeste americano, por contraposición a la elite establecida, liberal y yanqui, del Este, gente que hizo su fortuna en negocios como los citados o en la industria aeroespacial, en las computadoras, cámaras y fotocopiadoras o en *fast foods* y seguros económicos—, junto al propietario y editor de *TV Guide* y a un gran propietario de la industria cervecera, fue decisivo a la hora de repartir los cargos de mayor responsabilidad en la Administración Reagan, incluidos sus ministros. Tres criterios guiaron su procedimiento de selección: 1) que fuera un hombre —o mujer, pocas— de Reagan; 2) un republicano; y 3) un conservador. De la proximidad de aquellos a la máxima autoridad nos dan idea las declaraciones del jefe del *staff* de la Casa Blanca: «Cada vez que los amigos del presidente —miembros del *kitchen cabinet*— deseaban verle, les ponemos en la agenda» (14). Es más, en la primera etapa de la actual administración, estos señores, propagadores de una ideología política que ha sido calificada como corporatista en cuanto aplican en todo momento la fórmula de coste-beneficio, buscando exclusivamente la maximización de los resultados, obtuvieron incluso una serie de despachos en la Old Executive Office, el edificio anejo a la Casa Blanca. De esta manera, un grupo de influencia totalmente privado se encontraba disfrutando de propiedades federales, marcando la pauta para los «corto-circuitos» éticos que luego empezarán a plagar a la elite política de Reagan (sólo cuando la irregularidad se hizo demasiado evidente abandonaron los despachos). Otro curioso ejemplo de mezcla de lo

dencial, Reagan nombró a Messe y Baker secretarios de Justicia y del Tesoro, respectivamente.

(14) R. BROWNSTEIN y N. EASTON: *Reagan's Ruling Class*, Pantheon, Nueva York, 1983, pág. XVI, y *passim*.

público y lo privado, de dinero y política, fue la colecta que, hacia las mismas fechas, se hizo para recaudar fondos para financiar los planes de Nancy Reagan para redecorar la Casa Blanca. Las contribuciones, con derecho a deducción en la renta, eran de 10.000 ó más dólares y procedían de ejecutivos del sector petrolífero y otros hombres de negocios que proporcionaron un cuarto de millón de dólares. Curiosamente la recaudación se inició un mes después de que Reagan hubiera suprimido el control sobre los precios del petróleo, lo que permitió al sector cosechar beneficios por miles de millones de dólares. El asunto suscitó, entre otras, las críticas de Archibald Cox, profesor de Derecho en Harvard y fiscal especial en el caso Watergate, quien afirmó: «La Casa Blanca pertenece a todo el pueblo y debería ser remozada por todos, no precisamente por representantes de un interés especial y selecto» (15). La cuestión está en saber si aquella afirmación responde a la realidad o a los buenos deseos del profesor Cox.

La burocracia federal constituye una auténtica «organización de organizaciones» compuesta por una docena de departamentos y 64 agencias, que a finales de la pasada década empleaban a 2,8 millones de funcionarios civiles (de un total de 15,6 millones, es decir, el 18 por 100 de éstos). El 98 por 100 del personal de la rama ejecutiva está concentrado en una veintena de departamentos ministeriales y agencias (hay media docena de ellas que son mayores que cualquiera de los tres departamentos más pequeños —*State; Labor; y Energy, Housing and Urban Development*—). Estas unidades operativas son tan importantes en la administración federal que se ha llegado a afirmar que la rama ejecutiva es literalmente una «burocracia», es decir, un gobierno por *bureaux* o agencias, de manera que sus niveles departamental y presidencial tendrían no poco de superestructurales (16).

Los departamentos de mayor importancia política son los de Estado —el más antiguo—, Tesoro y Defensa, seguidos quizá de los de Comercio y Trabajo (17), siendo el más grande el de Defensa (sólo el departamento de Salud, Educación y Bienestar le sobrepasa en presupuesto —218,9 billones de dólares en 1982— debido sobre todo a la incidencia de los gastos sanitarios y de pensiones).

Todo este inmenso aparato —de acuerdo con la Constitución— está bajo el control del presidente (el único funcionario elegido, con el vicepresidente). Pero en la realidad esto dista de ser así: la burocracia, en cierto

(15) *Ibidem*, págs. XVI-XVII.

(16) Véase FESLER: *Op. cit.*, cap. II, y JAMES Q. WILSON: «The Rise of the Bureaucratic State», en *Public Interest*, 41 (1975), págs. 77-103.

(17) Cfr. W. DOMHOFF: *Who Rules America?*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1967, pág. 97.

modo, es un auténtico gobierno, con sus propios grupos de clientela, con sus propios protectores en el Congreso y con sus maneras particulares y asentadas de hacer las cosas, prescindiendo en no pocas ocasiones de la voluntad de quien nominalmente es su jefe ejecutivo (las enormes fauces de la burocracia se han tragado reformas y reformadores, incluidos la mayoría de los intentos de imponerle un gobierno de gabinete, con autoridad de arriba a abajo: el presidente Carter ha sido, de momento, el último en fracasar en el intento).

A la cabeza de la rama ejecutiva de esta vasta organización se encuentran unos once mil funcionarios a tiempo completo (en posiciones correspondientes a los *supergraders*, GS 16-18, con un salario en torno a los 50.000 dólares, en 1979). Representan menos del 0,5 por 100 de todos los empleados federales, constituyendo un grupo poco homogéneo. Como es sabido en Estados Unidos rige el sistema del *spoils system* o reparto de empleos públicos a cargo del partido victorioso en las elecciones. Esto afecta a unos 2.500 altos funcionarios, es decir, a un 23 por 100 (mientras que en países como Gran Bretaña o Francia afecta sólo al 2,5 y 1,2 por 100, respectivamente). Estos cargos de designación política —*political appointees*— son los primeros integrantes de la elite burocrática, junto a los altos funcionarios civiles de carrera (unos 8.500), un sector de científicos e ingenieros (ejecutivos o no ejecutivos), y un cuarto, integrado por una serie de empleados que prestan sus servicios dependiendo de diferentes sistemas de personal. Cabe recordar al respecto que ya C. Wright Mills denunció la ausencia de una burocracia especializada, independiente de los intereses creados. Pero, si esto último probablemente continúa siendo cierto, en lo primero se ha introducido un cambio sustancial desde que, en 1979, se inaugurara el Senior Executive Service, compuesto por unos 8.000 empleados, de los cuales más de la cuarta parte eran fundamentalmente científicos y profesionales altamente cualificados, sin funciones de gerencia o supervisoras (18).

En fin, conviene subrayar que la elite burocrática lo es más por la influencia que le proporciona el tamaño y carácter permanente de la organización que preside que por sus ingresos, al menos mientras quienes la integran no se pasen al sector privado. La misma razón de la permanencia hace que los funcionarios de carrera tengan mayor control sobre el aparato que el que ordinariamente puedan tener los cargos estrictamente políticos.

El segundo gran complejo corporatista a este nivel es naturalmente el ejército, integrado por cuatro amplias organizaciones: *Army*, *Navy*, *Air Force* y *Marine Corps*, que suman un total de dos millones de hombres y mujeres

(18) FESLER: *Public Administration*, cit., págs. 125 y sigs.

en activo (si sumáramos el millón largo de personal civil y los varios millones de trabajadores en industrias del área de Defensa nos daría una población superior a la de Suecia). No es raro que dichas organizaciones, especialmente las dos primeras, entren en competencia entre sí para tener sus propias y sofisticadas armas.

Entiendo que no es necesario insistir en la importancia de lo militar en el sistema norteamericano y en su estrecha relación con lo económico. Fue justamente un general y presidente de los Estados Unidos quien, en 1961, con ocasión de su discurso de despedida a la nación, se refirió públicamente a la existencia de un «complejo militar-industrial» contra el que la ciudadanía debería precaverse (19). Pocos años después, otra alta autoridad, J. Williams Fulbright, a la sazón presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, usaba una expresión similar en un discurso dirigido a la presidencia de la AFL-CIO el 13 de diciembre de 1963, al tiempo que aludía a la creciente militarización de la economía y de las universidades: «Nuestra economía, nuestro gobierno y nuestras universidades —afirmaba el ilustre senador— están adaptándose cada vez más a los requerimientos de la guerra continua —guerra total, guerra limitada, guerra fría— (porque) nos estamos convirtiendo en una sociedad *militarizada*.» El senador por Arkansas hacía su denuncia en defensa de la libertad de empresa, argumentando que el presupuesto de guerra USA «constituye una gigantesca concentración de *socialismo*» en una economía «por lo demás, de libre empresa». Las necesidades del «inmenso y permanente *establishment*» han dado origen a una enorme industria privada de defensa ligada a las Fuerzas Armadas por un lazo natural de intereses comunes (20). Un amplio sector de trabajadores y la mayoría de los políticos están imbricados en ese complejo: aproximadamente el 10 por 100 de la fuerza laboral depende de los gastos de defensa, por lo que, de reducirse los encargos a la industria del sector, el trabajador corre el riesgo de perder su empleo. Mientras, el político corre otros riesgos: 1.º el de perder los votos de quienes vieron disminuidos sus ingresos por la pérdida de contratos (la industria y negocios relacionados con armamento está lo suficientemente extendida por el país —en más de 5.000 ciudades y pueblos— como para que esto tenga una incidencia capital); 2.º despedirse de

(19) El complejo al que hacía referencia Eisenhower sería el integrado por el ejército, el Departamento de Defensa, las empresas contratantes en este área y los congresistas que representan circunscripciones cuya industria está orientada hacia el sector. DYE: *Who's is Running America?*, cit., págs. 65 y 66.

(20) Párrafos del discurso recogidos por J. BOSCH, en el prefacio a su obra *Pentagonism, a Substitute for Imperialism*, Grove Press, Nueva York, 1968. Hay traducción española, FCE, 1968.

la eventual financiación de su próxima campaña a través de los comités de acción política, al retirarle la asignación de fondos las empresas afectadas. Este entramado de intereses converge «en favor de la perpetuación de los compromisos militares en el extranjero, de la introducción y expansión de costosos sistemas de bombas, y, en consecuencia, de la militarización de amplios segmentos de la vida nacional». No existe ningún contrapeso efectivo frente a esto, ni siquiera —decía Fulbright— las universidades, porque «a los profesores les gusta el dinero y la influencia, al menos tanto como a los empresarios, los trabajadores y los políticos. Habiendo carecido tradicionalmente de ambas cosas, han dado la bienvenida a los contratos y consultas que les ha ofrecido la jefatura militar» (21).

En cuanto a la importancia de la elite militar, hay un cierto consenso en considerar que Mills exageró el peso de lo que él llamaba los «señores de la guerra», al considerarlos un poder autónomo o semiautónomo. Sin duda el papel de éstos se reforzó a raíz de la segunda guerra mundial y en el contexto de guerra fría y prosperidad económica, ligada a una economía de guerra (22), en el que aquél escribe. Pero ya en los años sesenta se produce un proceso de subordinación. Si es cierto que, como sostenía Mills, hay una definición crecientemente militar de la realidad, no hay que olvidar que tras esa definición se encuentran las grandes corporaciones económicas (23), que son las que la han creado y vendido como el apuntalamiento ideológico-político de la «economía de preparativos para la guerra», crucial para el mecanismo global de extracción de beneficios sobre el que descansa su riqueza y poder. Con este propósito han subvencionado y envalentonado a los militares, que no sólo han crecido en número, sino que han sido adulados y se han convertido en el más leal defensor y promotor del sistema de «libre empresa». En pura coherencia con esto, resulta frecuente que, al retirarse, los jefes militares pasen a ocupar cargos bien remunerados en las compañías contratistas en defensa (a comienzos de los años sesenta en la nómina de los cien mayores contratistas figuraban 1.400 oficiales retirados con rango de comandante o superior —incluyendo 261 generales o asimilados (*flag rang*). Sólo el mayor del grupo —General Dynamic—, había empleado a 187 de ellos (24). Estos militares pueden perfectamente volver a la política: ahí está el caso de Alexander Haig, presidente de United Technologies —la tercera empresa del país en contratos de defensa— con un salario de 415.519

(21) *Ibidem*.

(22) DOMHOFF: *Who Rules America?*, pág. 115.

(23) APTEKER: «Power in America», en DOMHOFF y BALLARD: *C. W. Mills and the Power Elite*, Beacon Press, Boston, 1968, págs. 127 y 128.

(24) D. CARTER: *Power in Washington*, cit., pág. 36.

dólares en 1980, además de su pensión de 44.000 dólares del ejército, y primer secretario de Estado en la etapa Reagan (25). Curiosamente, aunque desde la última guerra mundial, por ley, el secretario de Defensa no puede ser militar, sí puede serlo el de Estado, siendo así que éste es el que lleva teóricamente la dirección de la política exterior, que tiene un indudable componente militar.

La *Central Intelligence Agency* (CIA) y el *Federal Bureau of Investigation* (FBI), son las otras dos organizaciones a destacar dentro del ejecutivo. La primera nació en 1947, en el marco de la *National Security Act*, que empezó la reorganización del control *civil* de los militares y creó el Consejo Nacional de Seguridad. La CIA es el núcleo de una organización que incluye otras nueve agencias, así como determinadas empresas, ciertas universidades e institutos, e incluso algunas fundaciones de caridad, de segunda fila. Este «gobierno invisible» estuvo encabezado desde un principio por el llamado *grupo especial*, responsable de la formulación de su política, cuyo cuartel general se encontraba en los propios sótanos de la Casa Blanca. El estudio de la composición sociológica de este grupo y de la procedencia social de los cinco primeros directores de la agencia evidencia que miembros de la clase alta controlan esta organización (26). La misma conclusión se desprende del examen de algún caso relevante, como el de la llamada crisis de los misiles, en 1962 (27).

El FBI también ha sido considerado muchas veces como un «Estado dentro del Estado» (28). A diferencia de la CIA, no está encabezado por miembros de la clase alta, pero desde un principio ha sido un proyecto de unos u otros miembros de ésta (los dos presidentes más poderosos de esta centuria están detrás de su nacimiento y rango actual: Theodore Roosevelt y F. D. Roosevelt). Hay que señalar que muchos de los agentes del FBI se retiran tras veinte o más años de servicio para pasar a ocupar importantes posiciones en el mundo empresarial. A mitad de la década de los sesenta,

(25) BROWNSTEIN y EASTON: *Reagan's Ruling Class*, págs. 545 y 546.

(26) DOMHOFF: *Who Rules America?*, págs. 127 y 128. En cuanto al actual director de la CIA, Williams Casey, que llevó la campaña de Reagan en 1980, hizo una gran fortuna como abogado de Wall Street, declarando en 1981 propiedades por valor de 3.085 millones de dólares entre él y su mujer, incluyendo sustanciosos paquetes de acciones en una serie de grandes corporaciones (BROWNSTEIN y EASTON: *Reagan's Ruling Class*, págs. 611 y sigs.).

(27) Véase en DOMHOFF: *Op. cit.*, págs. 128 y 129, la lista de las personas reunidas en torno a John F. Kennedy para decidir la respuesta a dar ante la presencia de los misiles en Cuba.

(28) F. COOKS: *Le F.B.I. inconnu*, 1966 (citado por ANDRÉ HAURIU: *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2.ª ed., Ariel, 1980, pág. 558).

antiguos hombres del FBI estaban colocados como vicepresidentes de Ford, American Airlines, Reynolds Metals y Schenley Industries, por citar cuatro ejemplos relevantes. Quien fuera su director, aparentemente autónomo, durante cuatro décadas —J. Edgar Hoover— mantenía lazos estrechísimos con la aristocracia empresarial, siendo él mismo director de una importante compañía de seguros (29).

De acuerdo con la Constitución, en su artículo I, sección 1, «todos los poderes legislativos... corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes». El Congreso haría las leyes y aprobaría el presupuesto, mientras que al presidente le correspondería un poder limitado de veto sobre el proceso legislativo. Pero este veto rara vez es anulado y, en la práctica, el presidente es desde hace tiempo la figura central en el proceso legislativo. El programa presidencial ocupa el lugar dominante en la agenda del Congreso. Las principales leyes, en su mayoría, son redactadas en la propia oficina presidencial y allí mismo se compone el presupuesto, que es presentado al Congreso como un paquete (30).

La pérdida del control sobre el presupuesto, que se ha transformado en excelente «instrumento de planificación para el ejecutivo», ha debilitado notablemente al Congreso. De acuerdo con las tesis de James O'Connor, la transferencia —voluntaria o no— de sus prerrogativas en un tema tan sustancial obedece a que en la actualidad sólo el ejecutivo puede interpretar las exigencias del capital y de los intereses privados (31). Las limitaciones del poder de las Cámaras han llevado a hablar de un congreso semisoberano (32). También conviene recordar que la importancia del Senado en la vida política norteamericana es mayor que la de la Cámara de Representantes, debido a una serie de razones que le prestan una mayor cohesividad, entre las que destacarían: *a)* la diferente duración del mandato —seis y dos años, respectivamente—; *b)* la menor incidencia del localismo entre los miembros de la Cámara alta; *c)* su mayor continuidad, al renovarse por tercios; y *d)* su menor número de miembros.

(29) DOMHOFF: *Who Rules America?*, págs. 129-131.

(30) D. CARTER: *Power in Washington*, págs. 5-11.

(31) J. O'CONNOR: *The Fiscal Crisis of the State*, 1973. Hay edición española, con prólogo de MURILLO FERROL, por la que se cita: *La crisis fiscal del Estado*, Península, Barcelona, 1981, págs. 102 y 112-113.

(32) SAMUEL C. PATTERSON: «The Semi-sovereign Congress», en A. KING (ed.): *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington, 1978, págs. 125-177.

La propia estructura organizativa del Congreso ha perdido solidez como consecuencia de la creciente indisciplina y del proceso de atomización y dispersión del poder. El liderazgo de partido y la etiqueta cuentan poco, como ha quedado patente en no pocas ocasiones. Una década de reforma —la de los años setenta— ha difuminado el poder a través de un laberinto de 300 comités y subcomités: el Senado tiene más subcomités que senadores y la Cámara de Representantes tiene los suficientes para proporcionar una presidencia a uno de cada tres congresistas. Esta atomización y dispersión del poder beneficia obviamente a las agencias burocráticas y grupos de interés, al facilitarles, respectivamente, la influencia y presión sobre el legislativo. De ahí que se haya difundido desde la ciencia política USA el término «triángulo de hierro» para aludir a las conexiones Congreso-grupos de interés-burocra-cia. Pero tal triángulo sólo funciona para la *domestic policy*. No así para la política exterior y militar —la que en definitiva preocupa a las grandes corporaciones— centralizada necesariamente en el ejecutivo.

Prescindiendo de determinados congresistas —en particular del presidente del Senado (que lo es *pro-tempore*), del *speaker* de la Cámara baja, y de ciertos comités como el de Relaciones Exteriores del Senado y los de Finanzas— los miembros del legislativo pueden ser considerados una subelite a nivel nacional; incluso los líderes más señalados, con muchos años de oficio, difícilmente pueden escapar del todo a los intereses locales de los distritos por los que resultaron elegidos (33).

El poder judicial máximo, como es sabido, reside en el Tribunal Supremo, con autoridad para invalidar los actos de presidente y congresos, popularmente elegidos (a diferencia de lo que ocurre con los nueve miembros del alto Tribunal, nombrados vitaliciamente por el presidente, con el visto bueno del Senado, que raramente se opone). El Tribunal Supremo sin duda ejerce un notable poder político, aunque su papel en este terreno no es tan intenso como en la etapa 1880-1937, que llevaría a hablar de un «gobierno de los jueces» (34). Entre sus decisiones de mayor trascendencia en los últimos tiempos están su fallo *United States v. Richard Nixon*, el 24 de julio de 1974, por el que se rechaza el privilegio del ejecutivo, fuera de los motivos de secreto militar o diplomático, utilizado hasta entonces por el defensor del presidente para escapar a la acción de la justicia (35); y la decisión, en junio de 1983, de declarar inconstitucional el uso por el Congreso del «veto legis-

(33) R. DYE: *Who is Running America?*, págs. 70 y sigs.

(34) Cfr. A. HAURIOU: *Op. cit.*, págs. 550 y 555.

(35) Véase J. R. MONTERO: «El Impeachment en la Constitución de los Estados Unidos y el caso del presidente Richard M. Nixon», en *Politeia*, núm. 6 (1977), páginas 283-286.

lativo» que permitía bloquear acciones del ejecutivo por mayoría simple (36), lo que refuerza el poder del presidente.

Diversos estudios demuestran que los jueces federales proceden de los niveles altos de la sociedad, tienen una educación de elite, y son política y profesionalmente aceptables para los abogados y políticos a la cabeza de instituciones clave (el sindicato de abogados, la *American Bar Association*, a través de un comité *ad hoc* —*The Committee of the Federal Judiciary*— tiene el privilegio de evaluar los méritos de toda persona considerada seriamente por el procurador general para su nombramiento para el Tribunal federal). Naturalmente que, a veces, hay disparidad de opiniones entre los magistrados, pero es improbable que ésta se deba a un desacuerdo con los fundamentos básicos del sistema y con los principios de la aristocracia empresarial (37).

Las *comisiones reguladoras independientes* ponen en entredicho cualquier esquema de división de poderes, al desarrollar funciones legislativas, ejecutivas e incluso, a veces, judiciales. Tienen un gran poder, y aunque formal y teóricamente trabajan para los legisladores, en la práctica todos los estudios demuestran que suelen estar controladas por las propias empresas que se supone han de regular. Los mecanismos de esta dominación no son nuevos: a) muchos de los directivos de las comisiones proceden directamente de la industria a regular; b) recíprocamente, veteranos empleados de la agencia se retiran y pasan a trabajar a las compañías supuestamente reguladas o a un gabinete técnico que las represente ante dicha agencia.

La situación de la mayoría de las comisiones reguladoras ha sido caracterizada por el resumen que de las actividades de la *Interstate Commerce Commission*, creada en 1887 para regular los ferrocarriles, hacía el profesor Ross: «La ICC, una vez gobernada por los ferrocarriles, se ha modernizado en los últimos años vendiéndose a los camioneros. Ahora se encuentra ocupada en mantener las tarifas más altas todavía, para impedir que compitan. Como ocupación secundaria, la ICC publica un severo código de seguridad para los camiones, que luego no hace cumplir» (38).

Por otra parte, corresponde al presidente nombrar a los directores de la decena de comisiones que existen. Aunque éstos no pueden ser separados arbitrariamente, la facultad presidencial merma sustancialmente la independencia de la comisión.

(36) *El País*, 25 y 26 de junio de 1984.

(37) DOMHOFF: *Who Rules America?*, págs. 109-111.

(38) DOMHOFF: *The Powers that Be*, Vintage, Nueva York, 1979, págs. 31 y sigs., y 93 y sigs.

Prescindimos en nuestro análisis de las elites locales y de las distintas corporaciones que lideran en los distintos estados y ciudades. Fuera del ámbito del aparato estatal, pero todavía en el plano político, cabe hacer referencia a otras organizaciones institucionalizadas: los grandes partidos, Republicano y Demócrata; aun habiendo nacido al margen de la Constitución, toda una serie de leyes regulan su actividad, dándoles carácter público. Su condición de maquinarias electorales, a diferencia de lo que ocurría en Europa, donde tradicionalmente los partidos han sido a la vez cauces utilizados por los ciudadanos para hacer valer sus aspiraciones concretas, es de sobra conocida. Los partidos norteamericanos carecen de la estructura orgánica de los partidos de masas: desconocen una organización férrea y una disciplina rígida, así como las jerarquías consolidadas. Su estructura interna es más bien la de un comité de notables, careciendo de un líder propiamente dicho a nivel federal (por contra, a nivel local están perfectamente organizados).

Las reformas introducidas en los años sesenta y setenta han reducido los partidos a simples etiquetas de conveniencia de cara a las elecciones presidenciales. El proceso de nominación de candidato a la presidencia ha escapado al control del aparato y de sus *bosses*, o agentes electorales que movilizan sectores y votos, como evidenciaron las victorias electorales de Carter y Reagan, auténticos *outsiders*, en las respectivas convenciones (con Gary Grant pudo pasar lo mismo de no mediar el apoyo de los sindicatos a Walter Mondale). El nuevo sistema de elecciones primarias y la financiación pública de las elecciones ha hecho disminuir sustancialmente el papel de los partidos (39). Sus funciones han sido progresivamente asumidas por el Gobierno, las empresas de relaciones públicas, los asesores profesionales de campañas y las propias organizaciones del candidato (40).

De lo dicho se desprenderá que los dirigentes del partido no juegan un papel especialmente relevante en las esferas del poder. Incluso los líderes en cada cámara, un día todopoderosos, del partido «legislativo» —algo sustancialmente distinto— han perdido autoridad en cuanto tales, debido a la creciente indisciplina y dispersión parlamentarias.

A medio camino entre lo político y lo económico encontramos determinadas asociaciones profesionales —de abogados, médicos, etc.; las patronales, cámaras de comercio y grandes federaciones del acero, carbón, automóvi-

(39) Véase AUSTIN RANNEY: «The Political Parties: Reform and Decline», en A. KING (ed.): *The New American Political System*, cit., págs. 213 y sigs.

(40) JORDAN KIRKPATRICK: *Dismantling the Parties. Reflections on Party Reform and Party Decomposition*, AEI, Washington, 1978, págs. 2 y sigs.

les, etc.; las organizaciones agrarias; y los sindicatos de trabajadores—. Todos ellos constituyen grupos de interés, es decir, asociaciones organizadas «cuya actividad principal está ligada a las decisiones ejecutivas y legislativas», según la ya clásica definición de Salisbury. No podemos detenernos en el examen y enumeración de estos grupos (pasan de dos mil los inscritos en el registro del Congreso). Su actividad está perfectamente institucionalizada en el sistema norteamericano, como lo evidencia, no ya la existencia del mencionado registro sino el que los gastos originados por la actividad de *lobby* de estas organizaciones, que a comienzos de esta década empleaban a 15.000 personas para promocionar sus intereses en Washington (41), sean fiscalmente deducibles desde la reforma introducida por la administración Kennedy, en 1962 (42).

Si acaso, habrá que desmitificar el poder del sindicalismo USA, supuesta «bestia negra» del sistema. Sin duda, las organizaciones de trabajadores, como muchos otros grupos de interés, tienen poder político. Poseen en razonable abundancia hombres y dinero (43), dos activos políticos indispensables; y, desde los primeros años treinta, han estado en estrecha relación con el Partido Demócrata que, a nivel nacional, estuvo en el poder la mayor parte de este período. Sin embargo, su fuerza política no se ha traducido en ningún momento en dominio político. Además, como observa Epstein, «cualquiera que sea el potencial que alguna vez haya podido existir para tal dominio, éste hace tiempo que desapareció (tres tendencias ilustran este declive: 1, el descenso de las afiliaciones; 2, las tensiones líderes-bases, y 3, la limitación de los recursos financieros) (44). En realidad, el crecimiento sindical USA ha sido siempre dependiente del favorable apoyo gubernamental (45). Por otra parte, aunque los principales miembros de los sindicatos pertenecen a la llamada *President Pay Board*, su designación corresponde al presidente, y no a los grupos sindicales.

(41) *New Haven Advocate*, 21 de enero de 1981.

(42) DOMHOFF: *Who Rules America?*, pág. 112.

(43) Con motivo de una reciente huelga en el sector del automóvil, los sindicatos del ramo anunciaron que contaban con una caja de resistencia de 563 millones de dólares, lo que les permitía mantener la huelga varias semanas (*El País*, 5 de septiembre de 1984).

(44) E. EPSTEIN: *The Corporation in American Politics*, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1969, págs. 152 y sigs.

(45) DANIEL BELL: *The Coming of the Post-Industrial Society*, págs. 137 y sigs. Como recordaba no hace mucho el profesor Giner, «el sindicalismo en los Estados Unidos está muy amenazado y muchas de las grandes compañías, como la IBM, parecen haberlo eludido en toda la línea» (*El País*, 3 de junio de 1984).

II

En el nivel económico encontramos las grandes organizaciones bancarias, industriales, de servicios, comunicaciones y transportes, y de seguros. Sin duda estamos hoy muy lejos del retrato que Jefferson hacía de la sociedad americana, como «un sistema de producción económica compuesto fundamentalmente de pequeños granjeros y artesanos, con una clase mercantil presumiblemente pequeña mediando entre ellos», en el que la unidad standard de producción sería la de tamaño familiar (46). Actualmente la concentración de los recursos en unas cuantas entidades dentro de los distintos sectores es un hecho demostrado por los simples datos estadísticos. En los Estados Unidos hay 200.000 sociedades industriales que, en 1970, sumaban un capital de 554 billones de dólares. Pues bien, ya por entonces, cien de ellas controlaban el 52,3 por 100 de ese capital, en un proceso de concentración que creció en 14,5 puntos en una veintena de años; y las cinco mayores —Exxon, General Motors, Texaco, Ford Motors y Gulf Oil— el 10 por 100. La concentración de recursos es aún mayor en el sector de transportes, comunicaciones y servicios: aquí, 33 sociedades sobre un total de 67.000 controlaban el 50 por 100 de los recursos nacionales en líneas aéreas, ferrocarriles, comunicaciones y electricidad y gas (47). El sector está dominado por la AT&T (American Telephone & Telegraph Company), la mayor corporación del país, que emplea a 373.000 personas en todo el mundo (48).

Ciertamente el mundo financiero no escapa a esta concentración. Los cincuenta mayores bancos, de un total de 13.500, controlaban el 48 por 100 de los fondos (los tres primeros, el 14 por 100). Y algo parecido ocurre en los seguros: dieciocho sociedades, sobre un total de 1.790, controlaban dos tercios de los fondos (las dos mayores, una cuarta parte) (49). La unidad base en el sistema económico americano es actualmente la corporación, tal como la definen Baran y Sweezy: una «empresa en gran escala que produce una parte importante del producto de una industria o de varias, y que es capaz de controlar el precio, el volumen de su producción y los tipos y cantidades de sus inversiones» (50).

(46) Véase PARSONS: «The Distribution of Power in American Society», en DOMHOFF y BALLARD: *Op. cit.*, págs. 68 y 69.

(47) THOMAS R. DYE: *Who's Running America*, cit., págs. 20-22.

(48) A comienzos del pasado año, en aplicación de la Ley antimonopolista, la Administración Reagan le ha obligado a reorganizar sus actividades en ocho organizaciones de tamaño inferior (*El País*, 26 de agosto de 1984).

(49) DYE: *Op. cit.*, págs. 20 y sigs.

(50) *El capital monopolista*, FCE, Méjico, 1968, pág. 10.

Como ha señalado Daniel Bell, la corporación de negocios adquirió su estructura actual en las primeras décadas de este siglo, constituyendo una «nueva invención social» a añadir a los dos modelos históricos de vida organizativa: la Iglesia y el Ejército (51). Las grandes corporaciones, cuyo prototipo sería la ITT, retienen la parte del león de las ganancias y en gran medida disfrutan de independencia económica (52). Si a comienzos de siglo la mayoría de las sociedades industriales eran controladas por los gigantes financieros del momento —Rockefeller, Morgan, etc.—, hoy los mismos grupos de capitalistas, en unión de otros nuevos, ejercen el control de las instituciones financieras. Como escribe O'Connor, «los industriales se han hecho banqueros y viceversa». Pese a que las sociedades financieras y no financieras están formalmente separadas, «la clase gobernante americana no está compuesta por *banqueros*, de una parte, e *industriales* (o empresarios), de otra», sino que sería más exacto afirmar que la fracción dominante de aquella está integrada por grandes capitalistas que poseen y/o controlan ambas clases de instituciones (53).

Al frente de las corporaciones y de los bancos se encuentran *ejecutivos*, profesionales de carrera, que en bastantes casos no han alcanzado sus posiciones a través del ejercicio del derecho de propiedad, sino a través de un proceso de designación y promoción, como consecuencias de la necesidad de ligar responsabilidad y competencia. Pero la generalización e indudable realce de la figura del gerente no conlleva normalmente la separación entre propiedad y control de las grandes corporaciones, según pretenden los pluralistas (54). Los gerentes juegan más bien el papel de *fiduciarios* (55), dependiendo de la confianza de quienes en definitiva les contratan y despiden, los mayores accionistas de la corporación. Lo habitual es que se alíen con éstos, quienes prefieren traducir sus ingresos en forma de ganancias de capital más que en dividendos. De este modo, ambos grupos buscan el aumento de tamaño de la organización, promoviendo el crecimiento así como la integración y diversificación de las líneas de producción (56). Por otra parte, estamos ante sociedades independientes que colocan sus productos en un mercado oligopolista (57). Aun siendo atrevidas en su política comercial, se

(51) D. BELL: *The Coming crisis...*, pág. 276.

(52) JAMES O'CONNOR: *The Corporations and the State: Essays in the Theory of Capitalism Imperialism*, Harper, Nueva York, 1974, pág. 44.

(53) *Ibidem*, págs. 62 y 63.

(54) Véase M. JEREZ: «Corrientes científico-políticas...», *loc. cit.*, pág. 101.

(55) O'CONNOR: *Op. cit.*, págs. 62 y 63.

(56) *Ibidem*, pág. 45.

(57) BARAN y SWEETZ: *El capital monopolista*. En igual sentido, GINER y PÉREZ:

respetan entre sí, pues trabajan a un plazo relativamente largo y cada una reconoce el poder de respuesta del resto. Así que su actitud es la de «vivir y dejar vivir» (58).

La implicación del mundo empresarial americano en actividades electorales y de gobierno viene de antiguo, remontándose a los tiempos de la polémica entre hamiltonianos y jeffersonianos, en la primera década del siglo XIX; polémica resuelta en favor de los primeros, en el sentido de que el gobierno debía asistir y proteger la industria manufacturera antes que los intereses agrarios. Tras la guerra civil, el poder político se desplaza desde los intereses de patricios y agricultores a la nueva clase de empresarios, inaugurándose la edad de oro del capitalismo. A partir de ahora, la democracia se identificará con libertad económica y derechos de propiedad, en interpretación más cercana a Locke que a la corriente puritana. Pero la cooperación entre gobierno federal y corporaciones se ha reforzado considerablemente tras la segunda guerra mundial, al producirse una intervención sin precedentes en la esfera económica por parte del primero, debido a la experiencia de la gran depresión y a las necesidades militares del país. En este sentido, la *Employment Act*, de 1946, suponía un auténtico mandato al gobierno para controlar (*monitor*) la economía. La cooperación iba a adoptar múltiples formas, la mayoría aún vigentes: 1) se mantuvo la pauta de consulta entre los departamentos del gobierno y los grupos industriales, establecida durante las dos guerras mundiales; 2) el gobierno se convirtió en el principal comprador de productos industriales y de servicios, sobre todo en el área de defensa, donde llegó a acaparar el 80 por 100 de las compras en el año fiscal 1967. Algunas compañías, especialmente en la industria aeroespacial, dependen totalmente de los contratos con el gobierno —o de los que éste les proporciona con países extranjeros— para su supervivencia (v. gr.: Lockheed, McDonnell Douglas, General Dynamics, etc.); 3) el gobierno franquea a las grandes corporaciones el paso a la explotación de los recursos naturales situados en territorio de propiedad pública y, de acuerdo con las prioridades militares, les vende las materias primas que almacena por motivos logísticos (una vez más las necesidades de gobierno y los negocios se engranan; por lo demás, la buena disposición de los gobernantes se encuentra alentada por una buena perspectiva de futuro en un confortable cargo en cualquiera de aquellas sociedades); 4) finalmente, las actividades in-

YRUELA, quienes eligen los Estados Unidos como prototipo del país en el que han arraigado las sociedades corporativas oligopolistas (*La sociedad corporativa*, CIS, Madrid, 1979, pág. 100).

(58) O'CONNOR: *Op. cit.*, págs. 44 y 45.

ternacionales de una serie de grandes corporaciones están subvencionadas por el gobierno en el marco de los programas de ayuda a otros países, financiando las exportaciones y asegurándolas contra riesgos políticos y económicos (59). Por otra parte, el Estado gasta sumas ingentes en los programas de *Research and Development* y de estudios avanzados, para responder a las necesidades del desarrollo tecnológico y, en definitiva, a sus necesidades hegemónicas. Naturalmente, ello implica una socialización de parte sustancial del costo de producción de aquello que se fabrica merced a los resultados de esa investigación, mientras que la plusvalía resultante es apropiada de forma privada.

En los últimos tiempos la participación de las corporaciones en la política se ha hecho aún más evidente y autoconsciente. Por lo general, sus dirigentes ya no se muestran reacios a reconocer que tienen intereses políticos específicos cuya promoción buscan a través de una participación activa en la política. Ello constituye todo un cambio de estilo, que se produjo a fines de los años cincuenta (60). Es más, la intervención política de las corporaciones se intenta justificar por sus líderes sobre la base de la identidad entre los intereses de aquéllas y el interés público, idea muy arraigada en la mentalidad del empresario americano. Es famosa al respecto la frase de Charles E. Wilson, antiguo presidente de la General Motors y secretario de Defensa con Eisenhower: «Durante años pensé que lo que era bueno para nuestro país era bueno para la GM, y viceversa» (61).

Estas tesis ligadas a la doctrina del autointerés, que ya Tocqueville identificó como la filosofía nacional norteamericana, tienen mucho de cierto en el caso de las multinacionales (62). La condición necesaria para su rápido crecimiento en las últimas décadas ha sido el firme mantenimiento de los Estados Unidos como el poder dominante en el mundo. A su vez, las corporaciones americanas, junto a la supremacía nuclear y la posición del dólar,

(59) EDWIN EPSTEIN: *The Corporation in American Politics*, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1969, págs. 40-43.

(60) EPSTEIN: *Op. cit.*, págs. 47 y sigs.

(61) *Ibidem*, pág. 113.

(62) En realidad, lo de «multinacionales» es, por el momento y en buena parte, un eufemismo que venimos utilizando para aludir a la expansión de las gigantes corporaciones oligopolistas americanas: a comienzos de los años setenta, once de las quince mayores multinacionales eran de ese país, así como el 52 por 100 del *stock* mundial en inversiones directas en el extranjero. Como decía con ironía un ciudadano inglés, «la corporación multinacional es tan *multinacional* como el ejército indio era *indio* bajo el imperio británico. La tropa era india, pero los oficiales eran británicos» (R. GILPIN: *U.S. Power and the Multinational corporation*, Basic Books, Nueva York, 1975, págs. 12-13 y 15).

son los instrumentos básicos de aquella hegemonía. Son muchos los casos en que los intereses de determinadas corporaciones y los de la nación han coincidido (v. gr., cuando en Oriente Medio, los Estados Unidos desplazaron la influencia británica, en la postguerra, y establecieron su control sobre un enclave estratégico, geográficamente y como depósito de petróleo). Sin embargo, esta coincidencia puede que se rompa con el eventual declive de la hegemonía norteamericana y la creciente presión de los gobiernos extranjeros afectados para que las corporaciones sirvan a sus propios intereses (63). Téngase en cuenta que mientras otros países exportan básicamente los bienes fabricados por sus empresas, la industria americana tiende a exportarse ella misma en lugar de sus productos (algo similar ocurrió en los días del Imperio romano, figurando entre las causas de su hundimiento, al decir de los especialistas) (64).

Volviendo al hilo de nuestro discurso, puede afirmarse que el gobierno está mediatizado, sobre todo en política exterior, por las grandes corporaciones monopolistas y las que acaparan los contratos con el Estado. Si el capital competitivo se organiza en base a grupos de interés, quienes controlan y poseen aquellas corporaciones se dan, además, una organización de clase, más compleja. Los grupos de interés se estructuran en asociaciones privadas autónomas —según ramas industriales, y no sobre bases regionales, dado el carácter nacional de los mercados—, asociaciones que utilizan el Estado para que medie entre sus miembros y facilite subvenciones, ayuda técnica y protección general; además, controlan la mayor parte de los organismos reguladores, muchos departamentos ministeriales y varios comités del Congreso. Pero dado que las actividades políticas de los grupos de interés son contradictorias con la consolidación del capitalismo, se hace necesaria una dirección política consciente de las distinciones de clase. Para ello, el capital monopolista se da a sí mismo una organización de clase, como ya hizo ante las dos últimas guerras mundiales, controlando o ejerciendo su influencia sobre los departamentos y ministerios clave, y sobre el *Council of Economic Advisers* (CEA) de la presidencia, por medio de políticos y funcionarios con conciencia de clase. Las orientaciones generales del capital monopolista, formuladas en el *Business Council* y otras organizaciones de planificación privadas, pese a su resonancia oficial, como el *Committee for Economic Development* (CED) o el *Council of Foreign Relations* (CFR) y en las universidades de elite tienen una influencia sustancial en la concreción de las leyes de iniciativa del ejecutivo. Corresponde al presidente y a sus

(63) GILPIN: *Op. cit.*, págs. 7-15.

(64) Cfr. GILPIN: *Op. cit.*, págs. 17 y 44.

principales asesores interpretar los intereses del gran capital (antes que los intereses económicos particulares) desde una posición independiente y traducirlos a resultados (65).

El Estado actúa limando asperezas, tanto en el seno de la clase capitalista como entre capital y trabajo. Por una parte, regula las relaciones entre pequeño y gran capital, entre el capital de los sectores económicos en expansión y el de aquellos otros que se encuentran estancados, y entre capital de diferentes regiones. Por otra, facilita la cooperación entre los líderes sindicales del sector monopolista, los grandes empresarios y el Estado mismo, mediante la creación de organismos *ad hoc* para convertir la negociación de los convenios colectivos en instrumentos de planificación empresarial, mantener las condiciones para la reproducción de la clase obrera y frenar los movimientos sociales de carácter masivo (66).

III

Llegamos, en fin, al tercer nivel de análisis propuesto, que he denominado *científico-técnico/cultural*, incluyendo aquí lo ideológico y allí las técnicas especializadas «que mejor se venden» —las de los expertos en Derecho, Economía, Finanzas, Comunicación, Nuevas tecnologías, etc.—. Ahora nos limitaremos a subrayar algunos puntos concretos, a saber: 1.º la estrecha dependencia en que se encuentran las universidades —al menos las de primera fila, públicas o privadas—, así como los institutos y fundaciones respecto de las grandes corporaciones de negocios y/o de la riqueza personal. Esto es particularmente evidente en el caso de las fundaciones, que suelen llevar el nombre de la empresa o familia que las sufraga (a veces, el dinero procede fundamentalmente de ambas fuentes; v. gr., la Rockefeller Foundation es sufragada por esta familia y Standard Oil, que vienen a ser la misma cosa. Pero naturalmente los institutos también necesitan fondos para sostener un personal «selecto», a veces abundante; así, el AEI (*American Enterprise Institute*) —hoy el más prominente de los institutos conservadores— empleaba, en 1981, a 45 especialistas a tiempo completo, más 77 adjuntos repartidos por distintas universidades del país, con un presupuesto anual de diez millones de dólares, cubierto por corporaciones como Ford Motor Company y Reader's Digest, y fundaciones como Lilly Endowment (67).

(65) JAMES O'CONNORS: *La crisis fiscal del Estado*, págs. 92-97.

(66) *Ibidem*, págs. 97-100.

(67) Fuente: *The New York Time Magazine*, 1981.

En cuanto a las universidades, dependen de las mismas fuentes, pero también de diversas instancias del gobierno, fundamentalmente de los fondos que la Administración les asigna en el marco de los programas de *Research and Development*. De esta manera nos encontramos con que los proyectos de investigación de no pocos profesores «de prestigio» y los programas interdisciplinarios de muchas universidades de primera tienen su origen en la CIA, la Fuerza Aérea o en algún departamento de investigación del Ejército, siendo sus objetivos coincidentes, si no determinantes (68). Ni siquiera las universidades públicas «que cuentan» escapan al control de las grandes corporaciones: por ejemplo, en el consejo rector de la Universidad de California, con varios *campus*, y recursos que suman miles de millones de dólares, se sientan, junto a cuatro funcionarios elegidos (funcionarios del Estado), otros veinte que reúnen sesenta consejos de administración en compañías como AT & T, Pacific Telephone and Telegraph, Western Airlines, Western Bank Corporation, etc. (69).

2.º La existencia de lazos igualmente estrechos entre la élite educacional y la esfera de la política, los negocios y la cultura. Es frecuente que los presidentes de las universidades, en particular los de las doce grandes, sean llamados a desempeñar altos cargos en la Administración, pero la circunstancia de que estas personas procedan normalmente de las filas de la administración académica no significa que las propias universidades operen aquí, en sí mismas, como centros de extracción de élites, ya que los presidentes son contratados y despedidos por los miembros del patronato, no por el profesorado, y menos por los estudiantes (70).

3.º Un número altamente desproporcionado de los dirigentes del país, en las diversas esferas, estudió en una u otra de las doce primeras universidades privadas, que controlan más de la mitad de los recursos disponibles en este sector de la enseñanza superior (71).

4.º Determinados grupos de profesionales, técnicos o expertos en áreas como las ya citadas —formados ordinariamente en esas universidades y en organismos especializados de investigación— están penetrando las estructu-

(68) M. ZEITLIN: *American Society Inc.*, Rand & McNally, Chicago, 1970, página XIII.

(69) DYE: *Who's Running America?*, cit., pág. 119.

(70) *Ibidem*, págs. 118 y 119.

(71) Por orden decreciente de recursos los doce primeros *colleges* y universidades privadas son: Harvard, Yale, Chicago, Stanford, Columbia, MIT (Massachusetts Institute of Technology), Cornell, Northwestern, Princeton, Johns Hopkins, Pennsylvania y Dartmouth (Fuente, DYE: *Op. cit.*, pág. 117).

ras de la alta administración y de los negocios (72). Las organizaciones que reúnen a quienes poseen el conocimiento técnico y la experiencia requerida por la tecnología y planificación modernas —lo que Galbraith denominó la *tecnoestructura*— cada vez tienen mayor poder en la sociedad norteamericana, progresivamente corporatizada (73). Los diferentes *status* en los que estas *elites del conocimiento* están ubicados tienden a convertirse precisamente en unidades de acción corporativa (74).

5.º Los Estados Unidos se juegan su futuro como potencia hegemónica en el ámbito del conocimiento teórico, convertido progresivamente en el recurso estratégico y principio eje de nuestra sociedad (75), así como en una rápida renovación tecnológica; particularmente importante resulta aquí el dominio en el campo de los microordenadores, artilugios que —se ha escrito— podría ser por bastante tiempo el mejor antídoto contra la inflación (76).

6.º Finalmente, conviene hacer una pequeña reflexión sobre los medios de comunicación de masas —prensa, radio y televisión—: los periódicos en general son controlados por miembros de la clase alta, de forma *indirecta*, mediante la contratación de anuncios de las corporaciones que controlan, o *directamente* a través de su propiedad (caso de *The Washington Post*, *Newsweek*, *Time*, *Life*, *Fortune*, etc.). Algunos diarios, como *The New York Times* o *The Washington Post*, articulan y programan las ideas de las que se nutren las elites (77). Particularmente debatido es el caso de las grandes cadenas de radio y televisión, auténticos gigantes corporativos; su papel en relación con el mundo político y empresarial es a menudo contradictorio. Pese a que este último les financia vía contratación de anuncios de sus productos, no pocas veces han criticado sus fallos, escándalos y abusos —e igual con los políticos—. Aunque la televisión, como los demás medios, vende la imagen de que *capitalismo es igual a democracia* (78), y, por tanto, nunca hace análisis o críticas adecuadas del capitalismo avanzado ni propone una sólida alternativa a sus problemas, pudiera contribuir a lo que Habermas llama la «crisis de legitimación», extendiendo la conciencia de los fallos del sistema. La tele-

(72) TALCOTT PARSONS: «The Distribution of Power in America Society», *loc. cit.*, página 81.

(73) JOHN K. GALBRAITH: «The Technostructure and the Corporation in the New Industrial State», en M. ZEITLIN (ed.): *American Society Inc.*, cit., págs. 225 y sigs.

(74) DANIEL BELL: «The Information Society», en T. FORESTER (ed.): *The Micro-electronic Revolution*, Basic Blackwell, Nueva York, 1980, pág. 543.

(75) Cfr. BELL: *The Coming of...*, pág. 27.

(76) G. BILINSKY, en T. FORESTER: *Op. cit.*, pág. 5.

(77) PAUL M. SWEETZ: «The American Ruling Class», en M. ZEITLIN (ed.): *American Society Inc.*, págs. 366 y 367.

(78) EPSTEIN: *Op. cit.*, págs. 216 y 217.

visión norteamericana está atrapada en las contradicciones del sistema y lo reproduce en sus programas (79).

Junto a las instituciones y organizaciones ya mencionadas, completan el panorama las iglesias y grupos religiosos, y grupos étnicos, como el judío y el hispano. El primero, con un poder e influencia tremendos, no ya como *lobby*, sino por la extraordinaria proporción de intelectuales de prestigio con esta identidad: el 50 por 100 de la elite intelectual, y el 60 por 100 de los académicos, según el estudio de Kadushin (80); e igual identidad tienen quienes a mitad de los años sesenta dirigían las tres grandes cadenas de radio/televisión, por lo demás miembros de la clase alta (81). A esto cabría añadir la existencia de otros grupos de *promoción*, algunos influyentes, como los veteranos, pero otros no tanto: grupos pro-desarme, ecologistas, feministas, etc.

A MODO DE CONCLUSIONES

A lo largo de mi exposición he aludido en repetidas ocasiones a la incidencia del fenómeno corporatista en una serie de instituciones y grupos. Si tomamos como punto de referencia la definición de corporación propuesta por el profesor Giner, esto es, aquella «asociación organizada jerárquicamente, administrativamente integrada, y orientada hacia fines específicos de fines bajo una ideología de maximización de resultados» (82), podríamos considerar como tales, además del aparato del Estado federal globalmente considerado, y prescindiendo de las corporaciones locales de gobierno: 1.º la Presidencia; 2.º los distintos departamentos y agencias burocráticas, amén del *senior executive service*; 3.º los ejércitos, más la CIA y el FBI; 4.º los sindicatos y demás grupos de presión sólidamente institucionalizados; 5.º los partidos, aunque su escasa jerarquización los debilita en cuanto corporaciones; 6.º bancos, empresas nacionales —incluidos los periódicos y la televisión— y multinacionales, y 7.º universidades y ciertos gabinetes profesionales. Más dudoso es que se puedan incluir el Congreso y los Tribunales federales, y me pregunto también si aquella definición alcanza a fundaciones e institutos, temas que quedarían abiertos a la discusión. El fenómeno corporatista impregna toda

(79) Cf. D. KELLNER: «Network Television and American Society», en *Theory and Society*, vol. 10, núm. 1 (junio 1981), págs. 48-55.

(80) CHARLES KADUSHIN: *The American Intellectual Elite*, Little Brown, Boston, 1974, pág. 22.

(81) DOMHOFF: *Who Rules America?*, pág. 83.

(82) SALVADOR GINER: «Clase, poder y privilegio en la sociedad corporativa», en *Papers*, núm. 20 (1983), pág. 31.

la sociedad norteamericana, al menos desde la difusión del modelo de corporación de negocios adoptado por ATT, Standard Oil de New Jersey y General Motors en las primeras décadas del siglo XX: aquella es concebida como un «instrumento que coordina hombres, materiales y mercados para la producción de bienes y servicios al menor coste posible». Y esto se conseguirá introduciendo la idea de *economizar*, como un nuevo modo de ordenar las relaciones sociales. Alfred Sloan, artífice del desbancamiento de Ford por General Motors, explicaba esta filosofía corporativa con una frase sumamente gráfica: «El objeto primario de la corporación... era hacer dinero y no solamente coches» (83).

Cabe preguntarse finalmente si cabe hablar de una clase gobernante o élite del poder en los Estados Unidos, es decir, si —como sostenía Mills— quienes están al frente de las principales instituciones constituyen una élite de algún modo unificada, que regiría los destinos del país —y de medio mundo— escapando en lo sustancial al control democrático. Ya vimos en otro momento como éste es un tema sumamente debatido, en el que con frecuencia el sentido de la respuesta viene dictado por la ideología, antes que por la evidencia empírica. Sin pretender hacer gala de una personal asepsia valorativa, me atrevería a afirmar que efectivamente existe una élite del poder compuesta por quienes ocupan aquellas posiciones en las primeras instituciones del país, controladas de una y otra forma por las grandes corporaciones de negocios. A mi juicio, los estudios empíricos han aclarado un par de cuestiones: primero, que, en contraste con la concentración de recursos institucionales que vimos, existe un elevado índice de especialización entre los líderes de esas organizaciones, la mayoría de los cuales —en torno al 80 por 100, sobre una muestra que incluía los cinco mil cargos de mayor importancia— ocupaban sólo un puesto de esa categoría (aunque, por supuesto, eran muchos los que tenían otros cargos institucionales no considerados entre esos primeros cinco mil, en organizaciones económicas, civiles y culturales). Y sin embargo, ocurre que las élites de gobierno que están efectiva y múltiplemente imbricadas —individuos con seis o más altos cargos— resultan ser dirigentes de primera fila en el mundo industrial y financiero (cerca del 40 por 100 de las élites de negocios han ocupado cargos en la administración federal) (84). Por lo demás, existen importantes concentraciones que combinan poder empresarial, de gobierno y social, nucleadas en

(83) D. BELL: *The Coming of...*, pág. 278.

(84) DYE: *Who's Running America?*, págs. 211 y 212. Cfr. ROBERT PUTNAM: *The Comparative Study of Political Elites*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1976, página 48.

torno a las grandes y ricas familias empresariales: los Rockefeller, Du Mellons, Dupont, Ford.

Segundo, las decisiones de los «hacedores inmediatos de la política» (*the proximate policy makers*) —en Presidencia, Congreso y Tribunales— no carecen, por supuesto, de importancia, pero tienden a centrarse sobre los *medios* de la política nacional más que sobre los *finés* de la misma, previamente determinados en el marco de un «modelo oligárquico» de decisión política (85). Dicho modelo oligárquico supone que los recursos iniciales para investigación, estudio, planificación, organización y ejecución de la política nacional proceden de las corporaciones económicas y de las fortunas personales. Esta riqueza es canalizada hacia las fundaciones, universidades e instituciones de planificación política, en cuyas juntas directivas se sientan grandes accionistas representantes de aquellas corporaciones. Las fundaciones proveen el dinero inicial para analizar los problemas sociales, determinar las prioridades nacionales e investigar nuevas orientaciones de la política. A este estímulo responden determinadas universidades e intelectuales, produciendo estudios en esa línea previamente fijada. La función de los grupos de planificación política es fundamentalmente la de crear un consenso entre los distintos sectores de la elite, con objeto de desarrollar recomendaciones y hacerlas llegar a las distintas instancias del gobierno federal, directamente, y a través de los medios de comunicación de masas. De esta manera, aunque tanto en el proceso legislativo como en el proceso político en general hay negociación, competencia, persuasión y compromiso —como sostiene la teoría pluralista—, tal interacción ocurre después de que el programa (*agenda*) ha sido establecido y los principales cambios de dirección, determinados (86).

(85) Véase DOMHOFF: *The Powers that Be*, págs. 60-127, y DYE: *Op. cit.*, páginas 191-204.

(86) DYE: *Op. cit.*, págs. 215 y 216.