

UC Berkeley

UC Berkeley Previously Published Works

Title

El Nuevo Autoritarismo en America Latina

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/9dt1n4nn>

Author

Collier, David

Publication Date

1985

Peer reviewed

David Collier

EL NUEVO AUTORITARISMO EN AMÉRICA LATINA

Pese a que se ha entendido que el surgimiento de los regímenes autoritarios se relaciona con los problemas del desarrollo económico a partir del "modelo burocrático-autoritario", algunos elementos de este modelo han producido entre los estudiosos ciertas ideas para explicarlo. En virtud de ello, un grupo de economistas, politólogos y sociólogos se reunió con objeto de evaluar lo adecuado del modelo y sugerir indicaciones para darle una nueva formulación. Este volumen es el resultado de discusiones celebradas a lo largo de un periodo de tres años, y representa un avance importante en la crítica y el refinamiento de ideas acerca del desarrollo político.

En este libro se analizan las cuestiones planteadas por el reciente surgimiento del autoritarismo en la América Latina, el autoritarismo burocrático y las posibles pautas futuras del cambio institucional.

Fotografía de la portada: Carlos Franco

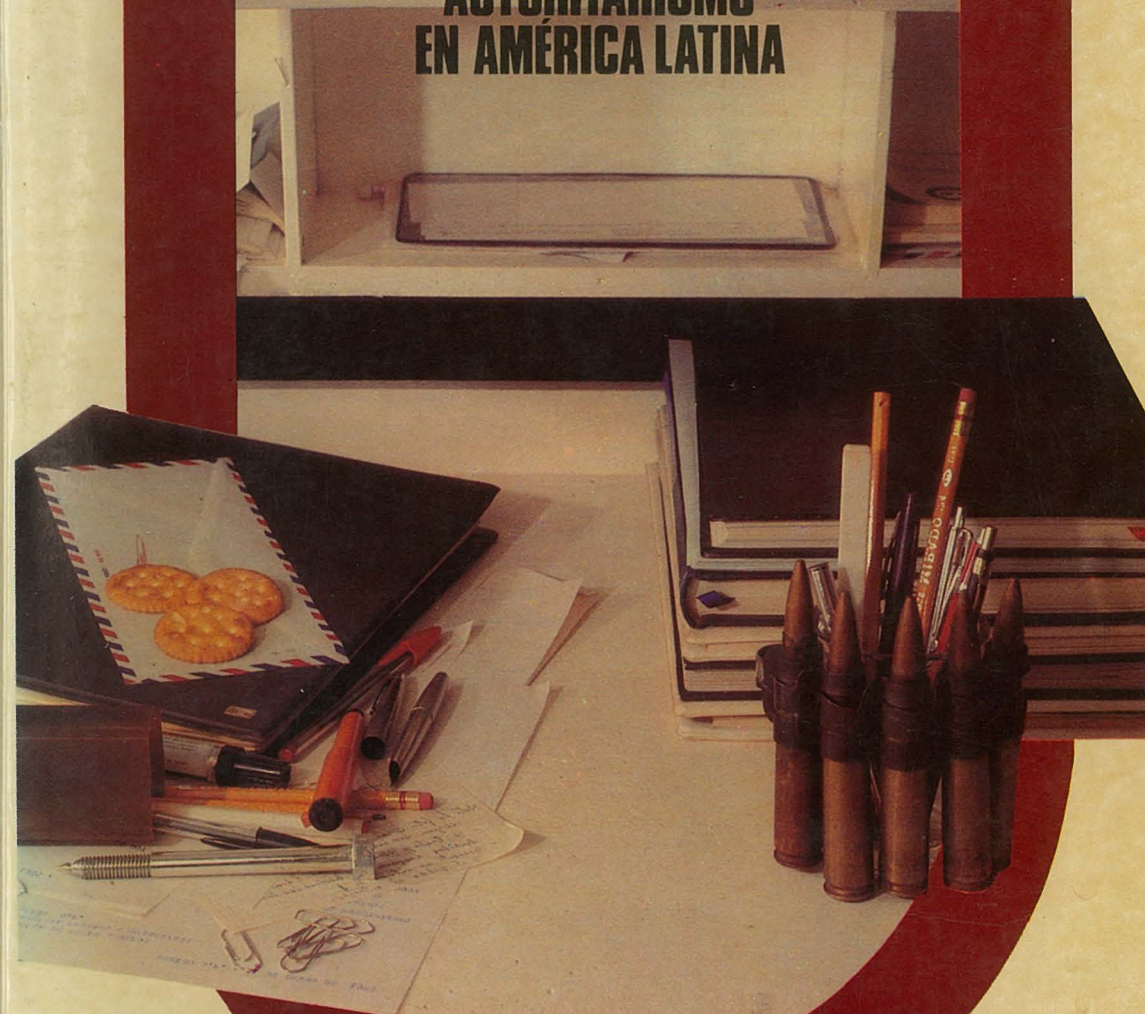


FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

David Collier EL NUEVO AUTORITARISMO EN AMÉRICA LATINA



David Collier
EL NUEVO
AUTORITARISMO
EN AMÉRICA LATINA



EL NUEVO AUTORITARISMO EN AMÉRICA LATINA

Compilador

DAVID COLLIER

Colaboradores

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO /
DAVID COLLIER / JULIO COTLER /
ALBERT O. HIRSCHMAN / ROBERT R.
KAUFMAN / JAMES R. KURTH /
GUILLERMO O'DONNELL / JOSÉ SERRA

Traducción de

RAFAEL LASSALETA



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición en inglés, 1979
Primera edición en español, 1985

AGRADECIMIENTOS

Las investigaciones presentadas en este libro han sido patrocinadas por la Comisión Mixta de Estudios sobre América Latina del American Council of Learned Societies y el Social Science Research Council. Estos trabajos forman parte del Programa de Planeamiento de Investigaciones de la Comisión Mixta, que cuenta con las ayudas de la Fundación Ford y la Fundación Tinker, a las cuales queremos dejar patente nuestro reconocimiento. Además de redactar los capítulos de este volumen, los participantes en el proyecto hicieron significativas aportaciones al planear y realizar nuestro trabajo en colaboración. Albert Hirschman, en particular, ha jugado un importante papel, tanto por su apoyo desde la presidencia de la Comisión Mixta como por sus valiosas sugerencias para solventar los problemas de compilación y edición del presente volumen. Louis Wolf Goodman, en su calidad de consejero adjunto del Social Science Research Council, facilitó enormemente los aspectos administrativos del proyecto. Tanto él como Alfred Stepan, miembro de la Comisión Mixta, han desempeñado un papel importante en la configuración del contenido intelectual de nuestros esfuerzos. Las traducciones del español y el portugués las hicieron Richard C. Miller y David Collier, y Miller desempeñó hábilmente las funciones de auxiliar de investigación para el proyecto. Finalmente, Philippe Schmitter y Abraham Lowenthal proporcionaron valiosos consejos y estímulo durante la fase de planeamiento del proyecto.

Patrocinado por *The Joint Committee on Latin American Studies* del *Social Science Research Council* y el *American Council of Learned Societies*

Título original:
The New Authoritarianism in Latin America
© 1979, Princeton University Press, Princeton
ISBN 0-7606-5

D. R. © 1985, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, S. A. DE C. V.
Av. de la Universidad, 975; 03100 México, D. F.

ISBN 968-16-2107-7

Impreso en México

INTRODUCCION

En 1964 se produjo un golpe militar en Brasil. Dos años más tarde, también los militares argentinos tomaban el poder. Se inauguraba con esos golpes un periodo de gobiernos militares en tanto que institución, durante el cual las fuerzas armadas buscaron promover un cambio industrial acelerado basado en una nueva e ingente inversión extranjera. Eliminaron, o controlaron drásticamente, todo tipo de elecciones; introdujeron importantes restricciones sindicales; y adoptaron programas de austeridad económica que imponían controles salariales sobre el "sector popular" urbano. Tales programas de austeridad fueron generalmente interpretados como parte importante del esfuerzo por crear un clima de inversión que se presumía atractivo para los inversores extranjeros. Dado que, con frecuencia, el sector popular se había opuesto vigorosamente a dichos programas de austeridad, sobre todo por canales tales como las organizaciones sindicales y las elecciones, el control de esas formas de expresión política pareció una parte esencial del esfuerzo de sostener las nuevas políticas económicas y de lograr el nuevo crecimiento económico.

La reaparición del poder militar en esos dos importantes países, industrialmente avanzados, que contienen aproximadamente el 65 % la población de América Latina y alcanzan entre ambos aproximadamente el 75% de la producción industrial de la zona,¹ se produjo en un contexto de erosión de las esperanzas que habían surgido en las dos primeras décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, según las cuales aparecería en América Latina una mayor igualdad económica y social y una forma política más democrática². Puso también en cues-

¹ Calculado por los datos presentados por James W. Wilkie, ed., *Statistical Abstract of Latin America*, Volumen 17 (Centro Latinoamericano, University of California at Los Angeles, 1976) y Robert R. Kaufman, "Mexico and Latin American Authoritarianism", en José Luis Reyna y Richard Weinert, eds., *Authoritarianism in Mexico* (Philadelphia; Institute for the Study of Human Issues, 1977).

² Encontramos un análisis excelente de estas expectativas en Robert A. Packenham, *Liberal America and the Third World* (Princeton, Princeton University Press, 1973).

tión la hipótesis de la teoría de la modernización, que establecía que una industrialización más avanzada está asociada con la aparición de la democracia y la igualdad³; y estimuló una nueva valoración fundamental de esta relación dentro del contexto de América Latina⁴. En lugar de la confirmación de aquella primera formulación, surgió una nueva serie de hipótesis que sugerían que, en las naciones tardíamente desarrolladas, los niveles más avanzados de industrialización pueden coincidir con el colapso de la democracia y con un incremento de la desigualdad.

En el curso de la mencionada revaloración comenzó a utilizarse un nuevo término. Argentina y Brasil eran gobernadas por los militares en cuanto que institución, más que por gobernantes militares individuales. Además, los militares parecían adoptar una aproximación burocrática y tecnocrática a la política (en oposición a la aproximación más "política", según la cual el modo de actuar viene conformado por las demandas económicas y políticas de los diferentes sectores de la sociedad expresados en diferentes canales, como elecciones, legislaturas, partidos políticos y sindicatos). Este modo de aproximarse a la política llevó a los estudiosos a unir el adjetivo "burocrático" al término "autoritario", denominando así "burocrático autoritarios" a dichos sistemas⁵. Esta etiqueta se ha convertido en un importante añadido a las tipologías de los regímenes políticos nacionales⁶.

³ En la extensa literatura que trata de los diferentes aspectos de esta relación, hay tres estudios iniciales decisivos: Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, 53 (marzo 1959), pp. 69-105; James S. Coleman, "Conclusion: The Political Systems of the Developing Areas", en Gabriel A. Almond y James S. Coleman, eds., *The Politics of the Developing Areas* (Princeton, Princeton University Press, 1960); y Phillips Cutright, "National Political Development: Measurement and Analysis", *American Sociological Review*, 27 (abril, 1963), pp. 253-64.

⁴ Tres de las afirmaciones más importantes que reflejan esta revalorización y que son accesibles al lector en lengua inglesa son: Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America* (Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1978), originalmente publicado en castellano, en 1969; Philippe C. Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil* (Stanford, Stanford University Press, 1971); y Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Institute of International Studies, University of California, Berkeley, Politics of Modernization Series Núm. 9, 1973).

⁵ Ejemplos importantes del uso inicial de este término se pueden encontrar en O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism* y Fernando Henrique Cardoso, "Associated Dependent Development: Theoretical and Practical Implications", en Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future* (New Haven: Yale University Press, 1973).

⁶ Un importante estudio reciente que discute el concepto de autoritarismo burocrático

Los acontecimientos producidos en América Latina en la década de los 70 han acrecentado la importancia de entender el autoritarismo burocrático. Este tipo de gobierno militar ha persistido en Brasil y reapareció en Argentina en 1976. En el año 1973, en otras dos naciones de América Latina económicamente avanzadas, Chile y Uruguay, también caían regímenes bien fundamentados institucionalmente, siendo reemplazados por sistemas burocrático autoritarios. En Argentina, Chile y Uruguay, tanto el nivel de violencia empleado en la supresión de los partidos políticos, sindicatos y protestas laborales como la reducción de los ingresos reales del sector popular llegaron más lejos de lo experimentado en Brasil y Argentina en sus períodos iniciales de autoritarismo burocrático, de la década de los 60. También en Brasil, aproximadamente a partir de 1969, el grado de represión se ha hecho notablemente más intenso. Estos nuevos acontecimientos han hecho necesario avanzar más en el replanteamiento de la relación entre modernización industrial y cambio político, que había empezado una década antes. El objetivo de este libro es contribuir al replanteamiento y nueva valoración de esa relación.

Aparte de la importancia que comprensiblemente tiene para los estudiosos preocupados por América Latina el intento de explicar el autoritarismo burocrático, también es significativa la investigación sobre ese tema por su contribución a la crítica de la teoría de la modernización. Varias de las más importantes líneas de argumentación de los estudiosos dedicados a la teoría de la modernización —por ejemplo la hipotética relación entre democracia y modernización industrial— han sido gravemente puestas en cuestión desde hace tiempo⁷. El debate prosigue, sin embargo, con respecto a cómo se pueden

dentro del marco de referencia de un amplio análisis tipológico de los regímenes políticos es el de Juan J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Fred Greenstein y Nelson Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, Volumen 3 (Reading, Mass., Addison-Wesley, 1975).

⁷ Son ejemplos importantes de la crítica de la teoría de la modernización los de Samuel P. Huntington. "Political Development and Political Decay", *World Politics*, XVII, Núm. 3 (abril, 1965), pp. 386-346; Reinhard Bendix, "Tradition and Modernity Reconsidered", *Comparative Studies in Society and History*, 9 (abril, 1967), pp. 292-346; Joseph R. Gusfield, "Tradition and Modernity: Misplaced Polarities in the Study of Social Change", *American Journal of Sociology*, 72 (enero, 1967), pp. 351-62; C. S. Whitaker, "A Dysrhythmic Process of Political Change", *World Politics*, 19 (enero, 1967), pp. 190-217; Lloyd I. Rudolph y Susan Hoeber Rudolph, *The Modernity of Tradition: Political Development in India* (Chicago, University of Chicago Press, 1967); Pakenham, *Liberal America and the Third World*; y Dean C. Tipps, "Modernization Theory and the Comparative Study of Societies: A Critical Perspective", *Comparative Studies in Society and History*, 15 (marzo, 1973), pp. 199-226.

lograr razonablemente hipótesis útiles y apropiadas acerca de la interacción entre las esferas política, económica y social en el curso de la modernización industrial. Existe también un debate sobre las hipótesis específicas que caracterizan adecuadamente la mencionada interacción.

La investigación sobre América Latina ha contribuido a ambas partes del debate. Con respecto a la primera cuestión, se ha criticado la supuesta universalidad de las primeras concepciones sobre el cambio político, señalándose la necesidad de desarrollar hipótesis concretas para el análisis de los contextos históricos y culturales diferentes.⁸ Tales críticas no reflejan una desviación antiteórica, sino más bien una preocupación por la especificación, en términos de variables teóricamente relevantes⁹, de las características del contexto particular que se está analizando. Para los investigadores ocupados en la América Latina contemporánea, una de las características más sobresalientes es la industrialización relativamente tardía de esa zona en comparación con la industrialización de la mayor parte de los países del Atlántico Norte. Se ha argumentado que esa situación ha dado lugar a una serie de problemas económicos, sociales y políticos concretos.¹⁰ Una característica relacionada con la anterior es la dependencia económica de la zona de América Latina, que implica un grave sometimiento al capital y tecnología extranjeros con el fin de promover la industrialización. Una tercera característica es que esa dependencia externa ha consistido, en gran medida en el sometimiento a naciones y empresas que actúan en el sistema económico capitalista internacional¹¹.

⁸ Estas cuestiones son tratadas en O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, capítulo 1; Philippe C. Schmitter, "Paths to Political Development in Latin America", en Douglas A. Chalmers, ed., *Changing Latin America: New Interpretations of Its Politics and Society* Nueva York, Academy of Political Science, Columbia University, 1972; y Glacio Dillon Soares, "The New Industrialization and the Brazilian Political System", en James Petras y Maurice Zeitlin, eds., *Latin America: Reform or Revolution?* (Greenwich, Conn: Fawcett World Library, 1968).

⁹ Este tratamiento corresponde al que se recomienda en Adam Przeworski y Henry Teune, *The Logic of Comparative Social Inquiry* (Nueva York, John Wiley and Company, 1970).

¹⁰ Véase Albert O. Hirschman, "The Political Economy of Import-substituting Industrialization in Latin America", *Quarterly Journal of Economics*, 82, 1 (febrero, 1968), pp. 2-32.

¹¹ Una declaración inicial importante que pone de relieve los aspectos del análisis de dependencia que aquí nos interesan se encuentra en Cardoso y Faletto, *Dependency and Development*. Para una reciente advertencia de Cardoso con respecto al mal uso del análisis de la dependencia, véase su "The Consumption of Dependency Theory in the United Sta-

La investigación sobre América Latina ha significado también un aporte teórico para el desarrollo de nuevas hipótesis acerca del cambio político en este escenario concreto. Tales hipótesis sugieren el motivo de que las interacciones entre los modelos de cambio económico, social y político que se han producido en este contexto de desarrollo capitalista, tardío y dependiente, en lugar de conducir de modo coherente a la democracia parecen estar vinculadas, en algunos casos al menos, con la aparición del autoritarismo burocrático. Tales hipótesis, a las que nos referiremos, por conveniencia, como "modelo" burocrático autoritario, constituyen la preocupación central de este libro; y son revisadas detalladamente en el capítulo I.

Las hipótesis sobre la aparición del autoritarismo burocrático atrajeron considerable atención entre los estudiosos¹², y ello fué así no sólo porque parecían proporcionar una explicación sugestiva a una importante serie de acontecimientos políticos contemporáneos, sino también porque representaban una nueva especificación de los modelos de cambio político que habían presentado anteriormente los teóricos de la modernización. En el contexto de la década de los años 70, cuando el impulso central de la investigación política sobre el Tercer Mundo había pasado de la preocupación por el análisis de la democratización y "occidentalización" a un interés por las difíciles cuestiones de economía política a que se enfrentaban esas sociedades, la nueva especificación de ese modelo constituyó una bien recibida adición a la investigación.

Aunque dichas hipótesis fueron una importante contribución con respecto al entendimiento del autoritarismo burocrático, se ha producido una sensación creciente de insatisfacción ante algunos de los elementos de este modelo burocrático autoritario. Es incuestionable que el modelo plantea cuestiones importantes y adopta una aproximación valiosa a la explicación del cambio político en el contexto del desarrollo capitalista dependiente y tardío. Sin embargo, incluso en la primera fase de evolución de esa corriente, en la que los análisis se centraban en Brasil y Argentina, los estudiosos comenzaron a plantear cuestiones referentes al grado en que el autoritarismo burocrático, evidentemente un fenómeno nuevo en relación con los modelos

tes", *Latin American Research Review*, 12, 3 (1977), pp. 7-24. Otra valiosa y reciente discusión de esta perspectiva es la de Richard R. Fagen, "Studying Latin American Politics: Some Implications of a Dependencia Approach", *Latin American Research Review*, 12, 2 (1977), pp. 3-27.

¹² Véase la nota 6 del capítulo I, p. 27.

políticos de los años 50 y principios de los 60, representaba de hecho una "restauración" de un tipo de autoritarismo que había existido ya en los años 30 y 40. Cuestionaron, asimismo, los argumentos económicos empleados en la explicación de su aparición¹³.

Con el inicio de la segunda mitad de los años 70 —en el contexto del intento de entender el autoritarismo burocrático en Chile y Uruguay, además de Brasil y Argentina— se extendió aun más la insatisfacción de los investigadores ante este modelo¹⁴. El modelo político-económico que seguían aquellos gobiernos autoritarios parecía cada vez menos coherente de lo que se pensó inicialmente. Los cuatro países mencionados no se hallaban en niveles comparables de industrialización, y las hipótesis iniciales, antes apuntadas, sobre el papel de los problemas de la industrialización en la aparición del autoritarismo burocrático, fueron examinadas cada vez más críticamente. Tampoco resultaba claro que el crecimiento de la desigualdad fuera realmente un prerrequisito económico para el éxito de las políticas de desarrollo adoptadas por esos gobiernos. Creció la sensación de que era necesario poner mayor énfasis en las explicaciones políticas de esos programas económicos y del surgimiento del autoritarismo. Por ejemplo, parecía que la estructura del sistema de partidos y la fuerza política del sector popular eran factores determinantes del grado en que emergía en cada país el conflicto de clases polarizado. En algunos países, la polarización ideológica que se había producido antes de la aparición del autoritarismo burocrático no podía explicarse simplemente como una consecuencia de la interrelación de las fuerzas económicas.

Finalmente, al menos hasta la fecha, el autoritarismo burocrático no ha aparecido en todos los países industrialmente más avanzados de América Latina¹⁵. En México encontramos una forma más suave de autoritarismo, basada en un partido político en lugar de un

¹³ Thomas E. Skidmore, "Politics and Economic Policy-Making in Authoritarian Brazil, 1937-71"; Philippe C. Schmitter, "The 'Portugalization' of Brazil?"; Albert Fishlow, "Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy"; y Samuel A. Morely y Gordon W. Smith, "The Effect of Changes in the Distribution of Income of Labor, Foreign Investment, and Growth in Brazil", todos ellos en Stepan, ed., *Authoritarian Brazil*. Véase también Mario S. Brodersohn, "Sobre 'Modernización y Autoritarismo' y el estancamiento inflacionario argentino", *Desarrollo Económico*, 13, 51 (octubre a diciembre, 1973), pp. 591-605.

¹⁴ En éste y en el siguiente párrafo se resumen las cuestiones planteadas en los debates iniciales entre los miembros del grupo de trabajo que se describe más abajo.

¹⁵ En términos del nivel global de la producción industrial, variable puesta de relieve por autores como O'Donnell, los países latinoamericanos podrían situarse en tres grupos

gobierno militar. En Colombia y Venezuela persisten los gobiernos competitivos. El gobierno militar experimentado en el Perú después de 1968 —tanto en su fase inicial, reformista, como en la segunda, más conservadora— es también distinto del dominio militar en el sur. El investigador preocupado por la hipótesis de que en América Latina hay una asociación inherente entre industrialización avanzada y autoritarismo burocrático tenía que extender el análisis a países en los que no había aparecido esta forma de autoritarismo, es decir a otros países aparte de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Era esencial lograr una comprensión más amplia que incluyera también a los otros países relativamente avanzados en los que, por lo menos hasta entonces, no había aparecido el autoritarismo burocrático. Con esa comparación más amplia, tanto de la experiencia de los cuatro casos mencionados como la de otros países, se podría deducir un nuevo entendimiento¹⁶. Aunque en los estudios del autoritarismo en América Latina han empezado a aparecer algunos elementos de esa comparación más amplia¹⁷, aún no se ha empleado ésta en una revaloración sistemática de las explicaciones del autoritarismo burocrático.

En 1975, el "Joint Committee on Latin American Studies of the American Council of Learned Societies and the Social Science Research Council" estableció un grupo de trabajo con el fin de consolidar y sistematizar las mencionadas insatisfacciones y críticas¹⁸. El

amplios, con Argentina, Brasil y México en el nivel superior; los cinco países restantes del grupo de ocho tratado más abajo, en un nivel intermedio; y los países restantes en un nivel considerablemente inferior. Para un debate sobre las clasificaciones de la modernización socioeconómica en América del Sur, véase O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, capítulo 1. Datos complementarios sobre estos agrupamientos de países se extrajeron de las dos fuentes citadas en la nota 1.

¹⁶ La utilización de esta comparación más amplia para afinar los debates sobre la aparición del autoritarismo burocrático refleja el uso del "método comparativo constante" por el que abogan Barney Glaser y Anselm Strauss en *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research* (Chicago, Aldine Publishing Company, 1967).

¹⁷ Véase Thomas Skidmore, "The Politics of Economic Stabilization in Post-War Latin America", en James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977); Kaufman, "Mexico and Latin American Authoritarianism"; y "Corporatism, Clientelism, and Partisan Conflict: A Study of Seven Countries", en Malloy, ed., *Authoritarianism*; David Collier, *Squatters and Oligarchs: Authoritarian Rule and Policy Change in Peru* (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1976); David Collier y Ruth B. Collier, "Who Does What, to Whom, and How: Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism", en Malloy, ed., *Authoritarianism*; Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* (Princeton, Princeton University Press, 1978), capítulos 3 y 4; y Juan J. Linz y Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978).

¹⁸ Un informe inicial sobre las actividades de este grupo se encuentra en David

objetivo del grupo de trabajo, coordinado por David Collier y Julio Cotler, es ampliar el debate sobre la naturaleza y causas del autoritarismo burocrático al reunir las perspectivas, a menudo en contraste, de los estudiosos de ambos hemisferios, así como las de diferentes disciplinas académicas. El grupo de trabajo incluía a científicos, políticos, sociólogos y economistas de Perú, Argentina, Brasil y Estados Unidos, todos los cuales habían contribuido previamente a este área de investigación; y todos ellos consideraban que las insatisfacciones y críticas podían servir de punto de partida útil para lograr un entendimiento más completo del autoritarismo de América Latina. Los miembros del grupo se reunieron informalmente varias veces en 1975 y 1976, y celebraron una reunión formal de dos días a principios de 1977, en la que presentaron los documentos preliminares. Todos esos textos han sido sustancialmente revisados sobre la base de un amplio intercambio de comentarios y críticas (tanto en el encuentro formal como en la posterior y extensa correspondencia entre algunos de los autores). Los ensayos publicados en este volumen son el resultado de ese esfuerzo de colaboración.

En la Parte Primera de este volumen se proporciona una perspectiva general de los análisis de la ciencia social planteados por la reciente aparición del autoritarismo en estos países avanzados de América Latina. El capítulo de David Collier revisa los argumentos básicos contenidos en el modelo burocrático autoritario y plantea algunas cuestiones críticas iniciales. Dado que otros capítulos enfatizan particularmente la forma en que esos argumentos se cristalizaron en la obra de Guillermo O'Donnell, dicha formulación recibe la atención central en el capítulo de Collier¹⁹.

El capítulo de Fernando Henrique Cardoso abre luego la discusión sobre el autoritarismo burocrático al proponer una clarificación conceptual importante. Se opone al uso de este término como caracterización global del sistema político, costumbre seguida en la formulación inicial del modelo burocrático autoritario. Pone de relieve la necesidad de distinguir entre las características centrales de los *regí-*

Collier, "Industrialization and Authoritarianism in Latin America", *Social Science Research Council Items*, vol. 31/32, núm. 4/1 (marzo, 1978), pp. 5-13.

¹⁹ Como introducción adicional a la materia temática de este libro, los lectores que no estén familiarizados con la política contemporánea en Brasil, Argentina, Chile y Uruguay encontrarán de utilidad consultar los breves esbozos sobre la historia política reciente de esos cuatro países que forman parte del amplio análisis que hace Robert Kaufman sobre las explicaciones del autoritarismo en la Parte Segunda de este volumen (véanse las pp. 174 y ss.).

menes burocrático-autoritarios y el tipo de *estado* con el que están asociados, en el sentido neomarxista del estado como el sistema más amplio de "dominación" política y económica, que en el contexto de América Latina se caracteriza como "dependiente" y "capitalista". Argumenta que la relación entre régimen y estado es más compleja y manifiesta mayor variedad de la que implica el modelo burocrático autoritario. No es posible analizar adecuadamente las diferencias y similitudes entre casos tan importantes como los de Brasil, México y Venezuela contemporáneos, a los que considera estados capitalistas dependientes, a menos que se distinga cuidadosamente entre régimen y estado. Analiza también Cardoso las instituciones políticas del autoritarismo burocrático, llamando la atención sobre la diversidad de rasgos y contradicciones internas de esos sistemas. Con el fin de situar en una perspectiva más clara la experiencia de los países del Cono Sur, indica una serie de contrastes, así como de similitudes, con respecto al autoritarismo no militar de México, el reciente gobierno militar reformista de Perú y el régimen democrático de Venezuela.

La Parte Segunda plantea el problema de explicar el surgimiento del autoritarismo burocrático. En el primer capítulo de esta sección, el economista Albert O. Hirschman advierte a los investigadores que no enfatizen las explicaciones económicas de los fenómenos políticos hasta el punto de desechar las explicaciones políticas. Situando su análisis dentro de la más amplia tradición del pensamiento social referente a las consecuencias políticas de la industrialización, examina críticamente varias explicaciones económicas del surgimiento del autoritarismo, encontrándolas inadecuadas a todas. Argumenta Hirschman que las diferentes fases de industrialización tienen importantes consecuencias para la política, en parte, por las expectativas que crean en las mentes de quienes hacen la política con respecto a la probabilidad del crecimiento económico sostenido. Parece ser que la relativa facilidad con que se produjo en América Latina la expansión inicial de la producción de bienes de consumo generó esperanzas poco realistas acerca de las oportunidades de crecimiento, y de reforma económica por tanto, lo que a su vez tuvo que ver con la secuencia de acontecimientos que condujeron al autoritarismo burocrático. Hirschman amplía luego su análisis del papel de las ideas en la conformación del cambio político y propone un nuevo modo de enfrentarse a la explicación del surgimiento del autoritarismo. Analiza la manera en que interaccionan las ideas y la acción política en la evolución empresarial y reformista en la sociedad. Esta perspectiva, enfocada en las diferencias de lo que podría llamarse "la cultura política del

capitalismo”²⁰, fue la utilizada para suministrar una explicación parcial del contraste entre la reciente experiencia pluralista de Colombia y Venezuela y la experiencia autoritaria de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

José Serra dedica su capítulo a analizar críticamente tres hipótesis sobre la relación entre desarrollo económico y el surgimiento del autoritarismo burocrático. Se centran estas hipótesis en la “sobreexplotación” de la clase trabajadora, el intento de lograr una “profundización” de la producción industrial y la idea de que esta forma de autoritarismo promueve un determinado tipo de “racionalidad” económica que contribuye al crecimiento. Dedicando la mayor parte de su atención a Brasil, pero atendiendo también a los casos chileno y mexicano, descubre Serra que las evidencias disponibles no apoyan esas hipótesis. Su atento análisis del caso brasileño es de particular importancia para este volumen, pues la especial conjunción que se da en ese país de crisis política y económica, seguidas de un autoritarismo duro, de una política económica regresiva y del éxito en el crecimiento económico ha hecho de Brasil, en un sentido, el “caso paradigmático” del modelo burocrático autoritario. Otros países, por el contrario, representan aproximaciones parciales al modelo. En Argentina la coherencia del dominio autoritario ha sido limitada; en Chile y Uruguay, por la pequeña escala de sus economías, la idea de profundización en la industrialización puede considerarse irrelevante; y en México hay un modelo bastante diferente, basado en un autoritarismo civil que no fue el resultado de las crisis políticas “desencadenantes” experimentadas en los otros casos, y que se fundamenta en una coalición política muy diferente. Por tanto, al no confirmar estas hipótesis en el caso que, presumiblemente, está más cercano al modelo de autoritarismo burocrático, Serra hace una contribución particularmente útil al debate, más amplio, sobre las explicaciones del auge del autoritarismo.

El capítulo de Robert Kaufman proporciona una revisión detallada de la adecuación entre el modelo burocrático autoritario y las experiencias recientes de Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y México. Tras presentar una amplia crítica de la hipótesis de “profundización” que es paralela a las de Hirschman y Serra, Kaufman amplía el modelo para incluir un análisis de las implicaciones —para la evolución de las coaliciones y regímenes políticos— de las cinco estrategias de

²⁰ Este término fue propuesto por Walter Dean Burnham en la correspondencia que sostuvo con Albert O. Hirschman con respecto al capítulo de este último.

desarrollo diferentes que se podrían adoptar con el fin de promover el crecimiento económico en esas sociedades. Tales estrategias son, además de la de profundización de la industrialización, las alternativas de promoción de bienes de consumo duraderos, exportación industrial, exportación de productos primarios y la expansión del mercado interno en cuanto a bienes de consumo. Dentro de este marco de referencia modificado, Kaufman piensa que la transición entre las diferentes fases de industrialización ha reducido la gama de políticas alternativas abiertas a las sociedades latinoamericanas, de tal modo que ha contribuido a la aparición del autoritarismo burocrático. Encuentra así un importante acuerdo entre el argumento subyacente contenido en el modelo burocrático autoritario y la experiencia de esos cinco países.

Julio Cotler, en el capítulo final de la Parte Segunda, se centra en la necesidad de explorar con mayor sistematización en qué manera la experiencia de desarrollo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay difiere de la de otros países de América Latina. Cotler establece la distinción entre los países del “Cono Sur”, en los que el crecimiento orientado a la exportación de principios de este siglo era controlado nacionalmente en una medida importante, y las sociedades de “enclave” en las que el crecimiento orientado a la exportación se produjo primordialmente en enclaves aislados de la actividad económica, que eran controlados directamente por empresas extranjeras. Centrando su atención en el contraste entre los países del Cono Sur por una parte y México y Perú por la otra, afirma que durante la mayor parte de este siglo los casos de enclave han seguido un modelo de cambio político muy diferente. Sin embargo, en la década presente observa una importante desviación en ese esquema, lo que le lleva a especular acerca de la posibilidad de que esos esquemas alternativos puedan converger ahora.

La sección final del volumen se pregunta por la dirección probable del futuro cambio en el autoritarismo burocrático, así como por las direcciones apropiadas de la futura investigación. Guillermo O'Donnell, en el primer capítulo, da un paso importante para el desarrollo de una teoría política de la dinámica del dominio autoritario, al explorar las dificultades políticas genéricas inherentes al autoritarismo burocrático. Argumenta que la sociedad política se mantiene convencionalmente cohesionada merced a dos fuerzas subyacentes, dominación y consenso, y que el autoritarismo burocrático implica un énfasis en la dominación con la exclusión práctica del consenso. Ello se debe, en parte, al gran énfasis que ponen esos gobiernos en el mantenimiento de unas condiciones económicas y políticas que resul-

ten atractivas a los inversores extranjeros y a las agencias internacionales de préstamos. Se estimula así el desprecio de los símbolos tradicionales utilizados frecuentemente para generar consenso interno, como nacionalismo económico y patriotismo, ambos particularmente relevantes para el sector popular. Además, el intento de destrucción de los partidos políticos y organizaciones sindicales, que habían servido previamente como intermediarios para la relación entre el estado y la sociedad, socava otro canal fundamental por el que se conseguía convencionalmente el consenso. O'Donnell observa que el rechazo del consenso en favor de la dominación conlleva tensiones y contradicciones graves, sugiriendo que en última instancia dichas tensiones se podrían resolver sólo mediante la creación de una nueva fórmula política que permitiera alguna forma de democratización.

El capítulo de James Kurth amplía el examen al explorar la relación entre los problemas de la industrialización enfatizados en el modelo burocrático autoritario y los intereses de la investigación sobre industrialización y cambio político en Europa. Sitúa en primer lugar la argumentación sobre la industrialización de América Latina dentro del marco de referencia, más amplio, de la investigación sobre las fases de industrialización que resulta de la obra de Alexander Gerschenkron²¹. Dicha corriente argumenta que los esquemas de cambio económico, social y político que acompañan a la industrialización no son los mismos en todos los países, sino que difieren de modo importante, y predecible en cierto grado, según que la industrialización se produzca "temprana o tardíamente" en relación con los primeros casos históricos de industrialización en Europa Occidental. A continuación analiza Kurth la política de industrialización de varios países europeos, utilizando para ello un tratamiento que combina los argumentos sobre el tiempo en que ocurrió la industrialización con el enfoque del modelo burocrático autoritario, que enfatiza diferentes sectores de la industria (por ejemplo bienes de consumo *versus* bienes intermedios y de capital). Afirma que analizando simultáneamente las diferencias entre los procesos de industrialización "tempranos", "tardíos" y "postardíos" (Europa occidental, oriental y meridional, respectivamente) y las diferencias entre los distintos sectores de la industria, se pueden descubrir sorprendentes regularidades en la política de industrialización europea. Concluye

²¹ Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1962); y "The Typology of Industrial Development as a Tool of Analysis", en Gerschenkron, ed., *Continuity in History and Other Essays* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1968).

Kurth su capítulo mostrando cómo los esquemas surgidos de su análisis de Europa pueden sugerir nuevas percepciones acerca de algunos de los países latinoamericanos considerados en otros capítulos de este volumen. De este modo, el análisis de Kurth ejemplifica algunas de las mejoras teóricas que pueden derivarse de la aplicación a otras regiones de los argumentos sobre el autoritarismo de América Latina. Deja bien claro, sin embargo, que no es posible confiar en una extensión mecánica de tales argumentaciones. Lo esencial es más bien especificar con sumo cuidado una serie de características teóricamente relevantes en cada contexto que se analiza, con el fin de aplicar de un modo apropiado la teoría a ese contexto.

El capítulo final, de David Collier, sintetiza las cuestiones planteadas en el volumen y señala las prioridades de las futuras investigaciones. Collier pone de relieve cinco cuestiones. En primer lugar, que algunos términos, como el de autoritarismo burocrático, son utilizados de modo distinto por los diferentes autores, dando lugar a una clasificación inconsistente de los casos. ¿Cómo se puede tratar este problema de descripción? En segundo lugar, hay un considerable desacuerdo entre los autores con respecto a la importancia relativa de factores como el económico, político, ideológico y otros en la contribución al alza del autoritarismo. ¿Cómo se pueden aclarar estas explicaciones alternativas? En tercer lugar, varios autores intentaron extender el argumento burocrático autoritario a otras naciones de América Latina como punto de partida de cara a la modificación de la argumentación, con el fin de dar cuenta de la no aparición del autoritarismo burocrático en algunos países, y también para proporcionar una mejor explicación de los casos en los que ha aparecido. Como un primer paso para la consolidación de las intuiciones derivadas de esta extensión de la argumentación, Collier presenta una versión preliminar y unificada del debate que trata de ilustrar de qué modo es posible empezar a integrar las explicaciones políticas y económicas en un análisis que incluya a ocho países latinoamericanos. En cuarto lugar, revisa las explicaciones que se habían adelantado para dar cuenta de los diferentes esquemas de cambio una vez establecido el gobierno autoritario, explorando la posibilidad de que, en última instancia, dichas explicaciones pudieran integrarse a un modelo incorporado que pudiera ayudar a entender los esquemas a largo plazo de cambio nacional político en América Latina. Finalmente, sugiere que extendiendo la argumentación a otras zonas del mundo se pueden obtener ganancias intelectuales similares, señalando particularmente para ello de qué modo el capítulo de Kurth sirve como ejemplo de la forma en que debería realizarse esa extensión.

Collier pone también de relieve un tema de primordial importancia que subyace en todo el volumen. Aparte de la contribución a la teoría de la ciencia social, los esfuerzos por entender el autoritarismo burocrático tienen implicaciones prácticas. Los colaboradores en este volumen comparten la creencia de que la importancia de analizar el autoritarismo burocrático deriva en parte de la posibilidad de que un entendimiento más completo de los problemas económicos, sociales y políticos que dieron lugar al autoritarismo pueda contribuir al descubrimiento de soluciones mejores a esos mismos problemas. Así se contribuiría al esfuerzo por poner fin a la actual era de autoritarismo severo en América Latina.

David Collier

PARTE PRIMERA

EL NUEVO AUTORITARISMO EN AMERICA LATINA

I. VISION GENERAL DEL MODELO BUROCRATICO AUTORITARIO

por *David Collier**

El predominio de gobiernos autoritarios y militares en los países económicamente más avanzados de la América Latina contemporánea, plantea un desafío analítico de primordial importancia al estudio de la política latinoamericana, así como a los que se ocupan del tema, más amplio, del entendimiento del cambio político. Las antiguas hipótesis, de los textos interesados en el desarrollo, que sugerían una relación positiva entre democracia y modernización socioeconómica, difícilmente podrían servirnos de guía para entender este nuevo autoritarismo¹. ¿Cómo explicarlo entonces?

Una parte sustancial de los textos trata de plantearse esta cuestión. Una de las principales líneas de análisis se ha centrado en las tensiones sociales, económicas y políticas que en décadas recientes ha generado el tipo concreto de modernización dependiente y capitalista que ha experimentado América Latina. Se considera que tales tensiones contribuyen a una reorientación fundamental de las políticas nacionales. Más concretamente, se considera que las tensiones mencionadas han conducido al colapso del antiguo esquema de política "populista", en la cual el "sector popular" era un actor significativo participante en la coalición política nacional dominante de varios países. además de ser un importante beneficiario de la política públi-

* Me ayudaron a revisar este capítulo y el capítulo IX de este volumen las útiles sugerencias de Ruth Berins Collier, Guillermo O'Donnell, Albert O. Hirschman, Benjamin Most, Louis Goodman, Abraham Lowenthal, Philippe Schmitter, Alfred Stepan, Robert Kaufman, Alfred Diamant, Jean Robinson, Lila Milutin, Robert Packenham, Peter Evans, Peter Cleaves y Richard Stryker. Algunas partes de este capítulo, así como una primera versión de algunas partes del capítulo IX, aparecieron previamente en *World Politics* (1978). Estos capítulos forman parte de un estudio más amplio sobre el cambio político en Latinoamérica que ha sido apoyado por la National Science Foundation Grant, Núm. SOC75-19990, el Social Science Research Council y por la Tinker Foundation.

¹ Para las citas de estos textos y las críticas de estas hipótesis, véanse las notas 3 y 7 de la Introducción.

ca. Pero al anterior esquema "populista" le ha seguido un periodo de política "postpopulista" caracterizado por la aparición de gobiernos represivos autoritarios que tratan de resolver aquellas tensiones eliminando la participación del sector popular en la arena política nacional y forzando un movimiento regresivo de las rentas de este sector². Así, los niveles más avanzados de industrialización se consideran vinculados con un alejamiento de la política democrática y competitiva y con un incremento de la desigualdad, lo que es completamente opuesto al esquema que sugerían las hipótesis de la literatura anterior sobre el tema.

Una de las formulaciones más importantes de esta argumentación "populista/postpopulista" se encuentra en la obra de Guillermo O'Donnell³, científico político argentino. Basándose explícitamente

² Una pequeña muestra de la literatura en la que han aparecido varias formas de esta argumentación podría incluir a Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina* (México, Siglo Veintiuno Editores S.A., 1969); Fernando Henrique Cardoso, *Ideologías de la burguesía industrial en las sociedades dependientes* (Argentina y Brasil) (México, Siglo Veintiuno Editores, S.A., 1971); y "Associated Dependent Development: Theoretical and Practical Implications", en Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future* (New Haven, Yale University Press, 1973); Octavio Ianni, *Crisis in Brazil* (Nueva York, Columbia University Press, 1970) y *A formação do estado populista na América Latina* (Río de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1975); Alfred Stepan, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil* (Princeton, Princeton University Press, 1971); y *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* (Princeton, Princeton University Press, 1978), capítulo 3; Helio Jaguaribe, *Economic and Political Development: A Theoretical Approach and a Brazilian Case Study* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1968); y *Political Development: A General Theory and a Latin America Case Study* (Nueva York, Harper and Row, 1973); Thomas Skidmore, *Politics in Brazil, 1930-1964: An Experiment in Democracy* (Nueva York: Oxford University Press, 1967); y José Luis de Imaz, *Los Que Mandan* (Albany, State University of New York Press, 1964).

³ Véase *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Institute of International Studies, University of California, Berkeley, Politics of Modernization Series núm. 9, 1973); publicado también en español como *Modernización y Autoritarismo* (Buenos Aires, Ediciones Paidós, 1972); "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario" (inicialmente presentado en la "Conferencia sobre Historia y Ciencia Social", Universidad de Campinas, Brasil, 1975, y publicado como Documento CEDES/G.E. CLACSO/núm. 1, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1975, y como Procesos Políticos Latinoamericanos, núm. 3, Universidad Católica del Perú, Lima, 1975. Se ha publicado en inglés una versión revisada como "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State", *Latin American Research Review*, XIII, núm. 1 (1978), pp. 3-38; "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976", *Desarrollo Económico*, XVI (enero-marzo de 1977), pp. 523-54; y "Corporatism and the Question of the State", en James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977), pp. 47-88. Véase también su "Modernización y golpes militares: Teoría, comparación y el caso Argentino", *Desarrollo Económico*, XIII (octubre a diciembre de 1972), pp. 519-66 (publicado en inglés en Abraham F. Lowenthal, ed., *Armies and Politics in Latin America*, Nueva York, Holmes & Meier Publishers, Inc., 1976).

en las investigaciones de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, Octavio Ianni, Luciano Martins, Philippe Schmitter, Albert Hirschman, Alfred Stepan, Thomas Skidmore, Helio Jaguaribe, Juan de Imaz, Marcos Kaplan, Celso Furtado, Cândido Mendes, Torcuato di Tella y otros⁴, O'Donnell trató de poner más de relieve la red de argumentos desarrollados por dichos autores, con respecto a las consecuencias que para el cambio político nacional ha tenido la industrialización capitalista dependiente, con sus cambios en la estructura social. Trató deliberadamente de enfatizar el impacto de los factores económicos y sociales sobre la política, como medio de clarificar algunas cuestiones conceptuales y empíricas básicas que surgen en el estudio de las sociedades latinoamericanas. Su finalidad era la de proveer un mejor "mapa conceptual" de la realidad social, para que pudiera servir como punto de partida de la investigación futura, que considerará también el impacto de los factores políticos sobre el cambio económico y social, así como las interacciones entre todas estas dimensiones⁵.

La formulación que hace O'Donnell del argumento populista/postpopulista ha recibido una atención considerable en el trabajo de otros estudiosos, estimulando numerosos esfuerzos por elaborar, afinar y criticar su argumentación⁶. Se ha convertido en un impor-

⁴ Véanse las referencias en *Modernization*, capítulo 2, especialmente la nota 2.

⁵ *Modernization*, p. 113. Las innovaciones de O'Donnell con respecto a esta literatura más amplia incluyen: su presentación de un análisis político muy detallado y elaboradamente conceptualizado; su intento de organizar la argumentación en proposiciones sistemáticas; su intento de pasar a una mayor frugalidad teórica dedicando gran atención a un pequeño grupo de variables críticas; y su elaborada crítica de la teoría de la modernización existente y el tratamiento detallado de cómo los tipos de análisis comparativos que se emplean comúnmente en las pruebas de la teoría de la modernización deben ser modificados para tratar, de un modo que sea significativo, las nuevas perspectivas que surgen de la investigación sobre Latinoamérica.

⁶ Para ejemplos de investigación que tratan las cuestiones planteadas por O'Donnell, véase Mario S. Brodershon, "Sobre 'Modernización y Autoritarismo' y el estancamiento inflacionario argentino". *Desarrollo Económico* 13, núm. 51 (octubre-diciembre, 1973), pp. 591-605; Juan J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Fred Greenstein y Nelson Polsby, eds., *Handbook of Political Science* Vol. 3, *Macro Political Theory* (Reading, Mass., Addison-Wesley Press, 1975); Robert R. Kaufman, "Notes on Definition, Genesis, and Consolidation of Bureaucratic-Authoritarian Regimes" (manuscrito sin publicar, Department of Political Science, Douglas College, 1975) y "Mexico and Latin American Authoritarianism", en José Luis Reyna y Richard S. Weinert, eds., *Authoritarianism in Mexico* (Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues, 1977), pp. 193-232; Susan Kaufman Purcell, *The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime* (Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1975), capítulo 1; William C. Smith, "The Armed Forces and the Authoritarian-Bureaucratic State in Argentina" (documento presentado en el Inter-University Seminar on the Armed Forces and Society, Tempe, Arizona,

tante punto de referencia en los análisis de la economía política del autoritarismo latinoamericano, y ha servido explícitamente como punto de partida o "línea de base" de la mayor parte de los capítulos de este libro.

Por la importancia que tiene el análisis de O'Donnell para el resto del libro, y porque sus análisis se encuentran esparcidos en varios artículos y libros que han aparecido durante un periodo de varios años, me ha parecido apropiado presentar aquí una breve síntesis de su argumentación⁷. Como resultará evidente en los capítulos siguientes, el análisis de O'Donnell no es una interpretación universalmente aceptada de la política latinoamericana. Se resume aquí con el mismo espíritu con que él lo presentó originalmente: como un marco de referencia conceptual y como una serie de hipótesis que tratan de estimular el debate entre los estudiosos del tema.

TIPOS DE SISTEMAS POLITICOS

El modo en que O'Donnell describe los diferentes tipos de sistemas políticos es similar, en muchos aspectos, al empleado en la literatura populista/postpopulista más general. Se centra en tres dimensiones distintas, como son: la estructura del *régimen* político nacional

1976); Kenneth P. Erickson y Patrick V. Peppe, "Dependent Capitalist Development, U.S. Foreign Policy, and Repression of the Working Class in Chile and Brazil", *Latin American Perspectives*, III, núm. 1 (invierno de 1976), pp. 19-44; David Collier, "Timing of Economic Growth and Regime Characteristics in Latin America", *Comparative Politics*, VII, núm. 3 (abril, 1975), pp. 331-59; y *Squatters and Oligarchs: Authoritarian Rule and Policy Change in Peru* (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1976); James M. Malloy, ed., *Authoritarianism in Latin America* (Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977), pp. 3-19; David Collier y Ruth B. Collier, "Who Does What, to Whom, and How: Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism", en Malloy, ed., *Authoritarianism*, pp. 489-512; Silvio Duncan Baretta y Helen E. Douglass, "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: A Review Essay", en Malloy, ed., *Authoritarianism*, pp. 513-24; y Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* (Princeton, Princeton University Press, 1978), capítulo III. Por lo menos cuatro tesis doctorales se están elaborando actualmente en las universidades de Stanford, Yale e Indiana centradas en los elementos principales de la argumentación de O'Donnell. Un ejemplo de la aplicación de esta perspectiva a la política del Este asiático se puede encontrar en Sungjoo Han, "Power, Dependency, and Representation in South Korea" (texto presentado en la reunión anual de 1977 de la American Political Science Association, Washington, D.C.).

⁷ Debe ponerse de relieve que O'Donnell mismo ha introducido muchas aclaraciones en la argumentación. En el grado en que ha sido posible, esas aclaraciones han sido incorporadas a la síntesis que hemos presentado aquí, evitando así un debate inútil sobre cuestiones que ya estaban resueltas. Sus numerosas sugerencias para la mejora de esta análisis quedan reconocidas y agradecidas.

(incluyendo la libertad de competencia electoral, la libertad de las asociaciones de interés y el nivel de represión); la composición de clase y sectorial de la *coalición* política dominante; y determinadas *políticas públicas* cruciales (particularmente en cuanto que se refieren a la distribución de los recursos entre las diferentes clases sociales y sectores de la economía). Combina así la preocupación por la estructura política con el interés por quién gobierna y quién se beneficia. Una distinción central, derivada de estas tres dimensiones, es si al sistema es "incorporador" o "excluyente", en el sentido de que "busque a propósito la activación del sector popular, permitiéndole alguna voz en la política nacional" o excluya deliberadamente a un sector popular anteriormente activo de la arena política nacional⁸.

O'Donnell identifica ciertas "constelaciones"⁹ recurrentes en las que los diferentes modelos de régimen, coalición y política han aparecido en América Latina¹⁰. Tomando como base estas constelaciones, describe tres tipos de sistemas políticos que él ve como representantes de una secuencia histórica¹¹.

1. *Oligárquico*¹². La competencia política tiene un alcance limitado. La élite del sector exportador de productos primarios (basada en productos minerales y agrícolas) domina el estado y orienta la política pública alrededor de sus necesidades. Estos sistemas no son incor-

⁸ *Modernization*, pp. 53 y 55.

⁹ *Ibid.*, p. 68.

¹⁰ Aunque en *Modernization* O'Donnell limita explícitamente el análisis a los países suramericanos (pp. VIII a IX), en "Reflexiones" añade México al análisis (pp. 44-53), ampliando su marco de referencia a América Latina. Secundando el énfasis de ese estudio más reciente, el presente debate trata su marco de referencia a América Latina en lugar de a Sudamérica.

¹¹ *Modernization*, capítulo 2. Al sugerir que estas diferentes constelaciones de régimen, coalición y política representan distintos tipos de "sistemas políticos", estoy siguiendo el uso que de ello hace O'Donnell en *Modernization*. En escritos más recientes ha dicho que esas constelaciones representan tipos diferentes de "estados" (véase el capítulo VII y el Glosario). Como dicho uso puede no resultar familiar a muchos lectores de los Estados Unidos, me pareció más simple mantener el uso primitivo en el presente capítulo introductorio.

¹² En *Modernization*, O'Donnell se refiere a éstos como sistemas "tradicionales" (pp. 112 y 114). Sin embargo, este uso podría llevar a la conclusión incorrecta de que su análisis está orientado según la distinción entre tradición y modernidad, ampliamente criticada. He sustituido la expresión sistema "oligárquico", que corresponde al uso habitual de los estudiosos de América Latina, que se refieren a éste como al período del estado "oligárquico", así como al uso de O'Donnell en "Corporatism", en donde se refiere a él como al período de "dominación oligárquica" (p. 66).

poradores ni excluyentes, porque el sector popular aun no ha estado políticamente activado¹³.

2. *Populista*. Aunque hay considerables variaciones en el grado de competitividad y democracia de estos sistemas, son claramente “incorporadores”. Están basados en una coalición multiclasista de intereses urbanos e industriales, que incluye a la élite industrial y al sector popular urbano. El nacionalismo económico es un rasgo común de esos sistemas. El estado promueve la fase inicial de la industrialización, orientándola hacia los bienes de consumo; y lo hace así directamente, por medio del apoyo a la industria nacional, e indirectamente, al estimular la expansión del mercado nacional de bienes de consumo aumentando los ingresos del sector popular¹⁴. O'Donnell presta particular atención a los dos ejemplos más discutidos de populismo: los gobiernos de Vargas en Brasil (1930 a 1945 y 1950 a 1954) y de Perón en Argentina (1946 a 1955).

3. *Burocrático autoritario*. Estos sistemas son “excluyentes” y tienen un énfasis no democrático. Los actores principales de la coalición dominante son los tecnócratas de alto nivel —militares y civiles, de dentro y de fuera del estado— que colaboran en estrecha asociación con el capital extranjero. Esta nueva élite elimina la competencia electoral y controla severamente la participación política del sector popular. La política pública se centra fundamentalmente en la promoción de la industrialización avanzada. Los casos de autoritarismo burocrático considerados por O'Donnell son el periodo posterior a 1964 en Brasil, el periodo de 1966 a 1970 y posterior a 1976 en Argentina, el posterior a 1973 en Chile y Uruguay y el México contemporáneo¹⁵. Ejemplos importantes de otras zonas incluyen el periodo último de Franco en España y los sistemas autoritarios que surgieron en varios países de Europa oriental entre las dos guerras mundiales¹⁶. O'Donnell pone de relieve que el autoritarismo burocrático no se debe confundir con el fascismo alemán e italiano, a los que considera como una configuración política diferente que surge en un contexto social y económico distinto¹⁷.

¹³ *Modernization*, pp. 112 y 114.

¹⁴ *Ibid.*, p. 57.

¹⁵ *Ibid.*, Capítulos 2 y 3; “Reflexiones”, p. 6; y “Estado y alianzas”, p. 1.

¹⁶ *Modernization*, pp. 92-93, y “Reflexiones”, p. 51.

¹⁷ “Reflexiones”, p. 50.

CAMBIO ECONOMICO Y SOCIAL

O'Donnell intenta explicar las transiciones de un sistema a otro, especialmente al autoritarismo burocrático, explorando la dinámica de este último. Razona que estas transformaciones políticas derivan de las tensiones políticas y sociales producidas por la industrialización y por los cambios en la estructura social a nivel tanto de élite como de masa. Estos cambios socioeconómicos los considera vinculados con el crecimiento *absoluto* del sector moderno, en lugar de con el tamaño de la economía nacional en términos de *per capita*, que era el factor enfatizado en numerosos estudios comparativos anteriores¹⁸. Al centrar la atención en el tamaño absoluto, se sitúa a los países grandes con bajos niveles de renta, como Brasil y México, entre los países altamente modernizados de América Latina, proporcionando así una nueva perspectiva desde la que explicar su evolución política.

O'Donnell dedica particular atención a la interrelación dialéctica entre los tres aspectos cruciales de la modernización socioeconómica, que son: (1) la industrialización, particularmente la transición inicial a la producción de bienes de consumo y la subsiguiente “profundización” de la industrialización, que incluye la producción de bienes intermedios y de capital¹⁹; (2) un incremento de la activación política del sector popular²⁰; (3) el crecimiento de los roles “ocupacionales tecnocráticos” en las burocracias privadas y públicas²¹.

1. *Industrialización*. Sugiere O'Donnell que las diferentes fases de industrialización están vinculadas en parte con el cambio político por el hecho de que alteran las coyunturas críticas económicas de los diferentes grupos de clase. La transición a la fase inicial de la industrialización, que implica la producción de bienes de consumo, está asociada con la transición de un sistema oligárquico a uno populista. Las empresas de propiedad nacional, que gozando a menudo de un alto nivel de protecciones arancelarias y otras formas de subsidios estatales, comienzan a producir para un mercado local ya existente, que previamente se abastecía de bienes de importación. Como la

¹⁸ *Modernization*, pp. 16 y ss. Tres estudios bien conocidos que están dentro de la primera tradición de “requisitos de la democracia”, que utilizan los indicadores *per capita*, se citan en la nota 1.

¹⁹ *Modernization*, pp. 37 y ss., y capítulo 2.

²⁰ *Ibid.*, pp. 74 y ss.

²¹ *Ibid.*, pp. 79 y ss.

producción industrial puede expandirse rápidamente, mientras trata de satisfacer a este mercado recientemente protegido, es frecuente referirse a esta fase de la industrialización como la fase "fácil de sustitución de importaciones". La protección arancelaria y los subsidios estatales reducen la presión para que la producción sea competitiva internacionalmente, y la flexibilidad de que gozan las élites económicas y políticas con respecto a la política de salarios y otros beneficios de los trabajadores, puede ser así considerablemente grande. Esta flexibilidad combinada con el interés, por parte de los industriales, de expandir los ingresos de la clase trabajadora con el fin de ampliar el mercado nacional de bienes de consumo, puede crear la oportunidad de una coalición populista "incorporadora". Los trabajadores reciben importantes beneficios materiales, y apoyo a los sindicatos en cuanto que organizaciones, a cambio de su apoyo político, reforzando así la posición de los industriales en relación con la élite exportadora previamente dominante. Partiendo del examen inicial del surgimiento del populismo en Argentina y Brasil, O'Donnell generaliza sus descubrimientos, haciendo notar que en el nivel intermedio de modernización industrial en América Latina existe una tendencia mayor hacia sistemas políticos competitivos más abiertos²².

Según O'Donnell, el autoritarismo burocrático deriva de una compleja serie de reacciones a los problemas que surgen cuando se ha completado ya la fase de sustitución de importaciones de bienes de consumo. Cuando el mercado nacional de productos manufacturados simples está satisfecho, las oportunidades para la expansión industrial se limitan considerablemente. Además, aunque la fase inicial de industrialización pudo reducir la dependencia de bienes de consumo importados, es muy alto el costo de la importación de bienes intermedios y equipo de capital necesarios para la producción de bienes de consumo, con lo que se producen o incrementan los déficits de la balanza de pagos, las deudas externas y la inflación. Estos problemas conducen a una situación económica de "suma cero" que mina el carácter multiclassista de la anterior coalición. Las élites que hacen la política suelen tratar de pasar a una política de desarrollo "ortodoxa" más austera, que quite énfasis a la distribución al sector popular. Ven una solución a largo plazo en la "integración vertical" o "profundización" de la industrialización por medio de la fabricación nacional de bienes intermedios y de capital. Sin embargo, los niveles de tecnología, experiencia empresarial y de capital necesarios en esta fase

²² *Ibid.*, pp. 113-14.

requieren empresas grandes, más eficaces y altamente capitalizadas, que con frecuencia están afiliadas a las empresas multinacionales. La preocupación por atraer a este tipo de inversión extranjera estimula la adopción de políticas económicas ortodoxas, con el fin de enfrentarse a la crisis económica y crear condiciones de estabilidad económica a largo plazo que permitan satisfacer los requerimientos, a menudo exigentes, impuestos por las empresas multinacionales y las agencias internacionales de créditos²³.

2. *Activación del sector popular.* El incremento de la activación política del sector popular, resultado de su creciente importancia económica y numérica, complementó la orientación de la coalición populista y se vio estimulada de hecho por la política pública apoyada por esa coalición. Sin embargo, con el final de la primera fase de industrialización y el paso a políticas económicas ortodoxas, es de esperar que el creciente poderío del sector popular desafíe a la nueva política. Como resultado de ello, se produce un vacío entre demandas y realizaciones, la extensión de las huelgas, el estancamiento del sistema de partidos y graves crisis políticas y económicas²⁴. En algunos casos el sector popular es lo bastante fuerte para producir un retorno temporal a la política del primer período populista, con lo que las políticas de desarrollo populista y ortodoxo se siguen unas a otras en rápida sucesión mientras continúa la crisis económica.

3. *Roles Tecnocráticos.* Los altos niveles de diferenciación social que acompañan a la industrialización condujeron también a una ampliación del papel de los tecnócratas en la sociedad, tanto en el sector privado como en las burocracias civiles y militares del sector público. Los tecnócratas tienen un bajo nivel de tolerancia hacia las continuas crisis políticas y económicas, y los altos niveles de politización del sector popular los perciben como un obstáculo al crecimiento económico. Entre los militares, esta nueva orientación tecnocrática se refleja en lo que otro autor ha denominado "nuevo profesionalismo", dirigido a la intervención militar activa en la vida política, económica y social²⁵. El aumento de la comunicación entre los tecnócratas mili-

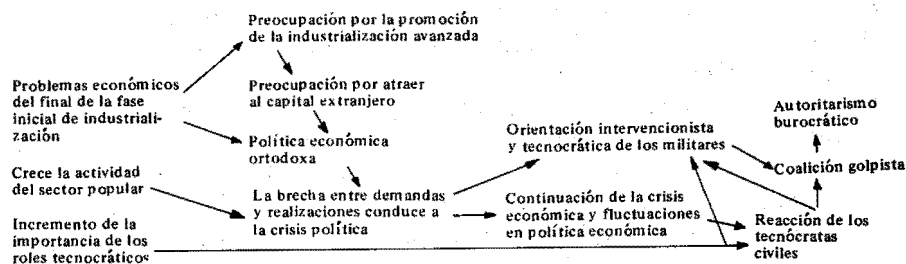
²³ *Modernization*, p. 62, y "Reflexiones", *passim*.

²⁴ *Modernization*, pp. 70 y ss.

²⁵ *Ibid.*, 154 y ss., y Alfred Stepan, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", pp. 46 a 63 en Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origin, Policies, and Future* (New Haven: Yale University Press, 1973).

tares y civiles, y la creciente frustración de ambos ante las condiciones políticas y económicas existentes, estimula el surgimiento de una "coalicón golpista" que, en última instancia, establece un sistema "burocrático-autoritario" represivo con el objetivo de poner fin a la crisis política y económica. Esta compleja serie de interacciones entre industrialización, activación del sector popular y la extensión de los roles tecnocráticos se resume esquemáticamente en la figura 1.

FIGURA 1.
Elementos seleccionados del argumento de O'Donnell concernientes al surgimiento del autoritarismo burocrático



SURGIMIENTO Y EVOLUCION DEL AUTORITARISMO BUROCRATICO

Afirma O'Donnell que estas crisis han jugado un papel central en el surgimiento del autoritarismo burocrático en la mayor parte de los países avanzados de América Latina: Brasil en 1964, Argentina en 1966 y 1976, y Chile y Uruguay en 1973. Identifica, además, una trayectoria alternativa de cambio, ejemplificada por México, que lleva a un modelo político contemporáneo que tiene muchos rasgos en común con estos casos sudamericanos. En México, el final de la fase inicial de industrialización se produjo en el contexto de un control autoritario firmemente establecido, por lo que la transición a una industrialización más avanzada fue acompañada de una mayor continuidad de las instituciones políticas²⁶.

El autoritarismo burocrático varía con el tiempo y los países. Una importante fuente de estas variaciones son las tensiones internas producidas en el esfuerzo por crear condiciones políticas y económicas conducentes a una renovación de la inversión extranjera. Los grupos que inicialmente apoyaron el golpe, que incluyen a los empresarios nacionales y a elementos de las clases medias, sufren las consecuencias de la política económica ortodoxa y de la preocupación por orientar la expansión industrial alrededor de las inversiones extranjeras y estatales. Esa preocupación conduce a una "desnacionalización" de la coalición que apoya el estado, pues la principal "clase" económica que sostiene al estado es el capital extranjero. No parece fácil el sostenimiento de esa desnacionalización durante un periodo de tiempo prolongado. Por la potente presión interna, surge finalmente una transformación del "dúo" coalicional, el estado y el capital extranjero, en un "trío", en el que los empresarios nacionales vuelven a jugar un papel más amplio²⁷.

El modo en que se produce esa transición, sugiere O'Donnell, es crucial para el éxito de estos sistemas en sus propios términos, como se ve en el contraste entre la experiencia brasileña posterior a 1964 y la experiencia argentina posterior a 1966. En donde las crisis previas al golpe son muy intensas y la nueva coalición tecnocrática las percibe como una amenaza importante al orden establecido, como sucedió en Brasil, la nueva coalición está más cohesionada y es más capaz de mantener el control político frente a esas presiones internas. El incremento del papel de los empresarios nacionales acaba produciéndose, pero sólo cuando la garantía de estabilidad económica y política a corto plazo ha asegurado grandes inyecciones de capital extranjero.

En cambio, en la Argentina de los años 60 la crisis previa al golpe fue menos grave que en Brasil, y por ello más limitada la percepción de la amenaza. En consecuencia, la cohesión de la élite después del golpe no fue suficiente para resistir a la presión del sector popular y de otros grupos sociales. El resultado fue un colapso del autoritarismo burocrático, un resurgimiento de una coalición tipo populista de grupos desafectos, una renovada crisis económica y política y el fracaso en atraer la inversión extranjera a largo plazo y en mantener el crecimiento²⁸. El caso de Chile sugiere que niveles de

²⁶ *Modernization*, p. 95, nota 77, y "Reflexiones", pp. 36 y ss.

²⁷ "Reflexiones", pp. 31 y ss.

²⁸ *Modernization*, pp. 99-103, y "Reflexiones", pp. 36 y ss.

crisis previos al golpe, incluso más altos que los experimentados en Brasil, pueden empeorar la probabilidad de éxito. En Chile la crisis fue tan intensa, tan grave la desorganización económica, y tan violenta la represión posterior al golpe, que durante un período sustancial el gobierno tuvo dificultades para atraer el capital extranjero a pesar incluso de la extrema ortodoxia económica.

Por lo que respecta a los otros países latinoamericanos que pueden enfrentarse a las crisis de la industrialización avanzada, O'Donnell exige precaución antes de suponer que se reproducirán los modelos anteriores²⁹. En primer lugar, dentro de América Latina, el contexto de la modernización para los modernizadores tardíos puede ser diferente. En segundo lugar, pueden existir recursos económicos o políticos especiales, como los ingresos petroleros en Venezuela o los modelos peculiares de competencia de partidos en Colombia. Estos factores pueden evitar las transformaciones políticas producidas en los primeros países que lograron la industrialización avanzada. En tercer lugar, mediante una acción política resuelta, los líderes pueden encontrar soluciones políticas alternativas a los problemas y crisis de la industrialización avanzada. O'Donnell sugiere así que en América Latina no existe una simple "afinidad" entre industrialización avanzada y autoritarismo burocrático, sino, tomando prestada una frase de Weber, una "afinidad electiva"³⁰.

CONCLUSION

Esta línea de argumentación, a la que nos referimos, por conveniencia, como "modelo"³¹ burocrático autoritario, proporciona el marco de referencia analítico alrededor del cual se organizan los otros capítulos. En un nivel relativamente general, este marco de referencia se centra en la interacción entre determinados rasgos decisivos de la política nacional en América Latina —particularmente la naturaleza de la coalición dominante, el régimen político, y la orientación de clase y sectorial de la política pública— y las tensiones sociales y políticas que han surgido en el curso de la industrialización

²⁹ *Modernization*, pp. 110-11.

³⁰ *Ibid.*, pp. VIII y 196.

³¹ Este término se utiliza aquí en el sentido informal y no matemático de un argumento organizado alrededor de una serie interrelacionada de hipótesis o declaraciones explicatorias.

en esa zona. En un nivel más específico, el marco de referencia se centra en una serie de temas decisivos para el estudio de esa interacción: los problemas económicos y sociales que se plantean en diferentes momentos del proceso de industrialización; las crisis económicas y políticas que resultan de esos problemas; las reacciones de las diferentes élites ante esas crisis y el grado de "percepción de la amenaza" por parte de esas élites; la aparición, en el contexto de esas crisis, de nuevos tipos de gobierno autoritario y nuevas formas de intervención militar; las notables variedades en los modos en que ha evolucionado este nuevo autoritarismo; y los diferentes impactos de las políticas económicas y sociales adoptadas por esos gobiernos.

La primera serie de preguntas concierne a la caracterización del autoritarismo en sí. ¿Cuáles son los modos más útiles de conceptualizar las semejanzas y diferencias entre las experiencias autoritarias de esos países? ¿Cuáles son los modos alternativos de emplear útilmente conceptos tales como el de autoritarismo burocrático, tanto en el análisis del autoritarismo contemporáneo y en la exploración de los contrastes, así como las posibles áreas de semejanza, como en relación con los modelos anteriores de autoritarismo?

Este libro se propone examinar, modificar y elaborar los conceptos e hipótesis que se han desarrollado dentro de este amplio marco de referencia. Con el fin de anticipar las cuestiones planteadas en esos capítulos, es apropiado proporcionar aquí una visión general resumida de los principales planteamientos tratados.

En segundo lugar, sobre la base de un cuerpo de nuevos estudios de casos que va en aumento y de más análisis de las evidencias previamente disponibles, ¿qué progresos se pueden hacer en el mejoramiento de la explicación del nuevo autoritarismo? ¿Es coherente con estas evidencias el argumento original referente a los vínculos entre el surgimiento del autoritarismo y las tensiones producidas por las transiciones entre las diferentes fases de industrialización, el aumento de los roles tecnocráticos, así como el intento de lograr una profundización industrial? ¿Podría proporcionar una explicación más completa una forma "reespecificada" del modelo? ¿Qué impacto tuvieron las diferencias importantes entre los países en la estructura del sistema de partidos y la fuerza política del sector popular? Y las políticas públicas de períodos anteriores, ¿conformaron modelos de industrialización que hayan incrementado o aliviado las crisis experimentadas en períodos más recientes? En la formación de estos acontecimientos, ¿jugaron un papel independiente las ideologías e ideas políticas?

En tercer lugar, la extensión de los análisis a los países de América Latina en los que no se ha producido el autoritarismo burocrático, ¿podrá proporcionar nuevas hipótesis sobre los casos en que sí se produjo, además de servir para avanzar en el entendimiento de aquellos? ¿Es posible incorporar más sistemáticamente en el modelo los casos modelo de los regímenes formalmente democráticos, como Venezuela y Colombia, y de los gobiernos militares reformistas, como el que apareció en Perú en 1968? ¿Puede México incorporarse más plenamente al modelo?

Una cuarta serie de preguntas es la siguiente: ¿Cómo evoluciona el autoritarismo burocrático una vez que se ha establecido? Aunque resulta apropiado caracterizar de autoritarios a estos sistemas, es esencial reconocer que a menudo se enfrentan a graves problemas de autoridad y legitimidad. ¿Cuáles son las implicaciones de estos problemas en la dinámica de cambio bajo un gobierno autoritario? ¿Qué consecuencias tienen para el grado de éxito experimentado por estos gobiernos en la promoción del crecimiento económico? ¿Cuáles son las perspectivas de una reaparición final de los regímenes competitivos en América Latina? Si se produce ese resurgimiento, ¿cómo se relacionarían con las preocupaciones de los estudios de este libro las prioridades de investigación que plantearían?

Finalmente, ¿pueden extenderse con utilidad a otras zonas del mundo los elementos del modelo burocrático autoritario, produciendo tales extensiones del análisis mejoras en el modelo tal como se aplica a América Latina?

Estas son las preguntas a las que se enfrenta este libro.

II. SOBRE LA CARACTERIZACION DE LOS REGIMENES AUTORITARIOS EN AMERICA LATINA

por *Fernando Henrique Cardoso*

En América Latina, en estos últimos años, se ha acentuado una tendencia al autoritarismo. En sí mismo, el autoritarismo no es, claro está, un fenómeno nuevo. Durante largo tiempo, el caudillismo* y el militarismo han sido rasgos dominantes de la vida política en esa zona, en la que la democracia ha sido más una planta exótica que el resultado esperado de una tendencia a largo plazo. Sin embargo, el militarismo y el caudillismo tradicionales eran el producto de una sociedad en la que predominaba la hacienda y la economía de exportación mineral o agraria. Lo que, en cambio, nos sorprende hoy es el resurgimiento del autoritarismo en sociedades que, en términos generales, podrían describirse como en un proceso de "modernización".

¿Qué conclusión podemos sacar del hecho de que, simultáneamente, toda una zona se esté volviendo más modernizada y más autoritaria políticamente? ¿Acaso la teoría de la modernización no postulaba un proceso de democratización, discontinuo pero global, estimulado por la extensión de las actitudes y valores democráticos e igualitarios en todas las esferas de la actividad social? Hay una clara contradicción entre las consecuencias políticas del crecimiento económico que postulaba esa teoría y el curso real de la historia política, marcado por los golpes militares y el florecimiento de los regímenes autoritarios.

Puesto que la teoría de la modernización nos es de poca ayuda para explicar este nuevo autoritarismo, ¿cómo vamos a explicarlo? Hay otra aproximación al tema, la histórica. No debemos olvidar que en la historia de América Latina el respeto a los derechos políticos, e incluso la existencia subjetiva de esa noción, y a las normas formales de participación política ha sido más una ideología para el uso y disfrute de las oligarquías dominantes que una práctica común. Sin embargo, el reconocimiento de una historia de poder arbitrario no sirve como explicación del autoritarismo contemporáneo.

* En español en el original (N. del T.)

Otra posibilidad de explicación, y para la justificación moral en algunas personas, se centra en las necesidades específicas de los gobernantes y el estado. Pero incluso las personas más dispuestas a aceptar como normas morales los hechos de la vida, y a creer que la política de los príncipes exige el ejercicio de la violencia, tienen dificultades para reconocer en la tortura y el rapto medios legítimos en defensa del orden establecido. Si sus dudas no surgen de una saludable reacción humana ante tales prácticas, saben, al menos, que la obediencia sin consentimiento es un débil cimiento para un orden político estable y duradero.

Hay otros que, no sintiendo inclinación a justificar el nuevo autoritarismo, recurren a otros tratamientos para explicarlo. No obstante, tampoco se enfrentan a una tarea sencilla. Una breve hojeada a la ya amplia bibliografía sobre el autoritarismo en América Latina deja perplejo al lector. El estado es definido con toda una gama de adjetivos, como "dependiente", "burocrático", "corporativo", "fascista", "bonapartista", "militarista", "estado policial", etc. No hace falta decir que esta proliferación de adjetivos no puede ser el sustituto de una explicación coherente.

A la luz de este estado teórico, debo suplicar clemencia. Si el carácter del autoritarismo dominante en América Latina no ha sido aún definido con precisión, sería presuntuoso por mi parte salir ahora con una detallada teoría del autoritarismo. No puedo hacer más que sugerir, y de una manera muy esquemática, algunos de los problemas subrayados por los autores que se han dedicado al tema, y adelantar, quizás, algunas ideas extraídas de mi experiencia directa de alguna de las situaciones autoritarias. Examinaré, por tanto, algunas cuestiones concernientes al autoritarismo contemporáneo en América Latina, sin sugerir que haciéndolo habré agotado el tema o siquiera habré tocado los puntos centrales.

AUTORITARISMO BUROCRÁTICO

Si miramos al Chile posterior a la caída de Allende, al Uruguay de Bordaberry y de tiempos más recientes, o al Brasil contemporáneo, que ha experimentado ya una década y media de gobierno militar, no debemos sorprendernos de que algunos científicos sociales hayan proclamado la existencia de una forma de régimen nueva y homogénea; un régimen militar y autoritario. La tentación de hacerlo así se ve además reforzada por la historia reciente de Argentina, que ha visto tanto la resurrección de Perón y su muerte, junto con los breves

días de magia y terror de López Rega, para luego ser reemplazados por generales que, aunque deseosos de exorcizar a los magos de la corte de Isabelita, no se han arreadado de utilizar los potros de tortura y las mazmorras contra la amenaza de subversión del orden existente.

Pero el Cono Sur de América no tiene el dudoso privilegio del monopolio de los regímenes militares. Aunque en otras partes de América Latina la influencia de los militares y su eficacia burocrática quizás no sea tan grande como en el sur del continente, hace mucho tiempo que en Paraguay hay un régimen militar en el poder, y también está el autoproclamado gobierno militar revolucionario peruano que subió al poder en 1968, aunque en este último la tortura ha sido escasa o nula. Además, los militares controlan Ecuador, Bolivia, Panamá, Honduras y El Salvador. Y aunque el gobierno de Guatemala ha convocado elecciones, no es posible caracterizarlo de otro modo que de régimen militar. Si lo hiciéramos de otro modo, ello significaría que el régimen brasileño (siempre ambivalente al tratar del difícil problema de la legitimación) dejaría de ser un régimen militar a pesar de controlar toda elección.

Aunque hay regímenes militares en el poder en casi toda América Latina, es esencial hacer distinciones entre ellos. En la clasificación de situaciones tan diversas, debemos evitar la confusión entre el caudillismo del viejo militarismo latinoamericano (como en el caso de Paraguay) o el caudillismo de base familiar (como en el caso de Nicaragua), y el control más institucional de poder por el cuerpo de oficiales como totalidad que existe en algunos otros países.

Con el fin de hacer distinciones más efectivas, los científicos sociales que trataron de caracterizar el nuevo militarismo de América del Sur añadieron otro adjetivo: "burocrático". Se ha argumentado que el rasgo característico de los tipos de regímenes implantados en América Latina en años más recientes ha sido precisamente el hecho de que no es un solo general o coronel que, como los caudillos del siglo XIX, impone órdenes personales por decretos. Más bien es la institución militar la que, como tal, asume el poder en orden a reestructurar la sociedad y el estado.

No debemos subestimar la importancia de este contraste. El régimen burocrático autoritario es diferente de las viejas formas de dominación del *caudillo*, ya fuera civil o militar. En la América Latina contemporánea ha surgido un fenómeno nuevo. Las fuerzas armadas no toman el poder como en el pasado, para mantener en él a un dictador (como Vargas o Perón), sino más bien para reorganizar la nación de acuerdo con la ideología de "seguridad nacional" de la

doctrina militar moderna. En contraste con las formas tradicionales de dominio militar en América Latina, el militarismo contemporáneo resalta por el hecho ya mencionado del gobierno de la institución militar en cuanto, que organización. Este fenómeno no era posible en el pasado, dado el menor desarrollo de la estructura profesional de las fuerzas armadas y el poder mucho mayor de las oligarquías civiles, que para ejercer su dominio sólo necesitaban intervenciones militares ocasionales.

La preocupación inicial de los autores que han intentado caracterizar el nuevo autoritarismo en América Latina, ha sido la de distinguirlo no sólo de los regímenes autoritarios del pasado, sino también del corporativismo y del fascismo europeos. Respecto a este segundo contraste, las diferencias son más sutiles. En primer lugar, el autoritarismo de América Latina es diferente de las formas típicas de fascismo en cuanto que aspira, por encima de todo, a producir apatía en las masas. Tienen miedo de la movilización de seguidores, incluso aunque pudieran ser reclutados de los estratos medios de la sociedad, en lugar de los inferiores. En consecuencia, prescinden de los partidos políticos en cuanto que organizaciones vinculantes del estado y la sociedad civil. El ejército, en cuanto que garante del orden autoritario, prefiere una relación "técnica" y de apoyo entre el estado y los grupos sociales, en lugar de una relación basada en la alianza con grupos sociales amplios. Por tanto, el autoritarismo burocrático diverge no sólo del modelo democrático, con vínculos entre los representantes y los electores, sino también del fascismo italiano o alemán, en el que era esencial la movilización del partido y el uso de sus miembros extremistas en cuanto que fuerza represiva. Tampoco se aproxima plenamente a la forma del corporativismo español, pues, a pesar de las declaraciones de Onganía o Pinochet en favor de tal modelo, en la esfera de la sociedad civil deja sobrevivir a las organizaciones representativas de las clases liberal-capitalistas sin vínculos orgánicos con el estado. El estado tiende a excluir del proceso de toma de decisiones a las organizaciones de clase (aunque no a los intereses de clase), manteniendo una estructura jerárquica rígida que es controlada burocráticamente por varias agencias nacionales de seguridad y por los jefes de las fuerzas armadas. Como en el pasado, se establecen vínculos corporativos dentro de los sindicatos (entre trabajadores y empresa), y entre éstos y el estado, y en donde estos vínculos eran históricamente débiles, como en el caso de Chile, los regímenes militares los estimulan. Pero el estado no adopta una forma corporativa. No trata de estimular la organización de clase, de promover una doctrina de armonía orgánica entre los grupos sociales, o de estable-

cer vínculos corporativos entre ellos, tratando de formar una base *política* para la dominación. Las vinculaciones entre el régimen burocrático autoritario y la sociedad civil se logran más bien mediante la cooptación de individuos e intereses privados en el sistema. Bajo estas circunstancias es poco probable que se materialicen grupos estables de presión, o que emerja una red de vínculos realmente corporativa entre la sociedad y el estado.

Con respecto a la ideología, en los regímenes fascistas típicos se observa la creencia en una superioridad nacional, basada en la exaltación de las virtudes de la raza y el destino de la nación. Este "cemento ideológico" estaba de acuerdo con una orientación a la expansión económica y territorial. Los regímenes autoritarios latinoamericanos, dada su dependencia económica, no podían ambicionar ese nacionalismo. En su lugar, las ideologías oficiales favorecen una mentalidad conservadora y jerárquica cuya visión de la *grandeur* se ha limitado al refuerzo del aparato del estado. De ahí que las afirmaciones ideológicas hechas en América Latina difieran de las que predominaban en el fascismo clásico europeo.

Apatía y falta de movilización; una mentalidad estatista y jerárquica, en lugar de una ideología nacionalista más amplia; estado, pero no partido; sí a la jerarquía y no a la representación... todos estos elementos forman parte de los particulares instrumentos ideológicos y organizativos del autoritarismo militar contemporáneo en América Latina. Parece ser, por tanto, que la caracterización de las formas emergentes de dominación política en América Latina como burocrático-autoritarias tienen algo nuevo que ofrecer a la tipología de los regímenes políticos en general.

Al pensar en este nuevo tipo de régimen, debemos tener en cuenta sus diferencias y semejanzas con otros regímenes de América Latina que, aun teniendo muchas características burocrático-autoritarias, no son militares. Algunos autores han ampliado el término de autoritarismo burocrático más allá de los casos de regímenes estrictamente militares, incluyendo a países como México. Pero si *todos* esos regímenes son burocrático-autoritarios, ¿cuál es el valor de tal concepto? Si dicho término cubre una gama tan amplia de regímenes, desde la junta chilena (o para el caso cualquier junta militar), pasando por Perú, Panamá, Ecuador y llegando hasta México, ¿cuál es el contenido analítico de ese concepto? Su grado de abstracción es demasiado grande en tal caso.

Tiendo a pensar que la noción de autoritarismo burocrático no debe utilizarse en un sentido tan amplio. La limitaría a las situaciones en que se produjo una intervención militar como reacción contra

movimientos izquierdistas, y a los casos en que la política destinada a servir para la reorganización del estado y la economía, de modo que sirvieran al continuo avance del desarrollo industrial capitalista, fue llevada a cabo por regímenes *militares*, como en la Argentina y Brasil. El motivo de esta aplicación restringida del concepto no es un capricho analítico, sino más bien la necesidad de subrayar el hecho decisivo de la militarización del estado. Resulta esencial la diferenciación entre los regímenes autoritarios decididamente *militares* de otros que, como el mexicano, aunque no totalmente desprovistos de rasgos burocrático-autoritarios, poseen un modo de control indudablemente civil. ¿Cómo conceptualizaremos estas diferencias obvias entre México y los regímenes militares del Cono Sur?

ESTADO Y REGIMEN POLITICO

Para clarificar la caracterización de la política autoritaria contemporánea, es esencial distinguir entre dos conceptos, el de estado y el de régimen político. Por "régimen" me refiero a las normas formales que vinculan a las principales instituciones políticas (al legislativo con el ejecutivo, al ejecutivo con la judicatura, y al sistema de partidos con todos ellos), además de a la cuestión de la naturaleza política de los vínculos entre los ciudadanos y los gobernantes (democrática, oligárquica, totalitaria o la que sea).

La conceptualización del estado es un asunto complejo, pero existe un cierto grado de acuerdo en cuanto a que, en su más alto nivel de abstracción, la noción de estado se refiere a la alianza básica, el "pacto de dominación" básico, que existe entre las clases sociales o las fracciones de las clases dominantes y las normas que garantizan su dominio sobre los estratos subordinados. Cuando Marx y Engels se referían al estado como al "comité para la ejecución de los intereses comunes de toda la burguesía", lo caracterizaron en ese nivel de abstracción: el estado capitalista es la "expresión" del modo capitalista de dominación de clase. Para evitar la metafísica, esta "expresión" debía ser concebida en términos organizativos; es decir, las clases dominantes deben realizar un esfuerzo continuo de articulación de sus objetivos diversos y ocasionalmente contradictorios por medio de las burocracias e instituciones estatales.

La necesidad de distinguir en este sentido entre régimen y estado deviene claramente evidente si comparamos a los países latinoame-

ricanos. Frecuentemente se argumenta que los regímenes burocrático-autoritarios producen reglamentaciones de exclusión política en beneficio del sector privado de la economía. Se entiende que los intereses económicos predominantes que apoyan a esos regímenes favorecen la aceleración de la acumulación de capital por medio del control de la fuerza de trabajo; medida ésta que parece un importante concomitante del éxito del desarrollo capitalista. Pero, a este respecto, son evidentes las semejanzas entre el México del PRI y el Brasil de los decretos institucionales impuestos por el ejército. En ambos casos la política apunta a la consecución de un rápido desarrollo capitalista, mientras los gobiernos creen que, a la larga, el empeoramiento continuo de la desigualdad de ingresos y la dependencia no afectan al destino histórico de sus respectivas naciones. Utilizando estos criterios, hasta países democráticos como Venezuela y Costa Rica tienen ese tipo de estado capitalista. En estos dos países hay, asimismo, una exclusión socioeconómica de la mayoría. Existen modelos similares de acumulación económica (control de salarios, esquemas de distribución de las rentas) e incluso políticas similares favorables a las empresas multinacionales. Así, el estado, visto como pacto básico para la dominación, es un estado capitalista comparable en todos esos países.

Una importante deficiencia de los debates sobre el autoritarismo es que no han sido centrados adecuadamente sobre esta distinción entre estado y régimen político. Una forma idéntica de estado —capitalista y dependiente en el caso de América Latina— puede coexistir con una variedad de regímenes políticos: autoritario, fascista, corporativista e incluso democrático. Una línea de razonamiento económico busca una relación causal de uno a uno entre estado y régimen. Presupone que para cada "fase" de la acumulación hay un tipo apropiado de régimen. Sin embargo, la misma dificultad histórica que produce este razonamiento en el caso de los países capitalistas maduros (es decir, la ausencia de fascismo en los países anglosajones, que hicieron las contribuciones más sustanciales al primer desarrollo del capitalismo), la encontramos también en su aplicación a América Latina. El crecimiento de Brasil con Kubitschek y el actual florecimiento de Venezuela son casos claros de estados capitalistas dependientes que han mantenido regímenes democráticos.

No obstante, aunque es mejor descartar la idea de un determinismo simple económico de la política, podemos explorar el grado de "compatibilidad" entre diferentes formas de estado capitalista dependiente y diferentes tipos de régimen. Por ejemplo, ¿cuáles son las condiciones en las que un régimen democrático puede coexistir con

una dominación de clase basada en una forma de acumulación económica que imponga una desigualdad creciente entre esas clases sociales? ¿No se encuentran las raíces de las crisis de las tres democracias del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) en la contradicción entre un sistema de amplia participación y representación política de las masas y la necesidad de acumulación y de control de la fuerza de trabajo? Dudo que alguien pueda responder afirmativamente a esta pregunta, y mucho más que pueda generalizar una respuesta afirmativa a toda América Latina. Como ya señalé, los logros económicos de la Venezuela contemporánea y del Brasil durante el periodo Kibitschek, entre otros, recuerdan que la historia es más caprichosa de lo que podría parecer a aquellos que rápidamente proclaman que la dictadura militar es inevitable para abrir el camino a la "fase actual" del desarrollo capitalista. Además, es difícil creer que sólo hubiera motivaciones económicas tras la movilización de los militares y la derecha política contra el gobierno de Allende o la administración posperonista. Por todo ello, tenemos necesidad de una nueva interpretación y de un análisis más cuidadoso por lo que se refiere al estudio de la relación entre un estado capitalista dependiente y las diferentes formas de régimen político. Hasta la fecha, en su mayor parte el vacío creado por la falta de investigación de esta relación se ha visto rellenado por interpretaciones muy polémicas, y generalmente insensibles a la variedad de la experiencia histórica.

Llegados a este punto, creo que resultará obvio que me parece muy útil utilizar el término autoritarismo burocrático para referirme no a la forma del estado como tal, sino al tipo de régimen político. La relación entre ambos está lejos de resultar clara y, dado que es éste un tema complejo y bastante controvertido, sería más prudente avanzar modestamente por el nada ambicioso camino de la descripción política de las instituciones de los regímenes burocrático-autoritarios.

LAS INSTITUCIONES DEL AUTORITARISMO

Casi por definición, los regímenes burocrático-autoritarios organizan las relaciones de poder en favor del ejecutivo. Lo que sobresale en tales regímenes es el reforzamiento del ejecutivo y sus capacidades técnicas (de su "racionalidad" formal). El reforzamiento del ejecutivo implica un incremento de la centralización que mina la tradición federal en donde existía previamente. También implica la eliminación, o drástica reducción, del papel de la legislatura. Además, la

judicatura es controlada en la práctica, si no en la teoría, por el ejecutivo.

No obstante, los procedimientos no democráticos de selección del presidente y la expansión burocrática de la administración central quedan sometidas en estos regímenes a un sistema de contrapeso. Por una parte, la racionalidad formal exige el reforzamiento de un cuerpo burocrático de técnicos, especialmente en el campo económico; y por otra, estos regímenes expresan la voluntad política de las fuerzas armadas como institución. De este modo, el ejecutivo depende de la burocracia tecnocrática y del único partido real, las fuerzas armadas.

La institucionalización de los mecanismos destinados a solucionar los conflictos entre el ejecutivo y la tecnoburocracia es relativamente simple. Es más compleja, en cambio, la relación entre el ejecutivo y su base real, los militares. Podría pensarse que en estos regímenes no existe la distinción entre el ejecutivo y las fuerzas armadas. Sin embargo, en cuanto los sistemas militar burocráticos devienen estables, las fuerzas armadas, como tales, no determinan ni llevan a cabo la política del estado. Los militares tienen el poder de veto a las "grandes decisiones" —siendo la más importante de todas ellas el control de la sucesión política—, pero no se ven necesariamente implicados en la toma de decisiones referentes a la economía u otras cuestiones importantes. Es por esto por lo que surgen problemas con respecto al funcionamiento de estos regímenes, que llevan a enfrentamientos entre el ejecutivo y las fuerzas armadas. Una vez que los civiles independientes empiezan a jugar un papel, por pequeño que sea, en el proceso de toma de decisiones, el ejecutivo se convierte en el centro de tales decisiones y resultan inevitables los enfrentamientos con los militares de la "línea dura".

El éxito del régimen depende en parte del tipo adoptado de delegación de la autoridad militar al ejecutivo. Ha habido casos en los que las juntas y presidentes militares eran directamente responsables ante el cuerpo de oficiales. Cuando el presidente es un general, son pocas las alternativas con respecto a la duración de su mandato. Estas van desde las situaciones, normalmente transitorias, en las que el presidente es el jefe de las fuerzas armadas, por un extremo, hasta la pretensión de una legitimidad presidencial definida por normas no exclusivamente militares por el otro. En el caso brasileño hay un intento de conservar en parte la tradición electoral presidencial: el presidente es un general nominado por el mando supremo de las fuerzas armadas, pero ratificado por el congreso. Recibe un mandato para un número limitado de años. En otros casos queda abierta la cuestión del plazo presidencial, lo que provoca crisis en el alto mando

con respecto a los límites del mandato y el curso de la sucesión. En Brasil, la sucesión es un acontecimiento traumático, pero las facciones militares rivales tienen tiempo y esperanzas en su horizonte, dada la limitación temporal del mandato del general-presidente. Quizás se deba a este factor el que se hayan evitado las crisis militares previas a la terminación de los plazos presidenciales, a pesar del hecho de que, hasta la fecha, los presidentes militares del Brasil no hayan conseguido nunca que alguno de sus candidatos hayan sido nombrados como sucesores.

La apariencia de un presidencialismo fuerte, casi dictatorial, oculta a veces el control efectivo que ejerce la institución militar sobre los que están en el gobierno, ya sean éstos civiles o militares. Existe, sin embargo, una gran tensión producida por el enfrentamiento entre el reforzamiento del ejecutivo y su control por parte de las fuerzas armadas. En los regímenes controlados por instituciones militares menos profesionales, y por ello menos capaces de aceptar los mandatos de la jerarquía, como en los casos de Bolivia y Ecuador, es constante la amenaza de nuevos enfrentamientos. Pero la tensión extrema entre las fuerzas armadas y la presidencia también se ha producido en Argentina; mientras que en Uruguay, las crisis entre el alto mando y Bordaberry ejemplifican la falta de institucionalización de tales regímenes. Aunque de un modo más discreto, en Brasil el poder del alto mando se ha opuesto a veces al poder presidencial. Paradójicamente, el refuerzo del ejecutivo, combinado con su falta de base institucional, sigue siendo un rasgo característico del autoritarismo burocrático en su forma militar. Hay una importante diferencia entre tal forma de gobierno y el tipo de autoritarismo civil predominante en México, en donde el presidente tiene quizás más poder que ningún general-presidente de un gobierno militar de los países del Cono Sur.

Otra importante dimensión de los regímenes autoritarios es la cuestión de los partidos políticos. La ideología (o mentalidad) oficial acentúa el carácter no partidista de los gobiernos militares, así como el objetivo de poner fin tanto a la "política", en cuanto que expresión de las ideologías en conflicto, como a la existencia de partidos, que socavan la "unanidad nacional" deseada por los gobiernos militares. Y sin embargo, es evidente que, en la práctica, reaparece la actividad de las facciones políticas. La relación entre el estado y los grupos de interés de la sociedad civil se basa más en los criterios y mecanismos de la cooptación que en los mecanismos de la representación. Dicho de otro modo, quienes controlan el aparato del estado seleccionan a varias personas para que participen en el sistema de

toma de decisiones, proceso de selección que se irá extendiendo hasta incluir a las fuerzas sociales más poderosas, e incluso a sectores de las clases bajas. Pero nunca suscribirán la idea de representación. No se estimula la idea de delegación de autoridad desde abajo. Por el contrario, la decisión de quién será llamado a colaborar, y durante cuánto tiempo, se toma en el ápice de la pirámide de poder.

Como es natural los grupos de interés de la sociedad civil intentarán penetrar en los círculos de toma de decisiones. Una vez que lo hayan conseguido, tratarán de promover sus propios intereses. Sin embargo, no están legitimados como representantes de sus propios constituyentes. Quienes deciden la participación de una y otra persona son los burócratas o las personas que controlan las altas posiciones en el aparato estatal. Las personas seleccionadas pueden hablar ocasionalmente en nombre de otras personas o grupos, pero no son una delegación como tal. De ahí que nunca sean reconocidos formalmente como "representantes" o delegados. Gracias a este mecanismo, los funcionarios civiles pueden "difuminar" cualquier presión sólo con impartir las oportunidades de participación según sus propios medios selectivos. En otras palabras, en los regímenes burocrático-autoritarios, la representación de los grupos o facciones —los partidos políticos— no está legitimada *per se*. El interés que los grupos sociales consiguen articular en los regímenes autoritarios ha de definirse en el interior de la maquinaria del estado, mientras que los partidos políticos de los sistemas democráticos tienden a estar enraizados en la sociedad civil. El mecanismo de cooptación permite a los intereses privados establecer sus raíces dentro del estado, pero sólo mediante comités o grupos de consejo especiales controlados por los funcionarios del estado (civiles o militares). Estos pueden convertirse posteriormente en los líderes de organizaciones semipolíticas a las que he descrito en otro lugar como "anillos" o racimos burocráticos, que constituyen los vínculos entre los intereses de la sociedad civil y el estado, implicando el pacto entre los intereses privados y estatales. Aunque se puedan asemejar a la forma clásica del grupo de presión, estos anillos burocráticos no implican una presión auténtica y autónoma, sino que más bien forman parte del aparato mismo del estado y normalmente se encuentran bajo el liderazgo formal de un funcionario del estado.

No podemos aplicar esta caracterización a todos los regímenes autoritarios, y ni siquiera a todas las fases de un mismo régimen. El grado de liquidación de los partidos y mecanismos representativos depende del grado de desconfianza que esas instituciones inspiraban en las clases dominantes, y especialmente en la institución militar,

durante la fase previa al ascenso del autoritarismo. El populismo, al igual que la democracia, permitía la existencia de partidos de izquierda, y también las alianzas entre éstos y las fuerzas reformistas. En el clima de la guerra fría de los años 50, la revolución cubana de 1958 y la extensión de los movimientos guerrilleros de los años siguientes generó un desafío político a nivel local e internacional. Fué la reacción contra la posibilidad del socialismo la que culminó en el actual "terridor" de América Latina. Las fuerzas armadas adaptaron y adoptaron las doctrinas francoamericanas de guerra interna y se ocuparon crecientemente de la represión interna. También se ocuparon de la necesidad de llevar a cabo una política que promoviera el crecimiento económico acelerado, con el fin de pasar rápidamente por la fase inicial del "despegue" económico en la que, según las estrategias contrarrevolucionarias inspiradas por los escritos de W. W. Rostow, existe una probabilidad mucho mayor de que se produzca la revolución social.

El tiempo de implantación de los regímenes autoritarios contemporáneos, así como el grado de sus logros económicos y políticos, ha variado mucho entre los diferentes países. En Brasil, el establecimiento gradual de un orden militar burocrático acarreo con él la herencia de un sistema multipartidista. Un segundo golpe, en 1965, creó el actual sistema bipartidista. En Chile y Uruguay el autoritarismo burocrático emergió con una fuerza más devastadora que en Argentina, desarrollando una orientación enfáticamente antipartidista. No fué una coincidencia que, antes de la llegada del militarismo a esos países, un gran número de partidos de izquierda, desde los revolucionarios violentos a los partidarios del camino pacífico al socialismo, hubieran llegado a ser una poderosa amenaza al orden establecido. Para las clases dominantes y las fuerzas armadas de esos países, la "democracia representativa" suena casi tan aterradora como abrir la puerta al diablo, metáfora ésta bastante apropiada, dado que los militares se ven a sí mismos como defensores de los valores cristianos y occidentales frente a la amenaza mundial del comunismo.

Para desilusión de los coleccionistas de etiquetas claras y explicaciones monocausales, las características del más puro autoritarismo burocrático no siempre las encontramos en los regímenes políticos y económicos más reaccionarios. Por ejemplo, desde un punto de vista formal, el llamado "modelo peruano" de tendencias reformistas posee algunas similitudes con los países del sur gobernados por el autoritarismo militar. Sería un error, por tanto, pensar que las características formales que he estado describiendo aparecerán siempre, de

forma ordenada y predecible, conjuntamente con otros rasgos importantes de los regímenes autoritarios.

EL FUNCIONAMIENTO DEL AUTORITARISMO

Parece evidente que la presencia o ausencia de un sistema de partidos abrirá caminos alternativos a los regímenes autoritarios. Al menos indicará un grado diferente de autonomía relativa en las organizaciones políticas controladas por las clases sociales. No existen, que yo sepa, estudios concernientes al modo en que han sobrevivido los partidos políticos preexistentes bajo los regímenes militares autoritarios. En el caso del Perú, si sobrevive alguna forma de partido es la del APRA, cuyo programa e ideología fueron adoptados en parte por el gobierno posterior a 1968 en un intento, aparentemente logrado, de los militares de neutralizar este partido. Para asegurarse el éxito, los militares añadieron a su movimiento un tinte de nacionalismo y reformismo, e intentaron incluso ciertas formas de movilización política por medio del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social. Sin embargo, debido a las dificultades inherentes que tienen los regímenes militares para desarrollar cualquier forma de movilización popular, dichos intentos se han diluido actualmente. El militarismo predominante en Chile, tras haber destruido las organizaciones izquierdistas, pasó a dismantelar las otras alternativas políticas de la sociedad civil, los demócratas cristianos; pero es probable, dada la tradición social y política chilena, que esos partidos estén sólo hibernados y reaparezcan finalmente casi intactos. Lo mismo pudo decirse de la Argentina de Onganía y Lanusse, y en el estado de cuasi guerra civil evidente en la Argentina de hoy, se ha producido una retirada de la vida política hacia una sociedad prepolítica: una vez más, "el hombre es un lobo para el hombre". Sin embargo, aunque es difícil imaginar en estas circunstancias cómo se podrán reconstituir los partidos políticos, no creo que las organizaciones sindicales ni los partidos políticos del sector popular y las clases medias (previamente semiorganizadas bajo el peronismo y el radicalismo) hayan sido erradicadas. No me sorprendería que, en un futuro no lejano, las fuerzas armadas argentinas tuvieran que enfrentarse a unas demandas políticas demasiado grandes para los estrechos cauces del militarismo.

En el análisis del autoritarismo de América Latina, el contraste entre Brasil y México parece ser uno de los más interesantes. Puede decirse que en esos países la sociedad civil está bastante débilmente organizada en comparación con las sociedades civiles de los países del Cono Sur. La tradición de estado fuerte más un control político

elitista (en el caso de Brasil) y de una jerarquía burocrática (en el caso de México) aumenta las probabilidades de éxito de esos regímenes autoritarios, a pesar de las diferencias que existen en ellos en cuanto a forma y contenido. Sin embargo, hemos visto recientemente en Brasil que uno de los dos partidos creados por el régimen militar para cumplir el papel formal de oposición se ha convertido realmente en un partido de oposición efectivo. En las elecciones generales de noviembre de 1974, la oposición ganó dieciséis de los veintiún escaños del senado. En los meses siguientes, el fuerte impacto resultante dio la irónica impresión de que este régimen militar había hecho una contribución bastante original a las formas modernas de autoritarismo al crear un sistema de partidos basado casi exclusivamente en la oposición. Es cierto que el sistema político dominante reaccionó pronto, utilizando todas las herramientas disponibles para negar a la oposición cualquier posibilidad de conseguir el poder por medio del sistema electoral. En cualquier caso, lo significativo es que los objetivos de los militares no se han cumplido plenamente en absoluto. En la sociedad civil existe conciencia de la ilegitimidad del régimen, y la convicción de que, más pronto o más tarde, habrán de reconstituirse las organizaciones políticas de la sociedad.

México, régimen civil, proporciona un ejemplo de gran estabilidad; estabilidad que está muy relacionada con los orígenes del régimen mexicano que nació de una revolución que incorporó parcialmente a la vida nacional a amplios sectores de la sociedad, estableciendo un sistema político más abierto a las presiones y sugerencias de los de abajo, aunque siga siendo controlado desde arriba. Por otra parte, la élite burocrática mexicana tiene una capacidad de control de los asuntos económicos y sociales que le asegura una cierta hegemonía dentro de la sociedad. Un amplio sistema de negociación de los intereses económicos, junto con una eficaz gestión económica y financiera desde Cárdenas, convirtió al estado mexicano en un eficaz instrumento de dominación y control político. El resultado lógico fue el de consenso sin democracia, a pesar de la utilización continuada de los instrumentos de represión para sofocar cualquier amenaza al orden político o social. Los aspectos represivos de la política mexicana han quedado diluidos merced al bien conocido mecanismo de la cooptación de la oposición practicada por el estado, y a una tolerancia ante las violaciones de los límites entre interés privado y público. En consecuencia, es un tipo de régimen no militar e "incluyente", que ha logrado una capacidad mayor de duración al dar raíces sociales a un sistema autoritario.

¿Cuáles son los factores que afectan al grado de autonomía de la

sociedad civil frente al gobierno autoritario? Uno de ellos es, claramente, la presencia o ausencia de un sistema de partidos preexistente. Otros pueden ser el grado de control efectivo que ejercen los regímenes autoritarios sobre la vida cotidiana (y sobre los medios de comunicación, así como sobre las reacciones de la gente a ese control). Por ejemplo, el autoritarismo militar peruano es marcadamente diferente a este respecto de los regímenes de Argentina y Uruguay: Perú no ha gestionado un sistema de terror dentro de la sociedad. Aunque es cierto que en Perú hay un control estatal de la prensa, la formación de la opinión pública no se enfrenta a los obstáculos que son característicos en Uruguay, por no mencionar a Chile, o en Brasil durante las fases más represivas del régimen.

En América Latina, la ciencia política ha avanzado poco en el estudio de la capacidad de control de los regímenes autoritarios; quizás por causa de una cierta repugnancia a tener que investigar los diferentes tipos de tumor maligno que se considera que son estas formas de autoritarismo. Esta capacidad de control varía, por múltiples factores, en los diferentes regímenes autoritarios. El primero de esos factores viene dado por las circunstancias en que llegaron al poder. En algunos casos, los militares deshicieron el orden constitucional mediante un baño de sangre. En otros casos, un pronunciamiento radiado bastó para deponer al anterior presidente. En segundo lugar, hay que considerar el grado de debilidad o fuerza de una sociedad civil para explicar la capacidad del régimen de controlarla. Obviamente, al régimen le resulta más difícil tratar con grupos sociales autónomos, y por tanto potencialmente más desafiantes, (Chile) que mantenerse en el poder en una sociedad en la que la política es exclusiva de una burocracia elitista (Brasil). En tercer lugar, están los factores técnicos que amplían o estrechan la capacidad de control de esos regímenes. Debemos tener en cuenta que no estamos analizando casos que se asemejen a la Alemania nazi, que podía llevar a cabo y mantener formas de control mucho más completas. El autoritarismo de América Latina es aún "subdesarrollado": puede matar y torturar, pero no ejerce un control completo sobre la vida cotidiana. El estado es lo bastante fuerte para concentrar su atención y aparato represivo en los llamados grupos subversivos, pero no es eficaz en el control de las universidades, por ejemplo, ni de la burocracia misma. Sería imprudente, sin embargo, subestimar los recientes avances hechos en este campo, aunque la falta de un partido que controle y denuncie a los enemigos del régimen dificulta bastante este control. Hasta hoy, la represión ha sido una labor que compete más bien a la policía que a los políticos.

Creemos que hay que decir algo más sobre el funcionamiento de los regímenes autoritarios. Los que no están basados en un partido político (y de nuevo en este aspecto la situación mexicana, basada en un partido eficaz, no se corresponde con los regímenes burocrático autoritarios puros), son a veces demasiado débiles para enfrentarse a sociedades complejas. Además, sería incorrecto suponer que el aparato del estado opera como totalidad unificada en los regímenes autoritarios de América Latina. La ausencia de un partido, que pueda cohesionar al sistema, y de una ideología verdaderamente totalitaria, impide a los sostenedores de la tecnoburocracia comprometerse con la ideología militar del *grandeur* del estado. En esos regímenes se produce, por el contrario, un considerable grado de privatización del aparato del estado. Existe más coherencia del régimen a un nivel superior, en los discursos ideológicos de los ministros y generales, que en la conducta rutinaria de los funcionarios del estado. Con mucha frecuencia, estos últimos controlan partes del aparato del estado casi con independencia del gobierno, persiguiendo objetivos personales de naturaleza económica o burocrática.

Estos rasgos hacen que el funcionamiento de los regímenes burocrático-autoritarios sea menos consecuente de lo que parece a primera vista. Casi siempre están presentes factores potencialmente desestabilizadores, que disminuyen la capacidad gubernamental de absorber las presiones. Ello provoca una utilización continua de la represión, con toda la desmoralización y alienación que produce el uso extensivo de la violencia, aunque se lleve a cabo en nombre de la seguridad nacional contra sus enemigos internos ocultos. Cuando esos regímenes se enfrentan a situaciones en que los verdaderos grupos "subversivos" son escasos, la reiteración de los mismos argumentos sobre las amenazas a la seguridad nacional resultan cada vez menos convincentes a los empresarios y grupos dominantes que apoyan a los regímenes, por lo que la oposición de estos grupos puede aumentar en una medida apreciable.

Así, son muchas las fuerzas que tienden a socavar a estos regímenes, incluyendo los factores de erosión antes mencionados, la posibilidad de una reacción política contral el autoritarismo, más los cambios en el grado actual de censura y represión. A veces, se producen variaciones en la efectividad de la represión con los cambios de gobierno dentro del mismo régimen político, y aun dentro de un periodo del mismo gobierno. Es evidente que la forma del régimen no depende sólo del estado de ánimo de quienes están en el poder; aunque éste es importante. Las posibilidades de que tenga éxito la acción

política dirigida a la transformación de los regímenes autoritarios puede variar en cada coyuntura particular.

Y, FINALMENTE, LAS BASES SOCIOECONOMICAS

En este punto debemos dirigir la atención a otra difícil cuestión teórica de la ciencia social: la relación entre estructura y coyuntura. Prefiero evitar las declaraciones teóricas que difícilmente escaparían a la pedantería, por lo que me gustaría plantear simplemente dos o tres cuestiones básicas que han surgido en recientes debates sobre regímenes autoritarios.

Tras más de una década de autoritarismo militar en muchos países del continente, y varias décadas de autoritarismo civil en algunos otros, la mayor parte de las antiguas interpretaciones de sus bases sociales han sido suplantadas por la historia. La tradición de un militarismo concebido como la mano armada de los propietarios de la tierra y latifundistas, quedó desplazada en parte por la política económica conscientemente orientada a la industrialización de los regímenes burocrático-autoritarios. En ocasiones, esa política ha dañado incluso los intereses agrarios; y casi siempre los regímenes militares han preferido recibir el apoyo de los que actúan en el campo como hombres de negocios que mantener una estrecha amistad con los *latifundistas*.

Lo que no está tan claro es qué grupos se han visto favorecidos por la política de industrialización de estos gobiernos militares. ¿A quiénes han dirigido su política y en dónde han buscado apoyo? Los efectos inmediatos de la política de estabilización monetaria llevada a cabo por los militares nada más tomar el poder (normalmente después de un periodo de crisis política, inflación e incertidumbre económica) demuestran claramente qué grupos sociales *no* han sido tomados en cuenta: los trabajadores y asalariados en general, así como las personas que viven de rentas fijas. Sin embargo, una vez controladas las dos variables económicas críticas —inflación y formación de capital—, es difícil argumentar que los regímenes burocrático-autoritarios hayan adoptado una política de distribución de salarios o rentas significativamente diferente de la llevada a cabo por los regímenes democráticos latinoamericanos. Por otra parte, el militarismo gobernante en Perú, que es evidente que no adoptó una política socialista, al menos no puede ser considerado como un sostenedor deliberado de la tendencia a la "concentración de ingresos". Parece ser que, a este respecto, cuenta más el carácter del estado que el del régimen, además del nivel de desarrollo de la economía y, sobre todo, la fuerza

de las presiones sociales ejercidas desde abajo. Precisamente para controlar esas presiones, facilitando así la acumulación del capital, el autoritarismo burocrático se vuelve represivo y deprime el nivel de vida de los trabajadores y las masas. Las alianzas entre el gran capital y el estado son implícitas, pero existen incluso en situaciones como las del Perú, en donde los grupos dominantes intentan ser considerados como los defensores del pueblo. Las consecuencias de un pacto implícito son las mismas, claro está, que si tuviera un carácter explícito: al fin y al cabo, el autoritarismo burocrático no se puso en práctica para asegurar el bienestar de la gente. Aunque las encuestas sociológicas han puesto de relieve un bajo nivel de conciencia política en los estratos inferiores, hay una cosa que la gente sabe: este tipo de régimen no se corresponde con el modelo político de sus sueños. Siempre que es posible, las masas hacen saber su disenso al régimen: votando contra él, con revueltas o simplemente manteniéndose apartadas de él.

También es difícil identificar a los beneficiarios del autoritarismo simplemente mirando la política industrial y de desarrollo del régimen. Las hipótesis iniciales ponían de relieve la afinidad entre autoritarismo y grandes negocios, y que yo sepa no hay ninguna evidencia para rechazarlas. Sin embargo, no deberíamos hacer una interpretación mecanicista de estas vinculaciones, argumentando, por ejemplo, que sólo un régimen militar puede tener éxito en el establecimiento de la producción de bienes de capital y en la asunción del control de la tecnología moderna en un país en desarrollo. La política económica llevada a cabo en Venezuela, México, Argentina y Brasil es muy similar, pero sus regímenes políticos son claramente distintos. De nuevo nos encontramos que tras una hipótesis subyace una confusión entre régimen político y tipo de estado.

Hechas estas reservas, y dando por supuesto que todos los estados capitalistas deben facilitar y garantizar el proceso de acumulación de capital, las preguntas apropiadas con respecto a este problema son probablemente las siguientes: ¿qué grupos han obtenido ventajas del actual autoritarismo? ¿Qué centros de acumulación de capital se beneficiaron del gobierno autoritario: el sector de la empresa privada local, el sector privado del estado o las empresas multinacionales? Ha hecho falta algún tiempo para que sea obvia la respuesta aceptable: el autoritarismo burocrático es políticamente provechoso para los burocratas civiles y militares que dominan los despachos del estado. La dificultad de llegar a esta perogrullada procede de un análisis teórico que ve al estado sólo como la *expresión* de intereses de clase, sin reconocer que dicha expresión requiere una *organización* que, puesto

que no puede ser otra cosa que una red social de personas, existe de propio derecho y posee intereses propios. Las respuestas a la segunda cuestión son más complejas. No es correcto deducir del carácter formal de los regímenes autoritarios el tipo de política de crecimiento económico que seguirán. La aceptación de tal interpretación implicaría, precisamente, el error opuesto al que se produce cuando se ignora el hecho de que el estado es el principal beneficiario del autoritarismo burocrático. Ello implicaría que el estado y su burocracia son los únicos actores históricos reales. El hecho es que, incluso en situaciones autoritarias, el estado está vinculado de diversos modos con las clases sociales y sus intereses.

Otra importante variación en la orientación económica de estos regímenes es el relativo énfasis en la promoción de las empresas del sector público frente al sector privado. El Chile de hoy (bajo la influencia directa de la llamada "escuela de Chicago") está haciendo considerables esfuerzos por socavar el sector estatal de la economía. Los dirigentes chilenos están intentando establecer un tipo peculiar de economía "liberal", en el sentido de que el estado redistribuye la riqueza a los grupos de intereses privados que controla económicamente el régimen. En el extremo opuesto, los generales peruanos reforzaron la organización estatal e incrementaron la capacidad de tomar decisiones de éstas. Esta construcción del estado se produjo anteriormente en otros muchos países, bajo el control político de los empresarios y grupos de profesionales, pero en Perú fue necesaria una intervención militar para reforzar al estado. Posteriormente, desde una posición de mayor fuerza, el régimen militar intentó renegociar los términos de la dependencia. Los generales brasileños, inicialmente enamorados de una ideología económica orientada a los intereses privados y deseosos de ampliar las relaciones con el capital extranjero, al final han ampliado la esfera de la producción estatal e incluso han tenido enfrentamientos con el gobierno americano por la cuestión de la tecnología nuclear. Por tanto, parece imposible identificar una tendencia única entre formas de regímenes autoritarios y una serie de intereses económicos homogéneos.

Obviamente, la gama de alternativas tiene algunos límites. Aunque existen importantes diferencias entre unos casos y otros, el carácter fundamental de este tipo de estado autoritario es sin embargo capitalista. Similarmente, las decisiones tomadas por las burocracias estatales se producen dentro de límites bien definidos. Hasta ahora no han intentado "cambiar de modelo". Es decir, se mantienen las normas generales del sistema capitalista local y mundial de producción. Sin embargo, sería incorrecto reemplazar el cliché de que los

militares son los guardaespaldas de los terratenientes por el de que ahora forman una milicia destinada a proteger los intereses de las empresas multinacionales. Los regímenes autoritarios tratan de acomodarse al entorno internacional, aprovechándose de las ocasionales fisuras del sistema económico mundial. Hacen tratos con las empresas multinacionales que en algunos casos implican la renegociación de los términos de dependencia en unos límites estrechos; aunque en otros casos, como el de Chile, se limiten a aceptar los intereses privados locales, y eventualmente los internacionales, como si correspondiesen a las necesidades de la nación y el pueblo. Pero como norma, a un nivel ideológico y a veces a un nivel práctico tratan de reforzar no a la nación sino al estado, al menos, si no por otros motivos, para proteger sus propios intereses en cuanto que burocracia.

En el espacio disponible no es posible desarrollar con detalle las implicaciones de esta formulación. Sin embargo, merece la pena poner de relieve que si en los últimos años ha habido un rasgo significativo en la conducta de las burocracias públicas civiles y militares, ha sido el papel que han jugado en la creación de una base económica para su propio poder. Las empresas estatales se están expandiendo en la mayor parte de los países; y el autoritarismo burocrático ha sido un importante factor en esta tendencia. No me estoy refiriendo a la formación del modo de producción ideal de "capitalismo de estado", sino al uso de las empresas del estado para facilitar el desarrollo capitalista y reforzar la posición de los que están en el poder. Sin embargo, no es probable la tendencia hacia las ideologías y prácticas nacionalistas y antiimperialistas. Antes al contrario, en años recientes las aventuras conjuntas entre las empresas estatales y las multinacionales se han visto muy estimuladas.

En los términos de la composición del estado, el resultado inmediato de este proceso ha sido la creación de estratos burocráticos dotados de capacidad empresarial. En ocasiones los altos ejecutivos de las empresas estatales tienen enfrentamientos con un gobierno que ha de hacer frente a los intereses y presiones procedentes de los diferentes grupos sociales; y en ocasiones los gobiernos tienen que reforzar una política que no se conforma a los intereses expansionistas de las empresas estatales. Surge así un estrato social que se ha creado dentro del estado pero que sin embargo, paradójicamente, consigue cierto grado de poder independiente y finalmente puede llegar, en determinadas circunstancias, a enfrentarse con el estado.

Con esta argumentación no se intenta minimizar el significado del crecimiento de los vínculos entre las economías latinoamericanas y el sistema productivo internacional. Pero es difícil creer que la

dependencia deriva de la forma autoritaria militar de estos regímenes. Si bien es cierto que posibilitan nuevos acuerdos con las empresas multinacionales, paradójicamente estimulan también las aspiraciones a una mayor autonomía entre los militares y entre los ejecutivos de las empresas estatales. Además, los escasos países que aún están gobernados por democracias representativas en América Latina difícilmente pueden presentarse como prueba del argumento de que la democracia preserva a un país de la penetración extranjera.

ALGUNAS CONCLUSIONES INCONCLUYENTES

Me temo que esta incursión breve en tan complejas materias puede haber provocado no sólo dudas —lo que no sería una mala consecuencia—, sino más perplejidades y ambigüedades que clarificaciones. Empecé tratando de poner de relieve la utilidad de la noción de autoritarismo burocrático para describir, aunque no para explicar, las realidades políticas contemporáneas. No obstante, temo haber contribuido a extender la creencia de que los factores de diferenciación entre los regímenes latinoamericanos son tan profundos que la noción amplia de autoritarismo burocrático es casi inútil. Además, no he conseguido identificar un vínculo entre regímenes latinoamericanos y políticas económicas particulares en relación de uno a uno. Es cierto que algunos regímenes militares han reforzado los sistemas económicos basados en empresas multinacionales, así como en las estatales, que también controlan. Pero también es cierto que las empresas multinacionales lograron sobrevivir y expandirse con sistemas democráticos (por no hablar de sus logros en las sociedades autoritarias civiles), mientras que se vieron debilitadas, por ejemplo, con el gobierno militar de Perú.

Pudiera ser que el estado de inconclusión de mi argumentación sobre la relación entre política y economía sea el reflejo de una ansiedad que mis inclinaciones intelectuales impiden expresar más claramente. Y sin embargo, no creo que busquemos en vano cuando tratamos de encontrar secuencias y coherencia en la historia, siempre que tengamos en mente que no existe mayor irracionalidad que la creencia de que la historia puede ser plenamente entendida por medio de la racionalidad formal. El carácter del estado —es decir, la estructura de la dominación de clase y el sistema económico en el que descansa esa estructura— impone algunos límites a la forma del régimen político. Por ejemplo, las características burocráticas de estos regímenes autoritarios (civiles o militares) no pueden impedir la aparición de la función empresarial que sobre ellos impone la econo-

mía capitalista. Pese a todo esto, es vano el esfuerzo de considerar los acontecimientos políticos sólo desde el estrecho punto de vista de los factores económicos.

Es una simpleza imaginar que un proceso de industrialización capitalista dependiente sólo puede llevarse a cabo mediante el autoritarismo. Como demuestran los recientes acontecimientos en Chile y Uruguay, una junta militar puede que ni siquiera abra caminos nuevos al crecimiento económico. Por otra parte, sea cual sea el régimen, y debido a la creciente internacionalización de la producción, las clases dominantes se ven forzadas a tratar con los intereses extranjeros y a reorganizar el sistema interno de explotación económica con el fin de poder hacer frente a las nuevas realidades. Ello exige el establecimiento de un sistema económico basado en empresas privadas y estatales, y requiere una política estatal que promueva la expansión capitalista. La valoración que hacen las clases dominantes de lo que significa para ellas un régimen autoritario, que estará en relación con el apoyo que le presten, dependerá ante todo de la capacidad efectiva del régimen de imponer una política de desarrollo. A este respecto son semejantes los sistemas políticos brasileño y mexicano. Hasta el momento, ambos han logrado reorganizar la sociedad para que pueda ésta enfrentarse con las formas más complejas de crecimiento capitalista. Para conseguirlo, han establecido formas relativamente estables de control del trabajo y han expandido las burocracias estatales y las empresas públicas, sentando así una base para los peculiares vínculos, ya descritos, entre los intereses privados y el estado. Así, el estado en cuanto que "pacto para la dominación" muestra rasgos similares en ambos países. Sería erróneo, sin embargo, no tomar en consideración las diferencias políticas entre ambos regímenes; la forma militar del sistema brasileño representa un contraste decisivo frente a la estructura de partidos en que se presenta el régimen mexicano.

Variaciones menos marcadas, pero todavía importantes, podemos encontrar entre los regímenes militares de diferentes países. Tales variaciones son, ante todo, el resultado de las diferencias en el desarrollo de la lucha de clases. En general, el actual periodo de gobierno militar es una respuesta a la crisis que provocaron en el estado los movimientos políticos y las luchas sociales antes de la toma del poder por los militares. En varios países latinoamericanos, las clases dominantes han sido incapaces de controlar la presión política de los trabajadores y los sectores radicalizados de las clases medias. En tales circunstancias, las clases dominantes no pueden mantener su poder sin la intervención y el apoyo militar abiertos. El precio

que han de pagar por esta "ayuda" depende del grado de desintegración política previa a la intervención militar, así como de la capacidad de control de las fuerzas armadas sobre los grupos revolucionarios.

Las fases iniciales del régimen militar son gravemente represivas sobre todo cuando las fuerzas políticas de izquierdas eran fuertes y estaban bien enraizadas en la sociedad. En esta fase inicial es en la que sobresale el componente fascista del militarismo. En cambio, el papel empresarial de estos gobiernos evoluciona gradualmente. Los intentos de solucionar los problemas económicos y sociales a los que están enfrentados esos países, así como la aparición de alianzas entre las empresas privadas multinacionales y nacionales y las empresas del estado, van confirmando progresivamente a los regímenes autoritarios sus rasgos empresariales peculiares. La represión no deja de ser un componente significativo de la vida política, pero se hacen intentos de justificar al régimen en nombre de un rápido proceso de acumulación. En el proceso de creación y proyección de la imagen del régimen, y en su aceptación por parte de las clases dominantes, las altas tasas de crecimiento son tan importantes como la represión. El orden social con progreso económico es el eslogan utilizado para esconder cualquier pregunta que plantee: "¿progreso para quién?"

Quizás deban decirse unas palabras finales acerca de los logros de los regímenes autoritarios y de su capacidad de imponer una conformidad política en la sociedad. Se dice comúnmente que estos regímenes son "fuertes". Si lo que se entiende por fuerza es la capacidad de violencia, entonces es tautológicamente cierto. Pero de ello no se deduce necesariamente que los regímenes autoritarios sean capaces de resistir por sí solos a cualquier desafío político. El ejemplo más espectacular de esa incapacidad fue el "cordobazo", que puso fin al intento de Onganía de construir un orden autoritario estable. Además de sus "conflictos internos", los regímenes autoritarios no son capaces de evitar los elementos de incertidumbre que invaden toda la vida política. Las actuales dificultades del autoritarismo brasileño ejemplifican todo esto. De ahí que en la explicaciones del cambio sea necesario tomar en consideración los niveles diferentes de análisis. El primero se refiere a la interrelación entre las posibilidades estructurales de acción y la conducta real de los dirigentes y grupos sociales, pues posibilidades estructurales y conducta real no coinciden necesariamente. El segundo se refiere al hecho de que los resultados reales de la acción política no coinciden necesariamente con los resultados deseados. Por ejemplo, en ocasiones los golpes militares se llevan a cabo con el fin de preservar la empresa privada,

pero, finalmente, dan lugar a gobiernos que, a pesar de sí mismos, expanden la empresa estatal, creando contradicciones inesperadas.

Por tanto, es mejor reconocer con franqueza el carácter ambiguo de las situaciones históricas que proclamar la nostalgia de unas explicaciones lógicas y coherentes, que ignorarían los aspectos contradictorios e inesperados de la vida política real, reforzando así la imagen de que los regímenes militares autoritarios se enfrentarán probablemente con éxito a cualquier nueva exigencia.

Las ambigüedades de la política dejan abierto el camino a la esperanza. A veces abren caminos favorables al cambio generando fuerzas dentro de un orden establecido que socavan finalmente al gobierno autoritario. El funcionamiento mismo de los regímenes autoritarios y la consecución de los objetivos económicos propuestos crean nuevos desafíos a los militares, y por ello nuevas formas de oposición. Los militares no son capaces necesariamente de superar esas dificultades. En gran medida, la probabilidad del cambio puede depender de la capacidad política de los grupos de oposición de proponer alternativas creativas de poder que, frente a esos desafíos ofrezcan soluciones diferentes y mejores.

PARTE SEGUNDA

EXPLICACION DEL SURGIMIENTO DEL AUTORITARISMO BUROCRATICO

III. EL PASO AL AUTORITARISMO EN AMERICA LATINA Y LA BUSQUEDA DE SUS DETERMINANTES ECONOMICOS

por *Albert O. Hirschman**

INTRODUCCION: LAS ESPERANZAS DEL SIGLO XVIII Y LAS REALIDADES DEL SIGLO XX

El "desarrollo económico de las áreas subdesarrolladas" apareció a finales de los años cuarenta y primeros de los cincuenta como un campo de estudio nuevo y especialmente atractivo. La tarea era verdaderamente formidable, pero dos acontecimientos concurrentes daban esperanza a la promesa de enfrentarse a ella con éxito. Los avances teóricos en la economía del crecimiento, junto con varias nuevas intuiciones acerca de la naturaleza específica de las economías subdesarrolladas, proveyó a los economistas, o eso se creyó al menos, de las herramientas que necesitaban para dar consejos eficaces a los gobiernos que deseasen encaminar a sus países por el sendero de la rápida expansión económica. En segundo lugar, el éxito del Plan Marshall en Europa Occidental parecía confirmar la posibilidad de una rápida transformación económica de las economías no socialistas, siempre que estuvieran presentes dos condiciones: (1) que cantidades apropiadas de ayuda extranjera suplementaran la formación de capital nacional y (2) que una beneficiosa planificación "indicativa" suplementara a las señales del mercado, para asegurar que los recursos de capital disponibles se invirtieran productivamente.

Por diversas razones, veinticinco años más tarde aquel optimismo ha desaparecido en gran parte. El crecimiento, aunque importan-

* Reconocimientos: Walter Dean Burnham, Bruce Cumings, Marcelo Diamand, Carlos Díaz-Alejandro, Jorge Domínguez, Clifford Geertz, Peter Gourevitch, Sarah Hirschman, James Kurth, Paul Streeten; y muy especialmente a David Collier, José Serra y Judith Tandler.

te, en modo alguno ha superado la división del mundo en el "norte" rico y el "sur" subdesarrollado. Además, en el sur mismo los frutos del crecimiento se han repartido con mayor desigualdad de la que se esperaba. Y aún hay otra razón para el desencanto, a menudo desconocida: va aumentando la creencia de que el esfuerzo por lograr el crecimiento, tenga éxito o no, conlleve unos efectos políticos calamitosos en la esfera política, que pueden ir desde la pérdida de las libertades democráticas a manos de regímenes autoritarios y represivos hasta la completa violación de los derechos humanos elementales. Muchos economistas, cómodamente instalados en su disciplina en expansión continua, se despreocuparon de la posibilidad de tales conexiones entre los acontecimientos políticos y económicos¹. Otros dieron salida a su consternación por los acontecimientos políticos fijándose en los puntos débiles de la gestión económica de los regímenes que no les gustaban, como un supuesto "estancamiento estructural" o una distribución de los ingresos regresiva. Sólo unos pocos se sintieron tan preocupados por el curso de los acontecimientos que trataron ansiosamente de averiguar si había sido el desarrollo económico el que había forjado el desastre político, pero se encontraron con que carecían de las herramientas conceptuales necesarias para investigar el problema.

Mi propia reacción fue la de retirarme al estudio de la historia; y más específicamente al de la historia de las ideas. Como mis contemporáneos habían iluminado tan escasamente las relaciones entre crecimiento económico y desastre político, decidí habitar por un tiempo entre los filósofos y economistas políticos de los siglos XVII y XVIII, para averiguar lo que decían sobre las probables consecuencias políticas de la expansión económica que estaba teniendo lugar entonces ante sus ojos. De esta retirada al pasado resultó mi libro *The Passions and the Interests; Political Arguments for Capitalism before Its Triumph* (Princeton, 1977). La idea más sorprendente, casi extraña, con que me encontré —y cuya intrincada genealogía rastreo en el libro— fue la especulación en el sentido de que la expansión del comercio, la industria y la economía de mercado serviría, por varias razones y mediante diversos mecanismos, para refrenar las "pasiones" de los soberanos, conduciendo así a un gobierno menos arbitrario y más humano. El crecimiento económico conllevaría restricciones que

¹ Se debe hacer una excepción, la de John Sheahan, cuyo serio documento, "Market-Oriented Economic Policies and Political Repression in Latin America", que aparecerá próximamente en *Economic Development and Cultural Change*, llegó a mi atención cuando este capítulo iba a imprimirse.

pondrían fin a los abusos de poder y las exacciones injustas: en suma, al despotismo. Dicho positivamente: una floreciente economía de mercado constituiría la base de un orden político en el que quedarían asegurados los derechos y libertades humanos. O, como lo expresaba Tocqueville epigramáticamente; "Existe un estrecho vínculo y una necesaria relación entre estas dos cosas: la libertad y la industria"². La esperanzadora doctrina del ayer y la consternadora realidad de hoy no podrían hallarse más alejadas, y la sentencia de Tocqueville resultaría más aplicable a la experiencia latinoamericana de hoy si dijera: "Existe un estrecho vínculo y una necesaria relación entre estas dos cosas: la tortura y la industria". Este contraste entre las dos afirmaciones, o entre esperanzas y realidad, nos puede servir útilmente como punto de partida para nuestra discusión.

En primer lugar, debe observarse que el contraste no se refiere tanto a las esperanzas europeas y las decepciones latinoamericanas. Y no sólo porque hubo muchas decepciones en Europa, sino también porque esperanzas similares a las expresadas por los pensadores europeos del siglo XVII al inicio del XIX pueden encontrarse en América Latina a finales del siglo XIX y principios del XX. La idea de que una economía en expansión e industrialización disciplinaría los excesos de los políticos que apasionadamente buscan el poder aparece en una obra clásica sobre la historia económica de Colombia, en la que se hacen los siguientes comentarios sobre el periodo de consolidación política y expansión económica subsiguiente a la terminación de la guerra civil de los mil días, en 1902: "El fundamento último de esta política [de protección industrial] no era verdaderamente o principalmente económico. El estímulo (*fomento*) dado a las empresas industriales era un elemento, y muy importante, en el cambio de dirección que Reyes y su grupo querían impartir a la vida social y política del país. Lo importante era encontrar un modo de reducir la intensidad de la lucha política cuerpo a cuerpo, que había llegado a ser insostenible; de asegurar que la política no absorbiera toda la energía y atención de la nación... Se invertía la fórmula de los radicales: no era ya que la libertad traería el progreso; al contrario, se esperaba y suponía que el progreso nos traería la libertad"³.

² Con esta formulación sintética, en realidad Tocqueville hablaba mucho de la doctrina predominante, pero luego pasaba a criticarla. Véase *Passions and Interests*, pp. 122-24.

³ Luis Ospina Vásquez, *Industria y protección en Colombia, 1810-1930* (Medellín: E.S.F., 1955), pp. 326-27. El autor sigue diciendo que el desarrollo industrial, con sus favorables consecuencias políticas de "orden y libertad", se esperaba también que hiciera al país menos vulnerable a los ataques contra su soberanía territorial y política, lo cual, lógicamente, era un asunto de gran preocupación para Colombia tras la pérdida de Panamá.

La idea de que una economía en expansión y su inserción en el mercado mundial serviría para refrenar las pasiones políticas la expresa con fuerza otro autor colombiano, refiriéndose no sólo al crecimiento industrial, sino también al incremento de la producción de una exportación primordial como la del café: “[En la era anterior al café, los que hacen la política] son líricos y románticos porque no son capaces de dar una posibilidad a un producto cuya producción está aumentando constantemente. Es la época de la niñez y el juego. El café traerá madurez y seriedad. No permitirá a los colombianos seguir jugando con la economía nacional. Desaparecerá el absolutismo económico y amanecerá la época de la moderación y sobriedad... El café es incompatible con la anarquía”⁴.

Resulta particularmente interesante el que la participación de Colombia en la economía mundial por medio del mercado del café fuera considerada positivamente, como un modo de imponer una muy necesaria disciplina sobre la política nacional y sobre los que hacían la política, en lugar de como una amenaza a la autonomía del país y como una manifestación de su “dependencia”.

Desde luego que la historia ha decepcionado en gran medida las esperanzas expresadas en tan elocuentes páginas. En mi libro he tratado de explicar algunas de las razones por las que idénticas expectativas optimistas de figuras del siglo XVIII, como Montesquieu y Sir James Steuart, tampoco se han cumplido en los países industrializados avanzados⁵. Basándome en algunos de los críticos de sus ideas, como Adam Ferguson y Tocqueville, demostré que esas mismas características de la “economía moderna” que se suponía constituían un baluarte contra el “despotismo”, desde una perspectiva sólo ligeramente diferente podían *justificar* algo muy cercano a la aborrecida forma de gobierno. Pues la principal intuición y afirmación de Montesquieu y de Steuart, así como de los autores colombianos citados, era que una economía más compleja es un delicado mecanismo con exigencias propias que no debe descomponerse. Para Montesquieu (o Nieto Arteta), esa descomposición sólo puede causarla el gobierno o su cabeza, el caprichoso soberano. Pero el argumento se cruza de varios modos; citándome a mí mismo, “si es cierto que la economía debe ser *deferida*, entonces no sólo hay que refrenar las acciones imprudentes del príncipe, sino también reprimir las del pueblo, limi-

⁴ Luis Eduardo Nieto Arteta, *El café en la sociedad colombiana* (Bogotá: Breviarios de orientación colombiana, 1958), pp. 34-35. Este ensayo, publicado póstumamente, fue escrito en 1947.

⁵ *Passions and Interests*, pp. 117-28.

tando la participación, en suma, aplastando todo lo que pudiera ser considerado por algún rey-economista como una amenaza al funcionamiento propio del “delicado reloj”⁶.

Las principales explicaciones “económicas” de los gobiernos autoritarios de América Latina de hoy van por esa línea. Se dice que la economía y su crecimiento tienen ciertas exigencias intrínsecas, que a veces son descaradamente ignoradas por los gobernantes y los gobernados, o por ambos. Cuando sucede así, resulta probable el cambio del régimen, y en fechas recientes ese cambio ha ido en la dirección de un gobierno más autoritario⁷.

Estas explicaciones —que enseguida serán examinadas con mayor detalle— ponen el énfasis en las características estructurales de la economía y en las condiciones para su crecimiento continuo, que son complejas e imperativas. Estas son las exigencias que han de ser *deferidas*: las *deferenda*. Los problemas surgen del enfrentamiento entre esas *deferenda* y los que se supone que deberían hacer la cesión, pero que a veces se rehusan a obrar de acuerdo con las disciplinas del “delicado reloj”. Así, la diferente *propensión a deferir* de los que hacen la política podría ser un importante elemento de la historia que estamos tratando de entender. Los políticos latinoamericanos han mostrado en ocasiones una baja propensión a hacer la cesión. Hay veces en que parecen gozar violando los límites más elementales del sistema económico. La mejor expresión de esta actitud es el conocido consejo que le dio Perón en 1953 a Carlos Ibáñez, entonces presidente de Chile:

“Mi querido amigo:

Déle al pueblo, especialmente a los trabajadores, todo lo que sea posible. Cuando parezca que ya les está dando demasiado, déles más. Todos tratarán de asustarle con el espectro del colapso económico. Pero todo eso es mentira. No hay nada más elástico que la economía, a la que todos temen tanto porque no la entienden.”⁸

Una negativa similar a creer en la existencia del “delicado reloj”,

⁶ P. 124. La metáfora del reloj fue utilizada repetidamente por Sir James Steuart en su análisis de la economía moderna en expansión.

⁷ Se sabe que se han producido cambios de régimen en la dirección opuesta, y a menudo se han explicado de modo similar; importantes ejemplos son las caídas de Perón en 1955 y de Rojas Pinilla en 1957.

⁸ Citado de Alejandro Magnet, *Nuestros vecinos argentinos* (Santiago de Chile, 1956), p. 14, por Fredrick B. Pike, “Freedom or Reform in Latin America”, Occasional Paper, Graduate Center for South American Studies, Vanderbilt University, Nashville, Tennessee, agosto de 1963, p. 3.

y una impaciencia semejante con cualquiera de sus limitaciones, resultaron evidentes en las políticas monetarias y económicas, de peor consideración y destino, de las últimas décadas en varios países latinoamericanos. Después de todo, quizás no se trata de que la economía plantea en determinados momentos unos problemas particularmente difíciles a los que deciden la política. Más bien es que los hacedores de la política son proclives, de vez en cuando, a comprobar la “elasticidad” de la economía con enorme temeridad, y deciden revolverse contra esas limitaciones en las que sir James Steuart y Nieto Arteta habían puesto la esperanza de acabar con el despotismo y el *mal gobierno** (término castellano cuya significación puede ser desde mala gestión hasta desgobierno).

Sir James Steuart nos da realmente una pista del motivo de que tal rebelión pueda casi anticiparse. Observa la contradicción entre el poder creciente que es de esperar que acumule al soberano cuando la economía se expanda y el simultáneo incremento de las limitaciones en el *us* de ese poder, originándose las limitaciones precisamente en la creciente vulnerabilidad de la economía: es decir, en la ausencia de esa elasticidad que afirmaba Perón. Sir James Steuart dice que el estadista, al verse enfrentado a tan desconcertante situación, “mira a su alrededor con asombro”, pero llega a la conclusión de que al final se someterá a las inesperadas e irritantes limitaciones, porque “se encuentra tan atado por las leyes de su política económica que toda transgresión de ellas le mete en nuevas dificultades”⁹. Obviamente, Sir James Steuart no estaba prediciendo al moderno soberano o hacedor de la política de América Latina que, al encontrarse con esa contradicción, habría de negarse a verse “atado por las leyes de su política económica” y a negarse al temor ante la perspectiva de “nuevas dificultades”.

Puede parecer que el poner el acento en la naturaleza del factor política, en lugar de ponerlo en la naturaleza de los problemas a que se han de afrontar, es una interpretación personalista, y por tanto bastante pasada de moda. Pero se le puede dar fácilmente un sabor científico social más moderno. La recurrente ilusión de los factores políticos con respecto a la “elasticidad” o invulnerabilidad de la economía se podría poner en relación con algunas características de la industrialización “postardía” en América Latina. En primer lugar, se esperaba que la industrialización no sólo aumentaría los ingresos y

* En castellano en el original. El paréntesis es del autor.

⁹ Para referencias y un tratamiento más extenso, véase *Passions and Interests*, pp. 81-87.

el empleo, sino que también reduciría la dependencia, “transfiriendo los centros de decisión” desde el extranjero, y dando así una mayor autonomía a los hacedores de la política. Además, aunque el *desarrollo hacia afuera**—desarrollo basado en la exportación de productos primarios— había tenido lugar bajo la égida del *laissez-faire*, esa fase, junto con la ideología que la había presidido, se consideraba que había llegado a un ignominioso final. Por contraste, se suponía que la nueva fase de industrialización requería mucha guía e intervención por parte de un estado activo. Así, el “estadista”—por utilizar el término de Sir James Steuart— no sólo esperaba hacerse más poderoso, sino que al utilizar su poder hasta el fondo se sentía justificado por la ideología ahora predominante. Finalmente, los inesperados y tempranos éxitos de la fase “fácil”, de la industrialización sustitutora de importaciones, pudo llevar a una sobrestimación de la “elasticidad” de la economía. Esta fue la hipótesis que adelanté en un texto anterior: “...la ‘eufórica’ fase de la sustitución de importaciones se acompañó de vistosas políticas públicas que sobrestimaban la tolerancia de la economía en diversas aventuras, ya fuera la redistribución de las rentas mediante fiat, la construcción de un nuevo capital u otras extravagancias (...). Podría conjeturarse que en sus diferentes modos de actuación, Perón, Kubitschek, Rojas Pinilla y Pérez Jiménez pueden ser considerados como víctimas del engaño de la invulnerabilidad económica, engaño que se vio fomentado por los sorprendentes éxitos del principio y por la rápida penetración de la industria en un entorno supuestamente hostil”¹⁰.

Este punto de vista puede relacionarse con un texto de Guillermo O'Donnell sobre los fenómenos económicos subyacentes en el surgimiento del autoritarismo en América Latina¹¹. Este texto, cuya tesis principal se discutirá en la siguiente sección, da gran importancia a la imposibilidad de pronosticar decisiones políticas en América Latina antes del establecimiento de los regímenes autoritarios, considerándola como un obstáculo importante para la acumulación y la

* En castellano en el original.

¹⁰ “The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America”, *Quarterly Journal of Economics*, 82 (febrero de 1968), reimpresso en mi *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America* (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 100.

¹¹ Guillermo O'Donnell, “Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario”, CEDES documento núm. 1, Buenos Aires, agosto de 1975 (mimeo). Una versión inglesa, algo diferente, se publicó en *The Latin American Research Review* 13, núm. 1 (1978), pp. 3-38.

planificación de inversiones a largo plazo. O'Donnell conecta la fase "superior" de la industrialización, en la que han de producirse las inversiones intermedias y los bienes de capital, con una mayor posibilidad de pronóstico. Es obvio que es necesaria alguna posibilidad de pronóstico en cualquier tipo de países en desarrollo en el que una gran parte de las decisiones sobre ahorro, inversión y producción las toman los agentes económicos privados. Por tanto, en el grado en que O'Donnell identifica la carencia de una capacidad de pronóstico mínima de la política económica como un importante factor del retraso en el desarrollo y del establecimiento de regímenes autoritarios, nos invita a descubrir las razones de esa carencia; y eso es lo que he intentado hacer aquí, aunque desde una perspectiva bastante diferente.

Quizá puedo decir ahora que mi absorción en el pensamiento de los siglos XVII y XVIII no era un intento de escapar totalmente de una realidad desagradable. Esa expedición al pasado ideológico ha producido al menos una contribución al entendimiento del giro de Latinoamérica hacia el autoritarismo. Me ha permitido poner énfasis en la escasa propensión de quienes deciden la política en América Latina a ceder ante las limitaciones económicas *normales*. Esto contrasta con las explicaciones más comunes, que han hecho hincapié en las tareas económicas *inusualmente* difíciles a que se enfrentaron. No deseo sugerir que todas estas últimas explicaciones son erróneas. De hecho, la mayor parte de este ensayo la ocupará una discusión que sigue las líneas de las explicaciones tradicionales. Pero al final volveré brevemente a la argumentación que acabo de presentar.

1. ARGUMENTOS ECONOMICOS: EXIGENCIAS ESPECIFICAS DE LA INDUSTRIALIZACION EN TANTO QUE DETERMINANTES DEL AUTORITARISMO

La coyuntura de "profundización" de O'Donnell

Un siglo después de Marx, la proposición *general* de que el cambio político importante se puede explicar mejor por factores económicos no resulta ni particularmente nuevo ni totalmente convincente. Sin embargo, aun se puede generar una considerable agitación intelectual —y muy legítimamente— cuando se prueba, o se supone, que un giro *específico* de la marea política tiene su origen en un rasgo *preciso* del terreno económico subyacente. Buen ejemplo de

ello es el documento de Guillermo O'Donnell que acabamos de mencionar. Su tesis principal es que la aparición de regímenes autoritarios en los países más grandes de América Latina a partir de los años 60 se debe en gran parte, aunque indirectamente, a las dificultades de "profundización", capaces de obstruir el proceso de industrialización. La "profundización" se define como la puesta en su lugar, mediante vinculaciones atrasadas, de las industrias de inversiones intermedias y bienes de capital, una vez que están establecidas las industrias de "última fase" que producen los bienes de consumo o de demanda final¹². Escrita en 1974-1975 y presentada ante públicos varios en 1975, esta tesis consiguió dominar el debate durante un breve espacio de tiempo. Naturalmente, la tesis de O'Donnell tenía bien preparado el terreno intelectual gracias a que la noción de "agotamiento de la sustitución de importaciones" era una frase más o menos corriente en las discusiones económicas desde hacía diez años¹³. Sólo faltaba dar un paso para relacionar las supuestas dificultades de la industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI) en América Latina con el alza, en varios países, de los regímenes autoritarios. Los huesos desnudos de la idea se pueden encontrar por todas partes, sin muchas explicaciones y como si no necesitaran ninguna¹⁴. Pero la formulación de O'Donnell, que podía preverse en sus trabajos anteriores¹⁵, resultó particularmente rica, oportuna y persuasiva.

Dado que he participado en el debate sobre el proceso de industrialización, tengo, como es natural, algunas opiniones sobre la tesis de O'Donnell¹⁶. Esas opiniones son ambivalentes. Y lo que es peor, me doy cuenta ahora de que mis propios escritos han sido ambiguos.

¹² Utilizaré "profundización" en este capítulo tal como lo hacía O'Donnell. Los economistas deben notar que el sentido de la "profundización" de O'Donnell es distinto del de la "profundización de capital", que se refiere a una expansión de la producción lograda en conjunción con un incremento en la relación capital-trabajo, en contraste con la "ampliación de capital", que logra tal expansión sin apretar la intensidad del capital.

¹³ Es decir, al menos desde el bien conocido artículo de María da Conceição Tavares en "Rise and Decline of Import Substitution in Brazil", *Economic Bulletin for Latin America*, 9 (marzo de 1964, pp. 1-65).

¹⁴ Un buen ejemplo es el análisis que hace Celso Lafer sobre el sistema político brasileño, en el que "el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones" se cita en varias ocasiones para explicar la crisis de la "república populista" y la instalación de un nuevo régimen político. Véase Lafer, *O sistema político brasileiro* (São Paulo, Perspectiva, 1975), pp. 69 y 76.

¹⁵ Ya en su *Modernización y autoritarismo* (Buenos Aires, Paidós, 1972), pp. 170 y ss., O'Donnell puso en relación las dificultades de lograr la integración vertical y de establecer las "industrias básicas" con la tendencia al autoritarismo.

¹⁶ O'Donnell se refiere generosamente a mi obra al inicio de su investigación "Reflexiones", p. 11. Mi artículo "The Political Economy", construido sobre los Capítulos 6 y 7

Por una parte, el propósito central de mi artículo de 1968 era cuestionar la noción de "agotamiento" de la ISI. Es una reacción crítica inmediata a una tesis que atribuye la mayor parte de los resultados políticos del momento a un fenómeno económico sobre cuya misma existencia traté de plantear algunas dudas.

Y sin embargo, mientras argumentaba que la ISI no tenía que detenerse necesariamente de un modo estrepitoso en toda América Latina en ausencia de un cambio estructural profundo, también señalaba lo siguiente: (a) que la industrialización en América Latina era un asunto más secuencial y más "ceñido a las fases" de lo que lo había sido en los primeros industrializadores; (b) que hay ciertas resistencias a la dinámica de la vinculación hacia atrás, es decir a la "profundización" (así como diversos modos de superarlas); y (c) que existe lo que se llama una "fase particularmente fácil o exuberante de sustitución de importaciones, cuando el proceso de fabricación se basa enteramente en maquinaria y materiales importados, mientras la importación del artículo es detenida por controles firmes y eficaces"¹⁷.

Conjuntamente, estas observaciones pueden prestar apoyo a la idea de que, después de todo, la profundización de la estructura industrial en la dirección de los insumos intermedios y bienes de capital representaba algún umbral decisivo.

He puesto al descubierto las razones íntimas por las que pueda gustarme o disgustarme la tesis de O'Donnell. Pero es evidente que no se trata de si la tesis se conforma a las ideas y opiniones que yo había expresado previamente, sino de si es verdadera o falsa; o, más modestamente, de si es una generalización sostenible teniendo en consideración los hechos históricos que tenemos ante nosotros.

Robert Kaufman y José Serra intentan responder a esta cuestión crucial en otras partes de este libro. En sus trabajos plantean sus dudas acerca de los fundamentos empíricos de la tesis de O'Donnell con respecto a países decisivos, como Brasil y Chile. Sólo en Argentina es plausible que las dificultades de profundización de la estructura industrial, y la necesidad de llevarla a cabo trayendo una compleja

de *The Strategy of Economic Development* (New Haven, Yale University Press, 1958; Nueva York, Norton, 1978) y los conceptos de vinculación hacia atrás y hacia adelante allí introducidos. Se encuentran nuevos pensamientos en un reciente texto mío, "A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples", en *Economic Development and Cultural Change*, 1977, Suplemento (Essays in Honor of Bert F. Hoselitz), pp. 67-98.

¹⁷ *Bias*, p. 99.

tecnología extranjera por medio de empresas multinacionales, hayan sido experimentadas como problemas reales antes del fracasado intento de 1966 (Onganía) de implantar un régimen autoritario¹⁸. Unas correspondencias similares resultan difíciles de establecer en otros lugares.

Parece problemático, por tanto, el intento de O'Donnell de explicar los acontecimientos políticos basándose en fenómenos económicos. Su tesis debe ser descartada o reformulada. Personalmente abogaría por la segunda solución: la investigación de O'Donnell debe ampliarse en lugar de abandonarse. Todo el mundo sabe que factores puramente políticos, y en particular las reacciones a la revolución cubana —el "gran miedo" de los grupos gobernantes latinoamericanos, la extensión de la táctica de guerrillas por parte de la izquierda y la determinación de los Estados Unidos de impedir una "segunda Cuba"— han contribuido poderosamente al establecimiento de regímenes autoritarios en un país tras otro de América Latina, desde 1959. Sin embargo, el tema de la búsqueda de un desarrollo económico ha sido tan dominante durante los treinta últimos años en América Latina, que la existencia de una conexión sistemática en el curso de esa búsqueda entre, por una parte, sus éxitos y fracasos, y por la otra, una tendencia política predominante, tiene un atractivo intelectual inherente. Y precisamente en ese atractivo hay que buscar el motivo de la amplia aceptación de la tesis de O'Donnell. Trataré ahora de algunos modos alternativos de establecer esa conexión.

Pero veamos primero un punto metodológico. Para establecer la conexión de unos acontecimientos enigmáticos —por ejemplo el cambio de régimen en una dirección autoritaria en diversos países— con algún factor causal subyacente, como por ejemplo la dificultad para la "profundización" de la estructura productiva, no basta con demostrar que ésta precedió sistemáticamente a los cambios de régimen. Es necesario demostrar una conexión plausible y significativa entre las dos series de acontecimientos. En el caso ahora planteado, esa necesidad es particularmente poderosa porque, como resultado del pensamiento marxista de nuestro tiempo, el atractivo de las causas económicas de los fenómenos no económicos tiene una excesiva aura de

¹⁸ En los Capítulos 14 y 15 de su bien conocido libro, *La economía argentina* (México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica), publicado por primera vez en 1963, Aldo Ferrer se refirió a la "falta de integración" de la industria argentina como uno de los obstáculos mayores para una satisfactoria experiencia de crecimiento en el país. El significado de la "integración industrial" de Ferrer es muy similar al de la "profundización" de O'Donnell.

plausibilidad a priori. O'Donnell tiene una conciencia clara de estos asuntos: no vincula directamente el establecimiento de los regímenes autoritarios con el "agotamiento" de la ISI, tal como se hace en las presentaciones más "vulgares". En lugar de ello, pone como vínculo intermedio de la cadena causal la carencia y necesidad de una posibilidad de pronóstico que ya hemos mencionado. Además, en un punto intenta demostrar que su causa se convirtió en un motivo real para los actores, al afirmar que los diversos golpes militares procedieron (a) de la comprensión de que las perturbaciones políticas y sociales que habían de ser reprimidas estaban causadas en parte por las recurrentes crisis inflacionarias y de balanza de pagos; y (b) de la conciencia de que esas crisis derivaban a su vez de la falta de una integración vertical de las estructuras industriales nacionales¹⁹. El hecho de que tales afirmaciones procedan de la pluma de O'Donnell demuestra que sentía, acertadamente, la necesidad de probar su tesis con algo más que con el simple establecimiento de la existencia de una secuencia temporal, que condujera desde su pretendida causa a la instalación de los regímenes autoritarios.

Ahora bien, la proposición (a) es correcta: las altas tasas de inflación y las crisis recurrentes de la balanza de pagos son ampliamente aceptadas como síntomas y como propulsoras de la desintegración sociopolítica; quizás los hacedores de la política y de los golpes rastrearán estos males incluso más atrás, pero si lo hicieron así no pudieron atribuirlos a la falta de un proceso de profundización, que ni siquiera existía como problema en muchos de los países en cuestión.

Este es un buen punto de partida para el mencionado esfuerzo por ampliar la investigación de O'Donnell. Si la tesis de la profundización no puede sostenerse, ¿hay algo, en la esfera del desarrollo económico, que pueda ocupar su lugar? ¿Cuáles son, si existen, los problemas económicos, y las ideologías con los que tales problemas fueron interpretados, que han sido la causa, directa o indirecta, de que esos países estuvieran "maduros" para la instalación de regímenes autoritarios? Planteando la cuestión de esta forma, nos estamos preguntando acerca de los problemas económicos como tales, y sobre el modo en que han afectado a la conciencia de los diversos grupos sociales y políticos. Trataré a continuación estos dos asuntos.

¹⁹ "Reflexiones", p. 16.

La transición a una política económica más ortodoxa

Existe una seria alternativa para ejercer de candidata al papel que ha atribuido O'Donnell a la profundización. Es la necesidad de una serie de políticas económicas más ortodoxas, después de haber llevado a cabo la ISI durante algún tiempo, mediante la bien conocida pero poco ortodoxa combinación de inflación, sobrevaloración de la moneda, fuertes controles cuantitativos de la importación y algunas finanzas extranjeras, tanto en forma de ayuda como de capital privado²⁰. Como se ha señalado a menudo, esta combinación de políticas tenía la virtud de conseguir una transferencia de rentas de los exportadores tradicionales de productos primarios al sector industrial en expansión; y de hacerlo indirectamente, incluso tortuosamente, sin cargar realmente a los exportadores. Desde el punto de vista del estado, la combinación funcionó mejor y por más tiempo en algunos países (Brasil) que en otros (Argentina), debido en gran parte a que la capacidad de los exportadores tradicionales de defenderse cambiando a actividades no penalizadas varía mucho de un país a otro; tenían mucha más capacidad los criadores de ganado de Argentina que los cultivadores de café de Brasil y Colombia, por el hecho simple de que el ganado puede ser sacrificado, a diferencia de los cafetales, invirtiendo las ganancias de su venta en actividades no penalizadas²¹. Pero, al final, este modo particular de promoción de la industrialización resultó problemático en todas partes debido a la vacilación en una y otra de las condiciones esenciales para el funcionamiento del modelo: la exportación tradicional perdió terreno (como acabamos de decir, en unos casos antes y en otros después); resultó difícil mantener la inflación dentro de unos límites razonables; los recursos que originalmente se habían dedicado a la industrialización fueron reorientados a otras actividades (por ejemplo, en Brasil a la construcción); y, en parte como resultado de todos estos hechos, los suministradores del capital y la ayuda extranjeros se pusieron nerviosos.

²⁰ En la literatura inglesa, a menudo las dos fases se han etiquetado respectivamente como "outward-looking" e "inward-looking" (literalmente "mirando hacia afuera" y "mirando hacia adentro"). Esta terminología por el juicio de valor positivo que implica "mirando hacia afuera" frente al juicio de valor negativo de la fase "mirando hacia adentro" (nótese que el término español, *desarrollo hacia adentro*, tiene una connotación positiva, pues en lugar de autarquía e introversión evoca la imagen de apertura del mercado interior nacional). Mis juicios de valor sobre esas dos fases resultarán evidentes en las páginas siguientes. Pero, a parte de este hecho, "outward-looking" sólo se refiere a un aspecto de las nuevas políticas, es decir las tarifas, tipos de cambios, etc., sin considerar las nuevas políticas fiscales y de tipo de interés, que pueden ser igual de importantes.

²¹ Véase *Bias*, pp. 11-12, para una elaboración de esta cuestión.

La reducción de la industrialización, que se produjo en los diversos países en distintos momentos de las décadas de los 50 y 60, se debió en mayor medida a esas dificultades que a un "agotamiento" de la ISI; es decir, que se debió a alguna barrera intrínseca a una mayor expansión industrial. Lo que sucedió fue que la ISI fue llevada adelante bajo un modelo institucional que en un tiempo representó una brillante invención social para rodear los obstáculos estructurales, como la dificultad de gravar directamente a los exportadores de productos primarios o la debilidad de la burguesía nacional. Como suele suceder, el invento resultó más brillante cuando era menos consciente o estaba menos planificado —es decir, en sus primeras fases—, y perdió eficacia al poco tiempo de que los que hacen la política comprendieran lo que había estado sucediendo. Como en los mitos que demuestran los peligros de arrebatar sus secretos a los dioses, los que tenían el poder de decidir abusaron de su conocimiento recién descubierto, aplicando en exceso la fórmula mágica que tan hermosos dividendos había producido en un principio²².

Por otra parte, mientras el modo institucional original para la promoción de la ISI perdía eficacia, surgían algunas oportunidades nuevas como resultado de la intervención en la industrialización, aunque con frecuencia no fueron percibidas durante un considerable espacio de tiempo. Con la economía mundial en rápida expansión, aparecieron posibilidades de exportación para algunos de los productos nuevos (así como para los productos primarios no tradicionales), pero permanecieron ocultas por causa de la tasa de intercambio sobrevalorada, según la cual los precios nacionales no parecían competitivos.²³ En segundo lugar, las inversiones industriales podían financiarse cada vez más con los beneficios obtenidos por las nuevas industrias, con lo que se podía prescindir de las transferencias intersectoriales que habían servido originalmente a ese propósito. Finalmente, sobre todo en los países más grandes, la industrialización y la expansión del mercado doméstico sentó la base económica para la ampliación de las tasas por rentas y para que el estado y las instituciones estatales se hicieran con un incipiente mercado de capital.

²² Véase, por ejemplo, "The Goldfish", en *Russian Fairy Tales*, recogido por A. Afanasiev (Nueva York, Pantheon, 1973), pp. 528-32.

²³ Marcelo Diamand y Daniel Schydrowsky han llamado la atención sobre esta situación. Véase Diamand, *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia* (Buenos Aires, Paidós, 1973). Capítulos 10 y 11; Schydrowsky, "Latin American Trade Policies in the Seventies: A prospective Appraisal", *Quarterly Journal of Economics*, 86 (mayo de 1972).

Como resultado de los cambios y oportunidades, llegó a ser realmente prometedor prescindir del deteriorado modelo original para la promoción de la ISI. Ello significaba el establecimiento y mantenimiento de una tasa de intercambio no sobrevalorada, combinado con una mayor dependencia de los impuestos directos sobre los gastos públicos, con precios realistas para los servicios públicos y con mercados de capital, en lugar de confiar en las finanzas inflacionarias y en los beneficios de las operaciones extranjeras de intercambio.

Esta transición a una política más ortodoxa y orientada al mercado —a partir de ahora utilizaré sólo ocasionalmente el término "transición"— no resultaba en absoluto fácil de conseguir, debido al gran número de intereses implicados en los antiguos convenios. Tanto en América Latina como en otros lugares, en algunos casos la transición se produce de un modo discontinuo, combinando la devaluación con el rápido desmantelamiento de ciertos controles de divisas, así como por la promulgación, durante un breve espacio de tiempo, de diversas reformas en los campos de los impuestos, los precios de los servicios públicos y los mercados de capital. A causa de estas características de la transición —la oposición a ella desde diversos centros de poder y la posible necesidad de decisiones discontinuas—, parece ser un excelente candidato para ocupar el lugar de la "profundización" en cuanto que problema económico subyacente que condujo a la instalación de regímenes autoritarios.

Pero antes de considerar esta hipótesis, es interesante examinar cómo difiere de la coyuntura de O'Donnell. En *Reflexiones...* habla repetidamente de la necesidad de exportaciones de productos, como si tales exportaciones formaran parte de la "profundización" (por ejemplo en la página 17). Pero esto no puede ser legítimo, al menos sin muchas más explicaciones. El paso a las exportaciones de manufacturas significa ante todo que algunas industrias *existentes* consigan nuevas salidas para sus productos: representa una ampliación más que una profundización. Y, como demuestra Serra, esta ampliación tuvo lugar en Brasil *después* del advenimiento del autoritarismo; y se produjo junto con un aumento del coeficiente de importación de varios productos industriales básicos; es decir, precisamente lo opuesto a profundización. Finalmente la transición de que estoy hablando implica otras políticas más aparte de la promoción de la exportación; y éstas —reforma de los impuestos y del mercado de capitales, entre otras— tampoco tienen mucha relación con la profundización.

Sin embargo, desde un punto de vista puede argumentarse que la profundización y la exportación de productos manufacturados están estrechamente relacionadas: una tasa de cambio sobrevalorada no

sólo penaliza la exportación de productos manufacturados, sino también la vinculación hacia atrás o proceso de profundización. La razón es simple. La sobrevaloración de la moneda nacional significa que las importaciones que deja pasar la maquinaria de control llevan un precio de etiqueta atractivamente bajo. Como las importaciones de bienes de capital tienen prioridad en la asignación de las escasas divisas, el bajo costo nacional de la maquinaria importada puede actuar como freno a la fabricación nacional de bienes de capital, al igual que la sobrevaloración desanima a la exportación. Por tanto, el establecimiento de una tasa de cambio realista puede ser importante para el desarrollo, a su debido tiempo, de una industria nacional de bienes de capital. Pero esto es un *efecto* no buscado de la transición (y con frecuencia muy postergado).

Los problemas económicos, y el giro decisivo resultante, de la política económica que aquí hemos subrayado, se diferencian aún más de la profundización cuando tenemos en cuenta las materias ideológicas. Como mencionamos antes, los problemas económicos de los que más conscientes eran los "hacedores de la política y de los golpes" eran primero la inflación, y en segundo lugar el desequilibrio de la balanza de pagos, especialmente cuando las reservas de divisas amenazaban con agotarse. Los responsables del cambio en la política latinoamericana en la dirección autoritaria, parcialmente bajo el impacto de estas dos crisis gemelas, tenían algunas nociones sobre los problemas políticos y económicos responsables de la emergencia. Pero, por lo que yo sé, la falta de profundización sólo jugó un papel menor, si acaso, en tales nociones; salvo quizás, nuevamente, en Argentina.

La inflación se atribuyó ante todo a la incompetencia, prodigalidad e incapacidad de resistir las presiones populares de los gobiernos anteriores al golpe. Pero también actuó la creencia en factores más profundos y "estructurales". En todos los regímenes autoritarios, las altas posiciones decisorias económicas fueron ocupadas en primer lugar por un cierto tipo de persona, la que profesaba mayor confianza en las fuerzas del mercado y denunciaba, proponiéndose corregir, algunas de las graves distorsiones en cuanto a precios relativos, que eran el legado usual de la inflación, sobre todo en relación con las tasas de cambio, de interés y de utilidad pública. La influencia ideológica de esos políticos suponía una reacción antiplanificación, anti-ISI y anti-ECLA. El componente más absolutista de este movimiento fue un grupo de economistas latinoamericanos que se habían graduado en la Universidad de Chicago, en cuyo departamento de económicas dominaba una estricta doctrina del *neo-laissez-faire*.

Pero otras influencias, aparentemente menos doctrinarias, actuaban en la misma dirección. De mediados a finales de los años 60, las políticas que habían servido para promover la ISI fueron criticadas con detalle por un grupo de economistas procedentes, ante todo, de los países desarrollados, y que contaban con el influyente apoyo de organizaciones tales como la Brookings Institution, el Banco Mundial y la Organization for Economic Cooperation and Development.²⁴ El principal concepto técnico desarrollado en esos informes, acompañado de una gran efusión de artículos en los periódicos profesionales, fue el de "tasa de protección efectiva", que difiere sustancialmente de la tasa nominal definida por las tasas de aduana.²⁵ Relacionando la tasa con el valor añadido en lugar de con el valor total del artículo protegido, la tasa efectiva expresa la protección *real* concedida por la tasa de aduana al productor local; es decir, el grado en que los costos de su fabricación de producto pueden exceder a los niveles competitivos mundiales. Dadas las fases típicas de industrialización en los países desarrollados, en donde la sustitución de la importación de los bienes de consumo se produjo mucho antes de la de bienes intermedios y de capital, que eran importados y pagaban tasas bajas, en esos países las tasas efectivas de protección para los bienes de consumo eran a menudo un múltiplo de la ya alta tasa nominal.

Ante todo hay dos modos de rebajar la tasa efectiva: uno de ellos es reducir drásticamente las tasas nominales de los bienes de consumo producidos nacionalmente; el otro es *incrementar* las tasas de la maquinaria y de los insumos intermedios; en tanto en cuanto estos bienes no son producidos localmente, pero son necesarios para la industria nacional, carecen de tasa o pagan tasas bajas. El incre-

²⁴ Véase Harry G. Johnson, *Economic Policies Toward Less Developed Countries* (Washington, D.C., Brookings, 1967). Este libro fue escrito como análisis crítico de la primera conferencia de la UNCTAD, de 1964. La OECD patrocinó un gran proyecto de investigación internacional sobre políticas de industrialización y comercio que cubría a Brasil, India, México, Pakistán, Filipinas y Taiwan. El principal resultado del proyecto fue un libro, *Industry and Trade in Some Developing Countries*, de Ian Little, Tibor Scitovsky y Maurice Scott (publicado para la OECD por la Oxford University Press en 1970). Este informe general era con frecuencia más crítico de la ISI que los estudios nacionales en los que se suponía que estaba basado. Esto resulta particularmente evidente si se le compara con el estudio de Joel Bergsman, *Brazil: Industrialization and Trade Policies* (Oxford University Press, 1970). Otro estudio a gran escala, patrocinado por el Banco Mundial y el Inter-American Development Bank, es el de Bela Balassa y colaboradores, *The Structure of Protection in Developing Countries* (Baltimore, The John Hopkins University Press, 1971).

²⁵ El cálculo real de las tasas efectivas requería estadísticas de input-output que a mediados de los 60 comenzaban a estar disponibles para varios países en desarrollo.

mento de esas tasas es una consecuencia inevitable en cuanto está en marcha la producción nacional de esos elementos. Por tanto, la profundización de la estructura industrial es otro modo de reducir las tasas de protección efectiva. No es tan directo como la simple reducción de las tasas nominales. Sin embargo, cabe esperar que por lo menos algunas de las numerosas publicaciones sobre el tema le presten atención. Pero salvo un importante primer artículo en el que se establecía ese hecho,²⁶ no se puede encontrar más sugerencias en ese sentido y todo el peso de la crítica de la ISI va en un solo sentido: si se quiere reducir las ineficacias asignativas (incluyendo horrores tales como el "valor añadido negativo") resultantes de los altos niveles de protección efectiva, hay que reducir las tasas nominales. Con este consejo político unilateral, los textos sobre protección eficaz revelaron su desviación anti-industrialización. También resulta evidente el hecho de que la profundización no formaba parte del clima ideológico que preparó el terreno para las políticas de transición: hubiera sido lógico que los analistas de la protección efectiva hubieran recomendado, al menos ocasionalmente, la profundización de la estructura industrial; pero no lo hicieron así, pues tal recomendación no se adecuaba a sus intenciones y premisas ideológicas. Esos textos atacaban claramente a la industrialización; y no porque se considerara que se había logrado muy poco, sino porque se pensaba que se había llegado demasiado lejos.

Cabe preguntarse entonces si se puede afirmar que el surgimiento de regímenes autoritarios en América Latina estuvo vinculado con la necesidad de llevar a cabo, en una determinada fase, la transición a una serie de políticas económicas más ortodoxas. A primera vista, esta explicación parece estar en línea con algunos de los hechos observados y con las declaraciones e ideologías de los que tomaron las decisiones políticas. De hecho, los gobiernos autoritarios que han llegado al poder han adoptado a menudo la nueva serie de políticas con considerable fanfarria, adhiriéndose a ellas con extraordinaria obstinación incluso cuando han estado lejos de tener éxito. De este modo se ha creado la impresión de que le corresponde a un gobierno autoritario el llevar a cabo la transición. Sin embargo, examinando la cuestión más de cerca, surgen considerables dudas sobre este punto.

Es un hecho que en varios casos la transición se ha logrado o se está logrando sin la presencia de un gobierno autoritario. Quizás

²⁶ Véase Max Corden, "The Structure of a Tariff System and the Effective Protection Rate", *Journal of Political Economy*, 74 (junio de 1966), p. 229.

Colombia sea el ejemplo más claro. En este país se han tomado una serie de medidas típicas de la transición. En un principio los subsidios a la exportación y posteriormente unas pequeñas devaluaciones han promovido con éxito nuevas exportaciones agrícolas e industriales; se ha reducido el nivel medio de exportación; las tasas de interés se han elevado sustancialmente, de modo que el volumen de las tasas de crédito ya no tiene lugar con tasas de interés real negativo; y se ha llevado a cabo una reforma sustancial de los impuestos sobre la renta. Todo esto se produjo sin el previo establecimiento de un régimen autoritario. Similarmente, en el Chile anterior a Allende, en los años 60 bajo la administración Frei, aparecieron las políticas de transición, particularmente con respecto al establecimiento de unos tipos de cambio más realistas por medio de pequeñas devaluaciones y subsidios a la exportación. Brasil es, evidentemente, el país cuya historia reciente mejor se adecua a la hipótesis de que la transición la debe llevar a efecto un régimen autoritario. Pero parece ser que ello se debe sólo al hecho de que el autoritarismo se estableció allí muy pronto. Las políticas que se piensa que se establecieron en Brasil como consecuencia del cambio de régimen que tuvo lugar en 1964, fueron posteriormente adoptadas en otros países bajo diversos auspicios políticos.

*La aceleración del crecimiento industrial mediante el incremento de la desigualdad de la renta*²⁷

Me referiré brevemente a una tercera conexión posible entre desarrollo económico y establecimiento de regímenes autoritarios. Este argumento es el resultado de la conjugación de una serie de escritos, debidos principalmente a autores brasileños.²⁸ Del modo más sucinto posible, ésta es la tesis: cuando los países en proceso de industrialización, con la distribución de rentas típica de América Latina, pasan a la fase del énfasis en la fabricación nacional de automóviles y otros bienes de consumo duraderos, es posible que su política se mueva en la dirección represiva y autoritaria.

La idea de que los esquemas sectoriales de crecimiento tienen alguna relación con la naturaleza del régimen político no es nueva en realidad. La siguiente afirmación, por ejemplo, parece bastante familiar y plausible: un gobierno que desea poner todos sus recursos de

²⁷ Esta subsección se ha añadido como respuesta a una sugerencia de José Serra.

²⁸ Algunas partes de la argumentación se deben al libro de Celso Furtado, *Análise do "modelo" brasileiro* (Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 1972).

inversión en armamento y bienes de capital para la industria pesada debe reducir el consumo, y probablemente será más represivo que un gobierno que deja que una parte del crecimiento económico tome la forma de un incremento del consumo. Este tipo de razonamiento se ha utilizado con frecuencia para explicar el mantenimiento de la política autoritaria en la Unión Soviética; y en una ocasión muchos analistas vincularon las perspectivas de liberalización política en ese país con los cambios en política económica que favorecerían la expansión, por mucho tiempo retrasada, de las industrias de bienes de consumo. Los acontecimientos no han confirmado precisamente esas coyunturas, pues ahora se producen más bienes de consumo en la Unión Soviética, mientras que no se observa que esté menguando la naturaleza autoritaria del régimen soviético. Como resultado de ello, últimamente no se han oído muchas argumentaciones en esta línea.

Para América Latina se ha propuesto una interesante variante de la idea. Ya no es la compresión del consumo agregado, que debe dar lugar a una expansión del sector de bienes de capital, el responsable de la política represiva y autoritaria. El acento se pone más bien en la *desigual expansión del consumo*; desigual con respecto a los tipos de artículos y a las categorías de consumidores.

La argumentación es la siguiente. En una fase del desarrollo industrial tipo occidental, el modo más sencillo de promover el rápido crecimiento es por medio de la expansión de las industrias del automóvil y de los bienes de consumo duraderos, que posteriormente se verá ayudada por el florecimiento en la construcción de casas de rentas medias y altas, que puede constituir una buena contribución al crecimiento global. En cuanto que está primordialmente orientada al mercado nacional, este tipo de expansión sólo puede tener lugar si existe un bloque adecuado de receptores de rentas medias y superiores que quiera sostener, con nuevas compras, el florecimiento de bienes de consumo duraderos (y casas). Como sólo las personas mejor situadas están en posición de adquirir los automóviles, casas o apartamentos y muchos de los bienes de consumo duraderos, el incremento en la renta que se produce con la expansión económica se debe canalizar hacia ellos. Los sectores más pobres se encuentran desesperanzadamente lejos de ser los consumidores de las industrias en expansión, y "desperdiciarán" cualquier incremento de salarios en arroz y judías; por tanto se debe evitar que crezcan sus ingresos, tanto más cuanto que de estos últimos elementos hay un suministro no elástico. Pero con el fin de conseguir ese tipo de perfil de consumo (también designado como *desarrollo excluyente y concentrador*) son necesarios el autoritarismo y la represión política.

Hay algo curioso en estas proposiciones. Pero hay que añadir de inmediato dos observaciones críticas:

1. Ninguno de los regímenes autoritarios de América Latina se estableció *con el fin de* lograr la estrategia de crecimiento que acabamos de subrayar. Como en el caso de la profundización, la idea de ese tipo de estrategia no fué nunca un motivo real para los generales y políticos que marcaron el comienzo de esos regímenes.

2. Como en el caso de la transición a una política más ortodoxa, los florecimientos, grandes o pequeños, de las industrias del automóvil y de los bienes de consumo duraderos tuvieron lugar en varios países de América Latina en los últimos veinte años, tanto antes como después del establecimiento de regímenes autoritarios, así como en su total ausencia.

Sin embargo, el argumento que acabamos de presentar tiene su lado convincente, pues describe bastante bien lo que ha sucedido durante unos años en Brasil, el país con un florecimiento más espectacular en esas industrias. Desde mediados de los 60 hasta 1973, la política económica brasileña ha canalizado ingentes cantidades de crédito al consumo para compras de automóviles y bienes de consumo duraderos a cualquiera que afirmara ser un cliente serio, ha ampliado los diferenciales de salarios y sueldos y ha mantenido los salarios en el extremo más bajo de la escala, por lo menos hasta 1974. Es probable que esta política no se hubiera llevado adelante de modo tan coherente sin un gobierno "fuerte".

Por tanto, lo que tenemos aquí no es una explicación económica del autoritarismo, sino una explicación política de un giro en el desarrollo económico brasileño: la existencia previa de un gobierno autoritario facilitó la formación de una política económica poderosamente orientada a la expansión de una categoría especial de consumo. Se podría decir mucho más sobre las *consecuencias* económicas y político-económicas de los regímenes autoritarios, pero no es ése el tema del presente ensayo, que trata de sus *determinantes* económicos.

2. ENFASIS EN LA IDEOLOGIA: ¿UNA SOBREDOSIS DE PROBLEMAS PROPUESTOS?

Habiendo encontrado fallos en la conjetura de "profundización" de O'Donnell, así como en las dos hipótesis alternativas, ¿vuelvo con las manos vacías de la expedición de la sección anterior? No

lo creo así. Con la base de esa expedición, resulta posible sugerir que la relación entre problemas económicos sin resolver y cambio de régimen es de una naturaleza algo diferente. La búsqueda de una única dificultad económica estructural específica bajo el surgimiento del autoritarismo en América Latina me parece poco prometedora. Pero es obvia una relación entre el surgimiento de los regímenes autoritarios y la conciencia generalizada de que el país se enfrenta a graves problemas económicos (que pueden ser diferentes de un país a otro) sin ser capaz de solucionarlos²⁹. Cuanto mayor y más extendido esté el sentimiento de incapacidad para solucionar los problemas mayor será la propensión a realizar el cambio de régimen, así como la disposición de los grupos más grandes a aceptarlo y quizás recibirlo bien. Y cuanto mayor sea el número de problemas sin resolver, reales o supuestos, en el momento del establecimiento de un gobierno autoritario, mayor será la tentación y justificación de ese gobierno de instalarse en el poder durante un largo período de tiempo, y mayores serán sus posibilidades de legitimarse, siempre que sea capaz de solucionar algunos de esos problemas o mejorar la situación. Planteando el asunto de este modo general, se pueden salvar partes de las diversas hipótesis que habíamos examinado. La conciencia de los problemas de la profundización, como por ejemplo en Argentina, y de la transición, como en Brasil, bien pudieron haber contribuido en ambos países al cambio de régimen en una dirección autoritaria, e incluso más a la determinación de los nuevos regímenes autoritarios a permanecer en el poder y a su potencial para la legitimación. Pero con tal formulación nuestra investigación cambia de naturaleza, pues la atención ya no se centra tanto en los problemas *ocultos* que habrá de detectar el ojo penetrante de algún científico social como en las tareas que son propuestas ruidosa y *abiertamente* a la sociedad por influyentes portavoces de dentro o de fuera.

Esto me lleva en una nueva dirección. A menudo se da por supuesta la existencia de una proporcionalidad estricta entre los problemas que experimenta una sociedad y los que le proponen a ésta sus intelectuales, políticos y otras personas influyentes. Pero esta suposición puede cuestionarse. Es concebible que la articulación de los problemas y la elaboración de proposiciones para su solución se

²⁹ El proceso por el que una parte del estado de cosas viene a ser definida como un problema que debería ser solucionado o mejorado por la política pública se discute en mi *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America* (Nueva York, Twentieth Century Fund, 1963, y The Norton Library, 1973), pp. 229-38.

incrementalmente a veces con independencia de lo que sucede realmente en la economía y la sociedad. Ese incremento autónomo en la proposición de problemas y soluciones podría tener, evidentemente, importantes consecuencias políticas, y argumentaré ahora, como antítesis de la sección precedente, que un fenómeno de este tipo fué evidente durante las pasadas décadas en América Latina.

Hace unos años veía un considerable valor en la escuela estructuralista de América Latina y en su búsqueda de los problemas "profundos" —como ciertas condiciones de posesión de la tierra—, que se consideraban subyacentes a los problemas de superficie de la inflación y el desequilibrio de la balanza de pagos. Mi argumentación era que el problema de superficie actúa como un reflector y ayuda a la detección temprana de males sociales que, si no se tuvieran en cuenta durante mucho tiempo, podrían ser mucho más difíciles de curar. Desde el punto de vista del presente ensayo, sin embargo, parece que la estrategia estructuralista de solución de los problemas puede ser exagerada, y que probablemente lo ha sido: en décadas recientes, las sociedades latinoamericanas han estado sometidas a un barrage artillero, incesante y sin precedentes, de proposición de reformas estructurales. Es como si la inflación del nivel de precios hubiera producido en el campo ideológico una inflación en la generación de "remedios fundamentales". Cuando las políticas así propuestas están mucho más allá de la capacidad de una sociedad, se genera fácilmente un sentimiento de frustración.

Tratamos aquí del equivalente del fermento, excitación y creatividad que han sido la característica más notable de la escena intelectual latinoamericana durante los últimos treinta años. Fue durante ese período cuando la ciencia social latinoamericana obtuvo un amplio reconocimiento a su vitalidad, aunque sin llegar a alcanzar los triunfos cosechados por su literatura contemporánea. Constantemente se generaban nuevas ideas, que a menudo se convertían en temas dominantes en las discusiones internacionales. La sobresaliente contribución de los estudiosos latinoamericanos al análisis de los problemas de los países más pobres fue reconocida, por ejemplo, con la nominación de Raul Prebisch como primer secretario de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).

Pero hay una contrapartida a estas consecuciones, que sólo puede percibirse ahora en retrospectiva, de naturaleza algo similar a la de otros periodos de fermento intelectual, desde la Ilustración francesa al extraordinario florecimiento cultural de Viena en el cambio del siglo XIX al XX. Esa contrapartida fue la frustración resultante del

ensanchamiento del vacío entre la realidad de las sociedades latinoamericanas y las tareas que se les proponían.

Cuando miramos retrospectivamente la secuencia de esas tareas, da la impresión de que fueron propuestas en orden creciente de dificultad. La tarea proclamada pocos años después de la segunda guerra mundial fué la de la industrialización, cuando los esfuerzos en esa dirección estaban ya en progreso. Como una actividad continua, la industrialización fue una empresa que estaba claramente al alcance de las sociedades latinoamericanas. Pero esta tarea, relativamente sencilla, se vio pronto complementada, en los años 50, con la petición de planificación; esta idea procedía no sólo de la ECLA, sino que fue poderosamente respaldada por los fondos de empréstitos desde centros tan intachables del "establishment" como los del Banco Mundial. Se suponía que la planificación para el desarrollo económico fijaría los objetivos para la economía global y para el crecimiento equilibrado de sus diversos sectores, e indicaría el modo en que se podrían lograr esos objetivos mediante una inversión coordinada en nombre de los sectores público y privado. Esta tarea era más compleja e iba en contra de muchas estructuras institucionales de los gobiernos y sociedades latinoamericanas³⁰. En numerosos países se realizaron debidamente intentos de establecer agencias de planificación y de elaborar documentos para la planificación, pero el grado en que tales esfuerzos tuvo alguna relación con el curso de la acción gubernamental y del desarrollo económico fué muy variable entre unos países y otros, y fluctuó aun más de un periodo a otro, incluso dentro de países en donde tuvo un impacto. Aunque resulte extraño, las agencias de planificación que se habían establecido para impartir una estabilidad mayor a la acción gubernamental en el campo económico, se vieron ellas mismas sometidas a una considerable inestabilidad, pasando de febriles estados de actividad y verdadera influencia a una somnolencia e impotencia casi totales. Finalmente se logró una cierta consolidación de las nuevas estructuras burocráticas; pero sus consecuencias fueron realmente modestas en comparación con las ambiciosas nociones que habían inspirado su creación.

La siguiente tarea proclamada, a principios de los 60, fue una empresa aun más ambiciosa: la integración económica de las diversas

³⁰ En relación con esto, véanse los documentos enviados a una conferencia organizada por el Instituto Latinoamericano para la Planificación Económica y Social (ILPES) y la Sociedad de Estudios Colombianos de Bogotá, 10-12 de junio de 1976, sobre los aspectos políticos de la planificación económica en América Latina (por publicar).

economías latinoamericanas. Se señaló, con bastante verosimilitud, que los países de América Latina no podrían lograr un desarrollo industrial eficaz y completo en situación de aislamiento, por causa de la limitada escala de los mercados y las economías. Se iniciaron enormes negociaciones intergubernamentales, estableciéndose burocracias y maquinarias internacionales. Los que llevaron a cabo los acuerdos no se sintieron satisfechos con el objetivo de una unión aduanera, pues pensaron que, a causa de las diferencias entre América Latina y Europa Occidental, resultaba imperativo intentar la difícil tarea de distribuir las industrias de los diversos países sobre una base complementaria. Diez o quince años después, los diversos esfuerzos realizados —el Mercado Común Centroamericano, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Pacto Andino— tuvieron resultados muy desiguales, pero todos ellos quedaron muy por debajo de sus metas originales.

Hablando en términos imprecisos, las tareas de industrialización, planificación e integración se pueden considerar comparativamente como "no antagónicas". Como objetivos políticos, no amenazan explícitamente a ninguna clase o sector importante de la sociedad, y pueden presentarse como de interés a largo plazo para todos. Pero obteniendo progresos cada vez más escasos en estas tareas sucesivamente proclamadas, América Latina fué convocada por sus intelectuales entre mediados y finales de los 60 a dar la batalla en el terreno de tareas *antagónicas* que implicaban un tipo de dificultad muy diferente: se proclamó ampliamente, en una escalada final, que América Latina debía solucionar sus problemas redistribuyendo nacionalmente la riqueza y los ingresos, y superando la "dependencia", es decir, reordenando sus relaciones económicas internacionales en un proceso con las potencias importantes, y especialmente con los Estados Unidos, que no podía dejar de ser conflictivo. No resulta sorprendente que la respuesta a esta última llamada de atención, más cargada de exigencias, no fuera masiva.

Podemos recurrir otra vez a un viejo mito, en esta ocasión para ilustrar lo singular que fué realmente el proceso. Todos estamos familiarizados con la historia del pretendiente a la mano de la hija del rey, al que se le pide que responda a preguntas cada vez más difíciles o realice tareas de creciente complejidad para concederle el codiciado premio. En estas historias, las cuestiones más sencillas deben *solucionarse* antes de pasar a las más difíciles. En cambio, en América Latina se presentaban continuamente tareas nuevas y de creciente dificultad al estado y la sociedad *hubieran o no* resuelto con éxito la tarea anterior. Y ciertamente parece que cuanto menos satisfactoriamente

había sido tratada una tarea anterior, mayor era la dificultad del salto a la tarea siguiente, y antes se planteaba éste.

Este extraño proceso de escalada ideológica bien pudo haber contribuido a esa generalizada sensación de hallarse en una situación desesperada, que es una de las condiciones previas al cambio radical de régimen. En el pasado reciente, algunos países estuvieron más expuestos que otros a esa sensación. De entre los más grandes, probablemente Colombia y Venezuela fueron los menos afectados por el clima ideológico que acabo de describir. En Colombia hay una tradición de aislamiento intelectual de las corrientes ideológicas externas, y una convicción de que los problemas del país podrán ser tratados por miembros inteligentes y educados en el país pertenecientes a la élite política. Con su riqueza petrolera, es evidente que Venezuela era un caso especial; y las ideas elaboradas en países (y por ciudadanos de esos países) sometidos permanentemente a las presiones de la inflación y la balanza de pagos se percibían ahí como sospechosas.³¹ Resulta interesante el hecho de que sean también esos dos países los que han demostrado mayor resistencia a la marea autoritaria.

He expresado con alguna desgana los pensamientos de las páginas anteriores, aunque sólo sea porque pueden molestar a algunos de mis mejores amigos. Sin embargo, cuando una serie de acontecimientos desastrosos golpea al cuerpo político, se deben examinar las responsabilidades de todos, intelectuales incluidos. Una vez realizada esa tarea, he de añadir enseguida algunas advertencias. Para empezar, no es fácil decir qué conclusiones políticas se pueden extraer como consecuencia, si es que se pueden extraer algunas. Obviamente, sería una estupidez desear que el floreciente pensamiento social de las recientes décadas en América Latina no se hubiera producido por su posible contribución a un clima ideológico de frustración que, a su vez, podría tener alguna responsabilidad ante ciertos acontecimientos políticos deplorables. En otras palabras, sería absurdo sacar la conclusión de que los intelectuales deberían dejar de ser intelectuales y evitar el analizar los problemas de esos países. Sí cabría sugerir, sin embargo, que deberían ser más conscientes de su responsabilidad, que es mayor cuanto mayor sea su autoridad en esos países. A causa

³¹ En relación con esto, quizás sea significativo que el grupo de economistas de la ECLA que se reunió alrededor de Raúl Prebisch y elaboró en los años 50 las diversas doctrinas de la ECLA no incluya a ningún colombiano o venezolano de estatura. Para algunas observaciones acerca del comparativo aislamiento de Colombia con respecto a las corrientes de la ciencia social en América Latina, véase Francisco Leal Buitrago, "Desarrollo, subdesarrollo y ciencias sociales", en F. Leal Buitrago y otros, *El agro en el desarrollo colombiano* (Bogotá, Punta de Lanza, 1977), pp. 27-28.

de esa autoridad, el proceso que en la esfera de la ciencia y la tecnología se conoce como secuencia prolongada desde el invento a la innovación, tarda un tiempo notablemente reducido en América Latina en el campo de las ideas económicas, sociales y políticas. Como el pensamiento social se convierte rápidamente en intento de construcción social, el precio que a menudo se paga por la influencia de los intelectuales es una alta incidencia de experimentos fallidos.

Mi segunda advertencia se refiere al paso que hay que dar a las observaciones precedentes. Al poner de relieve el desarrollo de la esfera ideológica, no estoy afirmando que se deben sustituir las explicaciones del giro al autoritarismo que estén centradas en algún punto de la política o estructura económica. De hecho, me parece probable que tras la notable actividad intelectual de las últimas décadas se esconden "verdaderos" factores políticos y económicos que deberían rodearse de un análisis más general. En la siguiente y última sección de este ensayo realizo un intento en esa dirección.

3. UN MARCO DE REFERENCIA MAS GENERAL: LAS FUNCIONES EMPRESARIAL Y DE REFORMA Y SU INTERACCION

Las siguientes notas son exploratorias y fragmentarias. Tratan de sugerir lo prometedor del marco de referencia conceptual propuesto.

Para no tener que sacarlo todo *ex nihilo*, comenzaré con la observación, que ahora resultará casi obvia, de que el crecimiento crea desequilibrios y desigualdades. Y es así en muchas dimensiones: en *The Strategy of Economic Development* había enfatizado los desequilibrios sectoriales y geográficos, pero las crecientes desigualdades sociales y de renta constituyen una parte importante de este cuadro. Con el tiempo surgirán presiones que tiendan a corregir esos desequilibrios, tanto porque la continuación del crecimiento requiere esa corrección en algún punto como porque los desequilibrios mismos conllevan tensiones sociales y políticas, protesta y acción. Esta formulación conduce inmediatamente a la definición de las dos tareas o funciones principales que se deben realizar en el curso del proceso de crecimiento; y lleva también, como resultará pronto evidente, a una valoración de los modos típicos en que el proceso como totalidad puede producir problemas económicos y políticos.

La primera de esas dos tareas es la función del desequilibrio, o la función *empresarial* o, como la llama James O'Connor en *The Fiscal*

*Crisis of the State*³², la función de *acumulación*. Puede ser ejecutada por la empresa nacional privada, por el capital extranjero, por el estado o por una combinación de los elementos anteriores. En algún momento posterior a que esta función se haya puesto en marcha, habrá intentos de puesta al día por parte de los sectores y regiones retrasados, de reformas sociales que mejoren la riqueza y la posición de los grupos que habían sido descartados o exprimidos, así como de una redistribución en general de la riqueza y las rentas. Esta es la función "equilibradora", distributiva o *reformadora*. Al igual que la función empresarial, puede ser llevada a cabo por diferentes actores; es decir, por las partes interesadas a través de la acción colectiva o por el estado ("la reforma desde arriba").³³

La eficacia con que estas dos funciones se realicen y coordinen será decisiva de cara a los resultados económicos y políticos del proceso de crecimiento. Sin duda alguna, varios de los problemas que pueden surgir es posible rastrearlos hasta las características de las dos funciones tomadas aisladamente³⁴. Pero en la formulación presente trato de llamar la atención sobre la interacción entre ellas, aspecto que quizás es más decisivo.

³² Nueva York, St. Martin's Press, 1973. Para mi definición de las funciones desequilibradoras y equilibradoras, véase la sección "The Two Functions of Government", en *The Strategy of Economic Development*, pp. 202-05.

³³ El término *función de legitimación*, utilizado por O'Connor, parece innecesariamente restrictivo, pues sólo se refiere a las realizaciones de esta función llevadas a cabo por el estado. Además, el término induce a error: implica en parte al objetivo al que apuntan los actores cuando se comprometen en una actividad reformadora; sin embargo, con mucha frecuencia, nada podría estar más lejos de las mentes de éstos que el buscar la "legitimación" del estado, aun cuando tal sea el resultado. Añadiré ahora una breve nota sobre mi propia terminología: elegí *función empresarial* en lugar de *función acumulativa* porque, al hablar de quienes la realizan, el término *empresarios* resulta menos desagradable que el de *acumuladores* (o *capitalistas*), especialmente en un contexto de desarrollo. En cuanto al término *función de reforma*, lo elegí con preferencia al de *distributiva* (o *redistributiva*) porque éste último término, como el de función de legitimación de O'Connors, implica que sólo el estado puede realizarla. Tampoco el término *función de reforma* me resulta totalmente satisfactorio, pues no parece incluir las políticas o acciones correctoras pensadas para ayudar a un sector económico atrasado a ponerse al nivel de los otros en el proceso de crecimiento. No obstante, un término más incluyente, como el de función "correctora", hubiera sido demasiado insípido. Por otra parte, el término *función de reforma* tiene la ventaja de que nos podemos referir a sus realizadores simplemente como "reformadores". No obstante, la utilización de este término en el texto no implica el que esas personas sean "reformistas" en el sentido de que tengan prevista alguna idea de revolución; para mí incluye a cualquiera decidido a corregir los desequilibrios y desigualdades que hayan surgido en el curso del crecimiento, no importa cuales sean las consecuencias; en otras palabras, pueden ser empresarios, agencias estatales, reformistas, traficantes de reformas o revolucionarios.

³⁴ Con respecto a la función empresarial (aisladamente), véase Fernando Henrique Cardoso, *Empresario industrial e desenvolvimento econômico* (Sao Paulo, Difusão Européia

Desde un punto de vista algo olímpico, es fácil entender que la función de reforma tiene que jugar un papel esencial, que consiste en posibilitar el sostenimiento del crecimiento después de la ofensiva poderosa, pero desequilibradora, de los empresarios. Esto lo corroboran los ejemplos históricos famosos de experiencias de reforma comparativamente logradas, como el Reform Act de 1832 en Inglaterra, el New Deal en los Estados Unidos y los logros de Lázaro Cárdenas en México. Pero estos ejemplos también ilustran que, con la posible excepción de los desequilibrios sectoriales,³⁵ de ordinario los que están realizando la función empresarial no sólo son inconscientes de la emergente necesidad de una acción complementaria, sino que a menudo se oponen poderosamente a que se realice función reformadora alguna. Dicha función, ya se lleve a cabo desde arriba o desde abajo, tiene sus propios ejecutantes o protagonistas, pero su aparición en escena en el momento adecuado y con la fuerza apropiada no está coordinada de un modo fiable con la función empresarial y su ejecución. La realidad es que, aunque la realización de ambas funciones (en una secuencia apropiada) pueda ser "objetivamente" esencial para el proceso de crecimiento, con frecuencia sus protagonistas son adversarios decididos, y quizás deban serlo hasta cierto punto para lograr sus propósitos respectivos.

Trataré ahora de describir algunas características de las funciones empresarial y reformadora en América Latina, y de su interrelación, en comparación con la de los países industriales avanzados. Más adelante discutiremos algunas importantes diferencias entre los países latinoamericanos.

Veamos en primer lugar la fuerza de la función empresarial. Nos encontramos aquí en un terreno bastante familiar. Esa fuerza depende del tirón de las oportunidades de inversiones provechosas y del empuje de las fuerzas ideológicas. Para los europeos recién llegados, el poderoso ímpetu de la ideología, con sus préstamos de diversas

do Livro, 1964) y "The Industrial Elite", en S. M. Lipset y A. Solari, *Elites in Latin America* (Nueva York, Oxford University Press, 1967), pp. 94-116. Para estudios de casos de la función de reforma (aisladamente), véase mi *Journeys Toward Progress*.

³⁵ Los desequilibrios sectoriales atraen la atención de los empresarios por la aparición de escaseces y alzas relativas de precios; y, si el mercado de capital funciona apropiadamente, la manifestación de ese tipo de desequilibrios es el principio de su curación, *con la participación en esa curación de los empresarios responsables del desequilibrio*. Con respecto al desequilibrio regional, la corrección es menos inmediata y predecible y mucho más política. A falta de fuertes incentivos patrocinados por el estado, es poco probable que en este caso el desequilibrio sea redirigido por los que lo causaron. Lo que se ha dicho del desequilibrio regional se aplica aun más a las desigualdades sociales o de rentas que surgen o se amplían en el curso del crecimiento.

fuentes, como el saintsimonismo en Francia y el marxismo en la Rusia de finales del siglo XX, ha sido memorablemente descrito por Alexander Gerschenkron.³⁶ Además, el esfuerzo por constituir industrias con las que proceder luego a la conquista de posiciones principales en los mercados mundiales fue a menudo abogado, considerado y sentido como parte de la competición por el poder nacional; del mismo modo que el deseo de recuperar esas posiciones tras una derrota militar ha tenido el aspecto de cruzada nacional. Aunque la pérdida de las provincias septentrionales por México y de Panamá por Colombia han tenido un similar impacto de “concentración de la mente” en esos dos países, las fuerzas ideológicas que impulsaron la industrialización en América Latina no fueron tan poderosas. Finalmente, como resultado de la gran depresión y luego de la segunda guerra mundial, surgió en América Latina una considerable infelicidad y una búsqueda de su papel económico en el mundo. Después de la guerra, estos afanes culminaron en el manifiesto de Prebisch de 1949 y su llamada a la industrialización. Las posteriores peticiones de planificación e integración se pueden considerar (con alguna cualificación) como impulsos ideológicos adicionales en pro del desarrollo industrial. En Brasil, en los años 50, Kubitschek y algunos de sus aliados ideológicos, políticos e institucionales fueron la punta de lanza de un intento de modelar una ideología nacional para el desarrollo y la industrialización que se puso en marcha con determinación y tuvo éxito temporalmente.

Llegamos ahora a otra peculiaridad de la secuencia latinoamericana: el impulso en pro de la industrialización de después de la guerra duró aproximadamente una década y fué seguido de una fase ideológica muy diferente, en la que predominaron las peticiones de redistribución. Lo más curioso es que esas peticiones venían esencialmente de los mismos centros que habían hecho anteriormente la vigorosa afirmación de la función empresarial. Esos centros estaban convencidos de que el desarrollo exigía ahora una redistribución, en lugar de proseguir con la acumulación en las líneas tradicionales.

Las fuerzas ideológicas que estaban detrás de la función empresarial eran más débiles en América Latina que en Europa. Pero desde el punto de vista de los resultados políticos, quizás sea más importante que en América Latina las voces intelectuales más importantes que en otro tiempo habían salido en apoyo de la función empresarial, se unían poco después tras la bandera de la reforma. Los antiguos obje-

³⁶ *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1962), pp. 22-26.

tivos de desarrollo e industrialización fueron denunciados ahora, y el término *desarrollismo**, que antes era una insignia de honor y progreso, de un modo extraño pero efectivo se había convertido en un término de oprobio³⁷. Sin duda se pueden encontrar varios motivos para esa inversión; uno de ellos, y particularmente importante, fue probablemente el liderazgo asumido por el capital extranjero en el curso del proceso de industrialización. En cualquier caso, este tipo de inversión no tiene contrapartida en Europa o Norteamérica —al menos durante las primeras fases de industrialización—, en donde el apoyo a la función empresarial estuvo lejos de evaporarse al aparecer la función de reforma. Aquí las dos funciones tenían distintos constituyentes ideológicos. En su mayor parte, como ha sucedido más recientemente con un cierto tipo de keynesianismo, se daba un apoyo simultáneo a ambas.

En América Latina, la mutación ideológica que acabamos de discutir —la retirada del apoyo intelectual de una función y el cambio a la otra— resultó particularmente evidente en Chile, Argentina y Brasil. En estos países, grupos sociales poderosamente atrincherados quedaron sin ni siquiera una hoja de parra ideológica, posición que resulta incómoda y quizás precaria. De este modo es posible dar cuenta de la disposición de esos grupos a utilizar la fuerza, que les sirvió, por así decirlo, para compensar el apoyo ideológico perdido. Pues como señaló hace tiempo Rousseau en su *Ensayo sobre el Origen de las*

* En español en el original.

³⁷ La misma inversión puede observarse con respecto a la industrialización, la cual, tras un breve periodo de alabanzas, se rodeó de términos que transmitían la idea de desprecio o problema inminente. Una serie de metáforas extravagantes, con connotaciones despectivas o pesimistas, comenzó a utilizarse. Una y otra vez, se suponía que la industrialización había llegado a un “impasse”, a un “callejón sin salida”, incluso a un “callejón sin salida cromado”, y se decía que sufría de “agotamiento” y “estrangulamiento externo” (término utilizado rutinariamente para las dificultades de balanza de pagos que suelen acompañar a un gran esfuerzo industrial). Tomó incluso el término “industrialización por sustitución de importaciones”, que ahora está consagrado y que casi parece libre de valoración. Evidentemente, todas las industrializaciones, con la única excepción de la de Inglaterra, fueron una sustitución de las importaciones en algún grado. ¿Por qué, entonces, se eligió ese término para caracterizar la industrialización latinoamericana? ¿Quizás porque, sutilmente, degrada ese esfuerzo? Una sustitución o *Ersatz*, como todos sabemos, no es nunca tan buena como el objeto real. Además, el término *industrialización por sustitución de importaciones* implica una ausencia total de ajuste creativo y solución de problema, lo que es muy erróneo en el caso de la mayoría de las industrias recién establecidas, con independencia de lo que produzcan.

Es de notar que las críticas a la ISI de dentro de América Latina y de la izquierda se produjeron al mismo tiempo que la crítica de la “industrialización del desarrollo hacia adentro”, que se originó primordialmente en los países desarrollados, como ya dijimos antes (pp. 31-32).

lenguas, la fuerza es un sustituto de la "elocuencia" y la "persuasión".³⁸

Varias cosas se pueden decir de las diferencias típicas entre los países latinoamericanos con respecto a nuestras dos funciones y su interrelación. Es evidente, por ejemplo, aparece en fechas muy distintas y con retrasos muy diversos después del surgimiento de la función empresarial.

Obviamente, un modo de empezar a dar cuenta de estas diferencias es ver quiénes son los propietarios de los recursos y actividades económicas, que llevan sobre sus hombros la función empresarial. Si el propietario es extranjero, cabe esperar que el apoyo ideológico a la función empresarial sea particularmente débil, y las peticiones de reforma y redistribución se escucharán antes y con mayor fuerza que en el caso de que la propiedad del sector económico dinámico estuviera en manos nacionales. En Chile, por ejemplo, la posesión extranjera de las minas de nitratos (y posteriormente de cobre) fué el motivo de las tempranas peticiones por parte de los grupos de la clase media de que se impusieran contribuciones a los inversores extranjeros y de un fortalecimiento del aparato del estado.³⁹ Por otra parte, en Uruguay, en donde importantes componentes del sector económico dinámico (tierra, ganado vacuno, ovejas) estaban en manos de miembros de la nación, se produjo un intento de redistribución aun más temprano y determinado como consecuencia del desarrollo económico orientado a la exportación. En Venezuela, en donde la explotación de los recursos del petróleo estaba en manos extranjeras, las demandas que surgieron, quizás por la moderación de las épocas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, se orientaban menos a la redistribución que a que el estado mismo tomara en sus manos y promoviera la función empresarial que complementara a la de los extranjeros o rivalizara con ellos. Es necesario, por tanto, buscar criterios adicionales si queremos entender la cronología de las tendencias de reforma en relación con las actividades empresariales. En un intento de valorar el motivo de que pueda darse un apoyo ideológico prolongado a la función empresarial en una sociedad, viene a la

³⁸ "Antiguamente, cuando la persuasión ocupaba el lugar de la fuerza pública, la elocuencia era necesaria. ¡Qué bueno sería que hoy la fuerza pública fuera sustituida por la persuasión!" (capítulo 20). Rousseau veía a la fuerza obligando a salir a la elocuencia. Pero también es posible que la desaparición de la elocuencia (esto es, del apoyo ideológico) contribuya a producir la fuerza. Este notable pasaje me lo hizo notar Bento Prado, Jr. Véase su "O Discurso do Século e a Crítica de Rousseau", en *Almanaque*, 1 (1976), p. 12.

³⁹ Véanse los diversos escritos de Aníbal Pinto, por ejemplo sus *Tres ensayos sobre Chile y América Latina* (Buenos Aires, Solar, 1971), pp. 67 y ss.

mente la noción de hegemonía de Gramsci.⁴⁰ Afirmaba éste que, hasta el momento en que surge una contraideología efectiva, la ideología de las clases dominantes penetra y conforma la visión del mundo de todas las otras clases y grupos sociales, incluso de los más explotados; y ahí, más que en la fuerza bruta, reside la esencia de los convenios políticos y sociales estables. Cuando gobiernan los capitalistas, la hegemonía se reflejará probablemente en el hecho de que todas las clases sociales apoyarán el crecimiento capitalista, aunque ese crecimiento pueda favorecer a unas clases, grupos y regiones más que a otros. ¿Por qué sucede así? Para Gramsci, la hegemonía era una intuición de gran importancia para la política revolucionaria. Pero la trata más bien como un axioma y, a diferencia de Maquiavelo con respecto al estado, no nos habla mucho de los procesos por los que la hegemonía se establece, se mantiene o se pierde.⁴¹

En un artículo mío, "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development",⁴² intento ver, desde una posición ventajosa, algunos de esos procesos. Decía allí que durante una primera fase de desarrollo económico rápido, incluso los que se quedan detrás se sienten estimulados y tienden a apoyar durante un tiempo al orden existente, por la esperanza de que seguramente les llegará su turno; y esta tolerancia a la desigualdad durará más cuando los que se quedan detrás son capaces de "empatizar" con los que progresan social y económicamente. Así, la tolerancia será comparativamente de corta vida, surgiendo pronto la tendencia de reforma, en las sociedades en las que el progreso económico se limita a un grupo particular que es percibido por el resto como distinto y cerrado. Este argumento puede dar cuenta de la temprana aparición de la función de reforma en Chile y Uruguay, pues el grupo de grandes terratenientes de Uruguay que prosperó durante el periodo de crecimiento orientado a la exportación era tan ajeno a la emergente clase media urbana como los dueños extranjeros de las minas de Chile.

⁴⁰ Una revisión de las esparcidas notas y observaciones de Gramsci sobre este tema se encuentra en Thomas R. Bates, "Gramsci and the Theory of Hegemony", *Journal of the History of Ideas*, 36 (1975), pp. 351-66; véase también Perry Anderson, "The Antinomies of Antonio Gramsci", *New Left Review*, Número 100 (noviembre 1976 a enero de 1977), pp. 5-80.

⁴¹ Como Maquiavelo mismo definió en una famosa carta a Francesco Vettori, del 10 de diciembre de 1513, el *Principe* es un intento de dar cuenta de "cómo se adquieren (los estados), cómo se mantienen y cómo se pierden".

⁴² *Quarterly Journal of Economics*, 87, núm. 4 (noviembre de 1973), pp. 543-66 (con un apéndice matemático de Michael Rothschild).

Decía también que una experiencia histórica compartida — como una guerra, revolución o el logro de importantes reformas— puede actuar sobre la sociedad como poderosa influencia homogenizadora, por lo que después de esos acontecimientos el escenario está dispuesto para un desarrollo muy desigual y una prolongada tolerancia, incluso, y quizás sobre todo, en los países en los que la eliminación o reducción de las desigualdades fue uno de los principales objetivos de la revolución o la reforma. Cuando la igualdad queda proclamada como la esencia de la nacionalidad, y se pretende que las barreras y divisiones sociales están superadas, la vuelta a la desigualdad pasará mucho tiempo sin ser reconocida, o será tolerada durante mucho tiempo una vez reconocida. El México posterior a Cárdenas es un ejemplo: bajo la cubierta de los logros de la revolución, el desarrollo se llevó a cabo de un modo muy desigual, pero la estabilidad política permaneció hasta la sublevación de los estudiantes en 1968.

Un punto que no tocaba en el artículo es que la tolerancia puede ser mayor cuando el crecimiento es rápido que cuando es lento. Esto puede parecer una afirmación sorprendente, pues, normalmente, cuanto más rápido es el crecimiento mayores son las desigualdades que surgen. Pero con el crecimiento rápido, el cambio económico y la transformación física concomitante del país y sus ciudades resultan más evidentes, por lo que la esperanza o posibilidad de mejora se comunica a los diversos grupos e individuos. Es perfectamente concebible que este efecto de comunicación del crecimiento rápido pueda superar al efecto desnivelador, lo que produce el paradójico resultado de que el país en donde la desigualdad se ha ampliado *más* es en realidad el *menos* sometido a presiones de reforma. Sería interesante analizar la historia reciente de Brasil y Argentina a la luz de esta proposición.

La aparición temprana o tardía de las presiones reformadoras en relación con la de las fuerzas empresariales es un tema de considerable interés intrínseco. Resulta tentador establecer una relación entre esa situación y la ruptura de regímenes pluralistas según las siguientes líneas: cuando la reforma aparece “demasiado pronto”, paraliza a las fuerzas empresariales (“mata la gallina de los huevos de oro”), lo que conducirá al descontento y el estancamiento, así como el intento de asegurar el proceso de acumulación y crecimiento por medio de un régimen autoritario. Cuando la reforma aparece “demasiado tarde”, las presiones en su favor, reprimidas durante largo tiempo, explotarán con violencia: y en consecuencia es de esperar una configuración política idéntica a menos que triunfe una revolución (posiblemente con su propio sello autoritario). Pero este resultado nos hace detener-

nos: puesto que no es probable que ningún país lo consiga en el momento adecuado, no parece que en el curso del desarrollo capitalista haya escapatoria al autoritarismo. Se deben considerar factores adicionales.

Los candidatos obvios son las identidades de los *portadores* de las dos funciones. Como se dijo al principio de esta sección, ambas funciones, la empresarial y la de reforma, son esenciales para el éxito del desarrollo bajo los auspicios capitalistas, incluso desde el punto de vista de los intereses a largo plazo de este proceso. Pero, al mismo tiempo, no es probable que los reformadores aparezcan como los “pequeños ayudantes” de los grupos empresariales. Cuando entran en escena pueden estar llenos de invectivas contra los otros, que volverán entonces a los cumplidos. La ruptura de las formas pluralistas puede estar relacionada entonces con el grado y naturaleza de la hostilidad entre los protagonistas de las dos funciones.

Esto me lo sugirió lo que es casi doctrina sobre la política colombiana: que la estabilidad política y el mantenimiento del pluralismo limitado en ese país ha dependido de que algunos elementos de la élite duradera (“oligarquía”) del país han podido adaptarse al papel de reformadores mientras otros seguían impulsando su función empresarial. A veces se generó considerable hostilidad entre los dos grupos, y hubo algunos accidentes graves, como la *violencia** de finales de los 40 y de los años 50 y la dictadura de Rojas Pinilla (1953-1957). Sin embargo, es notable la flexibilidad de las formas pluralistas durante los críticos años 30 o en la actual ola de autoritarismo, y quizás tenga algo que ver con la capacidad de la élite de asegurar una realización mínima de las dos funciones dividiéndose en dos grupos. La comunicación entre ambos grupos ha sido tensa con frecuencia, pero nunca se ha cortado, en parte por las relaciones personales y en parte porque, al cabo de un tiempo, fue obvio que los reformadores, cualquiera que fuese su fraseología, no eran revolucionarios, sino que actuaban en favor de los mejores intereses de sus hermanos.

En Venezuela, las dos funciones se realizan de un modo muy diferente, pero el resultado ha sido similar, al menos durante los últimos veinte años. Aquí es el estado y su burocracia, en lugar de un grupo “privado” que domine a la economía y al estado, quien realiza ambas funciones. Debido a la riqueza del estado, basada en el petróleo, los mayores impulsos para el descubrimiento de nuevas actividades económicas se originaron en él, y a él pertenecen los esfuerzos

* En español en el original

por mejorar servicios sociales, como la salud y la educación, los intentos de reforma agraria y de un mayor equilibrio regional, así como empresas reformadoras similares. Por tanto, en este caso era poco probable que las actividades de una parte de la burocracia paralizaran las de la otra. Resultó relativamente fácil de establecer un *modus vivendi* con el sector privado, ya que, evidentemente, el estado era un compañero importante prácticamente en cualquier actividad económica de envergadura.

Todo lo anterior se refiere a los dos regímenes pluralistas importantes supervivientes en América Latina. ¿Pero qué se puede decir de los otros?

Hay una distinción antigua, pero aun útil, entre reforma “desde arriba” y “desde abajo”. El prototipo de “reforma desde arriba” ha sido la institución por Bismark en la Alemania de la década de 1880 de diversos planes de seguridad social. Como resultado, probablemente, de esta experiencia histórica paradigmática, se ha establecido con firmeza la idea de que la reforma desde arriba estabiliza el orden político, al menos temporalmente, y previene la confusión social y política que se produciría si las reformas se hubieran logrado por la acción decidida de los trabajadores u otros grupos reivindicativos.

A la luz de la experiencia de América Latina, es preciso revisar completamente esta noción⁴³. Por causa de la debilidad de los sindicatos y organizaciones de masas similares, la reforma desde arriba (a menudo combinada con movilización desde arriba) ha sido aquí más la norma que la excepción, pero en muchos casos el resultado ha sido la inestabilidad y, finalmente, la desintegración política, seguida del autoritarismo. Un motivo de esto podría encontrarse en el hecho de que, en ocasiones, los grupos de mentalidad reformista que se hacen con el estado no mantienen la menor relación de simpatía con las élites tradicionales, tanto nacionales como extranjeras, que llevan a cabo la función empresarial, y que al mismo tiempo están determinadas a no entregar nada si pueden evitarlo. Por tanto, las reformas intentadas en esas condiciones no son concebidas por las élites reformistas con la idea de que el sistema funcione mejor, ni tampoco son aceptadas por las élites empresariales con el espíritu de “dar algo para no perderlo todo”. Además, al no haber sido obtenidas mediante la confrontación directa entre clases opuestas (como sería el caso de la

⁴³ En realidad, lo único que hay que hacer es demostrar que en América Latina la reforma desde arriba no produce estabilidad ni siquiera a corto plazo; a largo plazo tampoco la produjo en Alemania, como han demostrado numerosos estudios que han relacionado el advenimiento del nacional socialismo con la política interna de Bismarck.

“reforma desde abajo”), las reformas impuestas desde arriba resultan a menudo irrealistas, fáciles de mutilar y, en ocasiones, no especialmente útiles para los beneficiarios a quienes estaban dirigidas. Como resultado, nos podemos encontrar con lo peor de los dos mundos: el enervamiento de los empresarios combinado con la ausencia de avances reales para los grupos desfavorecidos en cuyo nombre se han introducido las reformas.

Parece resultar útil la consideración del proceso de desarrollo en América Latina como el despliegamiento secuencial de las funciones empresarial y de reforma. El cambiante apoyo ideológico a las dos funciones, su tiempo de realización en relación la una con la otra, y la identidad de grupo de los reformadores en relación con la de los empresarios son tres temas que han producido algún entendimiento de la interacción entre política y desarrollo económico, aunque es evidente que estamos aun muy lejos de una teoría unificada. Un factor positivo que se puede afirmar de la aproximación que hemos descrito aquí es que une los factores “estructurales” e “ideológicos” de un modo que no existe en los intentos de explicación que se han considerado anteriormente en este ensayo.

El marco de referencia conceptual aquí sugerido también podría utilizarse para contactar con algunas de las proposiciones anteriores de este ensayo. Por ejemplo, pudiera ser que fuera este “impasse” o *desencuentro**—término extraordinariamente válido acuñado en Argentina— entre las élites empresariales y de reforma, el que actúa como irresistible invitación a los intelectuales para que den a conocer sus proposiciones y soluciones. Ese desencuentro puede ser responsable del fermento intelectual de recientes décadas, que fue el tema de la Sección II.

Desde nuestra nueva posición ventajosa, también es posible lograr un mejor entendimiento de la introducción a este texto, en donde hablamos extensamente de las políticas que sobrestima la “elasticidad” de la economía. Podemos pensar ahora que el grado en que estas políticas son realizadas por los reformadores puede no estar enraizado en una errónea percepción, sino proceder de incompatibilidades básicas de puntos de vista y valores con las otras élites. Desde esta perspectiva, esas políticas son menos caprichosas y más inteligentes.

* En español en el original

PALABRAS FINALES

Este capítulo ha sido, en parte, una visión general crítica de las posibilidades de aproximación al entendimiento del cambio autoritario en América Latina. Además de las interpretaciones puramente económicas, se han presentado otras que ponen de relieve la ideología, la política, la cultura e incluso la personalidad. Al final, se ha esbozado un marco de referencia más general que incorpora las fuerzas económicas, políticas, sociales e ideológicas. Creo que cada uno de los intentos de explicación es una contribución al entendimiento del desagradable fenómeno que estamos estudiando.

Dos tipos de críticas se pueden hacer a la manera en que he procedido: en primer lugar, que he abordado el tema desde varios lados, que he sido demasiado ecléctico; en segundo lugar, que la proporcionar un número tan grande de explicaciones he contribuido a que el autoritarismo en América Latina aparezca como inevitable, y quizás como justificado.

Las primeras críticas no me molestan realmente: prefiero ser ecléctico que reduccionista, y es difícil precisar cual es la mitad de oro entre esos dos supuestos vicios. Pero las segundas críticas son algo más serio. Por fortuna son erróneas, gracias a un teorema fundamental sobre el mundo social que se puede formular del modo siguiente: cuando un fenómeno social ha sido plenamente explicado por una variedad de tratamientos convergentes y es por tanto entendido en su mayestática inevitabilidad y, quizás, incluso permanencia, éste se desvanece. La existencia de esta ley básica se me ocurrió hace treinta años en una conferencia sobre Francia, en la que todas las razones del retraso económico e industrial de Francia se sustentaron y establecieron convincentemente, pero en el preciso momento en que el país estaba estableciendo su notable modernización y recuperación económica de posguerra.⁴⁴ Se pueden dar otros muchos ejemplos del funcionamiento del teorema. A los lectores les corresponde pensar el por qué las cosas funcionan de ese modo; en el caso de que encuentren la prueba de mi turbador teorema, pueden animarse por el hecho de que Hegel expresó el mismo pensamiento, pero menos paradójicamente y con una más grande hermosura, cuando escribió: "la lechuza de Minerva sólo extiende sus alas con la llegada del crepúsculo".

⁴⁴ Para las actas de la conferencia, véase Edward M. Earle, ad., *Modern France* (Princeton, Princeton University Press, 1951).

De ello se deduce que cuanto más completamente y de modo más variado podamos dar cuenta del establecimiento de los regímenes autoritarios en América Latina, antes romperemos con ellos.

IV. TRES TESIS ERRONEAS CON RESPECTO A LA RELACION ENTRE INDUSTRIALIZACION Y REGIMENES AUTORITARIOS

por José Serra*

INTRODUCCION

Son numerosos los analistas que argumentan que los regímenes burocrático-autoritarios que han aparecido en los países más industrializados de América del Sur, así como en México, constituyen la configuración política que el sistema capitalista de dominación tiende a asumir en la periferia de América Latina en la era de la "internacionalización de la producción"; o, como dirían otros, en el periodo siguiente a la terminación de la fase "fácil" de sustitución de la importación. Algunos autores, trabados en una estructura analítica lineal, han llegado a postular una relación causal, más o menos directa y necesaria, entre tal forma de régimen y dichas condiciones económicas. Dentro de ese sistema analítico, se supone que esos regímenes surgen como resultado de la lógica implacable del subdesarrollo y la dependencia que caracterizan a la economía de la zona.

Al escribir este capítulo, mi punto de partida es el resultado de la inquietud que me produce ese tipo de aproximación. El problema no está en la falta de correlación entre este tipo de régimen y un determinado esquema de desarrollo económico, que se ha etiquetado como socialmente "perverso" y está integrado de un modo en extremo dependiente en el sistema capitalista internacional. El problema es que dicha aproximación emplea, en ocasiones, un esquema analítico que es reminiscente del del Comintern de los años 30. Así como desde aquella perspectiva se consideraba al fascismo europeo como el resultado de la dominación del capital financiero, se postula ahora que el régimen burocrático-autoritario es el resultado de una dependencia

* Me hallo en deuda con David Collier, Paulo Renato C. Souza, y especialmente con Albert Hirschman, por sus útiles comentarios y sugerencias. Escribí este artículo en el otoño de 1977, como miembro visitante del "Institute for Advanced Study", Princeton. Expreso mi gratitud por el apoyo parcial del "Social Science Research Council".

con respecto al capital monopolista internacional. Sin embargo, desde esa perspectiva no se explica el motivo de que, hasta la fecha, no haya habido regímenes burocrático-autoritarios en países en los que ha tenido lugar una internacionalización de la producción, como es el caso de Colombia y Venezuela. Tan limitada perspectiva analítica no permite tampoco un estudio adecuado de las diferencias, a menudo importantes, entre los regímenes burocrático-autoritarios que han aparecido hasta el momento. Dificulta, además, la percepción de nuevos esquemas de cambio político y social y, como sugiere Cardoso, el descubrimiento de las "...contradicciones y tensiones que, por la fuerza misma de su existencia, pueden transformar el atropello social en una fuerza organizada capaz de expresar el punto de vista de los que están social y políticamente oprimidos".¹

En determinados casos, esta aproximación simplifica la realidad hasta el punto de transformar los procesos socioeconómicos en un *continuum* libre de contradicciones internas. Alternativamente, reduce las contradicciones existentes a las que se dan entre las clases dominantes de cada país (subordinadas al capitalismo internacional) y las masas dominadas.

Puede encontrarse un ejemplo típico de esta perspectiva en un artículo en el que James Petras analiza lo que él llama "la muerte del capitalismo democrático" y el "experimento de un nuevo totalitarismo" en América Latina. Afirma que la aparición de un tipo homogéneo de régimen represivo es una tendencia irreversible, que es un requerimiento del capitalismo norteamericano, y está garantizado por las fuerzas armadas, las cuales, según sugiere este autor, representan el verdadero "partido político de las empresas multinacionales".² Según Petras, esa homogenización entre otras cosas implica "la transferencia de las empresas públicas al sector privado" como un concomitante natural del "modelo de economía de mercado basado en el estímulo del capital extranjero, el alza de los precios y la contención de los salarios, que es llevado a cabo por esos regímenes".³ Implica también un proceso de "proletarización", que se produce "por medio de la dislocación de los trabajadores de cuello blanco" y "la reducción general del nivel de vida", que lleva a una disminución de "las

¹ Fernando Henrique Cardoso, *Autoritarismo e democratização* (Río de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1975), p. 27.

² James F. Petras, "L'Amérique Latine, banc d'essai d'un nouveau totalitarisme", *Le Monde Diplomatique* (abril de 1977), p. 4.

³ *Ibid.*, p. 4.

diferencias entre los distintos estratos sociales”⁴. Y como consecuencia, los “efectos combinados de la política económica y la represión social eliminan los estratos intermedios, que son los que tradicionalmente habían realizado la función de mediación en los conflictos sociales”⁵.

Si se adopta este tipo de perspectiva, resulta difícil incluso empezar a entender los medios de reproducción, la dinámica interna y la probable dirección futura del cambio en un régimen como el del Brasil, en el que las empresas bajo tutelaje público han proseguido con el modelo de expansión iniciado antes de 1964, y cuya evolución, en palabras de Florestan Fernandes, ha tenido como su “principal característica... la rápida diferenciación y el enorme crecimiento de las clases medias a escala nacional”⁶. Aún resultaría peor utilizar este tipo de perspectiva como base para el desarrollo de proposiciones para la acción política por parte de las clases dominadas.

En este capítulo exploraré algunas de las complejidades de la relación entre economía y política, centrándome principalmente en los análisis económicos que subyacen en determinadas explicaciones del autoritarismo burocrático. Estoy convencido de que los problemas de estas interpretaciones no se deben totalmente a las dificultades, realmente enormes, de captar dialécticamente las conexiones entre los procesos políticos y económicos. Creo que, en parte, estos problemas derivan también de determinados errores de los análisis económicos mismos.

Examinaré críticamente tres hipótesis que se refieren a la relación entre el desarrollo económico y la aparición de los regímenes burocrático-autoritarios. La primera de ellas, en su intento de explicar la existencia de esos regímenes, pone de relieve la inevitabilidad de la “superexplotación” de la clase trabajadora. La hipótesis segunda postula una “afinidad electiva” entre la aparición de esos regímenes y la *profundización* del capitalismo industrial en las economías más diversificadas de América Latina. La tercera hipótesis ve al autoritarismo “moderno” como una especie de encarnación de la racionalidad económica, que se supone necesaria para el desarrollo del capitalismo en la zona.

Me limitaré ante todo al caso del Brasil, haciendo referencias

⁴ *Ibid.*, p. 4.

⁵ *Ibid.*, p. 4.

⁶ Florestan Fernandes, *A revolução burguesa no Brasil* (Río de Janeiro, Zahar, 1975), p. 363.

breves a otros países de América Latina al tratar de la hipótesis segunda. Con respecto a la primera, a la que me referiré brevemente, el argumento se presenta con tal nivel de generalidad que se podría extender fácilmente a todas las economías más industrializadas de América Latina. Al concentrarme en el análisis de un solo caso, Brasil, evito el riesgo de las generalizaciones abusivas y de un nivel de abstracción excesivamente alto. La elección de este caso particular me parece especialmente apropiada, teniendo en cuenta el hecho de que el régimen burocrático-autoritario brasileño es quizás (o al menos lo ha sido) el caso “paradigmático” del autoritarismo burocrático. El caso brasileño carece de las ambigüedades del régimen mexicano, y está caracterizado por una longevidad suficiente y un periodo significativo de “estabilidad”, a lo que hay que añadir que es el que más éxito económico ha obtenido en los términos de su tasa de crecimiento económico. Con la excepción de México, es el único de estos regímenes que ha logrado un crecimiento rápido.

1. ¿“SUPEREXPLOTAR O PERECER”?⁷

La teoría de la superexplotación es en extremo ambiciosa, pues afirma constituir una especie de piedra filosofal para la comprensión de las leyes que gobiernan el capitalismo dependiente y que explican la existencia de los regímenes autoritarios que existen actualmente en algunos países de América Latina. Si seguimos el razonamiento de uno de los principales formuladores de esta teoría, Rui M. Marini, la “superexplotación” de la clase trabajadora aparece como una condición *necesaria* del desarrollo capitalista en América Latina.⁸ En este contexto, el autoritarismo es un instrumento esencial para la garantía de la acumulación capitalista; es decir, es un medio de impedir que la clase trabajadora ponga en peligro o frustre, por medio de sus organizaciones y protestas, la realización de la superexplotación.

¿Pero cuál es el motivo de la *necesidad* de la superexplotación?

⁷ Esta sección se basa sobre todo en un artículo, que escribí junto con Fernando Henrique Cardoso, titulado “As desventuras da dialética da dependência” (Princeton, Institute for Advanced Study, fotocopiado, 1978).

⁸ Rui M. Marini, *Dialéctica de la dependencia* (Ciudad de México, Nueva Era, 1973), pp. 92-93. De acuerdo con Marini, la “superexplotación” no significa simplemente una alta tasa de explotación (es decir, una alta tasa de plusvalía). Implica algo más. Significa una “mayor explotación de la fuerza física del trabajador, en contraste con la explotación resultante del incremento de su productividad. Esto se refleja normalmente en el hecho de que la fuerza de trabajo se paga por debajo de su valor real”. Probablemente, “remunerando menos del valor real de la fuerza de trabajo”. Para Marini significa “salarios inferiores al costo de reproducción de la fuerza de trabajo”. (Marini, *Dialéctica*) pp. 92-93.

En el análisis del caso brasileño, Marini, en un libro publicado en 1969, argumentaba que la tasa de plusvalía extraída del país por el capital extranjero obliga a la burguesía a contener los salarios de los trabajadores para asegurarse su parte del producto económico.⁹

Otra respuesta, dada por Marini en un libro posterior, intentaba ser más global y elaborada, aunque sin excluir la explicación inicial. Su punto de partida era un análisis económico marxista verdaderamente elemental, que de hecho es válido en un cierto nivel de abstracción.¹⁰ Según este análisis, dentro del sistema de cualquier nivel dado de salarios reales y en cualquier extensión dada de la semana de trabajo, la tasa de plusvalía sólo se puede incrementar abaratando los bienes salariales consumidos por los trabajadores. Tomando esta conclusión como premisa, Marini identifica dos variantes en ese mismo estudio:

(a) La primera argumenta que como la producción industrial de América Latina está “dedicada primordialmente a la producción de mercancías que raramente se convierten en elementos del consumo popular, el nivel salarial de los trabajadores no es un factor importante en la evolución de la industria latinoamericana. Esto es cierto en dos sentidos. En primer lugar, como no son un elemento esencial en el consumo individual del trabajador, el valor de las mercancías manufacturadas no determina el valor de la fuerza de trabajo que las produce. *Por tanto, una reducción en el costo de las mercancías manufacturadas no afectará a la tasa de plusvalía. Ello hace que sea innecesario que el industrial se preocupe de incrementar la productividad de los trabajadores*, haciendo caer el costo por unidad de producción para disminuir el costo del trabajo. Inversamente, implica la búsqueda de modos de incrementar el valor del producto mediante una mayor explotación, intensiva y extensiva, del trabajador, así como la reducción de su salario por debajo de su nivel normal” (el subrayado es mío)¹¹.

⁹ Rui M. Marini, *Subdesarrollo y revolución* (Ciudad de México, Siglo Veintiuno Editores, 1969), p. 89. Véase también André Gunder Frank, “Latinoamérica: Subdesarrollo capitalista o revolución socialista”, *Pensamiento Crítico* 13 (febrero 1968), p. 28. Otra causa de la superexplotación, discutida también por Marini, es el problema de la comercialización de los productos manufacturados que deriva de los bajos salarios de los trabajadores. Ello obliga a la industria nacional a buscar mercados exteriores, lo que a su vez exige reducir los costos del trabajo con el fin de incrementar la competitividad de estas exportaciones. Marini ve en esta necesidad de competir en el mercado externo el punto de partida del fenómeno del “subimperialismo”.

¹⁰ Marini, *Dialéctica*, implica, por ejemplo, la suposición de que no existe el problema de la transformación del valor en precios.

¹¹ Marini, *Dialéctica*, p. 64.

(b) La otra variante es un poco más complicada. Afirma que las mercancías industriales que no consumen los trabajadores son bienes de consumo duraderos que representan, a su vez, el sector más dinámico de la economía en los términos de su tasa de innovación tecnológica.¹² Sin embargo, esa innovación, al no añadirse a la plusvalía, no permite incrementar sus beneficios a los empresarios de este sector. Por tanto sólo les queda la alternativa de hacerlo “incrementado el valor total de la producción”.¹³ Marini concluye así: “La difusión del progreso técnico en la economía dependiente...coincidirá... con una mayor explotación del trabajador, precisamente porque *la acumulación sigue dependiendo más del incremento del valor total, y por tanto la plusvalía, que de la tasa de plusvalía*”.¹⁴

Por otra parte, los problemas implicados en la comercialización de los bienes de consumo duraderos (debidos al hecho de que son producidos por sectores industriales que absorben el progreso técnico en una tasa mayor y cuyos productos no son bienes salariales) refuerza la necesidad de la superexplotación, dado que tales problemas sólo se pueden evitar transfiriendo el poder de compra de los trabajadores a los grupos de renta superior. Dada esta necesidad, sufrirá la producción de bienes salariales, pues la reducción de la capacidad de consumo de los trabajadores lleva a una tasa lenta (o incluso al estancamiento) del crecimiento de la demanda de esos bienes. En consecuencia, perderá estímulo “...cualquier posibilidad de atraer la innovación tecnológica al sector de producción destinado a satisfacer las necesidades del consumo popular”¹⁵.

Marini extrae de ese análisis importantes implicaciones políticas. Como ya indicamos, el autoritarismo es tratado como una condición fundamental para el desarrollo del capitalismo en América Latina, en cuanto que es indispensable como garantía de la superexplotación, sin la que el sistema se estancaría, o incluso podría no sobrevivir. Además, frente al problema de la comercialización de los productos industriales que surgen en esta situación, los países más industrializados de la zona se verán impulsados a una expansión “subimperialista”¹⁶.

¹² *Ibid.*, p. 72.

¹³ *Ibid.*, p. 72.

¹⁴ *Ibid.*, p. 72.

¹⁵ *Ibid.*, p. 73.

¹⁶ Véase la nota 8. Para un análisis que refuta esta tesis, véase Serra y Cardoso, “As desventuras”.

Antes de examinar críticamente el razonamiento que hay detrás de este argumento, haría notar que dos de sus premisas son correctas para el caso brasileño, aunque no son originales de Marini. En primer lugar, es cierto que el régimen autoritario inauguró una política de severa contención salarial,¹⁷ cuyos efectos pueden verse en el cuadro 1. En segundo lugar, de acuerdo con la CEAL y los economistas estructuralistas: (a) el sector de bienes de consumo duradero fue realmente uno de los dos líderes principales del crecimiento industrial en la era de posguerra, especialmente desde mediados de los años 50 (para el caso de Brasil véase el cuadro 4), y (b) existe una significativa disparidad entre el nivel de renta requerido por el modelo de consumo necesario para sostener la producción de esos bienes y la renta *per capita* de las economías de América Latina, al menos en comparación con las economías capitalistas desarrolladas.

Así pues, ¿dónde aparecen las primeras grietas en la "teoría" de la superexplotación? Desde mi punto de vista, el origen de sus errores fundamentales está en los problemas que mencioné en la introducción, que implican la incapacidad de esta aproximación para captar el carácter contradictorio de todos los procesos socioeconómicos y la tendencia a exagerar determinadas tendencias que aparecen en ciertas fases de este proceso, elevándolas a la categoría de "leyes" férreas y rígidas. Trataré de demostrar ahora de qué modo afectaron esas deficiencias al análisis de Marini.

Desde el principio debe ponerse de relieve un defecto teórico en

¹⁷ Esta política consistió, por una parte, en terminar con la libertad de los sindicatos y reducir la seguridad del trabajo. Por la otra, consistió en la fijación de los salarios por el gobierno, incluyendo los salarios del sector privado, en base a una fórmula de índice. En la práctica, por causa del primer factor y de la manipulación de muchos de los coeficientes de la fórmula, entre 1964 y 1968 los salarios de los trabajadores declinaron en términos absolutos, para después empezar a subir lenta e irregularmente, pero siempre en una tasa inferior a la del incremento de su productividad. En el sector industrial la productividad se elevó un 75 % entre 1959 y 1970, y aproximadamente en la misma proporción entre 1964 y 1974. En este último período, el producto nacional bruto per cápita aumentó casi en dos tercios. (Estas cifras deben contrastarse con los datos del cuadro 1.) Irónicamente, uno de los creadores de la política de salarios del régimen autoritario brasileño, Mario H. Simonsen, afirmó que la fórmula para el reajuste de los salarios "...establece un criterio objetivo para las negociaciones colectivas de los salarios, resolviendo matemáticamente lo que en muchos países se resuelve con huelgas y presiones políticas". Véase Mario Henrique Simonsen, "Brasil e suas perspectivas económicas", Brasilia, Ministerio de Fazenda, fotocopiado, 1976. El gobierno del General Geisel (1974-1979) corrigió algunas de las distorsiones más extremas provocadas por la aplicación de la fórmula, con el objetivo de garantizar reajustes más altos de los salarios. Sin embargo, el efecto práctico de esta política sobre el nivel de salarios reales terminó siendo contrarrestado por la aceleración de la inflación (que no fue debida, debe señalarse, al incremento reciente de los niveles salariales).

CUADRO 1. Salarios reales¹
(1960 = 100)

	<i>Índice de salarios de 18 sindicatos</i>	<i>Salario mínimo, ciudad de Río de Janeiro</i>
1957	98 ²	114
1958	103 ³	99
1959	94 ⁴	113
1960	100	100
1961	105	115
1962	105	96
1963	107	89
1964	103	89
1965	98	82
1966	92	76
1967	89	73
1968	92	74
1969	94	71
1970	95	70
1971	98	69
1972	102	71
1973	98	68
1974	107 ⁴	69

¹ Deflacionado por el índice del coste de la vida de Río de Janeiro.

² Basado en 8 sindicatos.

³ Basado en 10 sindicatos.

⁴ Basado en 15 sindicatos.

Fuente: E. Bacha y L. Taylor, "Brazilian Income Distribution in the 1960's: Facts, models, Results, and the Controversy" (Cambridge, Mass., 1977, mimeografiado). Sus datos están tomados del Departamento Intersidial de Estadísticas e Estudios Socio-Económicos, *Dez anos de política salarial* (Sao Paulo: Estudios Socio-Económicos 3 [agosto de 1975]). Para 1973 se ha hecho una corrección teniendo en cuenta los datos nuevos sobre el coste de la vida en Río de Janeiro en ese año.

uno de los elementos más importantes de entre los numerosos de que consta su análisis. Marini parece ignorar el hecho de que, para la acumulación capitalista, la cuestión principal es la tasa de beneficio, no la plusvalía. La primera depende de la última, desde luego, pero no de un modo exclusivo, pues la tasa de beneficio es también una función de la relación productividad-capital, lo que significa que el beneficio puede crecer sin un crecimiento simultáneo de la tasa de plusvalía.¹⁸ En consecuencia, el estancamiento de la tasa de plusvalía

¹⁸ Algebraicamente, $r = \alpha (1 - n)$, siendo r la tasa de beneficios, α la relación producti-

no significa necesariamente el estancamiento del capitalismo, y el incremento en la duración de la jornada laboral o la reducción del número de trabajadores no son los únicos medios de lograr el desarrollo capitalista.¹⁹ Es evidente que en determinados contextos, dentro de ese desarrollo, la reducción pueda parecer indispensable. Pero derivar, de esa base, una ley inexorable con el dilema de que hay que elegir entre superexplotar o perecer, es un paso enorme que lleva implícitos errores teóricos y empíricos. Enumeraremos aquí algunos de ellos:

1. Dado que el sector industrial ha sido el más dinámico dentro de toda la economía, y puesto que dentro de dicho sector el subsector más dinámico ha sido el de bienes de consumo duraderos, es razonable suponer que las innovaciones que ahorran capital que se produjeron en este sector son de particular importancia, como también lo es el impacto del crecimiento rápido y de las economías de escala sobre la relación productividad-capital. Y así parece haber sucedido en Brasil. Pero si se reconoce que la relación productividad-capital calculada sobre la base de los precios corrientes no es la misma que cuando se calcula sobre la base del valor, es interesante observar que para la producción de bienes de consumo duraderos, este coeficiente, medido en precios corrientes, se incrementó significativamente entre 1959 y 1970: aproximadamente el 12% en las industrias eléctricas y de transporte,²⁰ habiendo jugado un importante papel en el mantenimiento o incremento de las tasas de beneficio.

2. Llegar a la conclusión de que los industriales no estaban interesados por el incremento de la productividad del trabajador, basándose para ello en la errónea suposición de que los trabajadores no consumen bienes manufacturados (o bienes de consumo duraderos), no representa simplemente un error teórico. En Brasil, Entre 1959 y 1970, la productividad aumentó en un 75% en el sector

vidad-capital y n la proporción del producto representada por los salarios, que varía inversamente a la tasa de plusvalía.

¹⁹ Esto no se debe sólo a la posibilidad de reducción del costo (en valor real) del capital fijado y a su efecto consiguiente sobre la relación productividad-capital. El abaratamiento (en valor real) de los bienes de producción utilizados en la producción de bienes para los asalariados pudo causar una reducción del valor unidad de estos bienes, aumentando así la tasa de plusvalía (suponiendo que la "depreciación" de valor se traduzca siempre en una reducción en los precios del mercado).

²⁰ Regis Bonelli, "Growth and Technological Change in Brazilian Manufacturing Industries during the Sixties" (tesis doctoral, University of California, Berkeley, 1975), Apéndice. Este porcentaje subestima el incremento, pues muchos de estos sectores producen también bienes de capital, cuya ejecución durante esta década fue mucho menos dinámica que la de bienes de consumo duraderos.

industrial y, aunque Marini lo consideraría contraproducente, de hecho aumentó en un porcentaje aún mayor en los bienes de consumo duraderos.²¹

3. En el mismo periodo hubo un incremento del 4.4% en la duración de la semana laboral del sector industrial, factor que por sí solo no puede explicar más que una pequeña parte del incremento obtenido en la tasa de explotación.²²

4. Es erróneo suponer, como hace Marini, que los productos industriales no forman parte del consumo de masas. Un estudio de los modelos de consumo de la clase trabajadora en Sao Paulo puso de manifiesto que, en 1969-1970, casi el 32% de los gastos de las familias cuyos ingresos eran menores a 3.1 veces el salario mínimo estaban destinados a bienes y servicios distintos de la alimentación y el abrigo, siendo de 13.6 el porcentaje de esos gastos destinado a ropa y aparatos domésticos. En las familias cuyos ingresos estaban entre 3.1 y 6.2 veces el salario mínimo, esos porcentajes eran 37 y 15.5 respectivamente²³. Debe tenerse en cuenta, además, que muchos alimentos están procesados industrialmente, y que aquellos que no lo están siguen necesitando insumos industriales en su producción, transporte y comercialización.

5. Aunque se ha producido la contención salarial, no es necesariamente el caso de que "todas las posibilidades de atracción de la inversión" estuvieran cerradas al sector productor de bienes salariales, circunstancia ésta que habría impedido al sector industrial incrementar su tasa de plusvalía por medio de la reducción de costos del trabajo, completando así el círculo vicioso de la superexplotación. Entre 1959 y 1970, la productividad en los sectores de bienes salariales (textil, ropa y calzado, alimentación, bebidas, tabaco) aumentó en un 46%, el stock de capital casi en un 90%, y el producto real en un 80% (sin ponderar todas las medias). Además, durante el ciclo de expansión más reciente, debido al crecimiento del empleo

²¹ Bonelli, "Growth and Technological Change", Apéndice. En la industria del automóvil, el producto por trabajador se incrementó casi en un 50% entre 1966 y 1972. Véase E. Suplicy, "A política salarial e o índice de preços" (Brasília, Comissão de Economia do Senado, 1977).

²² Esto supone que las horas extras no se añadían al costo de los empresarios industriales, puesto que eran contrarrestadas por una reducción en el salario por hora de los trabajadores.

²³ Departamento Intersindical de Estadísticas e Estudos Socio-Econômicos (DIESE), *Família Assalariada: Padrão e Custo de Vida* (São Paulo: *Estudos Socio-Econômicos 2*, Janeiro, 1974).

(entre 1966-1967 y 1972-1973 el incremento de la fuerza de trabajo dedicada a la manufacturación fué de un 9% anual) y el alza de las tasas de salarios,²⁴ así como al incremento de las exportaciones, la producción de los bienes de consumo no duraderos se expandió rápidamente (casi un 12.3% entre 1969 y 1973)²⁵, lo que nos induce a suponer que inversión y productividad se elevaron también a un paso acelerado. No hubo, por tanto, ni una "congelación" tecnológica en el sector de bienes salariales ni un estancamiento en términos del crecimiento de la productividad en este sector.

Cabría argumentar que, en cualquier caso, las actividades productoras de bienes-salariales estuvieron siempre por debajo de la media en el sector industrial con respecto al crecimiento, la inversión y la productividad. Esto es cierto, pero no resulta sorprendente, dado el papel secundario de estos sectores dentro del proceso de acumulación capitalista (cuya expansión depende, en gran medida, de las decisiones sobre inversión), la elasticidad de la demanda de la renta (dado el modelo presente de distribución de ésta) y la contención de salarios que se ha producido. Al mismo tiempo encontramos un efecto de sustitución, pues el consumo de algunos bienes de consumo no duraderos ha sido reemplazado por el consumo de bienes duraderos, incluso entre los sectores de renta más baja. Esto se debe al efecto de la publicidad, al relativo abaratamiento de los bienes de consumo duraderos en relación con los no duraderos y a las facilidades crediticias.²⁶ Evidentemente, todo esto limitó la modernización de la producción de bienes salariales; sin embargo, como hemos visto, no la impidió totalmente.

²⁴ Esto se debió a la aceleración de la demanda, puesto que continuó la supresión de los derechos sindicales, junto con la política conocida como "arrocho salarial" (estrujamiento de los salarios).

²⁵ Los datos para el periodo 1959-1970 están tomados de los *Censos Industriais*, y sacados de los diversos cuadros del artículo de Bonelli, "Growth and Technological Change". Los datos sobre empleo fueron obtenidos de los *Boletins do SEPT do Ministério do Trabalho*. En el cuadro 4 se presenta la tasa de crecimiento del sector de bienes de consumo no duraderos.

²⁶ Para los datos de este proceso de sustitución en los años 60, véase el estudio citado antes sobre los modelos de consumo de la clase trabajadora en São Paulo (DIESE, *Família assalariada*). Como indica este estudio, dicha sustitución tuvo lugar a pesar de que la renta real media de estas familias en 1969-1970 era más o menos la misma que en 1959. Con respecto a los precios relativos, entre 1969 (los seis primeros meses) y 1976, el precio medio de los bienes de consumo duraderos se elevó con un factor de 3.4 mientras que el precio medio de los bienes de consumo no duraderos se elevó con un factor de 5.3 (*Conjuntura Econômica*, octubre de 1977). Es evidente que la diferencia en precios relativos constituye un fenómeno recurrente: limita la demanda de bienes de consumo no duraderos, lo que a su vez limita el crecimiento de este sector y por tanto su modernización (en términos relativos).

En lugar de cerrar esta sección del capítulo tratando de ofrecer una interpretación alternativa de la evolución de los salarios de los trabajadores y de la forma de la estructura productiva, intentaré sugerir algunas otras cuestiones que deberíamos considerar con respecto a este tema. No creo que la contención salarial, en las proporciones en que se produjo, derivara de una lógica férrea del "capitalismo dependiente". Asimismo, la represión política que se produjo, y que bloqueó efectivamente la posibilidad de organización y protesta del sector popular, no se llevó a efecto sólo por la necesidad de imponer esa supuesta lógica. Concedo, dada la configuración de fuerzas que tomaron el poder en 1964, que hubiera límites "estructurales" a las posibles soluciones de la crisis económica de 1963-1964. Pero creo que fué el carácter reaccionario de esas fuerzas, y la considerable debilidad de los sindicatos y otras organizaciones del sector popular, lo que llevó a exprimir los salarios y a las políticas económicas "antisociales" de largo alcance. Y una vez que la economía estaba en vías de recuperación, con esos bajos niveles de salarios ya "programados" en los planes de acumulación capitalista,²⁷ resultó mucho más difícil cambiar la política previamente adoptada, especialmente por medio de cambios iniciados desde arriba. Incluso entre 1968 y 1973, en medio del "milagro" y con la inflación prácticamente estabilizada y el PNB creciendo anualmente en una tasa de doble dígito, se mantuvo la política oficial de severa restricción salarial. Cualquier mejora en la posición de los asalariados dependió de las "fuerzas del mercado", sin ser nunca un objetivo de la política del gobierno. Al contrario, la política gubernamental siguió siendo restrictiva, tanto a nivel particular en su enfrentamiento a las actividades sindicales como frente a las protestas sociales más generales, que continuaron siendo reprimidas tanto o más que antes.

No niego que en una economía subdesarrollada, un esquema de crecimiento que ponga el énfasis en los bienes de consumo duraderos tenderá a restringir las posibilidades de redistribución directa o indirecta de la renta (en este caso por medio de los "gastos sociales" del estado), ni que contribuirá a una mayor concentración de la renta. Sin embargo, considerando el caso de Brasil, no hay razón para suponer que, simplemente por su capacidad de cambiar las curvas de demanda y de crear un nuevo financiamiento para el consumo, el

²⁷ Un ejemplo de este fenómeno fue la oportunidad creada por la contención de salarios para facilitar el que las actividades productivas absorbieran los mayores costos financieros derivados de la reorganización y desarrollo del sector financiero a partir de 1964.

sector de bienes de consumo *tuviera* que crecer en una tasa anual del 20%. Me parece que, en gran parte, el crecimiento de este sector respondió también a la concentración de la renta derivada de factores "exógenos", como la represión de los sindicatos y la debilidad política del sector popular. Es decir, en gran medida derivó de la dinámica de la lucha de clases y de las características de los procesos políticos durante los años inmediatamente anteriores al golpe de 1964, que promovieron en los militares y las clases dominantes la idea de la existencia de una amenaza extrema al orden establecido.²⁸ Y no había razón para suponer que la supervivencia o restauración de las libertades políticas, incluyendo las relativas al poder de negociación de los sindicatos, sea *necesariamente* un impedimento para la supervivencia del sistema por causa de la lógica implacable de determinadas "leyes" que gobiernan al "capitalismo dependiente"; leyes que, mientras permaneciera el sistema, no nos dejarían otra opción que la de vivir bajo un régimen burocrático-autoritario.

Espero que las observaciones presentadas en esta sección hagan dudar de los rasgos más simplistas y deterministas de la "ley" de la superexplotación. Espero que se posibilite así un análisis menos "economicista" de la contención de salarios y del estilo de crecimiento que se ha producido en años recientes. Más que revisar el análisis a la luz de los problemas que se han anotado, traté simplemente de demostrar la necesidad de dicha revisión. He tratado de advertir en contra de los modelos explicativos —de los que el análisis de Marini sirvió de ejemplo— que, como todas las construcciones economicistas, tratan de lograr el grado de integración y coherencia de una elegante construcción geométrica, cuando en realidad se basan en dudosas suposiciones metafísicas.

2. SUSTITUCION DE IMPORTACIONES Y "PROFUNDIZACION"

De acuerdo con el análisis de la industrialización en América Latina que fue predominante a principios de los años 60, en el que está implicado particularmente el trabajo de la CELA y de los estructuralistas, el sector fabril de los países más desarrollados de la

²⁸ Para un análisis de la importancia de esta amenaza para la aparición de los regímenes burocrático autoritarios, de modo más general en América Latina, véase Guillermo O'Donnell, "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario" (Documento CEDES/G.E. CLACSO/Núm. 1, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1975), pp. 7-8. También fue publicado en lengua inglesa en *Latin American Research Review*, 13, 1 (primavera de 1978), pp. 3-38.

zona, tras varias décadas de crecimiento, había sufrido un grado excesivo de diversificación "horizontal"; es decir, una diversificación excesiva en la producción de bienes de consumo terminados. Ello se debió al hecho de que la distribución altamente regresiva de la renta, que no se había visto reducida de un modo significativo por la industrialización, generó un esquema de demanda de bienes de consumo inusualmente diversificado para la renta media predominante. Ello influyó, a su vez, en el esquema de sustitución de la importación, lo que fué causa de que se evitaran o retrasaran las inversiones orientadas a la "profundización" de la producción industrial; es decir, la producción de bienes intermedios y de capital.²⁹ Esto condujo también a: (a) una mayor demanda de tecnología moderna y a la concentración de recursos para producir esos bienes; (b) una menor inclinación de los empresarios a correr el riesgo de expandir la producción en esa dirección,³⁰ ya que podían importar esos bienes a precios más favorables, con mejor calidad y una financiación más favorable (en el caso de la maquinaria y el equipo); y (c) al carácter "cerrado" de la industrialización en relación con los mercados de exportación; es decir, la despreocupación por la exportación de los productos industriales. Resultan evidentes las implicaciones de los rasgos que acabamos de mencionar: (a) agravamiento de los problemas arancelarios y de barreras de mercado para numerosos productos; (b) un esquema de importaciones fragmentado y rígido; y (c) una gran parte de las "vinculaciones hacia atrás" del crecimiento de la producción interna fueron canalizadas hacia el extranjero. Puede decirse, de pasada, que estas dificultades fueron el centro de las teorías más importantes sobre el estancamiento surgidas a mediados de los 60, más que los problemas de incrementar las exportaciones en una tasa lo bastante alta, o los problemas derivados de la alta relación capital-trabajo implícita en los esquemas de inversión predominantes (que se supone conducirían a una reducción del nivel de empleo, hasta el punto de causar un declinamiento de la relación productividad-capital).

²⁹ Por ejemplo, a principios de los años 60, la industria chilena, en los términos de una clasificación de dos dígitos de los tipos de producción industrial, estaba más diversificada que las de seis países *desarrollados*. Véase José Serra, "Economic Policy and Structural Change in Chile, 1970-1973" (tesis doctoral, Department of Economics, Cornell University, Ithaca, Nueva York, 1976), capítulo I.

³⁰ "The Political Economy of Import Substituting Industrialization in Latin America", capítulo III, en Albert Hirschman, *A Bias for Hope* (New Haven, Yale University Press, 1970).

La hipótesis de la profundización

De este sistema analítico es del que parece sacar Guillermo O'Donnell la idea de una afinidad electiva entre los regímenes burocrático-autoritarios y la necesidad, para el desarrollo capitalista de los países de la zona, de la "integración vertical" o "profundización" de sus sectores industriales en la dirección de los bienes de producción con un alto coeficiente capital-trabajo y grandes necesidades tecnológicas. Esta parecía ser la alternativa al estancamiento causado por la inadecuada integración vertical del sector industrial.³¹

En un intento de identificar la relación "íntima y sistemática" entre el régimen burocrático-autoritario y el desarrollo del capitalismo en América Latina,³² O'Donnell empieza por afirmar que los regímenes burocrático-autoritarios: "... corresponden a una fase de importantes transformaciones en los mecanismos de la acumulación de capital en esas sociedades, transformaciones que son, a su vez, parte de un proceso de 'profundización' de una forma de capitalismo que, aunque periférico y dependiente, se caracteriza también por la industrialización extensiva"³³ [El subrayado es mío.]

Este proceso de profundización no implica "cualquier cambio en una economía capitalista, sino la consecución de un grado superior de integración vertical de la estructura productiva, en estrecha asociación con el capital internacional, de las economías capitalistas que ya se han caracterizado por la industrialización extensiva y diversificada..."³⁴ [El subrayado es mío.]

O'Donnell afirma que *la profundización era necesaria para la supervivencia misma del capitalismo* por causa del problema de los estrangulamientos externos.³⁵ Dice así O'Donnell:

"Cuando los estrangulamientos externos que limitaban el crecimiento de la economía nacional... eran exacerbados por agudos proble-

³¹ O'Donnell, "Reflexiones".

³² "...el alza, el impacto social y la dinámica (de la forma moderna de dominación política autoritaria que representa el BA) no se puede entender o explicar sin explorar su relación íntima y sistemática con la estructura y transformación de un tipo particular de capitalismo que tiene una serie de características específicas que se deben identificar apropiadamente." O'Donnell, "Reflexiones", p. 4.

³³ *Ibid.*, p. 6.

³⁴ *Ibid.*, pp. 48-49.

³⁵ Evidentemente, y con buenos motivos, dio por supuesto que la naturaleza de las fuerzas políticas y sociales que promovieron el régimen autoritario excluían los intentos de soluciones "nacionalistas-redistributivas".

mas inflacionarios, y cuando éstos contribuían a una crisis sociopolítica creciente, el paso siguiente en el proceso de desarrollo *tenía* que tener un objetivo central: la producción nacional de aquellos bienes (insumos industriales, bienes de capital y en última instancia tecnología) cuyas importaciones se habían incrementado demasiado velozmente"³⁶ [El subrayado es mío.]

"Esto aliviaría de dos modos los problemas del sector externo. Por una parte, la aparición de una *nueva fase de sustitución de importaciones* (tras las tempranas y prematuras declaraciones de que este proceso se había "agotado") eliminaría la necesidad de importar elementos que representaron una gran parte de las deudas. Por otra parte, al crear una estructura industrial más "madura" se abrirían posibilidades a nuevas exportaciones industriales que tenían un gran valor añadido"³⁷ [El subrayado es mío.]

"... dadas las condiciones del mercado internacional, que no permitían tener confianza con respecto a las consecuencias de no haber logrado incrementar significativamente la producción doméstica de insumos intermedios y bienes de capital; dados los términos en que se puede disponer de la tecnología e inversiones extranjeras; y dado el hecho de que resultaba política e ideológicamente imposible que las clases y sectores que habían consolidado su dominio por medio del B-A consideraran una vía no capitalista al desarrollo: *la profundización aparecía como la única dirección posible*. También parecía políticamente indispensable, pues las constantes dificultades de la balanza de pagos y la deficiente integración vertical de la industria habían contribuido, sin duda alguna, a las crisis económicas que habían nutrido las "amenazantes" sacudidas políticas y sociales que trataba de eliminar la implantación del B-A"³⁸ [El subrayado es mío.]

Este último párrafo añade una nueva idea: que los actores del círculo interno de poder del régimen autoritario (y por tanto al menos una gran parte de los que lo respaldan) consideraban la necesidad, supuestamente imperativa, de *profundizar* como la tarea central de la política económica. Esto se hace explícito más adelante: "Los líderes que en la primera fase del B-A están situados en las más altas posiciones de poder institucional... perciben y aprueban claramente estas mismas prioridades: *el énfasis en la profundización*, el papel indispensable del capital internacional para lograrla y la necesi-

³⁶ O'Donnell, "Reflexiones", p. 15.

³⁷ *Ibid.*, p. 15.

³⁸ *Ibid.*, pp. 15-16.

dad de crear las condiciones para atraer esta inversión”³⁹ [El subrayado es mío.]

Es importante anotar que la profundización, de acuerdo con O'Donnell, hubiera sido sobre todo de la responsabilidad de las empresas estatales y multinacionales, en parte por las dos razones —(a) y (b)— indicadas en el primer párrafo de esta sección. La profundización necesitaría: (a) “grandes organizaciones capaces financieramente, y en otros aspectos, de esperar los largos periodos requeridos para la maduración de sus inversiones”; (b) un “complejo proceso de modificación de la fabricación de productos industriales terminados”, debido al hecho de que los insumos y el equipo empleados en la fabricación de esos productos serán suministrados por las nuevas industrias creadas por la profundización; y (c), en el grado en que se intenta vincular la profundización con la “expansión de las exportaciones industriales, era necesario garantizar la estabilidad en algunos de los mecanismos institucionales que habían variado de un modo más errático en el periodo previo —sobre todo los sistemas de promoción y los tipos de cambio—. Todo ello requeriría un alto grado de *certeza del futuro* concerniente a los factores decisivos para la determinación de los resultados finales de las decisiones sobre inversiones”.⁴⁰

El párrafo anterior parece sugerir algunas de las razones de O'Donnell para postular la “afinidad electiva” entre los regímenes burocrático-autoritarios y la profundización: (a) la necesidad de incrementar la tasa de inversión (y por tanto de congelar o reducir el consumo popular); (b) la necesidad de lograr estabilidad institucional política con el fin de garantizar la presencia de las empresas multinacionales, el grado de certeza en el futuro necesario para el tipo de inversión requerido, y el crecimiento de las exportaciones industriales. Esto resulta evidente cuando el autor afirma:

“Es obvio que las perturbaciones políticas y económicas anteriores al B-A no podían garantizar esa certeza. [En] los años anteriores al B-A [era] *claramente imposible garantizar la continuidad de la política pública y controlar las fluctuaciones económicas subyacentes*. Un estado golpeado por las sacudidas de la sociedad civil no podía iniciar un programa de profundización, no podía atraer el capital internacional que la hubiera hecho posible”⁴¹ [El subrayado es mío.]

³⁹ *Ibid.*, p. 28.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 16-18.

⁴¹ *Ibid.*, p. 18.

“En suma, tal situación [la del periodo anterior al B-A] era incompatible con las necesidades objetivas de estabilidad y predictibilidad social de cualquier economía compleja.”⁴²

“El autoritarismo burocrático implica un intento de poner al estado ‘en forma’, de desarrollar su capacidad de controlar y procesar la información, así como de seleccionar y ejecutar medidas que sirvan para reducir rápidamente las fluctuaciones socioeconómicas que precedieron a su aparición, y proporcionar la infraestructura *necesaria para las inversiones futuras en profundización*. Implica también la necesidad de desarrollar la capacidad de negociar los términos en que se producirán las nuevas afluencias de capital internacional”⁴³ [El subrayado es mío.]

Por otra parte, O'Donnell sugiere que los elaboradores de la política del autoritarismo burocrático realmente *perseguían la profundización como objetivo fundamental*, y quizás también (aunque esto no está claro en el texto) que hubo avances más o menos significativos en la dirección de la profundización dependiendo de los países.⁴⁴

Como conclusión, O'Donnell resume su argumento del modo siguiente: “... dada (a) la crisis anterior de este tipo de capitalismo y (b) su tendencia resultante a generar amenazadores procesos de activismo popular y suponiendo (c) la derrota de las alternativas no capitalistas, podemos, con algo más de confianza, arriesgar la conclusión de que (d) *los cambios económicos que tenderán a producirse se harán en la dirección de la profundización*, que a su vez (e) estará asociada con la aparición y expansión del B-A, y (f) en la primera fase del B-A encontramos una aproximación a la política económica orientada al *reconocimiento y aprobación de la necesidad objetiva de conseguir una profundización de estas economías capitalistas*”⁴⁵ [El subrayado es mío.]

Podría añadirse, finalmente, que del análisis de O'Donnell parece fluir la lógica que apoya la siguiente afirmación: “[En Mexico] la profundización avanzó tanto o más que en Brasil, habiendo empezado antes y habiendo continuado de modo más ininterrumpido”⁴⁶

⁴² *Ibid.*, p. 7.

⁴³ *Ibid.*, p. 21.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 27-28.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 29.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 47.

Esto era de esperar, pues México había tenido un régimen burocrático-autoritario desde hacía algún tiempo. Un ensayo inspirado en el trabajo de O'Donnell ha afirmado esto al sugerir que en México "la temprana consolidación de los controles corporativistas autoritarios explican en gran medida el por qué...*los nuevos desafíos de la acumulación del capital se resolvieron con más éxito y tranquilidad*".⁴⁷

Enjuiciamiento de la hipótesis

El estudio de O'Donnell es, sin duda alguna, uno de los más valiosos intentos de interpretar, dentro de los límites de un ensayo, la aparición de estos regímenes autoritarios en los países más industrializados de América Latina. Sin embargo, basándome en un análisis de las experiencias brasileña, chilena, uruguaya y mexicana, no considero que la profundización sea una de las "relaciones íntimas" entre los regímenes burocrático-autoritarios, por una parte, y la estructura y transformación del capitalismo en esos países por la otra. Además, pienso que sobre la base de esta hipótesis es difícil entender la formación, la dinámica y las contradicciones de estos regímenes.

Por lo tanto, en el caso de Brasil:

a) El proceso de profundización avanzó considerablemente durante los años 50 —especialmente en la segunda mitad de la década— y a principios de los 60. Fue activamente promovido por las administraciones de los regímenes previos al B-A, que podrían considerarse claramente democráticos.

b) La prosecución de la profundización, tal como la describe O'Donnell, no fue el problema crucial al que se enfrentó el capitalismo brasileño en los años inmediatamente anteriores a la instalación del régimen burocrático-autoritario; en los parámetros políticos que devinieron predominantes, una nueva fase de *la profundización no parecía necesaria para la supervivencia del capitalismo*.

c) La preocupación por la profundización no era un asunto de particular importancia para los promotores del régimen autoritario ni para los actores que aparecieron entre ellos para ocupar las posiciones de poder. Esto sigue siendo cierto aunque no se tenga en cuenta la inevitable preocupación en la primera fase del régimen autoritario por la inflación y la concentración resultante del esfuerzo en las políticas de estabilización.

⁴⁷ Robert. F. Kaufman, "Mexico and Latin American Authoritarianism", en José Luis Reyna y Richard S. Weinert, eds., *Authoritarianism in Mexico* (Filadelfia, Institute for the Study of Human Issues, 1977), p. 195.

d) La profundización no constituyó el núcleo de la política económica ni el motor del crecimiento en las dos primeras "fases económicas" del régimen (el periodo de estabilización, de 1964 a 1967, y el periodo de recuperación de 1967 a 1971); sólo se persiguió, en grado limitado, en la tercera fase (el periodo de crecimiento rápido, entre 1971 y 1974); y se convirtió en una preocupación primordial sólo en la cuarta fase (que implicó el declinamiento en la tasa de crecimiento que se inició en 1974), tras unos diez años de autoritarismo. Las dificultades que caracterizaron la entrada de la economía en la cuarta fase se debieron principalmente a los desequilibrios del crecimiento temprano, que derivaban del relativo atraso de la producción de bienes intermedios y de capital, y que fueron causa de desequilibrios en el proceso de integración vertical, los cuales produjeron un extendido impacto sobre la economía (véanse los cuadros 2 y 3). La realidad es que el régimen no mostró ninguna orientación especial hacia la profundización. Al contrario, incluso podría decirse, estirando un poco los términos, que: (a) durante la década, en lugar de profundización, la economía estaba "desprofundizada", al menos en términos relativos; (b) el interés por la profundización y el intento de lograrla no aparecieron al principio del régimen, sino diez años más tarde, como resultado de los mismos problemas y contradicciones generados al continuar con la estrategia de desarrollo que se había adoptado inicialmente; (c) los intentos recientes de conseguir la profundización están entre los principales factores que han contribuido a la reciente "desestabilización" del régimen. Trataré de elaborar ahora los anteriores puntos.

Sustitución de importaciones

Merece la pena observar como punto de partida que, en un intento de establecer puntos comunes entre los países industrialmente más avanzados de América Latina, muchos analistas han atribuido los problemas de la economía brasileña del principio de los años 60 a las dificultades con que se encontró durante el cambio de la llamada "fase fácil" de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) a la fase "difícil".⁴⁸ En realidad, en los años 50, y

⁴⁸ Este no es el caso de O'Donnell en su artículo "Reflexiones", como demuestran sus comentarios de la p. 13, aunque pudo haber *subestimado* el alcance de la profundización que se había conseguido ya en 1964. En un trabajo anterior resulta más clara dicha subestimación, por ejemplo cuando O'Donnell afirma que: "Lo que sucedió en las economías

CUADRO 3. Inflación anual de Brasil
(porcentajes)

Año	Incremento de precio ¹	Año	Incremento de precio ¹
1962	54.8	1970	18.2
1963	78.0	1971	17.3
1964	87.8	1972	17.4
1965	55.4	1973	10.5
1966	38.6	1974	31.5
1967	28.8	1975	32.7
1968	27.8	1976	41.3
1969	20.3		

¹ Deflactor implícito del Producto Nacional Bruto.

Fuente: Datos proporcionados por el Centro de Contas Nacionais da Fundação Getúlio Vargas.

CUADRO 2. Crecimiento del Producto Nacional Bruto brasileño,
Períodos seleccionados
(porcentajes)

Período	Crecimiento medio anual
1947-1961	7.1
1947-1952	7.0
1952-1956	5.6
1956-1961	8.3
1961-1974	7.0
1961-1967	3.7
1967-1974	10.0
1974-1977	
1975	5.6
1976 ¹	9.2
1977 ²	5.0

¹ Datos provisionales.

² De la prensa del gobierno.

Fuente: Datos proporcionados por el Centro de Contas Nacionais de Fundação Getúlio Vargas.

especialmente entre 1956 y 1961, se había completado una parte sustancial de la ISI más "difícil", y los problemas que surgieron derivaron más de la dificultad de "digerir" los resultados de esa ISI que de las limitaciones en cuanto a su alcance. Naturalmente, esto no significaba que el país hubiera conseguido alguna forma de casi auto-suficiencia en la fabricación de bienes de productor. Un ciclo de la ISI se había completado, en el cual se expandió rápidamente la producción de bienes intermedios, y particularmente de los duraderos y de capital (véanse los cuadros 4 y 5). Durante este periodo se instalaron industrias de automóviles, construcción naval, bienes eléctricos pesados y otras industrias de bienes de capital. Las industrias básicas, como las de la metalurgia, petróleo metales no ferrosos, celulosa y papel, y químicas se extendieron considerablemente. Como puede verse en los cuadros 7 y 8 y en las figuras 1 y 2, la parte de las importaciones en el suministro total de productos industriales cayó drásticamente hasta principios de los años 60. No hay duda de que, aun considerando las tensiones y contradicciones que acompañaron a este proceso, sería una exageración decir que "este sistema de capitalismo actuó escasamente en términos de profundización". Por el contrario, dentro del contexto histórico en que estaba situado, el régimen preautoritario promovió con una eficacia razonable las "grandes y complejas inversiones implicadas en la profundización". Y eso se produjo, además, a pesar del prolongado estancamiento de las exportaciones que, en dólares corrientes, creció sólo un 0.85% por año entre 1947 y 1948 y en 1961-1962, mientras las importaciones crecían en un 1.6% y el producto nacional bruto se elevaba una media de un 7% anual en términos reales. Fue un rasgo notable de lo que podría llamarse *industrialización introvertida tardía*.

Me he referido antes a la terminación de un ciclo de la ISI, y considero apropiado elaborar ese punto, como indicación más clara tanto de las limitaciones de la hipótesis de O'Donnell como de las concepciones erróneas que persisten en torno a la naturaleza de la ISI.

Creo que si se acepta la idea de que en determinados periodos en América Latina la dinámica del crecimiento industrial deriva del

argentina y brasileña vino a ser conocido como el 'agotamiento' de las fases 'fáciles' de la industrialización; es decir, el final del periodo de crecimiento industrial extensivo y horizontal basado en la sustitución de las importaciones de los bienes de consumo terminados". Véase Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Institute of International Studies, University of California, Berkeley, Politics of Modernization Series núm. 9, 1973), p. 60.

CUADRO 4. Tasas de crecimiento real anual de la fabricación de productos por los principales grupos utilizadores

	Bienes		Bienes de consumo	
	Bienes de capital	intermedios	Duraderos	No duraderos
1949-1955 ¹	10.8	10.5	18.4	6.7
1956-1959 ¹	21.9	9.7	16.2	5.5
1959-1965 ²	9.4	5.4	8.4	5.1
1966-1969 ²	7.1	10.2	21.0	7.8
1969-1973 ²	22.5	15.5	22.0	12.3
1974 ²	13.6	6.7	17.3	5.2
1975 ²	5.9	4.1	3.1	2.4
1976 ³	8.5	—	—	—

Fuentes: ¹M. C. Tavares, *De substituição de importações ao capitalismo financeiro* (Río de Janeiro, Zahar, 1972).

²Regis Bonelli y Pedro S. Malan, "Os limites do possível: Notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70", *Pesquisa e Planejamento Econômico* 6, Núm. 2 (1976).

³Datos proporcionados por el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

CUADRO 5. Tasas medias anuales de crecimiento de industrias de procesado seleccionadas durante los tres períodos

Industria	1957-1962	1962-1967	1967-1972
Minerales no metálicos	5.9%	0.5%	13.9%
Metalurgia	15.6	6.2	12.5
Mecánica	16.5	1.4	20.5
Materiales eléctricos	27.0	8.1	15.4
Materiales de transporte	27.0	0.0	19.3
Papel y cartón	9.1	6.3	7.1
Caucho	15.0	6.2	13.7
Químicas	16.7	6.0	15.2
Textiles	8.8	-5.0	6.3
Artículos alimenticios	7.5	1.8	8.7
Bebidas	4.1	0.9	7.9
Tabaco	6.6	-1.0	5.5
Total	11.9	2.7	12.1

Fuente: Instituto do Planejamento Econômico e Social do Ministerio de Planejamento. *Crescimento Industrial no Brasil* (Río de Janeiro, Relatório de Pesquisa Núm. 26, 1974)

proceso de sustitución de la importación, es razonable hablar del agotamiento de ese proceso en un periodo específico (que, claro está, varía de un país a otro), siempre que al menos se hagan dos calificaciones.

En primer lugar, la idea de agotamiento se refiere a un *ciclo* específico de la ISI. Es decir, la ISI no se agota para siempre, sino que llega a una cierta fase, que puede ser diferente en cada país, más allá de la cual es difícil que continúe su papel de *estímulo principal* del crecimiento industrial, por lo menos hasta que la expansión del mercado interno y los cambios en la balanza de pagos la lleven de nuevo a asumir este papel. En realidad no hay razón para descartar la idea de que, habiendo encontrado unas "fuentes de expansión" alternativas (el estímulo de la demanda y la posibilidad de obtener ventajas de ellas por medio de inversiones provechosas) y finalmente, resolviendo los problemas de las restricciones externas *después* de un período de crecimiento, la economía pudiera sufrir nuevos ciclos de sustitución;⁴⁹ esto es, periodos en los que estas restricciones se convierten en el estímulo *principal* para el crecimiento.

Desde esta perspectiva, el error de muchos estructuralistas está no en llamar la atención sobre el declinar de la ISI, sino más bien en suponer que ese declinar implica un estancamiento inevitable del sector industrial (y de la economía), y que por tanto el mercado nacional no se expandirá —o lo hará muy lentamente— a no ser que se realicen "reformas estructurales" de naturaleza redistributiva.⁵⁰ Merece la pena anotar, de pasada, que no estaban solos en ese "pesimismo". Otros analistas no estructuralistas, por ejemplo, aceptaron la tesis de que el declinar de la ISI se acompañaría de estancamiento industrial, siendo la única diferencia el que argumentaron que el estancamiento le seguiría una fase en la que la exportación de bienes manufacturados sería una fuerza dinámica de crecimiento.

⁴⁹ Como indicamos antes, esta posibilidad reapareció en Brasil después de 1974. La creencia en el fin de la ISI estaba tan extendida que un artículo del periódico *World Development* (Vol. 5, Núm. 1 y 2, enero-febrero de 1977) dedicado a América Latina se titulaba "Latin America in the Post Import Substitution Era".

⁵⁰ La lógica de este esbozo de reformas, en términos relativamente simplificados, sería la siguiente: la redistribución de la renta estimularía la demanda de bienes de consumo no duraderos, beneficiando así las áreas de producción que (supuestamente) tiene una más alta relación productividad-capital; por otra parte, el aumento de tamaño del mercado de estos bienes crearía indirectamente una demanda de bienes de producción suficiente para hacer provechosa una nueva sustitución de la importación en este área, o para conseguir una escala más eficaz de producción de bienes de producción que se estuvieran fabricando ya nacionalmente.

CUADRO 6. Importaciones de bienes de capital:
Tasas de crecimiento real anual
(cruzeiros de 1970)

1966-1969	20.5
1969-1973	23.0
1974	47.5
1975	5.0
1976	-17.4

Fuentes: Para 1966-1975, Regis Bonelli y Pedro S. Malan, "Os limites do possível: Notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70", *Pesquisa e Planejamento Econômico* 6, Núm. 2 (1976), Banco Central.

CUADRO 7. Parte de las importaciones en el suministro total
de acuerdo con el uso de los bienes manufacturados

Años	Bienes de consumo duraderos	Bienes de consumo no duraderos	Bienes intermedios	Bienes de capital
1949	64.5 %	3.7 %	25.9 %	63.7 %
1955	10.0	2.2	17.9	43.2
1962	2.4	1.1	8.9	12.9
1965	1.6	1.2	6.3	8.2
1965 ¹				14.5
1967				22.3
1970				24.5
1974				28.4

¹ Las cifras para 1949-1965 están basadas en los índices de precios y volumen físico de 1956. Las cifras para 1965-1974 están basadas en los índices de precios y volumen físico de 1970. Puede observarse que 1965 es un año atípico por cuanto que la importación de bienes de capital disminuyó drásticamente debido a una gran reducción en la tasa de inversión.

Fuentes: Para 1949-1965, Instituto de Planejamento Econômico e Social do Ministério do Planejamento, *Diagnóstico da Industrialização Brasileira* (Río de Janeiro, 1968). Para 1965-1974, R. Bonelli y P. S. Malan, "Os limites do possível: Notas sobre Balanço de pagamentos e indústria nos anos 70", *Pesquisa e Planejamento Econômico* 6, Núm. 2 (1976).

Tal es el caso, por ejemplo, de Sir Arthur Lewis, quien afirmaba con respecto a la industrialización de los países tropicales:

"... a finales de los años 60, los que habían empezado pronto la sustitución de las importaciones estaban llegando a sus límites, con lo que la industrialización comenzó a descender... Si el 70 % de la fuerza de trabajo se compone de granjeros de baja productividad, con sólo una pequeña plusvalía, el mercado de manufacturas nacionales está estrictamente limitado. Conforme se aproximan a los límites, el paso de la industrialización sólo se puede mantener exportando manufacturas. Y eso es lo que sucedió".⁵¹

La segunda cualificación está relacionada con el hecho de que, al hablar del agotamiento de la ISI, los autores estructuralistas pensaban, en mi opinión con alguna justificación, que el declinar de la ISI como *estímulo principal* del crecimiento industrial se produjo porque, pese a la masa de elementos importados que podían ser sustituidos, el mercado nacional no permitió hacerlo provechosamente.

Estas observaciones sugieren la existencia de un doble error bajo las hipótesis de O'Donnell. En primer lugar, está la idea de que la ISI puede y debe continuar siendo la fuerza dinámica tras el crecimiento industrial rápido (siempre que se lleven a cabo las modificaciones político-institucionales asociadas con la aparición de los regímenes burocrático-autoritarios.) Pero la crítica más elaborada del supuesto agotamiento de la ISI la hizo Hirschman,⁵² y fue una de las que O'Donnell tuvo explícitamente en cuenta al elaborar sus hipótesis. Esa crítica se centraba sobre todo alrededor de la idea de que, *dados* los problemas del mercado y el pequeño tamaño de las fábricas (a lo que Hirschman trató de quitar relieve), así como la situación de

⁵¹ W.A. Lewis, "The Evolution of the International Economic Order" (Princeton, Janeway Lectures, fotocopiado, 1977), p. 22. De un modo similar, Grunwald afirma: "Hay dos amplias estrategias de industrialización que conducen a las naciones hacia la madurez económica. Una de ellas es el desarrollo del trabajo de manufacturas intensivas para la exportación a países avanzados. La otra estrategia es la industrialización por sustitución de importaciones". Véase Joseph Grunwald, "Some Reflections on Latin American Industrialization Policy", *Journal of Political Economy*, Vol. 78, núm. 4 (agosto de 1970), p. 848.

Con respecto a la cita de Lewis, debe observarse que la lógica de su razonamiento no parece depender del porcentaje de la población comprometida en el agricultura, puesto que en esta economía "dual", dado el nivel de la renta per cápita, al tamaño del mercado sería una función del número *absoluto* de habitantes urbanos. Por otra parte, no sucedió así. En América Latina hubo un crecimiento significativo de la industria y del mercado nacional incluso durante el período en que la ISI dejó de ser el factor dinámico (e incluso uno de ellos) en el crecimiento de la economía. La exportación de manufacturas, aunque había crecido rápidamente, no bastaba para explicar la tasa de crecimiento industrial (véase el cuadro 8 para el caso del Brasil).

⁵² Albert O. Hirschman, "The Political Economy".

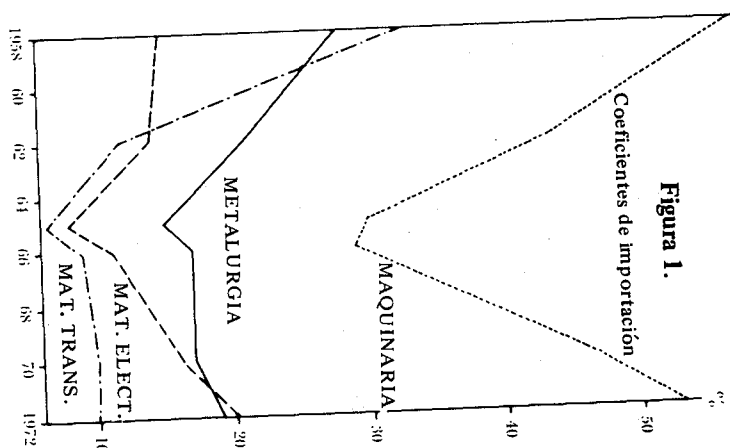


Figura 1.

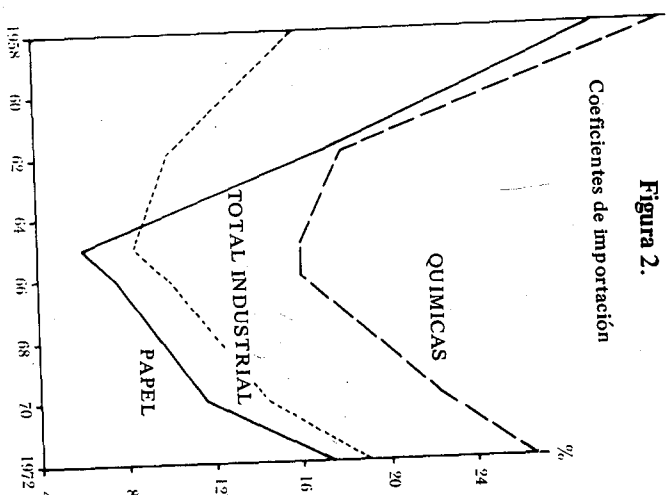


Figura 2.

Fuente: Instituto de Planejamento Econômico e Social do Ministério de Planejamento - 10. Crescimento Industrial no Brasil (Rio de Janeiro, Relatório de Pesquisa, núm. 26, 1974).

intercambio con el extranjero, se disponía de los medios (por ejemplo, superar la resistencia de los empresarios a la profundización) que habrían posibilitado la continuación de la sustitución de importaciones. Pero no trató de discutir el problema de si la ISI podía seguir siendo, o no, la fuente principal de estímulo del crecimiento industrial, y bajo qué circunstancias podía ser así.

En segundo lugar, con referencia al caso brasileño, es innegable que, como indiqué antes, O'Donnell subestimó el grado de avance de la industrialización a principios de los años sesenta, cuando el nivel que se había obtenido ya de sustitución de las importaciones sugería la posibilidad de un nuevo ciclo de expansión apoyado principalmente por el crecimiento de la demanda interior. De hecho, en los años 1950, especialmente en la segunda mitad de la década, en Brasil la industrialización había dado un paso significativo hacia actividades más avanzadas —en términos de concentración, densidad de capital y tecnología—, incluyendo la fabricación de bienes de producción.

En esa misma línea conviene anotar la idea de Hirschman, también tenida en cuenta por O'Donnell, de que la industrialización en América Latina (que está experimentando lo que él llama industrialización “tardía-tardía”) tuvo un carácter “muy secuencial” y de “fases rígidas” en comparación con los industrializadores “tardíos” analizados por Gerschenkron (Alemania, Italia, Rusia). Les faltó “algunas de las características esenciales del gran estímulo de Gerschenkron”. Sin embargo, en el caso del Brasil, este contraste podía considerarse válido sólo hasta principios de los años 50.⁵³ Hirschman reco-

⁵³ Hirschman, “The Political Economy”, pp. 93-95. Desde una perspectiva “revisonista” de la CEAL, podría argumentarse que, aunque formalmente ha habido un proceso acelerado de la sustitución de la importación durante esta década, que se vio reflejada en la rotunda reducción de los coeficientes de importación como parte del suministro total de los numerosos bienes de producción y bienes de consumo duraderos (y ello a pesar del acelerado incremento del suministro), la expansión industrial que tuvo lugar podría no explicarse sólo por los estímulos proporcionados por las restricciones externas y el favorable mercado nacional, dado que las inversiones del estado y los MNC en estas áreas se produjo antes de la introducción de esos estímulos. Por otra parte, la instalación de un sector significativo de bienes de producción significó que el movimiento cíclico de la economía respondió, más que en las décadas anteriores, a un factor mucho más endógeno.

Todo ello explicaría la mayor similitud del caso brasileño con el modelo perfilado por Gerschenkron para los industrializadores tardíos, y apoyaría el argumento de que ya en los 50 la principal fuente dinámica de crecimiento no era la ISI, tal como se creía convencionalmente. En los otros países de América Latina, también apareció, sin embargo, ese mayor grado de autonomía, tal como lo señala un autor: “En Brasil (más que en Argentina, Venezuela, Chile y otros países) el gobierno estaba ansioso por promover la máxima integración vertical; es decir, por promover tanto las industrias de bienes de consumo finales como los sectores de bienes de capital e intermedios”. Véase Werner Baer, “Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations”, *Latin American Research Review*, Vol. 7, núm. 1 (primavera de 1972), p. 98.

noce esto cuando observa que: "... al menos una experiencia en América Latina, la del Brasil durante los años 50, se acercó mucho al cuadro trazado por Gerschenkron (para los industrializadores tardíos)".⁵⁴

Profundización y pensamiento económico ortodoxo

Aunque la profundización no fuera el problema central o decisivo del desarrollo (por no decir para la supervivencia) del capitalismo en Brasil, ¿lo consideraban así los promotores, ideólogos, beneficiarios y actores del régimen? No lo creo, y más bien fue al contrario. Examinemos, por ejemplo, el Plan de Acción Económica del gobierno de Castelo Branco o los libros escritos por los ideólogos económicos más representativos de las fuerzas que tomaron el poder en 1964 —Eugenio Gudín y Mario Simonsen—⁵⁵ cuya orientación estaba claramente inspirada por aquellos que, como dice Hirschman en su capítulo del presente volumen, "atacaron la industrialización no porque se hubiera logrado muy poco, sino porque se había llevado demasiado lejos".

No se puede deducir lógicamente una ideología de profundización partiendo del pensamiento de los economistas identificados con el régimen, quienes básicamente se adherían al pensamiento económico "ortodoxo". Por ejemplo, podemos tomar la relación que postula O'Donnell entre los estrangulamientos externos y la necesidad de profundización. No hay nada más alejado del pensamiento ortodoxo que la idea de que la profundización sería el modo de aliviar el equilibrio de la balanza de pagos, y ello al menos por cuatro razones.

Quizás fue en Chile en donde llegó más lejos esta inversión autónoma (en relación con el pequeño tamaño de su economía) no sólo antes sino también después del agotamiento de la fase "fácil" de la ISI. En este caso se produjo principalmente bajo el gobierno demócrata cristiano. El éxito de esta experiencia, al menos a corto plazo, fue muy modesto, en parte por el pequeño tamaño del mercado nacional y por la decisión de realizar *simultáneamente* grandes inversiones en el sector de bienes de consumo duraderos (incluyendo la producción de automóviles), bienes de producción, industrias de exportación, reforma agraria y servicios sociales "redistributivos".

⁵⁴ Hirschman, "The Political Economy", p. 95. Esta observación sugiere que valdría la pena examinar críticamente un argumento incluido en varios estudios. La literatura sobre el populismo ha puesto de relieve la afinidad entre el tipo de régimen y el carácter supuestamente tranquilo y de fases bien delimitadas de la industrialización. Sin embargo, si esto fuera cierto, en el caso brasileño el populismo no hubiera llegado más lejos de 1945.

⁵⁵ Eugenio Gudín, *Análisis de problemas brasileiros* (Río de Janeiro, Agir, 1965); y Mario Henrique Simonsen, *Brasil 2001* (Río de Janeiro, APEC, 1969).

En primer lugar, ningún pensador, ni ortodoxo ni heterodoxo, creía que la solución a la escasez del intercambio con el exterior fuera reducir las importaciones (el coeficiente brasileño de importaciones a primeros de los años 60 era extremadamente bajo, de un 5% en 1964). Tampoco se creía que con una nueva fase de la ISI se conseguiría esta reducción. En segundo lugar, no hay nada más ajeno a la perspectiva ortodoxa que el preocuparse por "las consecuencias de no lograr incrementar significativamente la producción local de bienes de capital intermedios", que resulta de "las condiciones del comercio internacional" y "los términos en los que se puede disponer de la tecnología e inversiones exteriores".⁵⁶ En tercer lugar, simplemente no era cierto que resultara "política e ideológicamente imposible que las clases y sectores que consolidaron su dominio por medio del estado del B-A exploraran seriamente las alternativas [a la profundización]".⁵⁷ En cuarto lugar, la solución a los estrangulamientos externos que defendieron siempre los pensadores ortodoxos consistía, en orden de importancia, en aumentar las exportaciones (incluyendo los productos primarios no tradicionales), en incentivos para la inversión extranjera directa y en la financiación externa. Resulta interesante observar de pasada que la "profundización" lograda antes de 1964, que fue considerada excesiva por los pensadores ortodoxos por no haber promovido la "eficacia", fue vista como una de las restricciones a la expansión de las exportaciones porque se suponía que reducía la competitividad internacional de los productos internacionales o ignoraba la idea de que el mercado extranjero es "una vía de doble dirección". En palabras de Simonsen: "el crecimiento desordenado de los índices de nacionalización (esto es, de la profundización) fue la causa de que a menudo se desperdiciasen, en lugar de ahorrarse, las divisas".⁵⁸

⁵⁶ O'Donnell, "Reflexiones", p. 16. Si esta duda existió realmente, y si la profundización hubiera sido el único escape, los pensadores ortodoxos incluso se podrían haber considerado "antidependentistas". Esto sería cierto en la medida en que se aceptase la definición de Cardoso: "... una economía dependiente ... es una economía en la que el proceso de acumulación no se desarrolla autónomamente. Por causa de la ausencia de un sector de bienes de producción —o de su debilidad—, cualquier iniciativa para aumentar la producción del capital debe proceder de las economías centrales", (es decir de los países desarrollados). Fernando Henrique Cardoso, *O modelo político brasileiro* (São Paulo, Difel, 1972), p. 43. Desde esta perspectiva el régimen burocrático autoritario, caso de buscar la profundización y de tener éxito, dentro de ciertos límites podría llegar, en el menor de los casos, a un debilitamiento de los vínculos de esa dependencia.

⁵⁷ O'Donnell, "Reflexiones", p. 16.

⁵⁸ Simonsen, *Brasil 2001*, p. 290.

La crisis y la recuperación del crecimiento

Sobre la base de estas consideraciones, resulta claro, desde mi punto de vista, que a principios de los años 60 la profundización no constituye necesariamente una alternativa que estimule el crecimiento económico. Desarrollaré ahora en pocas palabras esta cuestión, analizando brevemente la crisis de 1962 a 1964, las alternativas políticas que aparecieron y la trayectoria posteriormente seguida.

La contracción del crecimiento industrial y de la economía en general se había iniciado claramente en 1962, y se mantuvo hasta 1967 (véanse los cuadros 2, 4 y 5). Entre 1964 y 1967, esa contracción fue reforzada por la política de estabilización, por lo que la cuestión del mayor interés subyace en la razón del declinamiento inicial.⁵⁹

Una explicación plausible de este declinamiento se centra en dos series de circunstancias. La primera hace referencia a un fenómeno cíclico. Los primeros años de la década de los sesenta vieron una tasa de declinamiento del crecimiento que era el resultado de la interacción de varios factores. En primer lugar, la ola de ingentes inversiones que había comenzado en 1957 alcanzaba su reflujo, y los poderosos efectos de enlace que creó, y que a su vez tenían un poderoso impacto sobre la inversión, empleo y consumo, empezaron a perder su intensidad. En segundo lugar, muchos de los "nuevos" sectores de bienes de producción y bienes de consumo duraderos se habían extendido en exceso por causa de los incentivos a la inversión proporcionados por el estado, por las expectativas creadas por el periodo de rápida expansión y/o por los problemas de la escala mínima de producción en relación con el tamaño del mercado.⁶⁰ En tercer lugar, los productores de bienes de consumo duraderos habían saturado el mercado, que previamente había sido suministrado por las importaciones y se había ampliado por los efectos multiplicadores del incremento global de la inversión. Así, la subsiguiente expansión de los bienes de consumo duraderos pasó a depender de la disminución de los precios y del suministro de financiación a los consumidores, así como del

⁵⁹ Encontramos una interpretación similar en M. C. Tavares, "Acumulação de capital e industrialização no Brasil" (Río de Janeiro, Faculdade de Economia e Administração da UFRJ, fotocopia, 1975).

⁶⁰ Con respecto a los bienes de capital, los estudios de la CEAL indicaban que la capacidad improductiva en los sectores de la metalurgia y equipamiento de capital ya había ascendido en 1960. En un grado menor, pero aun significativo, también hubo una subutilización del sector de equipo eléctrico pesado.

cambio en la distribución de la renta y en la elasticidad de renta de la demanda de los diferentes grupos. En cuarto lugar, la producción de bienes de consumo no duraderos, desde largo tiempo muy dependiente del incremento de la demanda debido al crecimiento de la población, no mostró un gran dinamismo, en parte por el lento crecimiento del empleo y por la creciente inflación que desde 1959 había erosionado el poder de compra de las masas asalariadas. En quinto lugar, el sector de bienes de capital tendió a mostrarse muy resentido por los subsiguientes desincentivos a la inversión que resultaron de esas condiciones. A su vez, el sector público encontró enormes dificultades para ampliar e incluso mantener su nivel de inversión, a causa de los problemas de financiación, que hacían difícil compensar la dificultad del componente inducido de la inversión mediante el incremento del componente autónomo.⁶¹ Finalmente, la vacilación de las instituciones internacionales de financiación y la situación de la balanza de pagos (con la pesada carga de la deuda externa y el estancamiento de las exportaciones) imposibilitó la resolución del problema mediante la ayuda del sector externo.⁶²

Pero esta desaceleración del crecimiento no hubiera conducido necesariamente a la crisis si no hubiera coincidido con otra serie de circunstancias que se relacionaron con aquella: la inestabilidad política y el fracaso en el control de la inflación.⁶³ Estas condiciones aumentaron los frenos a la inversión privada y extranjera particular,⁶⁴ especialmente tras las medidas que apuntaron a controlar los envíos de beneficios al extranjero. Por otra parte, el gobierno, sin congelar los salarios, intentó aplicar en 1963 un programa estabilizador reduciendo la inversión pública y el crédito privado, con lo que la economía entró en una fase de crisis abierta. La naturaleza contribuyó

⁶¹ Hasta 1962 este último componente creció significativamente, consiguiendo con ello esta compensación.

⁶² Para algunos autores, el factor que redujo decisivamente el crecimiento fueron los obstáculos externos. Véase, por ejemplo, Nathaniel H. Leff, "Import Constraints and Development: Causes of the Recent Decline of Brazilian Growth", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 49, núm. 4 (noviembre de 1967), pp. 494-501. Para una crítica convincente de este artículo, consultar Joel Bergsman y Samuel Morley, "Import Constraints and Development: Causes of the Recent Decline of Brazilian Economic Growth. A Comment", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 51, núm. 1 (febrero de 1969), pp. 101-04.

⁶³ Resulta evidente que no es una coincidencia el que estos dos fenómenos se produjeran en conjunción con el declinar del crecimiento, pero sobre esta base sería arriesgado considerarlos sólo como variables dependientes o, en el otro extremo, como variables independientes.

⁶⁴ Aproximadamente un tercio de la producción industrial se basaba en la inversión extranjera. Véase Bonelli, "Growth and Technological Change", Apéndice.

también a la crisis, pues la sequía en el centro sur del Brasil produjo el racionamiento de la energía eléctrica, lo cual, unido a la extensión de las heladas, fue causa de una caída de la producción agrícola.

Dadas las consecuencias políticas de la crisis, ¿de qué medios alternativos se disponía para restablecer el crecimiento económico? Un medio de salir de la crisis que, evidentemente, se excluyó fue cualquier intento de llevar a cabo una redistribución de la renta o cualquier otra medida que, según creían algunos, pudiera inyectar mayor dinamismo a las industrias de consumo ligero. También se podría haber intentado un renovado e intensivo proceso de profundización, pero ello habría implicado no sólo una forma de discriminación contra el sector de bienes de consumo duraderos —una de las dos fuentes dinámicas de crecimiento en la década anterior—, sino también el declinar de la renta a corto plazo, debido a los problemas arancelarios y de maduración de las inversiones. Se habría encontrado también con una poderosa resistencia externa de las instituciones financieras y de las multinacionales.⁶⁵ Debe entenderse que esto no significaba que no hubiera necesidad de nuevas inversiones en la profundización, que podrían haber eliminado algunos estrangulamientos, permitiendo así el uso de la capacidad productiva instalada en los años anteriores, o que no hubiera lugar para nuevas áreas de expansión de la producción de bienes intermedios y bienes de capital, por ejemplo en la petroquímica.⁶⁶ Pero parece ser que, dados los parámetros políticos que se hicieron predominantes y la creencia de los detentadores del poder en la necesidad de abrir e internacionalizar la economía, así como el enorme potencial para la acumulación que existía ya en el sector de bienes de consumo duraderos, era razonable suponer que los bienes de consumo duraderos podían empezar a jugar un papel central en la siguiente fase del crecimiento (o seguir jugándolo).

Este potencial para la acumulación derivaba de una variedad de fuentes: el volumen de la capacidad productiva ya instalada en el sector de bienes de consumo duraderos; su grado de monopolización;

⁶⁵ Las instituciones financieras resistieron gracias a las políticas proteccionistas y "autárquicas" que implicaba ese programa; las multinacionales resistieron por su deseo de seguir suministrando a sus filiales desde el extranjero.

⁶⁶ Debe ponerse de manifiesto, como se observó en un estudio realizado en esa época, que "el hecho de que se haya visto perturbada la expansión del sector industrial provocó una serie de desequilibrios (tales como) la insuficiencia de la capacidad instalada en la industria de bienes intermedios: metalurgia y química básica, caucho, papel, etc." Véase M. C. Tavares, *De Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro* (Río de Janeiro, Zahar, 1972), p. 165.

y la posibilidad de beneficiarse de significativos incrementos en la relación productividad-capital por medio de la utilización de economías y economías de escala en general, así como por sus potentes efectos de enlace en relación con la economía urbana. Debido a estos factores, el sector de bienes de consumo duraderos se encontraba en una posición excelente para asegurar la financiación para la adquisición de sus productos, tanto por el alcance de los recursos disponibles como por el poderoso estímulo a la economía que resultaría de su expansión, factor éste que siempre fue muy persuasivo para las autoridades responsables de la política de créditos.

Por otra parte, las grandes empresas del sector de bienes de consumo duraderos tenían una capacidad excepcional para influir en la demanda interna en su propio beneficio. Esto derivaba del tipo de bienes producidos, de la disponibilidad de extensos recursos para la publicidad, y de su afiliación a empresas multinacionales, que les garantizaban un flujo constante de innovaciones derivadas de la inversión en investigación y del desarrollo de las compañías maternas.

La "nueva" fase requería una profunda reorganización de los sistemas de financiación públicos, privados y externos, que se hallaban en desorden desde finales de los años 50. Esta reorganización implicaba cambios institucionales (como legislación sobre impuestos, la deuda pública, la política de financiación, el capital extranjero y el comercio exterior), así como a las políticas concernientes a la distribución de la renta, tanto a nivel individual como por sectores. En los primeros años se había hecho mucho en esta dirección, como puede verse por el alza sustancial de los ingresos públicos, el rápido crecimiento de la deuda pública (dirigida en un principio a financiar el déficit y luego a "absorber" la liquidez), la organización de un sistema efectivo de crédito al consumo y de financiación de la construcción, la relajación de las regulaciones del capital extranjero, la progresiva liberalización de las restricciones a la importación, y la introducción de una amplia serie de incentivos a la exportación, así como la violenta contención de los salarios de los trabajadores de cuello blanco y cuello azul menos especializados.

La trayectoria del crecimiento posterior a 1964 es bien conocida. Entre los factores fundamentales de la recuperación económica estaba el resurgimiento de la producción de los bienes de consumo duraderos y de la industria de la construcción, que se produjo principalmente por el establecimiento de un sistema de financiamiento que tenía su centro en el Banco Nacional de la Construcción,⁶⁷ y algo

⁶⁷ La mayor parte de los recursos de este banco proceden de un fondo basado en un

más tarde del sector de bienes de capital (estimulado inicialmente por el resurgimiento de la inversión pública) y de las exportaciones no tradicionales. Con respecto al suministro, la capacidad improductiva⁶⁸ y el existente "potencial para la expansión" desempeñaron un papel decisivo, así como el incremento de la capacidad de importación.⁶⁹ Así, mientras el producto industrial aumentaba más de un 75% entre 1967 y 1972, el stock de capital lo hacía sólo en un 45% entre 1966 y 1971, y entre 1966 y 1972 la cuota de importación del suministro industrial creció de un 10 a un 15% entre 1966 y 1972.

¿Qué sucedió con la profundización en los primeros años de recuperación económica? Es evidente que no tuvo un papel decisivo ni en la política económica ni en la evolución de la economía. No hay duda de que la inversión industrial se elevó en términos absolutos, pero la tasa de inversiones de este sector en 1970 fue aun más baja que en 1962; además, la tasa de inversión global apenas aumentó (véanse los cuadros 10 y 11). El nivel de la inversión pública (en petróleo, energía y comunicaciones) se elevó también considerablemente, y se iniciaron grandes proyectos —por ejemplo en el área de la petroquímica—, promovidos principalmente por las empresas estatales y multinacionales. Pero estas iniciativas no jugaron un papel predominante como fuente de crecimiento.

Por otra parte, es esencial tener en mente que la recuperación entre 1967 y 1970 no estimularon una expansión comparable en el sector nacional de bienes de capital, y esto no se debió principalmente a la capacidad de ocio o a la falta de apoyo en este sector. El hecho es que, en respuesta a la presión de las fuentes externas de financiamiento, y a las ventajas asociadas con ello, y debido a las preferencias de las empresas multinacionales y al deseo de maximizar las tasas de crecimiento a corto plazo, la política económica comenzó a discriminar a las industrias que producían maquinaria y

impuesto que equivale al ocho por ciento de los salarios y que es controlado por las empresas. Los depósitos se hacen en nombre de los empleados, quienes tienen derecho a retirarlos en el caso de que sean despedidos del trabajo.

⁶⁸ Un indicador de los márgenes existentes de la capacidad improductiva viene dado por el hecho de que en 1965 los niveles de producción de once de los dieciocho sectores manufactureros del Brasil, que representaban más de los dos tercios del valor industrial añadido (en precios de 1955), estaban por debajo de los niveles de 1962. Este cálculo se realizó sobre la base de los datos proporcionados por el Instituto do Planejamento Econômico e Social do Ministério do Planejamento (IPEA), *Diagnóstico da Industrialização Brasileira* (Río de Janeiro, 1968), p. 218. Y ello a pesar del hecho de que la capacidad productiva de estos sectores siguió expandiéndose, aunque en una tasa decreciente.

⁶⁹ Esto se debe al crecimiento de las exportaciones y a la deuda externa.

equipo, concediendo incentivos fiscales sólo para la compra de bienes de capital *importados*. Como muestran los cuadros 4 y 6, entre 1966 y 1969 las importaciones de bienes de capital crecieron un 20.5% anual, mientras la producción nacional sólo se elevaba un 7.1%. Así, una gran parte de los poderosos efectos aceleradores que derivaban de las altas tasas de inversión y del decrecimiento en los márgenes de la capacidad improductiva fue canalizada fuera del país. Aparte del desperdicio de una parte de la capacidad de acumulación ya instalada, ello produjo el efecto de limitar la expansión del sector de bienes de capital y de incrementar su relativo atraso tecnológico.⁷⁰

Con respecto a los insumos intermedios, el problema estaba ante todo en el hecho de que, al contrario de lo que suponen algunos analistas, el gobierno posterior a 1964, no parece haber asumido realmente de modo muy adecuado un "papel de planificación más persuasivo", pues las inversiones en este sector —que son las más complejas y las que requieren mayor planificación y largos periodos de maduración—, descendieron marcadamente por debajo de los términos relativos. Así, por ejemplo, a principios de los años 70 la economía tenía que importar acero, aluminio y fertilizantes, y sufrió crecientemente de la escasez de una amplia gama de insumos básicos. Con respecto al acero, debe mencionarse el bien documentado error de programación que cometió el ministerio de Planificación bajo la dirección de Roberto Campos. Implicó una grave subestimación de la capacidad instalada de este sector, lo que creó problemas que persistieron muchos años. Esto representa uno de los mejores ejemplos de falta de talento especial, por parte de los tecnócratas del régimen burocrático-autoritario, para la promoción de la profundización.

En 1971, reconociendo las dificultades que resultarían del retraso del sector de bienes de producción, entre otras medidas el gobierno ofreció incentivos a la compra de bienes de capital producidos nacionalmente y además inició o aceleró diversos programas de inversión en insumos básicos. Pero se hizo así con el objetivo de estimular un incremento de la tasa de inversión que ayudara a mantener la espectacular expansión de la producción de bienes de consumo duraderos, la construcción de casas de lujo y las inversiones públicas con ello relacionadas, por no mencionar los proyectos que se iniciaron en relación

⁷⁰ Evidentemente, el sector de bienes de producción no pudo expandirse más rápidamente después de 1967 sin inhibir, en alguna medida al menos, la expansión acelerada del sector de bienes de consumo. Aunque otras cosas permanecerían igual, esta inhibición implicaría un estilo diferente de crecimiento: más lento y, desde luego, más orientado hacia la profundización.

CUADRO 8. Producción industrial, importaciones y exportaciones industriales y la parte de importaciones en el suministro total, 1965-1975 (millones de cruzeiros de 1970)

Año	Producción industrial	Exportación industrial	Importación industrial	Suministro total	Parte de las importaciones en suministro tot.
	(a)	(b)	(c)	(d)=(a)-(b)+(c)	(c)/(d) %
1965	57,366	1,105	4,130	60,391	6.8
1966	64,456	982	5,721	69,195	8.3
1967	65,552	1,303	6,430	70,729	9.2
1968	76,630	1,363	8,819	84,086	10.5
1969	84,600	1,774	9,424	92,250	10.2
1970	95,513	2,459	11,869	104,923	11.3
1971	109,076	2,790	15,631	121,917	12.8
1972	128,927	3,887	19,109	144,149	13.3
1973	149,298	4,023	22,812	168,087	13.6
1974	160,645	4,046	32,304	188,903	17.1
1975	166,589	4,484	28,822	190,927	15.1

Fuente: Regis Bonelly y Pedro S. Malan, "Os limites do Possível: Notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70", *Pesquisa e Planejamento Econômico* 6, Núm. 2 (1976).

CUADRO 9. Índices de comercio exterior y términos comerciales (1970 = 100)

Años	EXPORTACIONES		IMPORTACIONES				TERMINOS COMERCIALES	
	Pr.	Qua.	Global		Petról. crudo		Tot.	Petról. Excl.
			Pr.	Qua.	Pr.	Qua.		
1966	87	78	95	60	95	72	92	91
1967	87	74	97	65	106	67	90	91
1968	86	85	100	80	104	79	86	85
1969	88	97	98	83	98	84	90	89
1970	100	100	100	100	100	100	100	100
1971	96	106	104	122	126	118	92	94
1972	109	135	111	148	138	145	98	98
1973	150	155	139	179	173	203	108	108
1974	189	158	214	242	576	207	88	105
1975	196	165	217	222	582	217	90	96
1976	226	162	220	218	617	248	103	111

Fuente: Datos proporcionados por el Banco Central.

CUADRO 10. Exportaciones brasileñas (en millones de dólares estadounidenses; cambio del porcentaje anual)

	PRODUCTOS PRIMARIOS		PRODUCTOS MANUFACTURADOS		TOTAL	
	Valor	Cambio	Valor	Cambio	Valor	Cambio
1964	1,340.5		89.3		1,429.8	
1965	1,466.5	9.4	129.0	44.5	1,595.5	11.6
1966	1,598.6	9.0	142.5	10.5	1,741.4	9.1
1967	1,490.2	-6.8	163.8	14.9	1,654.0	-5.0
1968	1,706.3	14.5	175.0	6.8	1,881.3	13.7
1969	2,066.5	21.1	244.7	39.8	2,311.2	22.9
1970	2,373.2	14.8	365.7	49.4	2,738.9	18.5
1971	2,381.0	0.3	522.9	43.0	2,903.9	6.0
1972	3,160.9	32.8	830.3	58.8	3,991.2	37.4
1973	4,864.8	53.9	1,334.4	60.7	6,199.2	55.3
1974	5,804.5	19.3	2,146.7	60.9	7,951.2	28.3
1975	6,165.1	6.2	2,504.8	16.7	8,669.9	9.0
1976	7,579.8	22.9	2,550.6	1.8	10,130.4	16.8

Fuente: Datos proporcionados por la Secretaria do Planejamento.

con las triunfales extravagancias del gobierno de los Medici (por ejemplo, estadios de fútbol, la autopista transamazónica y el puente sobre el río Niteroi). De este modo, se hizo necesario un rápido incremento del coeficiente de importaciones, lo que a su vez se vio reforzado no sólo por mayores incentivos a las exportaciones, sino también por un mayor incremento en la deuda externa, lo que fue una elocuente demostración de la confianza ciega del sector externo en el régimen, el cual no se había visto sacudido por las perturbaciones mayores de la economía internacional, que en aquel momento resultaban ya evidentes. Por tanto, el intento de profundización se inició sin detener la expansión horizontal. Como ya he escrito en otro lugar, "al tender un puente en el vacío entre la demanda y la producción nacional de bienes intermedios y de capital por medio de las importaciones, al mismo tiempo que se intenta incrementar la producción nacional de esos bienes se podría evitar, posiblemente, la entrada del ciclo de la ISI en su fase de declinamiento, o al menos se ayudaría a evitar algunos de los problemas de esa fase."⁷¹

⁷¹ José Serra, "El milagro económico brasileño: realidad o mito?", *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Vol. 1, núm. 3 (1972), p. 38.

CUADRO 11. Formación de capital fijo bruto en Brasil
(como un porcentaje del PNB)

1955	18.4
1956	20.2
1957	21.9
1958	23.3
1959	23.8
1960	22.8
1961	22.4
1962	22.1
1963	20.5
1964	19.8
1965	16.1
1966	17.6
1967	17.6
1968	19.8
1969	19.8
1970	21.0
1971	22.0
1972	24.4
1973	26.5
1974	28.5
1975	25.3

Fuente: Para 1955 a 1974, Regis Bonelly y Pedro S. Malan, "Os limites do possível: Notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70", *Pesquisa e Planejamento Econômico* 6, Núm. 2 (1976). Para 1975, mis cálculos basados en datos oficiales no publicados.

Sin embargo, antes incluso de que resultara evidente la precariedad del plan, el programa de profundización del gobierno Medici dejaba mucho que desear, al menos en términos de eficacia. Como decía crípticamente un documento de la IPEA (una agencia perteneciente al ministerio de Planificación) haciendo referencia al Consejo de Desarrollo Industrial (CDI), que era entonces el instrumento principal para la ejecución de la política industrial:

"En realidad el CDI no ha cumplido los objetivos que se había propuesto. Limitándose a resumir los proyectos que se proponen, procede a otorgar concesiones indiscriminadamente. Con la excepción de algunos sectores cuyo mercado es controlado directamente por el gobierno, el CDI aprueba prácticamente todos los proyectos que se le presentan, ignorando problemas de mercado, prioridades sectoriales, la absorción de tecnología, los costes y eficacia, y la

compatibilidad sectorial y regional de los proyectos, así como el objetivo de vincular la política industrial con los objetivos globales de la política económica. Al no afectar a la orientación de las inversiones, no sirve como órgano de la política económica, privando de eficacia a los instrumentos de la política que administra. El relativo retraso de la industria nacional de bienes de capital (especialmente hasta el año 1970) y la escasez de bienes intermedios son, simplemente, dos ejemplos de los efectos a que contribuyó esta 'falta de política'.⁷²

Por ejemplo, en 1973, a pesar del programa de profundización iniciado por el gobierno Medici, no menos del 50% de los proyectos aprobados por el CDI se referían a bienes de consumo. Un ejemplo extremo del desperdicio y la irracionalidad que caracterizaron la orientación del gobierno durante ese periodo, y que pone en cuestión nuevamente la reputación del régimen de haber promovido con éxito la profundización, fue la decisión de permitir al gobierno estatal de Minas Gerais la promoción de la instalación en ese estado de una fábrica de automóviles Fiat. Ello implicó una movilización extraordinaria, y hasta ese momento probablemente sin igual, de incentivos, estímulos y exenciones de impuestos, que redujeron al mínimo la contribución total de la empresa italiana. La fábrica propuesta iba a construirse con un costo de seis millones de dólares en un momento en que el país tenía no menos de siete empresas de automóviles. Por los problemas de la demanda y los del suministro de insumos (que eran ya claramente perceptibles), era pura fantasía la creencia de que la producción de automóviles podría continuar con su tasa de un 20% de crecimiento anual.

Las dificultades para llevar a cabo la estrategia adoptada al principio de esta década resultaron plenamente evidentes en 1974, cuando se disparó la inflación y los problemas de la balanza de pagos alcanzaron un punto crítico (véanse los cuadros 3 y 13), produciendo un periodo de dificultades económicas. La política de profundización exigió pronto un mayor incremento en la tasa de inversión. Ese incremento se dio de hecho (véase el cuadro 11) y produjo un notable efecto acelerador de las industrias nacionales de bienes de capital e insumos intermedios (véanse los cuadros 4 y 6). Además, este efecto se vio reforzado por el hecho de que la profundización fue realizada simultáneamente con el programa en curso de ingentes obras públicas (como las que hemos referido antes), con una rápida expansión de la producción de bienes de consumo duraderos, y con un florecimiento

⁷² IPEA, *Crescimento industrial no Brasil* (Río de Janeiro, Relatório de Pesquisa, núm. 26, 1974), p. 207.

CUADRO 12. Renta e inversión fijas en las industrias de procesado
1962-1972
(en miles de millones de cruzeiros de 1969)

Año (t)	Inversión (I _t)	Renta (Y _t)	I _{t-1} /Y _t (%)
1962	3.11	17.69	—
1963	2.64	17.64	18
1964	2.41	18.53	14
1965	2.46	17.66	14
1966	2.89	19.84	12
1967	2.77	20.18	14
1968	2.32	23.59	12
1969	3.85	26.05	13
1970	4.81	28.77	13
1971	6.01	31.67	15
1972	7.51	35.77	17

Fuente: Instituto de Planejamento Econômico e Social do Ministerio de Planejamento, *Crescimento Industrial no Brasil* (Río de Janeiro, Relatório de Pesquisa Núm. 26, 1974).

CUADRO 13. Déficit de la balanza de pagos brasileña
(en cuenta corriente)

	Como porcentaje de la formación total de capital	Como porcentaje del Producto Nacional Bruto
1967	5.0	1.0
1968	6.1	1.3
1969	2.8	0.7
1970	5.4	1.3
1971	9.9	2.5
1972	9.5	2.4
1973	7.7	2.1
1974	21.1	6.7
1975*	21.2	5.4

* Datos provisionales.

Fuente: Calculado de las "Contas Nacionais", *Conjuntura Econômica*, julio de 1977.

de la construcción de casas de lujo, debidamente sancionado por la política del gobierno y estimulada por las eufóricas expectativas del sector privado. Estas expectativas jugaron, además, un importante papel independiente en el alza de la tasa de inversión, que se refleja en una tendencia a la sobreacumulación —incluyendo los stocks de bienes intermedios—, que se vio también reforzada por la especulación estimulada por las incertidumbres del sector externo.⁷³

En este contexto, como las importaciones de petróleo (y las importaciones globales) comenzaron a crecer vertiginosamente después de 1967, y particularmente después de 1970 (véanse los cuadros 8 y 9), la cuadruplicación del precio del petróleo vino a representar de hecho un *coup de grace*, precipitando una crisis de la balanza de pagos.

El anterior programa de desarrollo ya había generado una presión inflacionaria antes de la "crisis" del petróleo, ocasionando el sobrecalentamiento de la economía y el incremento de los precios internacionales que se había iniciado al final de la década anterior.⁷⁴ Esta presión era visible en 1973 y sólo pudo ser mitigada con la reapiación de los controles de precios, la sobrevaluación del *cruzeiro* (cuyo precio en relación con el del dólar no se vio alterado en todo el año) y una dudosa manipulación de los índices oficiales de precios (de la que se retractaron más adelante), que empezó a subir vertiginosamente en 1974, año en el que la tasa de inflación subió una vez y media la de 1973 (véase el cuadro 3), proporción que estaba muy por encima de la que habrían producido por sí solos los incrementos en el precio del petróleo.

Por otra parte, este programa de desarrollo sólo había sido viable por causa de un enorme endeudamiento externo, el cual fue necesario a pesar del pronunciado crecimiento de las exportaciones. En 1973, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos había sido equivalente a más de un 2 % del PNB y casi el 8 % del nivel de formación de capital bruto en la economía. En 1974, con la nueva subida de los precios del petróleo y el fuerte incremento de las importaciones de los bienes de producción, estos porcentajes se elevaron respectivamente casi en un 8 y un 21 %, creando una situación que no podía sostenerse (véase el cuadro 13).

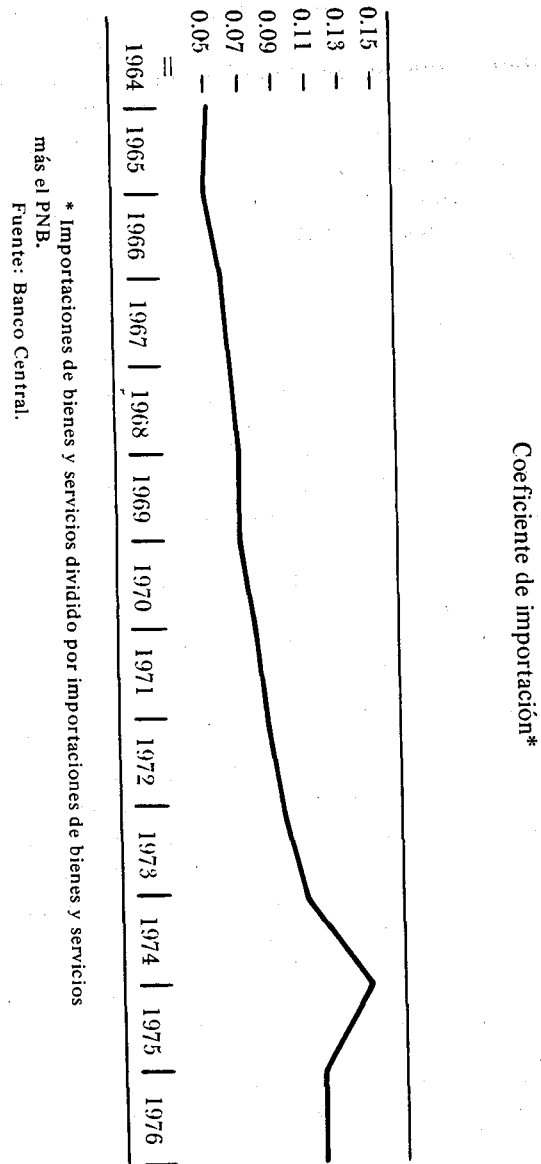
⁷³ De acuerdo con las cuentas nacionales recientemente publicadas (*Conjuntura Econômica*, julio de 1977), el incremento de estos stocks en la economía en 1973 y 1974 fue en términos reales del 95.4 y el 91.3 respectivamente, siendo el nivel alcanzado en cada año aproximadamente del 4 y el 7 por ciento del PNB.

⁷⁴ Estas presiones se debieron tanto al incremento de los precios de las importaciones como al alza de los precios de las exportaciones brasileñas.

Dentro de este contexto, el nuevo gobierno, que se había instalado en 1974, trató de embarcarse en un programa de profundización que podría considerarse más "clásico", es decir, basado en una reducción del coeficiente de importación en un modo más convencionalmente asociado con la fase "difícil" de la ISI.⁷⁵ Importantes sectores del gobierno salieron en apoyo de esta estrategia, que se consideraba ahora como necesaria y que fue llevada a cabo con el propósito explícito de desviar la fuente dinámica del crecimiento desde los bienes de consumo duraderos a los bienes de producción. El programa de sustitución de las importaciones, centrado en los bienes de capital e insumos básicos, se acompañó también de un vasto programa energético y por el intento de expandir considerablemente la producción de exportaciones de productos primarios (celulosa, hierro, aluminio e incluso acero) por medio de grandes inversiones en la forma de arriesgadas empresas comunes del estado, las multinacionales y, en menor grado, el capital privado nacional. También se intentó poner fin al crecimiento exponencial de la producción de bienes de consumo duraderos, especialmente de automóviles. Por el lado del suministro, se eliminaron los incentivos del CDI a este sector de la producción, y por lo que respecta a la demanda se redujeron los límites de tiempo máximo en los créditos a consumidores.

Debe observarse que la ejecución de este programa de profundización, que fue llevado a cabo en Brasil por el régimen autoritario, no se caracterizó por una racionalidad o imaginación particulares que resultasen originales o superiores a las que se pusieron de manifiesto durante el ciclo de profundización previo, llevado a cabo antes de la llegada del régimen burocrático-autoritario. Ese segundo programa debilitó, de hecho, la estructura del régimen B-A; y estirando un poco los términos podría llegar a decirse que tal régimen mostró una cierta *desafinidad* con la profundización. Y ello es así porque la profundización, bajo las condiciones en que había tenido lugar, hubiera requerido de hecho el abandono de asunciones que eran fundamentales para la estabilidad del régimen durante su período más autoritario (el gobierno Medici). Por una parte, habían limitado en gran medida la expansión del consumo. Por otra, esto había tenido lugar en el con-

⁷⁵ Durante el año 1974, en medio de las repetidas declaraciones de que en el contexto de la crisis mundial la economía brasileña representaba una "isla de tranquilidad", los responsables de la política económica no creían que fuera necesario reducir el coeficiente de importación. No se estableció ningún tipo de control efectivo sobre las importaciones, lo que en parte fue causa del incremento del 35% en las importaciones con respecto a 1973. Sólo a principios del segundo semestre de 1975 se dieron pasos más decisivos en esta dirección.



texto de una reducción del crecimiento de la demanda, lo que disminuye en gran medida la probabilidad de éxito. Este factor, junto con la creciente inflación y el importante cambio en los modelos de inversión, reduce la predictibilidad de la política económica y aumenta considerablemente el conflicto de intereses entre los diferentes sectores de la burguesía, incluyendo a sus fracciones internacionalizadas, o directamente internacionales, y a los directivos de las empresas estatales. Además, resultaba importante —en los términos de sus implicaciones, dada la debilidad ideológica del régimen— el hecho de que no siempre era posible encontrar alguna parte “culpable” a la que responsabilizar de los problemas económicos. Dichos problemas surgieron y empeoraron, a pesar de que se cumplieron todas las condiciones que los ideólogos de la derecha consideraban necesarias y suficientes para el crecimiento económico sostenido: la ausencia de un movimiento laboral organizado y efectivo, de elecciones libres y directas, así como de cualquier rastro de tendencias populistas nacionales (es decir, nacionalistas y distributivas) en el corazón del gobierno; la absoluta garantía y todo tipo de estímulos e incentivos a la llamada comunidad empresarial, tanto nacional como internacional; y los repetidos y efectivos “votos de confianza” a la buena salud del capitalismo brasileño.⁷⁶

Volviendo a las hipótesis de O'Donnell, me gustaría poner de manifiesto, tal como indican los cuadros 6 y 7 y las figuras 1 y 2, que durante la fase de crecimiento observada entre 1966 y 1967 y entre 1973 y 1974, la economía aumentó considerablemente su grado de “dependencia estructural” en relación con la economía internacional.⁷⁷ Durante esos periodos hubo, ciertamente, sustitución de im-

⁷⁶ No pretendo sugerir una simple relación causal entre las dificultades económicas y la apertura política, aunque ambas cosas ocurrieron con el gobierno Geisel. En otros contextos han tenido una correlación negativa. Debe recordarse que el proyecto de “descompresión” de Geisel fue concebido *antes* de que la economía entrase en este período de inestabilidad, y que la descompresión se produjo después de que hubiera habido una liquidación de los grupos políticos de oposición, tanto los que estaban armados como los que no lo estaban.

⁷⁷ Con respecto a esta mayor dependencia estructural, es apropiado mencionar los resultados de un análisis de la regresión entre la balanza comercial anual como una proporción de las exportaciones (BAL) y la diferencia entre el producto potencial y el producto real (DIFERENCIA) en el período de 1952 a 1974. El producto potencial tiene una tasa anual de crecimiento del 7%, que fue uniforme durante todo el período. De acuerdo con este análisis, para que la economía operase con “plena” capacidad, es decir con una DIFERENCIA de cero, el déficit comercial hubiera sido equivalente al 11% de las exportaciones durante el período de 1952 a 1963 y al 45% de las exportaciones entre 1964 y 1974. Para que BAL fuera igual a cero —es decir, con el fin de conseguir un equilibrio en la balanza

portaciones y profundización, pero en una tasa y un grado insuficientes para representar una “apertura” de la economía. Así, aumentó significativamente el papel de los bienes importados como proporción del suministro total de la mayoría de los bienes de producción. Es bien cierto que si se emplea una clasificación muy desagregada de las actividades industriales se encontraría una reducción sustancial de los coeficientes de importación de muchas de ellas. Pero en ningún caso podría tal reducción, con el alcance con que se produjo, servir para refutar la existencia de un modelo mayor de aumento de la dependencia e incluso de “aprofundización”, entendido en términos relativos y dinámicos.

La reflexión sobre lo que ha ocurrido en la economía brasileña, en relación con el ensayo de O'Donnell, sugeriría que si el régimen burocrático-autoritario consigue ciertamente (a) la estabilidad que desean las multinacionales, (b) un “certificado de buena conducta” de los centros internacionales de financiación, y (c) la expansión de las exportaciones, y teniendo en cuenta la exclusión de las masas trabajadoras (que conduce a una concentración de la renta, en términos tanto funcionales como personales), la tendencia con respecto a la profundización es la opuesta a la sugerida por O'Donnell. Por una parte, diversos factores, como son la relajación de los controles de cambio de divisas, la creciente importancia de las subsidiarias de las multinacionales y la aceleración de la tecnología y la obsolescencia del producto, tienden a facilitar y a “forzar” mayores importaciones de bienes de capital, insumos intermedios y tecnología.⁷⁸ Por la otra, esos mismos factores contribuyen a las altas tasas de crecimiento, la concentración de las rentas y la diversificación de los recursos sustanciales para financiar el consumo “moderno” y sus actividades de apoyo, lo que acentúa nuevamente las disparidades en el crecimiento sectorial y, en consecuencia, la necesidad de importaciones que las compensen. En este contexto, tiende a incrementarse agudamente la elasticidad de las importaciones en relación con el PNB,⁷⁹ y ello *no*

comercial—. la DIFERENCIA hubiera sido igual a menos del 3% en 1952-1963, y cercano al 12% en 1964-1974. Véase Edmar Bacha, “Issues and Evidence on Recent Brazilian Economic Growth”, *World Development*, Vol. 5, Núm. 1 y 2 (enero y febrero de 1977), pp. 47-68.

⁷⁸ Esto también es cierto por lo que se refiere a los gastos en turismo y a las importaciones de bienes de consumo innecesarios, causados en gran parte por esta relajación de los controles de cambio de divisas.

⁷⁹ Es interesante observar que, por término medio, la elasticidad de las importaciones en relación con el PNB se elevó del 0.32% en el período 1954-1962 al 1.9% en el período 1965-1973. En el último período, la media de América Latina, Brasil incluido, fue del 1.3.

puede deberse a los requerimientos de la *profundización* que estaba teniendo lugar antes del proceso y que, por tanto, terminaría no sólo deteniendo el crecimiento de la elasticidad, sino también reduciéndola.

Chile y México

¿Qué se puede decir de la relación entre profundización y regímenes burocrático-autoritarios en otros países de América Latina? Me referiré brevemente ahora a los casos de Chile y México. Por lo que respecta al primero, parece extraordinariamente difícil observar cualquier intento de profundización por parte del régimen militar incluso al nivel retórico, por no hablar del práctico.

Es cierto, por otra parte, que la economía chilena se consideraba como un *locus classicus* por lo que respecta a los males de la expansión horizontal excesiva. Cuestiono, sin embargo, la noción de que en los años 60 la profundización, en el sentido que le da O'Donnell, fuera concebida como absolutamente indispensable por la derecha política, o que fuera la *única* solución para el capitalismo o incluso, quizás, una solución viable. De hecho, el régimen militar dio la impresión de querer llevar a cabo una reducción de la expansión horizontal por medio no de un mayor grado de integración de la producción nacional (o incluso regional), sino más bien mediante la eliminación de algunas actividades productivas y con una apertura mayor de la economía.

El examen del caso mexicano, que tiene una economía relativamente industrializada, además de ser probablemente el régimen burocrático-autoritario más antiguo y estable de América Latina, podría considerarse también como prueba relevante de la hipótesis de O'Donnell. De hecho, desde el periodo previo a la industrialización, el estado mexicano no ha estado "refinado" con la sociedad civil. Esta razón podría haber servido de base para la argumentación de que el estado mexicano habría sido capaz de garantizar la estabilidad social y la predictibilidad del futuro, aspectos ambos necesarios para asegurar la entrada de capital extranjero y para llevar a cabo la profundización de tal modo que "este capitalismo" pudiera cumplir con mayor eficacia "la función esencial de transformar la acumulación en inversión productiva".

Sin embargo:

a) En México la profundización no ha avanzado más que en Brasil, ni siquiera tanto; e incluso no ha alcanzado a la sufrida econo-

mía argentina. Los cuadros 14, 15 y 16 reflejan este hecho. En realidad, a pesar de que su régimen burocrático-autoritario está bien establecido, de acuerdo con los datos de esos cuadros, México ha progresado menos que el Brasil anterior a 1964.

b) No hay duda de que el régimen mexicano fue siempre más "eficaz" en su papel de arbitrio social interno ni de que, con respecto a la política económica y a la intervención directa en la economía, fue el más innovador en América Latina en los años 30 y 40. Su capacidad para controlar los mecanismos sociales que generan la inflación y la temprana organización (dentro de América Latina) de un sistema centralizado que sirviera de intermedio a la financiación, que no tuvo paralelo en la zona, le permitió simultáneamente garantizar la relativa estabilidad de precios,⁸⁰ también única entre las economías más diversificadas de América Latina, y orientar la asignación de recursos de un modo que apoyara más el crecimiento sostenido.

Pero esto no significaba que México pusiera un énfasis especial en la tarea de la profundización. Es importante observar que, a partir de mediados de los 50, el estado mexicano comenzó a reducir su papel de "motor del crecimiento" (tendencia que sólo se reinvertiría a partir de mediados de los 60 y nuevamente en los años 70),⁸¹ reduciendo su papel en el suministro de economías externas al capital privado y en la regulación del sistema financiero. Este cambio se produjo precisamente cuando la profundización se convirtió en el orden del día para el desarrollo industrial en los países más grandes de América Latina, y cuando el régimen mexicano se estaba volviendo "más" autoritario. Uno de los indicadores de la menor importancia relativa del estado es, por ejemplo, el nivel de los impuestos en relación con el PNB. En 1970 fue sólo del 8.8 %, en contraste con el 14.3 % de media en América Latina y el 20.6 % en Brasil.⁸² Por lo que concierne a la inversión pública, la brasileña representa aproximadamente los tres quintos de la inversión total, mientras en el caso mexicano la proporción es sólo de dos quintas partes, que es inferior al nivel del Brasil antes de 1964.

⁸⁰ Las restricciones más limitadas sobre el sector externo resultaron también decisivas para asegurar esta estabilidad de precios.

⁸¹ Sobre este tema, ver los datos compilados por E. V. K. Fitzgerald, "The State and Capital Accumulation in Mexico", (documento presentado ante la Society for Latin American Studies at York, abril, 1977).

⁸² Estos datos fueron obtenidos de la Comisión Económica para América Latina (CEAL). Las contribuciones al sistema de seguridad social no son incluidas como impuestos, y las cifras superiores estaban calculadas según los precios de 1970.

CUADRO 14. Las importaciones como porcentaje de la demanda interna, 1970

	Argentina	Brasil	México
Maquinaria no eléctrica	25	40	80
Maquinaria eléctrica	18	16	32
Metal-mecánica	12	12	31

Fuente: datos proporcionados por la Comisión Económica para América Latina.

En mi opinión hemos de abandonar dos ideas con respecto a las diferencias entre México y Brasil en sus realizaciones en el área de la profundización. En primer lugar, que la relativamente sana capacidad de la economía mexicana para la importación durante los años 50 y principios de los 60, años decisivos, permitió el mantenimiento de una economía abierta al mismo tiempo que había altas tasas de crecimiento. En segundo lugar, que México tenía menos espacio para maniobrar en relación con los centros externos de toma de decisiones, por causa de una menor "diversificación" de sus relaciones de dependencia. Así, más de las tres cuartas partes de las ganancias mexicanas por exportación procedieron de los Estados Unidos, porcentaje que en 1968 era todavía de dos terceras partes. Proporciones similares se mantienen con respecto al origen de las importaciones. Resulta interesante la observación de que, por otra parte, estos dos factores eran esenciales para la mayor estabilidad del régimen (salvo para la formación del régimen en el caso del segundo factor). El éxito del sector externo en la contribución al control de la inflación y la proximidad y "amenaza" de los Estados Unidos se pueden considerar como factores contribuyentes esenciales para la cohesión social, puesto que dieron lugar a la formación de un sentimiento nacionalista poderoso que tuvo importantes implicaciones ideológicas y políticas.

Por tanto, del mismo modo que no existe una vinculación necesaria entre profundización y régimen burocrático-autoritario, desde mi punto de vista tampoco hay vinculación entre la existencia en México de un régimen burocrático-autoritario más antiguo y estable, con una capacidad mayor para el mantenimiento de la cohesión social interna, y el mayor o menor grado de fortalecimiento del estado como "motor del crecimiento", o por lo menos como "motor de la profundización".

CUADRO 15. Estructura productiva del sector manufacturero (porcentajes)

	1969			1971		
	A	B	C	A	B	C
Argentina	44.5	26.8	28.7	33.9	31.9	34.2
Brasil	41.2	29.4	29.4	30.3	32.7	37.0
México	53.7	35.5	10.8	47.6	38.4	14.0
Colombia	63.4	27.2	9.4	58.8	29.1	12.1
Chile	61.2	29.1	9.7	57.8	33.2	9.0
Perú	63.6	28.7	7.7	60.3	28.0	11.7
Venezuela	63.5	29.4	7.1	49.9	40.6	9.6
América Latina	56.5	26.1	14.4	50.8	30.0	19.2

Notas:

A. Principalmente las industrias que producen bienes de consumo corriente: alimentos, bebidas, tela, ropas, zapatos, muebles, ediciones, géneros diversos.

B. Principalmente las industrias que producen bienes intermedios: químicas, petróleo y subproductos del carbón, minerales no metálicos, metalurgia básica.

C. Principalmente las industrias que producen bienes de consumo duraderos y de capital: procesados de metales, maquinaria eléctrica, materiales de transporte.

Fuente: Comisión Económica para América Latina, *El proceso de industrialización en América Latina en los primeros años del segundo decenio para el desarrollo* (Santiago, 1971).

CUADRO 16. Parte de las industrias de maquinaria y de manufacturación del metal en la generación de producción industrial (porcentajes)

	1960-	1965-	1970	1971	1972	1973	1974
	1969	1969					
Argentina	33	33.9	35.9	37.3	39.7	41.9	42.0
Brasil	31.5	31.4	32.2	34.3	35.1	35.7	36.6
México	18.5	19.8	20.4	19.7	20.0	20.9	22.7

Fuente: datos suministrados por la Comisión Económica para América Latina.

3. EL REGIMEN AUTORITARIO Y LA RACIONALIDAD ECONOMICA

En la sección anterior, dentro del marco de referencia del análisis de la hipótesis de profundización, resumí algunos de los rasgos principales de la evolución de la economía brasileña desde mediados de los años 50, y especialmente de la que se inició en 1964. Todo ello constituirá ahora la base para la discusión de otro tipo de relación, la existente entre régimen burocrático-autoritario y crecimiento económico —implicando en este caso un vínculo causal directo que ha sido ampliamente discutido en referencia al Brasil—. Este argumento no sólo lo han presentado los ideólogos del régimen, sino también aquellos que, a pesar de oponerse totalmente a la supresión de la democracia, la represión y las consecuencias sociales que se han producido por el crecimiento económico, alaban sin embargo las supuestas virtudes del autoritarismo como agente promotor del desarrollo.

Esta posición se refleja en los escritos de dos autores que, al analizar la aparición de nuevos regímenes militares en América Latina, argumentan que: "...en América Latina los militares funcionan como un pivote, garantizando la autonomía del estado y creando las mismas condiciones de poder estatal de las potencias industriales más antiguas. Los militares crean las condiciones para el crecimiento, aunque a veces el precio sea extraordinariamente duro en términos democráticos y parlamentarios."⁸³

En el caso del Brasil, una de las causas de este supuesto talento del autoritarismo para el estímulo de la economía parece estar en la relación entre este tipo de régimen y un tipo de "pragmatismo" y "racionalidad" en el proceso de elaboración de la política económica, relación que es ensalzada por los que elaboran la política brasileña,⁸⁴

⁸³ Irving Louis Horowitz y Ellen K. Trimberger, "State Power and Military Nationalism in Latin America", *Comparative Politics*, Vol. 8, Núm. 2 (enero de 1976), p. 233.

⁸⁴ Así, tras decir que "la Revolución de Marzo de 1964 abrió una nueva fase en la Historia Económica del Brasil" (letras mayúsculas en el original), Simonsen resalta que el primer aspecto de esta nueva fase implicaba "...la identificación del desarrollo económico como objetivo nacional primordial, dentro de una situación política estable que contribuyó a la continuación de los avances económicos iniciales y permitió que las decisiones económicas se formularan sobre la base de criterios técnicos, libres de las presiones electorales". Mario H. Simonsen y Roberto Campos, *A nova economia brasileira* (Río de Janeiro, Livraria José Olímpio Editora, 1974), pp. 1-2.

y que también ha sido puesta de manifiesto por eruditos interesados por Brasil: "¿Cuáles han sido las consecuencias del régimen militar desde 1964? Es un hecho cierto que en gran medida han considerado una mayor centralización del gobierno. La toma de decisiones es más eficaz, los recursos se asignan con mayor racionalidad, y las metas del crecimiento económico no son ya subvertidas por el torbellino de los procesos políticos civiles. Lo que sobresale como consecuencia positiva del régimen es su resultado económico."⁸⁵

Pero, con un examen más atento, ¿en qué consiste realmente ese talento para la dirección de la economía? Los argumentos parecen ser los siguientes:

1. El autoritarismo dificulta la erupción de las aspiraciones sociales "prematuras" producidas por el efecto publicitario que acompaña al desarrollo de los medios de comunicación y a la competición electoral de los regímenes democráticos. Estos fenómenos conducen a políticas distributivas que son incompatibles con las tasas de inversión necesarias para el crecimiento rápido; o llevan a la inflación, con sus efectos interruptores de la actividad económica.⁸⁶

2. La "tranquilidad" social y política garantizada por la mano de hierro del régimen resulta esencial para la atracción de capital extranjero y para satisfacer a las instituciones financieras internacionales, así como para la realización de proyectos inversores a gran escala, que necesitan de un alto grado de predecibilidad del futuro con respecto a la economía.

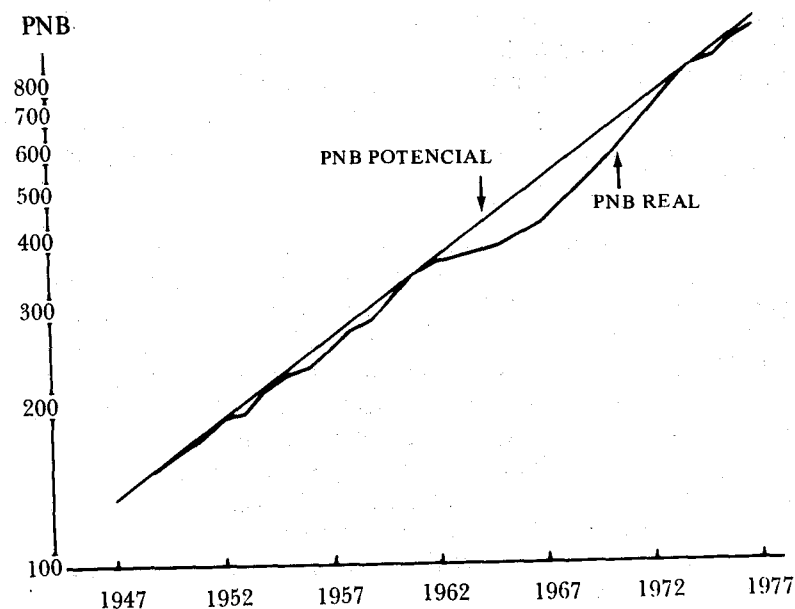
3. El régimen autoritario no sólo permite un aumento de la formación de capital al proporcionar los recursos y los incentivos de

⁸⁵ Riordan Roett, "A Pretorian Army in Politics: The Changing Role of the Brazilian Military", en Riordan Rostt, ed., *Brazil in the Sixties* (Nashville, Vanderbilt University Press, 1972), p. 49.

⁸⁶ Simonsen afirma: "La organización de las aspiraciones de la sociedad en un programa de acción factible es el gran desafío de los funcionarios gubernamentales del mundo moderno, y por desgracia es necesario decir que muchos de ellos no han sido capaces de realizar esa tarea. También es un hecho desgraciado, pero cierto, que el sufragio universal recompensa frecuentemente a los candidatos que prometen dividir los recursos en partes cuya suma es mayor que la totalidad. Ello conduce a un énfasis excesivo en las políticas "distributivas", cuyas consecuencias son la inflación rápida, deuda externa, el fracaso del crecimiento y el desorden social."

Mario Henrique Simonsen, "Preface" de M. Mello Filho, *O modelo brasileiro* (Río de Janeiro, Bloch Editores, tercera edición, 1974), p. 2. A continuación se jacta: "Mientras una gran parte del mundo continua luchando con estos problemas, Brasil se ha mantenido separado, desde la Revolución de 1964, como una isla de racionalidad". Véase Simonsen, *ibid.*, p. 2.

Figura 4. Vacío real en el PNB brasileño, 1947-1977
(Basado en el índice de 1939 = 100; escala semi-log.)



Fuentes: Para 1947-1975, E. Bacha, "Issues and Evidence on Recent Brazilian Economic Growth", *World Development* 5, Números 1 y 2 (1977). Para 1976 a 1977, basado en mis propios cálculos.

la demanda para las inversiones necesarias, sino que además asigna los recursos con mayor eficacia y contribuye a un crecimiento más equilibrado. Esto es así porque, al abrigo de la inestabilidad inherente a la democracia en un país de baja renta *per capita*, facilita la cuidadosa planificación por parte de los tecnócratas del estado, "desapasionados y pragmáticos". Restablece el saludable funcionamiento del sistema de precios y reemplaza los mecanismos de financiación inflacionarios por un eficaz sistema de mediación de la financiación.

¿Cómo se puede determinar, en términos prácticos, esta racionalidad superior? De acuerdo con los criterios establecidos por la ortodoxia económica, el método básico consistiría en considerar la

ejecución de la economía con respecto al crecimiento global, balanza de pagos, inflación, tasa de inversión y asignación de los recursos. La ejecución de las cuatro últimas variables no es un fin en sí mismo, pero sí es un indicador relevante de las posibilidades de crecimiento sostenido. Examinemos ahora estas cinco variables.

Crecimiento

La tasa de crecimiento del PNB entre 1968 y 1974 fue muy vigorosa: aproximadamente un 10% anual (véase el cuadro 2). Sin embargo, es útil examinar este dinamismo dentro de un horizonte temporal más amplio. Así, de 1962 a 1967 (periodo que incluye cuatro años de régimen militar), la tasa fue sólo de un 3.7% anual, lo que permite conjeturar que el crecimiento rápido subsiguiente pudiera ser interpretado como parte de una notable mejoría del ciclo económico que siguió a seis años de crecimiento global limitado del PNB, con estancamiento real en términos de *per capita*. Durante esos años se pensó que se habían creado márgenes considerables de capacidad improductiva y de potencial para la acumulación, que contribuyeron a la fuerte expansión subsiguiente (al menos en la primera fase, hasta 1970-1971). Desde esta perspectiva, la ejecución económica en el periodo de 1968 a 1974 simplemente devolvió a la economía a su nivel general de crecimiento de la era de posguerra, que es aproximadamente de un 7% anual, como se puede ver en el cuadro 2 y en la figura 4. Entre 1947 y 1961, periodo en el que el país tuvo un régimen razonablemente democrático (especialmente entre 1956 y 1961), la tasa de crecimiento del PNB fue de un 7% anual, media que iguala a la del periodo de 1961 a 1974. Tras este último año, tal como muestra la figura 4 la tasa de crecimiento del PNB cayó a un nivel inferior a la media de la época de posguerra.

Creo que estos hechos por lo menos subrayan el carácter acríptico de las afirmaciones del siguiente tipo:

"El acuerdo político (que surgió del golpe de 1964) significó un abandono de la democracia política... y la imposición directa del mando militar *con el fin* de lograr un incremento del producto nacional bruto. En una fase anterior de política democrática, Brasil mostró un crecimiento menor del sector económico... Después de que los militares hubieran tomado el poder, el producto nacional bruto se elevó anualmente en un 11 o 12% y se estancó en el último nivel de 1974. Por tanto, vemos que el gobierno militar, con su imposición de

un factor coercitivo sobre todas las clases sociales... inició un despegue económico de un modo muy semejante a aquel con el que Europa consiguió ganancias económicas con un gobierno civil." [El subrayado es mío.]⁸⁷

Por lo que respecta a la balanza de pagos, la evolución más notable es, con certeza, la alta tasa de crecimiento de la exportación, tanto en valor como en cantidad, especialmente después de 1968 (véase el cuadro 17). También ha habido una significativa diversificación de las exportaciones, en la que en particular juegan un papel mayor los productos industriales. Se ha producido, asimismo, una diversificación entre los productos no industriales, hasta el punto de que el café ha perdido la posición prominente que ocupó hasta principios de los años 60.

La brillante ejecución de las exportaciones se toma, con frecuencia, como uno de los triunfos principales para justificar los méritos de los gobiernos autoritarios, en contraste con los de los gobiernos democráticamente elegidos, pues, como indicamos antes, tras la guerra y hasta mediados de la década pasada, las exportaciones permanecieron prácticamente estancadas. ¿Hasta qué punto se puede atribuir al régimen esos éxitos?

Es innegable que la serie de incentivos a la exportación inaugurada en 1964, y desarrollada ante todo a partir de 1968, que incluía la política de minidevaluaciones iniciada en agosto de ese año, jugó un importante papel en ese éxito. Pero no debemos sobrestimar las condiciones extremadamente favorables de la demanda externa durante ese periodo. Tenemos que recordar que entre 1952-1953 y 1958-1959 la tasa mundial de exportaciones creció sólo en un 1.8% anual, en comparación con el crecimiento del 10.3% del período 1966-1967 a 1972-1973. Es evidente que quienes elaboraron la política económica supieron obtener ventaja de esta situación cambiante, pero, como señala cuidadosamente Albert Fishlow: "Las políticas de explotación del mercado externo son reactivas a las percepciones de la demanda generalizada y no se pueden suponer independientes de ella".⁸⁸

⁸⁷ Horowitz y Trimberger, "State Power", p. 35.

⁸⁸ Albert Fishlow, "Development Policy: Some Lessons from the Past". Documento presentado en el Annual Meeting de la American Economic Association, Nueva York, 1977. Interesa señalar, con respecto a las exportaciones industriales, que junto con las condiciones favorables de la demanda externa y el estímulo de la política de exportación gubernamental, no hay duda de que el factor decisivo fue el previo desarrollo de la base productiva industrial, incluyendo el desarrollo de infraestructura que le acompañó, que se logró en el ciclo

Por otra parte, ¿era un régimen autoritario una condición necesaria para la adopción de esa política de exportación? Thomas Skidmore parece sugerir una respuesta afirmativa:

"Antes de 1964, Brasil había fracasado visiblemente en la expansión de las exportaciones, creando así un grave 'embotellamiento de las importaciones'. Cabe preguntarse si un gobierno elegido hubiera llevado a cabo una política tan vigorosa de promoción de la exportación... Cabe dudar razonablemente de que ellos [Campos y Bulhões] hubieran vendido esa política [de promoción de la exportación] a un gobierno elegido en 1964, cuando la animosidad contra el sector exportador era todavía grande entre los políticos que permanecían bajo la influencia de las tesis de la CEAL."⁸⁹

CUADRO 17. Crecimiento anual de las exportaciones y reservas internacionales (porcentajes)

	EXPORTACIONES MUNDIALES		EXPORTACIONES BRASIL		RESERVAS TALES (SDRs)
	Valor	Quantum	Valor	Quantum	
1952/53- 1958/59	1.5	1.8	-2.6	3.6	1.6
1958/59- 1966/67	5.6	4.7	3.8	3.2	3.2
1966/67- 1972/73	16.5	10.3	20.0	12.4	12.5

Fuente: Datos básicos del *International Financial Statistics*, 1977, Suplemento (mayo).

expansivo de la década de los 50 y primeros años de los 60. Durante este período, el dinamismo de la demanda interna, la limitada demanda externa y el estado incipiente de desarrollo del sector industrial, que sólo recientemente había empezado a ser más diversificado, imposibilitaron el logro de un crecimiento dinámico en la exportación de productos manufacturados.

⁸⁹ Thomas Skidmore, "Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-1971", en Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future* (New Haven: Yale University Press, 1973), pp. 24-25.

Aparte de esta hipótesis extravagante, que postula la supuesta influencia de la CEAL⁹⁰ como vínculo entre la promoción de la exportación y el régimen autoritario, podrían sugerirse otros vínculos. Uno de ellos es la hipótesis presentada por Marini, de que "los salarios bajos aumentan la competitividad de las exportaciones"; o que existe una necesidad de "estabilidad política que garantice la estabilidad de la política de cambio, el estímulo de las exportaciones y la predecibilidad del futuro que requieren las inversiones en las industrias de exportación", hipótesis ésta que pone de relieve Robert Kaufman en el capítulo V de este volumen. Tales hipótesis, que son más relevantes para la exportación industrial, resultan más razonables que la de Skidmore, pero no me parecen convincentes. Con respecto a los salarios, sería difícil demostrar que su contención en el periodo posterior a 1964 explica el crecimiento de las exportaciones manufacturadas en un grado significativo, especialmente en comparación con la importancia de los incentivos del gobierno a la exportación.⁹¹

Por lo que respecta a las otras hipótesis, es apropiado recordar que, por una parte, la exportación de bienes manufacturados implicó principalmente el envío al extranjero de parte del producto de industrias que primariamente estaban orientadas al mercado nacional. No hubo inversiones separadas y a gran escala que hubieran apuntado primariamente al desarrollo de la producción para la exportación. Por otra parte, está todavía por demostrar que las garantías de predecibilidad del futuro —y la necesidad conexas de estabilidad política requerida para la inversión en exportaciones— sea superior a la necesaria para las inversiones dirigidas al mercado nacional.⁹² Finalmente, es difícil creer que una política coherente de promoción de la exporta-

⁹⁰ El pesimismo de la CEAL con respecto a las exportaciones se puede rastrear hasta los años 50, cuando se basaba en una percepción, no del todo incorrecta, de las condiciones del mercado internacional, así como en la necesidad inicial de promover vigorosamente la industrialización. Por lo que respecta a este último aspecto, como dice el secretario de la CEAL en referencia a la década de los 50: "[El] interés [por la exportación de bienes manufacturados] estaba fuera del marco de referencia histórico y objetivo en el que se planteaba el problema. Lo que realmente estaba en cuestión era el propósito mismo de la industrialización". Véase F. Iglesias, "Situación y perspectivas de la economía latinoamericana en 1975", *Revista CEPAL* (primer semestre, 1976), p. 87.

⁹¹ En el caso de ciertos productos, la combinación de incentivos fiscales, de créditos y de divisas redujo los precios de exportación más de un 50% en relación con los precios nacionales.

⁹² Puede decirse, de pasada, que las inversiones en exportación son siempre más inciertas, puesto que dependen de la demanda externa, factor exógeno que está fuera del control de la política económica interna. Pero esto no tiene nada que ver con la cuestión que estamos tratando.

ción no hubiera podido ser llevada a cabo por gobiernos más democráticos, que también podrían haber respondido a las condiciones favorables de la demanda externa, además de a las condiciones favorables del suministro interno, tal como sucedió en Colombia y Chile en los años 60.⁹³

Otro aspecto notable de la evolución de la balanza de pagos, es decir el mayor incremento de la deuda externa, fue también, en parte, un resultado del estado de la economía mundial en los años 60 y 70, que se caracterizó por una notable expansión del crédito internacional. Entre 1966-1967 y 1972-1973, las reservas internacionales crecieron en una tasa media del 12.5 % anual, en comparación con el sólo 1.6 % del periodo 1952-1953 a 1958-1959. La conjunción del crecimiento de la exportación y de esta financiación externa permitió (e indujo) que las importaciones crecieran aun más rápidamente, como indican los cuadros 8 y 9. Y sólo a principios de 1974, cuando el déficit de cuentas corrientes alcanzó una proporción crítica del PNB (véase el cuadro 13), resultó evidente que no sería posible romper un equilibrio entre los pagos en rápido crecimiento de los bienes y servicios externos, por una parte, y los recibos de las exportaciones y flujos de capitales por la otra.

La experiencia brasileña en este área apunta, ciertamente, a una interesante paradoja que podría, *mutatis mutandis* extenderse a otros países de América Latina con economías más diversificadas. Esta experiencia parece sugerir que el modelo de crecimiento nacional tiende a reajustarse como respuesta a las posibilidades de apertura externa de la economía, puesto que la elasticidad de la demanda de las importaciones aumenta rápidamente cuando se incrementan estas oportunidades de la exportación, hasta que vuelve de nuevo el problema del desequilibrio externo.

Nunca se pondrá de relieve en grado suficiente la recurrencia de este problema a pesar del crecimiento pronunciado de las exportaciones (y a pesar de la generosa financiación externa), el cual, en la tasa en que tuvo lugar, hubiera sido más que suficiente para evitar este desequilibrio si hubieran sido correctas las primeras diagnosis estructurales y ortodoxas de la economía brasileña.⁹⁴

⁹³ En Colombia, entre 1960 y 1970, las exportaciones no tradicionales crecieron desde un octavo a un tercio del total de las exportaciones.

⁹⁴ Junto con el desequilibrio, habría aumentado la dependencia externa, al menos si se acepta la definición de Simonsen, cuando escribió como ministro de Fazenda: "...la verdadera medida de la dependencia externa de un país la da el volumen de las importaciones esenciales para el funcionamiento de la actividad económica y para el mantenimiento de un nivel adecuado de inversión. Puede afirmarse que el modelo de desarrollo industrial

Inflación

En este frente el éxito fue más modesto de lo que usualmente se cree. Es cierto que el incremento anual de los precios se redujo desde más del 80 % en 1963 a un nivel cercano al 20 % tras 1968 (véase el cuadro 3). Pero este nivel sigue siendo demasiado alto para que se pueda decir que la inflación se ha "estabilizado" realmente, incluso aunque se tenga en cuenta el hecho de que han desaparecido dos factores que la economía ortodoxa señala siempre como causas principales del alza de precios: el déficit gubernamental y la presión sindical.⁹⁵

El hecho de que la inflación se hubiera reducido a una cuarta parte de su nivel original reflejó la capacidad del régimen para comprimir los ingresos de los asalariados y las clases populares en general, pero el mantenimiento de la tasa de inflación en estos niveles relativamente altos revela la dificultad con que se encuentra el régimen para encontrar otros medios de resolver los conflictos distributivos horizontales: entre los diferentes sectores de la burguesía y entre la burguesía y el sector público. Por otra parte, esto ilustra muy bien el hecho de que el autoritarismo no es necesariamente un sustituto óptimo de los regímenes más democráticos por lo que respecta a la eliminación de la inflación.⁹⁶

Ciertamente, los tecnócratas, supuestamente pragmáticos y racionales, a los que los regímenes burocrático-autoritarios dieron el control de la política económica, quienes no tuvieron que enfrentarse con competición alguna en la esfera política ni con la oposición de los sindicatos, no representan necesariamente una garantía segura contra la inflación, y puede mostrar incluso una conducta objetiva similar a la de las autoridades económicas de un régimen democrático ordinario. Esto viene ejemplificado por la aceleración del incremento de precios que se inició en 1973,⁹⁷ bajo la influencia del aumento de

seguido hasta 1973 aumentó la dependencia externa del Brasil". Véase la *Gazeta Mercantil*, 9-11 de julio, 1977, p. 6.

⁹⁵ Véase José Serra, "El milagro económico brasileño".

⁹⁶ Véase Albert O. Hirschman, "The Social and Political Matrix of Inflation: Elaborations of the Latin American Experience" (Princeton, The Institute for Advanced Study, fotocopia, 1978). La afirmación anterior me parece plausible siempre que el régimen autoritario logre de hecho altas tasas de crecimiento, como en el caso de Brasil.

⁹⁷ Debe reiterarse que en 1973 (y en cierta medida en 1972) los tecnócratas mismos aplicaron una medida anti-inflacionaria que difícilmente puede considerarse ortodoxa: subestimaron el alza en el coste de la vida basando sus cálculos en precios oficiales en lugar de en los precios del mercado. De hecho, la cifra oficial para el incremento del coste de la vida

la presión de las demandas que resultó del sobrecalentamiento del sector privado en la cima del ciclo de expansión, y que fue estimulado nuevamente por una fuerte expansión del crédito al sector privado.

Tasa de inversión

A primera vista, una de las características más sorprendentes de la realización de la economía a partir de 1964 fue el hecho de que la tasa de inversión, tras el declinar de 1965, y el alza de los años siguientes, sólo en 1972 sobrepasó los niveles alcanzados en el período 1958-1963. Los datos de la industria revelan que en 1971 la tasa de inversión era aún inferior a la de 1962 (véanse los cuadros 11 y 12).

Si son correctos los cálculos de estas tendencias,⁹⁸ es necesario modificar la idea de que el régimen autoritario tenía un talento especial para promover la acumulación productiva (como si fuera una especie de estalinismo de la derecha), dado que esa acumulación se elevó por encima de los niveles máximos obtenidos en los años 50 sólo en los tres últimos años del ciclo expansivo de 1968-1974, y aun esto se debió, en gran medida, al déficit extremadamente alto de la balanza de pagos por cuenta corriente (véase el cuadro 13).

Por otra parte, el logro de esta tasa de inversión pone en cuestión la hipótesis de que la concentración de la renta (personal o funcional) entre 1960 y 1970 o la contención crítica de los salarios de los trabajadores representarían realmente un precio que hubieran de pagar los sectores populares para poder permitir a la sociedad la inversión de una proporción mayor de sus recursos. Al contrario, los sectores populares parecen haber proporcionado los recursos para las clases más acomodadas de la sociedad, en parte para su consumo y en parte para que pudieran financiar la compra de bienes de consumo duraderos por parte de los sectores mejor pagados de las clases media y trabajadora.

en 1973 (en Río de Janeiro) fue inicialmente del 12.3 %, y se utilizó como base para realizar los ajustes salariales, así como para el cálculo del incremento del índice general de precios. Posteriormente, durante el gobierno de Geisel, se reconoció que el incremento había sido del 22.5 %. El índice DIEESE para la ciudad de São Paulo reflejó un incremento aun mayor (26.5 %).

⁹⁸ Los datos sobre la formación de capital en Brasil son de cuestionable fiabilidad (para la discusión de este problema véase Wilson Suzigan y otros, *Crecimiento industrial no Brasil: incentivos e desempenho recente*. Río de Janeiro, IPEA/INPES, 1974). Por tanto estas conclusiones deben considerarse con cuidado.

Asignación de recursos

No hay evidencias de que la asignación de los recursos en el periodo posterior a 1964, o particularmente después de 1968, fuera más eficaz, por ejemplo, que la del ciclo previo de expansión, en el periodo 1956-1961. Los que dicen lo contrario suelen basarse en la idea de que la política económica del régimen autoritario restableció un sistema de precios más libre, y que la introducción de correcciones en el sistema monetario neutralizó en buena parte las distorsiones generadas por la inflación. Sin embargo, aun si admitimos que ambos fenómenos pudieran haber ocurrido, es difícil llegar a la conclusión de que la asignación de recursos “mejoró” realmente, si la consideramos desde un punto de vista dinámico y macroeconómico. Como vimos antes, el modelo predominante de inversiones y crecimiento⁹⁹ tendió a generar desequilibrio externo, aceleró la inflación y creó desequilibrios entre los tres principales macrosectores (bienes de producción, bienes de consumo no duraderos y bienes de consumo duraderos), forzando así a los elaboradores de la política económica del régimen a recurrir a los procedimientos que en el pasado hubieran ofendido a los economistas ortodoxos (volveremos a este tema más adelante).

Resulta claramente evidente, por las reflexiones individuales de los economistas ortodoxos, el que la eficacia de la asignación de recursos en 1956-1961 no fue significativamente inferior a la del periodo posterior a 1964. Por ejemplo, en referencia a las distorsiones que han acompañado al crecimiento de la economía después de 1950, Simonsen, en un libro publicado en 1969, menciona que la distorsión “estructuralmente más importante” que resultó del desarrollo sostenido fue la “explotación artificial de la relación capital-productividad”.¹⁰⁰ Tal explotación se habría conseguido por medio de un modelo de inversiones que no tuvo en cuenta la capitalización de la agricultura y los servicios sociales, así como por el abuso de los subsidios de cambio de divisas para las importaciones de equipo. Por tanto, argumenta Simonsen, los mecanismos “artificiales” utilizados

⁹⁹ Este crecimiento incluyó, como ya indicamos en la sección anterior, grandes inversiones en obras públicas innecesarias (muy semejantes a las de los gobiernos nacional-populistas criticadas por la derecha), por no mencionar la pérdida de divisas por la importación de productos innecesarios que competían con productos nacionales, los gastos por turismo y los pagos de intereses resultantes de la excesiva acumulación de reservas.

¹⁰⁰ Simonsen, *Brazil 2001*, p. 60.

para reducir la relación capital-productividad (es decir, el alza de la relación) “...contribuyó sin duda a un brillante crecimiento económico en la década de los 50, pero ninguno de ellos pudo establecer una política de desarrollo estable y a largo plazo”.¹⁰¹ ¿Qué nos dice Simonsen del periodo comprendido entre 1968 y 1974?

“...la industria del automóvil y el sector de bienes de consumo duraderos crecieron en general en unas tasas extremadamente altas, con las que no armonizaron las industrias metalúrgicas ni la producción de insumos básicos y bienes de capital. Poniéndonos en la perspectiva de ese periodo, no hay razón para criticar ese modelo de desarrollo. El crecimiento de la industria de bienes terminados requiere menos inversiones y produce resultados más rápidos, en términos del incremento del producto real, que la expansión de las industrias básicas.”¹⁰²

Es decir, hubo amplios recursos para un modelo de inversiones que también “explotó” altas relaciones de productividad-capital, pero al precio del retraso en las industrias de bienes de producción, de la generación del desequilibrio externo y de la aceleración de la inflación. Difícilmente se puede considerar a esto “una política de desarrollo estable a largo plazo”.

Las vicisitudes de la política económica

Siempre es fascinante observar en estas citas de qué modo los pensadores ortodoxos se centran tan críticamente en las “artificialidades” de la trayectoria económica anterior a 1964, mientras que en sus análisis del desarrollo posterior a 1964 empiezan a ver esas artificialidades —mediante una benevolente sociología del conocimiento— como lógicas y razonables. Parecen afirmar que sus políticas deben estar más allá de toda censura, principalmente porque el factor responsable de las dificultades económicas que emergieron a partir de 1964 fue la mala suerte, no el tipo de crecimiento que tuvo lugar:

“Como no era posible anticipar que el precio del petróleo se cuadruplicaría a finales de 1973, parecía natural acelerar el desarrollo económico por el camino más sencillo, dejando la parte más difícil para la época en la que el país ya hubiera alcanzado un nivel razona-

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 61.

¹⁰² Mario H. Simonsen, conferencia en la Escola Superior de Guerra, 9-11 de julio de 1977.

ble de renta *per cápita*. La desgraciada coincidencia fue que la crisis del petróleo se produjera precisamente en el momento en que estábamos alcanzando el punto más alto de dependencia internacional.”¹⁰³

Un argumento que es predecible que hagan los elaboradores de la política de la región es el de echar la “culpa” a los riesgos de la economía internacional. Para ellos, los florecimientos económicos se explican siempre por las virtudes de los elaboradores de la política, y los fracasos económicos por la mala suerte. Esto es comprensible, pero no persuasivo, pues fue precisamente el fenómeno de la “in-profundización” —es decir, el desequilibrio sectorial que acompañó al ciclo expansivo de 1968-1974— el punto de partida de las perturbaciones que empezaron a afectar a la economía a principios de 1974. Los primeros síntomas de estas perturbaciones eran ya visibles antes de la crisis del petróleo, como la escasez de trabajo y de materias primas básicas y la aceleración de la inflación. La crisis del petróleo fue un factor agravante, más que una causa, de los problemas producidos. En realidad, las políticas económicas que acompañaron al ciclo 1968-1974, basadas en una confianza ilimitada en que la economía internacional sostendría casi indefinidamente su rápida expansión, fueron víctimas de un problema similar al que Albert Hirschman llamó la “ilusión de las divisas”.¹⁰⁴ El intento de atribuir la principal responsabilidad del declinar del ciclo de expansión al sector externo equivale al intento de culpar a la realidad de no haberse comportado de acuerdo con los requerimientos de una ilusión.¹⁰⁵

¹⁰³ *Ibid*

¹⁰⁴ Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development* (New Haven, Yale University Press, 1958). Según Hirschman: “El consumidor de productos importados reacciona inmediatamente ante un incremento de sus necesidades haciendo más pedidos, y el importador las transmite al extranjero con alegre abandono, no entendiendo que la limitación de suministros real implica la capacidad del país de ganar divisas adicionales por medio de las exportaciones. Esta limitación de suministros nunca es percibida de antemano, y por tanto debe llegar a los operadores económicos nacionales a través del alza en el precio de las divisas o mediante los controles de divisas resultantes de la excesiva demanda de moneda extranjera.” Hirschman, *Strategy*, p. 168. Es evidente que esta percepción se produjo mucho más tarde de lo que hubiera sido de desear, puesto que, como indiqué en la nota 75, sólo a mediados del año 75 se estableció por primera vez algún control sobre las importaciones.

¹⁰⁵ Debe tenerse en cuenta que se habían sobrestimado las consecuencias adversas de los cambios en la economía internacional. Por ejemplo, en el período siguiente a la “crisis” del petróleo, los términos del índice comercial del Brasil no empeoraron tanto como se suele suponer. El índice para 1975-1976 fue prácticamente el mismo que para el período de 1970 a 1972 (véase el cuadro 9). No sería correcto tomar el año 1973 como base, pues fue un año excepcionalmente bueno para los precios de exportación brasileños. Tampoco sería precisa la comparación con el año 1974, en que no se produjeron las reacciones esperadas de los otros precios internacionales al precio del petróleo.

Finalmente, merece la pena poner de relieve que la experiencia de la economía brasileña desde 1974 ilustra de modo magnífico cómo los cambios de las condiciones objetivas fuerzan a los responsables de la política económica a adoptar nuevas medidas que en un pasado reciente hubieran horrorizado a los economistas ortodoxos: los impuestos negativos sobre actividades consideradas estratégicas para la sustitución de importaciones, los depósitos compulsivos para las importaciones, los reajustes más lentos de las tasas de utilidad pública, y los controles de precios para los bienes de consumo básicos. Del mismo modo se repiten los dilemas característicos del pasado (aunque también hay tipos nuevos), como en el caso de la dificultad de devaluar nuevamente el *cruceiro* (que se consideraba sobreevaluado) por los altos niveles de deuda en moneda extranjera por parte de las empresas; o la necesidad de detener o reducir considerablemente los grandes proyectos de inversión en el sector de exportación de productos primarios, por causa de la desertión de los compañeros extranjeros, desanimados por las escasas perspectivas de evolución de la economía internacional. Encontramos errores de importancia en la planificación y ejecución de estos y otros proyectos, incluyendo los proyectos de infraestructura, como ejemplifican los problemas que surgen en la ejecución del proyecto de ferrocarril.

CONCLUSION

Conviene poner de relieve que no estamos interesados en hacer juicios de valor sobre la aparición de obstáculos y desequilibrios en el progreso de la economía que, al final, son simplemente inherentes al desarrollo capitalista.¹⁰⁶ Basta con hacer notar que, en primer lugar, el régimen burocrático-autoritario en modo alguno creó las condiciones para informar a sus “planificadores estatales”, hasta el punto de permitirles racionalizar sus metas, por no mencionar hasta el punto de permitirles controlar el curso de los acontecimientos mediante la ignorancia o la superación del carácter cíclico y contradictorio del desarrollo capitalista. En segundo lugar, problemas como el de la inflación acelerada, cuellos de botella externos y el hecho de que los ciclos de expansión lleguen a su límite pueden producirse también en ausencia de procesos electorales competitivos efectivos y de cualquier

¹⁰⁶ Y estos tropiezos y desequilibrios pueden producir, en una secuencia dialéctica, el resultado final de incrementar (como así ha sucedido realmente) las posibilidades de una reorientación fundamental en la esfera económica, e incluso la aparición de un sistema político más democrático.

posibilidad de organización y protesta del sector popular. En tercer lugar, en la experiencia brasileña de posguerra, bajo regímenes más democráticos, hubo crecimiento económico dinámico e importantes transformaciones de la estructura productiva. En cuarto lugar, el rápido crecimiento entre 1968 y 1974 no fue el resultado de alguna habilidad superior del régimen autoritario para la acumulación capitalista, sino más bien de la particular combinación de unas condiciones favorables de la economía nacional y de las condiciones de comercio y capital del mercado mundial. En quinto lugar, no parece que la ejecución de algunas de las medidas más fundamentales de la política económica —como la promoción de las exportaciones— necesitara de un régimen autoritario. Finalmente, tampoco parece que el estilo de crecimiento observado (por ejemplo con respecto a la distribución de la renta) fuera inevitable por razones técnico-naturales. En realidad no hay evidencias convincentes de que diferentes condiciones políticas, que respondían a la dinámica muy diferente de la lucha de clases, no hubieran sido compatibles con una dirección satisfactoria de la economía.

V. CAMBIO INDUSTRIAL Y GOBIERNO AUTORITARIO EN AMERICA LATINA: UN ANALISIS CONCRETO DEL MODELO BUROCRATICO-AUTORITARIO

por *Robert R. Kaufman**

¿Por qué muchos de los países industrialmente avanzados de América del Sur están regidos por gobiernos que expresan poderosos compromisos con el desarrollo económico, al tiempo que pisotean los derechos humanos? ¿Hasta qué punto se pueden entender útilmente esos gobiernos en los términos de las contradicciones características de la industrialización retrasada y dependiente? Este capítulo trata esas cuestiones mediante un análisis comparativo de Brasil desde 1964, de Chile y Uruguay desde 1973, y de Argentina entre 1966 y 1970: cuatro casos de lo que se ha llamado gobierno burocrático-autoritario (B-A).¹ El México "autoritario", aunque menos represivo que sus correspondientes de América del Sur, se considerará en determinados casos para ampliar la comparación. Me centraré principalmente en los problemas sociales y económicos, a los que estos gobiernos parecen ser una respuesta. Evidentemente, ésta es sólo una perspectiva desde la que se pueden considerar los orígenes de esos gobiernos, pero es una perspectiva esencial, tanto para un entendimiento completo de estos casos como en los términos de una serie más amplia de argumentos teóricos que son del interés de este libro.

Resulta claro que el militarismo es un fenómeno común en América Latina. Sin embargo, los gobiernos sudamericanos a que nos hemos referido antes han empleado los instrumentos públicos de vigilancia, represión y tortura con una eficacia e implacabilidad inusuales. Han empobrecido o suspendido los procesos electorales y le-

* La investigación realizada para este ensayo fue apoyada por el Center for International Affairs, Harvard University, y por las concesiones del Social Science Research Council. Thomas Bamat me proporcionó una ayuda de extrema utilidad. Quisiera también expresar mi agradecimiento por sus valiosas sugerencias a David Collier, Eric Davis, James Kurth, Guillermo A. O'Donnell, José Serra y Alfred Stepan.

¹ Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism* (Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1973).

gislativos, han purgado y desmovilizado el movimiento laboral, y han controlado cuidadosamente las actividades de los medios de comunicación y las universidades. Entre sus víctimas se incluyen tanto los guerrilleros y políticos de izquierdas como los moderados e incluso derechistas. Quizás algunas dictaduras tradicionalistas, como por ejemplo las de Duvalier, Trujillo o Stroessner, hayan alcanzado ese récord de represión sistemática; pero esos hombres gobernaron sobre sociedades mucho menos modernizadas, ejerciendo el poder y obteniendo riquezas en su beneficio personal y en el de sus familias. Los gobiernos de que nos ocupamos muestran una retórica y una intención que es impersonal y modernizante. Su mandato "arbitrario" sobre trabajadores, políticos, estudiantes e intelectuales se acompaña de intentos de establecer relaciones pragmáticas y predecibles con el sector privado empresarial, particularmente con los negocios internacionales, y de racionalizar y hacer avanzar a la economía como totalidad. Esta combinación de represión y "racionalidad" es la que autoriza la exploración empírica y la explicación teórica.

En un sentido, no es difícil entender el motivo de que emergieran estas formas de autoritarismo en unas sociedades relativamente avanzadas. Todo gobierno que trate de desmovilizar y controlar esas sociedades durante largos periodos de tiempo debe emplear dosis bastante grandes de coerción. También es más probable que esos gobiernos posean los necesarios recursos tecnológicos y burocráticos. Sin embargo, el análisis más atento revela algunos rompecabezas teóricos con respecto al motivo de que esos regímenes de América Latina emergieran dónde y cuándo lo hicieron; rompecabezas que intrigan particularmente a los que están interesados por descubrir las conexiones sistemáticas que existen entre el cambio político y la socioeconomía.

La modernización autoritaria, por ejemplo, se ha considerado a menudo como un fenómeno asociado con las primeras fases de la industrialización.² Los principales modelos derechistas son las autocracias alemana y japonesa del siglo XIX, que transformaron unas sociedades agrarias atrasadas en productores de acero, ferrocarriles, productos químicos y de ingeniería gracias a una movilización, hecha con determinación, del capital industrial y a una estricta organización de las demandas populares sociales y políticas.³ Pero el desafío al

² Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston, Beacon, 1966). A. F. K. Organski, *The Stages of Political Development* (Nueva York, Alfred A. Knopf, 1965), especialmente las pp. 122-58.

³ Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1962).

que en la esfera del desarrollo se enfrentan los gobiernos contemporáneos de América Latina *no* es la transformación de economías agrarias pre-industriales. En el momento en que estos gobiernos aparecieron en escena, hacía ya varias décadas que se había dado el impulso inicial hacia la industrialización. Además, en cualquier caso, la política de aquella fase inicial de la transformación industrial parece más cercana a las experiencias británica o francesa que a las de Japón o Alemania. En gran parte, la industrialización de Chile y Uruguay se había producido bajo sistemas constitucionales relativamente institucionalizados que, tras la Segunda Guerra Mundial, habían extendido el acceso político a segmentos cada vez más amplios de la población. Incluso en Brasil y Argentina, en donde el constitucionalismo no estaba bien atrincherado, muchos han considerado las políticas "populistas" de los años 40 y 50 como evidencia de una tendencia hacia el dominio de la clase media y a unos modelos cada vez más abiertos, aunque no institucionalizados, de participación política.

Seguramente, sólo los observadores más optimistas e ingenuos supusieron que esas tendencias culminarían necesariamente en democracias estables de masas. Incluso en Chile y Uruguay eran evidentes los obstáculos a ese desarrollo para todo aquel que se preocupara de escudriñar bajo la superficie: la industrialización extendió, e incluso exacerbó, las tensiones de clases que estaban ya presentes en la sociedad preindustrial; y las comunicaciones de masas del siglo XX generaron unas esperanzas que constituían un desafío continuo para la capacidad productiva y distributiva de las economías sudamericanas. Pero a pesar de esos problemas, aquellas sociedades industrializantes parecían marcadas por una creciente competición y participación política, proceso que a su vez parecía incrementar los costos y reducir las probabilidades de las opciones autoritarias de desarrollo. ¿Por qué, entonces, los gobiernos contemporáneos de Brasil, Argentina, Chile y Uruguay, aparentemente tan comprometidos con el desarrollo, deseaban pagar esos costos? ¿Y cuáles fueron los efectos?

Algunos autores —entre ellos Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Philippe Schmitter y Albert Hirschman— han sugerido que se pueden encontrar algunas respuestas importantes en los problemas políticos y económicos de la acumulación de capital inherentes al proceso de industrialización atrasada y dependiente.⁴ En este capítulo exploraré algunos de los fundamentos empíricos y teóricos de una

⁴ Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina* (México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1970); Albert O. Hirschman, "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America", en Albert O. Hirsch-

importante síntesis y extensión de esos argumentos: la tesis de Guillermo O'Donnell, según la cual esos regímenes están vinculados a una fase "avanzada" de la industrialización de sustitución de la importación (ISI), en la que se han "agotado" las oportunidades de inversión a pequeña escala y se percibe que la nueva expansión dependerá de una inversión a gran escala, a menudo extranjera, en las industrias de bienes de producción. Al sobreimponerse a las tendencias nacionalistas, populistas y participativas de las primeras fases de la ISI, más "fáciles", los esfuerzos de promoción de este nuevo tipo de inversión exacerban los conflictos, que no pueden ser contenidos por los gobiernos popularmente elegidos y los regímenes competitivos. El incremento de las necesidades de estabilidad y predecibilidad a largo plazo, así como las presiones a favor de la austeridad fiscal y la disciplina laboral, implican unas iniciativas políticas y unos cambios estructurales que amenazan los intereses de la burguesía nacional, de los consumidores de cuello blanco y de los trabajadores de mono azul, que habían constituido las bases de las coaliciones "nacional-populistas". O'Donnell argumenta que los regímenes B-A emergen de la crisis socioeconómica generada por esa paralización, tratando de resolver por la fuerza las contradicciones que no podían resolverse con la negociación. Estos regímenes, lejos de ser tradicionales y conservadores, en algunos aspectos resultan dinámicos y adelantados, en el sentido de que su *raison d'être* implica una reestructuración fundamental de la economía industrial y de su relación con los otros sectores económicos nacionales y con el orden económico internacional.⁵

Me propongo examinar este argumento concentrándome en algunos componentes limitados, aunque críticos, de una cadena mucho más elaborada de razonamiento político-económico. No trataré directamente, por ejemplo, los complejos argumentos históricos que retrotraen la ISI de la primera mitad de siglo a esquemas anteriores de dependencia neocolonial, así como a las limitaciones nacionales concurrentes. Un vástago particularmente importante de este análisis, que se trata aquí en gran parte como una suposición, es que este

man, *Bias for Hope* (New Haven, Yale University Press, 1971), pp. 85-123; Philippe C. Schmitter, "Paths to Political Development in Latin America", en Douglas A. Chalmers, ed., *Changing Latin America* (Nueva York, Academy of Political Science, 1972), pp. 83-108.

⁵ O'Donnell trata más directamente de la evolución y carácter de los regímenes B-A en "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario", Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Buenos Aires, Argentina, 1975). Véase también "Corporatism and the Question of the State", en James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977), pp. 47-89, y *Modernization*.

contexto histórico dio lugar a una burguesía industrial nacional tecnológicamente imitativa y políticamente débil, actualmente incapaz de dirigir la "necesaria" transición a las industrias de bienes de producción o a la exportación de productos manufacturados. De modo similar, algunos de los factores ideológicos, psicológicos y político-institucionales que enriquecen y completan los elaborados análisis neomarxistas del autoritarismo burocrático se harán notar cuando resulten relevantes, pero se deja también a otro tiempo y lugar el tratamiento completo de estas materias.⁶ En lugar de todo ello, en este capítulo se valorarán las contribuciones explicativas que proporciona la descripción y análisis de los dilemas socioeconómicos contemporáneos a que se enfrentan los regímenes B-A. Más específicamente, el capítulo se divide en tres partes, cada una de las cuales trata una cuestión de primera importancia derivada de la proposición general según la cual el gobierno B-A está "asociado", siendo al mismo tiempo una condición necesaria de ello, con la transición de las fases "fáciles" de la ISI a las formas más difíciles del desarrollo industrial.

Parte I. ¿Cuál es el carácter de los cuatro gobiernos militares que surgieron en el cono sudamericano durante la década de los 60 y los 70? La primera sección analiza, en unos términos relativamente concretos y procesuales, los cambios políticos y las políticas económicas que encontramos en estos gobiernos.

Parte II. Las crisis que condujeron a la formación de estos gobiernos, ¿pueden rastrearse sistemáticamente en el pasado hasta un umbral específico en el que la inversión industrial ligera deja de ser una base viable para la expansión económica? Aunque los casos de América del Sur siguen constituyendo el eje central del análisis, aquí se introducen datos pertenecientes a México para obtener una perspectiva comparativa adicional.

Parte III. ¿Qué tipos de cambios económicos se produjeron tras la aparición de estos gobiernos, y hasta qué punto se pueden atribuir a la política misma de esos gobiernos en lugar de al cambio de las

⁶ En cuanto a intentos excelentes de construir esos factores dentro de un marco de referencia explicativo, véase: Alfred Stepan, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", en Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil, Origins, Policies, and Future* (New Haven y Londres, Yale University Press, 1973), pp. 47-69; y David Collier, capítulos primero y último de este libro. También he procurado tratar estos factores en "Corporatism, Clientelism, and Partisan Conflict", en Molloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism*, pp. 109-49; *Transitions to Stable Authoritarian-Corporate Regimes: The Chilean Case?* (Sage Comparative Politics Series, Series 01-060, Vol. 5, 1976); y "Authoritarianism and Industrial Change in Mexico, Argentina, and Brazil", en José Luis Reyna y Richard Weinert, eds., *Authoritarianism in Mexico* (Filadelfia, Institute for the Study of Human Issues, 1977).

condiciones internacionales o a las oscilaciones "naturales" de los ciclos comerciales? Prestaré atención especial a dos tipos de cambio: la aceleración del crecimiento en las industrias de bienes de producción (una indicación de lo que llama O'Donnell la "profundización" de la industrialización); y el crecimiento de las *exportaciones* industriales, fenómeno al que otros autores han vinculado con los regímenes autoritarios derechistas.

He de admitir que para ello vuelvo a recorrer muchos de los caminos tomados ya por O'Donnell, Cardoso y otros, cuyos análisis generales derivan primordialmente de un examen de los análisis del Cono Sur de América. Sin embargo, esos argumentos cristalizaron a finales de la década de los 60 y principios de la de los 70, en un tiempo en el que el mando B-A de Brasil y Argentina se encontraba aun en una primera fase, y antes de que hubieran aparecido regímenes autoritarios en Uruguay y Chile.⁷ Además, muchos aspectos de sus análisis, aún en evolución, siguen siendo ambiguos, y sometidos por tanto a diferentes interpretaciones y malinterpretaciones. La cuestión planteada y los casos aquí examinados siguen siendo vínculos decisivos en la evolución de modelos teóricos con aplicación potencialmente más general. En la medida en que las respuestas a las preguntas planteadas sugieran esquemas comunes, podremos tener más confianza en que éstos y otros autores nos han encaminado por útiles direcciones teóricas y empíricas.

PARTE I. UNA VISION GENERAL DEL GOBIERNO B-A

Los regímenes B-A

Empezaremos centrándonos en los propios gobiernos B-A de Sudamérica. ¿Como evolucionaron, tras su llegada al poder, sus políticas económicas, bases de apoyo y métodos de control social? En la primera parte de esta sección se presentan esbozos en miniatura de cada gobierno, llevando a cabo la relación contra el telón de fondo de las crisis de la amenaza política, inflación, escasez de divisas y

⁷ Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina* (México, Siglo XXI, 1970); Helio Jaguaribe, *Political Development: A General Theory and a Latin American Case Study* (Nueva York, Evanston, San Francisco, Londres, Harper & Row Publishers, 1973); Rodolfo Stavenhagen, "The Future of Latin America: Between Underdevelopment and Revolution", *Latin American Perspectives*, Vol. 1, núm. 1, primavera de 1974, pp. 124-49).

recesión que, en cada caso, acompañaron a la toma de poder. En la segunda sección se revisan algunos de los rasgos estructurales e institucionales que, con más frecuencia, se asocian con el gobierno B-A, así como algunas de las importantes diferencias entre los cuatro casos específicos.

Brasil. El tema central que domina una gran parte del análisis histórico de este caso —el más duradero y de mayor "éxito" de los nuevos regímenes B-A— es la provisionalidad e incertidumbre con que el nuevo gobierno militar buscó a tientas la fórmula político-económica por la que es ahora tan famoso.⁸ Es cierto que muchos de los participantes en el golpe de 1964 se comprometieron con un periodo indefinido de gobierno, rechazando el papel "moderador" que habían jugado previamente los militares. Pero los contornos precisos del nuevo régimen evolucionaron gradualmente y han cambiado continuamente desde entonces, como resultado de una sucesión de elecciones experimentales "ad hoc" realizadas por los "arquitectos" del nuevo orden. Desde la perspectiva aventajada de mediados de la década de los 70, dichas elecciones parecen agruparse formando varias fases, cada una de las cuales representa cambios importantes en las políticas económicas y características estructurales del régimen mismo.

La fase inicial (1964-1967) se caracterizó por una evidente interacción entre un estricto programa de estabilización que trataba primordialmente de controlar la inflación, y una serie de decisiones que ampliaban y elaboraban los controles autoritarios. Casi inmediatamente, los tecnócratas de la nueva administración de Castelo Branco congelaron los salarios, redujeron radicalmente los gastos del gobierno y restringieron el crédito al sector privado. Simultáneamente, el gobierno suprimió las organizaciones laborales y a los partidarios del régimen depuesto de Goulart, prohibiendo las huelgas y deteniendo o exilando a los funcionarios de la administración anterior. El descontento continuo por el programa de estabilización dio impulso a supresiones cada vez más amplias dirigidas a elementos más extensos, y obviamente menos "subversivos", de la política brasileña. Un punto decisivo se produjo tras las elecciones a gobernador de octubre de

⁸ Véanse especialmente los artículos en Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil, Origins, Policies, and Future* (New Haven y Londres, Yale University Press, 1973). Para una útil revisión de la realización y política económica de Brasil, véase Wilson Suzigan y otros, *Crecimiento Industrial no Brasil, Incentivos e Desempenho Recente* (Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974). También, Ronald M. Schneider, *The Political System of Brazil, Emergence of a "Modernizing" Authoritarian Regime, 1964-1970* (Nueva York, Columbia University Press, 1971).

1965, en la que los compañeros del antiguo presidente Juscelino Kubitschek obtuvieron victorias en Minas Gerais y Guanabara, dos de los más grandes estados brasileños. Bajo la presión de la "línea dura" militar, el gobierno respondió con el Segundo Decreto Institucional, que abolió los partidos existentes, estableció el sistema de elecciones presidenciales indirectas y amplió la autoridad del presidente para que pudiera despedir a funcionarios electos y suspender derechos políticos. Este decreto marcó con bastante claridad los principales perfiles político-institucionales del nuevo orden político. Aunque la administración de Castelo Branco se hallaba relativamente limitada con el ejercicio de su poder, concediendo una considerable libertad para el debate público en la prensa, al final de su mandato actuó para suprimir a los más importantes líderes políticos de todas las partes del espectro ideológico. De este modo se lanzó Brasil por su trayectoria autoritaria.⁹

Sin embargo, los aspectos económicos del "milagro" brasileño tomaron forma más lentamente. Si bien los defensores de Castelo conceden a su administración el mérito de haber reducido las expectativas inflacionarias y de haber instituido importantes cambios en los sistemas fiscales y financieros, la política económica de este primer periodo no tuvo un éxito notable ni siquiera en sus propios términos. Las medidas de austeridad habían producido una reducción aguda (y quizás innecesaria) de los niveles de vida de las clases trabajadoras, con sólo una moderada disminución de la tasa de inflación. Aunque durante este periodo la ayuda pública externa en Brasil fue fluida, los prestamistas e inversores privados respondieron lentamente a los incentivos liberales ofrecidos por el gobierno de Castelo, mientras que la recesión que había atenazado al sudeste industrial mostraba pocos signos de abatirse. La economía brasileña no empezó a mostrar signos espectaculares de recuperación hasta la segunda fase de la "revolución" brasileña, asociada con la ascendencia de Delfim Neto como ministro de Finanzas (1967-1974).¹⁰

El tratamiento de Delfim fue algo menos ortodoxo que el de sus predecesores, aunque apenas más favorable a los objetivos del régimen en cuanto a las clases inferiores. Como bajo el gobierno de Castelo, la estrategia global de la recuperación económica siguió centrada primordialmente en el fortalecimiento de la demanda de bienes

⁹ Thomas E. Skidmore, "Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-71", en Stepan, ed., *Authoritarian Brazil*, pp. 3-47.

¹⁰ Albert Fishlow, "Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy", en Stepan, ed., *Authoritarian Brazil*, pp. 69-119.

de consumo duraderos por parte de la clase media superior y en la atracción de la inversión directa, los créditos a la importación y la cartera de préstamos del extranjero. No obstante, Delfim abandonó el anterior compromiso de lograr la absoluta estabilidad de precios en favor de incrementos predecibles anuales de precios de aproximadamente un 20%. Se liberalizó la fluencia del crédito al sector privado y las tasas de divisas y salarios mínimos fueron "indexadas" con el fin de despolitizar estas cuestiones explosivas y para sujetar los costos laborales.¹¹ Al mismo tiempo, Delfim aceleró los primeros intentos de estimular y diversificar las exportaciones por medio de subsidios y de la liberalización del comercio. Y hacia 1970, la política del gobierno se dirigió más directamente al estímulo de las industrias de bienes de producción, tras lo cual resultó evidente que la demanda nacional de productos tales como el acero y la petroquímica dejaban muy atrás los cálculos previos y las metas de producción. Las comisiones combinadas privadas y públicas encargadas de vigilar la inversión en estas áreas se reorganizaron y reforzaron, aprobándose una variedad de proyectos en gran escala que anteriormente languidecían en las mesas.¹²

Debe observarse que esta política coincidió con unas condiciones internacionales extremadamente favorables: una importante expansión del comercio mundial y la práctica explosión de los fondos de eurodólares disponibles para la inversión en los países del tercer mundo. Por tanto, es imposible determinar con certeza en qué medida la recuperación económica es realmente atribuible a la estrategia de Delfim. Sin embargo, el evidente impacto de su ministerio constituyó una explosión rápida y sostenida de la expansión económica. En los siete años de ascendencia de Delfim, la economía brasileña creció en una tasa anual de aproximadamente el 10%, guiada primero por una aguda recuperación de las industrias de bienes de consumo duraderos y luego, hacia 1970, también por una rápida expansión del sector de bienes de capital.¹³

Aunque Delfim había sido designado por un presidente, Costa e Silva, que había llegado a ese puesto prometiendo la liberalización política, esta segunda fase del régimen B-A estuvo marcada primordialmente por el grave endurecimiento y extensión del aparato represivo. La explosión de huelgas salvajes, la extensión del terrorismo y la diversidad de actos de protesta pacífica proporcionaron a las faccio-

¹¹ *Ibid.*

¹² Suzigan y otros, *Crescimento Industrial*, pp. 50-73.

¹³ *Ibid.*, pp. 111-49.

nes militares de línea dura el pretexto para tomar la ofensiva. En diciembre de 1968, la administración Costa suspendió el Congreso y dictó el famoso Quinto Decreto Institucional, que concedía al presidente poderes ilimitados para proteger la "seguridad nacional". La consiguiente ola represiva —arrestos, despidos, vigilancia policial y censura estricta— no decayó durante los tres primeros años de la administración Medici (1969-1974), que llegó a ser particularmente famosa por la utilización de la tortura con los opositores, reales o supuestos. En 1971, con la resistencia clandestina totalmente demolida y con los moderados intimidados, se reinstauró el Congreso y la situación se "normalizó" gradualmente. No obstante, por lo menos hasta 1974 la policía brasileña de seguridad siguió siendo el brazo más poderoso del gobierno, dedicada a controlar todas las instituciones importantes de la sociedad civil y a sofocar en la práctica toda crítica pública seria.

Finalmente, un tercer aspecto del periodo de 1967-1974 fue la cristalización del sistema de alianza, que ha sido puesto de relieve por O'Donnell y Cardoso como un rasgo característico del gobierno burocrático autoritario "maduro".¹⁴ En el ápice de la estructura gubernamental, este sistema descansaba en los intereses complementarios de los tecnócratas civiles (como Delfim) y los oficiales de línea dura, interesados respectivamente por el "desarrollo" y por la "seguridad nacional". En un nivel de análisis más fundamental, encontramos la estrecha relación de funcionamiento entre los funcionarios del gobierno, los directores e inversores extranjeros y algunas empresas nacionales que se beneficiaban de las ayudas estatales y las disposiciones sobre fondos sociales; en suma, el "trío" dominante constituido por el estado, los capitalistas extranjeros y la burguesía nacional "asociada" con los anteriores.

Sin embargo, en 1974, con la subida de Ernesto Geisel a la presidencia, parece que Brasil se embarcó en una tercera fase política y económica, que implicaba modificaciones potencialmente importantes en la política económica y en los fundamentos sociopolíticos del régimen. En el nivel "político", Geisel prometió una "descompresión": reducción de la censura de prensa, relajación de los controles policiales y restauración de un grado limitado de competición entre los partidos "oficiales", ARENA y MDB. En 1976, con esta política se eliminaron al menos algunos de los aspectos más duros de

¹⁴ O'Donnell, "Reflexiones"; Fernando Henrique Cardoso, "Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications", en Stepan, ed., *Authoritarian Brazil*, pp. 142-79.

la represión anterior. No obstante, por la oposición de la línea dura y la vacilación del gobierno, este proceso no llegó tan lejos como algunos habían esperado. Aunque se concedió una mayor libertad para las críticas al gobierno, las detenciones y censura intermitentes siguieron generando una atmósfera de inseguridad política. Una victoria, políticamente embarazosa, del partido de oposición, MDB, en las elecciones al congreso de 1974, impulsó al gobierno a prohibir el debate público en las elecciones municipales de 1976. No había indicios, por otra parte, de que los militares estuvieran dispuestos a abandonar su control sobre las elecciones presidenciales, a relajar el que ejercían sobre las actividades sindicales o a renunciar a los poderes especiales que les concedían los decretos institucionales de las administraciones precedentes.¹⁵

Dentro de este marco algo más relajado, pero aun autoritario, hubo también considerables incertidumbres y debates acerca de las direcciones económicas y sociales que tomaría Brasil en la segunda mitad de los años 70. En 1974-1975, con la crisis energética, el aumento del volumen y el precio de otras importaciones, y el peso creciente de la deuda externa, se había reducido la expansión económica general del país, produciéndose sustanciales incrementos de la inflación nacional. En el contexto de estas dificultades, algunas de las directrices iniciadas durante la fase Delfim fueron cuestionadas o alteradas. Por ejemplo, los abogados de la política de liberalización del mercado y las inversiones quedaron a la defensiva ante los partidarios de una nueva ronda, más intensa, de sustitución de las importaciones que redujera la creciente deuda externa de Brasil. Algunos funcionarios del gobierno presionaron también para la revisión de la política salarial, a fin de reforzar el poder de compra de los trabajadores de los sectores más modernizados de la economía. Y a pesar de que continuó la retórica sobre las virtudes de la economía de libre empresa, las empresas estatales asumieron una posición dominante en las ramas industriales más importantes, lo que provocó fuertes protestas de los sectores privados nacionales y extranjeros, amenazando el equilibrio mismo del "trío" dominante.

Por tanto, en 1977 prácticamente todos los aspectos de la economía política de Brasil —sus estructuras institucionales, directrices e incluso las coaliciones de clase que le servían de apoyo— habían sido sometidos a un análisis y debate críticos. Seguramente, pocos cam-

¹⁵ Cuando este ensayo estaba redactado, la administración Geisel se comprometió en nuevas supresiones, suspendiendo temporalmente el congreso y revisando las leyes electorales con el fin de eliminar cualquier posibilidad de victoria del MDB en elecciones estatales, locales o del congreso.

bios *abruptos* parecieron inminentes, pero la dirección global de la evolución futura del sistema resultaba menos clara que nunca desde el golpe de 1964.

Argentina. El gobierno Onganía (1966-1970), como el de Brasil, tomó el poder con vagos compromisos de purgar a la sociedad argentina, políticamente dividida, de su "demagogia populista", de poner fin a la inflación y de aprovechar el amplio potencial productivo que se pensaba que tenía la economía argentina. Las nuevas autoridades anunciaron inmediatamente que, en interés de la revolución, las elecciones se pospondrían y los partidos se prohibirían indefinidamente; pronto siguieron la prohibición de las huelgas, la intervención de los sindicatos claves y una dura purga de los disidentes dentro de las universidades. Además, unas semanas después del golpe, Alvaro Alsogaray, símbolo en Argentina de la ortodoxia económica internacional, fue designado embajador ante los Estados Unidos, como signo del nuevo compromiso del gobierno de imponer un programa estabilizador y atraer nuevas corrientes de capital extranjero.

Con la designación, en enero de 1967, de Krieger Vasena como ministro de Economía, esa estrategia general se definió aun más específicamente. El gobierno impuso una congelación salarial a largo plazo, disminuyó las deudas por importaciones, aumentó los impuestos y redujo el déficit fiscal, y decretó "de una vez por todas" una devaluación del peso de un 40%. Estas medidas, aunque tenían el propósito inmediato de reducir la inflación, estaban también explícitamente indicadas para sentar las bases para la realización de los tres objetivos más importantes del desarrollo: (1) la expansión y diversificación de las exportaciones; (2) el desarrollo de la infraestructura económica (particularmente en los ferrocarriles, electricidad y servicios portuarios, en donde el gobierno prometió racionalizar y dar mayor eficacia a las empresas públicas); y (3) la promoción de una inversión masiva del sector privado en la industria pesada, sobre todo con la ayuda del capital multinacional.¹⁶

Aunque el gobierno de Onganía se hundió en 1970, resulta evidente que los perfiles amplios de su experimento autoritario eran paralelos a la experiencia brasileña. Sin embargo, varias diferencias entre los dos casos resultan relevantes para nuestro análisis. En primer lugar, a diferencia del programa de estabilización de Castelo Branco, el de Onganía no incluyó una fuerte reducción de la liquidez

monetaria o crédito al sector privado. En parte por esta razón, y en parte como resultado del florecimiento económico internacional de finales de los 60, el nuevo gobierno argentino no tuvo que esperar tanto como el brasileño para la recuperación económica general. A finales de 1967, aproximadamente al mismo tiempo que el milagro económico brasileño estaba apareciendo en el horizonte, en Argentina las tasas de inflación habían caído sustancialmente y la inversión extranjera regresaba en cantidades crecientes. Estos hechos, unidos a la sustancial inversión del gobierno en la construcción y a una recuperación parcial de las exportaciones agrícolas, iniciaron un proceso uniforme de expansión económica que se mantuvo hasta 1970.

Además, el gobierno argentino logró estos objetivos con un tacto más ligero que los brasileños. Como en Brasil, los trabajadores de las industrias ligeras tradicionales y los empresarios nacionales pequeños y medianos sufrieron considerablemente por el programa de estabilización: por ejemplo, a pesar de la prosperidad general, las quiebras de negocios comerciales se doblaron entre 1966 y 1970.¹⁷ Sin embargo, en general los niveles de vida de la clase trabajadora no cayeron tanto como lo habían hecho en Brasil con la administración de Castelo Branco, o como lo harían posteriormente en Uruguay y Chile; y en el intento de Onganía de desmovilizar y controlar a la sociedad no figuran tan prominentemente la tortura y el arresto masivos.¹⁸

Otra posible diferencia entre Brasil y Argentina es el énfasis relativo que puso la última en la "profundización", aunque a este respecto las evidencias son menos claras. De hecho, tanto los argentinos como los brasileños eligieron con frecuencia suministrar las necesidades de capital y equipo por medio de importaciones, en lugar de mediante el estímulo de la producción local, confiando en la promoción de las exportaciones y en los créditos externos para obtener las divisas necesarias. Sin embargo, da la impresión de que las industrias locales de bienes de capital pudieron recibir un estímulo mayor en la Argentina. Parece que el concepto de profundización aparecía con más frecuencia en la retórica de los funcionarios argentinos, y las regulaciones gubernamentales ofrecían incentivos fiscales a las empre-

¹⁷ Datos de la *Review of the River Plate* (30 de abril de 1973), p. 604.

¹⁸ Véase Richard D. Mallon, en colaboración con Juan V. Sourrouille, *Economic Policy-Making in a Conflict Society: The Argentine Case* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1975), p. 30; United Nations, *Economic Survey for Latin America*, 1969, p. 109; Guillermo O'Donnell, "Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-1976" (Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, Argentina, octubre de 1976), Grafico núm. III, Series Mensuales de Salarios Industriales Seleccionados, 1956-1976.

¹⁶ Para declaraciones de política económica más importantes, véase el discurso de Onganía a la nación, *Review of the River Plate* (12 de agosto, 1967), p. 215; Krieger Vasena, *Review of the River Plate* ((11 de octubre de 1967), pp. 19-20.

sas que compraran material argentino.¹⁹ Por otra parte, parece que los argentinos tuvieron un poco más de éxito en su resistencia a las presiones en favor de las importaciones de equipo y capital: en Brasil, por ejemplo, entre 1966 y 1970, las herramientas de maquinaria producidas nacionalmente cayeron de un 64 % del consumo total a sólo un 33 %; en Argentina los porcentajes fueron del 79 y el 55 %.²⁰ Finalmente, el gobierno argentino dio la impresión de esforzarse más por controlar la exportación de las ganancias procurando dirigir las divisas recibidas a la inversión nacional. Por ejemplo, la gran devaluación que mencionamos antes se acompañó de grandes impuestos a las ganancias inesperadas, medida que produjo una considerable oposición entre los exportadores de productos agrícolas.²¹

Los factores que parecen haber pesado más en la caída del gobierno de Onganía fueron más políticos y sociales que de carácter estrictamente económico. Los que se citan con más frecuencia son: (a) la división entre los militares argentinos mismos; (b) el relativo poder de las fuerzas sociales afectadas negativamente por las directrices de la política de Onganía: especialmente las élites agrícolas, los empresarios nacionales y los sindicatos; y (c) la ausencia, a mediados de los años 60, de movimientos de masas amenazadores y "anticapitalistas", que hubieran podido neutralizar la oposición de las dos primeras fuentes. O'Donnell concede particular importancia a la oposición de los empresarios nacionales y las facciones militares nacionalistas, que se quejaron durante todo el periodo de Onganía de la penetración de las empresas multinacionales. Sugiere que el miedo a los sindicatos peronistas no deterioró esa oposición; pues a pesar de la hostilidad con que las élites argentinas consideraban a esos sindicatos, éstos no afirmaban ser una grave amenaza al orden social establecido, ni fueron percibidos como tales.²²

En este contexto, el famoso "cordobazo" de junio de 1969 dio el *coup de grace* a un gobierno que, aunque en la superficie era poderoso y tenía éxito, sufría ya de considerables tensiones internas. Al cabo de unas semanas de confrontación entre trabajadores, estudiantes y policías, Krieger Vasena dimitió; aproximadamente un año más tarde, Onganía mismo era expulsado de la presidencia por militares que no querían pagar el precio político de la estrategia de desarro-

llo del presidente. Aunque en los tres años siguientes siguió habiendo presidentes militares, esos acontecimientos pusieron realmente fin al primer experimento burocrático autoritario en Argentina. Los gobiernos que siguieron al de Onganía abandonaron la estricta política salarial de Krieger, adoptaron una línea algo más dura hacia el capital extranjero (aunque todavía flexible) y relajaron el control de los sindicatos. Tras la ola de huelgas, actividades guerrilleras y presiones inflacionarias, la administración Lanusse de 1972-1973 accedió finalmente a transferir el poder al movimiento peronista.

Chile. Mientras que el gobierno Onganía había tomado el poder como respuesta a una amenaza relativamente ligera, la crisis de 1973 que precipitó el poder B-A en Chile fue el resultado de un desafío sin precedentes a las élites dominantes del país. La escalada del conflicto de clases nacional, las presiones internacionales sobre el gobierno de Allende y las divisiones dentro de la coalición misma de Unidad Popular fueron los factores que contribuyeron a un grado extraordinario de polarización social y de caos económico que imprimió una huella decisiva en el curso subsiguiente de la política chilena. Por una parte, el miedo de la clase media a las fuerzas revolucionarias que se desató durante el gobierno de Allende fue muy importante para la consolidación del poder político del nuevo régimen militar. En 1976 no existían prácticamente indicios visibles de división militar interna, y sólo se oían débiles protestas de los sectores de trabajadores de cuello blanco y empresarios nacionales, quienes sufrían considerablemente la severa política anti-inflacionaria del nuevo gobierno. Al mismo tiempo, la determinación de los militares de desenraizar las bases profundamente asentadas de los poderosos partidos de izquierda chilenos les llevó a la creación de unos mecanismos de coerción que sobrepasaron, incluso, a los de Brasil a finales de los 60 y principios de los 70. Junto con Uruguay y la Argentina posterior a 1976, que también se enfrentaba a bien organizadas "amenazas desde abajo", el gobierno militar de Chile ha sido sin duda uno de los más represivos de los regímenes B-A de América del Sur.²³

Como en los otros casos de B-A, la junta chilena llamó a varios tecnócratas respetados internacionalmente (por ejemplo a Jorge

¹⁹ *Review of the River Plate* (22 de julio de 1967), p. 63.

²⁰ *Review of the River Plate* (31 de octubre de 1972), p. 656.

²¹ Véase Mallon y otros, *Economic Policy-Making in a Conflict Society*, p. 32; O'Donnell, "Estado y alianzas en la Argentina", pp. 26-27.

²² O'Donnell, "Reflexiones", pp. 7-10.

²³ Véase Kaufman, *Transitions to Stable Authoritarian-Corporate Regimes*; también Michael H. Fleet, "Chile's Democratic Road to Socialism", *Western Political Quarterly*, Vol. 26, núm. 4, diciembre de 1973, pp. 766-86; Stanley Plastrik, "A First Word on the Chilean Tragedy", *Dissent* Vol. 21, núm. 1 (invierno de 1974), pp. 7-11; Paul M. Sewwzy, "Chile, The Question of Powers", *Monthly Review*, Vol. 25, núm. 7 (diciembre de 1973); Paul Sigmund, "Seeing Allende through the Myths", *World View*, Vol. 17, núm. 4 (abril de 1974), pp. 16-21.

Cauas) para que estructuraran una política que redujera la inflación y librara al sistema económico de las “irrationalidades” fundamentales que se habían acumulado bajo las anteriores administraciones civiles. Sin embargo, el grado en que los chilenos abrazaron los dogmas de la ortodoxia económica conservadora fue también inusual incluso para los regímenes B-A. Hasta el gobierno de Castelo Branco, por ejemplo, se había resistido a la aplicación plena del “tratamiento de shock” que pedían los portavoces del FMI. Sin embargo los chilenos importaron prácticamente sin reservas las estrictas doctrinas monetarista y del *laissez-faire* inspiradas por Milton Friedman, convencido de que las medidas excepcionales resultaban esenciales para el control de la desesperada inflación y la crisis de la balanza de pagos, así como para recuperar la confianza de los prestamistas e inversores internacionales. Más católica que el Papa, la Junta desmanteló totalmente los controles de precios, importaciones y distribución que se habían instalado en las administraciones anteriores; congeló los salarios; y restringió severamente el crédito. También se desmanteló en gran parte el sector de “empresas estatales”. Entre 1973 y 1977, más de trescientas empresas nacionalizadas por el gobierno de Allende fueron devueltas a sus antiguos propietarios; otras doscientas empresas estatales, muchas de las cuales se habían originado en el sector público, fueron vendidas a manos privadas.²⁴ Finalmente, la determinación de la junta de atraer el capital extranjero se reflejó en su rechazo a adherirse a las restricciones del Pacto Andino sobre multinacionales, y en 1976 por la retirada del gobierno chileno del Pacto Andino mismo.

La estrategia de recuperación a largo plazo del gobierno se centró ante todo en la expansión y diversificación de las exportaciones; e trategia que, dado el tamaño relativamente pequeño de la economía chilena, era más conveniente que la de profundización. Para promover las ventas de cobre, la Junta negoció un acuerdo con las compañías mineras americanas expropiadas, a cambio de promesas de ayuda en la comercialización y de nuevas inversiones en la industria refinera del cobre. El compromiso ante la promoción de las exportaciones no tradicionales se reflejó, entre otras cosas, en la formación de una nueva agencia, PROCHILE, encargada del desarrollo de mercados extranjeros para los vinos, frutas, zapatos, textiles, productos de cuero y papel chilenos. Hay que anotar que estos últimos esfuerzos fueron arropados por una retórica de militancia que caracterizó

²⁴ CEPAL, Comisión Económica para América Latina, *Chile, Separata del Estudio Económico de América Latina, 1976* (E/CEPAL/1026/Add. 1), p. 305.

también a otros muchos aspectos de la conducta de la Junta. La diversificación de las exportaciones se consideró fundamental para el despegue de la larga dependencia chilena con respecto al proteccionismo industrial y las exportaciones de minerales, una tarea “dura y difícil” que “requiere talento, imaginación y perseverancia”. Un funcionario advertía que no era un camino para los “blandos e ineficaces”, sino para los “hombres y mujeres dedicados”, deseosos de “prepararse sin tregua y sin reposo para una larga e intensa lucha en pro de la conquista de los mercados ultramarinos. Con la victoria progresará la soberanía de Chile”.

En los tres o cuatro primeros años de gobierno militar, el impacto de esta política resultó, en el mejor de los casos, ineficaz, y contraproducente en el peor. A pesar del tratamiento de shock aplicado a la economía chilena, la inflación se redujo lentamente, y en 1976 se mantuvo en una tasa anual del 175 %. Al mismo tiempo, un gran número de empresas chilenas fueron llevadas a la bancarrota por las restricciones del crédito y la drástica liberalización de la política importadora; y además, como indica la figura 3, la fluencia de la inversión exterior directa permaneció en niveles insignificantes. En 1975 esta política se combinó con un fuerte descenso de la economía mundial, produciendo una de las peores recesiones de la historia de Chile, con la reducción de casi un 13 % del PNB. A pesar del modesto incremento del PNB del 3.5 % en 1976, el producto *per capita* de ese año sólo fue ligeramente superior al alcanzado en 1963. En el período posterior a 1973, el desempleo se ha calculado, conservadoramente, en un 15 %; y a pesar de las bonificaciones y subvenciones familiares, pensadas para mitigar el efecto del programa de estabilización, los salarios chilenos han caído a niveles desconocidos en tiempos recientes.²⁶

Por otra parte, hubo algunos signos dispersos de mejora de la economía chilena, que en 1977 empezaron a dar alguna base al optimismo oficial. Tras el golpe se incrementó la venta de exportaciones manufacturadas y tradicionales, y si bien los acreedores europeos se negaron en 1975 a refinanciar la gran deuda externa de Chile, los bancos privados americanos y el Banco Mundial empezaron a proporcionar a mediados de los años 70 créditos y ayuda financiera sustan-

²⁵ Véase “Las Exportaciones: Visión al Día” y la declaración de Jorge Fontaine, secretario ejecutivo de PROCHILE; *El Mercurio*, domingo 22 de febrero de 1976, p. 25.

²⁶ Datos sobre PNB y la inflación tomados de CEPAL, “Chile”, *Separata del Estudio Económico de América Latina, 1976* (E/CEPAL/1026/Add. 1), pp. 299 y 301; sobre los salarios, véase Ricardo Lagos y Oscar A. Rufatt, “Military Government and Real Wages in Chile”, *Latin American Research Review*, Vol. X, núm. 2 (verano de 1975), pp. 139-47.

ciales. Chile tenía un excedente de la balanza de pagos; la tasa de inflación se había reducido aproximadamente a un 60 %; y la economía prosiguió la modesta recuperación iniciada en 1976. No resultan muy claras las implicaciones de estos acontecimientos a corto plazo. Es evidente que no proporcionan una evidencia suficiente para las afirmaciones del gobierno en el sentido de que la economía se dirigía hacia un "despegue" en los años 80. Sin embargo, indican un grado de "normalización" y el inicio de un período de actividad económica menos caótico y difícil.

Uruguay. El régimen uruguayo se hizo con el poder más gradualmente que los otros, pues la presente forma de gobierno militar fue evolucionando por fases a partir de las operaciones de seguridad realizadas contra los tupamaros a finales de los años 60. Conforme los militares realizaban sus operaciones, aumentaban gradualmente su control sobre áreas sucesivamente más amplias del gobierno y la sociedad, presionando a las autoridades civiles para que realizaran acciones más duras y represivas. En enero de 1973 fueron intervenidas las universidades; en marzo de 1973 se estableció un nuevo Consejo de Seguridad Nacional militar, con el fin de coordinar la política del gobierno; en junio, a insistencia de los militares, un decreto presidencial clausuró el Congreso e impuso la censura de prensa. Y a finales de año, una nueva y dura legislación laboral había disciplinado al movimiento sindical, antes poderoso e independiente. Con estas medidas, el estado pasó a ser dominado por la alianza, algo insegura, entre los oficiales militares y los intereses civiles agrarios, representados hasta 1976 por el presidente Bordaberry.²⁷

Desde una perspectiva comparativa, uno de los aspectos más significativos del nuevo y represivo gobierno uruguayo fue que, inicialmente, se mostró menos capaz de llegar a una estrategia claramente definida de recuperación y estabilización económica. Dentro de la institución militar, había grandes divisiones entre los nacionalistas de la línea dura, como Gregorio Alvarez, y los generales más orientados hacia lo internacional, representados por Esteban Cristi. Además, la administración civil de Bordaberry estaba formada primordialmente por políticos-ganaderos; los tecnócratas conservadores no jugaban, en cuanto que grupo, un papel significativo. En realidad, muy pocos de esos tecnócratas se podían encontrar entre las pequeñas empresas que constituían el sector industrial del Uruguay, o en un sistema

²⁷ Véanse los números sucesivos de *Latin America* (enero a julio de 1973).

universitario que, incluso para los niveles de América Latina, seguía dominado por las profesiones "tradicionales". En este contexto, el nuevo gobierno empleó una gran parte de sus primeros dieciocho meses en intentar "eliminar la corrupción", el mínimo denominador común entre las dispares facciones civil-militar. Durante más de un año, esas autoridades no pudieron ponerse de acuerdo para tener un ministro de Economía permanente, por lo que el puesto fue ocupado sobre una base de actuación por una serie de individuos.

Sin embargo, la designación de Vegh Villegas en setiembre de 1974 cambió significativamente la situación, señalando la ascendencia de la facción militar "internacionalista" y poniendo la política uruguaya más en línea con los otros regímenes B-A. Cambió, por ejemplo, la ley de inversión, con el fin de garantizar a los posibles inversores extranjeros el derecho a repatriar todas las ganancias y comprometer oficialmente al Banco Central en el suministro de los necesarios fondos de divisas. Otras directrices recorren de modo similar los caminos ortodoxos, aunque con algunas diferencias de énfasis y tácticas. El plan de estabilización de Vegh, por ejemplo, incluía una congelación tanto de precios como de salarios, lo que significaba una desviación del tratamiento de shock, más duro, impuesto por los chilenos. Similarmente, el requerimiento de un gran depósito de caja (35 %) libre de intereses contrapesó parcialmente la liberalización de la política de importación. Las agencias gubernamentales relevantes fueron estimuladas para que ayudaran a los exportadores a desarrollar políticas de ventas más agresivas; pero aunque las exportaciones manufacturadas recibieron una atención considerable, el énfasis se puso ante todo en los productos agrarios, lo que era un reflejo del peso de los tradicionales intereses rurales en el gobierno uruguayo.²⁸

Debemos observar que estas iniciativas políticas no dejaron de ser contestadas. A diferencia de los chilenos, por ejemplo, Vegh no fue capaz de mantener el compromiso de reducir los déficits fiscales pasando al sector privado las empresas públicas ineficaces; movimiento éste que fue impedido, evidentemente, por la oposición anticipada de los empleados públicos y sus simpatizantes en el establecimiento militar. A mediados de 1975, sólo el servicio de autobuses municipales se había separado del control estatal. También la orientación internacionalista de Vegh se mantuvo bajo presión. En 1975, por ejemplo, la junta de jefes de estado mayor puso en circulación un memorándum que ponía objeciones a la "indebida" influencia que

²⁸ *Review of the River Plate* (30 de mayo de 1975), p. 753.

había adquirido el FMI en la elaboración de la política económica, lo que obligó a Vegh a amenazar con la dimisión. Finalmente, el desalojo de Bordaberry de la presidencia en 1976 fue una evidencia adicional de la división interna, a pesar de que, en este caso, las cuestiones de política económica jugaron un papel menor. No obstante, a pesar de estos indicios de tensión, los rasgos más importantes de la estrategia de Vegh siguieron de relieve a mediados de los años 70, con pocos indicios de que fueran a ser desechados. Aunque quizás las divisiones internas se acercaron más a la superficie que en otros casos del B-A, con el tiempo la orientación "tecnocrática" del gobierno pareció segura.

Revisemos brevemente, para acabar, la actuación económica global de Uruguay entre 1973 y 1976. Como en el caso chileno, los resultados están bastante entremezclados, si bien los gobernantes uruguayos parecen haber tenido más éxito que los chilenos en la rapidez con que se dirigieron hacia algunos de sus objetivos principales. En cada uno de los cuatro años transcurridos entre 1973 y 1976, la economía uruguaya registró tasas positivas de crecimiento, espoleado principalmente por un sustancial incremento del volumen de las exportaciones agrarias y manufacturadas. Por primera vez, en más de dos décadas, Uruguay había experimentado cuatro años consecutivos de expansión económica. Sin embargo, como en la mayor parte del resto de los casos (la Argentina de Onganía es una excepción parcial), se deterioraron los niveles de vida de la mayoría de la población; por ejemplo, en 1976 los salarios reales disminuyeron en un 6%. Por otra parte, la tasa media de crecimiento anual uruguayo, de un 2%, seguía siendo comparativamente muy baja; muy por debajo de las tasas de expansión experimentadas bajo el gobierno de Onganía en Argentina o en el Brasil posterior a 1967. Una mirada a la inflación y a la inversión extranjera presenta la misma mezcla de resultados. Tras la subida de precios de 1974 disminuyó sustancialmente la tasa de inflación. Sin embargo, la inflación del 40% experimentada en 1976 indicaba que la estabilización de precios se hallaba aun muy lejos de ser un hecho cumplido. Similarmente, aunque la modesta recuperación de Uruguay se vio ayudada por la importante afluencia de créditos y préstamos extranjeros no compensatorios (que pasaron de sólo 5 millones de dólares en 1973 a 130 en 1975), la situación de la balanza de pagos siguió siendo precaria y, como en Chile, los esfuerzos por atraer la inversión extranjera directa fracasó casi totalmente. "El capital privado", decía un periodista, "se muestra receloso, y sin duda Uruguay habrá de demostrar primero no sólo que el capital extranjero no corre el riesgo de nacionalizaciones, sino tam-

bién que puede operar libremente y con beneficio... es decir, en una economía estable con una moneda estable".²⁹

En general, podemos concluir que, aunque los registros económicos generales puedan haber resultado estimulantes para las autoridades políticas uruguayas, la recuperación global, como en Chile, fue parcial y frágil en el mejor de los casos. A pesar de la recuperación, la economía uruguaya siguió teniendo un lento crecimiento. Y con la inflación y las dificultades de la balanza de pagos apenas controladas, hasta las modestas ganancias registradas entre 1973 y 1976 resultaron vulnerables a las rápidas y devastadoras inversiones.³⁰

Comparación de los regímenes B-A

En el siguiente análisis comparativo, he aplicado la etiqueta de "burocrático-autoritarios" a los regímenes antes descritos y he asignado fechas precisas a su aparición y desaparición. Aunque tal abstracción analítica pueda resultar útil, es evidente, sin embargo, que simplifica una realidad que es más fluida y compleja. Indudablemente, los golpes militares B-A produjeron cambios espectaculares en las estructuras políticas de cada país: en el alcance de la participación política, en los tipos de intereses representados en los procesos políticos y en el modo en que se ejerció esa influencia. Resulta claro, no obstante, que el nuevo gobierno no terminó completamente los debates en curso sobre política económica, ni los conflictos de intereses que subyacen a ese proceso. Ciertamente, las nuevas "reglas del juego", pensadas para contener y reestructurar esos debates, fueron continuamente puestas a prueba y, en ocasiones, revisadas.

Por encima de todo, los precedentes esbozos en miniatura, deben volvernos cautelosos en extremo frente a las suposiciones de que las políticas o características estructurales de uno de los casos puedan generalizarse necesariamente a los otros países. En realidad, algunos aspectos decisivos de la política pública han variado ampliamente entre cada caso y con el tiempo. En Brasil, por ejemplo, el estado amplió significativamente su papel empresarial; en Chile, la Junta desmanteló en su mayoría el gran aparato estatal, que se había expandido uniformemente desde los años 40. Los cuatro gobiernos prestaron alguna atención a los objetivos de desarrollo a largo plazo, como la diversificación de las exportaciones o la inversión en las

²⁹ *Ibid.*, p. 753. Los datos del párrafo anterior proceden de la Comisión Económica para América Latina, "Uruguay", *Separata del Estudio Económico de América Latina, 1976* (E/CEPAL/1026/Add. 2).

³⁰ *Latin America* (15 de agosto de 1975), p. 249.

industrias de bienes de producción. Es comprensible, sin embargo, que la estabilización económica recibiera la superior prioridad inicial; y en 1976, los gobiernos de Chile y Uruguay seguían la lucha sobre todo con este tipo de problema. Finalmente, se debe tener en cuenta que hubo una gran variación en el tiempo y entre esas naciones en cuanto a los *tipos* de proyectos de desarrollo puestos de relieve por cada régimen. En Argentina, el gobierno de Onganía enfatizó los objetivos de profundización poco después del golpe de 1966. En cambio, en Brasil la industria de bienes de capital no se promovió seriamente hasta la década de los 70, mucho después del inicio de los esfuerzos prioritarios por estimular el sector existente de bienes de consumo duraderos y por diversificar las exportaciones. En los países más pequeños, Chile y Uruguay, la profundización no podía ser una política realista. En ellos la promoción de las exportaciones era una orden del día más exclusiva, aunque también con diferentes énfasis en cuanto a la importancia relativa de los productos "tradicionales" y "no tradicionales".

No menos importantes fueron las diferencias en el contenido de clase de esos regímenes. Aunque todos buscaron vigorosamente la inversión extranjera directa, sólo dos regímenes (Argentina y Brasil) tuvieron respuestas positivas sustanciales. Sólo los brasileños lograron consolidar un "trío dominante" de funcionarios estatales, capitalistas extranjeros y empresarios nacionales "asociados"; y aun así, esta coalición sólo duró sin ambigüedades un periodo limitado de tiempo. En Uruguay, las élites agrícolas apoyaron poderosamente al gobierno, pero fueron prácticamente excluidas del poder en la Argentina de Onganía. En todos los casos sufrieron considerablemente los empresarios nacionales, los trabajadores de cuello blanco y los trabajadores organizados. Sin embargo, incluso hubo alguna variación en la fortuna de estos sectores: a los trabajadores no les fue mal del todo con Onganía, y quizás obtuvieron algunas ventajas en Brasil en los años 70. Por otra parte, las pérdidas económicas de estos grupos parecen derivar más directamente de los programas de estabilización patrocinados por el gobierno (como los de Uruguay, Chile y Castelo Branco) que de los cambios estructurales producidos por la incorporación de las multinacionales a la coalición dominante.

Es innecesario decir, finalmente, que las diferencias de estos cuatro regímenes son muy marcadas por lo que se refiere a su éxito económico y estabilidad política globales.

¿Cuál es, entonces, la base de comparación entre los cuatro casos? ¿Poseen un número de características comunes suficientes para garantizar el situarlos en una categoría "burocrática autoritaria"

más general? A pesar de sus diferencias, cada uno de los gobiernos antes descritos parece haber combinado (con toda seguridad en grados diversos) por lo menos tres rasgos importantes. Vistos en conjunto, estos rasgos parecen ofrecer a su vez un marco de referencia para una generalización que no violenta en exceso las realidades de contexto de los casos individuales.

1. *Una severa restricción de la "protesta pública"*.³¹ Todos los gobiernos cambiaron las reglas del juego predominantes de un modo claramente *autoritario*. Los funcionarios del gobierno no toleraron un serio desafío público a su incumbencia o medidas básicas; la competición electoral y las libertades civiles fueron gravemente reducidas.

Este es un rasgo evidente del gobierno B-A, pero sin embargo resulta importante para la distinción entre los cuatro casos. Por ejemplo, incluso con las medidas de descompresión de Geisel, la política brasileña de mediados de los años 70 difirió considerablemente de la política más abierta de la era anterior a 1964. Los generales de alto nivel y sus aliados civiles siguieron controlando la presidencia, que resultaba invulnerable al desafío electoral directo. Las críticas públicas al régimen fueron cuidadosamente aisladas de las masas potenciales de apoyo en los sindicatos y universidades. Los que disintían, aunque más libres que a finales de los años 60, aun seguían intimidados por detenciones arbitrarias y una vigilancia continua. Y si el gobierno brasileño relativamente relajado de mediados de los 70 se puede considerar aun como autoritario, la política se aplica *a fortiori* a los otros casos.³²

2. *La utilización del aparato estatal para despolitizar a las organizaciones laborales*. A pesar de las variaciones en las bases de su apoyo de clase, todos los gobiernos se centraron en las organizaciones laborales en cuanto que objetivo primario de la represión, utilizando, para su penetración y control del movimiento sindical, diversas medidas, como la vigilancia, detenciones y leyes cooptativas y "corporativistas" para el mundo del trabajo. En todos los casos las huelgas estaban estrictamente prohibidas y los líderes sindicales considerados como amenazadores por el gobierno fueron purgados.

³¹ Robert A. Dahl, *Polyarchy, Participation and Opposition* (New Haven y Londres, Yale University Press, 1971), pp. 20-21.

³² Según este criterio México puede ser considerado como autoritario, especialmente si nos centramos en la ausencia de una política electoral auténticamente competitiva. Por otra parte, a pesar de los casos episódicos de represión y estados de sitio, probablemente Venezuela y Colombia no pueden ser colocados dentro de esta categoría. Los gobiernos de ambos periodos toleraron la competición abierta y vigorosa para los cargos públicos importantes.

En conjunción con las restricciones más generalizadas de la protesta pública, esta utilización sistemática del poder *público* debe entenderse como una característica definitoria del gobierno B-A. La ausencia de este rasgo, incluso en el contexto general del autoritarismo político, significaría que nos encontraríamos ante otro tipo de régimen. Por ejemplo, las dictaduras tradicionales mencionadas en la introducción penetraron menos directa y extensamente en la vida de las clases inferiores, confiando ante todo en los mecanismos privados de control social. Además, fueron con frecuencia objetivos del poder estatal los miembros de la oligarquía y de la comunidad empresarial, así como los trabajadores; unos y otros fueron víctimas de la extorsión sistemática, el terror y la expropiación.

Por desgracia resulta difícil a veces utilizar esta característica para distinguir el gobierno B-A de los llamados regímenes "incluyentes", que emplean medios similares de control público para fines supuestamente diferentes. Por ejemplo, a pesar de su fama de populismo, el Estado Novo de Vargas (1937-1945) muestra unos paralelismos muy importantes con el Brasil posterior a 1964. Con toda seguridad, aquél recurrió a los símbolos populistas y nacionalistas por él empleados en los primeros años de la década de los 30, y siguió aprovechando la fama de los sistemas de bienestar social puestos en marcha en anteriores administraciones de Vargas. Ello le proporcionó una base de legitimación que difirió significativamente de los gobiernos de las décadas de los 60 y 70, más explícitamente "excluyentes". Sin embargo, como hace notar Thomas Skidmore, el Estado Novo se *había* formado esencialmente como reacción a una previa movilización popular y en defensa de las clases adineradas. Su ministerio de Trabajo, al igual que en fecha posterior a 1964, empleó una legislación corporativista para purgar y controlar los sindicatos existentes, así como para quitar estímulo a la formación de otros nuevos. Las técnicas de vigilancia e incluso la tortura, actualmente familiares, fueron empleadas también en aquella primera época.³³ En el mismo sentido, el régimen peronista de los años 50, México desde los años 40 y Perú desde mediados de los 70, se asemejan significativamente a los regímenes B-A contemporáneos por sus esfuerzos por la despolitización y desmovilización de las organizaciones laborales. Por tanto, esta característica no es única de la modernización avanzada, ni está tan estrechamente vinculada a ella como se implica a veces.

³³ Skidmore, "Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-71", esp. pp. 39-43. Skidmore sugiere que aunque "cerraron la tapa de la participación popular...el Estado Novo fue más rápido y completo en la represión que los regímenes posteriores a 1964" (p. 39).

Por otra parte, nuestros regímenes B-A contemporáneos *son* claramente diferentes de los episodios autoritarios más comúnmente citados en cuanto que ejemplos arquetípicos de gobierno populista incluyente. Hasta finales de la década de los 40, Perón ofreció activamente un apoyo espontáneo al trabajo. El ministerio de Trabajo argentino se puso abiertamente del lado de trabajadores en huelga; estimuló la formación de nuevos sindicatos; y delegó en grado considerable en los líderes sindicales el control y la expansión del sistema de bienestar. Hasta la expulsión de Velasco, las medidas del gobierno militar del Perú en relación con los trabajadores son también fácilmente distinguibles de las de los otros casos de América del Sur. Las huelgas aumentaron en los años posteriores al golpe militar de 1968, y los sindicatos mejor organizados obtuvieron para sus miembros sustanciales y nuevos beneficios.³⁴ Es cierto que, a diferencia del de Perón, el gobierno de Velasco no estimuló la militancia sindical, y que estableció controles corporativistas con el fin de desactivarla. Sin embargo, en marcado contraste con nuestros casos de estudio, toleró la continuación del liderazgo de sus rivales del APRA en las plantaciones costeras de azúcar y en otros sindicatos de importancia en los que el APRA había adquirido ya una fuerza considerable. Las asociaciones profesionales siguieron fuertemente influidas por Acción Popular, así como por el APRA. Y en las minas se le permitió al Partido Comunista el control de una gran parte del movimiento de trabajadores.³⁵

3. *Un estilo "tecnocrático" de la política.* A pesar de las diferencias en los objetivos específicos, todos los gobiernos que estamos estudiando compartieron también un estilo común, que deriva ante todo de la imagen que se hacen de sí mismos como defensores pragmáticos y racionalizadores de los modos "capitalistas" de modernización económica. Posiblemente no es necesario, para que un régimen adopte este estilo, que exista una gran "masa crítica" de papeles tecnocráticos; ni tampoco es probable que los ocupantes de esos papeles apoyen necesariamente a los regímenes derechistas. Lo que sí *parece* un aspecto importante de este estilo es el hecho de que los individuos experimentados en la dirección de organizaciones complejas —los tecnócratas— ocupen posiciones estratégicas en los procesos de política económica. Desde sus puestos aventajados en los ministe-

³⁴ Véase Richard Webb, "Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973", en Abraham F. Lowenthal, ed., *The Peruvian Experiment, Continuity and Change under Military Rule* (Princeton, Princeton University Press, 1975), pp. 79-128.

³⁵ Me encuentro en deuda con Alfred Stepan por haber clarificado este punto. Comunicación personal, febrero de 1977.

rios económicos o financieros, hombres como Krieger Vasena, Delfim Neto, Jorge Cauas y Vegh Villegas fueron algo más que los arquitectos principales de la política económica: fueron los agentes intelectuales entre sus gobiernos y el capital internacional, y los símbolos de la determinación del gobierno de racionalizar su dominancia en términos de objetivos económicos.

Vista en una perspectiva más amplia, la aproximación de esos hombres y de los regímenes que les dieron el poder puede entenderse en términos muy distintos de los aspectos religiosos, interiorizadores, anticapitalistas y tradicionalistas que predominaron en España y Portugal hasta los años 60. En su lugar, la cooperación con el mundo de los negocios internacional, la más plena integración en la economía mundial y la voluntad estrictamente secular de adoptar los dogmas predominantes de la ortodoxia económica internacional conformaron una serie de parámetros intelectuales, diferentes pero no por ello menos vinculados ideológicamente, dentro de los cuales los tecnócratas pudieran proceder "pragmáticamente" de acuerdo con las necesidades de la estabilización y la expansión. Su estilo no impedía necesariamente la experimentación, el debate o incluso algunos gestos en pro de la independencia nacional y el bienestar social. Sin embargo, la estabilización y el crecimiento eran las consideraciones primordiales, que se encontraban por encima de cualquier otra y dignas, prácticamente, de cualquier costo social y político. La realización "técnicamente racional" de estos dos objetivos gemelos, más que el deseo inherente de las estructuras políticas autoritarias o algunos otros objetivos sociales, constituyó a su vez la base primordial de los esfuerzos en pro de la legitimación y justificación del mandato B-A.

2. LOS ORIGENES DE LOS REGIMENES B-A: EL ESCENARIO DEL DESARROLLO

Guillermo O'Donnell ha tratado la aparición de estas coaliciones autoritarias y represivas del mundo del trabajo en varios niveles interdependientes de explicación. En el sentido más directo, los regímenes B-A pueden ser entendidos como las respuestas ante la crisis sociopolítica de una élite dispuesta a "solucionar los problemas"; la crisis viene señalada particularmente por un grave deterioro económico marcado por inflación y recesión, unido todo ello a la percepción de una "amenaza" revolucionaria que venía desde abajo. Las figuras 1 a 4 documentan por lo menos uno de los aspectos de la crisis, pues muestran un esquema de sorprendente regularidad entre uno y otro

país. En todos los casos, los golpes B-A se produjeron en el contexto de aceleración de los precios y caída de las tasas de crecimiento económico. En todos los países de los que disponemos de datos relevantes (Argentina, Brasil y Chile), las cifras revelan también una caída de la afluencia de la inversión extranjera directa. Igualmente importantes en cuanto que componentes de la crisis, aunque no estén incluidos en las cifras, fueron los desafíos políticos que acompañaron a estas tendencias económicas: el miedo que produjeron los gobiernos de Allende y Goulart en Chile y Brasil; el corrosivo desafío de los tupamaros uruguayos; y la amenaza menos grave, pero aun significativa, planteada por las ganancias electorales de los peronistas en la Argentina.

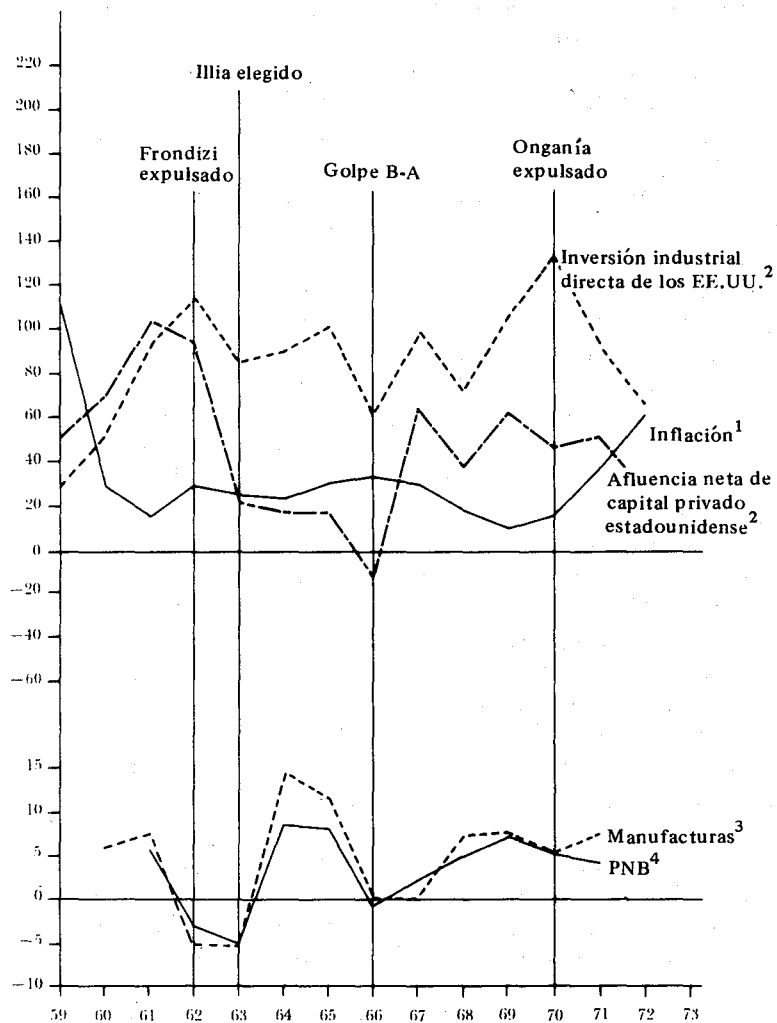
Otro de los aspectos del análisis de O'Donnell viene apoyado por la discusión precedente: la utilización de la represión por parte de los gobiernos que surgieron en esas situaciones guarda una relación directa con la gravedad de la crisis misma. La versión más suave de gobierno B-A que examinamos anteriormente era la de la Argentina de Onganía, que se enfrentaba a un desafío peronista relativamente moderado y a presiones inflacionarias relativamente ligeras; las formas más duras las encontramos en Chile y Uruguay, en donde el sistema capitalista parecía literalmente al borde de la desintegración. Desde un punto de vista económico estrictamente "técnico", como nos hace notar Albert Fishlow con respecto al caso brasileño,³⁶ la rígida ortodoxia y la represión con que esos regímenes se enfrentan a tales problemas pudo haber sido innecesariamente dura e incluso contraproducente. Sin embargo, desde la perspectiva inmediata de los iniciadores del régimen B-A, que se percibían a sí mismos como sitiados, la combinación de crisis económica y amenaza política parecía dejar poco espacio a la elección.

En un nivel de análisis más "básico", O'Donnell, Fernando Henrique Cardoso y otros han sugerido que estas crisis y las elecciones B-A pueden situarse dentro de un "espacio-problema" socioeconómico mucho más amplio, que aparecía típicamente en el punto en que las inversiones en industrias ligeras (las textiles constituyen el principal ejemplo que vamos a utilizar más adelante) disminuían su papel de motor principal de la expansión manufacturera.³⁷ El final de esta fase inicial de la industrialización se asoció, discutiblemente, con los cambios en las estructuras industriales y de clase y con las nuevas divisiones y cuestiones, todo lo cual disminuía las oportunidades que

³⁶ Fishlow, "Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy".

³⁷ O'Donnell, *Modernization*, pp. 53-78; 132-48.

Figura 1. Argentina

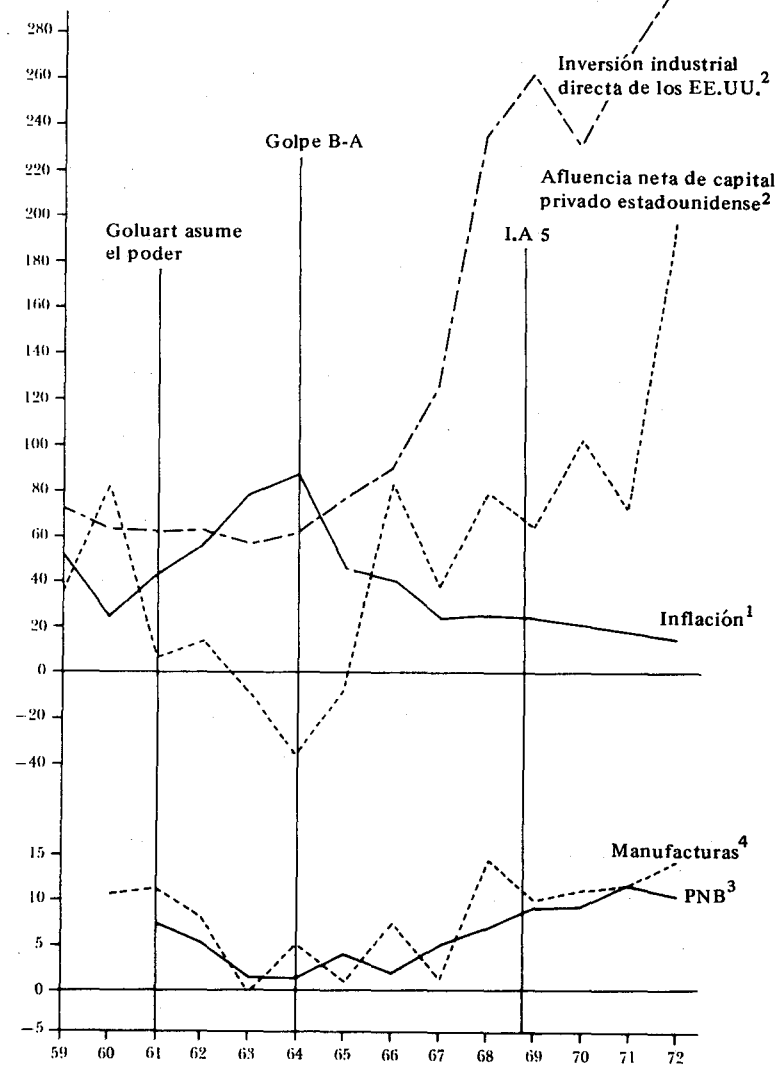


NOTAS DE LAS FIGURAS 1-4

¹ Cifras de inflación: Raymond F. Mikesell, "Inflation in Latin America", en Charles T. Nisbet, ed., *Latin America, Problems in Economic Development* (Nueva York y Londres, Free Press and Collier-MacMillan, 1969), p. 146; U.N. Economic Commission for Latin America, *Economic Survey of Latin America*, años sucesivos.

² Inversión industrial directa de los EE.UU.; afluencia neta de capital privado estadounidense: U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, varios años.

Figura 2. Brasil



³ P.N.B. anual: U.N. Economic Commission for Latin America, *Economic Survey of Latin America*, 1964, pp. 62-72 y años sucesivos.

⁴ Manufacturas anuales: U.N. Economic Commission for Latin America, *Economic Survey of Latin America*, varios años.

Figura 3. Chile

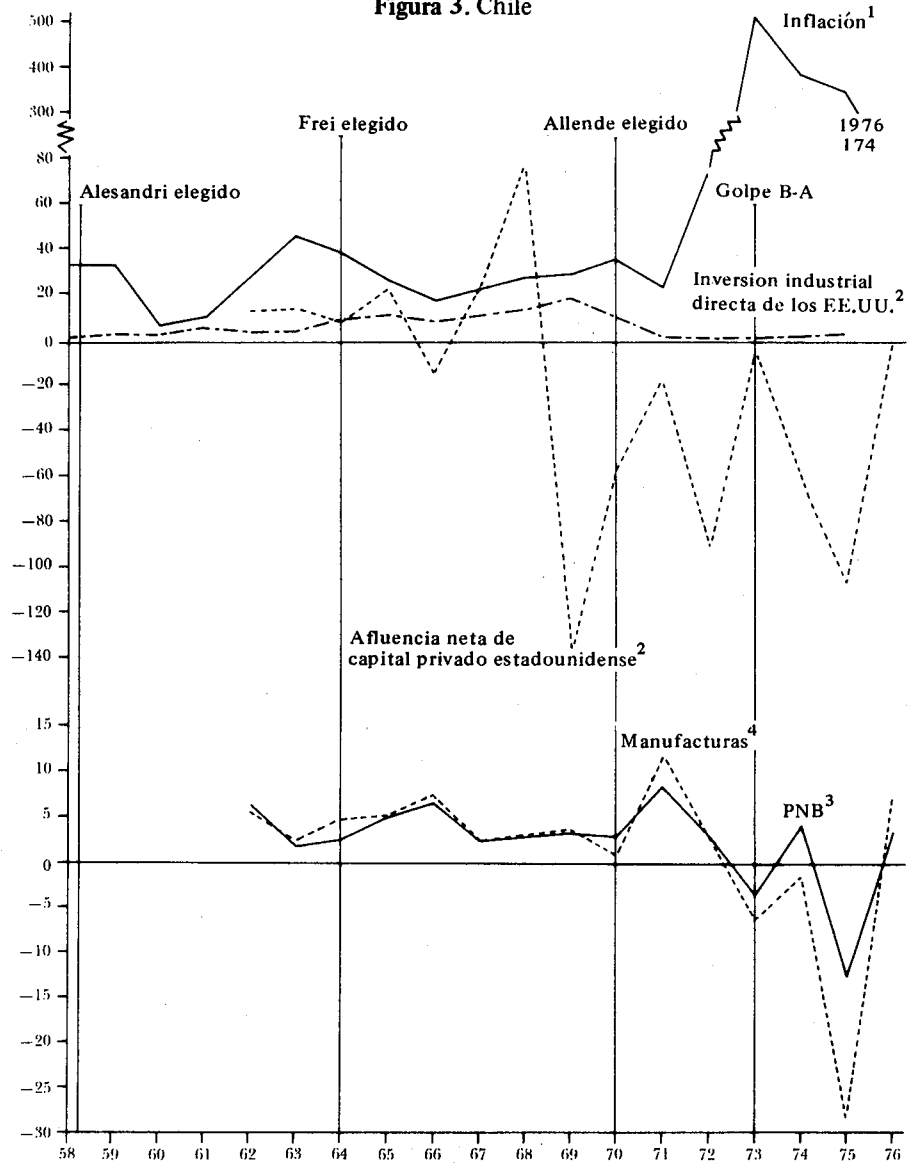
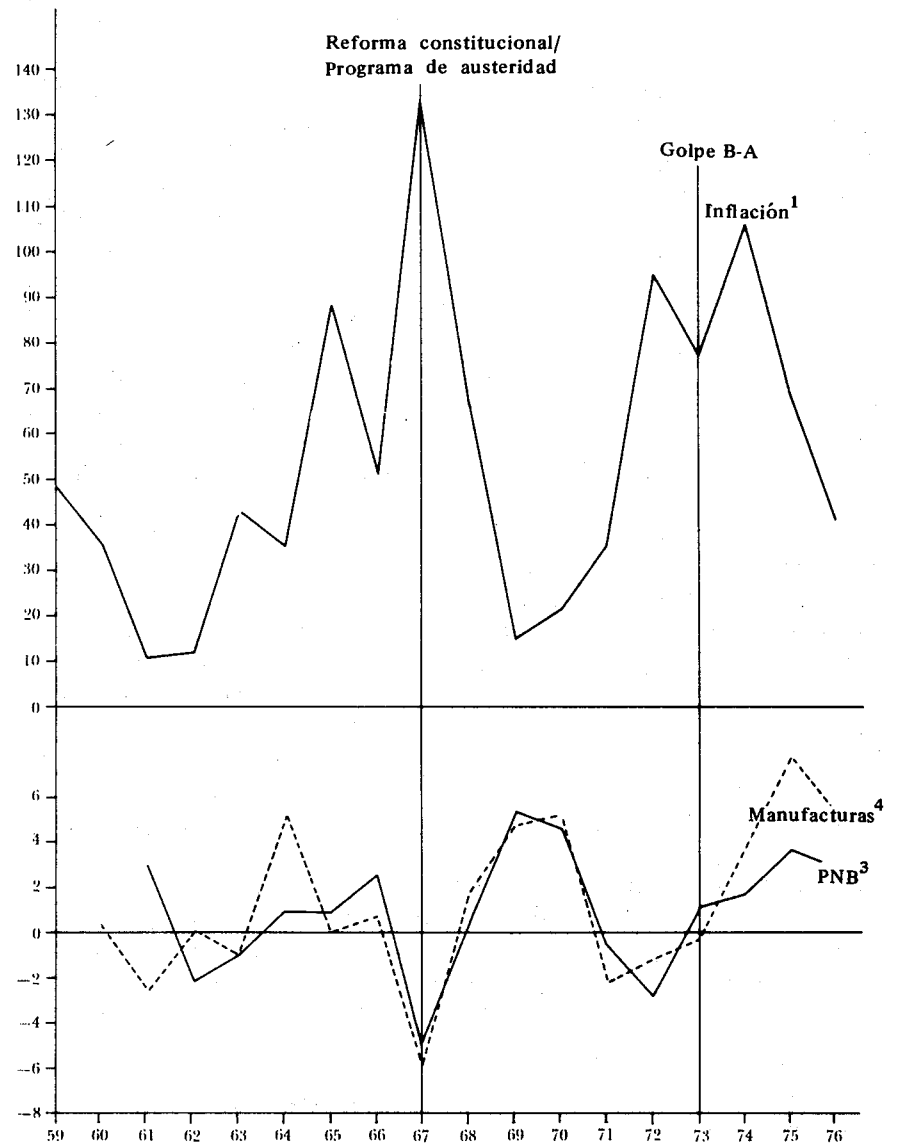


Figura 4. Uruguay



tenía la élite de acomodar al sistema las reivindicaciones políticas y económicas populistas. Afirma O'Donnell que, para los tecnócratas y militares nacionales que hacen de actores, así como para la burguesía internacional, en este punto se incrementaron "los costos de la tolerancia", y se crearon incentivos amplios para el mantenimiento o establecimiento de las medidas "excluyentes" que produjeron los regímenes B-A.³⁸

En esta sección nos centraremos en algunas de las principales características de este nuevo "espacio-problema", todavía vagamente definido, tal como emergió en los cuatro casos de América del Sur y en México, un país que, aproximadamente al mismo tiempo, alcanzó una fase comparable de industrialización. Los vínculos entre populismo y la fase inicial de la industrialización constituirán nuestro primer tema de análisis, esencialmente como un modo de preparar el escenario para los análisis posteriores. En la segunda parte trataremos algunos de los conflictos típicos relacionados con las nuevas opciones que parecían incluidas en la "agenda de desarrollo" al final de esta fase inicial. Examinaré algunas de las principales variaciones en cuanto al modo en que estos problemas fueron tratados en los cinco países industriales "avanzados" antes del advenimiento del régimen B-A.

La aparición y carácter específicos de esta forma genérica de gobierno no se pueden explicar directamente sólo en los términos de este amplio análisis. Un modelo predictivo más plenamente elaborado habría de tener en cuenta muchas "variables que intervienen" adicionalmente; no sólo la cronología y el carácter de las "crisis impulsoras", que al fin y al cabo eran posibles dentro de una variedad de escenarios de desarrollo, sino también factores tales como las características y percepciones de los dirigentes militares y políticos, las variaciones en los equilibrios entre los intereses contendientes, así como el modo en que esos intereses eran definidos en términos concretos.³⁹ Sin embargo, sólo tiene sentido considerarlos como variables *que intervienen* en tanto en cuanto podamos definir con alguna claridad los nuevos parámetros y limitaciones que se supone surgen del cambio de estructuras industriales y de clases. ¿Es posible identificar esquemas estructurales comunes subyacentes a la variación política económica entre los países de América del Sur y México? La interacción entre política, estructura política y realización económi-

³⁸ O'Donnell, *Modernization*, p. 90.

³⁹ Véase el tratamiento que da David Collier a estos factores en el capítulo IX de este libro. Para otra perspectiva de gran importancia: Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* (Princeton, Princeton University Press, 1978). También, Kaufman, *Transition to Stable Authoritarian-Corporate Regimes: The Chilean Case?*

ca, ¿se produce dentro de una serie de límites predecibles que implican un incremento en el "costo de la tolerancia"? Mientras estas preguntas no reciban una respuesta afirmativa, de nada sirve dar primacía teórica a ninguno de los modos particulares de cambios socioindustrial "retrasado" o "dependiente".

Las fases industriales iniciales y el populismo

Como punto de partida, supongamos que, a pesar de las enormes diferencias en cuanto a tamaño y recursos, estos cinco países fueron comparables en el carácter y cronología de las primeras fases de industrialización. En primer lugar, parece ser que en todos los casos tuvieron gran peso los estímulos externos comunes: al impulsar a las empresas manufactureras existentes, a los comerciantes de importaciones y a algunos segmentos de la oligarquía nacional de exportaciones a expandir las fábricas existentes y a establecer muchas nuevas pequeñas empresas, todas las cuales producían ante todo para el mercado nacional protegido.⁴⁰ Es bien conocido el papel catalizador que jugó en este proceso la depresión de los años 30. La drástica contracción de las importaciones industriales, unida a la aparición de medidas protectoras y de estímulo adoptadas por los gobiernos nacionales, crearon nuevas e importantes oportunidades para los que producían en el país (tanto si eran nacionales como extranjeros), de modo que pudieran ampliar la capacidad productiva por medio de la compra a los países avanzados de equipo subutilizado u obsoleto. La Segunda Guerra Mundial estimuló indirectamente una extensión de este proceso. Después de 1945, con la demanda nacional reprimida y la acumulación de reservas de divisas, hubo oportunidades e incentivos adicionales para el incremento de la inversión destinada a la fabricación.

Un segundo rasgo compartido de esta fase inicial fue el importante papel asumido por las ramas industriales ligeras, como las textiles, en la expansión global del sector manufacturero. Con toda seguridad, la manufacturación no se limitó al "toque final" de las industrias de consumo. En los años 30 y 40, la mayor parte de nuestros países habían empezado a producir maquinaria simple, equipo y suministros; y al menos en uno de los casos (Brasil), también tuvo un

⁴⁰ Véase Albert O. Hirschman, "The Political-Economy of Import Substituting Industrialization", en Charles T. Nisbet, ed., *Latin America: Problems in Economic Development* (Nueva York, The Free Press; Londres, Collier MacMillan, Limited, 1969), pp. 237-67; Celso Furtado, *Economic Development of Latin America* (Cambridge, Cambridge University Press, 1970).

papel importante la inversión pública en gran escala en la industria del acero. Sin embargo, en la mayor parte de las ramas industriales más grandes y de crecimiento más rápido las barreras para entrar eran bajas y había oportunidades sustanciales para las empresas privadas pequeñas, que requerían unos insumos de capital y tecnología relativamente limitados. En Brasil, quizás el país más industrialmente integrado de América del Sur, sólo la rama textil dio cuenta de más de un 20 % del valor añadido en la fabricación durante los años 40, y hasta finales de la década siguió siendo la rama industrial más grande.⁴¹ En todos los otros países está ampliamente documentado un modelo similar.⁴²

Finalmente, en cada uno de los cinco países estas fases industriales iniciales parecen terminar en esa misma década. A finales de los 40, Argentina, Brasil y Chile habían alcanzado el punto en el que los productores locales podían suministrar la mayor parte de la demanda existente de productos industriales ligeros; Uruguay y México alcanzaron ese punto a mediados de los años 50.⁴³ Los datos de coeficientes de importación reunidos por Ayza y otros⁴⁴ sugieren que, para propósitos generales, 1950 es una fecha límite útil. En ese momento, los cinco países estaban produciendo aproximadamente el 90 % de

⁴¹ Werner Baer, *Industrialization and Economic Development in Brazil* (Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1965). p. 76.

⁴² Entre las diversas obras consultadas para cada país, véanse:

Brasil: Joel Bergsman, *Brazil, Industrialization and Trade Policies* (Londres, Nueva York, Toronto, Oxford University Press, 1970); Celso Furtado, *Diagnosis of the Brazilian Crisis* (Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1965).
México: Timothy King, *Mexico, Industrialization and Trade Policies since 1940* (Londres, Nueva York, Toronto, Oxford University Press, 1970); Sandord A. Mosk, *Industrial Revolution in Mexico* (Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1950); Clark W. Reynolds, *The Mexican Economy, Twentieth Century Structure and Growth* (New Haven y Londres, Yale University Press, 1970).

Argentina: Mario S. Brodersohn, ed., *Estrategias de industrialización para la Argentina* (Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1970); Carlos F. Díaz Alejandro, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic* (New Haven y Londres, Yale University Press, 1970).

Chile: P.T. Ellsworth, Chile, *An Economy in Transition* (Nueva York, The MacMillan Company, 1945); *La Economía de Chile en el Período 1950-1963* (Instituto de Economía, Universidad de Chile, 1963); David Felix, "Chile", en A. Pepelasis y otros, eds., *Economic Development, Analysis and Case Studies* (Nueva York, Harper y Row, 1961); Markos Mamelakis y Clark Winton Reynolds, *Essays on the Chilean Economy* (Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1965).

Uruguay: Israel Wonssewer y otros, *Aspectos de la industrialización en el Uruguay* (Montevideo, Publicaciones de la Universidad, 1959).

⁴³ Véase, *intra alia*, las obras antes citadas.

⁴⁴ Juan Ayza, Gerard Fichet y Norberto González, *América Latina: Integración económica y sustitución de importaciones* (CEPAL, Fondo de Cultura, México, D.F., 1976).

su consumo textil; eran los primeros países de América Latina en lograrlo.⁴⁵ Hay que tener en cuenta que este punto se había alcanzado en el contexto de unas condiciones muy similares del mercado internacional. Las barreras proteccionistas estrecharon los mercados europeo y estadounidense para el ganado y el trigo de Uruguay y Argentina a finales de los años 40; y los beneficios de las exportaciones "tradicionales" de Chile, Brasil y México empezaron a decaer gravemente como consecuencia de la guerra de Corea. Estas dificultades, unidas al rápido agotamiento de las reservas de divisas en tiempos de la guerra, magnificaron la importancia de las instituciones crediticias internacionales y del sector privado en el enfrentamiento a las persistentes dificultades de la balanza de pagos. Otro componente importante del nuevo entorno internacional fue, claro está, el crecimiento competitivo de los oligopolios multinacionales —fabricantes tanto de bienes de consumo duraderos como de bienes de producción—, que trataban de defender o ampliar los mercados internacionales por medio de la inversión directa.

Estos cambios en las oportunidades de inversión nacionales y de los modelos del mercado mundial comprenden las dimensiones económicas del espacio-problema común al que se enfrentaban los países industriales avanzados de América Latina. Debe resultar ya evidente, por supuesto, que el declinar de las oportunidades de inversión en la industria ligera era sólo una de esas dimensiones, y que en absoluto significó un golpe fatal para las perspectivas de nueva expansión económica. No obstante, el final de esta fase industrial parece exigir medidas que puedan ajustarse a los nuevos requerimientos nacionales e internacionales: la aceleración de la inversión en las ramas industriales más complejas de la economía local y/o nuevas medidas comerciales que pudieran enfrentarse de modo más directo a los estrangulamientos externos de posguerra. Sin embargo, antes de discutir de manera más completa estas nuevas posibilidades del desarrollo, se hace necesario examinar un segundo componente sociopolítico de este nuevo espacio-problema; específicamente, las medidas y presiones populistas que habían coincidido parcialmente con las fases iniciales del cambio industrial y, en diversos grados, desbordaron a la nueva.

El "populismo", ampliamente entendido, estaba enraizado en el descontento de tres grupos sociales separados y a menudo antagonistas. El más antiguo de ellos, y políticamente el más importante, era el

⁴⁵ En 1950, en cambio, Colombia y Perú importaban el 20 % de su consumo textil; Bolivia y Ecuador estaban cerca del 40 %; en Venezuela la cifra era superior al 70 %.

de los trabajadores de cuello blanco: funcionarios, profesionales, administradores y trabajadores de servicios, quienes habían aparecido originalmente como prolongación del sector exportador. En un principio, los grupos de esta categoría presionaron por aumentar su acceso al sistema político, utilizando al estado para garantizar las oportunidades de consumo y movilidad que aseguraran su estatus frente a las clases inferiores. El segundo grupo estaba constituido por los trabajadores de cuello azul de las minas, ferrocarriles, puestos y fábricas, interesados principalmente en asegurar el reconocimiento de los sindicatos y la protección colectiva en materias de trabajo, seguridad social, salarios y condiciones de trabajo.⁴⁶ Finalmente, después de 1929, algunas fracciones de las clases empresariales locales empezaron, con gran ambigüedad, a identificarse con los movimientos populistas, poniendo el énfasis en el proteccionismo y la sustitución de la importación. Desde la Primera Guerra Mundial, los políticos que apelaban a diversas combinaciones de estos intereses empezaron a desafiar el dominio político (aunque no el papel económico) de las élites exportadoras de agro, uniendo a sus diversos partidarios alrededor de vagas apelaciones nacionalistas y antioligárquicas y de promesas generales de reforma social. En determinados momentos de sus carreras, líderes como Alessandri, Irigoyen, Battle, Cárdenas, Vargas y Aguirre Cerda tuvieron un papel prominente en esos episodios populistas.

En ausencia de un liderazgo burgués agresivo, estos movimientos se concentraron en la reforma de los mecanismos de distribución, en lugar de alterar las estructuras de producción. Ciertamente, antes de 1929, los trabajadores de cuello blanco y los mismos industriales identificaban su bienestar primordialmente con la expansión continuada de la economía de exportación. Por otra parte, con la excepción de México, nunca hubo un desafío serio a la propiedad de las élites tradicionales ni a su control de los sectores agrario y de exportación; y este hecho permitió a estas élites tolerar, ya que no dar la bienvenida, a las ocasionales victorias políticas de las coaliciones populistas. Sin embargo, la gran depresión no sólo intensificó las presiones a favor de reformas distributivas, sino que por primera vez contribuyó a extender la desilusión ante el modelo exportador, vinculando las cuestiones de distribución a los modelos de industrialización antes descritos. Ante la amenaza del colapso económico, gobiernos "con-

servadores" y "progresistas" se comprometieron igualmente en medidas inflacionarias de crédito y fiscales, con la esperanza de que los productores y los consumidores nacionales compartían el mismo interés por el mantenimiento del poder de compra nacional. Se erigieron barreras proteccionistas alrededor de las ramas de la industria ligera, al tiempo que se estimuló la importación de suministros y equipos de la industria pesada. Las medidas sobre precios y comercios (nuevamente con la excepción de México) tendieron también a colocar una pesada carga sobre los productores de bienes agrícolas de exportación, mientras las autoridades políticas trataron de desviar los productos alimenticios o las divisas extranjeras para satisfacer las necesidades inmediatas del mercado nacional.

En cada uno de los países que estamos examinando, estas presiones y medidas políticas constituyeron un importante componente del contexto político en el que ganó impulso inicialmente el crecimiento manufacturero. La coincidencia histórica de estos fenómenos, modelo que es coherente con el análisis general de O'Donnell, prepara a su vez la escena para los dilemas subsiguientes, que contribuyeron al surgimiento de los regímenes B-A, en este punto es necesario introducir una advertencia importante: aunque las presiones populistas y la sustitución de la importación coincidieran en los años 30 y 40, no fueron tan causalmente interdependientes como han deducido O'Donnell y otros autores. Ambos procesos debieron tanto a unas estructuras económicas y políticas preindustriales comunes como se debieron el uno al otro; y la poca firmeza de la "adecuación funcional" directa entre ellos permitió proceder inicialmente a la industrialización bajo una gran variedad de circunstancias sociopolíticas concretas. Aunque queda fuera del objetivo de este libro el análisis detallado de estas argumentaciones, resulta necesaria una breve elaboración de estos puntos si queremos entender plenamente de qué modo se enfrentó cada uno de los países a los conflictos que surgieron al final de las fases iniciales de industrialización.

Volviendo primero a las fuentes del populismo, debe haber quedado ya razonablemente claro que el impulso de esas presiones procedía inicialmente de los centros urbanos y/o de los enclaves extractores relacionados con el comercio exterior. Sin duda alguna la industrialización contribuyó a una *expansión* del sector popular, especialmente por lo que se refiere a sus componentes de cuello azul. No obstante, incluso los movimientos de trabajadores estaban significativamente conformados a la economía mundial por los modelos preindustriales de integración: por ejemplo, los trabajadores portuarios de Argentina, los mineros del cobre y los nitratos de Chile y los

⁴⁶ Para una aproximación excelente a las bases sociales de los movimientos populistas, véase Frederick S. Weaver, *The Industrialization of South America* (Nueva York, Urizon Press, de próxima publicación).

trabajadores del petróleo y los ferrocarriles mexicanos ocuparon un lugar prominente en las presiones populistas de sus países respectivos.

Más aun que la industrialización misma, la forma de dependencia preindustrial nos ayuda a explicar los diferentes *resultados* políticos de esas presiones populistas.⁴⁷ Por ejemplo, Julio Cotler rastrea el carácter poderosamente rural-revolucionario del populismo mexicano hasta la predominancia de los enclaves agrarios y mineros extranjeros en la economía del siglo XIX. Las presiones explosivas contra esos enclaves contribuyeron a su vez en los años 30 a la temprana contención del populismo dentro del marco de las instituciones autoritarias.⁴⁸ Similarmente, el éxito de la amortiguación corporativista de las presiones de la clase trabajadora en el industrializado suroeste brasileño sólo se puede entender en el contexto de las grandes economías del azúcar, deprimidas y "patriarcales", de los estados del noreste. Finalmente, no fue accidental el hecho de que las presiones populistas urbanas fueran más poderosas y duraderas en Argentina, Uruguay y Chile, en donde el control nacional de los sectores agrarios relativamente prósperos y comercializados del siglo XIX generó las sociedades preindustriales más uniformemente modernizadas.⁴⁹ En suma, a pesar de unos niveles y modelos de industrialización comparables, el populismo actuó dentro de esos países con grados diferentes de fuerza y éxito, en el contexto de regímenes políticos tanto abiertos como cerrados.

Pero inversamente, lo que resulta aun más importante para nuestros propósitos, la industrialización de los años 30 y 40 no parece haber dependido estrechamente de los gobiernos que toleraron o estimularon activamente la organización y participación política de los sectores populares. En efecto, durante este periodo las coaliciones abiertamente "nacionalistas y populistas" llegaron al poder con relativa infrecuencia: el régimen de Cárdenas en los años 30 y el Frente Popular y los gobiernos peronistas de los años 40 están entre esos

⁴⁷ Las instituciones políticas preindustriales resultan también decisivas para el análisis. Muchos de los rasgos esenciales de los órdenes constitucionales institucionalizados, por ejemplo, existían ya a principios de siglo.

⁴⁸ Julio Cotler, "State and Regime: Comparative Notes on the Southern Cone and the Enclave Societies", ("Estado y régimen: Notas comparativas sobre el Cono Sur y las sociedades de enclave"), capítulo VI de este libro. Cotler sigue aquí a Cardoso y Faletto, *Dependencia y Desarrollo*.

⁴⁹ El control extranjero del gran enclave chileno del cobre distingue a este país de Argentina y Uruguay, y ayuda a explicar sobre todo la orientación explícitamente marxista del movimiento laboral chileno. Sin embargo, a pesar de estos rasgos de "enclave", en el siglo diecinueve una base agrícola relativamente próspera y comercializada, junto con un sector de la "pequeña minería" nacionalmente controlado, sirvieron de apoyo a niveles muy altos de modernización preindustrial.

pocos casos. Debe ponerse de manifiesto que esos regímenes proporcionaron al menos un marco de referencia viable para el crecimiento del sector manufacturero. Los récords de industrialización del Frente Popular chileno o de la administración peronista de los años 40 no fueron peores, por ejemplo, que los de sus predecesores más conservadores, a pesar de que la política de Perón con respecto al sector exportador se ha considerado generalmente como innecesariamente dura y contraproducente. Aunque los empresarios nacionales apoyaron en ocasiones esas disposiciones o se beneficiaron de ellas, sin embargo no las necesitaban. Al fin y al cabo, después de la depresión los procesos de industrialización de Argentina y Chile se iniciaron bajo la égida de regímenes poderosamente influenciados por las propias oligarquías agroexportadoras.⁵⁰ Y en el México posterior a Cárdenas y el Estado Novo brasileño, el sector manufacturero se expandió con gobiernos que, al igual que los regímenes B-A contemporáneos, pusieron graves restricciones a las actividades políticas de los sectores populares.

El rasgo distintivo de esta temprana fase de la industrialización, la cualidad que más la diferencia de las fases subsiguientes, estribó en haber sido un proceso relativamente "espontáneo". Dadas otras circunstancias históricas e internacionales, no requirió la hegemonía de una determinada coalición de clases, ni de una serie específica de disposiciones político-institucionales.

Las "otras circunstancias" que explican más plausiblemente la industrialización en esos países fueron las economías exportadoras, las cuales, por diversas razones (un gran número de vinculaciones hacia atrás, el control nacional de los sectores económicos claves, etc.), habían estimulado en los años 30 la aparición de unas sociedades preindustriales comparativamente modernizadas.⁵¹ A pesar de las importantes diferencias entre cada uno de ellos, en los años 30 todos esos países habían desarrollado relativamente extensos mercados nacionales, cualificaciones empresariales y alguna industria local; y, en

⁵⁰ En el caso de Argentina, Díaz-Alejandro hace notar que las fases del crecimiento industrial "son cortadas por los regímenes políticos", habiéndose iniciado la primera fase (1925/29-1948/50) con gobiernos conservadores, y habiendo sido llevada adelante por el régimen peronista. *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, p. 229. En Chile, la producción industrial creció en una tasa media del 5.6% con Alessandri (1934-1939), y un 4.7% con el Frente Popular (1940-1942). Ellsworth, *Chile: An Economy in Transition*, p. 162.

⁵¹ Véase William P. Glade, *The Latin American Economies* (Nueva York, American Book, 1969). Aquí mi interpretación se diferencia de la de Andre Gunder Frank, quien pone de relieve el aislamiento frente a los países industriales desarrollados como fuente de la industrialización. Véase Frank, *Lumpenbourgeoisie: Lumpendevelopment, Dependence, Class, and Politics in Latin America* (Nueva York, Monthly Review Press, 1972).

este contexto, los gobiernos, los empresarios nacionales y algunas fracciones de la oligarquía exportadora pudieron responder con relativa rapidez a las oportunidades que proporcionaron la depresión y la guerra. Por razones que ya hemos sugerido, no resultó particularmente costoso a los gobiernos —cualquiera que fuese su orientación política global— comprometerse con medidas proteccionistas y de estímulo. Con esos incentivos, los empresarios privados pudieron trasladarse rápidamente a los mercados establecidos, con inversiones limitadas que fueron rápidamente amortizadas y no resultaban demasiado vulnerables a las cambiantes condiciones políticas. Este tipo de industrialización se pudo llevar a cabo con regímenes que fueran abiertos o cerrados, de base popular o represivos, estables o relativamente inestables. Sin embargo, cuando terminó la fase inicial, parecieron estrecharse los parámetros políticos de la expansión industrial continuada. En la década de los 50 y en la de los 60, las variaciones en la estructura del estado comenzaron a producir más de una diferencia económica: especialmente la capacidad que tenía el estado de aislar la toma de decisiones económicas con respecto a las presiones populistas antes descritas.

*El final de la fase industrial ligera:
medidas alternativas de desarrollo*

Podemos tratar ahora directamente de las opciones y conflictos del desarrollo a que se enfrentaron en la época de posguerra los países industrialmente avanzados de América Latina. La lista de estancamientos puramente económicos derivados de la fase temprana es bien conocida. Con algunas variaciones, por lo general esta lista ha incluido: una estructura industrial de alto costo, incapaz de competir con efectividad en los mercados mundiales; un sector agroexportador subcapitalizado o ineficaz; unos mecanismos inadecuados para la movilización de los recursos públicos y privados. También está generalmente aceptado que éstos, a su vez, fueron las fuentes subyacentes de la recurrente escasez de divisas extranjeras, de la escasez de importaciones de equipos necesarios, de las presiones inflacionarias, de la capacidad industrial improductiva, del desempleo y del subempleo.

Las crisis inmediatas que dieron lugar a los golpes B-A se pueden rastrear hasta esos estancamientos. No obstante las conexiones son complejas e indirectas; pues esas crisis ni fueron los productos únicos de esta fase de industrialización ni la siguieron inevitablemente como su consecuencia. Ciertamente, México y Brasil sobrevivieron en la década de los 50, al declinar de las oportunidades de la ISI "fácil",

relativamente sin incidentes notables, ni graves problemas de *estagflación* o polarización política. En cambio, estos fenómenos fueron rasgos familiares de los paisajes chileno y argentino tanto antes como después de la guerra. El significado del punto de transición de los años 50 no está tanto en que produjo dificultades económicas o políticas que inherentemente resultaban incapaces de tratamiento, sino en que marcó el fin de un periodo en el que esas dificultades podían ser tratadas (o evitadas) mediante modelos de inversión y comercialización que no exacerbaran seriamente los antagonismos sectoriales o de clase. Los problemas de las eras de posguerra fueron de carácter más *socioeconómico* que puramente económico.

La multidimensionalidad de estos dilemas se reconoce con bastante claridad en el análisis que hace O'Donnell de la profundización, sin bien quizás no tanto en su formulación anterior sobre la relación entre la ISI y el gobierno burocrático-autoritario. En el trabajo inicial⁵² parece conceder primacía a la saturación de los mercados nacionales: el "agotamiento" de las posibilidades de la ISI y la consecuente aparición del "pretorianismo masivo" y los golpes B-A. En su trabajo posterior⁵³ enfatiza más el conflicto complejo e intensificado entre los partidarios de la profundización —una integración vertical de la economía industrial— y las fuerzas sociales que habían acumulado fuerza en las décadas anteriores. Sugiere que, para las élites militares y tecnocráticas, la necesidad de profundización parecía derivar lógicamente de las escaseces crónicas de bienes de producción importados y de la oportunidad creciente de atraer a esas áreas la inversión extranjera directa. Sin embargo, este objetivo implicaba medidas "ortodoxas" y cambios estructurales que amenazaban a los intereses populistas; y esta espiral del choque de intereses aumentaba, a su vez, los "costos de la tolerancia" de las élites interesadas en la promoción del desarrollo dentro de un marco de referencia capitalista. En la figura 5 se traza un diagrama de esos temas.

Sin embargo, aunque la elaboración que hace O'Donnell de los dilemas sociopolíticos de la "profundización" es una mejora significativa con respecto a las explicaciones más simples y puramente "economicistas" del gobierno B-A, su argumentación es aun demasiado estrecha. Podemos obtener una extensión más amplia y compleja, pero potencialmente más útil, de esa argumentación si consideramos

⁵² O'Donnell, *Modernization*. Sin embargo, también en este libro sugiere O'Donnell la argumentación que desarrollará más plenamente en "Reflexiones", véanse especialmente las pp. 60-70.

⁵³ O'Donnell, "Reflexiones".

las implicaciones coalicionales de algunas otras estrategias de desarrollo de posguerra. Dichas estrategias, que se resumen en la figura 6 (al igual que en la figura 5), las revisamos de modo esquemático más adelante. Al igual que la profundización, cada una de ellas fue llevada a cabo por lo menos en algunos de los países industrialmente avanzados de América Latina, y cada una implicó también conflictos potencialmente significativos con algunos de los más típicos modelos de escisión relacionados concretamente con estas opciones.

1. *Profundización.* De aquí en adelante utilizaré este concepto para referirme primordialmente a la inversión en gran escala en ramas de "bienes de producción" como la petroquímica y el acero, así como el equipo y la maquinaria pesada. Estas ramas —especialmente las dos primeras— fueron puestas de relieve en gran medida por los regímenes B-A y por algunos de sus predecesores; además, su expansión pareció generar la controversia más observable dentro del sector industrial. En Argentina, Brasil y México, la inversión multinacional propuesta o real en esas ramas durante las décadas de los 50 y los 60 atrajo la oposición más directa de los productores nacionales más pequeños de esas mismas ramas industriales y de los políticos, intelectuales y militares nacionalistas, quienes temían perder el control de las áreas estratégicas de la economía industrial. La creación o expansión de empresas estatales encontraba oposición, por otra parte, en otra fuente: los productores menores, que generalmente preferían comprar importaciones más baratas y de mayor confianza. De modo menos directo, la expansión de los sectores dinámicos de bienes de producción constituyó también un desafío a la relativa influencia política y económica de los trabajadores y empresarios de las ramas industriales más "tradicionales". Finalmente, quizás fueran más importantes las amplias luchas defensivas generadas por los planes de estabilización, a los que tanto las autoridades gubernamentales como el mundo de los negocios internacionales percibían como condiciones necesarias para ese tipo de inversión.

O'Donnell afirma que la propia incertidumbre generada por esas presiones estaba en desacuerdo con los intereses mismos de los inversores en gran escala; esos actores ponían un énfasis especial en la estabilidad y predecibilidad de las "reglas del juego"; en la capacidad de realizar proyectos a largo plazo sobre los precios y los tipos de cambio, las medidas importadoras, las condiciones nacionales de comercialización y las relaciones con otros compradores nacionales y con los sindicatos industriales.⁵⁴ Tanto antes como después de la

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 11-21.

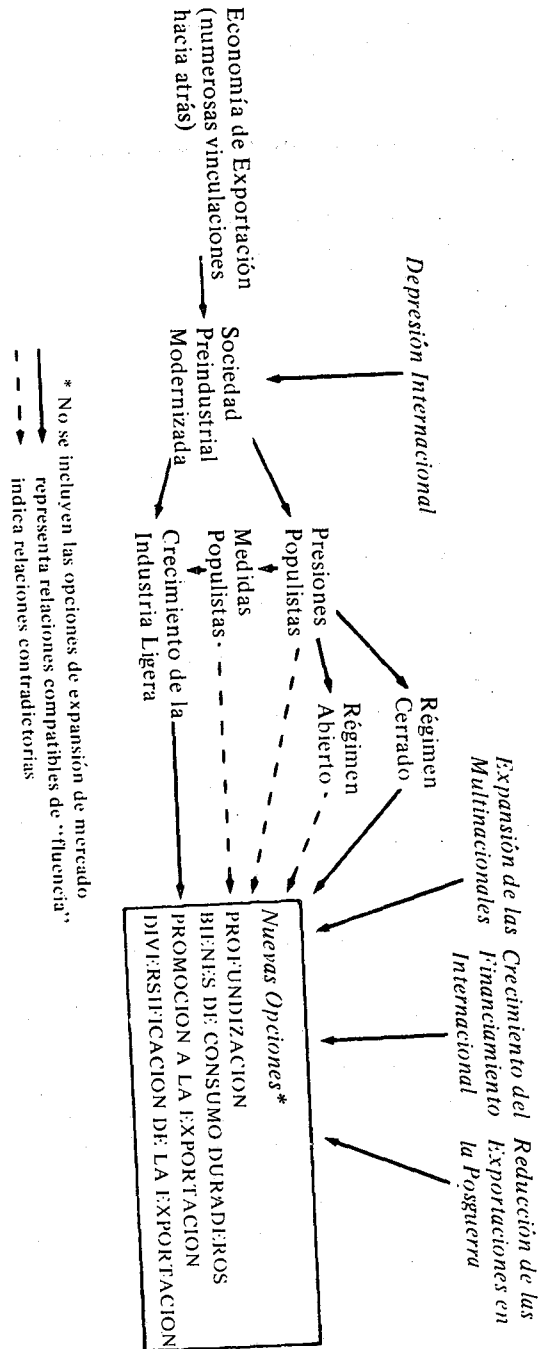


Figura 5.

Figura 6

<i>Estrategia Global y Medidas Características</i>	<i>Intereses fuertemente favorecidos</i>	<i>Intereses Oscilantes</i>	<i>Intereses fuertemente amenazados</i>	
<i>Profundización Estabilización Devaluación</i>	Multinacionales—bienes de producción Consumidores de las clases media y alta	Prestamistas externos Trabajadores cualificados	Elites exportadoras Multinacionales—bienes de consumo duraderos	Productores locales competidores Trabajadores y dirección de las industrias tradicionales
<i>Promoción de los Bienes de Consumo Duraderos Estabilización—necesaria para obtener créditos a la importación</i>	Multinacionales—bienes de consumo duraderos Consumidores de las clases media y alta	Prestamistas externos Trabajadores cualificados	Elites exportadoras Suministradores nacionales de componentes	Consumidores de renta baja Consumidores de cuello blanco
<i>Promoción de la Exportación de Productos Primarios Devaluación Estabilización</i>	Elites exportadoras	Prestamistas externos	Multinacionales Consumidores de las clases media y alta	Consumidores de cuello blanco Trabajo urbano Empresas nacionales
<i>Promoción de la Exportación Industrial Devaluación Estabilización Exportación Subvenciones</i>	Productores de productos manufacturados exportables: multinacionales y nacionales	Elites exportadoras Prestamistas externos	Subempleo y trabajadores desorganizados	Empresas nacionales de bienes de producción Consumidores de cuello blanco Empresas tradicionales y multinacionales nacionalmente orientadas Trabajadores organizados
<i>Expansión del Mercado Nacional Reforma de los impuestos Reforma agraria</i>	Trabajadores organizados Empresas de bienes de consumo		La mayor parte de las multinacionales Prestamistas externos	Consumidores de cuello blanco Trabajadores organizados Elites exportadoras

institución de un gobierno B-A, la incertidumbre ante esas cuestiones era causa del retraso o abandono de diversos proyectos de inversión importantes planificados por las autoridades gubernamentales y las empresas multinacionales.⁵⁵

2. *Inversión en bienes de consumo duraderos: el reforzamiento de los mercados de las clases media y alta.* La industria de la automoción fue la más típica beneficiaria de esta opción estratégica. En los años 50, esta rama se expandió espectacularmente en los "tres grandes" países (Argentina, Brasil y México); más recientemente, fue un componente central de los modelos de crecimiento del Brasil posterior a 1964.

Los productores multinacionales de estas áreas han asumido típicamente una considerable cantidad de las iniciativas de inversión y comercialización; y en un mercado de consumo protegido, pueden haber tenido también una tolerancia algo mayor a las incertidumbres de precios y costos, especialmente en los países más grandes.⁵⁶ Sin embargo, la expansión de la automoción en los años 50 y 60 produjo escisiones y dificultades que requirieron la mediación de las autoridades gubernamentales. El conflicto más común se produjo en relación con el suministro de componentes. Las mismas compañías de automoción preferían generalmente los componentes importados a los producidos nacionalmente, y a los suministradores multinacionales en lugar de a los nacionales. Los suministradores nacionales y sus aliados políticos nacionalistas han presionado en la dirección opuesta, con bastante éxito pero con un costo probable en términos de productividad y precios.⁵⁷ El estímulo de los mercados de las clases media y alta también tuvo, claro está, un gran impacto sobre los modelos de empleo y distribución de la renta; especialmente en el caso del Brasil posterior a 1964, en donde el gobierno confió en las medidas regresivas de renta para estimular la recuperación y expansión de las ramas de bienes de consumo duraderos. Las necesidades de importación

⁵⁵ De los conflictos sobre estas cuestiones se informó regularmente en publicaciones tales como *The Economic Unit Intelligence Report*, *Review of the River Plate*, y *Visão*. Sobre las industrias argentinas petroquímicas y del acero, véanse, por ejemplo, *Review of the River Plate*, 22 de noviembre de 1967, p. 249; sobre las petroquímicas y el acero brasileños, véanse *Visão*: 12 de octubre de 1967, pp. 26-30; 9 de noviembre de 1967, p. 29; 21 de noviembre de 1967, pp. 77-86. *Economic Unit Intelligence Report*, núm. 1, 1972, p. 14.

⁵⁶ Felix, "Technological Dualism in Late Industrializers".

⁵⁷ Jack Baranson, *Automotive Industries in Developing Countries* (Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1969). Véase también el discurso de Douglas B. Kitterman, presidente de la Ford Motor Argentina, S.A., *Review of the River Plate*, 22 de septiembre, 1966, p. 481.

relativamente grandes de estas ramas magnificaron, finalmente, la importancia de los acreedores internacionales para la economía nacional. Quizás más incluso que los propios inversores directos, esos acreedores habían puesto a su vez un énfasis especial en la "respetabilidad" y confianza ante el crédito de los gobiernos nacionales.

3. *Exportaciones de productos primarios.* Con el declinar de las oportunidades de la manufactura ligera y la persistencia de la escasez crónica de divisas extranjeras, en la posguerra se produjeron también poderosas presiones para reemplazar los modos de crecimiento industrial "orientados hacia el interior" por un tratamiento más favorable del sector exportador de productos primarios. Esta estrategia, en combinación con otras, se llevó a cabo en Argentina en los años 50 y después de 1976, en Brasil en los últimos años de la década de los 40, y en el Chile y Uruguay contemporáneos. Su premisa, derivada de la teoría económica clásica, no carecía de razones: a largo plazo, los intereses de los exportadores, fabricantes y consumidores nacionales eran complementarios en lugar de conflictivos. Se afirmaba que el énfasis en la ventaja comparativa internacional de las exportaciones tradicionales maximizaría la capacidad de importar bienes de producción que no pudieran ser fabricados tan eficazmente dentro de la economía nacional, y aliviaría los estancamientos externos que perturban al sector industrial nacional.

Esta estrategia era más sensata de lo que han sugerido algunos críticos de CEAL, y bien podría haber producido un proceso más dinámico de expansión industrial si se hubiera llevado a cabo coherentemente en los últimos cuarenta años.⁵⁸ No obstante, los partidarios de las exportaciones de productos primarios han tendido a subestimar las dificultades planteadas por las grandes fluctuaciones en los precios de las mercancías, así como por las barreras comerciales estadounidenses y europeas. Aun dejando de lado esas objeciones, en la era de posguerra había pocas posibilidades de coordinar la industrialización y la promoción de la exportación sin generar poderosos antagonismos políticos. Como hemos visto, la depresión había sacudido la fe en los modelos de exportación, lo que en los años 40 se vio reforzado por las argumentaciones de la CEAL con respecto al declinar secular en los términos comerciales de los productos primarios.

⁵⁸ Véase Nathaniel H. Leff, "Export Stagnation and Autarkic Development in Brazil", en Charles T. Nisbet, ed., *Latin America: Problems in Economic Development* (Nueva York, The Free Press; Londres, Collier-MacMillan, Ltd, 1969); Díaz-Alejandro, *The Economic History of the Argentine Republic*, pp. 254-76.

En los años 50, el intento de volver a poner el énfasis en las exportaciones tradicionales trajo una serie de medidas —devaluación, estabilización y simplificación de las estructuras de tipo de cambios—, que reinvertió unas medidas gubernamentales profundamente enraizadas y fue causa de importantes transferencias de renta a corto plazo de los intereses industriales y de los consumidores urbanos. En los sistemas competitivos y políticamente abiertos de los años 50, por tanto, los esfuerzos en pro de la promoción de la exportación (particularmente las medidas devaluatorias) fueron rápidamente anuladas por las presiones urbanas en pro de incrementos compensados de los precios y los salarios.

4. *Promoción de la exportación industrial.* Durante los últimos años de la década de los 60, esta estrategia había atraído considerable atención en cuanto que medio de reducir la vulnerabilidad externa y de expandir las oportunidades de crecimiento del sector industrial. La experiencia concreta con la promoción de la exportación industrial es aun relativamente nueva, y sus implicaciones políticas resultan poco claras. Sin embargo, de las varias opciones aquí consideradas es ésta probablemente la que implica un número más amplio de coaliciones y escisiones potenciales, dado que en gran parte depende de los tipos de productos exportados y de si se venden en mercados mundiales o regionales.

Resulta concebible, por ejemplo, que una base nueva y económicamente viable para una gran parte del “sector popular” pudiera ser generada por un impulso exportador que se concentrase en las ramas manufactureras “tradicionales”: textiles, productos de la piel y otros bienes de consumo simples que requieren insumos tecnológicos y de capital relativamente bajos. El carácter de trabajo intensivo de estas industrias proporciona a los países de América Latina ventajas competitivas en los mercados internacionales, además de aliviar los continuos problemas de desempleo y subempleo nacionales. Ciertamente, se ha sugerido que países como la Argentina y el Brasil hubieran podido evitar muchas de las subsiguientes dificultades político-económicas si, tras la Segunda Guerra Mundial, se hubieran comprometido en impulsos concertados para proseguir con las exportaciones textiles de la época de la guerra por medio de iniciativas diplomáticas y promocionales vigorosas.⁵⁹ A pesar de las desfavorables medidas

⁵⁹ Esta cuestión me ha sido sugerida en una conversación privada por James Kurth, Swarthmore College (otoño de 1976). Véase también los comentarios sobre esta cuestión de Albert O. Hirschman, “The Political-Economy of Import Substituting Industrialization in Latin America”, especialmente las pp. 259-65.

comerciales norteamericanas, esos esfuerzos hubieran podido dar sus frutos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que al menos en un caso (Brasil) los productores textiles iniciaron proposiciones de este tipo durante los años 40, pero fueron rechazadas por las autoridades políticas, que concedían superior prioridad a la satisfacción de las necesidades del mercado nacional.⁶⁰

Por otra parte, en la década de los 70 parecía aun menos probable una coalición exportadora “neopopulista”. Habían pasado tres décadas desde que se perdieran los mercados de la época bélica y tras las barreras proteccionistas habían proliferado empresas “marginales” de alto costo. La situación se complicaba, además, con la diferenciación y especialización internacional de las filiales de las multinacionales, que transferían productos a través de las fronteras nacionales. David Felix ha sugerido que la inversión multinacional adscrita a la exportación puede resultar especialmente sensible a las incertidumbres políticas; especialmente cuando la inversión implica grandes desembolsos de capital que finalmente se podría convertir en rehén de las irregularidades de precios y fluctuaciones de divisas⁶¹. A un nivel aún más general, cualquier tipo de exportaciones manufacturadas requiere probablemente medidas que resultan una amenaza para diversos intereses populistas nacionales: cargas de devaluación y subsidios sobre los consumidores urbanos; necesidades de disciplina sindical y trabajo a bajo costo; liberalización de las medidas de importación; y expectativas estables con respecto a los niveles de precios y divisas: en resumen, muchos de los requisitos de predecibilidad y estabilidad que O'Donnell sugirió que eran necesarios para la profundización.

5. *Redistribución de la renta y expansión del mercado nacional.* En los años 60, algunos economistas y políticos reformistas alegaron que las medidas redistributivas que ampliaban el mercado nacional proporcionarían un nuevo ímpetu al crecimiento manufacturero, especialmente en los bienes de consumo no duraderos y en algunos sectores de bienes de consumo duraderos de bajo precio. Esta estrategia era un componente de las medidas generales de varias administraciones en otros aspectos muy diferentes: las de Frei y Allende en Chile, y las de Cámpora y Perón en Argentina. Típicamente, sin embargo, la

⁶⁰ Stanley J. Stein, *The Brazilian Cotton Manufacture; Textile Enterprise in an Underdeveloped Area, 1850-1950* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1957).

⁶¹ Felix, “Technological Dualism in Late Industrializers”; Albert Hirschman hace la argumentación más general en “The Political-Economy of Import Substituting Industrialization”.

opción se encontró con limitaciones políticas y económicas particularmente graves. Por una parte, implicaba reformas fiscales y agrarias que eran antagonistas no sólo de las élites tradicionales, sino también de una gran parte de la clase media urbana. Además, llevaba a suposiciones nada realistas con respecto a las capacidades de inversión de la burguesía nacional y del propio estado. Más adelante se tratarán con mayor extensión otras limitaciones importantes de esta estrategia.

¿Cuáles eran las implicaciones políticas de estas cinco estrategias de desarrollo? Consideradas desde una perspectiva, la lista esquemática que presentamos anteriormente sugiere cierto grado de flexibilidad en los que tomaban las decisiones en la posguerra. Con toda seguridad, algunas opciones eran mutuamente excluyentes: por ejemplo, la promoción de bienes de consumo (2) y la redistribución de la renta (5). Pero las otras podían vincularse en una gran variedad de combinaciones interdependientes que invitaban al apoyo de sectores muy distintos. Además, algunos de los conflictos más poderosos relacionados con estas opciones se produjeron con respecto a las medidas a "corto plazo" que, al cabo de algunos años, podrían haber llevado a una situación de "pastel en expansión" de la que se podrían haber beneficiado muchos sectores sociales. Ninguna de estas estrategias "requería", en un sentido estricto y directo, los regímenes B-A muy represivos que acabaron apareciendo en América del Sur.

Sin embargo, como he sugerido ya en la sección anterior, los que tomaban las decisiones económicas *estaban* operando dentro de una serie de limitaciones que diferían significativamente del de las fases anteriores del cambio industrial. Como dijimos antes, esas fases tempranas se pudieron producir en condiciones no hegemónicas, sin confrontaciones graves entre las fuerzas sociales contendientes e incluso bajo condiciones bastante amplias de incertidumbre política. Las reformas "populistas", al acomodar algunas de las reivindicaciones contendientes de los trabajadores de cuello azul y cuello blanco, eran concomitantes factibles, si bien no necesarios, de este proceso. Por otra parte, cada una de las estrategias de posguerra implicó unas medidas que (cualquiera que fuesen sus beneficios potenciales a largo plazo) planteaban amenazas importantes y concretas a los intereses inmediatos de algunos segmentos, al menos, de las antiguas coaliciones populistas. Debe observarse que esto era cierto incluso por lo que se refiere a las opciones de redistribución de la renta (5), debido a que los trabajadores de cuello blanco, así como muchos de cuello azul sindicados, y también las élites tradicionales, podían ser requeridos a soportar gran parte de la carga de las reformas fiscal y agraria acompañantes. *A fortiori*, el argumento se aplicaba también a las

otras opciones de posguerra. Por tanto, los gobiernos que intentaron realizar esas estrategias estaban amenazados continuamente por la grave erosión del apoyo popular: una amenaza que reducía sustancialmente su espacio para maniobrar dentro del marco de referencia de un marco político abierto y participativo.

El problema de controlar las presiones inflacionarias —a las que Albert Hirschman llamó en una ocasión una forma de guerra civil pacífica⁶²— era al mismo tiempo un síntoma y una causa de estas circunstancias cambiantes. Ningún gobierno popularmente elegido (y sólo unos cuantos regímenes autoritarios) podía imponer los sacrificios necesarios para contener esas presiones⁶³. Durante las fases iniciales de industrialización, sin embargo, las rápidas alzas de precios no parecieron deteriorar el proceso de expansión industrial, y bien pudieran haberle servido de ayuda. De cualquier modo, durante los años 30 y 40 el crecimiento industrial se llevó a cabo en un contexto inflacionario en Argentina, Chile, Brasil y México. No obstante, en los años 50 se consideraba generalmente que los niveles de precios predecibles (y por tanto una política de resistencia a las demandas populistas) eran prerequisites de las nuevas formas de expansión, bien de las ramas industriales "pesadas" o de los nuevos mercados. La única excepción aparente a esto fue Brasil durante los años 50; en donde, a pesar de la inestabilidad de precios, el tamaño del mercado y el rígido control de la fuerza de trabajo estimuló un crecimiento industrial continuado. Sin embargo, en los otros países de América del Sur, más abiertos, la inflación y la expansión industrial parecían fluctuar en direcciones opuestas; casi inmediatamente en el caso de Uruguay y Chile, y con un intervalo de un año en Argentina (véanse las figuras 1, 3 y 4).

Además, aparte del problema específico de la estabilización de precios, parece razonable decir que cuatro de las cinco estrategias de la lista anterior eran de carácter predominantemente "conservador". Las élites internacionales de negocios, la oligarquía exportadora o la clase media superior recibieron la mayor parte de los beneficios inmediatos de las primeras cuatro opciones. Los trabajadores de las industrias "tradicionales", los pobres urbanos o rurales, o los consumidores urbanos en general, soportaban las cargas más inmediatas y los riesgos más serios a largo plazo. Con toda seguridad se pueden conce-

⁶² Albert O. Hirschman, *Journeys Toward Progress* (Nueva York, The Twentieth Century Fund, 1963), p. 221.

⁶³ Véase Thomas E. Skidmore, "The Politics of Economic Stabilization in Postwar Latin America", en James Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977), pp. 149-91.

bir versiones moderadas y extremas de cada estrategia: versiones que suavizaran los costos a "corto plazo" y aseguraran una distribución relativamente equitativa de las ganancias "a largo plazo". Sin embargo, en el mundo de la política real (especialmente en uno tan incierto y conflictivo), la prosecución de intereses a corto plazo no era nunca inusual ni irracional. Los gobiernos que estaban tratando de llevar a cabo estas opciones tenían, así, más probabilidades de atraer el apoyo más vigoroso de los sectores sociales más conservadores y de penalizar a los más vulnerables.

Finalmente, la redistribución de la renta y la expansión del mercado, la opción "neopopulista", era probablemente la elección menos viable en la posguerra, debido a una combinación de razones políticas y económicas. Por un lado una gran parte del apoyo a esta estrategia había de movilizarse entre la masa políticamente débil y socialmente heterogénea de los pobres del campo y la ciudad. Los únicos beneficiarios inmediatos entre los sectores sociales más "establecidos" fueron los productores de bienes terminados tradicionales, así como algunas multinacionales capaces de ajustar su producción para satisfacer las necesidades de un mercado de las masas de renta baja. Como observamos anteriormente, por otra parte era de esperar una oposición considerable de los elementos políticamente poderosos de la sociedad nacional, que incluía a menudo a algunos de los trabajadores de cuello blanco y a sindicatos que habían formado el núcleo de los antiguos movimientos populistas.

Además, la adquisición de suministros y equipos importados planteaba problemas especialmente graves a las estrategias de expansión del mercado; más incluso que la promoción de bienes de consumo duraderos, que descansaba también en gran parte en esas importaciones. Era probable que ambos tipos de estrategia produjeran antes o después dificultades de balanza de pagos. Sin embargo, las opciones de expansión de mercado tenían probabilidad de enfrentarse a problemas más serios para superar ese obstáculo. Una de las razones era que el sector exportador tradicional, más que los pobres, tenía más probabilidades de ser el blanco de los gobiernos comprometidos en una redistribución progresista de la renta. Además, las instituciones crediticias internacionales —que en ocasiones aliviaban las presiones de la balanza de pagos de los gobiernos favoreciendo a los consumidores de renta alta— era menos probable que lo hicieran así en el caso de regímenes que tratasen de expandir el mercado. Las incertidumbres políticas relacionadas con las reformas fiscal y agraria, con la sindicalización y la movilización popular y con la oposición de los oponentes conservadores nacionales, hacían de esos regímenes un

riesgo crediticio, incluso para los sectores relativamente moderados de la comunidad financiera internacional que pudieran simpatizar con los esfuerzos reformistas. En resumen, las opciones de expansión de mercado eran las que más necesidad tenían del apoyo externo sostenido, y las que contaban con menos probabilidades de recibirlo.

Anteriormente mencionamos a tres gobiernos —los de Frei y Allende en Chile y el de Cámpora-Perón en Argentina— por sus intentos de incorporar opciones de expansión de mercado a sus programas globales. De ellos, sólo la versión comparativamente moderada de Frei fue capaz de jugar con esas presiones en conflicto aunque sólo fuera durante un breve período de tiempo. Entre 1965 y 1967, se pudo estimular un período de tres años de expansión industrial con la combinación de una serie de factores, como la redistribución de la renta y la tierra, los ingresos por la subida del cobre, la enorme ayuda de la Alianza para el Progreso y alguna inversión extranjera directa. Sin embargo, en 1968 los precios reanudaron su espiral hacia arriba, con lo cual la economía redujo nuevamente su paso. Agujoneados por la inflación y los nuevos impuestos, muchos de los seguidores de clase media de Frei se pasaron al Partido Nacionalista, de derechas. Esa defección no fue compensada por ganancias entre los sectores de renta baja, que a mediados de la legislatura de Frei empezaron también a perder terreno ante la inflación. La inversión extranjera en la manufacturación cayó también agudamente después de 1968, evidentemente como respuesta al crecimiento del conflicto nacional y a la proximidad de las elecciones presidenciales de 1970. En 1970, Radomiro Tomic, el candidato de una batida coalición Demócrata Cristiana, consiguió un pobre tercer puesto, detrás de Allende y Jorge Alessandri, el candidato derechista; y lo que en 1964 había parecido un principio prometedor, terminó en desilusión y derrota. Los éxitos del gobierno victorioso de Allende y el del régimen de Cámpora-Perón en Argentina fueron aun más breves, y sus aplastamientos más desastrosos. En ausencia de ayuda externa y de inversión directa, los breves arranques de expansión industrial llegaron a su fin, una vez que la capacidad fabril existente había sido plenamente utilizada. Los procesos concomitantes y reforzadores de la polarización política y la inflación nacional condujeron finalmente a los golpes B-A.

LAS NUEVAS FASES DE LA INDUSTRIALIZACION Y EL PAPEL CRECIENTE DEL ESTADO

Consideremos desde una perspectiva nacional más global la argumentación sobre estas limitaciones cambiantes. El análisis anterior y

las comparaciones que haremos más adelante indican la considerable verosimilitud de las siguientes proposiciones: (1) en cada país, el final de la fase inicial de la industrialización ligera (alrededor de 1950-1955) marcó un umbral en el que el compromiso entre las presiones populistas y la expansión industrial se hizo más inmediato y grave; y (2) cuanto más poderosas eran estas presiones en un tiempo o país dados, más severas eran las dificultades económicas. Parece tener sentido una nueva proposición como corolario de las otras dos: (3) que las nuevas fases de la expansión industrial dependían sustancialmente de la capacidad de las élites políticas de llevar a cabo estrategias económicas conservadoras y/o de idear estructuras estatales que permitieran aislarlas de las presiones de los políticos competitivos. Como veremos, el aislamiento no debió adoptar las formas extremas del B-A salvo en las situaciones de crisis y amenaza extraordinarias. Tampoco las formas extremas o moderadas de aislamiento político eran condiciones *suficientes* de la expansión en una escena industrialmente avanzada. En gran parte siguió dependiendo de las irregularidades de las condiciones internacionales y de las fuerzas económicas nacionales "autónomas". Sin embargo, el rasgo principal de la nueva fase industrial parecía ser el que el estado —particularmente un estado restrictivo y conservador— jugaba un papel más decisivo en la mediación entre la política nacional y las condiciones económicas.

En el cuadro 1 se presenta una instantánea representativa de algunos de los modelos políticos y económicos coherentes con estos argumentos. Las columnas de la izquierda del cuadro se refieren a los países que, a principios de los años 50, se hallaban aun en una fase relativamente temprana de modernización industrial. En contraste con México y los países del Cono Sur, las empresas de base nacional de este grupo de países aun no habían sido capaces de enfrentarse totalmente a la demanda nacional de productos textiles u otros productos industriales ligeros. Las comparaciones entre los miembros de este grupo "menos avanzado" de países apoyan en general las argumentaciones relativas a la "espontaneidad" de la fase inicial de la industrialización; pues si aceptamos la validez de las clasificaciones de régimen y política de Charles Anderson⁶⁴, entonces la "política" no

⁶⁴ Charles W. Anderson, *Politics and Economic Change in Latin America, The Governing of New Nations* (Princeton, Toronto, Londres, Melbourne: D. Van Nostrand Company, Inc., 1967), p. 314. Anderson encuentra diferencias en los aspectos más independientes de realización: estructura fiscal, infraestructura, servicios sociales, inversiones gubernamentales, etc. Véanse las pp. 310-63.

parece causar una diferencia global sustancial en la realización económica total. Las experiencias "reformistas" de Costa Rica, Honduras y Venezuela no les impidieron conseguir tasas de crecimiento comparables a las de las sociedades más coherentes con las políticas "convencionales". Las tasas de inflación de los países "reformistas" fueron en general incluso inferiores a las de los más "conservadores". Sólo en Bolivia y Guatemala —naciones que estaban entonces en proceso de perturbaciones revolucionarias y contrarrevolucionarias— se dan indicaciones de dificultades económicas excepcionalmente graves.

Frente a este telón de fondo comparativo, resultan sorprendentes los contrastes que encontramos en los países más "avanzados" situados a la derecha del cuadro. Sugieren que, con altos niveles de modernización industrial, las medidas y estructuras políticas pesan mucho en los resultados económicos. En México y en Brasil, que entraron en la década de los 50 con grados relativamente altos de control estatal sobre las presiones populistas, el PNB y las manufacturas siguieron creciendo en tasas muy altas durante toda la década. En Argentina, Chile y Uruguay, países en los que las presiones populistas eran extremadamente poderosas, las tasas de crecimiento se encuentran entre las más bajas del continente, comparables sólo a Bolivia y Guatemala entre los países menos modernizados.

Un examen más atento de los "perfiles de rendimiento" previos al B-A de cada uno de estos cinco países sugiere una conclusión similar. En cada uno de ellos, la evitación de las crisis económicas de estagflación parecía estar relacionada con alguna combinación de características políticas e institucionales que más tarde unirían los regímenes B-A: restricciones de la protesta pública; control de las organizaciones de trabajadores; y la adopción y mantenimiento de las revisiones tecnocráticas e internacionalmente orientadas de las políticas populistas anteriores.

México (crecimiento alto, baja inflación: sin crisis). El México "revolucionario" fue el único de los cinco países industrialmente avanzados que entró en la década de los 50 con las presiones populistas más o menos completamente controladas. Aunque el gobierno promovió vigorosamente la agricultura comercial durante la fase temprana de industrialización, las orientaciones de la política populista "típica" predominaron hasta mediados de la década: la protección de los pequeños productores, la facilidad dada a las importaciones de bienes de capital y las medidas fiscales y monetarias inflacionarias. No obstante, el PRI, oficial, dominaba en la escena electoral; las organizaciones de trabajadores estaban fuertemente controladas; y, en general,

CUADRO 1.
Ejecución Política y Económica, por Niveles de Desarrollo Industrial

Tipo de política/ régimen	Países previos al umbral*					Países posteriores al umbral**				
	Crecimiento Anual de PNB (1945- 1960) ¹	Media	Crecimiento Industrial Anual (1955- 1960) ²	Media	Inflación Anual (1950- 1958) ³	Media	Países	Crecimiento Anual de PNB (1945- 1960) ⁴	Crecimiento Industrial Anual (1955- 1960) ²	Inflación Anual (1950- 1958) ³
Civil/ Convencional							México	6.2	8.1	8
Ecuador	6.1		5.6		2		Brasil	5.7	10.3	17
Civil/Militar/ Convencional		5.4		5.6		6.4				
Colombia	4.2		6.1		9					
Perú	4.3		6.1		8					
Militar/ Convencional										
Nicaragua	6.8		3.9		8					
El Salvador	5.8		6.6		5					

Incremento de la alternativa de convencional y reforma										
Honduras	4.1		5.7		3					
Costa Rica	6.8		7.7		3					
Alternativa radical de convencional/ reforma		4.7		4.6		17.0	Argentina	2.1	3.7	22
Venezuela	8.3		7.7		1		Chile	3.3	3.2	38
Guatemala	3.3		6.2		2		Uruguay	2.1	1.0	10
Bolivia	1.1		-4.3		76					

Fuentes:

¹ Charles W. Anderson, *Politics and Economic Change in Latin America* (Princeton, New Jersey, D. Van Nostrand Company, Inc., 1967), pp. 314-315.

² Naciones Unidas, *Economic Survey for Latin America, 1965*, p. 308.

³ Raymond F. Mikesell, "Inflation in Latin America", en Charles T. Nisbet, ed., *Latin America, Problems in Economic Development* (Nueva York, The Free Press; Londres, Collier-MacMillan Limited, 1969), p. 145.

⁴ Naciones Unidas, *The Economic Development of Latin America in The Post-War Period, 1964*, pp. 87, 95, 103, 115.

* Hacia 1950 los productores nacionales suministraban menos del 90 % de la demanda textil.

** Hacia 1950 los productores nacionales suministraban más del 90 % de la demanda textil.

las autoridades políticas se encontraban en buena posición para resistir a la oposición nacional ante los tipos de opciones conservadores que describimos anteriormente.

De hecho, entre el final de la fase de industrialización ligera y mediados de los años 70 se pusieron en acción diversas combinaciones de esas estrategias. En 1954 México fue el único de los cinco países que respondió con éxito a las graves presiones inflacionarias y de la balanza de pagos con devaluación y medidas de austeridad destinadas a revigorizar las exportaciones agrícolas y el control de precios. A pesar de la oposición de los sectores nacionalistas del PRI y de los productores nacionales, representados por la CNIT, el gobierno mexicano abrió también ampliamente la puerta en aquellas fechas a los inversores extranjeros. Como indica el cuadro 2, las filiales llegaron a México en mayor cantidad que a cualquiera de los otros tres países, produciendo tanto bienes de consumo duraderos para un mercado de clase media como, en menor grado, bienes de producción. Debe observarse, finalmente, que México empezó a exportar bienes industriales mucho antes que los demás países. En 1960, los productos manufacturados (en su mayor parte transbordados desde la plataforma fronteriza de los Estados Unidos) constituían casi una cuarta parte de las ventas por exportación mexicanas, frente a sólo un 4 y un 2 por ciento de Argentina y Brasil respectivamente⁶⁵. Las tasas altas de expansión industrial prosiguieron, con algunas variaciones cíclicas, en los años 50, 60 y hasta 1975 en el contexto de una inflación comparativamente pequeña.

La proximidad de México con respecto al mercado estadounidense, el comercio turístico y, más recientemente, sus sustanciales reservas petrolíferas explican algunos de estos éxitos económicos relativos, pero no todos. Como ya he relatado con más detalle en otro lugar⁶⁶, la comparación con las economías de Argentina y Brasil, similarmente bien situadas pero políticamente distintas, indican que los factores políticos antes esbozados jugaron un papel importante. La institucionalización de los controles autoritarios en los años 30 y 40 permitieron posteriormente a las autoridades de México llevar a cabo una serie de cambios adicionales de política ortodoxa para ajustarse al final de la fase industrial ligera. La capacidad de amortigua-

⁶⁵ Calculado en la *United Nations Handbook of International Trade Statistics*, diversos años.

⁶⁶ Robert R. Kaufman, "Authoritarianism and Industrial Change in Mexico, Argentina, and Brazil", en José Luis Reyna y Richard S. Weinert, eds., *The State and Society in Mexico* (Filadelfia, Institute for the Study of Social and Humanitarian Issues, 1977).

miento de la crisis, vinculada con tanta frecuencia al final de esta fase, permitió al sistema mexicano seguir durante los años 50 y 60 sin transiciones políticas traumáticas ni aumentos sustanciales del nivel de represión⁶⁷.

CUADRO 2. Número de filiales establecidas de EE.UU. y Europa

	Argentina	Brasil	México	Chile
1948	4	6	4	0
1949	2	4	1	1
1950	3	5	5	1
1951	1	14	5	0
1952	4	15	12	1
1953	2	8	11	0
1954	7	14	6	1
1955	7	13	14	0
1956	11	18	7	0
1957	7	23	25	1
1958	13	17	22	2
1959	18	16	27	3
1960	13	11	15	3
1961	22	9	29	2
1962	20	14	14	7
1963	8	7	17	2
1964	13	4	25	6
1965	9	20	30	2
1966	7	21	34	4
1967	18	17	29	6
Total	189	256	332	42

Fuente: Harvard Business School Multinational Enterprises Project, dirigido por Raymond Vernon. Los datos han sido proporcionados y organizados por Lars H. Thunell, del Center for International Affairs, Harvard University.

⁶⁷ Debe observarse que, inversamente, las graves dificultades económicas de mediados de los años 70 parecen directamente relacionadas con el resurgimiento de las presiones políticas bajo la administración "reformista" de Echevarría.

Brasil (crecimiento elevado, inflación moderada: crisis aplazada). Brasil entró en los años 50 con una estructura política que compartía tantas similitudes con México como con sus vecinos más abiertos y populistas del sur. El legado del Estado Novo fue un estado fuerte y centralizado que siguió ejerciendo un dominio severo sobre las organizaciones laborales y que asumió un papel tutelar frente a una burguesía nacional relativamente débil. No obstante, la competitividad del sistema electoral brasileño entre 1945 y 1964 proporcionó una mayor influencia a las fuerzas sociales populistas de la que existía en México, situación que impuso importantes limitaciones sobre algunos aspectos de la toma de decisiones políticas brasileña. Esta combinación de factores explica en gran parte las características "mixtas" de la realización económica brasileña hasta 1964: una vigorosa expansión industrial durante la década de los 50 en un contexto moderadamente inflacionario, seguida "tardíamente" de una crisis económica y una polarización política graves, que terminó en la imposición de un gobierno B-A.

La promoción de bienes de consumo duraderos y, en segundo lugar, la profundización fueron evidentemente los principales motores del crecimiento brasileño durante ese periodo. A pesar de sus retóricas nacionalistas y de las políticas fiscales poco ortodoxas, las administraciones de Vargas y Kubitschek persiguieron esos objetivos con considerable determinación. Las comisiones mixtas públicas y privadas que establecieron tenían la finalidad de coordinar la inversión en varias ramas de bienes de producción y bienes de consumo duraderos. Con un apoyo político de alto nivel, esas comisiones pudieron pasar por encima de la oposición nacionalista y pactar negocios a largo plazo relativamente duraderos con empresas extranjeras. Durante casi todo el período de la administración Vargas, y nuevamente en el período de Kubitschek, el ministerio de Trabajo siguió poniendo obstáculos a un movimiento de trabajadores independiente. Las huelgas se redujeron a un mínimo y se permitió que los salarios fueran por detrás de la productividad. Esta combinación de rasgos políticos, así como el gran tamaño del mercado brasileño, atraeron a las filiales extranjeras durante toda la década de los 50, lo que permitió una transición relativamente tranquila de la inversión industrial ligera a la pesada. En la vecina Argentina —país con atractivos de mercado comparables pero con un clima político menos hospitalario— la entrada de la inversión extranjera fue más desigual, produciéndose el impulso mayor alrededor de 1960, con el gobierno de Frondizi (véase el cuadro 2). Aunque Argentina experimentó en los años 50 un considerable crecimiento en la producción de automóvi-

les, maquinaria y químicas, las tasas de crecimiento de Brasil en esas áreas son sustancialmente superiores⁶⁸.

Muchas de las limitaciones de este éxito inicial parecieron derivar directamente del proceso electoral relativamente abierto de Brasil. Las autoridades brasileñas, a diferencia de las mexicanas, mantuvieron muchas de las medidas fiscales expansionistas características de los años 30 y 40, y no quisieron o no pudieron invertir las medidas comerciales, que favorecían a los consumidores urbanos a expensas de los exportadores. Finalmente, además, la competición electoral tuvo influencias "corrosivas" en niveles más fundamentales, permitiendo que los políticos populistas desafiaran el control del estado sobre las organizaciones de trabajadores y llevaran a Goulart a la presidencia en 1961. El efecto acumulativo de estos factores fue haciendo surgir la inflación; una reducción en la confianza de los inversores directos y los acreedores externos; recesión, y un desafío creciente desde abajo⁶⁹.

Argentina, Chile, Uruguay (crecimiento bajo, alta inflación: estancamiento prolongado y crisis severa). Aunque de tamaño y potencial económico muy diferentes, estos países se parecían entre sí en la relativa potencia de sus fuerzas sociales populistas y en la gravedad de las dificultades económicas a las que se enfrentaron desde principios de la década de los 50. Argentina entró en este período con el régimen autoritario populista de Perón intentando reinvertir la dirección: estabilización, castigo severo a las organizaciones laborales y esfuerzos por atraer la inversión extranjera fueron las principales líneas políticas entre 1951 y 1955. Estas medidas tuvieron algún éxito a corto plazo; pero redujeron también el apoyo a Perón de los trabajadores sin acallar completamente las sospechas de los negocios internacionales, de la oligarquía exportadora ni de los militares conservadores. El régimen se desintegró en 1955; la siguiente década fue seguida por una serie de gobiernos civiles y militares políticamente débiles, ninguno de los cuales fue capaz de contener los antagonismos pretorianos entre las corrientes nacional-populistas peronistas, los inversores internacionales, los exportadores agrarios y las facciones militares en conflicto. Chile y Uruguay heredaron de las décadas ante-

⁶⁸ Entre 1950 y 1960, la producción petroquímica brasileña aumentó casi un 600%, mientras en Argentina el incremento era del 88%. Entre 1955 y 1960, la producción brasileña de maquinaria metálica se triplicó y la producción de automoción se septuplicó. En Argentina, los incrementos respectivos fueron del 76 y el 120%. Calculado de los datos de la CEAL reunidos por Guillermo O'Donnell.

⁶⁹ Véase Skidmore, *Politics in Brazil, 1930-1964*.

riores unos sistemas más institucionalizados y enormemente competitivos; sistemas éstos que de muchos modos exponían a los que tomaban las decisiones a mayores presiones populistas todavía.

Resulta significativo que incluso dentro de estos sistemas abiertos, la realización económica pareciera correlacionarse inversamente con el flujo y reflujo de esas presiones. Hasta los años 70, las más graves dificultades de posguerra de Chile se produjeron con el régimen de Carlos Ibáñez (1952-1958), de "estilo peronista", cuando la altísima inflación y la extensión de las revueltas en Santiago forzaron la imposición de un estado de sitio y un abrupto giro del gobierno hacia la derecha⁷⁰. La realización económica mejoró con Alessandri y Frei (1958-1970); recuperación que se vio ayudada a mediados de los 60 por el aumento de las ganancias por el cobre. Sin embargo, los precios nacionales tendieron a subir, y la manufactura se hundió repentinamente hacia la época de la elección presidencial, cuando cada una de las coaliciones gubernamentales se enfrentaba a una creciente tensión interna y a la oposición externa (véase la figura 3). El peor período económico argentino fue el de los años 1958-1959, cuando Frondizi estaba buscando el apoyo electoral del movimiento peronista; y en 1962-1963, poco después de perder el poder. Los mejores años fueron durante las fases más ortodoxas del primer gobierno peronista y su predecesor inmediato; y en 1960-1961, cuando Frondizi volvió la espalda a los peronistas, congeló los salarios y abrió la puerta al capital extranjero⁷¹. Incluso en Uruguay, prácticamente estancado desde mediados de los 50, una breve recuperación económica se correlacionó con la abolición del ejecutivo colegiado y la imposición de un programa de austeridad de emergencia (véanse las figuras 1 y 4).

Quizás aun más importante que esas fluctuaciones a corto plazo fue el contraste entre la realización global de estas medidas y la de los sistemas mexicano y brasileño, más cerrados y restrictivos. Argentina —el país más comparable en términos de tamaño y potencial económico— fue más allá de la fase industrial ligera en los años 50, con grandes esfuerzos en la inversión en bienes de consumo duraderos y algún crecimiento en las ramas de bienes de producción. Sin embargo, como ya observamos previamente, los movimientos en esas direcciones fueron más desiguales y erráticos que en Brasil y México. La

⁷⁰ Hirschman, *Journeys Toward Progress*, pp. 210-20.

⁷¹ Mallon y otros, *Economic Policy-Making in a Conflict Society*. El crecimiento del PNB fue extraordinariamente alto en 1964 y 1965; pero en realidad era la consecuencia de la recuperación de la grave recesión de 1962-1963.

gran aceleración en inversiones pesadas se produjo sólo a principios de los 60, más de una década después del declinar de las textiles y otras ramas industriales ligeras.

Uruguay, falto de tamaño de mercado o ventajas políticas, permaneció casi totalmente "pegado" al final de la fase inicial. Las cifras medias del cuadro 1 tienden a disfrazar este hecho y a enmascarar los mutables intercambios entre la política abierta y la expansión industrial. Entre 1950 y 1955, el sector manufacturero (en el que, como en otras partes, despuntaban los textiles y el procesado de alimentos) creció vigorosamente en una tasa anual de casi el 7%. Después de 1955 la economía uruguaya se estancó, y durante los diez años siguientes el sector industrial creció en una tasa anual media de sólo el 1%. Los niveles de precios, que habían sido muy estables a principios de los 50, empezaron también a fluctuar ampliamente a partir de 1958, y en 1967 la inflación alcanzó la cima del 136%.

En Chile la realización económica parece estar entre la de Uruguay y Argentina; de nuevo una función de los recursos naturales y el tamaño del mercado. Como ya observamos, el crecimiento económico global chileno volvió a recuperarse en los años 60; y en esa misma década Chile empezó a montar automóviles y a atraer algunas inversiones nuevas a varias ramas de la industria química. Sin embargo, como en los otros dos sistemas abiertos, los políticos chilenos no fueron capaces de llegar a una fórmula político-económica que permitiera una expansión económica sostenida. De hecho una buena parte de la historia política chilena en la época de posguerra fue interpretada por los actuales gobernantes militares como una serie de "experimentos" fracasados en la búsqueda de esa fórmula. El populismo sin reconstituir de Ibáñez fue abandonado a finales de los 50 incluso por los intelectuales y líderes políticos que lo habían apoyado originalmente. La aproximación moderadamente conservadora de Alessandri carecía del apoyo electoral suficiente. La fórmula reformista moderada de Frei, caracterizada en parte por la estrategia de expansión del mercado, fracasó por las razones ya aludidas antes, debilitando al centro político y contribuyendo a la elección de Allende. En otras palabras, en la época de Allende, si no antes, la mayor parte de las "herramientas" disponibles para enfrentarse al inmovilismo político-económico dentro de un contexto constitucional abierto eran percibidas como "agotadas". Correcta o erróneamente, el gobierno autoritario represivo que reemplazó a Allende aparecía como la única elección "racional" que quedaba.

Es muy discutible, desde luego, esta lógica autojustificante, no sólo en su aplicación a Chile, sino también a otros gobiernos B-A. Por

una parte, los factores políticos explicaban sólo una parte de los éxitos o fracasos económicos antes descritos. En gran parte, la realización económica estaba condicionada por factores nacionales e internacionales sobre los que los dirigentes políticos no podían ejercer un control. Además, está lejos de resultar claro que los gobiernos B-A que han surgido puedan mejorar sustancialmente la realización de sus predecesores. Sin embargo, incluso para los tecnócratas y oficiales militares que no estaban directamente vinculados con los intereses de clases contendientes, los modelos político-económicos de los cinco países parecían apoyar la opinión de que los costos de la tolerancia a las presiones populistas habían aumentado; perspectiva ésta que, sin duda, creció y se hizo más fuerte entre los ejecutivos de las multinacionales y las élites nacionales durante los años 50 y 60. En algunos aspectos es indiferente si estas opiniones eran valoraciones precisas de realidades causales, percepciones erróneas de correlaciones accidentales o profecías que tienden a cumplirse por el hecho mismo de haber sido planteadas: en los años 60 estaban suficientemente enraizadas en una base experiencial y se habían convertido en "supuestos dados" de la escena política y social. No es sorprendente, por tanto, que donde el populismo ya había sido parcial o totalmente suprimido hubiera fuertes frenos a la relajación de los controles políticos. Y en donde las fuerzas sociales populistas se habían fortalecido, la experiencia de estancamiento y crisis fue causa de poderosos incentivos para el establecimiento de regímenes que pudieran desenraizar a esas fuerzas del cuerpo político.

Me veo tentado a concluir esta sección con una proposición final que da la vuelta a un argumento central en los textos "convencionales" sobre el desarrollo⁷². Los regímenes B-A más represivos parecen tener más probabilidades de emerger en los países en los que los sistemas competitivos habían enraizado con fuerza en las primeras fases del proceso de industrialización. Al fin y al cabo, fue en Uruguay y Chile (los países que tuvieron los primeros y más institucionalizados sistemas competitivos) en donde las amenazas, crisis y regímenes B-A resultantes fueron más severos. En comparación con estos, los casos de México y, ya desde nuestra perspectiva, Brasil parecen más suaves. No obstante, la experiencia de Argentina en los años 60 no se adecua muy bien a este esquema. Dado el poder histórico de las fuerzas sociales populistas en ese país, hubiera sido de esperar una

⁷² Cf. Dahl, *Polyarchy*; Richard A. Pride, *Origins of Democracy: A Cross-National Study of Mobilization, Party Systems, and Democratic Stability*, Sage Professional Papers in Comparative Politics (Beverly Hills: Sage Publications, 1970).

polarización mayor y una versión mucho más severa de gobierno B-A en los años 1966-1970. El hecho de que surgiera el régimen bastante moderado de Onganía nos sirve de recordatorio de que el curso de las cosas no está determinado con tanta claridad. El éxito, estabilidad y grado de represión de los regímenes B-A serán conformados en parte por factores y elecciones que no derivan necesariamente de un modo directo de los amplios modelos institucionales económicos o políticos. Sin embargo, en general parece plausible que, dentro del contexto de desarrollo antes esbozado, probablemente las contradicciones sociales se acumulan con mayor intensidad en los sistemas competitivos; y que cuanto más profundas son las contradicciones, más duras son las respuestas autoritarias. La secuencia de acontecimientos que siguió al colapso del régimen de Onganía está relacionada con este punto más amplio: el resurgimiento de las presiones populistas y el colapso subsiguiente de la economía Argentina trajeron una nueva ronda de régimen B-A, mucho más duro, que volviera a poner al país "en línea" con los otros países del Cono Sur, en otros tiempos abiertos⁷³.

3. LAS CONSECUENCIAS ECONOMICAS DE LOS REGIMENES B-A: UN ANALISIS DE LOS "CASOS DE EXITO"

¿Hasta qué punto han conseguido los regímenes B-A resolver las contradicciones en las que nacieron? El colapso del gobierno de Onganía en la Argentina, así como la continuación de los problemas económicos en Chile y Uruguay, son una indicación segura de que la represión política no es garantía de éxito económico. Por otra parte, se ha afirmado que, dadas unas condiciones económicas y políticas favorables, los regímenes B-A pueden ser el instrumento que convierta en "virtuosos" los círculos viciosos del desarrollo. En relación con esto se ha puesto el énfasis en dos importantes proyectos de desarrollo —posiblemente las más nuevas y fundamentales de las opciones antes tratadas—. Ya dijimos que O'Donnell pone de relieve la función potencial de los regímenes B-A de acortar los conflictos relacionados

⁷³ Esta argumentación ha sido esbozada con más detalle en Kaufman, "Authoritarianism and Industrial Change in Mexico, Argentina, and Brazil" y "Notes on the Definition, Genesis and Consolidation of Bureaucratic-Authoritarian Regimes", manuscrito sin publicar, 12 de marzo de 1975.

con la profundización⁷⁴. Por otra parte, Felix ha afirmado que el impulso a las exportaciones de manufacturas se ha “producido invariablemente bajo la égida de regímenes autoritarios y derechistas, antiigualitarios y fervientemente comprometidos con la promoción de la inversión nacional y extranjera, con incentivos extras a la inversión destinada a la exportación”. Sugiere que las medidas políticas de estos regímenes “son una parte integral de las económicas de este modelo...”⁷⁵.

Ambos autores sugieren que Brasil es uno de los principales “casos de éxito”, y que el acelerón más breve de la expansión en la Argentina de Onganía se puede considerar como una posible indicación de una tendencia similar, aunque abortada. Todos los regímenes incluyeron entre sus objetivos la profundización y la diversificación de las exportaciones, y todos evidenciaron algún movimiento en esas direcciones. Aunque el tamaño del mercado, las iniciativas de las multinacionales y las condiciones del mercado mundial daban cuenta en parte, indudablemente, de ese movimiento, es posible que las seguridades de predecibilidad y estabilidad de esos regímenes fueran condiciones necesarias para ambos proyectos.

Sin embargo, con el examen más atento de ambos casos surgen algunas dudas con respecto a esa proposición. Cada uno de los gobiernos, así como los de Uruguay y Chile, estaba atenuado por muchas de las tensiones e incertidumbres que acosaron a sus predecesores, y ninguno se movió con una determinación unilateral hacia un objetivo de desarrollo único y decisivo. Además, al menos hasta finales de los 60, una gran parte del “milagro” brasileño era atribuible a una mayor utilización de la capacidad existente de bienes de consumo duraderos. Y ambos países, como ya he sugerido, se beneficiaron enormemente de la prosperidad internacional de la era del Vietnam. ¿Estamos tratando realmente, por tanto, de gobiernos parcialmente responsables de haber dado nuevos e importantes impulsos al desarrollo? ¿Hasta qué punto el cambio que se produjo puede ser atribuible realmente a las estructuras y medidas políticas de esos gobiernos, y hasta qué punto el cambio se habría producido de cualquier modo como consecuencia de las fuerzas de inversión y comercialización autónomas y externas?

Aunque no podemos dar aquí una respuesta concreta a esas preguntas, puede ser de utilidad el examen de los cambios en la profundización y en las exportaciones de manufacturas que acompa-

⁷⁴ O'Donnell, “Reflexiones”.

⁷⁵ Felix, “Technological Dualism in Late Industrializers”, p. 226.

ñaron al alza y la caída de esos regímenes. ¿Se aceleraron realmente esos procesos con los regímenes B-A? ¿Se aceleraron en Argentina entre 1970 y 1975, tras el colapso del gobierno de Onganía? Las respuestas afirmativas apoyarían la aserción de que las medidas políticas autoritarias forman parte integral de estos modelos económicos particulares. Añadirían también credibilidad a los argumentos de carácter más general que relacionan el gobierno B-A con los problemas más amplios de la “industrialización avanzada” en América Latina.

La profundización bajo el mando B-A en Brasil y Argentina

Si una economía nacional razonablemente grande es una precondición de la profundización, Brasil y Argentina eran los únicos países avanzados de América del Sur en los que esta opción era una posibilidad auténtica. Los parámetros de tamaño ponían este objetivo más allá del alcance de los gobiernos de Uruguay y Chile, aunque los funcionarios B-A de este último país repitieron ocasionalmente la retórica de sus vecinos más grandes. Por otra parte, Brasil y Argentina *eran* países grandes, con razonables aspiraciones a una hegemonía regional. Las autoridades B-A de estas naciones, como algunos de sus predecesores, consideraban que el desarrollo de la industria de bienes de producción era un rasgo realista y esencial de estas aspiraciones nacionales. Depende en gran parte de la perspectiva adoptada el que se considere que la realidad ha armonizado, o no, con esa retórica. En comparación con las administraciones anteriores, con estos gobiernos se registró algún progreso en esta dirección. Al mismo tiempo, este progreso no parece suficiente para satisfacer las necesidades de una economía en rápido crecimiento. Más adelante consideramos con detalle cada una de estas perspectivas.

En primer lugar, el mando B-A en Argentina y Brasil coincidió con una reanudación y aceleración de la tendencia hacia una industrialización en gran escala, que se había iniciado en los años 50, pero se había estancado a principios de la siguiente década. Esto se puede ver con mayor claridad en el caso de la inversión extranjera, la cual, junto con el propio estado, era la fuente más importante de tecnología y capital de la industria pesada. Al menos tres fuentes de datos revelan el mismo esquema de movimiento hacia arriba de la inversión extranjera en unos años tras los golpes B-A: el examen de la Harvard Business School sobre las nuevas filiales extranjeras; la compilación de O'Donnell sobre el valor en dólares de todas las entradas de capital extranjero; y mi propia compilación sobre el valor en dólares de la

inversión estadounidense en equipo y fábricas industriales⁷⁶. En Brasil, el tipo de inversión que he mencionado en último lugar despegó literalmente después de 1967-1968, sobrepasando los niveles alcanzados con Kubitschek y distanciándose mucho de la Argentina posterior a la caída del gobierno de Onganía en 1970.

Los datos de producción de ambos países muestran un modelo similar de recuperación y aceleración, concentrándose primordialmente en el sector de bienes de producción. Tras ir rezagada con respecto a otras ramas industriales durante gran parte de los años 60, la industria brasileña de bienes de capital reemplazó a los bienes de consumo duraderos en cuanto a fuente principal del crecimiento industrial a principios de la década de los 70. De 1969 a 1972 (la fase más represiva del régimen B-A brasileño) el sector de bienes de capital se extendió en una tasa anual (19.3%) que casi doblaba el incremento del 10% anual de la totalidad de la industria⁷⁷. Desde 1967 a 1970, las industrias químicas, de metales básicos y de maquinaria de la Argentina tuvieron unas tasas medias de crecimiento del 10% o más, lo que estaba por encima de las tasas del 6 al 7% conseguidas en la primera mitad de la década de los 60, y eran sustancialmente más altas que los incrementos globales de la producción manufacturera⁷⁸.

La tesis de profundización se ve apoyada también por las comparaciones entre los florecimientos industriales de finales de los 60 y los que se produjeron con Kubitschek y Frondizi. Aunque cada aceleración de la industrialización incluía tanto bienes de producción como bienes de consumo duraderos, la mayoría de los textos que estudian el caso ponen un énfasis poderoso en el hecho de que, a finales de los 60, el predominio se había desviado hacia las ramas industriales más "básicas"⁷⁹.

Algunas referencias breves a los datos del resumen bastarán como ilustración de este punto. Entre 1955 y 1960, la automoción era responsable de casi el 17% de toda la inversión en activo fijo bruta en la manufactura de Brasil, cifra que sólo es ligeramente inferior a las de la química, metales básicos y maquinaria combinadas (18%). En 1970, en cambio, la parte combinada de las últimas tres ramas

⁷⁶ Harvard Business School Multinational Enterprises Project, dirigido por Raymond Vernon. Estos datos han sido reorganizados y proporcionados por Lars H. Thunell, Center for International Affairs, Harvard University. O'Donnell, "Reflexiones"; datos de Kaufman, del departamento de Comercio de E.E.U.U., *Survey of Current Business*, varios años.

⁷⁷ Suzigan y otros, *Crescimento Industrial no Brasil*, p. 117.

⁷⁸ Calculado de datos de la CEAL, proporcionados por Guillermo O'Donnell.

⁷⁹ Véase la Nota 41.

había crecido a más del 30% de la inversión en activo fijo bruta, mientras que la de la automoción había descendido a aproximadamente el 12%⁸⁰.

Los datos de la Harvard Business School sobre Argentina, aunque incompletos, sugieren una situación similar. Entre 1959 y 1961, más de una cuarta parte (el 26%) de las nuevas filiales extranjeras se dedicaba a las ramas de automoción, mientras el 21% se dedicaba a la producción química. Entre 1966-1967, la parte de la automoción había declinado a sólo un 8%, mientras las industrias químicas habían crecido hasta el 28%. No se dispone de los datos sobre inversión estadounidense para los años 1968-1970. No obstante, la información sobre las veintitrés filiales europeas establecidas en aquellos años indica una desviación aun más fundamental. Casi la mitad (48%) de esas filiales se dedicaba a la industria química, mientras sólo una estaba en la automoción⁸¹. En resumen, el nuevo paso adelante de la industrialización en ambos países no fue una simple aceleración de las anteriores tendencias, sino que en cierto grado significó un cambio decisivo de carácter y dirección.

Con todo, la evidencia sobre la integración vertical de la estructura industrial debe verse aun desde otro ángulo, el cual sugiere la necesidad de una cuidadosa cualificación de la tesis de la profundización. Aunque la inversión en bienes de producción creció sustancialmente sobre los niveles pasados, el crecimiento en este área iba por detrás de las necesidades nacionales globales. Los coeficientes brasileños de importación se elevaron agudamente en prácticamente todas las ramas importantes de bienes de producción en los años siguientes a los golpes B-A, y Argentina siguió un modelo comparable aunque algo menos pronunciado⁸². Además, en ambos países se elevaron agudamente los déficits de cuentas corrientes, alcanzando en 1970-1971 niveles de aproximadamente 500 millones de dólares. En Brasil, las importaciones de maquinaria, derivados del petróleo y fertilizantes se doblaron entre 1968 y 1973⁸³; y en 1972, mucho antes

⁸⁰ Calculado de los datos de Suzigan y otros, *Crescimento Industrial no Brasil*, p. 121.

⁸¹ Harvard Business School Multinational Enterprise Project, dirigido por Raymond Vernon. Las proporciones de la inversión europea y estadounidense en automoción y químicas han sido similares en los años anteriores.

⁸² Ayza y otros, *América Latina: Integración económica y sustitución de importaciones*; Wilson Suzigan y otros., *Crescimento industrial no Brasil* (Río de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), p. 140; José Serra, capítulo IV de este volumen.

⁸³ Datos presentados por Fernando Henrique Cardoso, "Estadização e autoritarismo esclarecido: Tendencias e limites", documento sin publicar, São Paulo, 1975, p. 3.

de que la crisis del petróleo golpeará al Tercer Mundo, el déficit de la cuenta corriente brasileña había alcanzado 1.400 millones de dólares⁸⁴.

Los créditos a corto y medio plazo y los préstamos externos en cartera eran los mecanismos principales para cubrir esos déficits y financiar las crecientes necesidades de importación. Entre finales de los años 50 y 1971, la financiación externa había doblado su parte de las entradas totales de capital extranjero, al tiempo que la inversión directa se reducía en la misma proporción⁸⁵. A pesar de los enormes déficits por cuenta corriente, esta entrada de créditos permitió unos excedentes bastante grandes de la balanza de pagos a finales de los 60 y principios de los 70, en parte como resultado de la confianza que el nuevo régimen inspiraba entre los acreedores internacionales. Sin embargo, se debe poner de relieve que lo que actuó como sostén principal del florecimiento económico fue la disponibilidad de créditos a la importación en la misma medida que la expansión de la capacidad industrial. En 1976, la deuda externa brasileña se calculaba en casi 30.000 millones de dólares, siendo una de las más altas del mundo⁸⁶.

A buen seguro que hay que ser muy precavidos para sacar deducciones de tal información. Por ejemplo, las alzas en los coeficientes de importación antes anotados son en parte el resultado de la recuperación de las drásticas restricciones a la importación que impusieron los gobiernos argentino y brasileño como secuela de las crisis previas de la balanza de pagos de principios de los 60. En cierta medida, por tanto, estos incrementos reflejan la vuelta a unos niveles más "naturales" de entradas de importaciones, que eran coherentes con las necesidades globales de una economía creciente. Debe ponerse de relieve, además, que a finales de los 60 o principios de los 70 los gobiernos de Argentina y Brasil instituyeron medidas destinadas a proteger al sector nacional de bienes de producción frente a la competición externa. Y, como ya hemos visto, aumentó la capacidad de esas industrias. Por tanto, a pesar de la evidencia de crecientes dificultades externas —que, después de todo, al menos parcialmente eran el resultado de factores exógenos, como la crisis del petróleo—, bien pudiera afirmarse que había aumentado la capacidad "neta" de Brasil de enfrentarse a tales problemas.

⁸⁴ Datos de las cuentas corrientes de la CEAL, *Economic Survey for Latin America*, 1973, pp. 20-21.

⁸⁵ Calculado según los datos del Central Bank, tal como se informó en el *Economic Unit Intelligence Report-Brazil*, mayo de 1961 y años subsiguientes.

⁸⁶ *New York Times*, 28 de marzo, 1977, p. 43.

Finalmente, debe observarse que O'Donnell no sugería que las medidas de profundización B-A resolverían de hecho los problemas de endeudamiento y dependencia, sino más bien que esas dificultades serían transplantadas a una nueva escena estructural.

Sin embargo, el concepto de profundización no debe oscurecer el hecho de que el compromiso de los gobiernos B-A con el desarrollo de un sector industrial verticalmente integrado fue parcial en la mayoría de los casos; a menudo se dejaba de lado en favor de otros objetivos más "convencionales", como el estímulo a la importación de los suministros necesarios para la expansión de las empresas públicas y privadas existentes. Debe quedar bien claro que la expansión de la industria pesada que se produjo en Argentina y Brasil no implicó, en un sentido absoluto, espectaculares "avances" en la reducción de la vulnerabilidad de esos países frente al entorno económico externo.

La promoción de las exportaciones industriales

Cualquiera que fuese el compromiso de los gobernantes B-A con la expansión de una base de bienes de producción, su objetivo primordial no era una economía industrial independiente, sino una más abierta, en la que la financiación de las continuas necesidades de importación fuera satisfecha por una mayor flexibilidad y diversidad en el sector exportador. Como ya hemos visto, la promoción y diversificación de la exportación no impiden el crecimiento de los déficits comerciales ni los aumentos de los niveles de la deuda externa. Más que el de la profundización, este objetivo constituyó probablemente el aspecto más nuevo y general de las estrategias B-A de desarrollo. El objetivo no era una estructura industrial más autárquica, sino una que resultara más competitiva internacionalmente, que redujera la vulnerabilidad externa y dejara aseguradas las necesidades de equipo y capital tanto por una mayor capacidad exportadora como por medio de un incremento de la capacidad nacional. Albert Fishlow, David Felix y otros han identificado ya este rasgo como uno de los centrales del modelo brasileño⁸⁷. Evidentemente, tenía aun más sentido en los países con pequeños mercados nacionales, como Uruguay

⁸⁷ Felix, "Technological Dualism in Late Industrializers"; Albert Fishlow, "Foreign Trade Regimes and Economic Development, Brazil". Preparado como un documento de fondo para la reunión del 8 de abril de 1975 del Survey Discussion Group on International Aspects of Brazil's Development, Council on Foreign Relations.

y Chile. Y, como dijimos en la primera sección, todos los regímenes B-A que estamos tratando parecieron perseguir este objetivo mediante una gran variedad de instrumentos políticos: devaluación, subsidios y descuentos a los productos exportados, el establecimiento de nuevas agencias burocráticas o la reorganización de las existentes, con el fin de ayudar a los exportadores a abrir nuevos mercados.

Los datos presentados en el cuadro 3 sugieren que con el advenimiento de los gobiernos B-A se asocia un avance importante en las exportaciones industriales. Durante la segunda mitad de los años 60, la exportación de manufacturas en Argentina y Brasil aumentó sustancialmente con respecto a los niveles anteriores, tanto en proporción con las exportaciones totales de cada país como en proporción con la totalidad de las exportaciones industriales de América Latina. Aunque Brasil es el país en el que este fenómeno se ha identificado más comúnmente con un régimen B-A, se debe observar que la diversificación de las exportaciones fue aun más espectacular en la Argentina de Onganía. En la primera mitad de los años 60, apenas crecieron en Argentina las exportaciones de manufacturas; en 1970 aumentaron casi en un 170% con respecto a los niveles de 1965. En el México autoritario parece darse un esquema similar. Aunque las tasas de crecimiento de las exportaciones industriales mexicanas van rezagadas con respecto a los dos países de América del Sur, las exportaciones mexicanas estaban ya muy diversificadas a principios de los años 60 y aún lo fueron más en el curso de esa década.

Un tipo similar de aceleración parece seguir también a los golpes B-A de Chile y Uruguay. Las exportaciones industriales de Chile aumentaron en una media anual de casi un 111% en los tres años siguientes al golpe; y la parte de productos industriales de las ventas totales por exportación pasaron en Chile del 6.1% de 1971 al 15.8% en 1976 (véase el cuadro 4). En Uruguay, las exportaciones de manufacturas aumentaron casi un 50% en 1974, tras haber aumentado en una media del 15% en el período de 1969 a 1973. Los datos sobre exportaciones uruguayas de manufacturas son incompletos a partir de 1974, pero las evidencias disponibles sugieren que la tendencia continúa. La proporción del ganado —el producto de exportación “tradicional” del Uruguay— pasó de las tres cuartas partes de las exportaciones totales en 1973 a menos de la mitad en 1976. Aunque los productos agrícolas siguieron constituyendo la masa principal de las nuevas ventas de exportación, el valor de los alimentos procesados, los bienes de piel manufacturados y las exportaciones textiles se habían elevado en 1976 a un valor de 93 millones de dólares, lo que representaba aproximadamente un 17% de la totali-

dad de las exportaciones uruguayas en 1976⁸⁸. Estos tres años de avances en la exportación no significan necesariamente una tendencia a largo plazo; está lejos de resultar claro que Chile o Uruguay sean capaces de mantener el impulso exportador que era evidente a mediados de los 70. Sin embargo, los datos disponibles sobre los dos países B-A más pequeños al menos no son incoherentes con las hipótesis que vinculan la diversificación de la exportación con los regímenes B-A.

Finalmente, una desglobalización de los datos sobre exportación de manufacturas sugiere algunos caminos interesantes para la exploración de esta vinculación. Como era de esperar, en los países más pequeños la masa principal de las nuevas exportaciones fue generada por las industrias ligeras o por el procesado de los recursos naturales, relativamente abundantes. En Uruguay, sólo las textiles y los productos de cuero dieron cuenta del 86% del crecimiento de las exportaciones de manufacturas en 1973-1974; en Chile, casi el 80% procedió de los productos de papel derivados de las tierras boscosas del sur. Posiblemente los dos tipos de productos ofrecían una ventaja comparativa como resultado del bajo costo del trabajo o de las materias primas⁸⁹.

Esas industrias “tradicionales” tuvieron también un papel significativo en los países más grandes. Los alimentos procesados, por ejemplo, fueron particularmente importantes en Argentina; en Brasil lo fueron los textiles, los productos de piel y los muebles. En conjunto, los sectores manufactureros “tradicionales” dieron cuenta de aproximadamente el 50% del crecimiento de las exportaciones industriales en estos dos países en los últimos años de la década de los 60. Hay que recordar, no obstante, que los productos industriales más complejos también fueron responsables del florecimiento de la exportación de estos países. El sector “metal-mecánica” —categoría que incluye a equipos de automoción y otros tipos de maquinaria— fue responsable de aproximadamente el 30% del crecimiento en Argentina, y de más del 40% en Brasil⁹⁰. Mallon, al examinar el caso argentino, sugiere que este crecimiento puede ser consecuencia de la ventaja en cuanto a especialización laboral y recursos tecnológicos

⁸⁸ Datos de la Comisión Económica para América Latina, *Uruguay*, Separata del Estudio Económico de América Latina, 1976 (E/CEPAL/1026/Add. 2), pp. 830-33.

⁸⁹ Fuente: Comisión Económica para América Latina, *Las exportaciones de manufacturas en América Latina: Informaciones estadísticas y algunas consideraciones generales* (Santiago de Chile: E/CEPAL/L. 128, 22 de enero de 1976), pp. 73 y 79.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 69 y 71.

CUADRO 3. Exportaciones de Manufacturas en Argentina, Brasil y México

	<i>Cambio Porcentual Anual en las Exportaciones de Manufacturas (1960-1965)</i>	<i>Cambio Porcentual Anual en las Exportaciones de Manufacturas (1966-1970)</i>	<i>Las Manufacturas como % de todas las Exportaciones (1965)</i>	<i>Las Manufacturas como % de todas las Exportaciones (1972)</i>
Argentina	10.0	169.0	6.0	23.0
Brasil	68.0	80.0	8.0	20.0
México	31.7	50.3	21.0	41.0
Resto de América Latina	74.0	66.0		

Fuentes: Calculado a partir de los datos de: Comisión Económica para América Latina, *Las exportaciones de manufacturas en América Latina: Informaciones estadísticas y algunas consideraciones generales* (Santiago de Chile, E/CEPAL/L. 128, 22 de enero de 1976), pp. 69, 71, 73, 75, 79.

CUADRO 4. Exportaciones de Manufacturas en Chile y Uruguay

	<i>Cambio Porcentual Anual en las Exportaciones de Manufacturas¹ (1969-1973)</i>	<i>Cambio Porcentual en las Exportaciones de Manufacturas²</i>			<i>Las Manufacturas como porcentaje de Todas las Exportaciones²</i>		
		1974	1975	1976	1971	1973	1976
Chile	14.0	225.3	85.8	21.7	6.1	3.6	15.8
Uruguay	15.0	47.0	*	*	*	*	*
Todos los otros países de América Latina excepto Argentina, Brasil, México	27.0	36.0	*	*	*	*	*

* No se dispone de datos.

¹ Fuente: Calculado de los datos de: Comisión Económica para América Latina, *Las exportaciones de manufacturas en América Latina: Informaciones estadísticas y algunas consideraciones generales* (Santiago de Chile, E/CEPAL/L. 128, 22 de enero de 1976), pp. 69, 71, 73, 75, 79.

² Fuente: Datos sobre Chile de la Comisión Económica para América Latina, *Chile, Separata del Estudio Económico de América Latina, 1976* (E/CEPAL/1026/Add. 1), 9. 334.

que poseen los países más grandes dentro de los mercados latinoamericanos⁹¹. Sin embargo, se puede centrar una explicación complementaria más directamente en el aumento de la división del trabajo dentro de los sistemas de producción de las multinacionales. Por ejemplo, una alta proporción del comercio de automoción dentro de América Latina implica el transbordamiento de componentes entre las filiales. También es posible que Argentina y Brasil se estuvieran incorporando a la práctica de las multinacionales de "transferir" las porciones de trabajo intensivo de sus procesos de producción a países del Tercer Mundo y reexportar el producto a los Estados Unidos o Europa.

Como dijimos en una sección precedente, todo esto sugiere unas posibilidades de alianza y conflicto intraindustrial bastante más complejas de las que se pueden deducir de la tesis de profundización. Esta última sugiere que los gobiernos B-A han buscado ante todo resolver los conflictos entre las industrias básicas dominadas por el extranjero y la burguesía nacional, más débil, en las ramas tradicionales. El modelo de exportación implica escisiones que cortan la línea, dividiendo a las empresas de la industria pesada y ligera orientadas internacionalmente con respecto a las empresas más ampliamente relacionadas con el mercado nacional. Mientras que la profundización implica un compromiso con una base industrial más diversificada e independiente, el modelo de exportación tiene tendencia a una estructura industrial más especializada e internacionalmente competitiva: un proceso de "coordinación" que amenaza a los productores de muchas ramas. De hecho, tanto en Brasil como en Argentina hubo debates entre los partidarios de la profundización y los de la diversificación de exportaciones; y tales debates se pueden intensificar como consecuencia de las dificultades externas a que se enfrentan actualmente esos países⁹².

Se necesitan nuevas investigaciones para entender lo que esto implica en cuanto a los orígenes y consecuencias de los gobiernos B-A. No obstante, nada de lo que hemos tratado hasta ahora proporciona razones *a priori* que rechacen la proposición de que el autoritarismo puede facilitar la diversificación de exportaciones. En los impulsos exportadores, al igual que en la profundización, probablemente seguirán siendo grandes las divisiones entre las poderosas empresas extranjeras y las débiles firmas nacionales; la predecibilidad política

⁹¹ Mallon y otros, *Decision Making in a Conflict Society*, pp. 82-85.

⁹² Por ejemplo, *Review of the RiverPlate*, 21 de septiembre de 1968, pp. 417-25.

puede ser aun más importante; y son aun mayores las demandas de disciplina sindical y bajo costo del trabajo. De todos modos, en los casos que hemos examinado la apertura internacional de unas economías industriales, antes cerradas y protegidas, parece haber tenido "correlación" con la institución de órdenes políticos más cerrados y represivos.

¿Bastan estas "correlaciones" para garantizar la conclusión más general de que los gobiernos B-A estuvieron relacionados con los cambios económicos "más importantes"? Nuevamente hemos de subrayar los límites de los cambios en la profundización y la diversificación de exportaciones, incluso en los casos de régimen B-A de más éxito. Los dos tipos de cambio se acompañaron de medidas y procesos económicos más convencionales: confianza en los préstamos externos, expansión de los bienes de consumo duraderos, etc. Y ninguno de ellos implicó reducciones cualitativas en cuanto a la dependencia externa.

En Brasil y Argentina, si no también en Uruguay y Chile, dentro de este marco de referencia de continuación de la dependencia, el advenimiento del régimen B-A parece coincidir con importantes cambios económicos. Como ya he sugerido, el más nuevo y general de éstos fue el movimiento hacia la diversificación de exportaciones, proceso que, al menos potencialmente, estaba también al alcance de los gobiernos B-A tanto de los países pequeños como de los grandes. En los países más grandes se produjo también una aceleración del crecimiento de la industria pesada, aunque no se llevara a cabo con algunas de las connotaciones más espectaculares de la profundización. A estos cambios hemos de añadir la mención de algunos otros que, a pesar de no haber sido tratados antes, tienen relevancia para la argumentación general: el crecimiento del comercio agrícola en Brasil, por ejemplo, o la expansión y concentración de la banca industrial en Argentina y Brasil.

El que estos cambios, tanto separados como en combinación, se caractericen como "fundamentales" o insignificantes dependerá en gran parte tanto de los propósitos teóricos del observador como del análisis empírico en sí. Es evidente que no son de carácter más revolucionario que los que se habían producido en décadas anteriores: el alejamiento del crecimiento orientado a la exportación durante la era de la depresión o el declinar de las oportunidades de la industria ligera en los años 50. Sin embargo, esas fechas anteriores parecen útiles para la designación de los cambios decisivos de la historia político-económica de América Latina. La combinación de cambios económicos en Brasil en los últimos años de la década de los 60 y en

la década de los 70 podrían ser comparables con esos cambios decisivos anteriores. La Argentina de Onganía parece moverse en direcciones similares.

Profundización y exportaciones industriales en ausencia de un régimen B-A: Argentina, 1970-1976

En Argentina, entre 1970 y 1976, una sucesión de administraciones militares y peronistas intentó remediar algunos de los desequilibrios sociales y políticos que se habían acumulado en el gobierno de Onganía, sin abandonar necesariamente sus objetivos prioritarios con respecto al desarrollo de las exportaciones industriales y los bienes de producción. Para nuestros propósitos, los esfuerzos de esas administraciones se producen en un tiempo y lugar particularmente útiles, pues nos proporcionan una oportunidad única para distinguir el impacto B-A sobre la economía con respecto al de otros factores que posiblemente contribuyeron a los cambios antes descritos. Por una parte, podemos comparar las realizaciones de las administraciones posteriores al B-A con las del mismo Onganía: dos tipos de regímenes actuando dentro de parámetros nacionales idénticos. Al mismo tiempo, puesto que la reapertura de la política argentina se produjo simultáneamente con una de las fases más represivas del autoritarismo brasileño, la comparación entre naciones nos permite "dejar constancia" de algunas de las fuerzas internacionales que operaron simultáneamente en cada país.

A pesar de la publicidad sobre actividades guerrilleras y del catastrófico año final de Isabel Perón, la política argentina de principios de los 70 parecía contener algunas promesas. Las administraciones de Levingston y Lanusse adoptaron medidas más relajadas con respecto a los trabajadores, y más favorables para la burguesía nacional. No obstante, tanto ellos como sus seguidores peronistas continuaron revelando un poderoso compromiso retórico ante las exportaciones industriales; y todos buscaron para el capital extranjero un papel que, aunque reducido, seguía siendo importante y provechoso. El tema principal de esta era fue el de conciliación de clases más que el del conflicto; tema éste expresado más explícitamente por el pacto social peronista de 1973, basado en la suposición de que las mutuas limitaciones por parte de trabajadores y capitalistas conduciría a una situación de suma expansión de la que los dos lados saldrían ganando⁹³. Además, en general, la economía argentina parecía ir relativa-

⁹³ Véase Robert L. Ayres, "The 'Social Pact' as Anti-Inflationary Policy: The Argentine Experience since 1973", *World Politics*, Vol. 28, julio de 1976, núm. 4, pp. 473-502.

mente bien hasta 1974. A pesar del crecimiento de la inflación y de las huelgas, durante esos años el PNB aumentó en una tasa media del 4.4 %, y el sector manufacturero crecía en una tasa anual de un 7 %.⁹⁴

No deseo, claro está, subestimar las dificultades que acompañaron a este proceso, y aun menos la práctica desintegración sociopolítica a que había llegado Argentina en 1975-76. La cuestión es que Onganía no fue reemplazado por una demagogia caótica ni por un nacional-populismo sin reconstituir, sino por una serie de administraciones militares y civiles que, en la superficie, parecían esforzarse por encontrar una alternativa razonable al modelo B-A.

En este contexto, las tendencias anteriores a la profundización parecen detenerse abruptamente. Las cifras desglobalizadas de varias ramas manufactureras, presentadas en el cuadro 5, indican lo sensibles que eran estos sectores a los cambios que se producían en la arena política argentina. Sólo la rama de maquinarias siguió bien en los años 70. Las ramas químicas y de metales básicos, líderes en los últimos años de la década de los 60, quedaron muy por detrás del sector manufacturero como totalidad en el periodo entre 1970 y 1973, precisamente en los mismos años en que la industria brasileña de bienes de capital estaba alcanzando tasas medias de crecimiento de casi un 20 %. Mientras la inversión extranjera a Brasil siguió creciendo rápidamente después de 1970, disminuyó agudamente en Argentina (véase las figuras 1 y 2 y el cuadro 2).

Las páginas de la *Review of the River Plate*, una revista argentina de negocios de orientación internacional, nos proporcionan una útil percepción del modo en que interpretaban este declinar los inversores mismos. Los comentarios de los dirigentes comerciales, editoriales y artículos ponían de relieve una creciente "falta de confianza" relacionada con la relajación de los controles políticos establecidos por Onganía. A principios de 1970, una editorial del *River Plate* se quejaba "del estado de desilusión que afligía a muchas personas del mundo de los negocios", lamentándose de que habían desaparecido las "grandes esperanzas que habían predominado en los primeros meses de 1969"⁹⁵. Al año siguiente, antes de la polarización de mediados de los años 70, E. M. Morgan, presidente de la American Chamber of Commerce, observaba lo siguiente: "los cambios en las reglas del juego tuvieron lugar en varias áreas relativas a la inversión

⁹⁴ Calculado de la *Economic Survey for Latin America*, varios años.

⁹⁵ *Review of the River Plate*, 10 de enero de 1970, p. 16.

extranjera. El resultado es nuevamente conocido: una fuerte reducción de la cantidad de inversión extranjera que entra en el país"⁹⁶. Estas cuestiones se plantean aun más claramente en las palabras de un financiero británico, reimpresas en la revista a mediados de 1972. Merece la pena citarlas con alguna extensión:⁹⁷

"No hace mucho tiempo, en la City no se pensaba en Brasil, pero ahora se habla continuamente del florecimiento económico de ese país. Se le considera como el país latinoamericano del futuro... Pero la cuestión a la que nunca se ha respondido satisfactoriamente es si el éxito económico continuará cuando el gobierno tecnocrático brasileño relaje su rígido control sobre el país y permita a toda la población tomar parte en la marcha del estado".

"Por otra parte, hace no mucho tiempo Argentina era considerada en la City como un país adecuado para la inversión, pero ahora se lo está considerando como un ejemplo de país aquejado por perturbaciones económicas y políticas. Actualmente Argentina está sufriendo de una balanza de pagos adversa, una inflación del 50%, un antiguo dictador que vive en Madrid y hace todo lo que puede por destruir cualquier solución política y un presidente que desesperadamente trata de encontrar una respuesta a lo que parece insoluble".

Excede a mi propósito el examinar con detalle el modo en que esas percepciones interactuaron con la política gubernamental para producir el colapso político-económico final a mediados de los 70. Sin embargo, la discusión precedente basta para subrayar la importancia que daban los grandes inversores a la predecibilidad de la política nacional. Indica también un nivel relativamente bajo de tolerancia a las incertidumbres relacionadas con los intentos de Argentina de negociar un sistema político más integrado y consensual. Las comparaciones de este período con el de Onganía y los gobiernos brasileños, por otra parte, parecen garantizar la deducción de que estos gobiernos B-A se diferenciaron por proporcionar lo que los inversores en gran escala consideraban como un clima inversor apropiado. En ausencia de controles autoritarios fuertes y derechistas (pero mucho antes de que Perón o las guerrillas se hubieran convertido en amenazas creíbles), ni siquiera los sucesores militares de Onganía, relativamente "respetables", podían proporcionar esas seguridades. Y en ausencia de tales seguridades, ni el tamaño del mercado argentino, ni

⁹⁶ E. M. Morgan, discurso ante la American Chamber of Commerce, *Review of the River Plate*, 13 de julio de 1971, p. 38.

⁹⁷ Earl Cowley, Speech to the British House of Lords, *Review of the River Plate*, 29 de febrero de 1972, p. 250.

los beneficios que se podían obtener en una economía en expansión general ni la dinámica de la competición multinacional eran suficientes para impedir una reducción de las tasas de inversión extranjera o de la producción industrial pesada.

En contraste con las ramas industriales básicas de la economía, las exportaciones de manufacturas no revelaron una vulnerabilidad tan extrema a las vicisitudes de la política nacional. Por el contrario, la tendencia a la diversificación de la exportación se aceleró aun más rápidamente a primeros de la década de los 70 en comparación con el período de mediados de los 60; lo que es un reflejo, entre otras cosas, de la expansión de las oportunidades ofrecidas por el mercado común latinoamericano y la inflación internacional de precios de 1973-1974. Como ha señalado Albert Hirschman con relación a Colombia⁹⁸, por tanto los gobiernos B-A no parecen ser esenciales para el éxito del impulso de la diversificación de la exportación. Una gran parte de esta expansión se hubiera podido producir de cualquier modo, incluso sin la dura imposición de los controles autoritarios.

Sin embargo, el examen más atento de la Argentina posterior a 1970 sugiere que el régimen B-A contribuyó parcialmente a ese proceso, al menos dentro de los casos que estamos examinando. Aunque los dirigentes políticos y de los negocios siguieron expresando después de 1970 una satisfacción general por las exportaciones argentinas, las quejas por la sobrevaluación de la moneda y la inquietud laboral empezaron a aparecer de modo familiar en la prensa argentina de aquella época. Se informó, por ejemplo, de que una larga huelga en la planta acerera Acindar había sido la causante de que las exportaciones de acero laminado se hubieran reducido en un tercio en 1970⁹⁹. Además, en 1971-1972, mientras Argentina estaba aun bajo un gobierno militar, la expansión de las exportaciones manufacturadas quedó bastante retrasada con respecto a Brasil y México, países que en esos mismos años doblaron sus ventas.

El cuadro 6 presenta un cuadro comparativo aun más amplio de la exportación en los años 1969-1975, que indica claramente que el impulso argentino no fue tan impresionante como pareció a primera

⁹⁸ Albert O. Hirschman, "The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for its Economic Determinants", en este volumen. ("El cambio al autoritarismo en América Latina y la búsqueda de sus determinantes económicos").

⁹⁹ *Review of the River Plate*, 11 de noviembre de 1970, p. 806. También los números subsiguientes: 13 de octubre de 1970, p. 577; 31 de marzo de 1971, p. 545; 30 de abril de 1971, p. 607; 21 de mayo de 1971, p. 726; 10 de agosto de 1971, pp. 211-12; 20 de febrero de 1973, pp. 224; 30 de septiembre de 1974, p. 473; 31 de octubre de 1974, p. 619.

CUADRO 5. El Crecimiento de las Industrias de Bienes de Producción en Argentina

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Químicas	-1.7	23.2	10.9	13.3	7.8	3.7	2.5
Metales, excluida maquinaria	0.7	25.6	16.6	11.3			
Metales básicos				14.4	10.1	5.5	0.4
Equipo y maquinaria metálica				4.5	9.6	15.1	14.1
Papel y celulosa				8.5	4.7	-0.7	-1.1
Sector manufacturero	0.0	7.9	7.3	6.0	7.1	7.2	6.8

Fuente: U.N. Economic Survey for Latin America, varios años.

CUADRO 6. Valor de las Exportaciones Manufacturadas (en millones de dólares)

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Argentina	387	420	442	588	978	1400	1000
Brasil	426	580	729	1055	1672	2534	2900
México	368	444	510	731	1200	1620	n.a.

Fuente: Calculado a partir de los datos de la Comisión Económica para América Latina, *Las exportaciones de manufacturas en América Latina: Informaciones estadísticas y algunas consideraciones generales* (Santiago de Chile, E/CEPAL/L. 128, 22 de enero de 1976), p. 63.

vista. Aunque los tres países iniciaron la década con ventas por exportación aproximadamente iguales, en 1974 Argentina se había quedado muy atrás. Las ventas por exportación de manufacturas en Brasil en 1974 (2.500 millones de dólares) eran casi un 70% superiores a las de la Argentina. Entre 1970 y 1974, las exportaciones argentinas a los mercados competitivos de Europa y América crecieron en una tasa media del 30%, frente al 49% de México y el 40% de Brasil. Debe observarse que estas cifras no incorporan los resultados de la desastrosa caída política y económica de 1975. Si se tiene en

cuenta ese año, las diferencias son aun más espectaculares. Las exportaciones industriales argentinas cayeron durante ese año en términos absolutos, mientras que las de Brasil siguieron creciendo hasta un nivel casi tres veces superior al de su competidor de América del Sur. El 19% de tasa de crecimiento anual de Argentina para todo el período 1970-1975 era sólo la mitad del conseguido en el Brasil autoritario.

Estas consideraciones no deben oscurecer el hecho de que estamos tratando de diferencias en las tasas de *expansión*, que incluso en Argentina fueron considerables. Sin embargo, el ensanchamiento del vacío en las exportaciones que siguió a la relajación de los controles autoritarios en la Argentina fue una evidencia adicional de la existencia de una conexión sistemática entre esos cambios económicos y un régimen B-A.

4. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Este estudio es consecuencia de un interés general por las implicaciones políticas de lo que se ha llamado en ocasiones "desarrollo dependiente retrasado". Esta fea etiqueta (que he procurado utilizar escasamente en este ensayo), se refiere más ampliamente a los procesos de modernización experimentados en el siglo XX por sociedades muy estratificadas que anteriormente habían estado especializadas en la exportación de productos primarios, y que según vinculadas por muchos aspectos a una economía mundial dominada ya por las potencias industriales avanzadas. En muchos de los países de América Latina, particularmente en los que iniciaron la industrialización en los años 20 y 30, estas condiciones históricas internacionales parecen haberse planteado en los siguientes modelos estructurales interrelacionados: (1) una extensión inicial de las "industrias ligeras", que producían de cara a un mercado nacional protegido; (2) una burguesía nacional políticamente débil, que a diferencia de la del siglo XIX, no se sentía impulsada a dirigir la búsqueda de nuevos mercados o tecnologías; (3) la aparición de presiones "populistas" distributivas y políticas en una fase relativamente temprana de este proceso de industrialización; y (4) la confianza en los bienes de capital y tecnología importados, financiados mediante créditos externos o exportación de mercancías. Me he centrado en los problemas de transición de los países que han logrado dentro de este contexto niveles de industrialización relativamente altos. Siguiendo a O'Don-

nell, he examinado la proposición de que estos problemas de transición proporcionan una útil explicación de "primer orden" sobre la tendencia contemporánea a los regímenes B-A, por lo que constituyen un buen punto de partida para un análisis comparativo de sus similitudes y diferencias.

Esta proposición se vio muy favorecida por la repentina, casi concurrente, "erupción" del autoritarismo derechista en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, que se encuentran ahora entre los países más desarrollados de América Latina y fueron los primeros en iniciar el proceso de modernización industrial. ¿Quién hubiera pensado al principio de los sesenta que países tan diferentes, con tan diversas experiencias de constitucionalismo, militarismo y niveles de institucionalización política, hubieran "convergiado" tan dramáticamente en la década siguiente? A buen seguro esas primeras experiencias no resultan irrelevantes para la comprensión de los actuales órdenes autoritarios, particularmente por lo que se refiere a sus variaciones en éxito económico y estabilidad. Parecen existir razones para examinar el impacto de estas variables dentro del marco de referencia de las características socioeconómicas que compartieron los países de América del Sur. Esta es una de las razones importantes de que se haya prestado una atención tan amplia y favorable a las "osadas hipótesis" de O'Donnell, así como a la aproximación general de las que derivan¹⁰⁰. La significación primordial de la obra de O'Donnell viene dada por el hecho de que fue uno de los primeros intentos de explicar en términos sistemáticos y teóricos una aparente conexión entre régimen B-A e industrialización avanzada en América Latina. Resulta aun más convincente por haber sido elaborada antes de los golpes de 1973 en Chile y Uruguay y de la reaparición de un régimen B-A en Argentina en 1976.

Irónicamente, sin embargo, el dramatismo con que los acontecimientos recientes de América del Sur parecen haber "confirmado" esos argumentos es también una buena razón para examinarlos más críticamente. En un campo de estudio que no deja de estar bastante sometido a las modas, las proposiciones teóricamente plausibles, así reforzadas, se popularizan muy pronto, pero las cuidadosas calificaciones que sostuvieron originalmente la argumentación se van perdiendo gradualmente. Resulta preocupante, por ejemplo, que el concepto de autoritarismo burocrático pueda soltarse de sus amarras his-

¹⁰⁰ Véase Hirschman, "El cambio al autoritarismo y la búsqueda de sus determinantes económicos", en este volumen.

tóricas y empíricas, aplicándose indiscriminadamente a una amplia gama de casos. Las hipótesis provisionales pueden también formar parte prematuramente de los "datos" del análisis, traspasando la esfera de la atención crítica sostenida. Por otra parte, conforme son "redescubiertas" y observadas las discrepancias inevitables entre teoría y realidad, existe el peligro alternativo de la desilusión intelectual y el rechazo prematuro de todo el análisis.

En la estrategia de investigación reflejada en las páginas anteriores subyacen estas preocupaciones. Fue mi intención la de permanecer relativamente cercano a los datos, construyendo una síntesis que proporcionara alguna perspectiva comparativa a los que desean acometer casos de estudio suramericanos con más detalle y, al mismo tiempo, un anclaje empírico más firme a los que desean extender la línea general de análisis más allá de la zona de América del Sur. Por tanto, los gobiernos B-A específicos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay constituyeron los ejes de la discusión. Alrededor de ellos, traté entonces de hacer un examen relativamente concreto de los cambios económicos y políticos que precedieron y siguieron a los golpes B-A. Al mantener las presuposiciones holísticas de la aproximación teórica general al tema¹⁰¹, he tratado de encerrar este análisis de "lo previo y lo posterior" en las complejidades orgánicas de los casos individuales. Dicho de otro modo, no existió una expectativa "mecanicista" de que los factores "económicos" producirían, en todas las circunstancias, los mismos "resultados" políticos o, peor aún, que los países examinados iban a marchar en fila hacia un resultado burocrático autoritario predeterminado. Se supuso, sin embargo, que la validez del argumento global descansaba en la capacidad de identificar al menos algunos modelos de cambio comunes: se esperaba que las interacciones recíprocas entre "política" y "economía" variarían dentro de límites predecibles, y que, a su vez, esa variación contribuiría sistemáticamente a una comprensión de la razón de que el gobierno B-A apareció dónde y cuándo lo hizo.

Como prácticamente todos los análisis de un fenómeno complejo, los "descubrimientos" aquí presentados están sometidos a diferentes interpretaciones. En algunos casos he hecho notar los puntos en los que la tenaz idiosincrasia de los países individuales los hace salirse de los límites de la argumentación general; el lector podrá encontrar otros casos. Resulta de cualquier modo evidente que varias

¹⁰¹ Raymond D. Duvall, "Dependence and Dependencia Theory: Notes toward Precision of Concept and Argument", preparado para la inclusión en una edición especial de *International Organization* 32, núm. 1 (invierno de 1978), editado por James A. Caporaso.

proposiciones específicas que hallamos en los escritos sobre el B-A no encuentran apoyo en el análisis comparativo. Entre las críticas ya sugeridas están las siguientes:

1. No parece necesaria una gran "masa crítica" de tecnócratas para la formación de los regímenes B-A. El gobierno uruguayo, por inestable que fuera en el desarrollo de su política económica, logró adquirir una "orientación tecnocrática" sin una gran masa de tecnócratas nacionales de donde extraerla.

2. No parece existir una relación uniforme entre tipos de régimen y fases de industrialización, según la cual en las fases iniciales hay regímenes populistas y en las finales gobiernos B-A. En general, las *presiones* populistas coinciden en parte con las primeras fases de la industrialización, y resultan extremadamente importantes para el entendimiento de las tendencias autoritarias en las fases más avanzadas. Sin embargo, estas presiones se produjeron dentro de muchos tipos diferentes de orden político, incluyendo algunos muy represivos.

3. En general, los regímenes B-A no llegaron al poder para lograr el objetivo de la profundización. En realidad, ha habido poco consenso entre estos regímenes con respecto a una estrategia específica de desarrollo, y los compromisos a corto plazo por la estabilización anularon usualmente la preocupación inicial. Por otra parte, la represión más severa parece vinculada más directamente con la estabilización que con los antagonismos a largo plazo generados por los cambios de la estructura industrial.

4. La formación y supervivencia a corto plazo de los regímenes B-A no dependieron de la iniciativa o el apoyo de la inversión extranjera directa: las multinacionales. Lo que es seguro es que los funcionarios B-A buscaron activamente ese apoyo y dieron forma al régimen de modo que pudieran atraerlo. Hay algunas evidencias, además, de que las instituciones internacionales de préstamos — bancos privados, el FMI, etc. — proporcionaron fondos, además de estímulo ideológico, a las aproximaciones económicas "ortodoxas" de estos regímenes. Pero la "alianza doble" entre las multinacionales y los funcionarios B-A sólo se consumó plenamente en Brasil y Argentina.

Sin embargo, aun descartando estas proposiciones específicas, muchos de los temas que subyacen en el núcleo del análisis de O'Donnell parecen mantenerse razonablemente bien. Nuestro estudio indica, al menos de un modo preliminar, que los importantes y nuevos problemas sociales, los estancamientos del desarrollo y las cuestiones políticas parecen relacionarse con los niveles superiores de industrialización, creando "espacios-problema" en los países desarro-

llados de América Latina que eran “significativamente diferentes de los que existieron antes de su expansión industrial horizontal y de aquellos existentes en los niveles inferiores de modernización en otros países suramericanos”¹⁰². Más aun que en el pasado, las nuevas aceleraciones del crecimiento industrial parecen depender de iniciativas políticas coordinadas que ponen el énfasis en la estabilización, la confianza de la burguesía internacional industrial y financiera, así como la cooperación de los segmentos más “internacionalizados” de las oligarquías nacionales exportadoras y financieras. Esto, a su vez, parece implicar un estrechamiento de las elecciones coalicionales y las alternativas institucionales de que disponen las élites políticas y económicas: por una parte, una evidente disminución de la viabilidad de las estructuras estatales liberales y/o “débiles” que toleraban el pluralismo político y la amplia competición electoral; por la otra, una creciente necesidad de un estado “fuerte”, menos penetrado por las fuerzas en conflicto de la sociedad civil, sobre todo sus componentes populistas.

Partiendo del amplio modelo de evidencias antes presentados, se puede construir un caso relativamente convincente de esta argumentación. Incluso antes de la llegada del régimen B-A, en los países avanzados había una gran diferencia en la ejecución económica de los regímenes políticos más abiertos y más restrictivos; circunstancia que parecía menos pronunciada en estos países antes de 1950, y en los países menos industrializados de América Latina en la era de posguerra. Además, aunque no se produjo un “éxito” económico global después de cada golpe B-A, los principios de estos gobiernos parecen relacionados con varios “proyectos” económicos nuevos e importantes; de modo más general el intento de abrir la economía industrial y de expandir y diversificar las exportaciones. Sin embargo, debe ponerse de relieve nuevamente que las variaciones de realización económica son también parcialmente atribuibles a diversos factores “no-políticos”: tamaño del país, fuerzas autónomas del mercado, recursos naturales, ventaja geográfica, etc. No es probable que exista un modo concreto de separar estos factores de las explicaciones más políticamente orientadas. No obstante, se puede contribuir útilmente a ello con el estudio de casos históricos más detallados, que examine por una parte las fluctuaciones longitudinales del crecimiento industrial, y por otra los cambios de política, régimen y presión inflacionaria. Si el argumento general es correcto, cabe esperar que con el tiempo esos factores se correlacionen más estrechamente. Para tales comparaciones

¹⁰² O'Donnell, *Modernization*, p. 78.

resultan esenciales unos estudios más en profundidad de los estados americanos menos industrializados.

Hay que hacer ahora una segunda advertencia: incluso aunque se pudiera demostrar de modo concluyente que la gama de elección política se ha reducido con el desarrollo industrial, nada indica que los regímenes manifiestamente represivos B-A son las únicas alternativas, o incluso las más viables, a los sistemas competitivos amplios y abiertos. Puede sernos aquí de utilidad la distinción que hace Cardoso entre “el estado” y “los regímenes”. Aplica el primer término a la amplia red de funciones y procesos que definen la conexión entre esferas de poder “públicas” y “privadas”, mientras el último se refiere más estrechamente a las instituciones y procedimientos específicos que rigen el modo en que lo público se toma y sostiene¹⁰³. Por implicación, sugiere que las alianzas, estructuras de recompensa, políticas económicas y modelos de influencia política típicos de los regímenes B-A se pueden mantener a través de diferentes medios institucionales de control, posiblemente más benignos. Una gran parte del material aquí presentado implica la utilidad de algunas de esas distinciones conceptuales, a pesar de que la de Cardoso no fuera empleada explícitamente en el presente análisis. En México, por ejemplo, las autoridades públicas contuvieron las presiones populistas ante todo mediante la manipulación de los mitos legitimadores y las estructuras “corporativistas”, manteniendo algunas libertades civiles y al menos una parte del aparato simbólico de la democracia liberal. La experiencia de Brasil en los años 50, así como quizás las de Colombia y Perú en los 60 y 70, sugieren también que las estructuras estatales “fuertes” se pueden aislar por un tiempo de las fuerzas contendientes de la sociedad civil sin tener que confiar en un gobierno militar directo, ni en la coerción de los trabajadores, la manipulación de los miedos de las clases medias ni en las cuestionables afirmaciones de “racionalidad económica”.

Una cuestión crucial sugerida por esos acuerdos concierne a las condiciones en las que son alternativas factibles al régimen B-A. ¿Puede seguir el gobierno autoritario de México recurriendo con efectividad a las instituciones y recursos simbólicos derivados de la

¹⁰³ Fernando Henrique Cardoso, “On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America”, en este volumen (“Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina”). En algunos aspectos, la distinción de Cardoso es paralela a la que hace David Easton entre “sistema político” y “regímenes”. *A Systems Analysis of Political Life* (Nueva York, Londres, Sidney, John Wiley and Sons Inc., 1965), especialmente las pp. 190-212.

revolución? Los "camino que no se tomaron" en una fase temprana de la industrialización en Argentina, Chile y Uruguay, ¿impiden ahora la evolución de regímenes menos coercitivos, y sin embargo viables? Estas cuestiones no sólo resultan significativas para los países aquí tratados, sino también para los otros países latinoamericanos y del "Tercer Mundo" que están empezando el proceso de industrialización. Las respuestas sistemáticas, si es que existen, fluirán no sólo de un conocimiento de la estructura socioeconómica, sino también de una valoración de las oportunidades cambiantes proporcionadas por las tradiciones e instituciones políticas, las ideologías predominantes y las elecciones y percepciones de los dirigentes políticos individuales.

En relación con esto, el presente estudio puede iluminar algún otro rasgo importante de la argumentación de O'Donnell: el papel de las situaciones de crisis sociopolíticas como estímulo de la formación de los regímenes B-A. Es concebible, por supuesto, que esos regímenes puedan simplemente *evolucionar*, cuando gobernantes autoritarios, tradicionales o populistas, traten de apropiarse de las amenazas revolucionarias o de embarcarse en nuevos proyectos económicos. Pero en los 50 y el Perú en 1970, por ejemplo, parecían moverse en esa dirección. Los órdenes políticos de América del Sur que hemos examinado resultan característicos por el alcance de sus orientaciones antipopulistas y en contra de los trabajadores, así como por su confianza en la "racionalidad tecnocrática" como base de su legitimación. Incluso dentro de los "espacio-problema" de los países industriales avanzados, esas orientaciones sólo parecen comprensibles como respuestas a crisis económicas y políticas bastante graves. Pero puesto que un gran número de sociedades latinoamericanas han sido siempre vulnerables a esas crisis, parece necesario especificar un poco más el modo en que el análisis de esas "crisis desencadenadoras" se podrían incorporar con utilidad a la discusión de mayor amplitud sobre el cambio industrial que hemos presentado antes. El análisis anterior sugiere dos proposiciones.

En primer lugar, como ya he indicado, la probabilidad de la crisis, y por tanto de los regímenes B-A, puede ser predecible por los términos de los tipos de "elecciones" institucionales y alineamientos coalicionales que se desarrollan en las primeras fases de un proceso "retrasado" de industrialización. Si bien los estancamientos relacionados con el final de las oportunidades de la ISI "fácil" no produjeron automáticamente las crisis económicas y políticas, los países con una historia de apertura política y/o una política competitiva parecen particularmente vulnerables cuando alcanzan altos niveles de modernización industrial.

Una segunda hipótesis se refiere no a la cronología y probabilidad de la crisis, sino al modo en que los cambios en la escena del desarrollo pueden conformar respuestas de las élites ante esos acontecimientos. Las perturbaciones económicas que sufrieron casi todos los países de América Latina en los años 20 y 30 fueron tan graves, por lo menos, como las contemporáneas. Además, en algunos casos (por ejemplo en Chile después de la Primera Guerra Mundial y nuevamente a finales de los años 30), estos episodios implicaron también un activismo importante y muy amenazador de los trabajadores urbanos. La represión y la exclusión fue *una* respuesta a esos desafíos. Pero al menos durante algún tiempo las élites aceptaron unas concesiones simbólicas y materiales destinadas a ampliar la base y expandir la legitimidad del sistema político. En los estados industriales desarrollados contemporáneos suramericanos parecen predominar más y más las respuestas "excluyentes". Ello se debe en parte al hecho de que las amenazas desde abajo afectan ahora a un número mayor de esas sociedades. En parte, se puede también buscar la razón en el cambio, antes detallado, de las oportunidades de inversión y comercialización; tales cambios parecían elevar el precio económico de las concesiones sociales y en situaciones de crisis hacían de la represión, en lugar de la reforma, la alternativa más viable a la revolución.

No es evidente que fuera realmente una percepción válida. La experiencia argentina entre 1966 y 1976 sugiere que quizás lo fuera. En cambio, en otros casos, es discutible que incluso en situaciones extremas de crisis los regímenes B-A no fueran "objetivamente" necesarios¹⁰⁴. En Brasil, por ejemplo, los funcionarios civiles y militares conservadores que dieron forma a este tipo de régimen exageraron el poder real de las fuerzas izquierdistas que actuaron con la depuesta administración Goulart. Cabe preguntarse lo que hubiera sucedido si estas élites simplemente hubieran esperado a que esas fuerzas se agotaran a sí mismas y a que Goulart fuera reemplazado por medio de mecanismos constitucionales "normales". Como la economía internacional se expandió a finales de los 60, no es inconcebible que la

¹⁰⁴ Sobre este punto me he beneficiado considerablemente de las conversaciones con James Kurth, quien ha sugerido que los sistemas capitalistas de la Europa meridional podrían haber sobrevivido a las crisis siguientes a la primera guerra mundial sin que los autoritarios tomaran el poder. "Political Parallelisms in Southern Europe since 1815", pronunciado en la Conference on Southern Europe, Columbia University, Nueva York, 21-23 de marzo de 1977. Hay importantes diferencias, claro está, entre los casos de América Latina y de la Europa meridional. En esta última, una gran clase de propietarios campesinos proporcionaron un núcleo de apoyo potencial a los regímenes conservadores no fascistas. Sin embargo, vale la pena explorar las analogías.

estabilización política y la recuperación económica pudieran haberse producido en condiciones políticas menos restrictivas.

Sin embargo, no resulta sorprendente que los arquitectos tecnocráticos y militares de los regímenes B-A decidieran actuar en lugar de esperar, tomando el poder con la determinación de erradicar las fuentes de la tormenta. En una situación polarizada, no era irracional para ellos aislar a los trabajadores y buscar, entre el resto de fuerzas sociales nacionales e internacionales, los aliados que apoyaran los intentos de estabilización y los "proyectos" viables de desarrollo. Es imposible, y en muchos casos irrelevante, determinar si los esfuerzos por promocionar las exportaciones, los bienes de consumo duraderos o los bienes de producción fueron las causas o las consecuencias del deseo de obtener el apoyo del capital internacional. Y no es necesario demostrar que estos objetivos estaban ya en la mesa de trabajo cuando los funcionarios del B-A tomaron el poder con el fin de apreciar el papel central que habían ocupado en el proceso de gobierno autoritario. En el contexto de desarrollo antes descrito esos objetivos eran plausibles, y el apoyo internacional resultaba esencial. Hay, por tanto, una lógica en el modo en que esas piezas se unieron cuando se buscaba una fórmula política y económica aceptable. No nos dejaremos engañar, seguramente, por la retórica que con frecuencia siguió a esa búsqueda: que los objetivos económicos seleccionados eran esenciales para el cumplimiento del "destino nacional" y que sólo se podían conseguir en el contexto de un gobierno autoritario duradero. Sin embargo, descartar el núcleo de realidades económicas y poderosos intereses socio-políticos que subyace en esta retórica sería ignorar una base esencial para el entendimiento del modo en que se formaron estos regímenes y de la manera en que actuaron.

VI. ESTADO Y REGIMEN: NOTAS COMPARATIVAS SOBRE EL CONO SUR Y LAS SOCIEDADES DE "ENCLAVE"

por *Julio Cotler**

La aparición de regímenes políticos caracterizados por algunos como burocrático autoritarios —y por otros como fascistas— en los países más desarrollados de América Latina, ha planteado de nuevo en términos escuetos el problema de las alternativas políticas de la región en su proceso de transformación socioeconómica. El debate se suele centrar en posiciones extremas. Por una parte, muchos analistas afirman que la represión sistemática del sector popular por parte del estado es una condición necesaria para el mantenimiento del capitalismo dependiente. Por otra parte, otros analistas se centran en los factores sociales, económicos y políticos que contribuyeron a la supervivencia de los sistemas liberales democráticos en esas sociedades.

En su contribución a este libro, el análisis que hace Cardoso de estos países avanzados sugiere, en contraste con las dos posiciones anteriores, que no existe una correlación necesaria entre el carácter de clase del estado y el régimen político. El mismo "pacto de dominación" subyacente puede ser realizado por medio de distintos regímenes políticos, como en el contraste entre la Argentina, México y Venezuela de hoy. Pero es evidente que aunque no haya una relación causal necesaria entre estado y régimen en esos países, esta relación tampoco se produce por azar. Es conformada por la evolución histórica concreta de la articulación de los intereses de las diferentes clases de cada sociedad, así como por los intentos de las diferentes clases de generalizar sus propios intereses a la sociedad más amplia.

Estos análisis de la relación entre el carácter del estado y la aparición de regímenes políticos burocrático-autoritarios en los países industrialmente desarrollados de América Latina se aplican a veces a las sociedades latinoamericanas que no han alcanzado esa "fase de desarrollo", con la esperanza de que acabarán alcanzándolo. Esta

* Quisiera agradecer a David Collier sus sustantivas sugerencias y la ayuda editorial en la preparación de este libro.

extensión de la argumentación corresponde a la idea de Marx de que la experiencia de los países más desarrollados sugiere el futuro de los que lo son menos. En consecuencia con esto, la trágica experiencia histórica de los casos "clásicos" del Cono Sur puede predecir el destino que espera a los otros países de América Latina.

No obstante, la tentación de deducir el futuro de América Latina a partir de la historia del Cono Sur conlleva el riesgo de no considerar las diferencias cruciales en el tipo de desarrollo que han experimentado los otros países de la región; diferencias que han sido causantes de los modelos distintos de cambio político. Así, podría decirse lo que afirma una canción peruana: "toda repetición es una ofensa y toda supresión es un olvido".

En la obra de Cardoso y Faletto encontramos un útil punto de partida para el análisis de los distintos modelos de desarrollo fuera del Cono Sur¹. Afirman éstos que uno de los factores decisivos en la formación política de las sociedades latinoamericanas fue el papel que jugaron la burguesía nacional y el capital extranjero cuando la región asumió su función en cuanto que parte de la "periferia" en el sistema capitalista internacional. Los autores mencionados identifican dos variantes básicas en ese papel. En Argentina, Chile, Brasil y Uruguay, la burguesía nacional jugó un papel político dirigente en el proceso de integración nacional y también en el proceso por medio del cual la economía y la sociedad se integraron de una manera subordinada en el sistema internacional. En cambio, en muchos otros países el papel jugado por el capital extranjero, ante todo por medio de la inversión en los "enclaves" exportadores y en relación directa con los latifundios "precapitalistas", bloqueó la integración nacional. Los ejemplos más extremos de este modelo son las "repúblicas bananeras" de América Central, pero sin alcanzar esos extremos, encontramos también el modelo en los Andes centrales, en Venezuela y en México.

Este capítulo trata de explorar nuevamente las implicaciones políticas de esta distinción en cuanto que punto de partida para la valoración de la relevancia que los análisis del autoritarismo burocrático de los países desarrollados tienen para las otras sociedades latinoamericanas que han seguido el modelo de desarrollo de enclave.

¹ Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina* (Ciudad de México, Siglo Veintiuno Editores, 1969). Publicado también como *Dependency and Development in Latin America* (Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1978).

ECONOMIAS "NACIONALMENTE" CONTROLADAS

En el caso de las economías "nacionalmente" controladas a que antes nos hemos referido, la oligarquía exportadora, por su producción directamente organizada y controlada, fue capaz de establecer su hegemonía relativa sobre los segmentos restantes de la clase dominante y sobre el sector popular. Esta hegemonía formó la base para la construcción de un estado nacional que se convirtió en punto central de referencia en el desarrollo de una identidad nacional que, a su vez, sirvió de refuerzo a esa hegemonía.

Aunque esta oligarquía exportadora estaba formada en cierto sentido por su papel de intermediaria ante el capital extranjero, su papel organizador y dirigente de la producción económica y de la vida política le dieron un grado significativo de autonomía en relación con el capital internacional. Esto se reflejó en su capacidad de retener una proporción significativa de sus ganancias, ampliando así el alcance de su actividad económica capitalista y subordinando definitivamente al sector precapitalista, con el que se encontraba estrechamente relacionada.

Esta situación permitió a la fracción burguesa de la clase dominante la expansión del mercado nacional y el desarrollo "espontáneo" de un proceso inicial de industrialización de sustitución de las importaciones, básicamente de los bienes salariales. En contraste con lo que había sucedido en las economías capitalistas más desarrolladas de Europa y América, esta industrialización no significó la integración vertical de la economía, que hubiera vinculado la producción de bienes de capital —la fuerza dinámica decisiva en las economías modernas— con la producción de bienes de consumo.

Sin embargo, el creciente predominio en estos países del modo capitalista de producción y el crecimiento de la sustitución de las importaciones condujo a una mayor diferenciación social. Esto llevó a su vez, a finales del último siglo, a una serie de ataques a la estructura política oligárquica conforme el sector popular y la clase media lucharon por ampliar sus derechos sociales y políticos. El estado oligárquico creyó necesario responder por segmentos a esas demandas y poner en marcha unas medidas que beneficiaron a los sectores *urbanos* de dichas clases. Así, los diferentes gobiernos "radicales" del Cono Sur promovieron el gasto público, que amplió la distribución de los recursos sociales a las clases medias, y posteriormente a los trabajadores. Esto, a su vez, dio un nuevo ímpetu a las demandas urbanas y al desarrollo industrial al que nos hemos referido. La incorporación de estos sectores sociales al proceso político ensanchó la

coalición que apoyaba al estado, aumentando su autonomía en relación con las clases dominantes tradicionales. De este modo, los países del Cono Sur parecían repetir la experiencia de Norteamérica y Europa Occidental.

La crisis de los años 30, que aumentó el desempleo y redujo los salarios reales, produjo en todos estos países una intensificación de los conflictos de los sectores populares y de clase media, pues estos grupos trataron de por lo menos recuperar sus antiguos niveles de bienestar, produciéndose así un largo período de crisis en el sistema de dominación oligárquica. Dentro de este contexto, la burguesía y el estado se enfrentaban a un problema doble: la necesidad de reactivar la acumulación de capital y de controlar la participación política popular (que no estaba ni políticamente centralizada ni encerrada en un movimiento autónomo). La alternativa adoptada fue la de adoptar una política keynesiana *avant la lettre*. De este modo, mediante diferentes tipos de medidas, estos países entraron aun más plenamente en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones que fue promovida, en parte, desde el aparato del estado.

En Chile, los conflictos sociales, que habían comenzado a aparecer a principios de siglo, se expresaron en gran medida a través de canales institucionales, estableciendo así la legitimidad de la representación parlamentaria y de la relativa subordinación del ejército al poder civil del estado. El estado se alejó lentamente de su forma oligárquica, deviniendo cada vez más representativo de una amplia gama de intereses políticos. Como resultado de la crisis política que se desarrolló en los años 30 se consolidó el modelo político, lo que se debió en gran parte a la formación del Frente Popular. De este modo, se produjo simultáneamente en Chile un grado significativo de democratización política del estado (pero del que no participaban los campesinos), la aparición de una función estatal que apoyaba directamente la industrialización del país al favorecer la acumulación de capital dentro de la fracción urbana de la burguesía a expensas del sector agrario, y una política de distribución a los sectores medios de las ciudades. De este modo siguió Chile el modelo típico de populismo.

En Argentina y Uruguay, la crisis de los años 30 produjo la erosión de la democratización política que se había producido ya en ellos. Se establecieron dictaduras que, aunque impidieron el retorno a la actividad política popular, hicieron progresar el desarrollo industrial y aumentaron el empleo en las industrias. La fuerza económica y política de la burguesía, en combinación con la articulación política relativamente débil de los sectores populares, produjo ese resultado,

interrumpiendo el modelo "democrático" de desarrollo político que habían mostrado esos países.

En Brasil, la crisis exportadora produjo la caída política de los terratenientes y el surgimiento del ejército como agente de cohesión estatal. Este primer tipo de "estado militar" apoyó el desarrollo del sector industrial y promovió el control político de las masas urbanas populares, al tiempo que negaba la participación política de las masas campesinas, que seguían dominadas aun por los terratenientes precapitalistas. Posteriormente, el período de la Segunda Guerra Mundial produjo incrementos en los precios y el volumen de las exportaciones, limitaciones a las importaciones industriales y una congelación salarial "con el fin de promover los esfuerzos de los aliados". Estos acontecimientos aumentaron en gran medida la acumulación capitalista del sector industrial y produjeron el crecimiento numérico de las clases medias y trabajadores urbanos. Sin embargo, estos grupos siguieron teniendo un papel económico y político restringido en la sociedad.

La reiniciación del conflicto de clases llevó a la eliminación de esta contradicción y a la aparición de una configuración política de la que resultó el desplazamiento total de la coalición oligárquica imperialista. También produjo la modificación del carácter del estado, que pasó a ser un representante de los intereses "nacionales" encarnados en una burguesía nacional en asociación con la clase media y la clase trabajadora. El triunfo de la coalición nacional dio por resultado lo que Perón —o más tarde, en Perú, los propagandistas de la "Revolución Peruana"— hubiera llamado una "segunda independencia", que produjo la formación del estado populista, pero sin hacer ningún intento, sin embargo, por atacar la estructura agraria existente.

Mientras en Uruguay y en Chile el populismo se había desarrollado por el camino de la representación liberal-democrática, en Brasil y Argentina el estado organizó a las clases populares de un modo corporativista, subordinándolas al control del gobierno y, por ende, a los intereses del desarrollo capitalista nacional.

A pesar de las diferencias existentes entre los regímenes políticos de estos países, el carácter de clase del estado populista era relativamente similar. Promovió simultáneamente una política de acumulación capitalista en la industria —incluyendo al sector público— y de distribución a los estratos popular y medio de las ciudades que se basó en los recursos extraídos de los sectores agrícola y minero exportadores. De este modo, el estado asumió el papel de padrino y árbitro de un nuevo pacto de dominación.

Sin embargo, hubo problemas inherentes al modelo de creci-

miento que se produjo durante el período populista. La sustitución de las importaciones requería un incremento de la importación de bienes de capital e intermedios que, en su coincidencia con la falta de dinamismo en el sector exportador, fueron causa de una creciente pérdida de reservas internacionales y un sustancial aumento de la deuda externa. Dado el alto nivel de protección tarifaria que se había extendido a las industrias nacionales, la naturaleza oligopólica del comercio internacional, y las tarifas proteccionistas de los países capitalistas desarrollados, estas sociedades de América Latina no podían resolver este “estancamiento” mediante la exportación de bienes manufacturados. Además, este modelo regresivo de distribución de la renta pudo limitar el tamaño del mercado nacional, con el resultado de que la industrialización respondió a las demandas de los sectores de población con superiores niveles de renta.

Los resultados de estas contradicciones son bien conocidos: problemas con la balanza de pagos y comercial, déficits fiscales, impresión de moneda sin respaldo y, finalmente, una inflación desbocada que devastó a estos países en los años 50 y 60. En cierto sentido, tal como señala Hirschman, esta inflación sirvió como alternativa a la guerra civil, facilitando el mantenimiento del equilibrio entre las clases sociales. Sin embargo, el conflicto de clases que surgió alrededor de la cuestión de la inflación acabó por desenmascarar el carácter básico del “pacto de dominación”, dificultando crecientemente la armonización alrededor del estado de los diferentes intereses de clase. En Chile y Uruguay, en donde las organizaciones políticas de las diferentes clases sociales se enfrentaban entre sí dentro del parlamento, el estado podía canalizar los conflictos desde el interior de la estructura institucional existente. En cambio, en Argentina y en Brasil las organizaciones representativas formales del sector popular estaban subordinadas al estado. Ello contribuyó a la existencia de un tipo diferente de movilización del sector popular, a la creciente autonomía de este sector con respecto al estado y, finalmente, a una confrontación con el estado y con su política de conciliación de clases. Así, en Argentina, la “exclusión” política de estas clases estaba en la “agenda” del estado a principios de la segunda mitad de la década de los 50, y en Brasil desde finales de la misma década, cuando comenzó a desintegrarse el estado populista.

Pero en todos los casos los partidos políticos del sector popular fueron incorporados de hecho al sistema de legitimación que apoyó la orientación básica de clase del estado; y no intentaron presentar una alternativa política anticapitalista. Estos partidos, que para entonces habían aumentado significativamente en su fuerza política,

trataron de perpetuar la situación existente. Apareció así una situación que, en términos de Gramsci, implicaba un callejón sin salida hegemónico. Esa situación sin salida terminó cuando la burguesía, con el apoyo abierto del capital y los gobiernos extranjeros —que entretanto habían pasado a controlar áreas importantes de la industria, el comercio y las finanzas— movilizó el apoyo de la clase media y resolvió la crisis mediante un golpe militar.

En el “límite” exterior de este modelo de desarrollo es donde se vuelven evidentes las diferencias entre los distintos tipos de desarrollo capitalista, como en el contraste entre los estados del “núcleo” capitalista europeo y estos países de América Latina de desarrollo “tardío”. En estos últimos casos, esta movilización de las “clases peligrosas” expuso el carácter de clase del estado, forzándolo a revelar su naturaleza coercitiva y su incapacidad de absorber las presiones populares al modo europeo o estadounidense, incorporándolas con éxito en la más amplia orientación de clase del estado. En lugar de ello, la clase dominante derrotó a las fuerzas populares con el apoyo de las clases medias, incorporando eficazmente a éstas en un proyecto de expansión capitalista nacional. La movilización política de las clases populares en los países más desarrollados de América Latina produjo, por tanto, una crisis orgánica del sistema de dominación que obligó al estado a abandonar su papel ambiguo como árbitro del conflicto de clases y a poner de manifiesto su naturaleza coercitiva y dependiente.

Las fuerzas armadas eliminaron las instituciones representativas de las que la clase dominante había perdido el control. Simultáneamente ampliaron la esfera de influencia militar hasta el punto de “militarizar” el aparato estatal, de modo que pudiera participar activamente en la lucha social y derrotar a su enemigo de clase: el sector popular. La militarización del estado significó la eliminación de las protecciones de las libertades civiles que se habían conseguido con largas y difíciles luchas sociales, permitiendo al estado militar llevar a cabo una operación de apariencia bélica que, por su brutalidad sistemática, resalta como acontecimiento indicador en la historia de la región. La militarización del estado se llevó también a cabo con la intención de asegurar la subordinación de las clases populares una vez que hubieran sido derrotadas en la lucha social. Se hizo así con la finalidad de reconstituir y expandir el modo de producción dependiente-capitalista. En este nuevo contexto, los militares consideraron que la protección de esta forma de capitalismo era esencial para los intereses de seguridad nacional de los militares en cuanto que institución.

Esta versión abreviada y simplificada del desarrollo de los países

avanzados de América Latina carece, evidentemente, de numerosos detalles importantes. Sólo quería servir de punto de comparación con aquellos países que no siguieron este modelo "clásico" de los países del Cono Sur.

LAS SOCIEDADES DE "ENCLAVE"

Las sociedades que se incorporaron a la periferia del sistema económico internacional mediante la implicación directa del capital extranjero en la producción de productos primarios destinados a la exportación experimentaron un modelo diferente de evolución que pasamos ahora a examinar. En estos casos, el capital extranjero penetró —literalmente— una estructura social y económica precapitalista sin alterarla significativamente. Es un hecho que el capital extranjero se alineó con los representantes más visibles del modo precapitalista de producción: los grandes terratenientes y la burguesía comercial. Surgió así la alianza "feudal-imperialista", que fue percibida por diversos autores de ese período.

Ello llevó a Haya de la Torre a observar, parafraseando a Lenin, que mientras que el imperialismo constituye la fase final del capitalismo en los países avanzados, corresponde a la primera fase del capitalismo en los de desarrollo tardío. Esta simbiosis fue la que llevó a numerosos analistas de las primeras décadas del siglo a caracterizar de "duales" a estas sociedades, pues implicaban a un sector capitalista "moderno" orientado a la empresa extranjera y a un sector precapitalista "tradicional", controlado por los terratenientes y las clases comerciales nacionales.

El capitalismo de enclave se vinculó por diversos medios con las estructuras económicas precapitalistas. El sector precapitalista proporcionó los enclaves con trabajadores cuyos salarios eran bajos en relación con los de la metrópolis, debido en parte a que, por el mantenimiento de una estructura preindustrial, sus posibilidades alternativas de empleo eran muy limitadas. Otro factor que contribuía al bajo costo de mantenimiento de la fuerza de trabajo venía dado por el hecho de que los trabajadores recibían parte de su salario en forma de alimentos. En muchos casos, los enclaves mantenían sus propias granjas y campos en los que, sobre la base de los modos de producción precapitalistas, producían los alimentos que se vendían más tarde mediante el sistema local de comercialización. De este modo, no sólo extraían plusvalía del trabajo de sus empleados, la cual era devuelta a los países de los que había procedido originalmen-

te el capital para los enclaves, sino que se beneficiaban también, indirectamente, de la participación de sus trabajadores en estos modos de producción precapitalistas.

Como el propósito de los enclaves era el de extraer productos primarios, que no resultaban caros en relación con los que pudieran obtenerse de otros modos en el mercado nacional de la metrópolis, no estimulaban el desarrollo industrial del país del enclave, sino que lo organizaban como productor monocultivador de productos primarios. Así, no sólo las plantaciones y las minas estaban en manos del capital extranjero, sino también todo el sistema de transporte, tanto interno como internacional, que había sido pensado y elaborado según sus intereses; las instituciones financieras, a través de las cuales se transferían los fondos necesarios para sus operaciones nacionales e internacionales; y la comercialización no sólo de las exportaciones, sino también de las importaciones, en las que los enclaves se veían implicados en las ventas al por mayor y en las de detalle. De este modo el enclave se vinculaba con numerosas facetas de la vida económica y social, creándose estrechos vínculos con la burguesía nacional y con los terratenientes tradicionales.

En estas condiciones, el carácter de los sectores dominantes de la sociedad nacional venía a tomar forma por la presencia de los enclaves. Se convertían en una clase cliente en relación con esas empresas, así como con los gobiernos de los respectivos países de origen de las empresas extranjeras. Trataban de obtener los favores de esos actores externos con el fin de vincularse a las actividades derivadas de los enclaves.

El estado, que estaba en las manos de diferentes fracciones de la clase propietaria de la tierra, las cuales competían entre sí por obtener los favores de los enclaves, servía a los intereses económicos que eran dominantes en esa situación. Dentro de la compleja evolución histórica de estos países, se produjeron en el *interior* de la clase dominante algunos conflictos de clase importantes. Pero para nuestro presente objetivo basta con tener en cuenta que la tendencia dominante era la subordinación completa de los terratenientes locales a los intereses de las empresas y gobiernos extranjeros.

La justificación ideológica de esta subordinación total de los terratenientes locales y sus representantes políticos a los enclaves derivaba de la idea de que estos "países" no podían confiar para su desarrollo en sus propios recursos. Como los enclaves creaban recursos para la capitalización de los terratenientes y comerciantes, el estado —al apoyar a los enclaves— estaba ayudando a crear oportunidades, que anteriormente no existían, para el desarrollo nacional. No

parecía existir más alternativa real que la de satisfacer todas las condiciones requeridas por el capital extranjero y la de mantener el sistema de explotación precapitalista que posibilitara a los exportadores una ventaja comparativa en los mercados internacionales. Sólo de este modo entrarían en estos países el capital extranjero y la tecnología que lo acompañaba, posibilitando así la consecución de estabilidad política y desarrollo económico.

Aunque este argumento se repetía interminablemente en todos los casos, no impedía que los dirigentes intelectuales de la clase dominante percibieran el hecho de que ello colocaba al país en una situación casi colonial. Sin embargo, su "realismo" les hacía percibir que no había otra alternativa que la anarquía política y las guerras entre caudillos locales que habían experimentado antes de la penetración capitalista.

De este modo, en contraste con lo que había sucedido en el Cono Sur, la clase "dominante nacional" tenía sólo un margen muy estrecho de autonomía económica y política frente al capital y los gobiernos extranjeros. Ello derivaba de su incapacidad para acumular capital, salvo de un modo muy limitado y en actividades que estaban estrechamente vinculadas con los enclaves y subordinadas a éstos. La extensión y profundización del mercado nacional era también extremadamente limitada, incluso en el nivel más simple de sustitución de importaciones. Por todas estas razones, la estructura señorial precapitalista de la sociedad en la que se encontraba inmersa la mayor parte de la población se perpetuaba en estas sociedades semicoloniales.

En estas condiciones, la clase políticamente dominante, que era la representante directa de los intereses combinados del capital extranjero y sus "compañeros menores", los terratenientes y comerciantes, no conseguía establecer la hegemonía y crear una identidad nacional. Las clases dominantes no podían conseguir una identificación de las masas explotadas con las instituciones políticas nacionales y obtener su lealtad, sobre todo en los países en que esas masas estaban formadas por indios.

Asimismo, la naturaleza de la estructura social imposibilitaba la construcción de un estado nacional del tipo que había surgido en el Cono Sur. Por una parte, la naturaleza capitalista del enclave conducía a un proceso de dislocación de la población trabajadora desde sus medios tradicionales de producción a las plantaciones y las minas, apartándolos por tanto de sus formas tradicionales de relación social y cultural. Igualmente, el desarrollo capitalista era causa de la eliminación de algunos sectores tradicionales de poder, así como de los

segmentos de clase media compuestos por pequeños y medianos terratenientes, comerciantes y artesanos.

Por otra parte, la demanda de alimentos creada por la proletarianización de los trabajadores de los enclaves llevaba a los terratenientes a exigir un nivel superior de renta a sus trabajadores dependientes. También les hacía controlar con mayor cuidado los canales para la comercialización de los productos agrícolas con el fin de maximizar su control del mercado recién expandido, impidiendo así a los campesinos vender directamente a ese nuevo mercado.

Esta recomposición de la estructura de clases fue causa de una extensión de los movimientos de protesta en los que campesinos, trabajadores y miembros de las clases medias se unieron e identificaron como enemigo común a la coalición que se había formado alrededor del capital extranjero. Además, en los países en los que la masa de población se diferenciaba étnica y racialmente de esta coalición dominante, las protestas adoptaban claras connotaciones indigenistas, mesiánicas y nativistas.

En los países organizados alrededor de los enclaves, esta movilización popular condujo a los campesinos, al naciente proletariado y a las clases medias a movimientos políticos que eran simultáneamente antioligárquicos y antiimperialistas. Es decir, estos movimientos estaban dispuestos a destruir, por medio de la intervención directa de las masas, las bases del poder precapitalista y las del capital extranjero. Ello implicaba una serie de acciones, como la eliminación de la hacienda señorial, la nacionalización de las empresas extranjeras y la promoción de un proceso de democratización político y social, que proporcionarían la base para la formación de una sociedad y un estado nacionales. Por tanto, estos movimientos eran de naturaleza revolucionaria y tenían una orientación nacionalista y popular. Esos movimientos nacional-populistas y nacional-revolucionarios adoptaron posiciones coincidentes con las del socialismo. Como estos movimientos apuntaban a la eliminación no sólo de las bases de dominación precapitalista sino también del capital extranjero, que constituye el núcleo del capitalismo en esos países, asumieron una postura anticapitalista.

No es una coincidencia, por tanto, que México, Guatemala, Panamá, Perú y Bolivia hayan experimentado movimientos nacionales populistas. Ni es tampoco una coincidencia que México y Perú hayan dado la versión ideológicamente más pura de este tipo de movimiento político, ni que los escritos políticos de Haya de la Torre y Mariátegui sigan teniendo una gran importancia para la comprensión de estas sociedades.

SOCIEDADES DE ENCLAVE E IDEOLOGIA POLITICA:
HAYA Y MARIATEGUI

En un primer momento del desarrollo de la movilización nacional popular en Perú durante los años 20, Haya de la Torre, en un libro que se ha convertido en clásico de la literatura política de América Latina, proclamó la necesidad de crear un movimiento político nacional y popular basado en campesinos y trabajadores y dirigido por la clase media². Este movimiento destruiría el "feudalismo" y eliminaría la dominación del capital extranjero mediante la formación de un estado antiimperialista similar al que estaba emergiendo de la revolución mexicana. Este estado, dirigido por la clase media, crearía un sector capitalista estatal que dominaría la economía y promovería el desarrollo de la burguesía. Sin embargo, controlaría también a esa burguesía para poder mantener su carácter nacional y nacionalista.

No obstante, ese estado protegería al mismo tiempo los intereses de los campesinos y trabajadores, transformándose así en una estructura política en la que la clase media sostendría el poder y trataría de representar a las otras clases sociales, controlándolas y organizándolas al mismo tiempo mediante mecanismos corporativistas.

Pero, de acuerdo con la argumentación de Haya, por la pobreza y debilidad de las sociedades de América Latina —que eran consecuencia de la explotación colonial, primero por España y luego por Inglaterra y los Estados Unidos—, estos países tenían que encontrar un modo de obtener de los países imperialistas capital y tecnología en unos términos que fueran coherentes con los "intereses nacionales". Sólo un estado basado en el apoyo nacional-popular podría negociar con eficacia frente al capital imperialista. Sólo de este modo se podrían armonizar los intereses de la nación y los del capital extranjero. De este modo el país conseguiría un crecimiento económico y los capitalistas extranjeros podrían adquirir los productos primarios necesarios para su desarrollo industrial.

Mariátegui, escribiendo desde una posición socialista, estaba de acuerdo con Haya en la necesidad de formar una amplia coalición multclasista³. Pero, a diferencia de Haya, Mariátegui mantenía que

² Víctor Raúl Haya de la Torre, *El antiimperialismo y el Apra* (Lima, Editorial Amanta, 1972), cuarta edición.

³ José Carlos Mariátegui, *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana* (Lima, Editorial Amanta, 1965), sexta edición. Publicado en inglés como *Seven Interpretive Essays*

sólo mediante la consecución del socialismo podrían llevarse a cabo con éxito las reformas democrático burguesas que necesitaban el Perú y América Latina. Sólo de esta forma se podría lograr eficazmente la nacionalización de la sociedad mediante un movimiento de masas de base popular.

Mariátegui basó su análisis en la premisa de que la naturaleza de la dominación extranjera era el resultado de la estrecha vinculación entre el imperialismo capitalista y el "feudalismo" nacional. De ahí que la eliminación de uno de esos elementos implicara necesariamente la eliminación del otro. Además, el carácter imperialista de la dominación capitalista imposibilitaba en estos países el desarrollo capitalista autónomo. Por otra parte, aunque las clases medias tenían una posición política algo marginal, en realidad compartían con los terratenientes y el capital extranjero una fuerte oposición a la aparición de cualquier forma efectiva de demanda popular. Ello se debió en parte a las pronunciadas diferencias étnicas y sociales existentes entre éstos y las masas populares. Llegaba así a la conclusión, en una argumentación que ha sido confirmada por la historia, de que el desarrollo del capitalismo significaba de hecho el desarrollo de la dominación semicolonial de Perú e Indoamérica.

No hay mejor modo de confirmar este análisis de Mariátegui y de refutar el análisis nacional populista de Haya de la Torre que examinar la experiencia histórica actual de México y Perú.

MEXICO

La revolución liberal que se produjo en México a mediados del siglo diecinueve produjo la apropiación y venta de la tierra de la iglesia, lo que fue causa del surgimiento de un nuevo proceso de formación de haciendas. Debido a la aparición de los Estados Unidos como potencia capitalista de primer orden, estas haciendas se vincularon pronto con el desarrollo capitalista de ese país, al mismo tiempo que las haciendas mantenían intactas, y en muchos casos reforzadas, las formas precapitalistas de relaciones sociales.

A finales de siglo, el capital estadounidense penetró eficazmente en la sociedad mexicana, formando poderosos enclaves agrícolas y mineros que tenían estrechas vinculaciones con los terratenientes y comerciantes mexicanos. La gran dislocación producida por los encla-

on Peruvian Reality (Austin, University of Texas Press, 1971). Véase también su *Ideología y política* (Lima, Editorial Amanta, 1972), sexta edición.

ves estimuló el desarrollo de un incipiente mercado interno y, con él, de unos cuantos centros industriales que, por las razones antes mencionadas, se vieron pronto bloqueados en su desarrollo.

Estos procesos destructivos que dieron nueva forma a la sociedad mexicana produjeron un poderoso movimiento político que incluía a la burguesía naciente, la clase media, trabajadores industriales y campesinos, tanto los que habían sido privados de sus tierras por las haciendas como los que habían sido sometidos a nuevas y más intensas prácticas de explotación que bordeaban con la esclavitud. Mediante ese movimiento, todos esos grupos trataron de mejorar su posición dentro del orden social.

Por medio de la acción directa de las masas campesinas, la revolución mexicana erradicó el sistema de haciendas existente y los enclaves estadounidenses. Pero el estado "antiimperialista", que representaba los intereses de las "clases nacionales", se dio cuenta rápidamente de que tenía que establecer mecanismos de conciliación de clases para poder controlar la nueva situación política. Es decir, las clases medias dominantes necesitaban "interrumpir" el proceso revolucionario e institucionalizar la participación de los diferentes sectores, especialmente de las clases populares. Plutarco Elías Calles, al final de la década de los 20, creó los fundamentos corporativistas del estado mexicano al establecer una organización de partido que uniera a los diferentes sectores de la sociedad, por medio de un tipo de representación funcional, y sirviera como intermediario entre estos sectores y el aparato del estado. El partido trató de definir los límites permisibles de la actividad política de cada uno de estos sectores de un modo que resultara coherente con los intereses generales del estado y la nación que a su vez estaban definidos por las clases medias. Este acuerdo permitió el desarrollo del capitalismo de estado y, bajo su tutela, el de la burguesía nacional, la cual, sin embargo, estaba institucionalmente incluida y se hallaba privada de capacidad de expresión política autónoma.

Habiendo conseguido interrumpir el proceso revolucionario y establecer estas estructuras corporativistas, el estado mexicano inició el proceso de consolidación del capitalismo mexicano y de "negociación de la inversión" con el capital extranjero durante el período decisivo de la Segunda Guerra Mundial. A partir de ese momento se creó un "clima" de inversión favorable al capital extranjero, con las correspondientes oportunidades para el intercambio sin límites de moneda y la repatriación de los beneficios, entendiendo que así se facilitarían el desarrollo industrial del país. Apareció así el "antiimperialismo constructivo" al que había aludido Haya de la Torre en su

plan político para el Perú. En México se le denominó "desarrollo estabilizador".

El control efectivo del sector popular, junto con la retención de las formas precapitalistas de producción (con la excepción de las condiciones cercanas a la esclavitud, que habían sido eliminadas) y los subsidios estafales, facilitó las grandes ganancias de los capitalistas extranjeros, que reinvertían parte de sus ganancias dentro de México. De este modo se extendió el capital extranjero fuera del enclave, contribuyendo así al desarrollo industrial *dentro* del país. Este acontecimiento estimuló a su vez la aparición de una burguesía nacional que estaba subordinada tanto al estado como a las empresas extranjeras. Junto con el capital privado extranjero y nacional, el sector estatal de la economía asumió un papel importante que tenía como objetivo subvencionar y, al mismo tiempo, "contrarrestar" el capital privado. Pero, como en los casos del Cono Sur, el proceso de industrialización afectó primordialmente a los bienes de consumo terminados. Como resultado de ello, México se vio atrapado en un modelo cada vez más desfavorable de repatriación de los beneficios de los inversores extranjeros, una gran dependencia con respecto a las importaciones de bienes intermedios y de capital, así como de deuda externa, con un modelo concomitante de distribución regresiva de la renta.

Sin embargo, el país experimentó una expansión económica sin paralelo que significó casi treinta años de crecimiento sostenido. Pero por el carácter capitalista dependiente de este desarrollo, México no ha solucionado en realidad los problemas económicos y sociales planteados por la Revolución Mexicana. Se observa así un relativo crecimiento de la pobreza en amplios sectores de las clases populares, concentradas en las ciudades más importantes y constituidas en población "marginal" o, por decirlo en los términos clásicos, de una población estructuralmente desempleada. Se había cumplido la predicción de Mariátegui con respecto al destino que aguardaba a México como resultado de haber elegido una estrategia neocapitalista de desarrollo.

El control corporativo eficaz que ejerce el estado por medio del PRI sobre las masas populares se basa en su capacidad de establecer vínculos políticos clientelistas por medio de sus "caciques" políticos y sindicales. Por causa de la rápida expansión económica, tanto el estado como la burguesía fueron capaces de incorporar parcialmente a las clases populares de una manera "segmentaria", mientras el aparato del estado-partido-sindicato trataba de mantener el control sobre la población, inhibiendo así toda posibilidad de desarrollo autónomo.

Sobre la base de estos instrumentos políticos, el estado y su partido han creado una imagen de gran efectividad, de gran capacidad de neutralizar la oposición, lo que ha aumentado a su vez su capacidad de control político de la población. De este modo el estado se ha identificado estrechamente con los símbolos del nacionalismo, movilizándolo con efectividad sus recursos para reforzar esta identificación del estado con la nación. Bajo estas condiciones, quien ataque al estado o a su partido puede ser acusado de conducta "antinacional" y de estar coaligado con los intereses oligárquicos y extranjeros a que se había opuesto originalmente la revolución.

Sin embargo, en varias ocasiones, desde los años 40 las clases populares han superado el control a que les había sometido el estado, demostrando que con simple retórica no se pueden compensar las graves limitaciones de clase de este "nacionalismo revolucionario". Estas erupciones, que amenazaban con minar el orden político institucional, fueron sistemática y violentamente reprimidas. Se produjo, al mismo tiempo, una intensificación del uso distributivo y cooptivo de las medidas proteccionistas y un endurecimiento de los controles corporativistas, que dieron como resultado la neutralización de esta protesta. La alternancia pendular en México entre gobiernos "estabilizadores" y "nacionalistas", a la que se hacen frecuentes referencias en la literatura sobre el tema, se produce precisamente como respuesta a los episodios de la movilización popular.

La intensificación de estas presiones en la última década condujo a la explosión de 1968, que fue una clara advertencia de que el régimen político debía adoptar una posición nacionalista, revitalizando su política e ideología reformista. La diversificación conseguida en treinta años de capitalismo y la política de "desarrollo compartido", que sería la fórmula sustituta del "desarrollo estabilizador", provocó finalmente una crisis en el sistema existente de nacionalismo revolucionario.

Inicialmente, a partir de 1970 el ejecutivo trató de democratizar el régimen político, desmantelando los mecanismos clave que anteriormente habían posibilitado el funcionamiento de un sistema que había estado cuidadosamente controlado desde la cima del aparato estatal. La oposición de la organización partido-estado y de la burguesía, tanto "nacional" como extranjera, evidenció rápidamente que ese esfuerzo estaba destinado al fracaso. Lo que permanecía era la retórica y las medidas típicas del populismo.

Con respecto a esta retórica, el gobierno se comprometió nuevamente en un discurso nacionalista impreso sobre el nuevo molde del "tercermundismo", que tenía como finalidad el refuerzo de su identi-

ficación con el "pueblo", atacando el imperialismo y a los "ricos". Con respecto a la política económica, el gasto público destinado a ayudar a segmentos de los sectores popular y medio inferior se amplió considerablemente, al mismo tiempo que se utilizaban los recursos públicos para expandir el capitalismo de estado, con el objetivo de "nacionalizar" en última instancia la economía. Entre tanto, el gobierno prosiguió con la costumbre, firmemente establecida, de subvencionar a la burguesía nacional y extranjera.

Estas medidas, así como la inflación y el estancamiento continuo de los Estados Unidos, llevó a una crisis por la contradicción entre acumulación y distribución. Después de más de treinta años de estabilidad, México comenzó a sufrir el problema económico de los otros países de América Latina: dificultades en la balanza de pagos, déficits fiscales e inflación, lo que, unido a la retórica nacionalista, llevó a una grave reducción de la inversión extranjera. Todo esto produjo una crisis profunda, tan profunda que a finales de 1976 se enfrentó a la situación sin precedentes de experimentar una espectacular fuga de depósitos bancarios, una amenaza explícita de golpe y una devaluación de la moneda de casi un 100%.

Actualmente la situación es totalmente distinta de la de 1940. Una burguesía nacional poderosa, intimamente vinculada a la inversión extranjera y salida dentro del marco protector del nacionalismo revolucionario, juega un papel político que va implicando un grado creciente de autonomía frente al estado. La inversión de capital público coincide parcialmente con el capital privado —nacional y extranjero— hasta el punto de que puede ignorar la retórica nacionalista y reformista.

Al mismo tiempo, sin embargo, los trabajadores de los sectores productivos más dinámicos, pertenecientes a organizaciones laborales vinculadas con la estructura vertical del PRI, están aumentando sus demandas de mantenimiento o mejora de su nivel de renta. Esta presión de los trabajadores obliga a los dirigentes laborales cooptados a presentar esas demandas al estado, legitimando con ello el papel crucial que juegan esos dirigentes dentro del sistema de dominación. Sin embargo, tales demandas entran en conflicto con los intereses de la burguesía nacional y extranjera, que trata de establecer un programa de "estabilización" económica con el objetivo de mejorar su posición económica a expensas de la renta de los trabajadores.

Este aumento de las contradicciones dentro del sistema puede sobrepasar la capacidad del PRI y el gobierno de equilibrar y arbitrar los intereses en conflicto del capital y el trabajo. Así, el estado tiende hoy a perder su capacidad de disciplina y control de estos sectores de

la sociedad, que van ganando autonomía con respecto al estado. Dadas estas condiciones, puede parecer que México está evolucionando gradualmente hacia un régimen burocrático-autoritario viniendo a parecerse a los regímenes de este tipo de América del Sur. Sin embargo, no ha tenido que moverse hacia este tipo de sistema por medio de un régimen de "seguridad nacional" basado en una dictadura militar, pues puede confiar aun en el PRI.

Pero bajo estas nuevas condiciones ha aparecido una contradicción que tendrá difícil solución y puede empujar a México en esa dirección. La hegemonía del estado en relación con las diferentes clases sociales se basa en el legado de la revolución y en el papel que se supone que juega en defensa de los intereses "nacionales" y "populares". La amplitud de la represión política y económica requerida para una política de estabilización minará la coalición que apoya al estado, provocando una división entre el estado y la sociedad, con el consiguiente desmantelamiento del aparato político creado como consecuencia de la Revolución Mexicana. La precariedad política de la dominación de clase será entonces plenamente evidente, siendo precisa la reorganización total del régimen, con todas las consecuencias críticas que ello podría conllevar.

PERU

Hacia finales del siglo diecinueve, Perú seguía gobernado por gamonales y caudillos que estaban vinculados a los intereses divergentes de los diferentes grupos comerciales y terratenientes regionales, que dominaban a su vez sobre la población india. En este sentido, el sistema social y político era de carácter nacional. Ningún sector de la clase dominante era capaz de formar un estado nacional y proporcionar una identidad nacional a la sociedad peruana.

Además, el país había quedado seriamente "descapitalizado", a pesar de haber gozado de cuarenta años de rentas relativamente altas derivadas de las exportaciones de guano. Tal descapitalización se debió, fundamentalmente, al hecho de que esas rentas habían producido primordialmente el enriquecimiento de la burguesía comercial, que no encontraron mejor oportunidad para la inversión que dedicarla al comercio de importación y a hacer préstamos al gobierno, que se hallaba en un estado de endeudamiento permanente. Las rentas públicas, a su vez, se dedicaban a sojuzgar las rebeliones de los caudillos y sus partidarios, deseosos de tomar el control de las lucrativas ganancias del guano. Por eso no se logró la transformación de la estructura

productiva y social del país. Posteriormente, en 1870, el gobierno incurrió en una deuda exorbitante en la construcción del ferrocarril, con la esperanza de que aumentarían así las oportunidades a la exportación de productos primarios y a la integración territorial del país. El fracaso de este proyecto, el declinamiento de la producción de guano y la crisis financiera europea llevaron al país a la bancarrota. Este ciclo de desastres se completó con la derrota de Perú por Chile en la guerra del Pacífico (1879-1883).

A finales de siglo se había reiniciado un nuevo ciclo de desarrollo de carácter crecientemente capitalista, pero fue dominado rápidamente por el capital extranjero, debido en parte a la ausencia de capital nacional. El capital extranjero empezó a dominar en las áreas más importantes de producción, penetrando en la agricultura, minería, transporte, banca y comercio internacional, creando así una típica economía exportadora de enclave. Los enclaves, a su vez, establecieron vínculos con los grandes terratenientes y la burguesía local con la finalidad de maximizar sus ganancias y beneficiarse de las relaciones políticas que proporcionaba este grupo.

Aunque durante las dos primeras décadas de este siglo existió una situación de tensión permanente entre los enclaves extranjeros y algunos de los sectores afectados de la clase dominante nacional, en 1920 la situación se había resuelto en favor de un modelo de desarrollo dependiente en gran medida del capital extranjero. Para entonces el gobierno empezó a representar directamente los intereses del capital extranjero, subordinando a éstos a los grandes terratenientes y a los comerciantes nacionales. Para este papel, el gobierno gozó del apoyo político y económico de las empresas de enclave en el interior del país, así como del gobierno de los Estados Unidos. Una de las manifestaciones de este apoyo fue la creciente entrada de préstamos que recibió el gobierno con el fin de llevar a cabo el proceso de modernización que estaba realizando el capital extranjero y de promover la integración territorial y nacional del país.

En el contexto de estos cambios, se produjo una reorganización importante de la estructura peruana de clases, la cual tuvo un gran impacto en el desarrollo futuro del país. En el norte, los enclaves del azúcar minaron a la vieja aristocracia terrateniente, absorbieron muchas propiedades pequeñas y medianas y convirtieron a muchos agricultores que tenían las tierras en arriendo y a miembros de las comunidades indias en un proletariado rural, desplazando, además, a la burguesía comercial y la clase artesana. En las montañas centrales, en la zona del enclave minero, se logró un alto grado de concentración de la producción por medio de la compra de cientos de propiedades

de tamaño medio. Se establecieron también grandes granjas que proporcionarían tierra de pasto para la producción de lana, siguiendo el modelo de la parte sur del país.

Sin embargo, al mismo tiempo, los terratenientes que no habían sido desplazados por la expansión del enclave se encontraban ahora en una posición mejor para vender los bienes agrícolas producidos por los campesinos en sus haciendas y por las comunidades indias, dado el incremento de la demanda de alimentos estimulado por el desarrollo de los enclaves y por la resultante dislocación de los trabajadores de sus medios de producción. De este modo, como anotamos antes, los enclaves pudieron reducir considerablemente sus costos de producción.

Todo ello dio lugar a un movimiento de protesta que fue dirigido por Mariátegui y Haya de la Torre. La crisis económica de 1930 desencadenó las fuerzas populares que se habían creado, llevando a la formación de los primeros partidos con base de masas con una orientación nacional y popular y un poderoso componente indígena. Estos partidos trataron de alterar las bases sociales y las medidas fundamentales del estado. Pero como en México, y en contraste con el Cono Sur, la limitada autonomía político-económica de los propietarios nacionales y del estado con respecto al capital extranjero les impidió absorber y canalizar estas aspiraciones populares. Además, la posibilidad de que los indios pudieran participar como ciudadanos en la vida política del país resultaba inaceptable para la *gente decente**, proporcionando más razones para el bloqueo de cualquier apertura importante del sistema político. En estas condiciones se produjo una violenta confrontación entre las principales clases de la sociedad: entre el ejército (dado que la coalición previamente dominante era incapaz de controlar la situación política) y el partido APRA, que ocupó el papel de representación del sector popular. El resultado fue la derrota total del APRA y la supresión de este partido durante más de una década.

En 1945, debido a un cambio en la atmósfera política que se produjo como resultado de la derrota militar de Alemania y la renovación de la movilización popular, el país experimentó un breve período de democracia que interrumpió los quince años de persecución que habían sufrido el APRA y las organizaciones populares. Las masas populares exigieron de nuevo sus derechos, pero, como en 1930, la clase dominante no podía concederlos, y este breve período democrático se cerró con un nuevo golpe militar en 1948.

* En castellano en el original (N. del T.).

En 1950, como resultado de una importante transformación del sistema internacional, se inició en Perú un nuevo ciclo de inversión extranjera. Significó la inversión en recursos naturales y en el desarrollo industrial. Se añadió a esto la expansión de los programas de gasto público, que se destinaron a los centros urbanos en un esfuerzo por neutralizar las demandas políticas del sector popular. Ello fue causa de la acentuación de las diferencias entre el campo y la ciudad y contribuyó a acrecentar la migración a la ciudad, lo que produjo cambios fundamentales en la estructura de clase del Perú. Estos acontecimientos cumplieron la predicción que hizo Haya en los años 20 de que la expansión de la inversión extranjera acabaría con el "feudalismo" y promovería así la modernización del país.

En 1956, el sector exportador de la burguesía —con el fin de conseguir la representación directa de sus intereses dentro del estado— se opuso a la "reelección" del presidente Odría, quien había llegado al poder con el golpe de 1948. En este punto, con el fin de legitimar su poder mediante canales "democráticos", tuvo que dar al APRA una oportunidad de compartir el poder. La élite exportadora estableció una alianza informal con el APRA, formándose así la base coalicional para la presidencia de Manuel Prado, que empezó en 1956. Esta alianza dio fin al período de represión del APRA, concediéndole la oportunidad de iniciar desde dentro del gobierno una serie de medidas que satisficieran a corto plazo las necesidades del sector popular urbano. Esta aproximación gradual y nada radical evitó un giro abrupto de política que las élites temían pudiera contribuir al desarrollo del "comunismo internacional"; que pudiera llevar a una vuelta a la primera represión contra el APRA.

La alianza del APRA con la élite, que fue muy criticada por los grupos del sector popular y la nueva clase media que habían surgido en el contexto de la urbanización y el cambio social continuos, creó un vacío político que esos grupos deseaban llenar. De nuevo los eslóganes nacional-populistas de los años 30 se convirtieron en una parte central de la retórica política del país. Se llevarían a cabo "cambios estructurales" que crearían una verdadera sociedad nacional y la harían independiente de la dominación "externa".

Apareció al mismo tiempo en Perú una ola de movimientos campesinos que continuaría hasta los años 60. El objetivo de estos movimientos incluía la devolución a los campesinos de las tierras que les habían quitado las haciendas y la eliminación de las formas precapitalistas de control del trabajo agrícola, que para aquel tiempo eran ya claramente un anacronismo. El movimiento laboral fue alcanzan-

do gradualmente una posición autónoma que era independiente del control de la APRA. Asimismo, dentro del ejército y la iglesia, que habían sido los pilares del sistema oligárquico, surgió una nueva ideología del desarrollo que ponía de relieve la necesidad de llevar a cabo en Perú cambios estructurales fundamentales como medio de evitar los conflictos sociales que pudieran acabar dividiendo a la sociedad nacional.

Así, a principios de los años 60 había prácticamente un acuerdo unánime en que el país necesitaba llevar a cabo reformas estructurales de un carácter nacional popular. En 1963, tras un breve experimento con el primer gobierno militar institucional de las fuerzas armadas que apareció en América Latina —que había llegado al poder en 1962 con el fin de bloquear la elección de Haya a la presidencia—, Fernando Belaúnde Terry subió al poder con el apoyo de los nuevos partidos reformistas que habían aparecido en los años 50, así como con el de la iglesia y las fuerzas armadas.

En esta coyuntura, parecía que finalmente se iba a llevar a cabo en Perú un programa de reformas significativo. Pero la reforma se vio bloqueada por dos factores decisivos. En primer lugar, aunque el sector latifundista de la coalición dominante había perdido una gran parte de su fuerza política, seguía gozando de una importancia política desproporcionada debida a la exclusión de los analfabetos —es decir, los campesinos indios de las áreas de los latifundios— de los derechos de ciudadanía y voto y a la sobrerrepresentación resultante de los latifundistas en la legislatura nacional. En este contexto, el APRA entró en una alianza conservadora con el movimiento político conducido por el general Odría, el mismo general que había perseguido implacablemente al partido tras el golpe militar de 1948. Esta alianza bloqueó todas las medidas reformistas propuestas en las cámaras legislativas en medio de la sacudida política de los 60, que incluyó la toma de tierras por parte de los campesinos en las montañas y la gran formación de nuevos asentamientos de colonos usurpadores, la creciente autonomía de las organizaciones laborales con respecto al control del APRA, el crecimiento de la militancia estudiantil y, finalmente, en 1965, un movimiento de guerrillas que, a los ojos de los observadores militares, amenazaba con minar el orden social. La contradicción entre este estado de perturbación política y el fracaso de la reforma convenció definitivamente a los dirigentes militares de que el sistema “democrático representativo” no era capaz de satisfacer las necesidades fundamentales del país.

Durante el período Belaúnde, tanto la coalición gobernante como la oposición, dirigida por el APRA, habían apoyado un modelo

de gasto público orientado a extender el patrocinio político a diferentes partes del sector popular como un sustituto de las reformas sociales. Este sustancial incremento (inadecuadamente financiado) del gasto público coincidió con la concesión de importantes exenciones fiscales al desarrollo industrial. Sin embargo, desde 1965 el florecimiento exportador que había servido de apoyo a ese gasto público se interrumpió, y las exportaciones comenzaron a menguar. Se añadió así una crisis económica a los problemas políticos que se habían estado conformando. Se produjeron, además, una serie de escándalos públicos que implicaron a altos funcionarios gubernamentales y a sus familias. En esta situación se hizo necesario devaluar la moneda y llevar a cabo un paquete de medidas estabilizadoras que se suponía se acompañarían de nuevas e ingentes inversiones en la minería que ayudarían a aliviar los problemas económicos del país.

En este contexto, otro escándalo en relación con las dudosas negociaciones entre el gobierno peruano y la Internacional Petroleum Company —una filial de la Standard Oil y símbolo de la dominación extranjera— destruyó completamente la legitimidad del gobierno. Esto puso finalmente de manifiesto las tendencias intervencionistas que se habían estado desarrollando en el ejército y condujo al golpe militar del 3 de octubre de 1968 y a la inauguración de la “revolución peruana”.

La falta de articulación política de la sociedad y el alto grado de desarrollo organizativo del ejército permitió al gobierno revolucionario de las fuerzas armadas una considerable autonomía con respecto a los diferentes sectores y clases de la sociedad peruana, facilitando a los militares el intento de transformación fundamental de la sociedad, de acuerdo con su propio diseño, de cara a la construcción de un estado-nación. Este gobierno desarrolló desde el principio un amplio programa de reformas básicas, logrando en pocos años la eliminación del sistema de haciendas —uno de los más importantes componentes precapitalistas de esa sociedad—, la eliminación de la oligarquía exportadora y la nacionalización de la mayor parte de los enclaves agromineros, lo que produjo un importante crecimiento del sector público.

Pero como el gobierno estaba intentando realizar un programa cuya responsabilidad residía en las fuerzas armadas, todas estas medidas se llevaron a cabo de un modo estrechamente administrativo y tecnocrático que trató de impedir cualquier papel a la movilización popular. Precisamente por el carácter tecnocrático de las reformas y el intento de imponer controles corporativistas, el movimiento popular, que había estado creciendo durante los años 60, no pudo ser

contenido dentro del marco de las directrices gubernamentales, que trataban de organizar la sociedad de acuerdo con el molde del inefectivo estado militar. Este problema no lo solucionó ni siquiera la cooptación de un gran número de intelectuales y profesionales desilusionados por la política de la década de los 60, ni el amplio uso que hizo el gobierno de la retórica nacionalista y anticapitalista del Tercer Mundo.

Como el estado no fue capaz de organizar a la población al modo corporativista, trató de romper la autonomía de las organizaciones populares incorporándolas a sus propias organizaciones laborales. Los grupos de trabajadores existentes se resistieron tenazmente a ese intento. El resultado final fue la derrota política del gobierno en su intento de controlar la participación popular, intento que formó parte del esfuerzo por transformar la sociedad.

La burguesía industrial, aunque gozó de numerosos beneficios y del apoyo directo del estado en la formación de capital, tampoco se sentía muy deseosa de seguir las directrices gubernamentales, que limitaban en gran medida su autonomía y la expresión política de sus intereses, lo que dificultaba que se pudiera defender contra las medidas gubernamentales desfavorables.

Estas dos áreas del fracaso político —los trabajadores y la burguesía— ilustran claramente el dilema genérico del gobierno militar enfrentado a todo el espectro de clases e intereses sectoriales de la nación. Aunque trató de beneficiar a una amplia gama de grupos y de vincularlos al estado en una estrategia corporativista de conciliación de clases, por distintas razones sus esfuerzos fueron rechazados prácticamente por todas las clases sociales.

En última instancia, el gobierno militar fracasó también en la esfera internacional. A pesar de la retórica nacionalista y tercermundista del gobierno, el capital extranjero fue compensado realmente por las expropiaciones —de hecho fue compensado en exceso—. Esto se produjo en una medida importante con la mediación del gobierno de los Estados Unidos, que quiso impedir la “cubanización” o “chilenización” del Perú. El interés por impedir ese resultado llevó también a los Estados Unidos a apoyar al gobierno militar en sus esfuerzos por obtener nuevos préstamos exteriores para financiar su programa de desarrollo económico, que a su vez causó un gran incremento del nivel de importaciones. Además, a principio de 1974, el gobierno militar inició compras masivas de armamento en respuesta a la percepción del peligro inminente de guerra con Chile tras la subida al poder del gobierno de Pinochet.

Con el inicio de la recesión mundial de primeros de los 70,

disminuyó el volumen y el precio de las exportaciones, y la creciente deuda externa empezó pronto a dar cuenta de casi el 45 % del valor total de las exportaciones. En 1975, el déficit fiscal y los graves problemas de balanza de pagos amenazaron la posición monetaria internacional del Perú.

A mediados de 1975, las fuerzas armadas tuvieron que reorientar la política económica, pasando gradualmente a una política de estabilización que se encontró con una decisiva movilización popular, acelerando así la aparición de una grave escisión entre el estado y la sociedad.

En 1977 la intensificación de la crisis económica impulsó al gobierno a negociar un programa de medidas estabilizadoras con el Fondo Monetario Internacional como precondition para la renegociación de las deudas de Perú con la comunidad bancaria privada internacional. Como era de esperar, el FMI exigió la fiel conformidad con su doctrina clásica, a lo que se resistió el gobierno, conector de las consecuencias sociales y políticas que resultarían. Pero el gobierno tuvo que rendirse pronto. Sin embargo, ni siquiera este arreglo contentó a la burguesía, que quería la eliminación del sector estatal de la economía y la apertura definitiva al “libre” movimiento de capitales, especialmente del capital extranjero.

La huelga general nacional del 19 de julio de 1977, que representa un mojón en la historia peruana, la represión del movimiento laboral que siguió a la huelga; y las dos huelgas generales subsiguientes de 1977-1978, dirigidas por el movimiento de trabajadores y apoyadas por un amplio espectro de diferentes grupos sociales, pusieron de manifiesto el aislamiento del estado militar con respecto a la sociedad. En estas condiciones la junta militar convocó una Asamblea Constitucional para 1978 y ofreció la “transferencia” del gobierno, pero no del poder, a los civiles en 1980, sentando las bases para la eliminación final de los militares del poder.

Con esta convocatoria a la participación civil reemergieron los antiguos partidos políticos y, junto con ellos, nuevos partidos de la izquierda revolucionaria que exigieron la democratización política del país y un paquete de medidas económicas redistributivas.

Por tanto, a principios de 1978 la situación política implicaba una contradicción flagrante entre el intento de adoptar medidas estabilizadoras de las exigidas por el FMI y las demandas de los sectores populares organizados. Hay una amplia gama de resultados posibles, pero lo que tiene más probabilidades es el establecimiento de una nueva dictadura militar que “ponga las cosas en orden” antes de que

las demandas populares produzcan una confrontación política abierta con el estado y la burguesía.

Estos acontecimientos han incrementado la tensión dentro del ejército, pues el objetivo original del gobierno militar era, tal como decían los eslóganes, el logro de la unificación nacional mediante una alianza del "pueblo y las fuerzas armadas". La aplicación de las medidas económicas requeridas por el FMI representa la desaparición final de las esperanzas que llevaron a los militares a su fase "revolucionaria". Para descartar todo lo que se ha intentado y lo que se ha conseguido hace falta no sólo eliminar completamente la posibilidad de integración nacional, sino también el aislamiento de los militares con respecto a la sociedad... y eso en el centenario de la guerra del Pacífico.

CONCLUSION

¿Qué se puede deducir de este análisis? La comparación básica en que se ha centrado este capítulo implica una serie de diferencias entre los países del Cono Sur y Brasil, por una parte, y México y Perú por la otra. Tomando como punto de partida el contraste entre los países en los que el período de crecimiento de la exportación que se inició en el último siglo estaban, en un grado significativamente, "controlados nacionalmente", en oposición a los que estaban centrados en enclaves dominados por el extranjero, identificamos una serie de contrastes en el impacto del crecimiento de las exportaciones, la naturaleza del sistema de dominación que apoyaba ese crecimiento y los tipos de movimientos populistas que aparecieron posteriormente en esos países.

Sin embargo, el análisis de los acontecimientos peruanos y mexicanos más recientes plantea graves cuestiones con respecto a si estas dos series de países están siguiendo realmente trayectorias de desarrollo diferentes. A mediados de los años 70, Perú y México no sólo experimentaron un grave giro a la derecha en política económica, sino que parecían dirigirse a una represión flagrante que podía parecerse cada vez más a la experimentada en el Cono Sur. Sugerimos antes que el rasgo especial del sistema mexicano que lo había hecho tan diferente —el papel del PRI en la ejecución y legitimación del sistema de dominación— puede estar siendo socavado. Asimismo, los enérgicos esfuerzos del gobierno militar peruano por conseguir la integración nacional y una conciliación de los intereses de clase han sido reventados y han producido una de las separaciones entre estado

y sociedad más completas de las experimentadas en ese país. En ambos casos, estos acontecimientos parecen indicar la posibilidad de un importante grado de convergencia con los países del sur.

Está fuera del objetivo de este libro el proporcionar una respuesta definitiva a la cuestión de si esa convergencia se producirá o no. Pero podemos concluir simplemente con la proposición de una agenda de prioridades de trabajo sugeridas por la posibilidad de esa convergencia. En el análisis del anterior período histórico de estas dos series de países, era decisiva la naturaleza muy diferente de las experiencias populistas. En los países con enclaves, la cuestión de integración nacional a la que se enfrentaban los líderes populistas era en varios modos mucho más profunda, y requería enfrentarse tanto con unos sectores precapitalistas de la economía proporcionalmente mucho más amplios como a un grado mucho mayor de diversidad étnica y cultural que resultaba de la presencia de grandes poblaciones indígenas. Los recursos simbólicos y modelos de movilización que surgieron en estos contextos parecen, pues, distintos en aspectos importantes.

En diversos momentos del análisis anterior se puso de manifiesto que estos sistemas de dominación están siempre centralmente interesados por el problema de la protección de la acumulación capitalista, y que su capacidad para lograrlo sin la utilización de la represión abierta depende de la habilidad y recursos que puedan aportar a la tarea de equilibrar las presiones existentes en favor de la redistribución y en favor de la acumulación. En última instancia, hemos de tratar de descubrir si estas habilidades y recursos son realmente diferentes, de una manera fundamental, en Perú y México en contraste con los países del Sur. Para ello serán necesarias nuevas y extensas investigaciones sobre la experiencia pasada de estos países con el populismo, así como el "control" continuado de su futura evolución política.

PARTE TERCERA
EVOLUCION FUTURA DEL AUTORITARISMO Y
DIRECTRICES PARA LA NUEVA INVESTIGACION

VII. LAS TENSIONES EN EL ESTADO BUROCRÁTICO AUTORITARIO Y LA CUESTION DE LA DEMOCRACIA

por *Guillermo O'Donnell**

La realidad es compulsiva. En 1974 escribí un ensayo centrado en la experiencia de los estados burocrático-autoritarios (BA) existentes en aquel tiempo; estaba convencido de su inminente reaparición en Argentina¹. En aquel ensayo traté de las condiciones que contribuyen a la aparición de los estados BA, pero mi interés giraba ya en torno a la dinámica generada por las tensiones internas del BA y por su impacto en la sociedad. Ahora, a finales de 1978, con un Brasil que hace precavidos pero significativos movimientos hacia la democracia política, con un Chile y un Uruguay sometidos a sistemas de dominación que no parecen enfrentarse a un grave desafío, y con una Argentina que está sufriendo la primera fase de la implantación del BA, me gustaría reconsiderar la interrelación entre las tensiones internas del BA y su impacto sobre la sociedad.

En contraste con mi ensayo anterior, tan sólo examinaré aquí la primera fase de la evolución del estado BA, y dentro de ella los efectos de los factores que previamente habían quedado insuficientemente analizados: esto es, los factores estrictamente políticos, en particular el problema de la democracia. En un nivel superficial, el hecho de que se haya planteado la posibilidad de una vuelta a la democracia puede parecer atribuible, en principio, a una "mala conciencia" por parte de los líderes del BA o a presiones externas. Sin embargo, en un nivel más fundamental, argumentaré que la naturaleza de este estado acarrea cuestiones profundas y permanentes. Mantendré que el hecho mismo de que se haya planteado la cuestión de la

* En memoria de Kalman Silvert, a quien admiré.

¹ Inicialmente presentado ante la "Conferencia de Historia y Ciencia Social", Universidad de Campinas, Brasil, 1975, y publicado como "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario" (Documento CEDES/G. E. CLACSO/Núm. 1, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1975). Se publicó también en lengua inglesa como "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State", *Latin American Research Review* Vol. 13, núm. 1 (invierno de 1978), pp. 3-38.

democracia (con independencia de que se la califique de "orgánica", "responsable" o incluso "autoritaria") es una indicación de las tensiones fundamentales existentes dentro de este sistema de dominación, así como frente a los sectores sociales que excluye el BA.

Este tema es importante, puesto que si nos centráramos en los rasgos superficiales del estado BA podríamos llegar a conclusiones erróneas. Las instituciones del BA suelen aparecer como una fuerza monolítica e impositiva cuya retórica alaba la racionalidad superior que se debe imponer a la nación para salvarla de sus crisis más profundas. Estas instituciones dan también la apariencia de cambio y adaptación por la evaluación "imparcial" y "técnica" del progreso que se está haciendo en la imponente tarea de salvar la nación. Pero detrás de esta fachada, el estado BA está sometido a tensiones —contradicciones, dilemas y peligros—², que son reflejo de la extraordinaria dificultad de consolidar un sistema de dominación que no puede ocultar ni el hecho de que se basa en la coerción ni el de que quienes le apoyan más decisivamente representan un espectro de la sociedad mucho más estrecho que la nación entera, a la que el BA afirma estar sirviendo. Su dominación es particularmente severa porque, por la naturaleza misma de su fundación, este estado entraña, para su propia legitimación, un rechazo anticipado de la base. El BA surge de una abrumadora derrota política del sector popular y sus aliados, que fue impuesta al precio extremo de imposibilitar que el BA se legitime. Este alto costo sugiere lo mucho que estaba en juego en los conflictos que precedieron a la implantación del BA. Desde esta perspectiva debemos considerar un tema, como el de la democracia, que podría parecer surrealista. Sin embargo, antes de tratarlo habremos de considerar algunas cuestiones más generales.

CONCERNIENTE AL ESTADO

El estado es, fundamentalmente, una relación social de dominación; o dicho con más precisión, un aspecto —y como tal sólo comprensible analíticamente— de las relaciones sociales de dominación³.

² Un argumento similar es presentado por Philippe C. Schmitter, "Liberation by Golpe: Retrospective Thoughts on the Demise of Authoritarian Rule in Portugal", *Armed Forces and Society*, Vol. 2, núm. 1 (noviembre de 1975), pp. 5-33.

³ Este análisis representa una revisión de la concepción del estado que estaba implícita en mi ensayo "Reflexiones". Considero ahora que esta primera concepción estaba excesivamente centrada en los rasgos institucionales del estado. Por desgracia, sólo puedo introducir aquí brevemente los elementos más indispensables de esta conceptualización revisada. Para un análisis más completo, véase más "Apuntes para una teoría del Estado" (Documento CEDES/G. E. CLACSO/Núm. 9, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, B.A. 1977).

El estado apoya y organiza estas relaciones de dominación por medio de instituciones que suelen gozar de un monopolio de los medios de coerción dentro de un territorio definido, y que generalmente se considera que tienen un derecho legítimo a garantizar el sistema de dominación social. Como tal, el estado debería ser entendido desde dentro de la sociedad civil, aunque en su forma objetiva e institucional parezca estar, y así lo proclame, por encima de la sociedad.

El que aquí nos interesa es un tipo de estado capitalista. Como tal, mantiene y estructura la dominación de clase, en el sentido de que esta dominación está enraizada principalmente en una estructura de clase que, a su vez, tiene su fundamento en la operación y reproducción de las relaciones capitalistas de producción. Estas relaciones de producción son el "corazón de la sociedad civil", dentro de la cual consideramos al estado como el aspecto estrictamente político de las relaciones sociales de dominación. Desde esta perspectiva el estado es, primero y ante todo, una relación de dominación que articula de modo desigual los componentes de la sociedad civil, apoyando y organizando el sistema existente de dominación social. Lo que da eficacia a este apoyo son determinadas manifestaciones objetivas del estado: sus instituciones y la ley. Sin embargo, las consecuencias y el significado auténticos de éstas sólo se pueden entender como manifestaciones objetivas de determinados aspectos del sistema de dominación de la sociedad.

Quisiera poner de manifiesto dos temas interrelacionados con respecto al estado: en primer lugar, su realidad analítica en cuanto que aspecto político de determinadas relaciones sociales de dominación, y en segundo lugar su objetivación concreta como una serie de instituciones y normas legales. Teniendo en mente la interrelación entre estos dos rostros del estado —el analítico y el concreto—, podemos ver la falsedad de la afirmación de que las instituciones del estado encierran una racionalidad que es distinta a la de la sociedad civil y superior a ella, y en consecuencia la falsedad de negar el papel fundamental del estado en la articulación de la sociedad civil de un modo desigual (o, más precisamente, contradictorio).

Además, la aparente separación de las instituciones del estado con respecto a la sociedad civil promueve la aparición de diversas vinculaciones o "mediaciones" entre la opacidad y fraccionalización de lo que es "privado" —es decir, la sociedad civil— y el papel "público" y universalista (para la población que está dentro de sus fronteras) con el que las instituciones estatales suelen presentarse a sí mismas ante la conciencia ordinaria. Carezco aquí de espacio para desarrollar el razonamiento que subyace a esta conclusión, pero usual-

mente el estado es también el foco organizativo del consenso dentro de la sociedad, del que extrae la base para su propia legitimación. Para lograr el consenso, estas instituciones deben aparecer como *el* estado, como agentes de un interés general de una comunidad —la nación— que trasciende a la reproducción de la vida diaria en la sociedad civil. La reificación del estado en sus objetivaciones institucionales oscurece su función subyacente de garante de la dominación dentro de la sociedad; sin embargo —puesto que se implica que el estado y sociedad parecen estar separados— tiende a generar diversas mediaciones entre ellos, por medio de las cuales se pueda crear el consenso. El estado, en última instancia, está basado en la coerción, pero suele estar basado también en el consenso, que al mismo tiempo cerca y oculta la coerción.

La principal mediación a la que antes aludí es la nación. Entiendo por nación las identidades colectivas que definen un “nosotros” que se compone, por una parte, de una red de solidaridades sobreimpuestas a la diversidad y antagonismo de la sociedad civil, y por otra parte del reconocimiento de una colectividad distinta al “ellos” que constituyen las otras naciones. La nación se expresa por medio de un denso simbolismo representado por la bandera y el himno nacionales, así como por una historia oficial que mitifica un pasado compartido y cohesivo y ensalza un “nosotros” colectivo que debería prevalecer sobre las escisiones de la sociedad civil (no sólo las que hay entre las clases sociales).

Hay otras dos mediaciones políticas fundamentales. Una es la ciudadanía, en el doble sentido de: 1) igualdad abstracta que —básicamente por medio del sufragio universal y el correspondiente régimen de democracia política— es el fundamento de la reivindicación de que el poder ejercido mediante las instituciones estatales por parte de los ocupantes de las funciones gubernamentales se basa en el consentimiento de los ciudadanos; y 2) el derecho a poder recurrir a una protección jurídicamente regulada frente a los actos arbitrarios por parte de las instituciones del estado. La segunda mediación es el *pueblo o lo popular*⁴. Esta mediación se basa en un “nosotros” que no deriva ni de la idea de ciudadanía compartida, que abstractamente implica derechos iguales, ni de la idea de nación, que implica derechos concretos que se aplican igualmente a todos los que pertenecen a ella, con independencia de su posición dentro de la sociedad. El

⁴ Nota del traductor a lengua inglesa: Estos dos términos no se traducen porque los vocablos más equivalentes en lengua inglesa, “people” y “popular”, tienen significados diferentes. El significado que le da O'Donnell está indicado en el texto anterior.

pueblo y lo popular implican un “nosotros” que es portador de las demandas de justicia sustantiva, que son la base de las obligaciones del estado hacia los segmentos menos favorecidos de la población.

Normalmente, en un estado capitalista el sujeto del estado es el ciudadano, quien tiene el derecho, que no le es sistemáticamente denegado, a presentar reivindicaciones de justicia sustantiva ante las apropiadas instituciones del estado. Claro está que ese derecho se halla en realidad limitado por las desigualdades sistemáticas que surgen de la subyacente estructura de clases de la sociedad, así como de otras formas de desigualdad social. Sin embargo, este derecho es parcialmente real, y la creencia en su existencia es normalmente un elemento importante del consenso, y no entraña un desafío ni a la dominación ejercida en la sociedad ni a la función del estado como agente o representante del interés general de la nación.

La eficacia de esta idea de la nación, junto con la de ciudadanía y *lo popular*, permite aparecer a las instituciones estatales como agentes que logran y protegen un interés general; es decir, el interés general de un “nosotros” que está por encima del faccionalismo y los antagonismos de la sociedad civil. Además, el efectivo funcionamiento —como una realidad institucional y en los términos de la aceptación subjetiva de una gran parte de los actores sociales relevantes— de las ideas de ciudadanía y *lo popular* suele proporcionar una base de consenso para el ejercicio del poder, y en última instancia de la coerción, por parte de las instituciones del estado. Ello es así porque la base del poder del estado debe parecer residir fuera del estado mismo. El estado sólo puede ser legitimado si parece residir en referentes externos a cuyo interés general se supone que sirven las instituciones estatales. Normalmente estos referentes externos son la nación, conjuntamente con la ciudadanía y el *pueblo*, que representa la intersección de un “nosotros” abstractamente igual (esto es, la ciudadanía) y un “nosotros” que es concretamente desigual (que implica el tutelaje sobre la parte menos favorecida de la sociedad, es decir el *pueblo*). De estos referentes suelen emerger identidades colectivas que están por encima de las divisiones de clase que puedan surgir de la sociedad civil. Como el estado aparece separado de la sociedad y objetivado en sus instituciones, éstas no puede legitimar por sí mismas el poder que ejercen salvo por medio de referentes colectivos a cuyos intereses generales afirman servir. Cada uno de estos referentes colectivos media en la relación entre el estado y la sociedad, transformando su realidad subyacente; de ahí su función en la consecución del consenso y, por tanto, en la legitimación del poder ejercido por las instituciones del estado.

Por otra parte, merced a esas mediaciones, el sujeto social, en cuanto que miembro de una sociedad, se eleva por encima de su vida privada. Identificándose con los símbolos de la nación, ejerciendo los derechos de ciudadanía, y eventualmente realizando demandas de justicia sustantiva como parte del *pueblo*, el sujeto social trasciende su vida y se reconoce como parte de un "nosotros" que, desde otras perspectivas, es el referente evocado por las instituciones estatales. De ahí que esas instituciones no aparezcan usualmente como los organizadores y garantes de la dominación social, sino más bien como agentes de los intereses generales expresados por esas mediaciones. Este hecho tiende a dar como resultado un consenso que expresa la creencia de que lo que las instituciones del estado hacen y dejan de hacer —aunque se produzca una desviación sistemática por el sistema subyacente de dominación social— es consecuencia de los derechos derivados de ser un ciudadano, así como un miembro de la nación y *lo popular*. Esta tensión entre la realidad subyacente del estado como garante y organizador de la dominación social, por una parte, y por otra como agente de un interés general que, aunque parcializado y limitado, no es ficticio, es característica de cualquier estado. Esa tensión es la clave del análisis teórico del estado. No podemos intentar aquí ese análisis. No obstante, al examinar algunas características del estado BA podremos ver, en un contexto en el que se pierden de vista en gran parte las mediaciones antes mencionadas, su importancia vital al facilitar algo que es fundamental para cualquier sistema de dominación social y política: enmascarar la realidad de dominación y aparecer como la expresión de un interés general que rodea a aquélla.

Antes de volver al tema principal de este capítulo, debo presentar otras observaciones indispensables para entender tanto la situación anterior a la instalación del BA como su impacto subsiguiente sobre la sociedad.

1. En América Latina, la formación de la nación debe mucho más a la mediación de *lo popular* que a la de ciudadanía. Se produjo o no por medio de los llamados "populismos", la activación política de los sectores populares previamente marginales surgió mediante relaciones políticas en las que eran tratados mucho más como un *pueblo*, como un portador de demandas de justicia sustantiva, que como ciudadanos.

2. Este mismo proceso de constitución de la nación implicó la postulación de un "nosotros", cuyos componentes más visibles eran el papel del capital transnacional en la exportación de productos primarios y las clases nacionales dominantes que estaban más estrechamente vinculadas al capital transnacional.

3. Este proceso contribuyó a la caída del sistema de dominación oligárquica y a su reemplazo por un sistema de dominación burguesa apoyada por la expansión del sistema institucional del estado, que abrió el camino a la supremacía del capital transnacional en la estructura productiva urbana.

4. En los períodos precedentes a la instalación del BA, el gran avance de la transnacionalización de la estructura productiva fue causa de una alteración fundamental en la naturaleza de la sociedad civil en relación con el alcance territorial de la autoridad ejercida por el estado. Es decir, muchos de los centros principales de decisión económica de la sociedad, los criterios y destino finales para la distribución del capital generado en el mercado local, así como muchos aspectos de las relaciones sociales (no sólo económicas), se extendían más allá de la capacidad de control del estado dentro de su autoridad territorial. Esta "denacionalización" se añadía a la que se había producido antes en relación con la exportación de productos primarios, y ahora llegaba a afectar a los componentes más dinámicos de la estructura productiva y de clase urbana⁵. Ya he tratado en otro lugar otros factores que entraron en juego antes de la implantación del estado BA, como los diferentes niveles de "amenaza", la interacción entre el modelo de crecimiento económico que siguió a la transnacionalización de la estructura productiva urbana y la creciente activación política popular, y la gravedad de la crisis que la precedió⁶.

Podemos delinear ahora, como punto de partida para el análisis de la dinámica contradictoria que se puso en movimiento con la implantación del estado BA, los rasgos más importantes de éste.

EL ESTADO BUROCRATICO AUTORITARIO

El BA es un tipo de estado autoritario cuyas principales características son:

1. Es, primero y ante todo, garante y organizador de la dominación ejercida a través de una estructura de clase subordinada a las fracciones superiores de una burguesía muy oligopolizada y transna-

⁵ La contribución más iluminada sobre este tema y otros afines sigue siendo la de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto en *Dependencia y desarrollo en América Latina* (Ciudad de México, Siglo Veintiuno Editores, 1969).

⁶ Véase de nuevo "Reflexiones" y las referencias citadas en el artículo.

cionalizada. Dicho de otro modo, la base social principal del estado BA es la alta burguesía.

2. En términos institucionales, se compone de organizaciones en las que tienen un peso decisivo los especialistas en la coerción, así como aquéllos cuyo objetivo es lograr la "normalización" de la economía⁷. El papel especial llevado a cabo por estos dos grupos representa la expresión institucional de la identificación, por parte de sus propios actores, de las dos grandes tareas que se compromete a realizar el estado BA: la restauración del "orden" en la sociedad por medio de la desactivación política del sector popular, por una parte, y la normalización de la economía por la otra.

3. Es un sistema de exclusión política de un sector popular previamente activo, que es sometido a controles estrictos con la finalidad de eliminar su función activa en la arena política nacional. Esta exclusión política se logra destruyendo o captando los recursos que apoyaban esa actividad (especialmente los que poseían las organizaciones y movimientos políticos de clase). Además, esta exclusión viene guiada por la determinación a imponer un tipo particular de "orden" en la sociedad y de garantizar su viabilidad en el futuro. Este orden se ve como una condición necesaria para la consolidación de la dominación social que garantiza el BA y, tras conseguir la normalización de la economía, para reiniciar un modelo muy transnacionalizado de crecimiento económico caracterizado por una distribución desviada de los recursos.

4. Esta exclusión implica la supresión de la ciudadanía en el doble sentido antes definido. Esta supresión incluye, en particular, la liquidación de las instituciones de democracia política. Implica también una negación de *lo popular*: prohíbe (reforzando la prohibición con la coerción) cualquier apelación a la población como *pueblo* y, desde luego, como clase. La supresión de los papeles institucionales y canales de acceso al gobierno característicos de la democracia política se orienta, en gran medida, a la eliminación de los papeles y organizaciones (entre ellos los partidos políticos) que han servido como canal para las peticiones de justicia sustantiva, que se consideran incompatibles con la restauración del orden y con la normalización de la economía. Además, el BA aparece como colocado frente a

⁷ Utilizo esta frase para referirme a las tareas llevadas a cabo por los tecnócratas civiles a cargo del aparato económico del BA, cuyo objetivo es la estabilización de determinadas variables cruciales (como la tasa de inflación y la balanza de pagos) de modo que se obtenga la confianza de los intereses capitalistas más importantes; sobre todo, en la primera fase del BA, del capital financiero transnacional.

una nación enferma —como se expresaba en la retórica derivada de la gravedad de la crisis que precedió a su implantación— cuyo interés general debe ser invocado; sin embargo, a causa de la profundidad de la crisis, el BA no puede afirmar ser el representante de esa nación enferma, que se ve como contaminada por múltiples enemigos internos. Por tanto, el BA se basa en la supresión de las dos mediaciones fundamentales: la ciudadanía y *lo popular*. Puede evocar de un modo ambiguo la otra mediación —la nación—, pero sólo como un "proyecto" (no como una realidad actual) que se propone llevar a cabo mediante drásticas medidas quirúrgicas.

5. El BA es también un sistema de exclusión económica del sector popular, en tanto en cuanto que promueve un modelo de acumulación de capital muy desviado hacia el beneficio de las grandes unidades oligopólicas del capital privado y algunas instituciones estatales. Se incrementan, por tanto, agudamente las desigualdades preexistentes en la distribución de los recursos sociales.

6. Promueve un crecimiento de la transnacionalización de la estructura productiva, del que resulta una nueva desnacionalización de la sociedad en los términos del grado en que está de hecho contenida dentro del alcance de la autoridad territorial que el estado afirma ejercer.

7. Por medio de sus instituciones se esfuerza por "despolitizar" las cuestiones sociales enfrentándose a ellas en los términos de criterios de racionalidad técnica supuestamente neutrales y objetivos. Esta despolitización complementa a la prohibición de invocar cuestiones de justicia sustantiva en cuanto se relacionen con *lo popular* (y, por supuesto, la clase), pues se supone que ello introduce "irracionalidades" y demandas "prematargas" que interfieren en la restauración del orden y la normalización de la economía.

8. En la primera fase que estamos considerando aquí, el régimen político del estado BA —que es claramente identificable aunque aun no esté formalizado— significa el cierre de los canales democráticos de acceso al gobierno. De modo más general, significa el cierre de los canales de acceso de la representación popular y los intereses de clase. Tal acceso queda limitado a los que se encuentran en el ápice de las grandes organizaciones (tanto públicas como privadas), especialmente las fuerzas armadas y las grandes empresas oligopólicas.

Las características que acabo de enumerar nos permiten distinguir el estado BA de otros estados autoritarios, además de identificar los rasgos que comparten los diversos casos de BA. Estos rasgos interaccionan, a su vez, con otros rasgos del BA que difieren de un caso a otro. Estas semejanzas y diferencias constituyen el terreno en

el que nos colocaremos en la próxima sección, que explora algunas de las tensiones básicas del BA.

AMBIGUEDADES EN EL SISTEMA DE DOMINACION

¿Qué hay detrás de la impresionante fachada de poder del estado BA? ¿En qué modo la retórica de sus instituciones, dirigida a una nación enferma que el estado está determinado a salvar en contra de su voluntad, es un signo de las incertidumbres y debilidades inherentes a este estado? Espero que el anterior análisis del estado nos ayude a explorar una realidad que es más compleja de lo que sugieren estas apariencias.

Fundamentalmente, el BA es un tipo de estado que encierra tendencias muy contradictorias. Por una parte, el BA significa una nueva desnacionalización de la sociedad civil que se produjo primero como consecuencia de la urgente búsqueda de capital transnacional, lo que es un requisito para la normalización de la economía, y que se debió después a la necesidad de mantener un "clima favorable de inversión" con el fin de sostener la entrada de capital. Al mismo tiempo, el BA implica una contracción drástica de la nación, la supresión de la ciudadanía y la prohibición de apelaciones al *pueblo* y a la clase social como base de demandas de justicia sustantiva. Esta contracción deriva de la derrota del sector popular y sus aliados; de la reacción estimulada por la amenaza que la activación política de este sector parecía plantear para la supervivencia de los parámetros básicos de la sociedad capitalista; y una vez implantado el BA, del objetivo de imponer un "orden" social particular basado en la exclusión política y económica del sector popular.

Tal exclusión aparece como una condición necesaria para la curación del cuerpo de la nación, un organismo con partes infectadas en el que, por su propio bien, es necesaria la cirugía de la eliminación del sector popular y sus aliados. Esta exclusión implica una redefinición del alcance de la nación, a la que no pueden pertenecer los agentes que promovieron esta enfermedad ni las partes que han quedado infectadas. Ellos son el enemigo dentro del cuerpo de la nación⁸, el "no nosotros" de la nueva nación que ha de ser construida por las instituciones del BA. Cuando los dirigentes de estas instituciones hablan de la nación, por la lógica misma de su discurso el

⁸ Esta imagen orgánica se ve reforzada, claro está, por las doctrinas de la "seguridad nacional".

referente ha sido reducido a un "nosotros" mucho menos global que en el pasado; sólo pueden pertenecer a ella los que se adecuen a su diseño de la nación futura, socialmente armonioso y tecnocrático.

Por otra parte, el BA, como todos los estados, afirma ser un estado nacional. Carente del referente de nación como idea universalmente global que encierra a toda la población, la retórica de las instituciones del BA debe "estatalizar" el significado de la nación; y ello al mismo tiempo que, en relación con la normalización de la economía, esa misma retórica defiende una intensa privatización. Esa estatalización de la idea de la nación significa que su interés general se debe identificar con el éxito de las instituciones del estado que tratan de establecer un orden particular en la sociedad y normalizar la economía. Como resultado de ello, las instituciones estatales ya no parecen jugar el papel por el que usualmente se legitiman, el de servir a un interés superior y externo a sí mismas: es decir, los intereses de la nación como comunidad que encierra a la totalidad de la población, o por lo menos a la mayor parte de ella. Bien al contrario, cuando las instituciones del estado intentan redefinir la nación en términos de exclusión y de enfermedad nacional, el poder que ejercen no tiene ya una base externa de legitimación y tiene que aparecer como fundamento de sí mismo. En otras palabras, la dominación queda al desnudo y diluye sus mediaciones consensuales; se manifiesta en la forma de coerción física y económica abierta. Además, la supresión de la ciudadanía, junto con la prohibición de invocar *lo popular*, no sólo diluye sino que elimina radicalmente las otras mediaciones legitimadoras entre el estado y la sociedad.

¿Por qué se aceptan estos costos, que en última instancia significan la previa renunciación no sólo de la base de legitimación del estado, sino también de la posibilidad de que el sistema de dominación que el BA apoya y organiza pueda alcanzar alguna vez la hegemonía? Para responder a esta cuestión debemos entender que la implantación del BA es el resultado de una reacción atemorizada ante lo que se percibe como una amenaza grave a la supervivencia de los parámetros capitalistas básicos de la sociedad. La amplia red de solidaridades de la nación se ha visto sacudida por una multitud de conflictos. En la sociedad civil han aparecido antagonismos agudos, lo que significa la aparición del "egoísmo sectorial" y del amenazante simbolismo de las identificaciones de clase. Como resultado de ello, los dirigentes del BA no pueden considerarse, ni son, los representantes de esta nación en lucha ni de los antagonismos de la sociedad civil. Por contraste, su misión es la de transformar la sociedad profundamente de tal modo que, en algún futuro distante, el "nosotros" de

la nación esté sostenido por la utopía de la integración social. Ya he sugerido que la repetida imagen orgánica del cuerpo enfermo, que aun no comprende que la cirugía radical es en su propio y mejor interés, es también la negación radical del papel del estado como representante de la nación (y la sociedad). A su vez, la supresión de *lo popular* y la ciudadanía, junto con la eliminación de las instituciones de la democracia política, son el torniquete que impide la extensión del veneno, dando tiempo a la curación. En consecuencia, el BA no tiene otra opción que abandonar los referentes usuales de legitimación y presentarse en su lugar como la base de su poder. Abandona así las mediaciones que parcial, pero efectivamente, transforman la vida privada de la sociedad civil en la existencia compartida de las identidades colectivas a través de las cuales los actores sociales se reconocen como miembros de la nación, como ciudadanos, en última instancia como parte del *pueblo*, y como incluidos en un estado al que normalmente conceden el derecho a gobernar y coaccionar.

Las instituciones del estado BA intentan llenar el vacío así creado mediante un uso intensivo de los símbolos marciales y patrióticos de la nación. Pero, para no ser simplemente una retórica grandilocuente, estos símbolos deben estar anclados en algunos de los referentes antes mencionados. Los dirigentes del BA intentan recrear mediaciones con la sociedad invitando a la "participación"; pero como el estado reniega de su papel de representante de la nación y se eliminan las ideas de *pueblo* y ciudadanía, esa participación sólo puede implicar una observación aprobadora y pasiva de las tareas que llevan a cabo las instituciones del estado.

En estas condiciones, lo mejor que cabe esperar es un "consenso tácito"; es decir, despolitización, apatía y la retirada a una existencia diaria completamente privatizada. Y miedo. El miedo de los perdedores y de los opositores al BA, que resulta de su efectiva capacidad de coerción. Y el miedo de los ganadores, que se enfrentan al espectro de vuelta a la situación que precedió a la implantación del BA. También está el miedo de los que llevan a cabo la coerción física a cualquier "solución política" que pudiera conducir a ese retorno; este último miedo parece llevarles a veces a un camino de coerción que no conoce límites.

El consenso tácito es un fundamento demasiado débil para sostener al estado. El miedo, junto con la alta burguesía y los sectores "modernos" de la clase media más unidos a ella, son los apoyos sociales más importantes del estado BA. Pero el miedo difícilmente sirve como mediación adecuada entre el estado y la sociedad. Además, el miedo de los ganadores tiende a disminuir con el paso del

tiempo (a pesar de los esfuerzos que se hacen por refrescar sus memorias) y con la conciencia de los costos impuestos a muchos de ellos por la continuación del BA.

En realidad, la cirugía que las altas instituciones del estado BA intentan realizar sobre la nación inflige altos costos a muchos de los que apoyaron la implantación del BA. Desde luego que la imposición del "orden" castiga gravemente a las organizaciones políticas y de clase que sirvieron como canales de la actividad política del sector popular. La exclusión económica de este sector y la prohibición de plantear cuestiones de justicia sustantiva alrededor de los símbolos de *pueblo* y clase evidencian que, con independencia de lo que el estado BA proclame que es la nación, ésta no incluye al sector popular. Aquellos que eran hasta hacía poco una presencia política activa son separados de su propia nación por la exclusión política y económica. Por otra parte, los intentos de normalizar la economía mediante una estrecha alianza con la alta burguesía (en la primera fase del BA, por encima del capital financiero nacional y transnacional) resultan de grave dureza para una buena parte de los sectores medios y para las fracciones más débiles (y más indiscutiblemente nacionales) de la burguesía. Como resultado de ello, en el período inicial del BA tiene lugar una rápida contracción de la alianza que apoyó su implantación. Los apoyos que se retiran de la alianza entran en el "consenso tácito", dedicándose a una desilusionada defensa de sus intereses específicos desde los intersticios de las instituciones estatales. Dependiendo del menor y mayor grado de amenaza previa, los que retiran su apoyo por causa de las medidas de normalización económica se combinarán, o no, con los sectores excluidos, participando en caso afirmativo, como en Argentina en 1969, en un desafío decisivo al estado BA⁹. En los casos de un alto nivel de amenaza previa, estos sectores no se retiran, pero refuerzan el silencio y la opacidad de la sociedad civil.

La retirada de esos partidarios iniciales subraya el hecho de que la base principal de apoyo social (y en ese momento prácticamente la única) del BA es la alta burguesía; es decir, las altas fracciones de la burguesía local y el capital transnacional. Ella es, ostensiblemente, la principal beneficiaria económica de la nueva situación y el componente más transnacionalizado, y por tanto menos nacional, de la sociedad. A la luz de la exclusión económica y política del sector

⁹ Este y otros argumentos a los que me referiré en las páginas siguientes se presentan con mayor detalle en "Reflexiones".

popular, los apuros económicos que sufre una importante porción de la alianza original, la contracción de la nación y la supresión de las mediaciones de ciudadanía y *pueblo*, al estado BA sigue ante todo siendo sostenido, y así se ve abiertamente, por las fracciones oligopólicas y transnacionalizadas de la burguesía, acompañadas, dentro de su sistema institucional, por las fuerzas armadas y los tecnócratas, que intentan la normalización de la economía. Estas fracciones oligopólicas y transnacionales no resultan muy útiles en cuanto que referentes legitimadores del estado, pues son la antítesis de *lo popular* y del simbolismo de la nación definida como un "nosotros" que resalta en contraste con el "ellos" de otras naciones. Por otra parte, la burguesía local difícilmente proporciona tampoco al estado un referente legitimador adecuado. Las medidas económicas del BA tienen diverso impacto en las diferentes actividades económicas, debilitan aun más a la ya débil burguesía local, colocando a una porción de ella entre los que forman parte del "consenso tácito", sin permitir a esta clase que ocupe una posición apropiada para cumplir la función de clase dominante con unos intereses que las instituciones del estado puedan argumentar que equivalen a los intereses generales de la nación.

Por tanto, el BA es la negación de las mediaciones legitimadoras del estado usuales: la nación se contrae, el *pueblo* y la ciudadanía son suprimidos, y el estado no puede sostenerse mediante el potencial hegemónico de una clase dominante incuestionablemente *nacional*. Como consecuencia, queda al descubierto la base en última instancia del estado: la coerción. Además, resulta evidente que el BA otorga inmensas ventajas a las fracciones de la burguesía más oligopólicas y menos nacionales. Fracasa, por tanto, el intento de saturar los medios de comunicación con símbolos de la nación, pues cae en el abismo creado por la nueva desnacionalización de la sociedad civil y por la contracción de la nación.

Frente a estos dilemas puede haber una escapatoria en el hecho de que el estado se convierta, y no sólo en su retórica sino en la realidad de sus actividades, en el centro institucional de un proyecto nacional de desarrollo que se pueda invocar como representante del interés general supremo. Es decir, las propias instituciones del estado se convertirían en el centro económico y social de ese proyecto, apareciendo como líderes del "desarrollo" y ocupando el lugar de la burguesía dirigente ausente. Este camino conduciría al capitalismo de estado. No obstante, esta alternativa entra en conflicto con el alto grado de transnacionalización de la estructura productiva y con el

papel crucial que debe jugar el capital privado, especialmente la alta burguesía, para que permanezca el BA. Ello genera ambigüedades y tensiones, que consideraremos más adelante, tanto dentro del estado como con su principal base social.

A otro nivel, el sistema institucional del BA refleja las prioridades que establecen sus propios actores. Las instituciones dedicadas al uso de la coerción ocupan el ápice de este sistema en virtud de haber sido las que pusieron fin a la crisis que precedió al BA, y porque siguen estando encargadas de imponer el orden y, lo que no es menos importante, de garantizar la eficacia futura de ese orden. Al mismo tiempo, la tarea de normalización de la economía es asignada a tecnócratas civiles estrechamente identificados con la alta burguesía y con las instituciones financieras transnacionales. Los tecnócratas creen en la racionalidad de la ortodoxia económica, saben cómo aplicarla y son de la confianza de los elementos locales y transnacionales de la alta burguesía. Las medidas e instituciones de la primera fase del BA se organizan alrededor de estos dos intereses. Las dos grandes tareas de imposición de orden (con su agente organizativo, las fuerzas armadas) y de normalización de la economía (con su base social en la alta burguesía, y sus agentes en los tecnócratas que la dirigen) son insertadas institucionalmente en el estado BA. En consecuencia, el BA no tiene más remedio que aparecer como una conjunción transparente de coerción y dominación económica.

Estas prioridades reflejan algo fundamental que ya he mencionado, pero que espero que ahora podamos entender mejor. La implantación del BA es un intento de salvar una sociedad cuya continuidad como sistema capitalista se percibió como amenazada. Dada la magnitud de esta amenaza, ese objetivo sólo se puede alcanzar, por una parte, imponiendo severamente el orden, y por otra parte obedeciendo cuidadosamente las reglas de la ortodoxia, lo que es necesario para tener el apoyo del capital transnacional y de las fracciones más dinámicas y económicamente poderosas de estas sociedades. Estas medidas, junto con la supresión de las mediaciones y la exposición resultante del sistema de dominación subyacente, son el gran homenaje que se rinde a la reproducción de la sociedad en tanto que capitalista. Frente a la alternativa planteada por la profundidad de la crisis que precedió al BA y a la amenaza que la acompañaba, el estado es primero y ante todo un estado capitalista, más que un estado nacional, popular o de los ciudadanos. No obstante, la puesta en práctica de esas medidas entraña el inmenso riesgo de implantar un estado que es incapaz de convertirse en el fundamento de su propia legitimidad. El estado ha de confiar, en cambio, en el consen-

so tácito, la coerción, el miedo y el apoyo de las fracciones menos nacionales de su sociedad.

No puede haber consenso si no se oculta la conexión entre coerción y dominación económica. Y en el BA sucede lo opuesto. Además, en el BA la proximidad de la coerción y la dominación económica yuxtapone a dos actores sociales, las fuerzas armadas y la alta burguesía, que usualmente están separadas, a un nivel político, por las mediaciones antes mencionadas, y a un nivel institucional del estado por otras instituciones de la burocracia civil y la representación democrática. Es decir, la base social del BA en la alta burguesía, su apoyo ostensible al BA, y su "cabeza de puente" en el sistema institucional del estado en forma de tecnócratas económicos se interseccionan de modo directo y visible con las fuerzas armadas. La alta burguesía y los tecnócratas tienen una poderosa orientación transnacional, tanto en sus creencias como en su conducta económica. Para ellos, los límites políticos de la nación son, básicamente, una limitación inútil al movimiento de los factores de producción, a la libre circulación del capital y a las consideraciones de eficacia a un nivel transnacional. Interfieren también con los esfuerzos por reintegrar estas economías en el mercado mundial después de las crisis previas al BA. Todos estos objetivos chocan con lo que estos actores perciben como la estrechez de la nación y del "nacionalismo". Por otra parte, estos actores son los miembros más plena y dinámicamente capitalistas de estas sociedades. Por tanto, están motivados sin vergüenza alguna por el beneficio, la fuerza impulsora que hay tras la acumulación del capital y que es sancionada por una ideología que afirma que, a la larga, la maximización del beneficio será conducente al bienestar general.

Dentro del BA es un problema que el otro actor central de su sistema institucional, las fuerzas armadas, tienda a ser la más nacionalista y menos capitalista de las instituciones del estado. Con su sentido de misión, los valores marciales con que socializan a sus miembros y sus doctrinas de seguridad nacional, que presuponen la existencia de una nación caracterizada por un alto grado de homogeneidad en las orientaciones y acciones de todos los civiles, las fuerzas armadas son la institución del estado más predispuesta a definir la nación como lo que *no* es extranjero, y a definir la conducta apropiada como lo que es inspirado por una visión introvertida y exclusivista de la nación. Además, el motivo del beneficio les parece de segunda importancia, en el mejor de los casos, y sórdido en comparación con los grandes intereses e ideales que derivan de sus propias orientaciones. El beneficio puede ser necesario, pero en cualquier caso no debe

ser "excesivo" o ir en contra de la misión de homogenización de la totalidad de la nación¹⁰.

¿Cómo es posible que unos actores sociales con tan diferentes orientaciones y valores se puedan unir como actores principales dentro de las instituciones del BA? La respuesta es que al haber sido suprimidas las mediaciones legitimadoras —y, desde luego, pendiente siempre el problema de mantener la desactivación del sector popular y la prohibición de invocar al *pueblo* y la clase—, la dominación económica y la coerción tienden a volverse transparentemente cercanas y a apoyarse mutuamente. Sobre todo después de que muchos de los partidarios originales del BA se han retirado al "consenso tácito" (además de haber excluido inicialmente al sector popular), la alta burguesía necesita de la coerción como garantía del "orden" social presente y futuro, sin el cual no puede ni reiniciar la acumulación en su propio beneficio ni poner su confianza en el futuro de la economía¹¹. Por otra parte, sin este apoyo y la confianza resultante, un estado BA cuyas alianzas se han estrechado hasta ese punto no puede ni siquiera intentar la normalización económica y se derrumbará pronto.

En el estado BA, la dominación económica y la coerción son mutuamente indispensables, como lo son sus agentes sociales. Pero esta indispensabilidad mutua no impide que la alianza forjada de este modo esté marcada por numerosas tensiones en ambos lados. Tampoco impide la aparición de un deseo de reconstituir un sistema de dominación que vuelva a separar a estos dos componentes interponiendo las mediaciones que faltan ahora. En las secciones siguientes recibirá nuestra atención este punto, que es fundamental para entender la dinámica del BA.

¹⁰ Tras examinar de cerca las orientaciones de las fuerzas armadas en los países en que ha surgido el BA, estoy convencido de que ésta es una generalización válida. Sin embargo, tal generalización no impide la posibilidad de que en algunos casos el escalón superior de las fuerzas armadas pueda estar controlado por grupos más favorablemente dispuestos a las orientaciones de la alta burguesía. Esta mayor afinidad mitigaría sin duda los problemas que analizo más abajo; pero no los eliminaría, pues parece indicar que el control que sobre las fuerzas armadas ejercen esos líderes militares sería más precario. El caso más importante de esa congruencia entre las actitudes de los dirigentes militares de alto nivel y la alta burguesía y los funcionarios del equipo económico del estado BA es el de Castelo Branco y su grupo en Brasil, de 1964 a 1967. Otro caso es el de Lanusse en Argentina, de 1971 a 1973. Sin embargo, en este caso lo que se intentaba no era la consolidación del BA, sino más bien la negociación de las condiciones para su liquidación.

¹¹ En mis "Reflexiones" trato estos puntos, incluido el de la importancia de la garantía de que se mantengan en el futuro el orden y la racionalidad en la dirección de la economía (desde la perspectiva de la alta burguesía).

TENSIONES EN LA ALIANZA

La mutua indispensabilidad de la alta burguesía y las fuerzas armadas es la clave para descubrir las disonancias y tensiones que surgen entre ellas. El objetivo de construcción de una nación más homogénea es incoherente con la desnacionalización de la sociedad civil promovida por los actores más transnacionalizados de esa sociedad y con la orientación de éstos a un modelo de acumulación del capital que no puede permanecer limitado al mercado local, ni en los términos de sus criterios principales para la toma de decisiones ni en los términos de los beneficiarios principales de esa acumulación. La abierta alianza del pináculo del aparato del estado con los elementos menos nacionales de la nación se produce en conjunción con la exclusión del sector popular y la retirada del apoyo de porciones importantes, e inequívocamente nacionales, de los sectores medios y la burguesía, que habían apoyado activamente la implantación del BA.

¿Cómo se pueden resolver las tensiones que surjan entre la concepción que de la nación tienen las fuerzas armadas, la orientación transnacional de sus principales aliados en el estado BA, y el carácter nacional no sólo del sector popular sino también de los aliados originales que sufrieron posteriormente el impacto de las medidas de normalización? Una posibilidad estaría en la ampliación del aparato del estado, que podría expandir en gran medida su papel económico directo, incluido su papel en la producción económica. Es de suponer que este papel del estado serviría de contrapeso a la expansión del capital privado en gran escala (especialmente el capital transnacional), y permitiría al aparato del estado aliarse con la burguesía local. Ésta, aunque hemos admitido que es débil, posiblemente podría recuperar su dinamismo bajo la tutela del aparato del estado. Este camino implicaría un modelo de desarrollo nacionalmente orientado, en el que el actor económico principal sería un aparato estatal productivo que serviría de vanguardia a la burguesía nacional. No obstante, es bastante improbable que este camino se recorriera con éxito, por lo menos en la fase inicial del estado BA. La ortodoxia económica debe ser observada cuidadosamente en el período de normalización, sobre todo si la crisis previa al BA ha sido particularmente aguda. Una de las medidas prohibidas en este contexto es la continuación del "intervencionismo estatal", especialmente por lo que se refiere a las actividades productivas o comerciales. Uno de los dogmas de la ortodoxia, por el contrario, consiste en reducir drásticamente el déficit fiscal, volver a unas actividades potencialmente beneficiosas del sector privado y eliminar los subsidios a los consumidores y productores inefi-

caces (incluyendo en esto a las empresas estatales). Se hace referencia explícita a estas medidas en los acuerdos con los que se adquiere la financiación transnacional, no sólo con el Fondo Monetario Internacional, sino también con otros prestamistas. Además, los tecnócratas del BA las proclaman como artículo central en sus profesiones de fe ortodoxa, la desviación con respecto a estos criterios, y otros afines, minaría la confianza interna e internacional, sin la cual la normalización es imposible. De ahí que en el período inicial del BA se bloquee la desviación hacia el capitalismo de estado¹².

El hecho de que esta alternativa resulte imposible es origen de gran preocupación en el núcleo de las fuerzas armadas, muchos de cuyos miembros expresan su disgusto por el énfasis en la transnacionalización de la economía que entraña la alianza con la alta burguesía. Para otros miembros de las fuerzas armadas, especialmente para los que tienen altos puestos dentro del gobierno, es evidente que, "por el momento", la viabilidad del BA y la esperanza de restauración de la cohesión nacional dependen de la economía ortodoxa y de una estrecha alianza con la alta burguesía. No obstante, la ambivalencia que subyace en la aceptación de esta fórmula es una espada de Damocles que pende sobre la consolidación de la dominación burguesa.

El período de 1967 a 1970 en Argentina es un ejemplo de política de normalización con un estado BA en el que estas tensiones se manifestaron con gran fuerza, introduciendo un importante elemento de incertidumbre en un contexto en el que, de hecho, esas

¹² Sin embargo, la importancia relativa del aparato del estado sigue siendo sustancialmente mayor de lo que quisieran los tecnócratas ortodoxos, y sigue aumentando la capacidad de control del estado. El crecimiento del papel del estado implica en parte el aumento hipertrópico de las instituciones más directamente relacionadas con la coerción y de los demás mecanismos institucionales diseñados para garantizar la exclusión del sector popular. Implica también una importante expansión de las instituciones estatales responsables de las medidas de normalización. Estas instituciones ampliadas se suelen sobreimponer sobre las agencias estatales más tradicionales. Al mismo tiempo, los intentos de aumentar la eficacia de las empresas que siguen siendo controladas por el estado tienen una interesante consecuencia a medio plazo: la "racionalización administrativa" que se realiza en esas empresas, la eliminación de los subsidios del tesoro central, así como el mayor incremento en los precios relativos (que, típicamente, habían estado retenidos como un medio de atraer al sector popular durante el período que precede al BA) ayuda a estas empresas a convertirse en centros importantes de la acumulación de capital. Esta tendencia los convierte en una semilla de capitalismo de estado (que no existió en el período anterior y es un resultado paradójico de la aproximación ortodoxa que trató de reducir su papel), y permite más adelante que se sostenga una importante "estatalización". A este respecto el ejemplo más claro es el de Brasil, pero fueron similares los resultados de la política económica en Argentina en 1967-1970. En Chile, a pesar de la orgía de "privatizaciones", en un importante sector de empresas estatales puede estar sucediendo el mismo fenómeno.

medidas habían tenido un buen grado de éxito. Ya a finales de 1967, como una alternativa a las medidas que se estaban llevando a cabo, se consideraron otras proposiciones según las cuales el estado adoptaría un papel más activo, estimularía el desarrollo de determinadas fracciones de la burguesía local, impondría restricciones significativas al capital transnacional y reincorporaría a la arena política a unos sindicatos previamente domesticados y "desperonizados". Esta alternativa tuvo un apoyo importante en las fuerzas armadas, generando en la alta burguesía la grave preocupación de que aquéllas adoptaran ese camino. La burguesía veía en esta alternativa precisamente las consecuencias que tuvo luego: el final de todo intento de normalizar la economía, una rápida desaparición del capital y una renovación de la crisis que la implantación del BA había tratado de eliminar. Dos factores parecen ser de particular importancia en la determinación de la velocidad con que emerge como alternativa este camino estatista y nacionalista, junto con la subsiguiente reorientación de las alianzas políticas, que incluía la búsqueda de algún apoyo en el sector popular. Uno de esos factores está relacionado con los diferentes niveles de amenaza que precedieron al BA¹³. El otro hace referencia a la cuestión de lo rápido y lo decisivo del éxito de las medidas económicas iniciales del estado BA. Cuanto mayor fuera el grado con que ello se produjera, más probabilidades tenía de plantearse antes la alternativa estatista y mayor era su impacto sobre las fuerzas armadas¹⁴. En Argentina, el nivel de amenaza y crisis económica era inferior al de otros casos de BA, y el programa de estabilización que se inició en marzo de 1967 ya había logrado algunos éxitos significativos en 1968-1969¹⁵. Sintieron la tentación, por tanto, de abandonar las medidas ortodoxas y volver a unas medidas anteriores que significaban el apoyo del estado a fracciones nacionales y más débiles de la burguesía, así como una moderada redistribución de la renta en beneficio del sector popular. Estas opciones sólo parecían razonables si se ignoraban los verdaderos parámetros de la situación, sin embargo este hecho no impidió el realineamiento de las fuerzas políticas en una

¹³ Ya he tratado este tema en "Reflexiones", y en interés de la brevedad sólo lo citaré.

¹⁴ Para una argumentación similar desde un punto de vista más general, véase Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* (Princeton, Princeton University Press, 1978).

¹⁵ En particular, la tasa de inflación era baja, el déficit fiscal se había reducido sustancialmente, se había aliviado el déficit de la balanza de pagos y la economía había alcanzado una tasa de crecimiento respetable.

dirección que sacudió inevitablemente la renovada confianza de la alta burguesía. A su vez, este grupo, además de lanzar advertencias contra este inesperado reavivamiento de las tendencias estatistas y nacionalistas, trató de estimular el reemplazo de los dirigentes gubernamentales, incluyendo al presidente Onganía, por grupos militares más sintonizados con sus orientaciones e intereses. De este modo, los intereses políticos de la alta burguesía erosionaron aun más la cohesión interna del BA, lo cual, unido a las grandes explosiones sociales de 1969-1970, precipitó su caída¹⁶.

En contraste, el Chile posterior a 1973 y la Argentina posterior a 1976 demuestran que si la crisis previa al BA es significativamente más intensa y el nivel de amenaza —así como el correspondiente miedo de los ganadores y perdedores— es superior, se hace más difícil la reducción de la tasa de inflación a niveles mínimamente aceptables, permite la continuación de las actividades especulativas típicas del período anterior, disminuye la capacidad de inversión del estado, y prolonga y profundiza la recesión provocada por las medidas de normalización. Como resultado de ello, las medidas económicas ortodoxas deben seguirse cuidadosamente, a pesar del hecho de que en una medida significativa son estas medidas las que producen esas consecuencias. A su vez, esta necesidad significa que a pesar de las innumerables expresiones de desacuerdo, la alternativa nacionalista y estatista antes delineada no parecía realmente posible. Como resultado de ello, se dispone de más tiempo para la aplicación de medidas ortodoxas y para proseguir, de una forma abierta y casi exclusiva, la alianza con la alta burguesía.

Dicho brevemente, cuanto menor era el nivel de crisis y amenaza previas, mayor era la probabilidad de conseguir rápidamente la normalización y restaurar el crecimiento económico. Pero, por otra parte, el éxito en la recuperación del crecimiento aumentará, dentro incluso de las fuerzas armadas, la tentación de abandonar las medidas económicas ortodoxas en un punto que es "premature" desde la perspectiva de la alta burguesía y de los tecnócratas que controlan el aparato económico del BA. Así, con un nivel inferior de crisis y amenaza previas, se consigue más fácil y rápidamente la confianza de la burguesía, pero al mismo tiempo esta confianza permanece sometida a un grado mayor de incertidumbre. Inversamente, el nivel superior de crisis y amenaza previas disminuye la probabilidad de lograr un éxito (incluso desde el punto de vista de los dirigentes del BA y

¹⁶ En mi próximo libro sobre la experiencia burocrático-autoritaria en Argentina desde 1996 a 1973 proporcionaré un análisis detallado de estos procesos.

sus aliados) en la normalización de la economía, pero por esa misma razón, mayor es la certidumbre por parte de la alta burguesía de que las medidas económicas ortodoxas se mantendrán.

La perpetuación (aliviada en algunos aspectos y agravada en otros) de la crisis económica que precede al BA es la mejor garantía de que sus vínculos con la alta burguesía se mantendrán a pesar de las tensiones de que hablamos antes. Pero esta crisis continuada significa, entre otras cosas, que continuarán las altas tasas de inflación y que, por causa de la ausencia del crecimiento económico y de la drástica reducción en el consumo popular prescrita por la ortodoxia económica, existe una sustancial y desusada capacidad instalada para la producción. Como resultado de ello, la alta burguesía acumula capital en mayor grado por medio de la especulación financiera, en la que tiene numerosas ventajas sobre los otros sectores, que por la producción y la inversión, que se supone proporcionan la base para el crecimiento económico renovado. Esta especulación acentúa, a su vez, la crisis económica. En los casos de Chile y Uruguay, dicha situación se ha prolongado de un modo patético durante varios años después de la implantación del BA, sin que se produzca ningún desafío grave a la continuación de las medidas políticas ortodoxas. Este resultado, perverso incluso para los dirigentes y seguidores del BA, puede ser entendido desde la perspectiva presentada en este capítulo. El caso de la Argentina contemporánea, tras más de dos años de un BA implantado como reacción a una crisis y una amenaza mucho más profundas que las de 1966, ha mostrado hasta ahora las mismas características¹⁷.

El caso del Brasil es el único que, tras cuatro años de ortodoxia, experimentó a partir de 1968 un resurgimiento importante del crecimiento económico que incluyó una vigorosa expansión del papel del estado en la producción económica y una vuelta a la ayuda a algunas

¹⁷ Esta consideración tendría que incorporarse al concepto de "profundización" que presenté en "Reflexiones", junto con los argumentos sobre este concepto presentados por otros autores en este volumen. En tanto en cuanto persista una situación como la descrita, la profundización es imposible, sobre todo por la continuación de esta conducta especulativa por parte de los principales actores económicos y por la existencia de un importante grado de capacidad instalada sin utilizar. Pero en tanto que persisten esas condiciones, la orientación de las medidas económicas (centradas principalmente en el sector primario, y que en el grado en que tratan con la industria se oponen a cualquier esfuerzo por realizar el tipo de sustitución de la importación implicado por la profundización) es en mayor medida el resultado de una crisis que deja poco espacio a la divergencia con respecto a la ortodoxia económica. Pero esta tendencia no se seguirá necesariamente a largo plazo, al menos en los casos en que el crecimiento económico no está excesivamente limitado por un pequeño mercado interno.

de las fracciones de la burguesía nacional, sin que ello socavase, sin embargo, la alianza con la alta burguesía¹⁸. Este cambio coincidió con el período de mayor represión. Sirvió para demostrar lo que no pudo hacer el BA de Argentina, y especialmente el "Cordobazo" de 1969: que el estado seguía siendo, a pesar de las tensiones internas de la alianza y las fuerzas armadas, un poder capaz de aplicar la coerción necesaria para aplastar la reaparición de movimientos que tratasen de apelar a los sectores excluidos como *pueblo* o como clase. Esta renovación de la garantía coercitiva del BA confirmó la confianza de la alta burguesía y se acompañó de cambios en la política económica y por la gran ola de inversiones del capital transnacional que provocó el "milagro brasileño". En ese momento se hizo posible perseguir simultáneamente dos metas, lo que hubiera resultado imposible en el inicio del BA: la combinación, por una parte, de rápidos avances en la transnacionalización de la estructura productiva gracias al crecimiento de la importancia del papel jugado por el capital transnacional industrial y financiero, y por otra parte la expansión de las actividades productivas del estado. Sin embargo, cada uno de estos procesos impone límites al otro. El movimiento hacia la transnacionalización queda limitado por una expansión de las actividades estatales que en los últimos años ha generado muchas protestas contra la "estatalización" de la economía brasileña. Por otra parte, dicha estatalización no podía ir más allá de incursiones parciales en las áreas de acumulación de capital que la alta burguesía —transnacional y nacional— afirma como suyas, sin socavar con ello el clima de "confianza en los negocios" tan duramente ganado, precipitando así una crisis cuya gravedad potencial asusta a todas las partes implicadas. Ambas partes ven el precipicio que define el límite de sus algo ruidosos debates. En consecuencia, en medio de esos debates, la alta burguesía procura reiterar su apoyo a un estado cuya expansión desea limitar, pero no impedir. Al mismo tiempo, las autoridades brasileñas cuidan de reiterar que aceptan y entienden las normas de un juego basado en el mantenimiento de la confianza de la alta burguesía. Entre tanto, la celebración del "milagro" brasileño, con su evocación de la "grandeza nacional" y del triunfal cumplimiento de los objetivos del BA, ha facilitado sin duda la perpetuación de este sistema de dominación. Sin embargo, como han demostrado las elecciones de años recientes,

¹⁸ Este último punto representa un contraste crucial con el caso argentino, en el que un modelo de política económica más nacionalista y orientado hacia el estado fue adoptado a finales de 1970, en un momento en el que el BA estaba cayendo y la alta burguesía había perdido toda confianza en las perspectivas futuras de estabilidad.

entre otras cosas, ni siquiera esta combinación de éxito económico y propaganda política ha sido suficiente para obtener un consenso más o menos sólido. Asimismo, queda socavada nuevamente la evocación de este "milagro" como una legitimación del estado y de los crecientes y elevados costos sociales que impone, pues es imposible sostener el "milagro" año tras año. El riesgo a que se enfrentan los aliados del BA brasileño no es sólo el de las intolerables transgresiones de las normas del juego, normas que constituyen la base de la alianza con la alta burguesía; también está el riesgo de la posibilidad, muy real, de la activa reaparición de una oposición auténtica.

El caso del BA brasileño es único en relación con otros por haber durado tanto y por el mayor grado de su éxito en sus propios términos. No obstante, como ya anotamos antes, no ha sido capaz de escapar a los miedos y dilemas de los otros casos de BA: ser un tipo de dominación política que no está velada por una red de mediaciones y que, por tanto, está en acoso permanente por el espectro de una negación explosiva. Tomando este dilema como punto de partida, reuniremos ahora lo que se ha dicho en esta sección y en las anteriores y discutiremos algunas de las cuestiones fundamentales implicadas en la *problématique* política subyacente del BA.

LA NOSTALGIA DE LAS MEDIACIONES O LA CUESTION DE LA DEMOCRACIA¹⁹

Las observaciones de la sección precedente sugieren que el BA es una forma subóptima de dominación burguesa. El BA es comprensible como alternativa sólo frente al abismo de la amenaza —tanto en el pasado como potencialmente en el futuro— de la eliminación de los parámetros capitalistas de la sociedad. He presentado las razones de esta conclusión, pero es apropiado resumir aquí las principales: (1) el BA reduce o suprime las mediaciones sobre cuya base se establece normalmente el consenso; (2) pone al descubierto lo que es la realidad subyacente, y normalmente no exclusiva, del estado: es decir, la coerción; (3) revela también el hecho de que la alta burguesía es la principal base social de éste estado —y en la fase inicial de normalización económica, prácticamente la única base—; (4) como consecuencia del contexto histórico en que han evolucionado estas

¹⁹ No hay ninguna discusión completa de este tema si no se mencionan las contribuciones fundamentales de Fernando Henrique Cardoso. Véase especialmente su *Autoritarismo e Democratização* (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975).

sociedades, esta parte de la burguesía es también, visiblemente, el elemento menos nacional de esa sociedad; y (5) las organizaciones especializadas en la coerción adquieren una gran importancia dentro del sistema institucional del estado, aunque los valores y la conducta de estas organizaciones no están en consonancia con los de la base social principal de ese estado: es decir, la alta burguesía.

El carácter subóptimo de este tipo de dominación política se manifiesta en las fragilidades que derivan del hundimiento del referente legitimante de la nación, la supresión de las mediaciones de ciudadanía y *lo popular*, la exclusión política y económica del sector popular, y el miedo a las reacciones que puedan estar creciendo bajo la superficie silenciosa de la sociedad como resultado de los grandes costos derivados de la imposición del orden y la normalización. Por otra parte, estas fragilidades se revelan también en el abandono del apoyo a la alianza de una parte importante de los sectores medios, así como de las fracciones más débiles y claramente nacionalistas de la burguesía, lo que tiene una doble consecuencia: en primer lugar, ese abandono no le permite al estado la obtención del apoyo que quería conseguir; en segundo lugar, estimula los esfuerzos de estos actores, que se dividen en una miriada de grupos diferentes, en pro de discretas demandas a las instituciones del estado para minimizar el costo que sobre ellos impone la normalización económica. Otro factor contribuyente a la fragilidad del BA, y que aumenta además los problemas de legitimación, es el notorio apoyo a este estado de la alta burguesía y su visible presencia en el aparato económico del BA. Otro elemento de esta fragilidad deriva de la interacción entre el amplio papel de la alta burguesía en el aparato del estado y los movimientos defensivos de las fracciones más débiles de la burguesía. Estas fracciones descubren que los principales dirigentes de la política económica son sordos a sus demandas, mientras que otras instituciones del estado atienden sus quejas; sobre todo las fuerzas armadas, precisamente por las disonancias antes anotadas frente a la base social predominante y las orientaciones económicas del BA.

Aunque el estado BA se caracteriza por numerosas fragilidades, en su retórica mayestática y marcial se presenta como un poder monolítico guiado por una racionalidad superior que está construyendo su propia grandeza, lo que a su vez hará posible la futura epifanía de una nación cohesionada. Pero lo que se ha dicho hasta ahora nos permite entender el motivo de que las instituciones del BA sean tan vulnerables a la erosión interna que resulta de los intentos de las clases dominantes (tácticas ofensivas en el caso de la alta burguesía

y defensivas en el de los sectores medios y otras facciones burguesas) para satisfacer sus demandas al estado. Por causa de la supresión de la petición pública e institucionalizada de demandas a través de la cual se puedan airear los intereses, y cuya presentación pueda ser justificada con referencias plausibles a un interés nacional general, dichos intentos se convierten en un asalto al estado extremadamente fragmentado y de estrecha base. Este asalto es causa de un esfuerzo continuo de algunos tecnócratas y miembros de las fuerzas armadas por coordinar el sistema institucional del estado, creando nuevas entidades dotadas de la capacidad decisoria de que se han visto privadas las agencias, demasiado colonizadas para realizar esas tareas. Ese es también el motivo del fracaso de este trabajo de Sísifo, que es el tener que subir sin mediaciones la montaña de la base social de un estado. Como resultado, el mismo estado, que aparece ante los sectores excluidos como un muro monolítico, es muy poroso para sus aliados. Pero para completar este esbozo de la complejidad de la situación, habremos de decir que el ápice de la jerarquía del BA sigue estando ocupado por las fuerzas armadas, que de múltiples modos expresan sus disonancias con la alianza que sostiene a ese mismo estado.

El silencio de los que son excluidos, los esfuerzos defensivos encubiertos de los sectores que han dejado de apoyar al BA así como la fraccionalización de la alta burguesía en su intento de optimizar las ganancias discretas, generan una situación muy especial: la de un estado que desde la cumbre de sus instituciones proclama en voz alta la importancia de la tarea que está realizando y anuncia un futuro de grandeza, pero que sin embargo no recibe siquiera el eco de su voz. El discurso se pierde en el silencio de los sectores excluidos y víctimas de la coerción, así como en las tácticas subrepticias que emplean para penetrar en las instituciones del BA quienes originalmente habían apoyado su implantación. Que tal discurso sea simplemente un monólogo sugiere a los gobernantes la profundidad del misterio de lo que está sucediendo realmente detrás del silencio de la sociedad civil. Este misterio se añade a la dificultad de imponer límites al acceso de la burguesía al aparato del estado, así como la de permitirse libertad para tomar decisiones y medidas a través de las cuales el estado pueda aumentar su autonomía en el trato con sus aliados. Los asaltos opacos de estos aliados, que no están mediados por canales formales que les obligarían a presentar sus demandas en los términos de unos intereses más amplios y generales, corroen la unidad, eficacia y racionalidad técnica continuamente proclamadas por el estado, así como la vigilante atención a los intereses nacionales supremos, con referencia a

los cuales la cumbre del aparato del estado sigue celebrando sus propias realizaciones.

Pero el principal misterio es el silencio de los que han sido excluidos. La implantación del BA es una derrota terrible para el sector popular. Si queda alguna duda a este respecto, es rápidamente despejada por las medidas destinadas a establecer el orden y conseguir la normalización económica. Al silencio y opacidad de la sociedad civil se le añade la supresión de las mediaciones, dejando al estado sin los referentes legitimadores de la nación, el *pueblo* y la ciudadanía. Sin embargo, esta dominación, como todas las otras, trata de legitimarse por unos medios distintos al apoyo débil, e inevitablemente a corto plazo, que proporciona el miedo y la perspectiva de eventuales "milagros" económicos.

¿Pero cómo pueden crearse las mediaciones que resuelvan "las dificultades derivadas de la soledad del poder"?²⁰ Una solución consistiría, desde luego, en reinventar el sistema político mexicano, con su partido dominante, el PRI, que proporciona estas mediaciones al mismo tiempo que eficazmente ayuda a prevenir los desafíos populares. No obstante, el PRI sólo puede ser una aspiración nostálgica, pues su origen es precisamente el opuesto al que ha habido en los casos que aquí nos ocupan: en lugar de la reacción de la burguesía aterrorizada que implantó el estado BA, una revolución popular. Otra posibilidad sería la de una estructuración corporativista de la sociedad. Pero para que el corporativismo ocupe realmente el lugar de las mediaciones perdidas, tendría que incorporar de un modo subordinado a toda la sociedad, en lugar de restringirse simplemente a una forma de control estatal de los trabajadores. Y ése es, precisamente, el resultado que la alta burguesía no puede aceptar. Con buenas razones, no ponen objeciones a la reimposición de duros controles sobre el sector popular, ¿pero por qué iba la alta burguesía, un apoyo indispensable del BA, a ser incorporada en un estado que la subordina? Por esta razón la ideología corporativista, a pesar de su importante influencia sobre muchos de los actores del BA, representa una utopía tan arcaica como inalcanzable. El corporativismo, en la forma de un férreo control sobre los sindicatos, puede servir para consolidar una victoria de clase, pero no como un medio de reemplazar las mediaciones entre el estado y la sociedad suprimidas por el BA²¹.

²⁰ Frase utilizada por el teniente general Videla, citada en el *Cronista Comercial*, 27 de abril de 1977, p. 1.

²¹ He tratado este tema en mi artículo "Sobre el 'corporativismo' y la cuestión del

Si no resulta posible alguna versión del PRI, si el corporativismo no puede reemplazar las mediaciones ausentes, y si las exhortaciones del estado a la "participación" rebotan en el silencio de la sociedad, lo único que permanece es la aspiración a lo mismo que el BA ha denegado radicalmente: la democracia. El uso de este término por parte de los que están en la cumbre de las instituciones del estado y de la alta burguesía sería inexplicable si no reconociéramos que ese uso refleja el problema fundamental de un estado sin mediaciones, y por tanto de un sistema de dominación desnuda. Si se restaurara la democracia política, reaparecería al menos la mediación de la ciudadanía. En consecuencia, existiría de nuevo la posibilidad de que muchos miembros de la sociedad se consideraran a sí mismos como participantes en una forma abstracta, y pudieran ser tratados como tales, pero sin necesidad de una igualdad significativa; sin contar con la implicación de la restauración de algunas garantías legales básicas individuales. De este modo, la base del poder del estado se podría atribuir a esta fuente exterior al estado; una condición que no es suficiente para su legitimación, pero que sin embargo es necesaria. La restauración de la democracia política permitiría también la resolución de otro problema que surge de la falta de mediaciones y de la militarización del estado: el de la sucesión presidencial. Desde la perspectiva de la alta burguesía, la solución de este problema tendría la ventaja de reducir el peso institucional de las fuerzas armadas, de poder amortiguar sus vínculos con éstas mediante grupos civiles que tendrían la capacidad de tomar medidas con respecto a cuestiones no económicas, de dar un mayor acceso al gobierno a civiles con una orientación más consonante con la de la alta burguesía y, en última instancia, de reducir la visibilidad de la coerción con la que el estado apoya su dominación económica²².

¿Pero qué tipo de democracia? Tendría que ser una democracia que consiguiera el milagro de ser todo eso y mantener, al mismo tiempo, la exclusión del sector popular. En particular, tendría que sostener la supresión de las invocaciones en términos de *pueblo* y de clase. Esa supresión presupone el mantenimiento de controles estrictos

Estado" (Documento CEDES/G. E. CLACSO Núm. 2, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1976). También fue publicado en lengua inglesa en James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977).

²² El interés por estos objetivos es otro de los motivos de que el sistema político mexicano y el PRI sean un modelo tan atractivo (aunque inalcanzable); pues proporcionan todas las ventajas sin siquiera plantear, por lo que se refiere a la sucesión presidencial, las incertidumbres de una elección verdaderamente competitiva.

de las organizaciones y movimientos políticos del sector popular, así como los controles sobre las formas permisibles de retórica y discursos por parte de los que ocupasen las posiciones institucionales que reabriría la democracia. La búsqueda de esta piedra filosofal se expresaría en los diversos adjetivos calificativos que suelen acompañar a la palabra "democracia".

Aunque la alternativa de la democracia puede parecer en principio impracticable, es de utilidad la consideración de algunas cuestiones según las cuales la ausencia de democracia es aun más impracticable a medio plazo. ¿Cuánto tiempo puede durar un tipo de dominación basado en un consenso tan menguado y que está tan al desnudo, especialmente en su aspecto coercitivo? ¿Por cuánto tiempo puede sostenerse el aparato de un estado frente al silencio y la opacidad de la sociedad civil? ¿Cuántas españas de Franco y portuguesas de Salazar pueden existir? ¿Cómo pueden evitar los dirigentes de ese estado la búsqueda de soluciones que permitieran al sistema de dominación que es el BA, y a la dominación social que lo apoya y organiza, creer en la posibilidad de extenderse en un futuro distante y establecer su hegemonía? Estas preguntas señalan la debilidad de un estado que se considera como un poder impresionante, y que de hecho es percibido en gran manera como tal. El terror de este estado frente al silencio y el vacío de la sociedad civil, sus abortados intentos de introducir el corporativismo y su nostalgia de la democracia son expresiones oblicuas pero cruciales de las dificultades a que se enfrenta una forma de poder que carece de mediaciones y de legitimación.

¿Pero cómo realizar la democratización? Los dirigentes saben que cualquier movimiento en esta dirección puede abrir una caja de Pandora de reactivación política popular, además de invocaciones en términos de *pueblo* y finalmente de clase, lo que podría producir una renovación de la crisis que precedió al BA. Y para la alianza dominante este resultado sería mucho peor que la continuación de una forma de dominación sin mediaciones ni legitimación, a pesar de las tensiones y fragilidades de que hemos hablado antes. Además, si el BA emergió originalmente como respuesta a un activismo político amenazador, y si el silencio que se ha impuesto a la sociedad no oculta los graves costos de la normalización económica y la imposición del orden, ¿no es razonable suponer que esa amenaza reaparecería en forma aun más grave en cuanto se abriera incluso parcialmente el dique de exclusión que se había construido? Por este miedo, la aspiración a restaurar al menos algunas de las mediaciones de la ciudadanía y la democracia es simultáneamente la esperanza y el terror de este sistema de dominación.

La piedra filosofal sería una forma de democracia cuidadosamente limitada, en el sentido de que estuvieran prohibidas las invocaciones en los términos de *pueblo* o clase, pero que al mismo tiempo no fuera una farsa incapaz de proporcionar las mediaciones y, en última instancia, una legitimación que pudiera transformarse en hegemonía. La cuestión del modo de conseguir esta forma de democracia plantea un enigma que pone a prueba la ingeniosidad de los "ingenieros sociales" que ofrecen su experiencia para realizar una tarea que equivale a la cuadratura del círculo. Sin embargo, el objetivo que tratan de conseguir los actores más ilustrados de este sistema de dominación es, sin lugar a dudas, este tipo de democracia. En los casos de un alto nivel de amenaza y crisis previas, como en Chile, la alternativa democrática no fue propuesta desde dentro del aparato del estado, sino que fue introducida por miembros de la alianza inicial del BA que posteriormente retiraron su apoyo: la iglesia y la Democracia Cristiana. En el caso de un grado inferior de amenaza previa, como en Argentina en 1966, la cuestión de la democracia fue planteada casi desde el principio como un objetivo hacia el que el BA debería progresar como una alternativa a las inclinaciones corporativistas del grupo militar gobernante. En la Argentina de 1976, como consecuencia tanto de la "lección" extraída de su experiencia anterior como de las tensiones subyacentes de que nos ocupamos en este capítulo, el objetivo de restauración de la democracia se ha mencionado desde el principio, aunque los objetivos que han de ser superados para alcanzar esa meta parecen ser hoy más difíciles de lo que lo fueron en 1966. En Uruguay sigue planteándose el tema, acompañado de las curiosas contorsiones que tratan de preservar una imagen de gobierno civil en la forma de un presidente como figura decorativa y completamente subordinado a las fuerzas armadas. En Brasil, durante el período de Castelo Branco, hubo un intento de mantener algunas de las instituciones de la democracia política. La dinámica autoritaria de la situación llevó las cosas en una dirección diferente a la que había sido prevista en este período inicial, pero sin embargo permanecieron algunos elementos: el parlamento, los dos partidos oficiales y las elecciones periódicas a posiciones no ejecutivas. Sin embargo, la experiencia de las elecciones ha hecho evidente la dinámica potencialmente subversiva que se pone en movimiento en cuanto se plantea la alternativa de la democracia, con independencia de lo surrealista que pueda parecer esa alternativa cuando es hecha por un estado BA.

La desnudez de la dominación BA y de la alianza que la apoya, así como el carácter bien visible de sus consecuencias sociales negativas, generan las grandes cuestiones planteadas por los que se oponen

al BA derechos humanos, nacionalismo económico y demandas de justicia sustantiva. El gran pavor de un sistema de dominación que simultáneamente es tan impositivo y tan inseguro es el miedo de que los opositores, cuya existencia es bien clara a pesar de su silencio, galvanicen a su alrededor estas cuestiones en una gran explosión que destruya no sólo el BA, sino también el sistema de dominación social que este sistema ha ayudado a imponer. El "Cordobazo" y los acontecimientos que le siguieron son el símbolo de esta posibilidad, y no sólo en Argentina. Los fracasados intentos de restablecer una nación cohesionada y armoniosamente integrada, la prolongación del amenazador silencio de la sociedad civil, y la notoriedad de la dominación que apoya el BA, son las bases de la inseguridad de este sistema de dominación; inseguridad que tiende a hacerlo más peligroso y coercitivo. Esta coerción desvía aun más el sistema institucional del BA dando un papel mayor a las fuerzas armadas, lo que hace aun más profundo el silencio de la sociedad, que es exactamente lo opuesto a lo que sucedería si se lograra alguna legitimidad. Sin embargo, se sigue mencionando la democracia, eclipsándose a veces, pero reemergiéndose luego en la retórica oficial o como proposición de uno u otro de los grupos que luchan por el poder en el estado BA.

La cuestión de la democracia es importante no sólo porque contiene el talón de Aquiles de este sistema de dominación, sino también porque contiene una dinámica que puede ser el elemento unificador en el esfuerzo a largo plazo por restablecer una sociedad que esté más de acuerdo con determinados valores fundamentales. La cuestión de la democracia no es equivalente a las otras grandes cuestiones, ya mencionadas, que plantea el BA como resultado de sus medidas y su impacto. La proposición de una forma limitada de democracia, sin el *pueblo*, y en última instancia sin la nación, no es la concesión graciosa de un poder triunfante, sino la expresión de su debilidad intrínseca. La ambivalencia con que es mencionada la democracia tanto desde la cumbre institucional del estado BA como por sus principales aliados, y el miedo evidente a transgredir los límites más allá de los cuales sería un grave riesgo la continuación del proceso de democratización, no genera su propia negación contrastante como hacen los otros impactos y medidas del BA. La antítesis de la democracia distorsionada y limitada propuesta por las instituciones del BA no tiene porqué ser el autoritarismo político y social en que consiste la verdadera y evidente realidad de este estado. Como resultado, la cuestión de la democracia, incluso la mera mención del término, permanece suspendida en el discurso político, por lo que puede ser apropiada dando al término significados que superan a las

limitaciones y cualificaciones con las que tratan de controlarla las únicas voces públicas que se escuchan en el período inicial del BA.

La posibilidad de democracia puede representar una invitación al oportunismo para los que desean utilizarla para entrar en un juego predeterminado. Esta posibilidad puede provocar también la imbecilidad de rechazar sin más la democracia sólo porque se ha iniciado desde arriba y porque se están esforzando por ponerle límites. Pero lo que puede suceder, si los poderes del futuro no son los únicos que han aprendido algo de la tragedia del Cono Sur, es el descubrimiento de un propósito y estilo de política que no estén limitados a un cuidadoso cálculo de los límites que puede alcanzar en cada momento. Sería, más fundamentalmente, una lucha por la apropiación y redefinición del significado de la democracia, con el fin de impregnarse de los significados que le dan los que están excluidos del BA y para constituir, junto con ellos, la base de un sistema alternativo de dominación.

Hay circunstancias en las que la discusión de algunos temas puede parecer una nostalgia inútil. Pero el hecho de que sean empleadas algunas palabras, como la de democracia, no se puede atribuir a la idiosincrasia, a las tácticas de acomodación a la situación internacional ni a la falsa conciencia. La evidente contradicción entre la mera mención de la democracia y la realidad de la vida diaria es mucho más que eso. Esta contradicción es clave para el entendimiento de la debilidad y las profundas tensiones del presente sistema de dominación. También es una indicación de la inmensa importancia de lo que permanece implícito tras la apariencia superficial de estas sociedades: la importancia de los que están excluidos y forzados al silencio, quienes, por una parte, son el foco de cualquier esperanza de conseguir la legitimidad pero, por otra parte, son una caja de Pandora que no hay que tratar de forzar. Esta presencia implícita de los que están excluidos y en silencio es la fuente de la dinámica y tensiones del BA en un grado no menor que el que se produce en los grandes escenarios de este tipo de estado.

Posteriormente, tras el primer período del BA, el de la implantación, en el que se ha centrado este capítulo, los diques de la exclusión comienzan a agrietarse, los efectos del miedo empiezan a diluirse, y se escuchan de nuevo algunas de las voces que habían estado silenciadas. Más o menos oblicuamente, pero con un significado que nadie puede dejar de entender, empiezan a resonar, y no sólo en toda la sociedad, sino también dentro del aparato mismo del estado. Estos cambios no sólo implican el final del silencio impuesto a los derrotados, ni los mil modos de demostrar que el "consenso tácito" repre-

senta de hecho una oposición suprimida. Ni es simplemente una vana búsqueda de mediaciones por parte de los que están en la cumbre de las instituciones del BA, quienes por una parte saben que sin dichas mediaciones no pueden seguir siendo dominantes, y por otra son conscientes de que al intentar restaurar las mediaciones pueden reavivar también los viejos fantasmas que intentaron destruir, con tanto riesgo y tan alto costo, con la implantación del BA. En ese punto, las fisuras abiertas por la ausencia de mediaciones desde el momento mismo de la implantación del BA representan una gran oportunidad. La respuesta a esa oportunidad dependerá en gran medida, en cuanto a los términos del alcance de la democratización potencial que implica, de aquéllos que en la fase de implantación del BA fueron excluidos tan radicalmente. Pero por toda una serie de razones, este futuro aun por trazar está fuera del alcance del análisis presente.

VIII. CAMBIO INDUSTRIAL Y CAMBIO POLITICO: UNA PERSPECTIVA EUROPEA

por *James R. Kurth*

1. EXPLICACIONES INDUSTRIALES DE LOS RESULTADOS POLITICOS: UNA PRUEBA EUROPEA DE LAS TEORIAS LATINOAMERICANAS

El estudio de la política latinoamericana en la última década ha puesto un gran énfasis en las conexiones entre el proceso de industrialización y el proceso de cambio político. Se ha prestado particular atención a dos aspectos del proceso de industrialización y a sus consecuencias políticas. En primer lugar se ha centrado la atención en el *tiempo* de la industrialización en los países de América Latina en relación con la industrialización en otros países. América Latina es un área retrasada en cuanto al desarrollo, habiendo realizado la industrialización después que los Estados Unidos y la mayor parte de los países europeos, y algunos analistas han considerado que esa condición económica está vinculada, aunque indirectamente, con determinados fenómenos políticos, como en el caso del autoritarismo burocrático. La atención se ha centrado, en segundo lugar, en las *fases* de la industrialización; es decir, las sucesivas fases de producción de los bienes de consumo no duraderos, bienes intermedios y de capital y bienes de consumo duraderos. América Latina es una zona en la que varios países han hecho recientemente la transición de la fase de bienes de consumo a la de bienes de capital, o desde ésta a la de bienes de consumo duraderos, y también a este respecto algunos analistas han identificado vinculaciones a importantes resultados políticos, incluido el autoritarismo burocrático.

Los otros ensayos de este libro han examinado críticamente modelos e hipótesis que relacionan el tiempo y las fases de la industrialización con los resultados políticos en América Latina. Pero la validez y vitalidad de estos modelos también se puede comprobar

aplicándolos a otras zonas del mundo. Y por muchos motivos la zona que puede servir con mayor utilidad de prueba y comparación es Europa. Alexander Gerschenkron elaboró en relación con Europa, y con las diferencias entre sus diversos países, una de las primeras teorías sobre el tiempo de la industrialización. Esta teoría fue luego enmendada y extendida a América Latina por Albert Hirschman y Philippe Schmitter¹. Veremos que el desarrollo retrasado de algunas partes de Europa, especialmente de la Europa Meridional o Latina, tiene mucho en común con el desarrollo retrasado en América Latina. Además, la mayor parte de los países europeos han pasado ya por todas y cada una de las fases de industrialización que han analizado los latinoamericanistas. Por tanto, Europa proporciona una rica serie de experiencias históricas con las que poner a prueba, y quizás refinar, las hipótesis sobre las relaciones entre cambio industrial y cambio político, incluyendo el modelo de autoritarismo burocrático de Guillermo O'Donnell.

Este capítulo es un intento de aplicar, de "poner a prueba", estas hipótesis sobre industrialización y política en el escenario europeo. Primero consideramos en él la cuestión de las consecuencias políticas de las diferencias en el tiempo de la industrialización, examinando en particular las ideas de Gerschenkron. Llegamos a la conclusión de que, en sí misma, la variable del tiempo de la industrialización produce unas explicaciones bastante amorfas e indirectas. La discusión se centra luego en la cuestión de las consecuencias políticas de las fases de la industrialización y, en particular, extiende a la arena europea algunas de las ideas de O'Donnell. Se argumentará que la variable de las fases industriales es realmente útil e iluminadora para construir explicaciones de la historia política europea. Y dado que la fase de bienes de consumo y la de bienes de capital tienen cada una un impacto político diferente en los industrializadores tardíos en relación con los tempranos, resulta de especial utilidad la combinación de las variables de tiempo y fase. El capítulo concluye con una sección que extrae algunas comparaciones explícitas entre el desarrollo político de Europa y el de América Latina.

¹ Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge, Harvard University Press, 1962); Alberto O. Hirschman, "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America", *The Quarterly Journal of Economics* 82, núm. 1 (febrero de 1968), pp. 2-32, reeditado en su *A Bias for Hope: Essays on Development in Latin America* (New Haven, Yale University Press, 1971); Philippe C. Schmitter, "Paths to Political Development in Latin America", en Douglas A. Chalmers, ed., *Changing Latin America: New Interpretations of its Politics and Sociology* (Nueva York, The Academy of Political Science, Columbia University, 1972), pp. 83-105.

Por tanto nos centraremos en las explicaciones industriales de los resultados políticos. El factor industrial no es, desde luego, el único que ha contribuido a la formación de los resultados que trataremos. El surgimiento del estado liberal en el siglo XIX, el establecimiento de regímenes autoritarios en gran parte de Europa en los años 20 y 30 y la estabilidad de los sistemas democráticos durante 30 años después de la Segunda Guerra Mundial fueron el producto de muchos factores, y los historiadores han desarrollado una rica serie de interpretaciones complejas y concurrentes. No afirmamos que el factor industrial pueda proporcionar por sí solo una explicación y comprensión completas de estos resultados. Nuestra investigación se centrará particularmente en ocasiones en la importancia decisiva de las instituciones políticas previas a la industrialización y de las elecciones hechas por los actores políticos; es decir, en las variables políticas de fondo y en las variables de intervención política. Sin embargo, el factor industrial tiene consistencia en el tiempo y es un factor común en muchos países, lo que le permite asumir una posición especialmente prominente entre las variables explicativas.

2. EL TIEMPO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Industrializadores tempranos y tardíos

Los estudiosos de la historia económica europea han discutido desde hace tiempo acerca de las diferencias entre los países que realizaron pronto la industrialización (que empezó en Gran Bretaña y prosiguió en Francia) y los países que la realizaron más tarde (como Alemania e Italia). Uno de los análisis más importantes sobre el tiempo de la industrialización es el de Alexander Gerschenkron. Gerschenkron hizo una lista de los países más importantes de Europa en un *continuum* definido en los términos de su subdesarrollo desde mediados del siglo diecinueve. El país más avanzado era Inglaterra, seguido, por este orden, de Francia, Alemania, Austria, Italia y Rusia. Gerschenkron dice luego:

“La principal proposición que podemos hacer con respecto a los países así graduados es que, cuanto más retrasado es el desarrollo industrial de un país, más explosivo fue el gran acelerón de su industrialización. Además, el alto grado de subdesarrollo se asoció con una

tendencia más poderosa hacia una mayor escala de planta y empresa y una mayor disposición a entrar en compactos monopolistas de diversos grados de intensidad. Finalmente, cuanto más atrasado es un país, más probabilidades hay de que su industrialización se realice bajo una dirección organizada; dependiendo del grado de subdesarrollo, la sede de dicha dirección podrá encontrarse en los bancos de inversión, en esos bancos actuando bajo la égida del estado o en controles burocráticos. Así considerada, la historia industrial de Europa no aparece como una serie de meras repeticiones de la “primera” industrialización, sino como un sistema metódico de desviaciones graduadas con respecto a esa industrialización.”

En un momento posterior añadió otras proposiciones, entre ellas: “Cuanto más subdesarrollada es la economía de un país, mayor era la tensión sobre los bienes de producción y bienes de consumo...[y] más pesada era la presión sobre los niveles de consumo de la población”².

El análisis que hace Gerschenkron de Italia es especialmente interesante para los analistas del desarrollo de América Latina. Afirma que Italia se adecua en general a su modelo de desarrollo retrasado, incluyendo los compactos monopolistas entre los productores industriales, la dirección organizada desde los bancos de inversión y la ayuda sustancial del gobierno por medio de subsidios y aranceles. Pero encontró también que Italia se apartaba del modelo en el hecho de que el “gran acelerón” fue menos vigoroso, el papel de los bienes de consumo (especialmente los textiles) fue más pronunciado, y la protección arancelaria más retardada en sus efectos, todo ello en relación con los otros países industrializadores tardíos.

Industrializadores tardíos y postardíos

Estas variaciones italianas sobre el tema de la industrialización tardía sugería la existencia de otro modelo de desarrollo tardío. Y de hecho, en su bien conocido artículo sobre industrialización por sustitución de la importación, Albert Hirschman consideraba otro grupo de países, a los que designaba como “industrializadores postardíos”, refiriéndose en particular a los países de América Latina. Decía Hirschman que algunas de las proposiciones de Gerschenkron sobre los países de industrialización tardía se adecuan en realidad a los de industrialización postardía:

² Gerschenkron, *op. cit.*, pp. 44, 354.

“...casi lo mismo se puede decir de los postardíos. Su industrialización se inició con fábricas relativamente pequeñas que daban los ‘últimos toques’ a una serie de productos importados, concentrada en bienes de consumo más que de producción, y a menudo específicamente diseñada para mejorar unos niveles de consumo de poblaciones que se habían visto privadas casi repentinamente, como resultado de una guerra o de crisis de la balanza de pagos, de bienes de consumo de importación a los que estaban acostumbradas... En consecuencia, la industrialización postardía muestra muy poco del aliento inspirado, aunque convulsivo, que había sido característico de los industrializadores tardíos, como Alemania, Rusia y Japón.”³

En suma, los industrializadores postardíos de Hirschman parecen distinguirse de los tardíos de Gerschenkron, de un modo similar a como la Italia de Gerschenkron se distinguía de los otros industrializadores tardíos. Italia y los otros países de la Europa Latina, España y Portugal, parecen adecuarse al modelo postardío característico de América Latina. No debemos olvidar, sin embargo, que tanto en los tardíos como en los postardíos ha habido compactos monopolistas entre los productores industriales, una dirección organizada por los bancos de inversión y una ayuda sustancial del gobierno por medio de subsidios y aranceles.

¿Podemos explicar las diferentes tendencias de cambio político en los términos de estos tres modelos de industrialización: temprana, tardía y postardía? El propio Gerschenkron argumentaba que los diversos rasgos económicos que identificó en los industrializadores tardíos les condujeron a establecer o reforzar gobiernos autoritarios, con el fin de movilizar capital y reprimir los salarios y el consumo, aunque era algo vago con respecto al proceso por el que se podía producir ese cambio político. Es cierto que, en comparación con los países de industrialización temprana (Gran Bretaña y Francia), tanto en los industrializadores tardíos (Alemania y Austria) como en los postardíos (Italia, España, Portugal y gran parte de América Latina) los bancos de inversión y carteles industriales formaron centros de poder económico reducidos en número, grandes en cuanto al tamaño y coordinados en sus operaciones. Podría decirse que esta concentración de los intereses económicos y esta coordinación de las operaciones económicas permitieron a las élites industriales y financieras el establecimiento de gobiernos autoritarios frente a la oposición de los

³ Hirschman, *A Bias for Hope*, p. 95.

liberales y trabajadores, una vez que desarrollaron un incentivo lo suficientemente fuerte para hacerlo. Pero las conexiones explicativas son bastante imprecisas, y en cualquier caso en Alemania y Austria llevaban ya muchos años de gobierno autoritario cuando emprendieron la industrialización.

También se puede ver una diferencia política entre los países industrializadores tempranos y tardíos, por una parte, y con los postardíos por otra. Como observa Hirschman, en contraste con las élites industriales de los países tempranos y tardíos, las de los países postardíos carecían de prestigio y aliento; eran más una burguesía colaboradora que una “conquistadora”⁴. Los industriales británicos y franceses produjeron primero bienes de consumo para mercados extranjeros (textiles), luego bienes de capital para mercados extranjeros (ferrocarriles, locomoción, buques mercantes y maquinaria), y finalmente bienes de capital para la defensa nacional (buques de guerra). Los industriales alemanes hicieron lo mismo, con mucho más énfasis en las categorías segunda y tercera. En estos tres países, el papel vital de los industriales en las divisas y la defensa nacional les proporcionó un alto prestigio. Y los logros pioneros de los británicos y el “gran acelerón” de los franceses y alemanes les dio un gran impulso. Pero durante muchos años, los industriales de América y Europa latinas produjeron ante todo bienes de consumo en un mercado protegido. Y estuvieron más implicados en añadir los “últimos toques” que en un “gran acelerón”. Carentes de ideología, identidad y vocación industriales distintivas, las élites industriales del mundo latino aceptaron mejor que las de Gran Bretaña, Francia y Alemania seguir el liderazgo político de las élites agrícolas y fundir los intereses económicos y los partidos políticos de ambas élites. Como resultado, en la Europa latina del siglo XIX se produjo un marchitamiento de los partidos y la competición política que tenían como base los conflictos entre los sectores urbano y agrario. En su lugar surgió un sistema político de patrón cliente, basado en facciones orquestadas por un líder poderoso mediante el uso del patronazgo y los beneficios, fenómeno conocido en Italia como *transformismo* y en España como *el turno*⁵. Y cuando los movimientos radicales o el torbellino económi-

⁴ El concepto de burguesía conquistadora está desarrollado en el libro de Charles Morazé, *The Triumph of the Middle Classes* (Garden City, N.Y., Anchor Books, 1968) (publicado por primera vez en Francia con el título de *Les Bourgeois Conquerants*).

⁵ Sobre la política italiana de este período, véase Arthur James Whyte, *The Evolution of Modern Italy* (Nueva York, W. W. Norton, 1965); y Dennis Mack Smith, *Italy: A Modern History*, edición revisada (Ann Arbor, University of Michigan Press, 1969). Sobre la política

co amenazó en los años 20 a las élites industriales y agrícolas de Europa, las de Europa Latina pudieron llegar más fácilmente a un acuerdo para el establecimiento de un régimen "corporativista" o autoritario, como en la Italia de Mussolini en 1922, en la España de Primo de Rivera en 1923 y en el Portugal de Salazar en 1928⁶. En contraste, algunas élites industriales de Alemania y Austria (en particular las de las industrias químicas, eléctricas y textiles) se opusieron en los años 20 al establecimiento de un gobierno autoritario, y sólo se vieron incentivados a apoyarlos tras el impacto de la gran depresión a principios de la década de los 30⁷.

Cuando la era de industrialización de un país —su "gran aceleración", si lo han tenido— queda en el pasado, las diferencias políticas entre los tres tipos de industrialización empiezan a disminuir. Sería difícil rastrear las diferencias en la política de Gran Bretaña, Francia y Alemania Occidental después de la Segunda Guerra Mundial unas diferencias entre industrialización temprana y tardía. Sin embargo, algunos rasgos de los industrializadores tardíos actuales siguieron teniendo un impacto político en los treinta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Como observó Gerschenkron, los industrializadores tardíos han confiado especialmente en la participación estatal por lo que respecta a su proceso de industrialización. Y como han observado otros, los industrializadores tardíos actuales han confiado para ello en las empresas fabricantes multinacionales. Sucedió que la era de la industrialización postardía correspondió en gran parte con la era de la masiva inversión extranjera —lo que Raymond Vernon ha analizado como la fase de inversión extranjera del ciclo de producto—⁸ de las grandes empresas americanas, especialmente las empresas del automóvil. De las tres fuentes de empresarios y capital —empresas nacionales privadas, empresas estatales y empresas multinacionales—, los industrializadores postardíos han dependido sobre todo de las

española, véase Gerald Brenan, *The Spanish Labyrinth: An Account of the Social and Political Background of the Civil War* (Cambridge, Cambridge University Press, 1950); y John Connelly Ullman, *The Tragic Week: A Study of Anticlericalism in Spain, 1875-1912* (Cambridge, Harvard University Press, 1968).

⁶ El corporativismo en Europa es estudiado por Philippe C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", *The Review of Politics* 36, núm. 1 (enero de 1974), pp. 85-121.

⁷ El cambio de estas élites industriales de la Alemania de Weimar es estudiado extensamente por David Abraham, *Inter-Class Conflict and the Formation of the Ruling Class Consensus in Late Weimar Germany* (disertación electoral ante el Department of History, University of Chicago, en diciembre de 1977).

⁸ Raymond Vernon, *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U. S. Enterprises* (Nueva York, Basic Book, 1971).

segundas y terceras. Así, en cuanto a la proporción entre empresa industrial estatal con respecto a la empresa industrial total, Italia ha ocupado el más alto lugar en la Europa no comunista. Los industrializadores tardíos actuales, como España, Portugal, Brasil y Argentina, han tenido proporciones comparablemente altas en cuanto a la industria estatal y superiores que las de Italia en cuanto a la industria multinacional.

La combinación de un gran sector industrial estatal y de una larga práctica política patrimonial, ambos fenómenos característicos de Europa Latina⁹, puso enormes recursos para el patronazgo en manos de un partido dominante (los demócratas cristianos en Italia) o de un gobierno autoritario (el de Franco en España y el de Salazar en Portugal). Ello facilitó al gobierno su perpetuación (y negó recursos a una oposición). Por ello fue más duradero de lo que lo hubiera sido en otras condiciones el gobierno de los demócratas cristianos en Italia y al de los autoritarios corporativistas en España y Portugal. Inversamente, la presencia de un gran sector industrial multinacional impone algunos límites a las prácticas patrimoniales (puesto que la empresa multinacional tiene el recurso final de irse a otro lugar). La llegada en gran escala de empresas multinacionales a España y Portugal a fines de los 60 y principios de los 70 pudo ayudar a producir el final de esos regímenes autoritarios.

El tiempo o cronología de la industrialización puede ayudar, por tanto, a obtener algunas proposiciones sobre los resultados políticos en Europa. En general, sin embargo, las conexiones son bastante vagas e indirectas. Se pueden discernir conexiones más sustanciales entre industrialización y política si, teniendo en mente el tiempo en cuanto que variable de fondo, centramos la atención en las fases de la industrialización.

⁹ Sobre el patrimonialismo en Europa Latina y América Latina, véase Richard M. Morse, "The Heritage of Latin America", en Louis Hartz, ed. *The Founding of New Societies* (Nueva York, Harcourt, Brace y World, 1964), p. 157; y Howard J. Wiarda, "Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition: The Corporative Model", *World Politics* 25, núm. 2 (enero de 1973), pp. 206-35. Sobre el patrimonialismo en general, véase Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, editado por Talcott Parsons (Nueva York, The Free Press, 1964), especialmente las páginas 341-58; Reinhard Bendix, *Max Weber: An Intellectual Portrait* (Garden City, N. Y., Anchor Books, 1962), especialmente las páginas 329-84; y Guenther Roth, "Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in the New States", *World Politics* 20, núm. 2 (enero de 1968), pp. 194-206.

3. LAS FASES DE LA INDUSTRIALIZACION EN EUROPA Y AMERICA LATINA

Los analistas de las economías de América Latina han centrado su atención con frecuencia en las diferentes fases de la industrialización. Una formulación común ha sido la de distinguir tres fases: producción de bienes de consumo no duraderos, de bienes intermedios y de capital, y de bienes de consumo duraderos. Similarmente, los analistas de la política de América Latina han identificado con frecuencia diferentes períodos en el desarrollo político de un país. A este respecto ha sido común la distinción entre períodos de gobierno oligárquico o autoritario tradicional, de populismo o nacional populismo, y regímenes burocrático-autoritarios. Era natural, por tanto que algunos analistas trataran de encontrar conexiones entre las fases industriales y los regímenes políticos. En particular, como atestiguan otros ensayos de este volumen, se ha afirmado que existen importantes interconexiones entre la fase de industrialización de bienes de consumo y el paso del gobierno autoritario tradicional u oligárquico a la política populista, y entre la fase de bienes de capital (o la combinación de la fase de bienes de capital con la de bienes de consumo duraderos) y el colapso de la política populista y el establecimiento de un régimen burocrático-autoritario.

Veremos que el desarrollo industrial europeo se ha caracterizado por fases similares a las de bienes de consumo, bienes de capital y bienes de consumo duraderos. Y el desarrollo político europeo de los últimos ciento cincuenta años se puede dividir también en una serie de períodos que son, sin embargo, algo diferentes de los de América Latina. En particular, en un número de países europeos ha habido tres grandes transiciones políticas: el paso desde las monarquías absolutas (autoritarismo tradicional) al estado liberal y los sistemas parlamentarios en el siglo XIX; la ruptura de los sistemas parlamentarios y el establecimiento de nuevos regímenes autoritarios en una gran parte de Europa en los años 20 y 30; y el surgimiento de democracias estables después de la Segunda Guerra Mundial. Aunque resulta evidente que las causas de estas tres grandes transiciones políticas han sido numerosas y complejas, puede ser de utilidad el examen del posible papel que han podido jugar en ellas las sucesivas fases de industrialización. Veremos que la fuerza de la conexión entre cambio político y fases industriales ha variado considerablemente con el tiempo y entre los diversos países.

El establecimiento del estado liberal

En 1815, tras las guerras napoleónicas y bajo la égida de la Restauración, el sistema político de la mayor parte de los países europeos era la monarquía absolutista. Las excepciones más importantes eran Gran Bretaña y los Países Bajos (que entonces incluían a Bélgica); las naciones marítimas de los lados opuestos del Mar del Norte habían sido desde hacía tiempo las principales potencias comerciales de Europa y, en relación con ello, habían tenido sistemas políticos en los que el poder dominante descansaba en un parlamento compuesto por aristócratas terratenientes y patricios urbanos, y en los que había una sustancial libertad de prensa y de religión: lo que acabaría denominándose monarquía constitucional y libertades civiles¹⁰.

En 1875, tres generaciones más tarde y unos cuantos años después de la guerra franco-prusiana, el cuadro era bastante diferente. El sistema político de la monarquía constitucional, que incluía un parlamento fuerte y libertades civiles sustanciales, se había extendido desde su reducto del Mar del Norte, hacia el norte hasta Dinamarca (que entonces incluía Islandia) y Suecia (que incluía a Noruega), hacia el sur hasta Portugal, España, Italia e incluso Grecia, y al este hasta Alemania y Austria-Hungría (aunque aquí el parlamento estaba claramente subordinado al monarca y sus ministros). Francia se había convertido en una república parlamentaria, al igual que Suiza. Esta distribución particular de los sistemas políticos, con la adición de expansiones en el sufragio, proseguiría en esencia hasta la Primera Guerra Mundial.

¿Qué es lo que puede explicar esta extensión del sistema de monarquía constitucional, parlamentos fuertes y libertades civiles, es decir el "estado liberal", entre 1815 y 1875, así como las variaciones entre un país y otro en cuanto a la fuerza de las instituciones liberales y en la cronología de su establecimiento?

En parte la respuesta la encontramos estudiando la estructura económica y política *preindustrial*. Algunos analistas se han centrado en el poder de la aristocracia terrateniente y en la continuidad de la monarquía tradicional en cuanto que principales variables explicati-

¹⁰ En 1815, se suponía que la monarquía borbónica restaurada en Francia gobernaría por cédula real. Pero los resultados no fueron en grado suficiente una monarquía constitucional con libertades civiles sustanciales. Para un estudio de Europa durante la Revolución Francesa y la Restauración, véase E. J. Hobsbawm, *The Age of Revolution: Europe 1789-1848* (Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1962).

vas. Las instituciones liberales fueron más poderosas en aquellos países en los que, en un tiempo u otro antes del inicio del siglo XIX, la vieja aristocracia de la tierra había sido derrotada en guerra civil con lo que había disminuido su poder político y, en relación con ello, en donde había quedado desplazada la antigua dinastía absolutista (como en Gran Bretaña con la guerra civil de la década de 1640 y con la Gloriosa Revolución de 1689, en Francia con la revolución de 1789, y en Bélgica —entonces Países Bajos austriacos— con la revolución de 1789)¹¹. Las instituciones liberales fueron menos poderosas en los países en los que sólo se había producido la mitad del proceso, en donde las guerras napoleónicas habían desplazado, aunque fuera temporalmente, a la vieja dinastía absolutista, pero sin que hubiera disminuido significativamente la antigua aristocracia terrateniente (como en Italia, España, Portugal y en los nuevos estados de América Latina). (En América Latina la excepción significativa fue Brasil, a donde se exiló la monarquía portuguesa durante las guerras napoleónicas y en donde la dinastía siguió gobernando incluso después de que Brasil se independizara de Portugal.) En estos países, el desplazamiento de la vieja monarquía contribuyó a la ausencia de una autoridad política “institucionalizada” y condujo a un largo período de golpes militares, insurrecciones populares y guerras civiles. En la Europa Latina, esta era de “pretorianismo” duró medio siglo, desde los 1820 a los 1870¹². E incluso después de los 1870, la continuación del poder de la vieja aristocracia terrateniente impidió el pleno desarrollo de las instituciones liberales. Finalmente, dichas instituciones fueron más débiles en aquellos países que eran al mismo tiempo las grandes potencias orientales y las tierras de la “segunda servidumbre”, en las guerras napoleónicas ni disminuyeron el poder de la vieja aristocracia terrateniente ni abolieron a la antigua monarquía legitimada (Prusia, Austria y Rusia). En estos países, la alianza entre el trono y los feudos no sólo no se rompió, sino que se fortaleció realmente después de 1815 por el mutuo interés de la aristocracia y la monarquía de impedir cualquier situación semejante a la de la nueva revolución francesa. El poder de la clase agraria unido a la institucionalización política dinástica impidió tanto el liberalismo como el pretorianismo.

Sin embargo, esta explicación, basada en factores preindustriales

¹¹ Este es un aspecto del análisis global de Barrington Moore, Jr., en su *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Boston, Beacon Press, 1966).

¹² El concepto de “pretorianismo” pertenece a Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Yale University Press, 1968).

les, no nos informa mucho acerca de las diferencias en cuanto a cronología del establecimiento de las instituciones liberales. Para explicar estas variaciones en el tiempo, será de utilidad analizar otro factor, el proceso de industrialización en su primera fase, la de la producción de bienes de consumo no duraderos.

La fase de los bienes de consumo y la política liberal

El proceso de industrialización ha empezado en casi todos los países con la creación de industrias productoras de bienes de consumo simples, en particular textiles, calzados y utensilios domésticos. De éstas, la industria textil ha sido con mucho la mayor y más importante, tanto que normalmente ha asumido en esa fase un papel hegemónico.

La creación de industrias productoras de bienes de consumo ha requerido la movilización de cantidades relativamente modestas de capital; es decir, modestas en relación con la cantidad de capital ya disponible en el país como resultado de las empresas preindustriales, y modestas también en relación con la cantidad de capital que se ha necesitado para la creación de industrias posteriores, como las del acero, ferrocarriles, químicas y de automóviles. En consecuencia, las industrias de bienes de consumo de Europa (y también las de los Estados Unidos y los países más avanzados de América Latina) fueron creadas en su mayor parte por empresas familiares, creciendo las industrias gracias a la reinversión de las ganancias. En contraste con las industrias posteriores, la acumulación de capital para la industrialización de bienes de consumo pudo llevarse a cabo, en gran parte, sin dependencia del financiamiento de bancos, del estado ni de inversores extranjeros¹³.

La falta de dependencia con respecto al estado es probablemente

¹³ Hobsbawm, *op. cit.*, capítulo II; también los estudios de país en Carlo M. Cipolla, ed., *The Emergence of Industrial Societies* (Londres, Collins, Fontana Books, 1973). Las estadísticas sobre el crecimiento de la industria textil en Europa pueden encontrarse en B. R. Mitchell, *European Historical Statistics, 1750-1970* (Nueva York, Columbia University Press, 1976), pp. 427-36; y en Cipolla, *op. cit.*, pp. 780-88. Estadísticas menos detalladas, pero conjuntas para Europa y América Latina, las encontramos en W. S. Woytinsky y E. S. Woytinsky, *World Population and Production: Trends and Outlook* (Nueva York, The Twentieth Century Fund, 1953). Dos útiles relatos globales sobre la industrialización europea, desde perspectivas contrastantes, son los de David S. Landes, *The Unbound Prometheus: Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present* (Cambridge, Cambridge University Press, 1969); y el de Tom Kemp, *Industrialization in Nineteenth Century Europe* (Londres, Longman, 1969).

te de gran importancia. La acumulación de capital para la industrialización de bienes de consumo se pudo realizar en gran parte sin la intervención del estado, salvo en lo que se refiere a la eliminación de barreras y creación de un mercado libre dentro de los límites nacionales (por ejemplo los aranceles internos) y a la erección de aranceles externos con el fin de proteger una "industria recién nacida". Ciertamente, en Europa, en la primera mitad del siglo XIX, los fabricantes de bienes de consumo se opusieron a muchas de las actividades tradicionales del estado. Estos fabricantes no querían el estado dinástico-autoritario del pasado, y no necesitaban el estado autoritario-tecnocrático del futuro. No querían los aranceles internos, los impuestos al consumo ni las tediosas regulaciones de las monarquías absolutistas, que impedían a los fabricantes vender sus mercancías en un mercado del tamaño de la nación. Y tampoco querían los monopolios de los gremios locales ni los sistemas de asistencia social, que también les impedían obtener la fuerza de trabajo de un mercado de tamaño nacional¹⁴. Para eliminar sistemáticamente esos impedimentos, sin embargo, necesitaban una representación institucionalizada en el centro de poder de la nación; para obtener esa representación institucionalizada necesitaban la "supremacía del parlamento", idealmente dentro del "estado liberal". Pero los fabricantes de bienes de consumo tampoco necesitaban la ayuda del estado para movilizar grandes cantidades de capital de inversión; y tampoco requerían su ayuda para desmovilizar a numerosos trabajadores socialistas, servicios éstos que más tarde realizarían diversos gobiernos autoritarios, como el de Napoleón III en Francia, Bismark en Alemania, Mussolini en Italia, Primo de Rivera y Franco en España, y Salazar en Portugal.

El estado liberal, con supremacía parlamentaria y sufragio para los propietarios, parecía ser la solución de los problemas de las industrias de bienes de consumo. El estado liberal abolió las barreras tradicionales al comercio, la supremacía parlamentaria significaba que estarían representados en el centro de poder nacional, y el sufragio para los propietarios significaría que sólo ellos y las élites tradicionales estarían representados¹⁵. Por tanto, parece haber existido, en la frase familiar de Max Weber (y de Goethe antes que él), una "afini-

¹⁴ Frederick B. Artz, *Reaction and Revolution, 1814-1832* (Nueva York, Harper and Row, 1963), capítulo IV; William L. Langer, *Political and Social Upheaval, 1832-1852* (Nueva York, Harper and Row, 1969), capítulos I-III; Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (Boston, Beacon Press, 1957), Parte Segunda; Hobsbawm, *op. cit.*, capítulo II.

¹⁵ Langer, *op. cit.*, capítulos III-IV, VI; Hobsbawm, *op. cit.*, capítulo VI.

dad electiva" entre ese régimen y las industrias de bienes de consumo. La teoría política de los fabricantes fue resumida por Thomas Macaulay en 1830:

"Nuestros gobernantes promoverán mejor el progreso de la nación limitándose estrictamente a sus deberes legítimos, dejando al capital que siga su camino más lucrativo, a las mercancías encontrar su precio justo, a la industria y la inteligencia su recompensa natural, a la pereza y la estupidez el castigo natural, manteniendo la paz, defendiendo la propiedad, disminuyendo el precio de la ley, y observando una economía estricta en todos los departamentos del estado. Dejemos que el gobierno haga eso, y el pueblo hará el resto."¹⁶

Esta tendencia liberal de las industrias de bienes de consumo no dio como resultado un estado liberal en todas las partes de Europa. También actuaban otros factores que producían considerables diferencias entre un país y otro. En Europa podemos distinguir tres grandes tendencias de política liberal. Las llamaremos la occidental, oriental y meridional (o latina).

La tendencia occidental. La conexión entre industrialización de bienes de consumo e instituciones liberales resulta más evidente en el primer industrializador, Gran Bretaña, que a principios del siglo XIX era simultáneamente "el taller del mundo", "la madre de los parlamentos" y el centro del "liberalismo de Manchester"¹⁷. Claro está que, como hemos hecho notar, incluso antes de la industrialización Gran Bretaña era bien conocida como una de las sociedades políticas más libres. Otros grupos sociales, como la pequeña aristocracia rural independiente, los protestantes disidentes y los mercaderes y banqueros, tenían sus propias razones para apoyar las limitaciones del poder del estado. Pero fueron los fabricantes los que tuvieron el programa y la visión liberales más coherentes y globales¹⁸.

Las industrias de bienes de consumo produjeron también un importante impacto político en la segunda ola de industrializadores, es decir Francia, Bélgica y Suiza, que experimentaron un rápido crecimiento de esas industrias en los años 1820. Estos países carecían de

¹⁶ Citado en Artz, *op. cit.*, pp. 85-86.

¹⁷ E. J. Hobsbawm, *Industry and Empire: The Making of Modern Society, Vol. II, 1759 to the Present Day* (Nueva York, Pantheon, 1968), capítulos III-IV; Langer, *op. cit.*, capítulos II-III.

¹⁸ Sobre el dinamismo del "Credo Liberal" en Gran Bretaña, véase Polanyi, *op. cit.*, capítulo XII. También Charles P. Kindleberger, "The Rise of Free Trade in Western Europe, 1820-1875", en su *Economic Response: Comparative Studies in Trade, Finance, and Growth* (Cambridge, Harvard University Press, 1978), pp. 39-65.

uno o varios de los grupos sociales preindustriales que apoyaron diversos aspectos de la política liberal de Gran Bretaña, y en ellos el movimiento liberal fue aun más dependiente de los nuevos fabricantes que en el caso británico. Los fabricantes fueron una fuerza importante en las revoluciones de 1830 en estos tres países (como lo fueron en Gran Bretaña en 1830-1832 en el conflicto semejante del "Great Reform Bill"), y fueron también una fuerza importante en el establecimiento y apoyo de los sucesivos regímenes liberales: la monarquía orleanista en Francia (la "monarquía burguesa" o *monarchie censitaire*), la monarquía nueva y similar en la ya independiente Bélgica, y los nuevos regímenes en los cantones más industrializados de Suiza. En sí mismo, el desplazamiento de la monarquía borbónica en Francia y de la holandesa en Bélgica hubiera podido conducir a un mero pretorianismo político. Uno de los factores que parece haber contribuido a un cierto grado de estabilidad política en Francia y Bélgica tras las finas revoluciones de 1830 fue la aparición de una clase social nueva, coherente y confiada, compuesta por los fabricantes y financieros¹⁹.

Ya hemos dicho que, antes de la industrialización, en Gran Bretaña, Francia y Bélgica la vieja monarquía absolutista había sido desplazada y había disminuido el poder de la aristocracia terrateniente. Con ello las industrias de bienes de consumo pudieron crecer en un espacio político relativamente abierto, al menos en comparación con los países del este y del sur, y de este modo les fue más fácil a las industrias la consecución de sus objetivos políticos.

Además, estas industrias, y especialmente las textiles, fueron relativamente competitivas en el mercado internacional en el caso de los industrializadores tempranos. Esto resulta evidentemente cierto para Gran Bretaña, pero incluso Francia, Bélgica y Suiza tuvieron éxito en los mercados textiles internacionales selectos. Ello significó que los fabricantes textiles de esos países no tuvieron conflicto entre las partes económicas y políticas del liberalismo, entre el libre mercado y las libertades civiles. De nuevo gracias a esta situación le fue más fácil a la industria textil el desarrollo de una visión coherente, y a continuación el desarrollo de lo que podemos llamar, en el sentido de Gramsci, de una hegemonía ideológica.

¹⁹ La industrialización en Francia, Bélgica y Suiza es tratada por Alan S. Milward y S. B. Saul, *The Economic Development of Continental Europe, 1780-1870* (Totowa, New Jersey, Rowman and Littlefield, 1973), capítulos IV-V, VII. La política de estos países es tratado por Langer, *op. cit.*, capítulos III-IV, y Artz, *op. cit.*, capítulos VIII, IX.

El modelo oriental. El impacto político de las industrias de bienes de consumo fue muy diferente sobre la siguiente o tercera ola de países industrializadores, Prusia y Austria, que sólo experimentaron un rápido incremento de esas industrias en los años 1840-1850. Aquí, como ya dijimos, las guerras napoleónicas no habían desplazado ni a la vieja aristocracia terrateniente ni a su aliado, la monarquía absolutista. En consecuencia, las industrias de bienes de consumo crecieron en un espacio político relativamente cerrado, limitadas y contenidas por una clase alta agraria bien enraizada y por las instituciones políticas dejadas por el reaccionario "sistema Metternich"²⁰.

Una de las consecuencias fue que la industrialización de bienes de consumo en el este (1840-1850) se produjo con algo de retraso en relación con lo que podía haber sucedido y con lo que sucedió de hecho en el oeste (1820-1830, antes incluso en Gran Bretaña). Y sin embargo, algunos grupos sociales del este, en especial los estudiantes, profesores y abogados, importaron las ideas liberales del oeste durante las guerras napoleónicas y la restauración. El resultado fue que se abrió un vacío entre liberalismo e industrialización. En el este, en el período de 1810 a 1830, el liberalismo fue un movimiento sin mucha base social, al que William Langer ha llamado el "liberalismo de los intelectuales", frente al liberalismo de los fabricantes²¹. En este punto el liberalismo iba por delante de la industrialización.

Una segunda consecuencia, posterior, fue que cuando se produjo la industrialización de los bienes de consumo los fabricantes no eran lo bastante fuertes frente a las clases altas agrarias para imponer su visión política sobre el resto de la sociedad. De los 1840 a los 1860 se dio el punto álgido de los movimientos liberales en la historia de las monarquías Hohenzollern y Habsburgo, pero tales movimientos no lograron nunca el poder que consiguieron en el oeste. En ese punto proseguía el vacío entre liberalismo e industrialización, pero reinvertido: la industrialización iba por delante del liberalismo.

Ciertamente, entre 1820 y los 1860 las economías políticas de Gran Bretaña y Prusia eran casi imágenes especulares la una de la otra. Los textiles británicos eran competitivos en el mercado internacional, pero no los cereales. Inversamente, el cereal prusiano era competitivo en el mercado internacional, pero no sus textiles. Por eso los

²⁰ La industrialización en Austria y Prusia es tratada por Knut Borchardt, "The Industrial Revolution in the Habsburg Monarchy, 1750-1914", ambos en Cipolla, *op. cit.*, pp. 76-156, 228-76; y por Milward y Saul, *op. cit.*, capítulo VI.

²¹ Langer, *op. cit.*, capítulo IV.

industriales textiles británicos favorecían el libre comercio y las instituciones liberales, pero no los productores de cereales, los fabricantes textiles prusianos favorecían las instituciones liberales, pero no el libre comercio, y los productores de cereales prusianos favorecían el libre comercio, pero no las instituciones liberales. El hecho de que los fabricantes textiles británicos pudieran imponer el libre comercio sobre los productores de cereales de su país (con la abolición de las leyes del maíz en 1846) reforzó el poder social de los liberales políticos. Inversamente, el hecho de que los "junkers" exportadores de grano pudieran imponer el libre comercio sobre los fabricantes textiles de su país (la política de bajo arancel del "Zollverein") reforzó el poder social de los conservadores políticos. En Gran Bretaña, el liberalismo económico reforzaba el liberalismo político; en Prusia, el liberalismo económico socavaba el liberalismo político.

El modelo meridional. Desde la perspectiva del analista de la política de América Latina, el modelo más interesante es el meridional. El impacto político de las industrias de bienes de consumo también fue muy distinto en la siguiente o cuarta ola de industrializadores, en Italia, España y Portugal. En ellos la industrialización de bienes de consumo iba una generación retrasada detrás de la Alemania y Austria, dos generaciones detrás de Francia, Bélgica y Suiza, y más de tres generaciones detrás de Gran Bretaña. Por tanto, los países de la Europa Latina constituyen el primer caso grave de industrialización retrasada o dependiente²².

Pero como el este, el sur importó también las ideas liberales del oeste durante las guerras napoleónicas y la restauración. El primer uso del término "liberal" para un grupo político se produjo en España en 1810, en las Cortes Constituyentes de Cádiz. Sin embargo, a diferencia del este, la base social del liberalismo en el sur incluía también a militares y funcionarios burócratas, sobre todo porque las viejas monarquías legitimadas habían sido desplazadas en la cumbre de las organizaciones militar y burocrática. Con tal base social, el liberalismo del sur fue más poderoso que el del este, cuya base social se limitaba a los intelectuales, pero más débil que en el liberalismo occidental, cuya base social incluía a los fabricantes. Por tanto, el liberalismo del sur, tal como lo hemos descrito, parece haber sido común en el tiempo no sólo en la Europa Latina sino también en

²² La industrialización en Italia y España es tratada por Luciano Catagna, "The Industrial Revolution in Italy 1830-1914" y por Jordi Nadal, "The Failure of the Industrial Revolution in Spain 1830-1914", ambos en Cipolla, *op. cit.*, pp. 279-325, 532-620.

América Latina. Y en ambas zonas la liberalización superó a la industrialización durante medio siglo después del final de las guerras napoleónicas. Sin embargo, la ausencia de una clase social nueva y cohesionada, de una antigua clase agraria cohesionada y de la vieja monarquía legitimada se combinó de tal modo que en la Europa Latina y gran parte de la América Latina este medio siglo fue un período en el que ningún grupo social pudo ejercer la autoridad política; un período de pretorianismo.

Cuando se produjo la industrialización de los bienes de consumo, los fabricantes pudieron alcanzar casi la coigualdad con las clases altas agrarias. Y ello llevó finalmente a la estabilidad política y a un tipo especial de estado liberal. A mediados de la década de 1870, los tres países de Europa Latina habían entrado en una era de relativa calma política que habría de durar en lo esencial casi hasta las vísperas de la Primera Guerra Mundial. Habían quedado atrás los golpes militares, las revoluciones populares y las guerras civiles de la fase anterior, y el cambio político tuvo lugar dentro de un sistema político cuyos rasgos formales fueron la monarquía constitucional, las mayorías parlamentarias, las elecciones frecuentes y las libertades civiles. Sin embargo, en la práctica estos sistemas eran bastante más complejos.

La política italiana desde 1876 a 1914 se ha llamado la era del *transformismo*; fue un período en el que primeros ministros duros y flexibles, y en ocasiones el mismo rey, "transformaban" a los diputados de la oposición en partidarios del gobierno, gracias al uso amplio pero sutil del patronazgo político, los contratos gubernamentales y las recompensas personales. El resultado fue la eliminación de las diferencias entre la derecha y la izquierda, los dos partidos herederos de los liberales del *Risorgimento*, y la institucionalización de un proceso político desprovisto de cuestiones políticas, un caso temprano del "ocaso de las ideologías"²³. Un proceso similar caracterizó la política de España y Portugal. En España, con la restauración de 1875, los dirigentes de los partidos Conservador y Liberal alcanzaron un acuerdo con *el turno*, "mediante el que dos partidos políticos se sucedían automáticamente en el poder por un mecanismo de elecciones artificiales"²⁴. Este acuerdo se combinaba con la costumbre de hacer ofertas a los diputados flexibles de los partidos más pequeños y

²³ Whyte, *op. cit.*; Smith, *op. cit.*

²⁴ Ullman, *op. cit.*, p. 10.

radicales, lo que se conoció con el nombre de "política de atracción". En Portugal, a fines de la década de 1870, un arreglo similar entre los partidos Regenerador y Progresista estaba bastante bien institucionalizado y fue conocido con el nombre de "rotatismo". En España y Portugal, al igual que en Italia, en ocasiones el Rey tenía un papel central, y a veces autoritario. Los resultados fueron similares a los del *transformismo* italiano.

¿Cuáles fueron las condiciones que dieron lugar a los sistemas del *transformismo* en la Europa Latina y su relativa estabilidad en el último cuarto del siglo XIX? En primer lugar, el antiguo programa liberal se había cumplido en gran parte, y la clase política se había homogeneizado en gran medida. Con la confiscación y redistribución de las tierras comunales y eclesiásticas, se fusionaron los intereses de los antiguos terratenientes y de los nuevos, los oficiales militares y funcionarios burócratas. Además, los nuevos fabricantes que estaban surgiendo en esos países tenían un interés positivo en una mayor estabilidad política, de modo que pudieran hacer mejor sus negocios. Fueron llevados también a los sistemas del *transformismo* mediante aranceles *tanto* para los productos industriales *como* para los agrícolas, un matrimonio del paño y el trigo comparable al "matrimonio del hierro y el centeno" de ese mismo período en la Alemania de Bismarck. Finalmente, los radicales (socialistas, anarquistas y sindicalistas) que desafiaban a los sistemas existentes eran excluidos en gran parte mediante la restricción del sufragio a los obreros industriales.

En algunos otros países, sistemas políticos similares al *transformismo* parecen haber surgido de condiciones económicas similares. Algunas descripciones de la monarquía orleanista de Francia se asemejan bastante a nuestra descripción del *transformismo* en la Europa Latina²⁵. Y por lo que respecta a su nivel de desarrollo económico, en particular a su grado de industrialización, la Francia de 1830-1840 era similar a Italia y España en 1870-1890. En Brasil, la Antigua República de 1884 a 1930 fue un sistema político similar; el período industrial similar fue el de 1890-1910.

El establecimiento de nuevos regímenes autoritarios

En 1914, en vísperas de la primera guerra mundial, la mayor parte de los países de Europa estaban gobernados mediante institu-

²⁵ Por ejemplo, Langer, *op. cit.*, capítulo III.

ciones liberales, que incluían parlamentos fuertes, elecciones contestadas y libertades civiles sustanciales. Las excepciones eran Alemania y Austria-Hungría, en donde los parlamentos no eran capaces de controlar al monarca y sus ministros, aunque sin embargo existían elecciones contestadas y libertades civiles, y desde luego Rusia, en donde prácticamente no existían instituciones liberales. Y en 1919, tras la derrota de las potencias centrales, la caída de sus dinastías y la creación en Europa Oriental de lo que podría llamarse la segunda ola de nuevos estados (la primera se había producido cien años antes en América Latina), el triunfo de las instituciones liberales en la propia Europa (es decir, sin Rusia) pareció prácticamente completado. Sin embargo en 1939, en vísperas de la segunda guerra mundial, casi todos los países de la Europa Central, Oriental y Meridional estaban gobernados por regímenes autoritarios. La esfera del estado liberal se había reducido aproximadamente a la que había sido un siglo antes (es decir, Gran Bretaña, Francia, Países Bajos y Suiza, el área de nuestro modelo occidental de industrialización de bienes de consumo), más los países septentrionales o escandinavos. ¿Cómo y por qué se produjo este cambio político masivo al autoritarismo?

La Gran recesión del estado liberal se inició en Italia en 1922 con la subida al poder de Mussolini y los fascistas. Poco después se establecían regímenes autoritarios en otros países de la Europa Latina, en España en 1923 y en Portugal en 1926. Parecía que la diferenciación del modelo meridional proseguía, aunque en una nueva forma.

Sin embargo, aproximadamente al mismo tiempo, se establecieron regímenes autoritarios en varios países de las fronteras orientales de Europa, y el advenimiento de la gran depresión produjo nuevas presiones a favor del autoritarismo. En 1930 el gobierno Brüning de Alemania comenzó a gobernar por decreto, pues no podía tener una mayoría en el Reichstag. El sistema resultante era curiosamente similar al del viejo Segundo Imperio alemán; es decir, un parlamento ineficaz pero elecciones con candidatos opuestos y libertades civiles. Pero en 1933 llegaron al poder Hitler y los nazis, e impusieron un sistema totalitario. De modo similar, en 1933 el gobierno Dollfuss, de Austria, disolvió el parlamento, suspendió las elecciones y prohibió las reuniones, en parte para contener a los nazis austriacos. Los nazis asesinaron a Dollfuss en 1934, pero el gobierno Schuschnigg estableció un estado "corporativista", cuyas prácticas eran bastante semejantes a las de la monarquía de los Habsburgo veinte años antes. Este experimento corporativista llegó a su fin cuando la Alemania nazi se anexionó Austria en 1938. Con los nazis alemanes y austriacos, conti-

nuó también la diferenciación del modelo oriental, pero en una forma particularmente perversa.

¿Qué es lo que puede explicar la extensión de los regímenes autoritarios tras 1922? ¿Por qué unos países sucumbieron más pronto al gobierno autoritario, otros más tarde, y otros no lo hicieron?

A primera vista, el impacto de los tres grandes acontecimientos internacionales, la Primera Guerra Mundial, la revolución rusa con el "gran miedo" que produjo en Europa, y finalmente la gran depresión, podría parecer una explicación suficiente. Sin embargo dicha interpretación es problemática. La primera oleada de regímenes autoritarios, de los años 20, se produjo unos años después de que la amenaza de las fuerzas radicales hubiera alcanzado la cima y hubiera remitido. Además, la guerra y la revolución no explican que Alemania y Austria se pasaran al autoritarismo en los años 20, a pesar de que ambas naciones fueran derrotadas en la guerra y aunque Bavaria (y Hungría) hubiera sido gobernada brevemente por los comunistas en 1919. La gran depresión puede explicar el motivo de que Alemania y Austria pasaran al autoritarismo en los años 30. Pero no puede explicar el hecho de que los países del oeste y el norte de Europa no sucumbieran nunca a los regímenes autoritarios (al menos hasta que les fuera impuesto por las ocupaciones nazis en 1940).

Antes, al analizar el cambio desde la monarquía absoluta al estado liberal, nos centramos en el papel político de las industrias de bienes de consumo, especialmente la industria textil. Al analizar el cambio del estado liberal al régimen autoritario, puede tener alguna utilidad el centrarnos en el papel político de las industrias de bienes de capital, especialmente la industria del acero. Como demuestran los otros ensayos de este libro, el papel de las industrias de bienes de capital en el paso a los regímenes autoritarios es decisivo para el estudio de la política de América Latina. De acuerdo con ello, examinaremos el papel de estas industrias en el desarrollo político europeo.

Varios países europeos llevaron a cabo su fase de industrialización de bienes de capital durante el siglo XIX. Pero en la Europa de ese siglo, a diferencia de América Latina en el siglo XX, la industrialización de bienes de capital estaba dominada por la industrialización del acero y la construcción de ferrocarriles²⁶. De acuerdo con ello, analizaremos con alguna extensión la industria del acero, consideran-

²⁶ Una útil relación global del crecimiento y el impacto de las industrias europeas de los ferrocarriles y del hierro y el acero es la que hace Hobsbawm, *The Age of Capital, 1848-1875* (Nueva York, Charles Scribner's Sons, 1975).

do su fase de creación y la fase de saturación. Argumentaremos que en Europa las mayores consecuencias de la industria del acero en relación con el autoritarismo se produjeron no en la fase de creación de la industria, como podría esperarse del caso latinoamericano, sino en la fase de saturación.

La fase de bienes de capital y la política autoritaria

La fase de creación de la industria del acero. La creación de una industria nacional del hierro y el acero y su consumidor decisivo en el siglo XIX, el ferrocarril, requería la movilización de cantidades de capital mucho mayores de las que necesitó la creación de las industrias de bienes de consumo. Viene a la memoria la argumentación de O'Donnell de que en América Latina el final de la fase de industrialización de bienes de consumo y la transición a la fase de bienes de capital está en relación con graves desequilibrios de la balanza de pagos y con la necesidad de movilizar grandes cantidades de capital, lo que pudo estimular a las élites económicas y tecnocráticas a adoptar la solución del régimen burocrático-autoritario, como en Brasil en 1964 y en Argentina en 1966²⁷. Pero, como veremos más adelante, en Europa la evidencia real de la conexión causal entre la fase de creación de la industria del acero y la política autoritaria está bastante entremezclada.

¿De qué magnitud eran las grandes cantidades que se movilizaban en Europa para el acero y los ferrocarriles? Hubo variaciones de un país a otro, pero varios países europeos pudieron hacerse con medios que resultarían inalcanzables para los países latinoamericanos cuando comenzaron a movilizar capital para sus propias industrias de bienes de capital.

En Gran Bretaña, primer país industrializador, la movilización de capital para esta fase se produjo sin ningún cambio espectacular en las instituciones financieras ni en la intervención del estado. Ciertamente, la movilización de capital para la industria del hierro y el acero para los ferrocarriles británicos se obtuvo con la misma facilidad y graduación que en el caso de las industrias de bienes de consumo. Pero en Gran Bretaña la facilidad de la movilización de capital

²⁷ Guillermo A. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley, Institute of International Studies, University of California, Berkeley; Politics of Modernization Series núm. 9, 1973).

para esta nueva fase fue en parte una consecuencia del gran éxito anterior de las textiles británicas en los mercados internacionales, que generó grandes beneficios y cantidades de capital para nuevas empresas. En Gran Bretaña, en los 1840-1860, en la época del rápido crecimiento del hierro, el acero y los ferrocarriles, se exportaba anualmente el 50-70% de la producción textil británica, y el 40-50% de las ganancias por exportación provenían de la industria textil²⁸.

En Francia, el modo de movilización de capital para las industrias del hierro y el acero y para los ferrocarriles fue algo diferente. Tras un lento crecimiento de la industria del acero y los ferrocarriles antes de 1848, Francia experimentó un crecimiento rápido en esos sectores e las décadas de 1850 y 1860. Se ha dicho repetidamente que ese crecimiento rápido requirió nuevas instituciones financieras, tales como bancos de inversión (por ejemplo, el *Crédit Mobilier* de los hermanos Periere); a su vez, estos nuevos bancos de inversión necesitaron, se dice, el apoyo de un estado fuerte (por ejemplo el Segundo Imperio de Napoleón III, 1852-1870) que rompiera el poder de los bancos tradicionales²⁹. Puede afirmarse, ciertamente, que la Francia del Segundo Imperio fue el primer caso de régimen autoritario-tecnocrático comprometido en un *proyecto* industrial. Ayudó a la "profundización" de la industrialización francesa, y lo hizo así bajo una ideología de "desarrollismo", es decir el saintsimonismo o positivismo (cuyo lema, "Orden y Progreso", tuvo un significado especial para los brasileños de entonces igual que para los de hoy).

Sin embargo, a finales de la década de 1860 muchos industriales franceses del hierro y el acero creyeron que el gobierno de Napoleón III había dejado de apoyar el crecimiento industrial, y que más bien ahora lo reprimía. Como hizo Luis Felipe antes que él, Luis Napoleón obtuvo al principio el poder mediante una alianza con los industriales en contra de los banqueros, y luego lo mantuvo mediante una alianza con los banqueros frente a los industriales. En consecuencia, muchos de éstos buscaban alguna fórmula alternativa política en vísperas de la guerra franco-prusiana³⁰.

²⁸ Hobsbawm, *Industry and Empire*, capítulos VI-VII.

²⁹ Véase, por ejemplo, Gerschenkron, *op. cit.*; Rondo E. Cameron, *France and the Economic Development of Europe, 1800-1914, Conquests of Peace and Seeds of War* (Princeton, Princeton University Press, 1961), capítulo IV; Guy, P. Palmade, *French Capitalism in the Nineteenth Century*, traducido al inglés por Graeme M. Holmes (Newton Abbot, Devon, David and Charles, 1972).

³⁰ Sanford Elwit, *The Making of the Third Republic: Class and Politics in France, 1868-1884* (Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1975), introducción y capítulo I.

La Tercera República que reemplazó al Segundo Imperio tras su derrota en la guerra de 1870, no era un régimen autoritario. Pero en la década de 1880 organizó y apoyó, mediante el plan Freycinet, otra importante expansión de la industria del acero y los ferrocarriles franceses³¹. Ello hace dudar del argumento según el cual la industrialización del acero y los ferrocarriles estuvo relacionada en Francia con el establecimiento de un régimen autoritario. Por otra parte, al igual que en Gran Bretaña en la primera mitad del siglo XIX, también en Francia en la década de 1880 la exportación de textiles proporcionó en parte el capital necesario para financiar la expansión del acero y los ferrocarriles³². En Gran Bretaña, la financiación de la expansión se había visto facilitada por el dominio que tenía en los mercados internacionales por sus mercancías de algodón de bajo precio; en Francia, la financiación de la expansión se vio facilitada por su dominio del mercado internacional de alta calidad, especialmente las mercancías de lana y seda. La vocación especial de Francia por los productos de calidad en la última fase de la era preindustrial fue lo que facilitó su transición a la segunda fase de la revolución industrial; y le resultó más sencillo sin las supuestas capacidades de movilización de capital de un régimen autoritario.

Las cuestiones que plantean los casos de Alemania y Austria son algo diferentes, pues desde sus orígenes hasta 1918 estos países estuvieron gobernados en gran parte por regímenes autoritarios. De ahí que la cuestión principal concierna a la forma y grado de autoritarismo. El rápido crecimiento de la industria del acero y los ferrocarriles de Alemania se produjo en las décadas 1860-1870. Como el Segundo Imperio francés (1852-1870), el Segundo Imperio alemán (1871-1918), con su Ley Antisocialista (1879-1890), parece asemejarse más a los regímenes autoritarios tecnocráticos más recientes. El autoritarismo aumentó tras lo que se ha venido a llamar la "segunda fundación del segundo imperio", en 1879, cuando los industriales del acero y los "junkers" agrarios acordaron una política de altos aranceles mutuamente beneficiosa, el famoso "matrimonio del hierro y el centeno". Pero no parece existir una relación clara entre el autoritarismo prusiano de la década de 1860 (y posteriormente en la Alemania unida) y las necesidades de movilización de capital de la industria del acero y los ferrocarriles de Alemania durante su fase de creación. Tampoco el creci-

³¹ *Ibid.*, capítulos III-IV.

³² William Woodruff, "The Emergence of an International Economy, 1700-1914", en Cipolla, *op. cit.*, pp. 673-74.

miento rápido de las nuevas industrias químicas y eléctricas a finales del siglo parece que produjeran más autoritarismo³³.

En Gran Bretaña, Francia y Alemania, la industria del hierro y el acero y los ferrocarriles se desarrollaron conjuntamente, como una especie de "complejo acero-rail". Pero en Italia, España y Portugal este nexo se vio roto, al igual que en América Latina. Los ferrocarriles más importantes de Europa Latina se construyeron con raíles y material rodante importados de Gran Bretaña y Francia, y se financiaron con capitales prestados por los bancos de inversión británicos y franceses³⁴. Por tanto hubo una expansión del ferrocarril sin industrialización del acero. Como la movilización de capital para los ferrocarriles de Europa Latina procedió de inversores extranjeros en lugar de venir del gobierno nacional, es decir del exterior en lugar del interior, no se hizo necesaria ninguna reorganización espectacular del estado. No es sorprendente, por tanto, que la construcción de ferrocarriles en Italia, España y Portugal de mediados y finales del siglo XIX pudiera coexistir con la conservación de sus instituciones liberales y sistemas de *transformismo*.

Sin embargo, entre los años 1900 y 1910, Italia construyó una sustancial industria del acero. (España no lo haría hasta después de la Segunda Guerra Mundial.) Pero como en Gran Bretaña y en Francia en tiempos anteriores, en Italia la movilización de capital se debió en parte a la exportación de textiles. En el caso de Italia, fue un dominio relativamente temporal del mercado internacional con sus productos de seda de alta calidad. Constituyó otro caso en el que la transición a la *segunda* etapa de la revolución industrial se facilitó con los logros de la última etapa de la era preindustrial. Otra fuente importante de divisas la constituyó el envío del gran número de emigrantes italianos de esos años³⁵.

Los industriales del acero tardíos, como España, Brasil y Argentina, carecían de capacidad para dominar el mercado internacional con un producto industrial particular. En consecuencia tuvieron gran-

³³ Un análisis útil y detallado de estas relaciones entre economía y política en la Alemania de Bismark lo hace Fritz Stern, *Gold and Iron: Bismark, Bleichröder, and the Building of the German Empire* (Nueva York, Alfred A. Knopf, 1977); la industrialización alemana de finales del siglo XIX es tratada también por Gustav Stolper, Karl Häuser y Knuth Borchardt, *The German Economy, 1870 to the Present*, traducida al inglés por Toni Stolper (Nueva York, Harcourt, Brace, and World, 1967).

³⁴ Cameron, *op. cit.*; W. O. Henderson, *Britain and Industrial Europe: 1750-1870: Studies in British Influence on the Industrial Revolution in Western Europe*, tercera edición (Londres, Leicester University Press, 1972).

³⁵ Cafagna, *op. cit.*, pp. 289-90, 302-25.

des dificultades de la balanza de pagos (a pesar de que eran exportadores de productos agrícolas) en cuanto trataron de pasar de la fase de industrialización de bienes de consumo a la de bienes de capital. Una segunda razón por la que estos países de desarrollo tardío tuvieron dificultades derivó del hecho de que la industrialización de bienes de capital significaba ya industrialización multisectorial o de "fases apretadas", que incluía no sólo el acero y los ferrocarriles, sino también las químicas, electricidad y construcción naval. La conjunción de (1) la necesidad de movilizar grandes cantidades de capital y (2) déficits graves de balanza de pagos fueron la causa de devaluaciones erráticas, y la grave inflación hizo que las élites económicas, burocráticas y tecnocráticas influyeran en favor de un régimen autoritario. En contraste con un sistema democrático, un régimen autoritario tenía más capacidad de destruir a los sindicatos, reprimir los salarios y la demanda de consumo, exprimiendo así a la clase obrera para obtener el capital con el que financiar los nuevos sectores de bienes de capital. Sin embargo en España, la fase de industrialización de bienes de capital no se produjo realmente hasta los años 50, mucho después del régimen autoritario de Primo de Rivera (1923-1930) y veinte años después de la revuelta militar de 1936 con la que empezó la guerra civil española y que llevó al poder al régimen de Franco. Y en Brasil y Argentina, como dicen Albert Hirschman y Robert Kaufman en sus capítulos de este libro, la conexión entre la formación de una coalición de austeridad y el advenimiento de un régimen autoritario es de hecho compleja e indirecta.

La fase de saturación de la industria del acero. El impacto más pronunciado de la industria del acero sobre el cambio político se produjo no en la fase de creación de la industria, sino en la fase de estancamiento; es decir, cuando esta industria llegó a la saturación en su mercado nacional. Sucedió por primera vez cuando se hubo completado en esencia la construcción de los ferrocarriles nacionales, como en Gran Bretaña en la década de 1870 y en Francia y Alemania en la de 1880. A primeros de la década de 1870, en Gran Bretaña los ferrocarriles habían absorbido normalmente entre el 50 y el 60 % de la producción de acero³⁶. La primera respuesta de las industrias británicas del acero y de los bancos con ellas asociadas fue la de continuar simplemente la actividad en otro lugar es decir, llevaron la construc-

³⁶ Duncan Burn, *The Economic History of Steelmaking, 1867-1939: A Study in competition* (Cambridge, Cambridge University Press, 1961), capítulo II.

ción y financiación de los ferrocarriles desde Europa hasta las "regiones de reciente asentamiento" (como los Estados Unidos, Canadá, Australia y Argentina) y a las regiones de los límites de Europa (como Turquía y Egipto). Sin embargo, en alguna de estas últimas regiones, la incapacidad de los gobiernos débiles y corruptos para cumplir con sus pagos fue causa de que en las décadas de 1870 y 1880 Gran Bretaña se viera impulsada a la intervención e incluso la anexión. Se iniciaron así los primeros pasos hacia el "nuevo imperialismo". Francia y Alemania iniciaron también nuevas políticas coloniales en la década de 1880, que se hicieron aun más activas en las de 1890. Claro está que los factores que contribuyeron al "nuevo imperialismo" fueron muchos, y los historiadores han dado muchas explicaciones, como cálculo estratégico, actividades burocráticas y estados de ánimo populares. Sin embargo, el factor industrial y financiero parece haber sido especialmente coherente y común³⁷.

Posteriormente, conforme la construcción de ferrocarriles en estas nuevas regiones se aproximó a la saturación, Gran Bretaña y Alemania pasaron a la fabricación de buques comerciales y, finalmente, a la construcción de buques de guerra. Las necesidades de la industria del acero británica y alemana fueron un factor que impulsó la carrera naval anglo-alemana de 1894 a 1914, que enseguida tomó por sí sola una dinámica recíproca³⁸.

³⁷ Diversos aspectos del imperialismo son analizados por Roger Owen y Bob Sutcliffe, eds., *Studies in the Theory of Imperialism* (Londres, Longman, 1972). Una crítica de los análisis que ponen el énfasis en los factores económicos la proporciona D. K. Fieldhouse, *Economics and Empire* (Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1971). A este período posterior a la finalización de la construcción de ferrocarriles en la Europa Occidental se le ha denominado a menudo la Gran Depresión de 1873-1896. Las conexiones entre el final de la construcción de ferrocarriles y el principio de la Gran Depresión se analizan en Hobsbawm, *Industry and Empire*, y en W. W. Rostow, *British Economy in the 19th Century* (Cambridge, Cambridge University Press, 1948). Un excelente análisis comparativo de la política de la Gran Depresión es el de Peter Alexis Gourevitch, "International Trade, Domestic Coalitions, and Liberty: Comparative Responses to the Crisis of 1873-1896", *The Journal of Inter-Disciplinary History*, 8 (otoño de 1977), pp. 281-313. Un análisis clásico anterior es el de Hans Rosenberg, "Political and Social Consequences of the Great Depression of 1873-1896 in Central Europe", *Economic History Review*, 13(1943), pp. 58-73.

³⁸ He tratado con más detalle la relación entre las industrias británicas y alemanas del acero y la carrera naval angloalemana en mi "The Political Consequences of the Product Cycle: Industrial History and Political Outcomes", *International Organization* 33, núm. 1 (invierno de 1979), pp. 1-34. El tema también es tratado por Arthur J. Marder, *The Anatomy of British Sea Power: A History of British Naval Policy in the Pre-Dreadnought Era, 1880-1905* (Nueva York, Alfred A. Knopf, 1940), capítulo II; V. R. Berghahn, *Germany and the Approach of War in 1914* (Nueva York, St. Martin's Press, 1973); y el análisis clásico de la obtención naval alemana, Eckart Kehr, *Battleship Building and Party Politics* (Chicago, University of Chicago Press, 1975). (El libro de Kehr se publicó originalmente en 1930 en lengua alemana).

La industria del acero italiana se construyó en gran parte entre 1900 y 1910. Dependió de las garantías y contratos estatales aun más que las industrias del acero precedentes. Casi inmediatamente, se convirtió en una fuerza importante para una vigorosa política exterior para conseguir concesiones de ferrocarriles en los Balcanes (especialmente en Montenegro y Albania) y en el Imperio Otomano, y en una fuerza para una gran reconstrucción de la marina italiana³⁹. En los últimos años antes de la primera guerra mundial, hubo una especie de guerra de los ferrocarriles entre Italia y Austria-Hungría en los Balcanes. Fue esta rivalidad la que gradualmente separó Italia de su cooperación con Alemania y Austria-Hungría en la Triple Alianza, y fue esta búsqueda de nuevos territorios coloniales en el este la que llevó a Italia a la guerra del lado de la Triple Entente de Gran Bretaña, Francia y Rusia en 1915.

Poco después de la primera guerra mundial, las industrias europeas del acero se enfrentaban de nuevo a su viejo problema: ¿cómo se mantendrían en el negocio cuando llegara a su fin inevitable el período de reconstrucción de posguerra?

Los británicos, en su mayor parte, decidieron seguir más o menos igual. Retuvieron el imperio ultramarino después de la guerra para así poder seguir construyendo ferrocarriles para cruzar sus colonias, barcos comerciales para servirlos y barcos de guerra para defenderlos³⁹. Mantuvieron así las tres respuestas de la primera era de saturación. Sin embargo, iniciaron también la transición a un nuevo sector industrial líder. Habiendo pasado una gran parte de su primera industrialización en las textiles, y habiendo obtenido grandes ganancias con el comercio y la inversión exteriores, los británicos tenían, en mayor medida que otros países europeos, una economía orientada al consumidor y una alta renta *per capita*. En consecuencia, en 1920 poseían la segunda gran industria del automóvil del mundo (después de los americanos), que experimentó un crecimiento lento pero uniforme durante dicha década.

Los franceses siguieron el modelo británico, aunque a escala más reducida. Antes de la guerra, su imperio, sus ganancias por exportaciones textiles y sus ganancias por inversiones en el extranjero ocupaban el segundo lugar después de Gran Bretaña. Tras la guerra también ellos utilizaron la capacidad de su industria del acero en más ferrocarriles coloniales, barcos comerciales y de guerra, así como en una

³⁹ R. A. Webster, *Industrial Imperialism in Italy, 1908-1915* (Berkeley, University of California Press, 1975).

pequeña industria automovilística que sin embargo era la tercera más importante del mundo.

Los alemanes, que habían perdido la guerra y que seguía siendo un país sin un sector poderoso de bienes de consumo, en 1920 no tenían ni imperio ultramarino ni industria del automóvil. Por tanto, a la industria alemana del acero sólo parecían quedarle dos caminos factibles, los cuales se reforzaban mutuamente. Uno de ellos era la renovación de la industria armamentista. El otro lo constituían las exportaciones de productos de acero a los mercados de Europa Oriental y, en relación con ello, la obtención del control de las crecientes y competitivas industrias del acero de Austria, Checoslovaquia y Polonia. Durante toda la década de los años 20 la industria del acero apoyó a los partidos políticos que apoyaban a su vez el rearme, la revisión del Tratado de Versalles, las barreras arancelarias frente a la Europa occidental, el dominio alemán sobre la Europa Oriental y las medidas autoritarias y la represión salarial en el interior. Su vehículo político favorito fue el Partido Nacional del Pueblo, dirigido por Alfred Hugenberg, que abogaba por la abolición de la República de Weimar⁴⁰. Al apoyo de la industria del acero se unió el de los "junkers" agrarios, haciendo del Partido Nacional del Pueblo una renovación del viejo matrimonio del hierro y el centeno. Los "junkers", imbuidos de las viejas tradiciones militares y amenazados por las importaciones de grano barato de Polonia, tenían sus propias razones para el rearme, la revisión de Versalles, el dominio de la Europa Oriental, el autoritarismo y la represión salarial.

Sin embargo, en la década de 1920, la escena económica alemana incluía otras dos grandes industrias del sector de bienes intermedios y de capital, la química y la eléctrica, que tenían una tendencia política muy diferente. La industria química alemana era la más avanzada del mundo y la mayor de Europa. (Su empresa líder, I. G. Farben, era la mayor empresa química del mundo y la mayor empresa de cualquier tipo en Europa)⁴¹. Ello significaba que la industria

⁴⁰ La política de la industria alemana del acero en los años 20 es tratada por Gerald D. Feldman, *Iron and Steel in the German Inflation, 1916-1923* (Princeton, Princeton University Press, 1977); Charles S. Maier, *Recasting Bourgeois Europe: Stabilization in France, Germany and Italy in the Decade After World War I* (Princeton, Princeton University Press, 1977); y David Abraham, *Inter-Class Conflict and the Formation of Ruling Class Consensus in Late Weimar Germany* (disertación doctoral ante el Department of History, University of Chicago, diciembre de 1977).

⁴¹ Sobre I. G. Farben véase Frank A. Howard, *Buna Rubber: The Birth of an Industry* (Nueva York, D. Van Nostrand, 1947); y Joseph Borkin, *The Crime and Punishment of I. G. Farben* (Nueva York, The Free Press, 1978), una historia industrial informativa y perceptiva, que vá más lejos de las connotaciones de su título.

química tenía un poderoso interés en el libre comercio o por lo menos en unas condiciones que estimularan las exportaciones. Lo mismo se podía decir de la industria eléctrica alemana, que era la más grande y avanzada de la industria eléctrica europea. Y como los más grandes y mejores mercados para los productos químicos y eléctricos eran las otras economías industriales desarrolladas, estas dos industrias estaban vitalmente interesadas por las buenas relaciones con la Europa Occidental. Ello les llevó a apoyar a los partidos políticos que, a su vez, apoyaban el "cumplimiento" del Tratado de Versalles y la conclusión del Tratado de Locarno de 1925 entre Alemania y sus vecinos occidentales. Inversamente, en la década de los años veinte eran indiferentes con respecto a la Europa Oriental (y no hubo nunca un "Locarno oriental"). El vehículo político favorito de las industrias químicas y eléctricas era el Partido del Pueblo Alemán, dirigido por Gustav Stresemann⁴².

Además de su interés por el libre comercio, las industrias químicas y eléctricas estaban interesadas también en la promoción del consumo de masas, y en el apoyo, por tanto, del bienestar social y la democracia política. I. G. Farbe, estimulado por el amplio consenso en los años 20 entre los expertos, en el sentido de que los suministros mundiales de petróleo se agotarían pronto, empleó la mayor parte de sus nuevas inversiones de capital en la construcción de enormes plantas destinadas a producir gasolina a partir de carbón mediante un proceso llamado hidrogenación⁴³. Adquirió así un gran interés por el desarrollo de una gran industria alemana del automóvil. Similarmente, la industria eléctrica alemana, productora de bienes de consumo duraderos y de equipamiento eléctrico municipal, tenía también un poderoso interés en el bienestar social y los servicios municipales. Estos rasgos llevaron a las industrias a apoyar las coaliciones parlamentarias que incluyeran al Partido Social Democrático. En suma, la República de Weimar, con su política exterior de "cumplimiento" y la política interior de bienestar social, se basaba en una coalición de la fuerza de trabajo y las industrias químicas y eléctricas en oposición a la coalición del hierro y el centeno⁴⁴.

Sin embargo, el sistema de Weimar era un equilibrio inestable.

⁴² Las tendencias políticas de las industrias químicas y eléctricas alemanas durante los años 20 son tratadas por Maier, *op. cit.*, y Abraham, *op. cit.*

⁴³ Howard, *op. cit.*; Borkin, *op. cit.*, capítulo II.

⁴⁴ Abraham, *op. cit.*, presenta una demostración completa y elaborada de esta argumentación.

Su principal líder, Streseman, murió en octubre de 1929. Al mismo tiempo, se hundía el mercado de valores de Nueva York marcando el principio de la gran depresión. Las respuestas americanas a la crisis económica tuvieron momentáneas consecuencias para Alemania. Los aranceles Smooth-Hawley de 1930, llevaron a la erección de barreras arancelarias en otros países, dando un grave golpe a las medidas de mercado libre de las industrias químicas y eléctricas alemanas. Además, el agotamiento de los préstamos americanos a Alemania rompió un eslabón decisivo en la cadena económica internacional que había contribuido a la prosperidad alemana en los años 20 (préstamos americanos en Alemania → reparaciones alemanas a Gran Bretaña y Francia → importaciones británicas y francesas de Alemania). Estos dos acontecimientos significaron que la opción del mercado libre, la *Westpolitik*, de las industrias químicas y eléctricas se volvió de repente menos viable. Y al mismo tiempo significaron que la opción de comercio coercitivo, la *Ostpolitik*, de la industria del acero se hiciera de pronto más atractiva. Finalmente, la grave caída en 1930-1931 de los precios mundiales del petróleo, inducida por la depresión, así como la apertura de los grandes campos petrolíferos del este de Texas, fue la causa de que I. G. Farben, con sus enormes inversiones en plantas de hidrogenación, se viera repentinamente amenazado por las masivas importaciones del petróleo americano barato, de un modo muy semejante a como los "junkers" agrarios se habían visto amenazados por las importaciones de grano americano barato sesenta años antes. Para I. G. Farben, la única solución al problema tejano era un gobierno alemán que fuera lo bastante fuerte y deseara garantizar un mercado a su gasolina extraída del carbón erigiendo barreras arancelarias, garantizando subsidios, comprando la gasolina y legitimando los grandes gastos con una ideología de la autarquía económica y la preparación militar; es decir, la misma ideología promovida por los industriales del acero y los productores de cereales⁴⁵.

Juntos, estos nuevos acontecimientos del mercado mundial llevaron durante el año 1932 a las industrias químicas y eléctricas desde la oposición a la cooperación política con la industria del acero y los productores de cereales. Y como el Partido Nacional del Pueblo, dirigido por Hugenberg, demostró que no era lo bastante popular para ganar las diversas elecciones de aquel año, primero la industria del acero y luego la química y la eléctrica cambiaron su apoyo finan-

⁴⁵ Borkin, *op. cit.*, capítulo III.

ciero entregándolo al Partido Nacional Socialista de Hitler⁴⁶. Este apoyo de la industria fue un factor más de la serie de circunstancias que llevaron a los nazis al poder en 1933⁴⁷.

La experiencia alemana había tenido una prueba anterior y más simple en Italia. De todas las industrias europeas del acero anteriores a la Primera Guerra Mundial, la italiana había sido la más reciente y la menos competitiva, el caso típico ideal de industrialización retrasada y protegida. En relación con ello, había sido la industria del acero más dependiente de los contratos de armamento. Por tanto era especialmente vulnerable a los períodos de paz, sobre todo con un tratado de paz como el de Versalles que no concedía a Italia territorios sustanciales en los que pudiera poner nuevos ferrocarriles. La primera depresión económica de posguerra golpeó a Italia en 1921 con especial dureza. De acuerdo con ello, los industriales del acero apoyaron los movimientos populares que pedían la revisión de la "paz mutilada" y la anexión de nuevos territorios. El movimiento más importante, el de los fascistas, consiguió el poder en 1922⁴⁸. Pero los deseos italianos de expansión territorial habrían de esperar más de una década, hasta que la gran depresión produjera una constelación de las grandes potencias que fuera más favorable a los objetivos italianos.

De este modo, las industrias del acero de Italia y Alemania fueron uno de los factores que explican la fuerza de los partidos Nazi y Fascista y la cronología de su llegada al poder. Resultaría satisfactorio, por tanto, que pudiéramos acusar a la industria del acero de otros países, o en general a las industrias de bienes de capital, de crímenes autoritarios o totalitarios similares en la era de entreguerras.

⁴⁶ Abraham, *op. cit.*; Borkin, *op. cit.*, capítulo III. Sobre el papel industrial en las elecciones de 1932, véase también Allan Bullock, *Hitler: A Study in Tyranny*, edición revisada (Nueva York, Harper and Row, 1964), capítulo IV. Análisis generales de las relaciones entre la industria y los nazis son los de Arthur Schweitzer, *Big Business in the Third Reich* (Bloomington, Indiana, Indiana University Press, 1964); y Franz Neumann, *Behemoth: The Structure and Process of National Socialism* (Nueva York, Oxford University Press, 1942). (Trad. esp.: *Behemoth. Pensamiento y acción en el nacional-socialismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1943).

⁴⁷ Interpretaciones importantes que ponen el énfasis en factores diferentes al industrial son los de Karl Dietrich Bracher, *The German Dictatorship: The Origins, Structure, and Effects of National Socialism*, traducido al inglés por Jean Steinberg (Nueva York, Praeger, 1970); Ralf Dahrendorf, *Society and Democracy in Germany* (Garden City, Nueva York, Doubleday Anchor, 1969); y Ernst Nolte, *Three Faces of Fascism: Action Française, Italian Fascism, National Socialism*, traducido a lengua inglesa por Leila Vennewitz (Nueva York, Holt, Rinehart, and Winston, 1966).

⁴⁸ Roland Sarte, *Fascism and the Industrial Leadership in Italy, 1919-1940* (Berkeley, University of California Press, 1971).

Pero el hecho es que no había una industria del acero importante en España, Portugal ni en los diversos pequeños países de la Europa Oriental que sucumbieron al autoritarismo. (Irónicamente, de entre los pequeños países de la Europa Oriental, la única industria del acero sustancial era la de Checoslovaquia, que fue una democracia liberal estable desde sus orígenes en 1918 hasta su ocupación por Alemania en 1938-1939). La mayor parte de esos pequeños países de la Europa Oriental empezaban en esos años su fase de industrialización de bienes de consumo. En particular la industrialización de la Europa del sudeste en 1920-1930 fue bastante semejante a la de la Europa Latina en 1870. Por ello se podrían haber predicho nuevos casos de sistemas de *transformismo*. Y de hecho éste fue el tipo de sistema en Grecia en 1926-1936 y en Rumanía y Hungría durante la mayor parte de esos años. Sin embargo, estos sistemas políticos quedaban rápidamente deshechos por cualquiera de las diversas amenazas, como un pequeño Partido Comunista en Grecia, la Guardia de Hierro en Rumanía, o la presión diplomática alemana en Hungría, siendo reemplazados a finales de los años 30 por regímenes autoritarios⁴⁹.

El surgimiento de las democracias estables

A finales de la Segunda Guerra Mundial, el ejército americano, cumpliendo el papel de una "burguesía conquistadora", ayudó a una restauración liberal democrática en prácticamente todas las zonas de Europa que ocupó. En un nivel, por tanto, poco hay que explicar del restablecimiento de sistemas democráticos en la Europa de 1945. La causa es evidente.

Sin embargo, en otro nivel se plantean algunas cuestiones. La estabilidad de algunos de esos sistemas democráticos durante 30 años después de la Segunda Guerra Mundial contrasta mucho con su inestabilidad después de la primera. Esto es especialmente así, evidentemente, en los casos de Alemania, Austria e Italia, pero también es cierto incluso en el de Francia.

¿Se puede explicar en parte este contraste político a partir de

⁴⁹ Estadísticas comparativas sobre la industrialización en los países de la Europa Latina y del sudeste se pueden encontrar en Mitchell, *op. cit.* Las tendencias políticas en Europa del Este en dicho período son tratadas por Hans Rogger y Eugen Weber, eds., *The European Right: A Historical Profile* (Berkeley, University of California Press, 1965); y en Hugh Seton-Watson, *Eastern Europe Between the Wars, 1918-1941*, tercera edición, revisada (Nueva York, Harper and Row, 1973).

factores industriales? Por analogía con nuestro método anterior, tendríamos que examinar el impacto político de las industrias de bienes de consumo duraderos en Europa, especialmente la industria automovilística. Europa no llegó realmente a su "era industrial del auto"⁵⁰ hasta bastante después de la posguerra. En 1935, Gran Bretaña sólo tenía un automóvil por cada 20 personas, Francia uno por cada 35, Alemania uno por cada 100, e Italia uno por cada 200. (En contraste, en 1935 en los Estados Unidos había ya un automóvil por cada 5 personas, cifra que los países europeos no alcanzarían hasta la década de los 60.)⁵¹

La fase de los bienes de consumo duraderos y la política democrática

¿Cómo se movilizaron en Europa, después de la Segunda Guerra Mundial, las grandes cantidades de capital necesarias para la industrialización de bienes de consumo duraderos? Un método, análogo al empleado unas décadas antes por Gran Bretaña, Francia e Italia para la movilización de capital para el acero y los ferrocarriles, consistió en la exportación de productos manufacturados desarrollados en una fase anterior; es decir, el "crecimiento conducido por la exportación". En este caso un factor importante fue no sólo la alta calidad de los productos, sino también los bajos salarios de los trabajadores europeos, en relación con los de los Estados Unidos, durante las dos décadas posteriores a la terminación de la guerra. No hizo falta ningún régimen autoritario para reprimir los salarios. Las bajas expectativas de pertenencia a los sindicatos, derivadas de la carencia en la segunda guerra, y las divisiones políticas con respecto a la organización sindical en Francia e Italia, como resultado del anticomunismo de la guerra fría, fueron durante muchos años el equivalente funcional de la represión salarial. El papel llevado a cabo en algunos países de América Latina por sus propios ejércitos mediante un gobierno autoritario fue realizado en Europa por el fantasma del ejército alemán y el espectro del ejército ruso.

Un segundo método, análogo a la anterior movilización para los

⁵⁰ La frase es de Emma Rothschild, *Paradise Lost: The Decline of the Auto-Industrial Age* (Nueva York, Random House, 1973).

⁵¹ W. W. Rostow, *Politics and the Stages of Growth* (Cambridge, Cambridge University Press, 1971), pp. 227-29. Un análisis sistemático de la industria europea del automóvil antes de la segunda guerra mundial, así como de otras industrias, es el de Ingvar Svennilson, *Growth and Stagnation in the European Economy* (Ginebra, United Nations Economic Commission for Europe, 1954).

ferrocarriles en Italia, España y Portugal, consistió en la importación de dinero extranjero. Hasta mediados de la década de los 50, significó la ayuda del gobierno americano (es decir, el plan Marshall), y desde mediados de los 50 a mediados de los 70 significó la inversión directa americana en la industria europea del automóvil. Ya a finales de los años 40, la General Motors y la Ford poseían una gran parte de la industria europea, y en los años 50 la industria americana del automóvil entró en una fase de inversión exterior a gran escala en el ciclo productivo. Las empresas americanas del automóvil llevaron a cabo primero grandes inversiones de manufacturación en Gran Bretaña, Alemania Occidental y luego en Francia (Chrysler). Normalmente, cuando un país de más de 20 millones de habitantes ha alcanzado un cierto nivel de desarrollo económico (aproximadamente un PNB de unos 1.000\$ *per capita* en dólares de 1965), ha desarrollado un mercado de bienes de consumo duraderos lo bastante grande y próspero para atraer la inversión directa a gran escala en la manufacturación por parte de las empresas americanas del automóvil. Y como los trabajadores europeos eran relativamente autolimitados en sus demandas salariales, la continuación de la entrada de la inversión directa americana no necesitó de las medidas represivas hacia los trabajadores por parte de un régimen autoritario. Claro está que los regímenes autoritarios y las medidas represivas hacia los trabajadores tampoco inhibieron la inversión extranjera directa en Europa, como demostraron las multinacionales del automóvil cuando realizaron grandes inversiones en manufacturación en España cuando este país cruzó el umbral de los 1.000 dólares a finales de los 60.

Aunque las industrias del automóvil de Gran Bretaña, Alemania Occidental, Francia, y finalmente España, se construyeron en parte con la inversión directa americana, la industria del automóvil italiana fue independiente de ella. La empresa dominante en Italia, la Fiat, se había diferenciado desde hacía tiempo de las otras empresas europeas del automóvil en que era un conglomerado gigante y provechoso que producía locomotoras, aviones, maquinaria y automóviles. Otros productores italianos de automóviles eran financiados o dependían del gobierno.

En general, en Europa, la movilización de capital para la construcción de las industrias de bienes de consumo duraderos pudo producirse sin una intervención radical del estado⁵². En consecuencia,

⁵² Las relaciones entre las diferentes industrias y el estado en Europa desde los años 40 a los 60 son tratadas en Raymond Vernon, ed., *Big Business and the State: Changing*

los industriales de bienes de consumo no deseaban un cambio importante en los sistemas políticos democráticos tal como existían a finales de los años 40 en vísperas de esta fase. Sin embargo, el gran tamaño de este sector sugiere que pudo haber tenido algún impacto político sustancial cuando pasó de la movilización de capital a la plena producción.

El contexto básico de la política europea tras la Segunda Guerra Mundial se había formado con la extensa revulsión ante el fascismo, la reducción de los estados europeos a un papel subordinado dentro del sistema internacional, el miedo a la Unión Soviética y la dependencia militar con respecto a los Estados Unidos. En sí mismos, estos rasgos pudieron producir democracias estables impidiendo a los partidos fascistas o comunistas alcanzar una fuerza suficiente para tomar el poder o provocar en un país un torbellino político o la guerra civil. Sin embargo, como veremos más adelante, los rasgos de la fase de bienes de consumo duraderos trabajaban también en la misma dirección, apoyando y reforzando las tendencias a la democracia estable.

Gran Bretaña, Alemania Occidental, Francia e Italia entraron en la fase de bienes de consumo duraderos, "la era industrial del auto", en los años 50. El florecimiento de la producción de bienes de consumo duraderos, especialmente de automóviles, en estos países durante los años 50 y 60 fue el núcleo en ese tiempo de su crecimiento y prosperidad general. Como han observado muchos analistas políticos, este crecimiento y prosperidad económica general contribuyeron a la legitimación de los sistemas democráticos liberales europeos, a la desradicalización de la clase obrera europea y a la desmarxización, a finales de los 50, de los programas de los partidos socialistas británico y alemán, que tenían muchos votantes entre la clase trabajadora⁵³. El alza repentina de los bienes de consumo duraderos contribuyó también a la desradicalización de la clase obrera europea al inducir un cambio desde las actividades de grupo dentro de las organizaciones de la clase trabajadora a las actividades individuales o familiares centradas en el automóvil, la televisión, etc.

Relations in Western Europe (Cambridge, Harvard University Press, 1974); Andrew Shonfield, *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power* (Nueva York, Oxford University Press, 1969); Sime Lieberman, *The Growth of European Mixed Economics, 1945-1970* (Nueva York, John Wiley and Sons, 1977); y M. M. Postan, *An Economic History of Western Europe, 1945-1964* (Londres, Methuen, 1967). El volumen editado por Vernon incluye un análisis global de la industria del automóvil realizado por Louis T. Wells (pp. 229-54).

⁵³ En Gran Bretaña y Alemania Occidental, la ausencia de partidos comunistas fuertes contribuyó también a la desmarxización de los partidos socialistas.

Son muchos los factores que impidieron un reavivamiento del fascismo en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, y ya hemos indicado los más importantes: la experiencia histórica del fascismo y la nueva situación internacional de Europa. Pero la fase de bienes de consumo duraderos contribuyó también a producir los mismos resultados. La disminución del radicalismo de la clase trabajadora europea eliminó uno de los incentivos importantes de las personas de clase media a unirse a los movimientos de masas de derechas y de las personas de la clase alta a dotar de fondos a estos movimientos; con la desradicalización de la clase trabajadora se hacía innecesaria cualquier radicalización en contra de las clases media y alta, mientras que en los años 20 y 30 había existido la situación opuesta, lo que había contribuido al alza del fascismo en Italia y Alemania y de un importante movimiento fascista en Francia⁵⁴. Además, en los años 50-60 las industrias de bienes de capital podían servir sus productos a las nuevas industrias de bienes de consumo duraderos, y sus aceros a las de automóviles, mientras que en los años 20 y 30 sus opciones se limitaban a los ferrocarriles coloniales y armas militares; es decir, el imperialismo y el militarismo. Por tanto, el alza de los bienes de consumo duraderos eliminó algunas de las fuentes de la base de masas y de élite de las medidas fascistas en el interior y el exterior.

El crecimiento de la industria del automóvil fue especialmente rápido y pronunciado en los países de Alemania e Italia, que habían pertenecido al Eje. No es sorprendente que las tendencias políticas liberales con respecto al mundo de los negocios en estos países en los años 50 y 60, el tipo de tendencias naturales de un capitalismo confiado comprometido en un gran florecimiento, se asemejaran a las tendencias liberales con respecto a los negocios en los Estados Unidos en los años 20, la época del primer gran florecimiento de la producción automovilística americana⁵⁵. Los partidos de la clase obrera no tuvieron la menor participación en los gobiernos de Alemania e Italia durante los años 50 y principios de los 60.

Pero a principios de los 70, en Gran Bretaña, Francia, Alemania Occidental y Francia el número de automóviles había alcanzado el nivel de uno por cada 3 ó 4 personas, semejante al punto de saturación. Ello contribuiría al estancamiento y recesión económica de 1974-1978. Es evidente que las causas de los problemas económicos

⁵⁴ Nolte, *op. cit.*

⁵⁵ Sobre la política alemana e italiana con respecto a los negocios durante este período, véase especialmente Vernon, *Big Business and the State*, y Shonfield, *op. cit.*

de los últimos años en Europa son numerosas, pero la saturación del mercado del automóvil en Gran Bretaña, Francia, Alemania Occidental e Italia sugiere que no hay mucha base para una recuperación sostenida a menos que los gobiernos se comprometan en una *strukturpolitik*, es decir, la creación consciente de nuevos sectores industriales punta y la consiguiente refundición de la estructura industrial nacional. Un seguidor de la teoría de ciclo de productos de Raymond Vernon predeciría que los europeos adoptarían como sus sectores nuevos (o renovados) a las mismas industrias que fueron los nuevos sectores americanos hace una década o una generación; es decir, aeroespacial, computadores, telecomunicaciones y energía nuclear. Ello explicaría la intensidad del impulso exportador francés en aeroespacial y del impulso exportador francés y alemán en energía nuclear desde 1975.

Las industrias automovilísticas relativamente nuevas de España y Portugal (que ocupan actualmente los puestos octavo y noveno entre las industrias del automóvil del mundo), serán probablemente del interés de los estudiosos de América Latina. Se han desarrollado de un modo bastante distinto a las industrias del automóvil de Gran Bretaña, Francia, Alemania Occidental e Italia.

En primer lugar, en Gran Bretaña, Francia y Alemania Occidental, la presencia multinacional en la producción automovilística ha sido en gran medida americana (y en Italia no ha existido producción multinacional). En España y en Brasil, en cambio, encontramos multinacionales con domicilios en diversos países europeos y en el Japón, al igual que en los Estados Unidos. Ello se debe a que en los años 60 empresas como la Leyland, Renault, Volkswagen, Fiat y Toyota entraron en la fase de inversión extranjera directa de sus propios ciclos de productos.

En segundo lugar, España y Brasil han sido las primeras sociedades que han llevado a cabo la producción y consumo masivos de automóviles dentro de un sistema autoritario. No obstante, las consecuencias políticas de esta coexistencia de la era industrial del auto con un régimen autoritario han sido diferentes en los dos países.

En España, las empresas multinacionales del automóvil fueron una de las fuerzas que empujaron a los gobiernos que hubo tras la muerte de Franco en 1975 a la liberalización, e incluso la democratización, del sistema político. La razón principal estribaba en que los automóviles producidos en España serían muy competitivos en el Mercado Común Europeo si España se convertía en miembro. En el momento presente el costo de los automóviles podría ser tan efectivo como en la Italia de principios de los 60, pues la España de hoy está

en una posición salarial semejante a la de la Italia de entonces. Pero el Mercado Común no admitiría a España como miembro hasta que, según una resolución de 1975 de una de sus instituciones principales, "la libertad y la democracia se hayan establecido". (Pero dados los intereses de los campesinos franceses e italianos, puede ser que no sea admitida ni siquiera ahora.) En Brasil, como veremos en la siguiente sección, las condiciones de fondo han sido diferentes, y el impacto de las empresas multinacionales del automóvil ha tendido consecuencias mucho menos benignas.

Resumen de las tendencias europeas

En un resumen del impacto político de las fases industriales en Europa, resulta evidente que la tendencia general de las dos industrias de consumo, bienes duraderos y no duraderos, se ha desarrollado en la dirección de una política más democrática y liberal. Pero en la fase de bienes de consumo no duraderos, a menudo esta tendencia ha sido contenida y limitada en sus consecuencias políticas por las instituciones políticas y grupos sociales pre-existentes. Y en la fase de bienes de consumo duraderos se ha producido algo semejante a lo opuesto: había ya tantos otros factores que se dirigían al asentamiento de democracias estables que las industrias de bienes de consumo duraderos parecían redundantes, siendo la del automóvil algo semejante a una rueda de repuesto.

Inversamente, entre las industrias de bienes de capital ha existido en ocasiones una tendencia a una política más autoritaria. Pero en la fase de creación de las industrias, esta tendencia se ha visto a menudo limitada en sus efectos por la disponibilidad de fuentes de movilización del capital diferentes al estado. Y en la fase de saturación, con gran frecuencia la tendencia ha sido desviada a actividades coloniales o militares (una especie de exportación del autoritarismo), las cuales no planteaban inmediata o necesariamente un autoritarismo en el interior. O en ocasiones se ha desviado en la dirección opuesta, una política más liberal, cuando las industrias de bienes de capital han visto la oportunidad de producir para el mercado de consumo mismo, como sucedió con las industrias químicas y eléctricas en la Alemania de Weimar y como ha sucedido más recientemente en el caso de la mayor parte de las industrias europeas.

En conjunto, estas observaciones revelan que el impacto político de las fases industriales en Europa ha sido, para bien o para mal, más configurativo que determinante. Y ello sugiere que en el futuro,

al igual que en el pasado, existirá un espacio amplio para el juego de las actividades y la elección política.

CONTRASTES ENTRE LAS TENDENCIAS DE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Resulta evidente que el impacto de nuestras tres fases de industrialización —bienes de consumo no duraderos, bienes de capital, y bienes de consumo duraderos— ha sido muy diferente en América Latina y en Europa.

Uno de los factores que contribuyen a esa diferenciación es, nuevamente, la estructura económica industrial. En un tiempo, varios países europeos han sido exportadores competitivos de mercancías agrícolas básicas; un ejemplo bien conocido fue Prusia en la primera mitad del siglo XIX. Pero después de la década de 1870, los países del Nuevo Mundo se convirtieron en los exportadores más competitivos de esas mercancías, y los productores cerealistas europeos se extinguieron (como en Gran Bretaña) o se pasaron del mercado libre a la protección arancelaria (como en Alemania, Italia y España). En América Latina, ello dio como resultado el que los exportadores agrícolas amasaran una gran fortuna, adquirieran cierto grado de hegemonía política sobre sus países e impusieran las tendencias del mercado libre.

Privada de la protección a una industria recién nacida, la fase de industrialización de bienes de consumo, incluida la del textil, se retrasó en América Latina más aún de lo que lo había hecho en la Europa Latina. Una excepción importante fue la de Brasil, que realizó su industrialización textil (y estableció también un sistema político tipo *transformismo*) aproximadamente al mismo tiempo que España (en la década de 1890). Sin embargo, en otros países de América Latina la industrialización no empezó realmente hasta la Primera Guerra Mundial. Ello significó que el crecimiento de una clase trabajadora industrial tuviera lugar después de que Europa hubiera experimentado las consecuencias políticas de una clase trabajadora militante organizada desde abajo. La respuesta política de algunas élites de América Latina a la conjunción del crecimiento de una clase trabajadora local y su interpretación de la experiencia europea fue, preferentemente, la organización y cooptación de la clase trabajadora desde arriba; es decir, el "populismo". Probablemente la tendencia populista resultaba tan adecuada a la fase de industrialización de bienes de consumo como lo había sido la tendencia liberal a una fase similar en Europa. Durante un tiempo, ciertamente, las tendencias populistas se

tradujeron en más altos salarios y beneficios en cuanto al bienestar, y por tanto en un mayor consumo nacional de los bienes de consumo del que hubiera existido en el caso de un estado estrictamente liberal. Pero esas mismas medidas populistas también dificultaban más la movilización de capital para la inversión en la siguiente fase de industrialización, o de bienes de capital.

Cuando después de la Segunda Guerra Mundial se desarrollaron en América Latina las industrias de bienes de capital, crecieron en un contexto que era también diferente del de sus equivalentes europeos primeros. Para las industrias europeas del acero, el mercado más natural había sido el de los ferrocarriles. Pero para las industrias del acero de América Latina después de la Segunda Guerra Mundial no existía ese mercado. Los ferrocarriles de América Latina, y del resto del mundo, estaban ya construidos; y en su mayor parte construidos con el acero europeo. Un segundo mercado de las industrias europeas del acero había sido el de las armas militares, especialmente los buques de guerra. Pero este mercado tampoco era relevante para las industrias del acero de América Latina. Dada la hegemonía estratégica de los Estados Unidos en el hemisferio occidental, hubiera sido muy difícil para Brasil o Argentina comprometerse, antes de la Segunda guerra mundial, en una construcción militar y una política exterior agresiva al estilo europeo; pero después de la guerra era ya imposible.

Dada la irrelevancia de estos dos mercados tradicionales del acero, las industrias de este tipo de América Latina fueron especialmente dependientes del tercer mercado tradicional: los automóviles. Una expansión de la industria del automóvil facilitó una expansión de las industrias del acero. Por tanto, en América Latina, las fases de industrialización del acero y los automóviles, y de modo más general las fases de bienes de capital y de bienes de consumo duraderos, han tendido a converger y agruparse. Como consecuencia de ello, el salto desde la industrialización de bienes de consumo a la fase siguiente, o siguientes, ha sido una empresa mayor y más difícil en América Latina que en Europa. Además, dada la estructura del mercado automovilístico mundial tras la Segunda Guerra Mundial, la formación de industrias automovilísticas nacionales en América Latina durante la década de los 60 ha significado, inevitablemente, la dependencia con respecto a las empresas multinacionales del automóvil.

Mientras que las industrias europeas del acero habían estado relacionadas en determinados momentos con los movimientos fascistas de masas, no ha habido tales movimientos en América Latina durante su fase de industrialización del acero. Un motivo de ello fue que el fascismo estaba ya totalmente desacreditado por sus crímenes

y por la derrota en el continente europeo. En el momento en que América Latina pudo importar "legítimamente" el fascismo de Europa (1920-1930), se hallaba aún en su fase de industrialización de bienes de consumo. El resultado de ello fue que en ocasiones hubo movimientos y líderes políticos con un cierto estilo y contenido fascista, pero con tendencias sociales más proclives a los trabajadores que en Europa, por ejemplo Vargas y Perón. Inversamente, en el momento en que América Latina se había desarrollado hasta el nivel "apropiado" de industrialización del acero (los años 1960 y 1970), ya no era legítimo importar de Europa los símbolos fascistas, ni desarrollarlos en la nación. Otra razón de la ausencia de movimientos fascistas de masas en América Latina estriba en que las empresas multinacionales estadounidenses pueden no poder operar cómodamente con ellos dentro de un país. En comparación con los gobiernos autoritarios contemporáneos de América Latina, un régimen autoritario basado en un movimiento fascista de masas sería más impredecible y tendría mayor tendencia a la intrusión, rasgos que no son especialmente atractivos para unas empresas multinacionales que son grandes organizaciones burocráticas que buscan la estabilidad, y que al mismo tiempo son extensas organizaciones internacionales que buscan maximizar sus beneficios mediante actividades secretas, como los precios transferidos.

Las empresas multinacionales pueden operar fácilmente en países cuyos gobiernos autoritarios actúan sin un movimiento de masas. Y, a su vez, esos gobiernos se pueden beneficiar de la presencia de las empresas. Resulta especialmente interesante el caso de las empresas multinacionales del automóvil en Brasil.

Las empresas multinacionales del automóvil empezaron a manufacturar operaciones en Brasil en los años 50, y durante el período de Kubitschek la industria brasileña del automóvil experimentó un considerable crecimiento. Sin embargo, a principios de la década de los 60, durante el período del gobierno Goulart, más populista y radical, hubo una aceleración rápida de la inflación y un incremento de la inquietud laboral. Durante los dos últimos años del gobierno Goulart, declinó agudamente la inversión extranjera en la manufacturación brasileña. Entre las élites económicas, burocráticas y tecnocráticas de Brasil resultaba un argumento plausible el de que un régimen autoritario era una condición necesaria para la renovación de la entrada de la inversión extranjera, y una condición *a fortiori* para la expansión de esa entrada, que era necesario que prosiguiese para avanzar hacia la nueva fase de industrialización. Y, de hecho, en los años posteriores al golpe militar de 1964, la inversión europea y estadounidense se

vertió sobre Brasil; la producción de la industria automovilística se dobló entre 1964 y 1970, y volvió a doblarse entre 1970 y 1974. Sin embargo, la inversión extranjera en la industria brasileña del automóvil era algo anómala. Mientras el PNB per cápita de otros países huéspedes se encontraba por encima de los 1.000\$ cuando las empresas multinacionales del automóvil hicieron sus grandes inversiones en la manufacturación, en 1966 en Brasil el PNB per cápita era sólo de 340\$. Ello contribuía a que el mercado automovilístico fuera bastante débil, a pesar de la gran población de Brasil. Esta inversión exterior "prematura" en la industria brasileña del automóvil fue inducida, claramente, por la estabilidad política, la represión de los sindicatos y los bajos salarios impuestos por el régimen autoritario establecido tras el golpe de 1964.

Dado que Brasil tenía, y sigue teniendo, un PNB per cápita muy inferior al de otros grandes productores del automóvil, se ha elaborado la hipótesis de que el gran incremento del consumo de automóviles en este país requería una forma especial de redistribución de la renta; es decir, la redistribución a las clases medias desde las clases inferiores. Ello se consiguió con medidas gubernamentales que reprimían los salarios reales de las clases trabajadoras, reducían los programas de bienestar y salud pública, aumentaban los salarios reales de las clases medias y proporcionaban créditos gubernamentales para la compra de automóviles⁵⁶. Estas medidas, necesarias para una era industrial del auto prematura, podían ser impuestas mucho más fácilmente por un gobierno autoritario que por uno democrático liberal. Los cálculos del régimen brasileño fueron sugeridos en 1974 por su ministro de Finanzas, Mario Henrique Simonsen:

"Una transferencia de la renta del 20% más rico al 80% más pobre incrementaría, probablemente, la demanda de alimentos, pero reduciría la de automóviles. El resultado de una redistribución repentina consistiría meramente en la generación de inflación en el sector productor de alimentos y exceso de capacidad en la industria del coche."⁵⁷

Cuando los militares trataron de legitimar su gobierno, el principal argumento fue el éxito de la industrialización brasileña y el gran incremento del consumo de bienes duraderos, especialmente automó-

⁵⁶ Edmar L. Bacha, "Issues and Evidence of Recent Brazilian Economic Growth" (Cambridge, Harvard Institute for International Development, Development Discussion Papers, 1976).

⁵⁷ Citado en Normal Gall, "The Rise of Brazil", *Commentary* 63, núm; 1 (enero de 1977), pp. 49-50.

viles. Desde luego que, incluso sin la industria multinacional del automóvil, probablemente habría habido un golpe militar en Brasil en 1964, y un régimen autoritario. Pero la *estabilidad* del régimen autoritario puede haberse visto incrementada por el éxito del crecimiento en la industria automovilística.

¿Cuál es, por tanto, la predicción de nuestro análisis de la política de industrialización con respecto al futuro político de Europa Latina y América Latina? Una posibilidad es que los países latinos no sean capaces de inventar nuevos productos industriales, sino que sólo puedan manufacturar los productos previamente inventados por otros, que continúen siendo dependientes del capital extranjero y estén profundamente endeudados con los bancos internacionales, y en consecuencia que prosigan las presiones para el establecimiento y mantenimiento de regímenes autoritarios y represivos con los trabajadores.

Pero se puede hacer una predicción muy diferente a la luz de la tendencia de una difusión internacional resultante del ciclo de productos y la inversión extranjera, y a la luz de los mercados mundiales para determinados bienes, en particular de los bienes de consumo duraderos. Pues a principios de los años 80, el propio retraso económico de España y Brasil en las nuevas industrias de la última generación (computadoras, telecomunicaciones, aerospacial) puede hacer que sean los productores de costo más eficaz en el mercado mundial en las industrias que eran nuevas hace dos generaciones (automóviles y aparatos). En un futuro próximo, para los Estados Unidos y la Europa Occidental, España y Brasil podrían ser los mejores negocios de bienes de consumo duraderos, del mismo modo que lo fueron Italia y Japón en los años 60. Los gobiernos español y brasileño tendrán un aliado natural e influyente en las empresas multinacionales y los bancos internacionales, cuyos intereses están en las bajas barreras arancelarias para sus mercancías en los Estados Unidos y Europa Occidental. Y el crecimiento "guiado por la exportación" de España y Brasil podría proporcionar, como lo hizo en la Europa Occidental en los años 1950-1960, la base económica para una política más liberal.

¿Cuál de estas dos predicciones se realizará en los próximos años? La economía no proporciona por sí sola la respuesta, pues da dos soluciones opuestas; el mundo latino se encuentra de nuevo en una de esas coyunturas históricas en las que "la política tiene la palabra". Y es un momento en el que las políticas económicas internacionales de las viejas democracias liberales de Occidente pueden, de nuevo, marcar la diferencia.

IX. EL MODELO BUROCRATICO AUTORITARIO: SINTESIS Y PRIORIDADES PARA LA INVESTIGACION FUTURA

por *David Collier*

El objetivo de este libro ha sido mejorar la comprensión del autoritarismo en América Latina y su relación con los problemas del desarrollo económico. Los autores se han aproximado a este problema analítico dentro del marco de referencia de lo que en el capítulo I se describió como el modelo burocrático-autoritario, centrándose en las cuestiones genéricas y los temas específicos importantes que constituyen los componentes principales de este modelo. Dentro de esta serie compartida de intereses analíticos, han tratado de evaluar, refinar, modificar o rechazar cuando lo han juzgado oportuno, y construir, a la vez, los conceptos e hipótesis que se han desarrollado en conjunción con este modelo.

Las cinco series de preguntas planteadas al final del primer capítulo nos sirven de base para unir los argumentos desarrollados en este libro. En primer lugar, ¿cómo han utilizado los autores los conceptos de autoritarismo burocrático y populismo ante el difícil problema de desarrollar una descripción "comparativa" significativa del autoritarismo de América Latina? En segundo lugar, ¿qué progresos se han hecho en la explicación de la aparición del autoritarismo contemporáneo? En tercer lugar, ¿se puede refinar esta explicación incorporando al modelo otros países de América Latina? En cuarto lugar, ¿qué conocimientos se han obtenido con respecto a la dinámica del poder autoritario; y a la luz de las tendencias actuales de cambio, qué direcciones puede tomar con mayor utilidad la futura investigación sobre la política de América Latina? Finalmente, ¿se pueden extender los elementos del modelo en su aplicación a América Latina?

Este capítulo final está destinado a sintetizar algunas de las líneas de análisis presentadas en el libro, y a sugerir algunas priorida-

des para la investigación futura. Centraremos el análisis, pues, en esas cinco preguntas.

EL CONCEPTO DE AUTORITARISMO BUROCRATICO

El esfuerzo original de O'Donnell por dibujar un diagrama de la compleja "constelación" de los rasgos que él consideraba como características definitorias del autoritarismo burocrático representó un valioso intento de encontrar tendencias dentro de la complejidad de la política de América Latina. Su aporte consistió en llamar explícitamente la atención sobre las importantes vinculaciones entre las cuestiones de régimen, coalición y políticas públicas, centrándose en una serie de argumentos sobre la ocurrencia de cambios simultáneos e interrelacionados en esas tres dimensiones en el contexto del alza reciente del autoritarismo en América Latina. La formulación que hizo O'Donnell de este concepto sirvió de valiosa señal que contribuyó a orientar la investigación posterior sobre el autoritarismo en América Latina¹.

Desde la presentación de esa formulación inicial, se han propuesto algunas modificaciones útiles de ese concepto, varias de ellas en este libro, que producen una notable diversidad en el modo en que se ha utilizado el término autoritarismo burocrático. Dada la complejidad del fenómeno político estudiado, no resulta sorprendente que sucediera tal cosa. Dentro de unos límites razonables, parece asimismo apropiado que los estudiosos individuales adoptaran los usos que mejor se adaptasen a sus intereses analíticos, siempre que identifiquen claramente el significado dado, lo que creo se ha cumplido en todos y cada uno de los capítulos de este volumen.

Sin embargo, si consideramos el efecto global de esta diversidad de usos, se puede plantear un problema importante tanto a los "consumidores" de esta literatura como a los que desean trabajar sistemáticamente a partir de ella. Creo que se ha llevado demasiado lejos la tendencia de utilizar nuevas definiciones del autoritarismo burocrático para introducir nuevas ideas y comparaciones en el análisis de la política contemporánea de América Latina. Como resultado de ello, se han propuesto varias definiciones diferentes. En los diferentes análisis, y dependiendo de los aspectos particulares del cambio político que han deseado enfatizar los autores, se ha utilizado el concepto de

¹ Esta expresión me la sugirió Carla Robbins.

autoritarismo burocrático de modo alternativo refiriéndolo a un tipo de sistema político; a un tipo de régimen político; a un tipo de estado, en el sentido del estado en cuanto que serie de instituciones concretas; y a un tipo de estado, en el sentido del estado como una abstracción analítica que consiste en las relaciones políticas que sirven para mantener las relaciones sociales de dominación. Los distintos intereses de los diferentes analistas han producido también "listas de comprobación" de las características definitorias del autoritarismo burocrático bastante diferentes. Finalmente, hay también diferencias decisivas por lo que respecta a los casos que son incluidos dentro de esta categoría. Por ejemplo, algunos analistas, que han puesto el énfasis en las similitudes entre el México de hoy y otros casos de autoritarismo burocrático, han incluido a este país; pero otros han puesto el énfasis en las diferencias y lo han excluido. El Perú posterior a 1968 ha sido tratado por algunos analistas como burocrático autoritario, y por otros como populista.

¿Cuál es el modo más constructivo de hacer frente a estos problemas? Pienso que el concepto de autoritarismo burocrático debe mantenerse como referido genéricamente a un área de interés, como una señal que identifica útilmente la materia o tema compartidos no sólo de los análisis de este volumen, sino también de muchos otros estudios. Sin embargo, este concepto tiene tantas definiciones y características definitorias que no resulta demasiado útil como herramienta para el análisis comparativo. A menudo produce más confusión que claridad en los esfuerzos por resaltar las semejanzas y diferencias entre los países que resultan más importantes para el entendimiento del autoritarismo contemporáneo.

Desagregación Conceptual

Para centrarnos mejor en estas similitudes y diferencias, resulta de utilidad explicitar una aproximación utilizada implícitamente en varios capítulos de este libro: la desagregación de este concepto amplio centrando la atención en la interrelación entre las cuestiones diferentes de régimen, coalición y políticas públicas. Esta aproximación facilita las tres comparaciones políticas básicas que resultan centrales al análisis: la comparación *entre* los sistemas políticos de las naciones industrialmente más desarrolladas de América Latina; la amplia comparación histórica contenida en la hipótesis de que, en realidad, el autoritarismo burocrático es un tipo *nuevo* de autoritarismo; y el contraste entre el autoritarismo burocrático y los

sistemas que existieron inmediatamente antes de su aparición. En el análisis siguiente veremos algunas de las semejanzas y diferencias que resultan más sobresalientes dentro del marco de referencia del modelo burocrático autoritario más amplio.

Ya han recibido considerable atención en este libro los contrastes multifacéticos entre la Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y México contemporáneos. Por lo que respecta al régimen, Cardoso ha puesto particular énfasis en la diferencia fundamental entre autoritarismo militar y de partido, y varios autores, O'Donnell incluido, han puesto de relieve las diferencias de régimen, coalición y políticas públicas que se relacionan con la participación del sector agrícola y los beneficios recibidos por éste; las medidas de industrialización adoptadas, el grado de énfasis puesto en el fortalecimiento del estado, en lugar de en su desmantelamiento; la política hacia el capital extranjero; y el nivel de represión. Varían así, entre unos casos y otros, muchos de los rasgos que son esenciales al modelo. También deben subrayarse otras diferencias que son importantes para entender la dinámica a largo plazo del autoritarismo burocrático. En México, el partido y las organizaciones sindicales con importante base en el sector popular han jugado un papel decisivo en el apoyo del sistema autoritario contemporáneo². De las muy diferentes relaciones entre el estado y las organizaciones del sector popular en Brasil puede decirse razonablemente que implican un "corporativismo estatal", mientras en Chile y Uruguay significan con mayor claridad una represión pura³. La competencia electoral está gravemente limitada en Brasil y México, pero la utilización de elecciones en dichos países refleja un importante contraste en cuanto a la intensidad de las medidas excluyentes en comparación con Chile y Uruguay en la primera fase de su experiencia autoritaria. Esta utilización de las elecciones indica también un elemento de semejanza entre México y Brasil y la experiencia de Colombia y Venezuela, países que no son burocrático autoritarios y que recientemente también han pasado por períodos de elecciones semicompetitivas⁴. Tenemos que hacer frente, por tanto, a un complejo panorama de semejanzas y diferencias entre los diversos casos.

² Véase Susan Kaufman Purcell, *The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime* (Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1975), capítulo I.

³ Ruth B. Collier y David Collier, "Inducements versus Constraints: Disaggregating 'Corporatism'", *The American Political Science Review* 73, núm. 4 (diciembre de 1979), de próxima aparición.

⁴ Para un tratamiento valioso de los casos de Colombia y Venezuela, véase Daniel

En el contexto de este panorama de semejanzas y diferencias, una aproximación desagregada ahorra el debate acerca de si un caso particular es "realmente" burocrático autoritario. Se ha planteado la cuestión con respecto a México, y sobre la base de las clasificaciones de casos presentadas en este libro se podría plantear también con respecto al Perú. Sin embargo, no creo que estas cuestiones sean interesantes dentro del marco de referencia en los que se han dado tantas definiciones al autoritarismo burocrático. Hay semejanzas y diferencias importantes, y la importancia relativa de esas semejanzas y diferencias no se puede determinar sobre la base de las definiciones, sino más bien sobre la de un análisis causal interesado en descubrir qué factores juegan el papel más importante en la conformación de la evolución política de estas sociedades.

Esta aproximación desagregada permite también una valoración más adecuada de la medida en que el autoritarismo burocrático es, realmente, algo nuevo. Aunque es incuestionable que este autoritarismo representa un cambio importante frente a las tendencias políticas que habían predominado a finales de los 50 y principios de los 60, los argumentos que presentan estudiosos como Thomas Skidmore y Philippe Schmitter evidencian que el grado de diferencia con respecto a ciertas formas anteriores de autoritarismo no es en absoluto una cuestión cerrada⁵. En América Latina, en diversos niveles de modernización industrial, han aparecido gobiernos que, en diversos grados, excluyen un sector popular previamente activo, tienen una política económica ortodoxa, poseen cierto grado de orientación tecnocrática, buscan activamente el capital extranjero y, en cierto grado al menos, promueven la aparición de bienes intermedios y de capital⁶.

Levine, "The Role of Political Learning in the Restoration and Consolidation of Democracy: Venezuela since 1958", y Alexander W. Wilde, "The Breakdown of Oligarchical Democracy in Colombia", ambos en Juan J. Linz y Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978).

⁵ Thomas Skidmore, "Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-71", y Philippe C. Schmitter, "The 'Portugalization' of Brazil?", ambos en Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future* (New Haven: Yale University Press, 1973).

⁶ Uno de los contextos en que han aparecido antes los gobiernos excluyentes es en los casos de economías de "enclave" discutidas en el capítulo de Cotler y en el texto siguiente. Esos enclaves produjeron un temprano e intenso activismo político de las fuerzas laborales organizadas, lo que fue un elemento central en los episodios más importantes de las políticas incorporadoras y coaliciones tipo populista —que a su vez puso en movimiento ciclos continuados de incorporación y exclusión en un momento en el que esos países se encontraban en niveles de industrialización relativamente bajos— que fue, ciertamente, muy inferior al que hubiera cabido esperar según la hipótesis de que el populismo estaba vincula-

En su capítulo, Kaufman señala una serie de rasgos del primer gobierno de Vargas en Brasil que podrían relacionarse con el autoritarismo burocrático, y el gobierno militar argentino de 1943 tenía también algunos de esos rasgos.

En lugar de intentar determinar si el autoritarismo burocrático es realmente algo nuevo, parece más simple enumerar los rasgos específicos que son nuevos. Parecen serlo tres rasgos importantes en los que se ha puesto el énfasis en este libro: (1) el lugar central que ocupa en la coalición dominante una burguesía muy internacionalizada y oligopolizada; (2) el mando de los militares en cuanto que institución, en oposición al de uno o varios líderes militares; y (3) la relación con el sector agrícola. En algunos casos importantes, este sector no está en la coalición, y cuando lo está se trata más bien de un sector agrocomercial progresista que de los grupos políticos y sociales más tradicionales antes asociados con el sector exportador. La cuestión de si estos nuevos rasgos *conducen* a un síndrome más amplio de nuevas características parece que puede ser mejor tratada sobre la base de una demostración empírica.

Finalmente, los importantes contrastes en cuanto al modo diferente en que los países entraron en la era actual de autoritarismo tampoco atraen la atención hasta que se consideran separadamente las cuestiones de régimen, coalición y políticas públicas. En 1964 en Brasil y en 1966 en Argentina, los importantes cambios de régimen ayudaron a llevar al poder a coaliciones políticas de las que numerosos elementos ya habían estado en él. Tales coaliciones regresaron a unas medidas políticas que ya se habían intentado con anterioridad⁷.

do a la fase inicial de industrialización. Para el tratamiento de este modelo de enclave en Perú, véase Peter F. Klaren, *Modernization, Dislocation, and Aprismo: Origins of the Peruvian Aprista Party* (Austin, University of Texas Press, 1973). En mi libro *Squatters and Oligarchs: Authoritarian Rule and Policy Change in Peru* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1976), analizo esos ciclos de incorporación y exclusión. Para el tratamiento del papel de las orientaciones tecnocráticas y el interés por las industrias intermedias y de capital en lo que generalmente se ha considerado como uno de los principales períodos populistas en Brasil —el gobierno de Vargas, de 1930-1945—, véase Thomas Skidmore, *Politics in Brazil, 1930-1964: An Experiment in Democracy* (London: Oxford University Press, 1967), capítulo I.

⁷ O'Donnell se refiere brevemente a estos elementos de continuidad en *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics* (University of California, Berkeley, Institute of International Studies, Politics of Modernization Series, núm. 9), pp. 64-65. Para un examen detallado de esta continuidad con respecto a Argentina, véase Benjamin Most, "Changing Authoritarian Systems: An Assessment of Their Impact on Public Policies in Argentina, 1930-1970" (disertación doctoral, Department of Political Science, Indiana University, 1978), capítulo III. Algunos observadores argumentan que los militares brasileños no tenían en mente un modelo económico bien definido cuando tomaron el

Por contraste, una notable característica del México de hoy es su capacidad para realizar un importante cambio a unas medidas económicas más ortodoxas sin un cambio de régimen, tal como sucedió, después de diciembre de 1976, con López Portillo. Hirschman pone de relieve que la transición a medidas económicas ortodoxas se produjeron en Colombia y en Chile, en el período de Frei, no sólo sin cambio de régimen, sino con regímenes pluralistas. Nos enfrentamos así al espectro de diferentes tipos de interacción entre régimen y cambio de política que cierran el paso a la distinción entre autoritarismo burocrático y no burocrático, pareciendo más apropiado para la descripción de estos cambios de régimen y política un tratamiento más "refinado". Dicho tratamiento también parece apropiado a la luz de las preocupaciones expresadas por Douglas Chalmers y otros estudiosos, en el sentido de que tanto en la retórica de la política latinoamericana como en la investigación de tal política parece existir una tendencia a exagerar el grado de cambio político que acompaña a los cambios de régimen importantes⁸. Aunque no hay duda de que en algunas zonas se ha producido un cambio drástico de política, esa preocupación señala la importancia del análisis muy cuidadoso del cambio político⁹.

Por lo que respecta al orden cronológico de los diferentes aspectos del cambio de régimen, hay que tener en cuenta que el uso realmente extenso de la tortura no empezó en Brasil en 1964 con el inicio del régimen militar, sino más bien a finales de los años 60. De modo similar, la tortura fue menos importante en la Argentina del gobierno de Onganía posterior a 1966 que durante el período más competitivo de 1973 a 1976, y durante el período autoritario posterior a 1976. Y, desde luego, ha sido extremadamente importante en Chile y Uruguay. Una vez hechas estas distinciones, podría llegarse a la hipótesis de que aunque algunos aspectos del autoritarismo con-

poder en 1964. Sin embargo, las evidencias examinadas por Stepan no apoyan esa afirmación. Véase Alfred Stepan, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil* (Princeton: Princeton University Press, 1971), p. 218, nota 6.

⁸ Douglas A. Chalmers, "The Politicized State in Latin America", en James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977). Para una revisión extensa de la literatura sobre América Latina que adopta esta argumentación, véase Most, "Changing Authoritarian Systems".

⁹ Un programa de investigación, comparativamente importante, sobre las medidas de estabilización adoptadas por estos gobiernos autoritarios está siendo llevado a cabo actualmente por tres de los centros de investigación de mayor peso en la América Latina: CEBRAP en Brasil, CEDES en Argentina y CIEPLAN en Chile. Sin duda este proyecto arrojará nueva luz sobre estos modelos de cambio político.

temporáneo estuvieron presentes desde el principio en todos esos regímenes y derivaran de las crisis inmediatas que los llevaron al poder, en algunos casos la aparición de la tortura puede haber sido parte de la reacción de la derecha política a la extensión de la protesta y el terrorismo urbano que se produjo en muchos países a finales de los años 60, no sólo en América Latina sino también en Europa y los Estados Unidos. Analizando estos diferentes aspectos del cambio de régimen, podemos extraer nuevas hipótesis sobre explicaciones alternativas que puedan ampliar la comprensión del autoritarismo contemporáneo.

Así, en términos de los tres marcos de referencia utilizados para la comparación —entre regímenes autoritarios y competitivos contemporáneos, entre el autoritarismo contemporáneo y las eras anteriores de autoritarismo, y entre el tipo de autoritarismo que apareció recientemente en cada país y los modelos políticos que les precedieron inmediatamente—, encontramos un espectro más complejo de diferencias y semejanzas. Tanto con el propósito de la descripción, como con el fin de "poner en movimiento" estas semejanzas y diferencias en una explicación dinámica del cambio político, parece ser útil la concentración del análisis en un nivel desagregado. Este tratamiento no descartaría la idea de que es esencial examinar las diferentes constelaciones o configuraciones en las que se producen los diferentes modelos de régimen, coalición y política pública. Tiene un interés central el análisis de la interrelación entre estas dimensiones. Es que esta interrelación se considera como mucho más variada de lo que sugería la clasificación original.

Un "supuesto de trabajo" crucial

Si bien esta aproximación desagregada facilita estas tres comparaciones fundamentales, hemos de añadir un elemento adicional derivado de las discusiones conceptuales del autoritarismo burocrático para reflejar adecuadamente las ideas que subyacen en estos textos. A la luz de los argumentos presentados en este libro por Cardoso, y especialmente por O'Donnell, es importante añadir a esta aproximación desagregada las preocupaciones surgidas en el tratamiento que hacen ambos del estado y en el argumento de O'Donnell de que el autoritarismo burocrático es un tipo de estado, en el sentido abstracto del estado como la serie de relaciones políticas que sirven para mantener las relaciones sociales de dominación. En el contexto de las sociedades capitalistas que constituyen el objetivo central de este

libro, ello implica el mantenimiento de las relaciones capitalistas de producción.

Los argumentos de O'Donnell apuntan a una idea muy importante que, personalmente, preferiría incorporar al análisis por otro medio que no sea añadirla a una definición que es ya extremadamente compleja y que cambia con frecuencia. En lugar de ello, mantendría como "supuesto de trabajo" crucial del analista el que una fuerza dinámica principal para la formación del cambio político y económico será la interrelación entre las diferentes constelaciones de régimen, coalición y política por una parte, y por la otra las cuestiones que surgen en el intento de mantener o alterar las relaciones capitalistas de producción. Esta interacción implica por lo menos tres relaciones causales específicas. En primer lugar, cuando crisis graves amenazan las relaciones capitalistas de producción existentes, ello puede ser causa de que los líderes de los grupos dominantes inicien cambios de régimen, coalición y/o política públicas con el fin de proteger mejor tales relaciones de producción. En segundo lugar, la aparición de nuevas relaciones de producción, por ejemplo las implicadas en la internacionalización de la producción, pueden generar presiones a favor de modificaciones del régimen, coalición y/o política públicas con el fin de mantener o reforzar estas nuevas relaciones económicas. En tercer lugar, con independencia de esas presiones, las modificaciones de régimen, coalición y/o política públicas pueden iniciarse con el objetivo de cambiar las relaciones capitalistas de producción; o de eliminarlas en el caso de una revolución socialista.

Al mismo tiempo que estas interacciones causales particulares son de una importancia extrema, debemos considerar otros muchos factores, como reconocen claramente todos los autores de este libro. Una gran variedad de diferentes fuerzas económicas y no económicas afectan a la evolución del régimen, coalición y política públicas. Asimismo, cualquier crisis dada que amenace las relaciones de producción, o cualquier modificación en éstas, no produce automáticamente una serie predeterminada de transformaciones políticas. El supuesto de trabajo del análisis simplemente identifica un tipo de interacción, entre la esfera política y la económica, sobre la que se pueden desarrollar hipótesis fructíferas.

En mi opinión, este supuesto de trabajo, en combinación con la aproximación desagregada por la que abogábamos antes, proporciona una base útil para que el atractivo concepto de autoritarismo burocrático sirva mejor para el análisis comparativo.

POPULISMO

El concepto de populismo es primordial para el modelo burocrático autoritario y, directa o indirectamente, juega un importante papel en la mayor parte de los capítulos de este volumen, particularmente en los de Cotler, Kaufman y Hirschman. Dentro del marco de referencia del intento de explicar el autoritarismo burocrático, que es el objetivo de este libro, la discusión del populismo tiene dos objetivos primordiales: en primer lugar, la mayor clarificación de los modos en que el autoritarismo burocrático es nuevo y distintivo al contrastarlo con un importante y anterior tipo de sistema que es supuestamente muy distinto; y en segundo lugar, la iluminación de los orígenes de la agenda de "problemas sociales sobresalientes y de estrangulamientos del desarrollo"¹⁰ que contribuyeron a la aparición del autoritarismo burocrático.

Varios autores de este volumen han enfatizado que la experiencia populista ha sido muy diversa. De ahí que, tanto para la explicación del contraste descriptivo con el autoritarismo burocrático como para la determinación de la importancia de las diferentes experiencias populistas en cuanto a la conformación de los subsiguientes modelos de cambio, vuelva a resultar relevante una aproximación desagregada.

Tenemos que evitar la suposición de que el populismo es un sistema político bien definido y coherente que existe desde el tiempo de la desaparición del sistema oligárquico hasta el inicio del autoritarismo burocrático. El populismo no implica necesariamente una "amplia" coalición sin "fuentes insalvables de conflicto" entre sus miembros¹¹, sino que con gran frecuencia es una coalición estrecha, frágil e inestable. Con frecuencia el sector popular y las élites industriales no están en la coalición simultáneamente¹². Por lo general los períodos "incorporadores" son breves, y suelen ser seguidos rápidamente de

¹⁰ Guillermo O'Donnell, *Modernization*, p. 79.

¹¹ *Ibid.*, pp. 56 y 59.

¹² Eldon Kenworthy, en "Did the 'New Industrialists' Play a Significant Role in the Formation of Peron's Coalition, 1943-46?" (en Alberto Ciria y otros, *New Perspectives on Modern Argentine* [Indiana University, Latin American Studies Working Papers, 1972, 15-28]), plantea importantes cuestiones sobre el papel de los industriales en la coalición peronista original. Otro caso relevante es la escisión en el Partido Liberal de Colombia en los años 30 y 40 en oposición a la "Revolución en Marcha" populista (véase John D. Martz, *Colombia: A Contemporary Political Survey* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1962), capítulo III, y Robert H. Dix, *Colombia: The Political Dimensions of Change* (New Haven: Yale University Press, 1967), capítulo IV).

períodos excluyentes¹³. En algunos casos, la iniciativa para la coalición ha procedido de tecnócratas militares o civiles que a menudo han sido considerados primordialmente como asociados con el autoritarismo burocrático. En algunos casos, como el de Brasil, ha existido un interés por la promoción no sólo de la producción de bienes de consumo, sino también de los bienes intermedios y de capital, particularmente de aquellos relacionados con la seguridad militar¹⁴. En consumo, sino también de los bienes intermedios y de capital, particularmente de aquellos relacionados con la seguridad militar¹⁴. En muchos casos no resulta claro que las élites gubernamentales realicen un esfuerzo, aun tímido, por extender los beneficios al sector popular como un medio de ampliación del mercado nacional; y en México la fase inicial de la industrialización coincidió con una reducción uniforme de los ingresos de los trabajadores¹⁵. Ello no significa que no sean diferentes los casos clasificados como populistas y como burocrático autoritarios. Lo que sugiere es que debe ser objeto de continuos análisis el grado y la naturaleza de las diferencias.

También es notable la diversidad de problemas sociales y cuellos de botella del desarrollo heredados del populismo. Muchos analistas consideran que el modelo de industrialización identificado a menudo con los períodos populistas —que implica el subsidio a la industria mediante la extracción de recursos al sector exportador— conduce a graves dificultades económicas y debilita, en lugar de reforzar, la economía nacional¹⁶. Como observa Hirschman, a menudo se ha sugerido que ese ataque al sector exportador puede tender a “matar la gallina de los huevos de oro”¹⁷. Sin embargo, como Hirschman y

¹³ La tendencia a un paso rápido de la incorporación a la exclusión se ve claramente en los casos de “enclave” antes citados (véase la nota 6).

¹⁴ Estos temas se presentan con claridad en el análisis que del primer período de Vargas hace Skidmore, *Politics in Brazil*, capítulo I, y parecen asimismo ser elementos cruciales en la orientación de varios de los oficiales que dieron el golpe de 1943 en Argentina que llevó originalmente a Perón al gobierno (véase Robert Potash, *The Army and Politics in Argentina, 1928-1945*, Stanford University Press, 1969).

¹⁵ Para evidencias de la caída de los salarios reales en México en los años 40, época comúnmente identificada como una primera y decisiva fase de la expansión industrial, véase James, W. Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910* (Berkeley y los Angeles: University of California Press, 1967), p. 187.

¹⁶ Para una visión general de la cuestión, véase Werner Baer, “Import-Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations”, *Latin American Research Review*, VII (primavera de 1972), pp. 95-122.

¹⁷ Albert O. Hirschman, *A Bias for Hope* (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 12.

otros han puesto de relieve, ha sido muy diferente entre los diversos países el grado en que tal hecho ha sucedido. En algunos contextos este modelo fue seguido estrechamente, con el consiguiente debilitamiento de las fuentes principales de divisas: el ejemplo más visible es el de Argentina. En otros casos, la política agraria ha sido muy diferente, implicando reformas agrarias, como en los de México, Venezuela, Colombia y Perú (en el período posterior a 1968). En México y Colombia, este diferente modelo de “choque sectorial” ha sido seguido de un modelo de crecimiento más equilibrado¹⁸. Hirschman sugiere otra fuente posible de diversidad al poner de relieve que las crisis económicas que surgen hacia el final de los períodos populistas derivan en gran medida de los grandes incrementos del gasto público que se produjeron en esos períodos, y por tanto son el resultado de la política pública, en lugar de provenir directamente de los problemas subyacentes al tipo de industrialización experimentada. Por tanto, las importantes diferencias en cuanto a la intensidad de esas crisis económicas podrían explicarse en gran medida por factores políticos.

También son importantes las diferencias políticas de la experiencia populista. Por ejemplo, las diferencias en el modo en que se produce la incorporación política y legal inicial de las fuerzas laborales organizadas, transición ésta que coincide con frecuencia con otras transiciones identificadas con el populismo, parecen poner en movimiento distintos modelos de cambio¹⁹. Por ejemplo, encontramos importantes diferencias en cuanto al grado en que tal incorporación inicial implicó por parte de las élites un intento de vincular a las fuerzas laborales a un partido o movimiento político, en lugar de tratar de aislarlas de ellos. Esta variable, junto con la posición en la coalición de las otras clases y grupos sociales, así como el grado de polarización que se produce en conjunción con el populismo y otros factores más, tienen importancia para la determinación de si del período populista emerge un partido político integrador, multiclassista y adecuadamente institucionalizado; lo que, a su vez, posee importan-

¹⁸ Véase Robert R. Kaufman, “Mexico and Latin American Authoritarianism”, en José Luis Reyna y Richard S. Wienert, eds., *Authoritarianism in Mexico* (Filadelfia: Institute for the Study of Human Issues, 1977). Para un tratamiento del modelo más equilibrado de crecimiento en Colombia, véase Carlos F. Díaz-Alejandro, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia* (New York: National Bureau of Economic Research, 1976).

¹⁹ Véase David Collier y Ruth B. Collier, “Who Does What, to Whom, and How: Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism”, en Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism*; Ruth B. Collier and David Collier, “Inducements versus Constraints: Dissagregating Corporatism”; y Ruth B. Collier, “Popular Sector Incorporation and Regime Evolution in Brazil and Mexico” (documento presentado en la Conference on Brazil

tes implicaciones para la capacidad del control político sobre el sector popular en los períodos posteriores.

Otras diferencias políticas afectan a la capacidad de “resolución de los conflictos” que aparece, o deja de aparecer, como consecuencia de los episodios populistas. En Colombia y Venezuela, en donde las crisis políticas relacionadas con el populismo se hicieron más intensas en los años 40, siguió a esa crisis un período de gobierno autoritario muy represivo. En consecuencia los principales partidos políticos civiles decidieron tímidamente limitar la competición entre partidos para evitar la futura polarización²⁰. Así, Colombia y Venezuela entraron en los 60 y los 70 con normas experimentadas para la limitación de la expresión política del sector popular dentro de un marco de referencia democrático. Similarmente, en México el populismo y la campaña contra la iglesia terminaron sin dejar grandes residuos de polarización y antagonismos políticos²¹. En cambio, en Argentina, el fin de la era peronista se caracterizó por la polarización y el antagonismo político extremado²².

Es necesario analizar el hipotético vínculo entre la aparición del populismo y la fase inicial de sustitución de importaciones. Si examinamos la cronología de los períodos populistas más frecuentemente citados —como los gobiernos de Cárdenas y Vargas, el primer gobierno peronista, el “Trienio” de 1945 a 1948 en Venezuela y el período de Bustamante en Perú— resulta evidente que dicho vínculo es complejo en el mejor de los casos, y que en ocasiones no existe. En algunos casos, como el de Argentina, el populismo aparece hacia el final de la fase inicial de sustitución de importaciones, mientras que en otros contextos aparecen sistemas con numerosos rasgos populistas con el inicio, o incluso mucho antes, de cualquier grado significativo de sustitución de importaciones, particularmente en Venezuela y Perú, pero también en Chile. Kaufman traza en su capítulo una argumentación paralela. Pone de relieve que la fase inicial de la sustitución de importaciones puede coincidir con “presiones populistas”, pero que

and Mexico, Center for Inter-American Relations, Nueva York, 1978). Véase también Kaufman, “Mexico and Latin American Authoritarianism”, y Marcelo Cavarozzi, “Populismos y ‘partidos de clase media’: Notas comparativas” (Documento CEDES/G. E. CLACSO/Núm. 3, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1976).

²⁰ Véase la nota 4.

²¹ Un análisis sugestivo de la solución del conflicto eclesiástico lo presenta Laura N. O’Shaughnessy, “Opposition in an Authoritarian Regime: The Incorporation and Institutionalization of the Mexican National Action Party (PAN)” (disertación doctoral, Department of Political Science, Indiana University, 1976).

²² Un análisis fascinante de estos antagonismos se presenta en O’Donnell, *Modernization*, capítulo IV.

el populismo pasa por diversas fases que implican a diferentes coaliciones y a diversas partes del sector popular; y que tales fases no suelen coincidir con el primer período de sustitución de importaciones.

Si consideramos una gama más amplia de explicaciones del populismo, obtendremos nuevas percepciones de estas importantes variaciones de la experiencia populista de los distintos países. Una de esas explicaciones, con importantes implicaciones para la más amplia serie de problemas que constituyen el legado del populismo, argumenta que el populismo no se produce necesariamente como respuesta a los recursos de que se dispone por la “expansión de la torta económica”, que hipotéticamente caracteriza a la fase inicial de sustitución de importaciones. El contexto económico inmediato puede suponer en parte una expansión de los recursos disponibles derivados de los importantes incrementos en el volumen y/o los precios de la exportación de productos primarios. El primer gobierno de Perón en Argentina podría ser un ejemplo importante de ello²³.

Cotler pone de relieve otra explicación del populismo que supone un análisis no de las fases de la industrialización, sino de determinados modelos de diferenciación social y activación política del sector popular que han aparecido en algunos países mucho antes del inicio de un grado de industrialización significativo, en contextos caracterizados por sectores modernos relativamente pequeños e indiferenciados. En Perú, Chile, Venezuela y México, algunos de los aspectos de la modernización del siglo XX que han conformado la aparición del populismo han supuesto la extracción o producción de minerales y productos agrícolas en “enclaves” aislados de una actividad económica moderna, mecanizada y muy capitalizada. La concentración aislada de trabajadores en esas áreas produjo una intensa activación política de las fuerzas laborales organizadas en un momento en que el proceso de sustitución de importaciones se encontraba en una fase muy preliminar. Esa activación fue un elemento primordial en los más importantes episodios de las políticas y las coaliciones populistas incorporadoras que han tenido una importancia sustancial en la evolución política general de esos países. En el Perú, particularmente, esos períodos incorporadores iniciales pusieron en movimiento ciclos continuados de incorporación y exclusión que han llegado a ser rasgos característicos de la política nacional²⁴. Por tanto, parece

²³ Para datos relevantes sobre las tendencias de exportación en Argentina, véase Carlos Díaz-Alejandro, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic* (New Haven: Yale University Press, 1970).

²⁴ Con referencia a Perú, véase la nota 6 anterior y el capítulo de Cotler.

ser que el análisis del populismo y la incorporación (así como el de la exclusión) ha estado demasiado estrechamente relacionado con el proceso de industrialización.

Más que considerar el populismo como una transición relativamente similar por la que pasan todos los países, creemos que es de mayor utilidad verlo como un importante punto de diferenciación entre éstos, tanto en cuanto a sus causas como en cuanto a sus consecuencias. Se convierte así en una "variable de fondo" primordial que contribuye a dar forma a las diferencias existentes en la experiencia subsiguiente de esos países. Tal como hacíamos con el concepto de autoritarismo burocrático, parece ser mejor realizar la comparación entre los períodos populistas en un nivel relativamente desagregado, considerando separadamente las cuestiones de régimen, políticas públicas y coalición; y empleando también el supuesto de trabajo antes citado. Al mismo tiempo, como con el concepto de autoritarismo burocrático, parece ser totalmente apropiado retener el término de populismo (o populista) para los períodos en los que el sector popular juega un papel significativo en la política nacional.

LA EXPLICACION DEL AUGE DEL AUTORITARISMO

En los capítulos de este libro se ha intentado explicar más adecuadamente el auge reciente del autoritarismo en América Latina. En un sentido los resultados de este esfuerzo han sido frustrantes, pero en otro sentido han resultado muy útiles. La frustración tiene dos causas. En primer lugar, aunque se ha hecho un considerable esfuerzo por poner a prueba las explicaciones alternativas, no es éste un tema que se preste demasiado a una desautorización definitiva de las hipótesis, o a unos fracasos graves en la desautorización que refuerzan la verosimilitud de una determinada argumentación. En segundo lugar, se han propuesto muchas explicaciones nuevas. Como las hipótesis definitivamente rechazadas han sido pocas y se han añadido explicaciones potenciales, nos enfrentamos a más de una docena de factores explicativos alternativos²⁵.

²⁵ Un inventario de las explicaciones alternativas del surgimiento del autoritarismo (y de su ausencia en otros países) que se tocan en este volumen podría incluir: los problemas relacionados con las diferentes fases de industrialización; el crecimiento de las empresas transnacionales y la internacionalización de la producción; diferencias entre los países en cuanto a la prosperidad a largo plazo del sector exportador de productos primarios; fluctuaciones a corto plazo en cuanto a la prosperidad de este sector; el alcance de los recursos que puede extraer el estado con la política fiscal sobre este sector; el crecimiento de la importancia política de determinados sectores y papeles sociales, como el sector popular, tecnócratas

Pero, al mismo tiempo, se ha avanzado en la comprensión. En primer lugar, se han propuesto nuevos modos de pensar el problema de la explicación del auge del autoritarismo que facilitarán evitar los errores o malas interpretaciones que se habían producido previamente en este tipo de textos. En segundo lugar, algunos factores explicativos, aunque no han sido totalmente desautorizados, al menos han sido colocados en una perspectiva apropiada. En tercer lugar, aunque se han discutido numerosas explicaciones, existe un ordenamiento lógico entre ellas. Cuando se explicita dicho ordenamiento, la variedad de explicaciones resulta menos confusa.

Se pueden hacer progresos considerables imponiendo algún orden en las explicaciones alternativas al situarlas en dos grupos. Por otra parte, el auge del autoritarismo se produjo en el contexto de unas crisis políticas y económicas relativamente graves que, tal como dice O'Donnell en su capítulo, amenazaban en grados diversos los parámetros capitalistas de la sociedad. Algunos argumentos suponen explicaciones generales del motivo de que se produjeran esas crisis. Entre tales argumentos ocupan, desde luego, un lugar primordial los que tratan de los problemas de la industrialización latinoamericana y los cambios del capitalismo internacional relacionados con aquélla. Otras explicaciones se interesan por las características de países particulares que puedan haber intensificado las crisis o hayan facilitado su tratamiento sin un cambio drástico de régimen. Muchas de las explicaciones de este segundo grupo suponen diferencias entre los casos en los que el autoritarismo contemporáneo apareció en su forma más represiva y la experiencia contrastante de países como México, Venezuela, Colombia y Perú. Por conveniencia, nos referiremos a estas explicaciones como variables de "antecedentes"²⁶.

y "nacionales" dentro de cada país estrechamente relacionados con las empresas transnacionales; la aparición de un "nuevo profesionalismo" entre los militares y de nuevas ideologías militares acerca de la intervención en política; la naturaleza de la primera incorporación política de importantes grupos y clases de la sociedad, como por ejemplo el sector popular urbano y los industriales; las cuestiones, estrechamente relacionadas, del grado en que se mitigan los conflictos sociales por la existencia de partidos multclasistas integradores, y el grado de control eficaz de la fuerza laboral organizada por parte del estado; la fuerza política del sector popular (que puede verse afectada por la naturaleza de esta incorporación, pero que también está conformada por otros factores); la intervención estadounidense; la reacción revolucionaria y contrarrevolucionaria ante la revolución cubana; la competencia militar entre los países latinoamericanos; las diferencias entre los países en cuanto a ideología y cultura políticas; el liderazgo político y la presencia (o ausencia) de una deliberada acción política "preventiva" que conduzca a compromisos políticos que ayuden a mitigar las crisis que tienden a estimular el surgimiento del autoritarismo; y un modelo de "precariedad" de las instituciones políticas de América Latina que aumenta la probabilidad de que se produzca un cambio de régimen en el contexto de crisis.

²⁶ En cierto sentido, estos dos grupos se pueden sobreponer en determinado grado.

Explicación del contexto general de la crisis

Como varias de las principales explicaciones de estas crisis suponen factores económicos, y como ha surgido alguna confusión con respecto a la importancia relativa de las explicaciones económicas y políticas de estos textos, resulta apropiado empezar por una breve revisión de la cuestión. Si bien es cierto que las variables económicas juegan un papel importante en las explicaciones del auge del autoritarismo, varios autores han puesto de relieve que tales factores económicos sólo pueden entenderse apropiadamente tras el cuidadoso examen del modo en que han interactuado con los factores políticos. Cardoso ha puesto el énfasis en este punto durante muchos años²⁷, y le dedica una atención considerable en este libro. Hirschman también le da una atención central, tanto en su crítica al argumento del incremento de la desigualdad de la renta en Brasil como en las nuevas explicaciones que propone sobre el auge del autoritarismo. También otros autores ponen de relieve este tema, especialmente Serra.

Asimismo, la cuestión es esencial para el entendimiento del análisis de O'Donnell. Aunque éste pone el énfasis primordial en los factores económicos, se interesa también especialmente por el impacto de los cambios en la estructura social y por los conflictos que surgen entre los actores cuyas funciones se definen tanto en términos políticos y sociales como económicos²⁸. Centra su análisis del auge del autoritarismo en la interacción entre el sector popular y los tecnócratas; y el análisis que realiza en este libro de la dinámica del autoritarismo lo centra en interacciones tales como las que se producen entre el nacionalismo de los militares y el internacionalismo de la alta burguesía. En consecuencia, los vínculos reales entre las variables económicas y los resultados políticos son extremadamente complejos, como se ve fácilmente en la figura 1 del capítulo I. El énfasis que pone en la idea de las "afinidades electivas" reflejaba un interés similar por el papel de los factores políticos. Por tanto, incluso cuan-

Por ejemplo, el impacto directo que tienen sobre determinados países los factores del primer grupo puede diferir algo (o considerablemente), lo que produce diferencias en los casos que he atribuido a los factores del segundo grupo. Sin embargo, esta distinción parece útil para organizar la discusión.

²⁷ Véase, por ejemplo, a Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina* (Ciudad de México, Siglo Veintiuno Editores, 1969), pp. 162-63; y Cardoso, "Associated Dependent Development: Theoretical and Practical Implications", en Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil*, p. 143.

²⁸ Reconozco las útiles conversaciones que respecto a este tema he tenido con Louis Goodman y Barbara Geddes.

do estamos examinando los argumentos económicos sobre este período de crisis en América Latina, es importante reconocer que en parte lo que se implica son las explicaciones políticas de la reacción de esos países a los problemas económicos.

Teniendo en mente estas advertencias, podemos revisar ahora los hallazgos presentados en este libro sobre los principales argumentos económicos. Quizás el más claro de ellos concierna a la hipótesis de que la aparición del nuevo autoritarismo se produjo en gran medida como respuesta a los problemas surgidos en conjunción con la profundización de la industrialización, que suponía la integración vertical de la producción para que incluyera el procesado o fabricación nacional de los bienes intermedios y de capital. Hirschman, Serra y Kaufman encuentran que, salvo en el caso de Argentina, esa hipótesis tiene poco apoyo. La preocupación por la profundización no estaba en la agenda del debate internacional sobre los problemas de la industrialización; y refiriéndose al caso decisivo de Brasil, Serra demuestra que lo que se produjo inicialmente fue en realidad un proceso de "desprofundización", aunque en los años 70 apareció un énfasis en la profundización. Actualmente, en el Cono Sur, la prioridad central del desarrollo no parece ser la profundización, sino más bien, entre otras cosas, una "reagrarización" de la economía.

No obstante, debemos hacer observaciones calificadas en relación con ese rechazo de la hipótesis de profundización. En primer lugar, la profundización fue importante en Argentina, y posteriormente llegó a ser importante en Brasil. En segundo lugar, O'Donnell pone de relieve que en los casos en que bajo un gobierno autoritario prosiguen las tasas altas de inflación, la acumulación de capital se producirá más mediante la especulación financiera que con la inversión en nuevas actividades productivas, inhibiendo por ello la promoción efectiva de nuevas formas de producción. Sugiere que cuando este problema sea superado puede presentarse un énfasis mayor en la profundización; especialmente en los países más grandes. En tercer lugar, en su análisis de la Argentina de 1970 a 1976, Kaufman alega que la reducción de los controles autoritarios pareció tener un impacto negativo mucho mayor sobre la nueva inversión en las áreas de producción relacionadas con la profundización, y un impacto mucho menor sobre la inversión en la producción de bienes manufacturados para la exportación. Ello apoya la hipótesis de que para las inversiones en la profundización tiene una importancia particular el que se proporcionen garantías de estabilidad política y económica a largo plazo.

Sin embargo, en todo caso la preocupación por la profundiza-

ción era sólo un elemento más dentro de un espectro más amplio de intereses políticos; o de hecho representó una prioridad opuesta a la que se reflejaba en las medidas económicas que surgieron inmediatamente después de los golpes militares.

Aunque la hipótesis de la profundización se debe rechazar en una medida importante, era sólo uno de los elementos del argumento original de O'Donnell sobre los vínculos entre los problemas de la sustitución de importaciones y el cambio político (véase la figura 1 del capítulo I). Otras evidencias presentadas en este libro son más coherentes con otras partes del argumento original. Así, tanto Kaufman como Hirschman afirman que el período más reciente de crecimiento económico en América Latina ha sido, en muchos sentidos importantes, más difícil que la fase inicial de industrialización, y que esas nuevas dificultades han tenido importantes consecuencias políticas.

El análisis de Kaufman sugiere, como mi propia discusión anterior, que la fase inicial de la industrialización no estuvo coherentemente relacionada con el populismo. Partiendo de la perspicaz investigación que había realizado anteriormente Charles Anderson, Kaufman pone de relieve que lo sorprendente de esta primera fase es que se produjo bajo diferentes condiciones políticas. *Falta* una asociación coherente con un tipo particular de sistema político. En este sentido, la fase inicial, o "fácil", de la fase de sustitución de importaciones fue realmente más sencilla. En cambio, si bien hay ciertamente algunas variantes importantes entre los tipos de sistema político que han aparecido en los países industrialmente más avanzados de América Latina, Kaufman sugiere que debido a los compromisos y tensiones que se presentan en conjunción con las medidas alternativas de crecimiento económico relevantes actualmente en esos países, se ha producido una reducción en la gama de condiciones políticas con las que puedan prosperar ahora estas economías dependientes y capitalistas.

Hirschman hace una argumentación paralela, pero distinta, sobre las fases de la industrialización, al poner de relieve las consecuencias que tuvo la fase inicial de la expansión industrial para la política pública y para las actitudes de los dirigentes políticos ante el uso de los recursos económicos. Sugiere que "todos" los líderes políticos importantes de este período "podrían ser considerados como víctimas de los engaños de la invulnerabilidad económica fomentados por los sorprendentes primeros éxitos y por la rápida penetración de la industria en un entorno supuestamente hostil"²⁹. Ello pudo contri-

²⁹ Véase el capítulo de Hirschman en este volumen, p. 71.

buir al modelo de medidas económicas "no ortodoxas" que tan importante papel tuvieron en las posteriores dificultades económicas. La combinación de la disminución de la expansión industrial después de la fase inicial de crecimiento, las demandas cambiantes del capital internacional en referencia a un "clima de inversión" apropiado y el legado de las anteriores medidas económicas favorecieron una importante presión para un cambio a las medidas económicas ortodoxas. Hirschman ve la necesidad de hacer esa transición planteando nuevas demandas al sistema político. Sin embargo, como Kaufman y O'Donnell, no cree necesario llevarla a cabo imponiendo unos "requisitos" absolutos en los términos de la forma del régimen político, y pone de manifiesto que en dos casos la transición la han realizado regímenes competitivos.

La explicación original del autoritarismo burocrático no estuvo exclusivamente asociada a la idea de las fases de la industrialización. Con respecto al argumento sobre el incremento de la actividad política del sector popular, en conjunción con los otros problemas económicos el creciente papel político de este sector parece haber sido un elemento importante de las crisis que se produjeron y de las reacciones que surgieron ante ellas. No obstante, también parece haber importantes diferencias a largo plazo entre los diversos países en cuanto a la fuerza del sector popular; diferencias que pondremos de relieve más adelante al tratar las variables de antecedentes.

Con respecto a otro cambio subyacente en la estructura social, la extensión de los papeles tecnocráticos, el análisis que hace Kaufman de Uruguay —en donde encuentra una orientación política tecnocrática en un contexto en el que sólo hubo un modesto desarrollo de los roles ocupacionales tecnocráticos— le llevó a un escepticismo sobre la importancia de este factor. Los propios análisis más recientes de O'Donnell pueden sugerir una base para reconciliar ese descubrimiento referente al Uruguay con el argumento más amplio. Aunque en su tratamiento inicial de los tecnócratas ponía un énfasis sustancial sobre el significado de su creciente importancia numérica, en sus análisis posteriores pone un énfasis mayor en la idea de que los tecnócratas sirven para transmitir las normas de la comunidad financiera y el mundo de los negocios internacional. El caso de Uruguay sugiere que esas influencias externas pueden jugar un papel importante tanto en la producción de una orientación política tecnocrática como en el número real de tecnócratas en un país determinado.

La argumentación sobre el papel de los tecnócratas como transmisores de las normas externas señala a una serie de factores en el sistema internacional que requieren una atención más sistemática. En

el tratamiento del autoritarismo burocrático se hacen referencias frecuentes a factores tales como los cambios en el capitalismo internacional, la revolución cubana y la intervención de los Estados Unidos, pero no es evidente que sean condiciones necesarias para la aparición del autoritarismo burocrático, condiciones "de apoyo" o de importancia sólo marginal.

La importancia que ha tenido el papel exterior en la industrialización de América Latina en las dos últimas décadas puede haber tenido lugar en parte como respuesta a los cambios internos en la industria; es decir, por causa de los niveles de tecnología, experiencia empresarial y capital necesarios para mantener el crecimiento de las formas más avanzadas de producción industrial. También es cierto, sin embargo, que el capital internacional estaba buscando nuevas salidas a las inversiones en el Tercer Mundo en las décadas de los 50 y los 60. Como resultado de esta "presión en pro de la nueva inversión" de carácter externo³⁰, en este período se dio un importante incremento de la inversión exterior en diversos países de América Latina que se hallaban en diferentes niveles de industrialización. Fue también el período del crecimiento de las empresas multinacionales y de un incremento de la internacionalización de la producción industrial en América Latina. Desde el comienzo mismo de la literatura acerca del populismo y el postpopulismo, se han puesto de relieve las complejas implicaciones que la internacionalización de la producción, iniciada desde el exterior, ha tenido para los modelos nacionales de coalición y para el colapso del populismo³¹. En este libro, la naturaleza de los argumentos sobre estas implicaciones queda bien ilustrada en el capítulo de O'Donnell, que amplía esta línea de análisis para obtener una nueva comprensión de los dilemas que surgen una vez que se ha establecido el autoritarismo. O'Donnell considera que el papel central que ocupa en la coalición dominante una burguesía muy internacionalizada es un rasgo importante que comparten los casos de autoritarismo contemporáneo que él ha tratado; y cree que ese rasgo es una característica definitoria del autoritarismo burocrático³².

³⁰ Cardoso y Faletto, pp. 140-41.

³¹ *Ibid.*, capítulo VI.

³² Debo poner de relieve que, en la medida en que el objetivo del análisis es explicar el autoritarismo burocrático, me resulta problemático incluir en la definición uno de los rasgos que es también una explicación importante, puesto que resulta lógicamente imposible falsificar la explicación descubriendo casos de autoritarismo burocrático en los que no esté presente el factor explicativo. Como el capítulo de O'Donnell en este libro no se ocupa de explicar el auge del autoritarismo burocrático, este problema no surge en relación con su

Otro factor externo que han mencionado diversos autores es la reacción a la revolución cubana. En el período previo al surgimiento del autoritarismo, en Chile, Brasil y Uruguay movimientos radicales de signo populista o socialista intentaron orientar hacia la izquierda el sistema político, a fin de gestionar los problemas sociales y económicos con fórmulas muy diferentes a las que adoptaron posteriormente los gobiernos militares. Esos movimientos hacia la izquierda fueron seguidos por fuertes movimientos hacia la derecha y por el surgimiento del autoritarismo. Para explicar esta secuencia de acontecimientos, así como los modelos de cambio seguidos en Argentina³³, es esencial considerar el efecto demostrativo de la revolución cubana. Su éxito incrementó sin duda la posibilidad de intentar un movimiento hacia la izquierda en esos países. Similarmente, tanto entre los militares como en otros sectores de la sociedad, la preocupación por impedir una "segunda Cuba" intensificó en gran medida la reacción de la derecha política de cada uno de los países en donde se había intentado el movimiento hacia la izquierda. A corto y medio plazo, las consecuencias para los países vecinos de aquéllos en los que se ha producido alguna de las revoluciones importantes de la historia moderna han sido más contrarrevolucionarias que revolucionarias. En consecuencia, el período actual de gobiernos militares en América Latina podría ser en parte el resultado del desarrollo de las consecuencias contrarrevolucionarias de la revolución cubana.

Todo esto se producía en un escenario regional en el que una segunda Cuba era inaceptable también para los Estados Unidos. Su reacción estimuló de diversos modos el movimiento hacia la derecha, tanto mediante la intervención directa, abierta o encubierta, como mediante el poderoso apoyo estadounidense a la aparición de una nueva orientación tecnocrática e intervencionista dentro de las Fuerzas Armadas de América Latina. En parte, la intervención estadounidense tuvo un papel importante en el período inmediatamente anterior a la aparición del autoritarismo. En un nivel más amplio, disponemos ahora de una documentación cada vez más completa sobre el esfuerzo sostenido durante muchos años tanto por el gobierno como por grupos privados de los Estados Unidos para debilitar a la izquierda en varios países de América Latina³⁴. Ello pudo producir un efec-

análisis presente. Sin embargo, este uso vuelve a señalar el problema de la confusión que puede surgir al proponer diferentes definiciones como respuesta a los intereses particulares de cada analista.

³³ O'Donnell, en *Modernization*, p. 72, se refiere al impacto de Cuba en Argentina.

³⁴ Para un estudio valioso que proporciona útil documentación de la intervención

to importante sobre la fuerza relativa de la izquierda y la derecha políticas en el contexto de las presentes crisis, y también por tanto, posiblemente, sobre el resultado de esas crisis. Una prioridad importante para la consecución del autoritarismo es la determinación más adecuada de la importancia de esta compleja serie de reacciones y contrarreacciones internas y externas ante Cuba; así como ante el contexto más amplio de la guerra fría. Igualmente, aunque es indudable que esas reacciones y contrarreacciones se entrelazaron con las cuestiones de desarrollo económico antes tratadas, debe reconocerse que esa reacción a las fuerzas políticas internacionales bien pudo ser una condición necesaria adicional del auge del autoritarismo³⁵.

Variables de antecedentes

Otros de los factores explicativos que hemos de tratar son las variables de antecedentes que contribuyen a la comprensión de las diferencias más importantes que se dan entre los diversos países en cuanto a la reacción política ante este contexto de crisis más amplio. Uno de los medios empleados principalmente para centrar esas explicaciones ha sido la exploración del contraste entre las experiencias de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay y los casos de México, Perú, Venezuela y Colombia, en los que el autoritarismo contemporáneo ha aparecido de un modo diferente, o ni siquiera se ha presentado.

Varios capítulos adoptan esta estrategia de investigación. Kaufman trata de dar cuenta de los diferentes modelos de cambio añadiendo México a la comparación de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en su análisis comparativo de la interrelación entre tasas de crecimiento, tasas de inflación y la fuerza de las presiones políticas populistas. En su análisis, señala la importancia de una larga tradición de intensas presiones del sector popular en Argentina, Chile y Uruguay como factor de antecedente que parece haber intensificado las crisis en estos tres casos. Hirschman sugiere que parte de la explicación de la supervivencia de regímenes competitivos en Colombia y

estadounidense en Chile y Brasil durante varias décadas, utilizando al mismo tiempo argumentos del análisis de O'Donnell, véase Kenneth P. Erickson y Patrick V. Peppe, "Dependent Capitalist Development, U. S. Foreign Policy, and Repression of the Working Class in Chile and Brazil", *Latin American Perspectives* 3, núm. 1 (invierno de 1976), 19-44.

³⁵ La importancia de la difusión internacional del terrorismo y la protesta urbana a finales de los 60, antes mencionada, también debería examinarse aunque en parte ello implicaría la explicación de resultados ligeramente diferentes, incluyendo la intensificación de la represión en el régimen autoritario existente en Brasil, un importante episodio de la represión en México, y el colapso del autoritarismo en Argentina.

Venezuela se podría encontrar en el modo en que se produjo en esos países la interrelación entre las funciones empresarial y de reforma, así como su aislamiento del modelo de escalada ideológica que se produjo en otros países en el debate político. El modo diferente en que se dio la interrelación entre esas dos funciones en los países del Cono Sur y su mayor centralidad para el hipotético modelo de escalada ideológica, lo considera como un rasgo importante del contexto político más amplio de estos países, de donde salieron las consecuencias políticas del reciente período de crisis. Cotler explora los modelos de cambio seguidos en el Cono Sur y en Brasil, oponiéndolos a los de Perú y México. Busca las consecuencias del carácter del populismo de un modelo anterior de crecimiento de la exportación, que estaba nacionalmente controlado en mayor medida, como era el caso de los países del sur, en oposición al que estaba organizado en mayor grado alrededor de enclaves exportadores controlados desde el exterior, como en Perú y México. Estos casos de enclave experimentaron un tipo de populismo caracterizado por un grado mayor de nacionalismo y por un componente agrario mucho más importante. A continuación, Cotler describe el colapso del populismo en Perú y México, y especula sobre la posibilidad de que acaben convergiendo con los modelos más represivos de otros países. Así, mientras otros capítulos señalan la posibilidad del colapso del autoritarismo en el Cono Sur, Cotler sugiere que Perú y México pueden estar a punto de entrar en una fase más dura del autoritarismo.

Al tratar de las semejanzas y diferencias entre estos países, es interesante la especulación de si sería posible identificar una pequeña serie de variables que pudiera contribuir al entendimiento de todos los casos. Un útil paso adelante que daría cuenta de las diferencias entre países en relación al surgimiento y consolidación inicial del autoritarismo podría conseguirse si nos centráramos en dos variables de antecedentes que ya han sido tratados en otros capítulos de este libro, así como en mi anterior análisis del populismo: (1) las diferencias primordiales entre países en cuanto a la disponibilidad de recursos económicos, que tiene importantes consecuencias para el "vacío entre demandas y realizaciones", rasgo central del período de crisis política y económica anterior a la aparición del autoritarismo; y (2) la fuerza política del sector popular. Una tercera variable, extraída del análisis original de O'Donnell, podría añadirse como contribución a la búsqueda de los diferentes modelos de cambio seguidos por los distintos países: el grado de percepción de la amenaza por parte de las élites establecidas frente a la crisis y la polarización, que se produjeron en los años 60 y 70. En la figura 1 se intenta presentar la

argumentación que podría hacerse sobre la base de estas tres variables. Debe ponerse de relieve que la clasificación de los casos reflejados en esta figura es más ilustrativa que definitiva; que el argumento causal presupuesto resulta incompleto y se halla en la fase de la hipótesis; y que el argumento simplemente supone, sin intención de explicación, la existencia de un contexto más amplio de la crisis antes discutida. Tal argumento podría organizarse dando los siguientes pasos:

1. *La disponibilidad de los recursos económicos especiales o diversificados y el vacío entre demandas y realizaciones.* El papel especial de los ingresos por petróleo en Venezuela, así como el modelo de crecimiento moderadamente equilibrado de Colombia y México, que es en parte el legado *económico* del populismo que experimentaron, parecen haber conducido a vacíos más moderados entre demandas y realizaciones. Los otros cuatro países parecen haberse beneficiado en un grado considerablemente menor de los recursos diversificados o alternativos, por lo que han tenido vacíos muchos más graves entre demandas y realizaciones.

2. *La fuerza política del sector popular y la crisis política y económica.* La fuerza del sector popular³⁶, que es en parte un legado *político* del tipo de populismo experimentado en cada país, pudo tener un impacto decisivo en el hecho de que el vacío entre demandas y realizaciones condujera, o no, a una crisis grave. En Venezuela, Colombia y Brasil la fuerza del sector popular podría clasificarse de moderada a baja. El nivel resultante de crisis política y económica es más moderado, y, al menos en parte, las diferencias entre estos casos podrían deberse quizás a las diferencias en recursos económicos. En Argentina, Chile y Uruguay, la combinación de un sector popular fuerte y de recursos más limitados llevó a una crisis política y económica particularmente grave.

3. *Percepción de la amenaza, cambio de régimen y políticas públicas y supervivencia inicial del sistema.* El grado en que los tecnócratas, los miembros de la comunidad de negocios y la clase media perciben la crisis política y económica como una amenaza para el orden político y económico existente tiene una importancia decisiva para la formación de una nueva coalición de orientación tecnocrática; para el grado del subsiguiente cambio de régimen y política; y para el grado de capacidad de la nueva coalición para sostener el cambio de

³⁶ El que esta segunda variable vaya situada detrás de los recursos económicos tanto en el texto como en la figura no quiere decir que una sea resultado de la otra. Pueden variar independientemente la una de la otra.

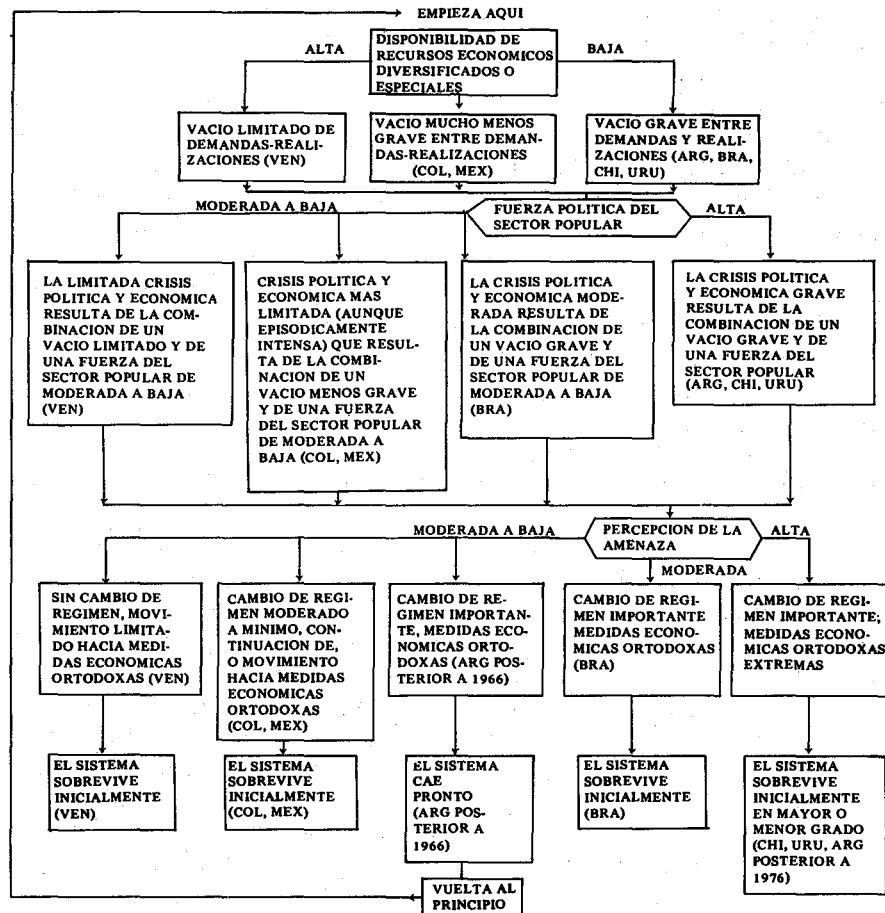
régimen y política. En Venezuela, Colombia y México, la percepción moderada o baja de la amenaza ha introducido cambios en la política económica, el endurecimiento de la represión y el control político, además de producir una serie de esfuerzos destinados a sostener alguna forma de acuerdo entre los principales partidos políticos (o dentro del PRI, en el caso de México) destinados a limitar la competencia y la polarización. Sin embargo, hasta ahora no se ha producido en ellos, como ha sucedido en otros países, golpes militares ni discontinuidades dramáticas del régimen, coalición y políticas públicas.

La Argentina de 1966 es otro caso de percepción baja a moderada de la amenaza. En este caso la historia de la crisis política y económica fue lo bastante intensa para que los militares dieran un golpe e iniciaran un cambio importante de régimen. El grado inferior de percepción inmediata de la amenaza y de cohesión de la élite fue, sin embargo, la causa de que la nueva coalición careciera de la unidad suficiente para resistir las presiones extremas de los sectores sociales desafectos, particularmente del poderoso sector popular. La nueva coalición se desintegró pronto, en parte por causa de esta "desarmónica" entre la fuerza del sector popular y la percepción inmediata de la amenaza.

Aunque es evidente que Argentina cambió profundamente desde mediados de los 60 y en los 70, en un sentido, dentro del marco de referencia del presente análisis, ha "vuelto al principio" (véase la figura 1) tras el fracaso del gobierno posterior a 1966. Argentina se enfrentó nuevamente al problema de la disponibilidad de recursos, en combinación con las cuestiones planteadas por tener un sector popular extremadamente fuerte. Sin embargo, como respuesta a la grave crisis política y económica de mediados de los 70, Argentina siguió un modelo más similar al de Chile y Uruguay. Una percepción alta de la amenaza fue seguida por un importante cambio de régimen y un acercamiento a las medidas económicas ortodoxas extremas. Aunque en los tres casos la coalición experimentó graves tensiones políticas e internas, el alto grado de percepción de la amenaza ha permitido hasta ahora el mantenimiento de los nuevos sistemas.

En referencia a la percepción de la amenaza, Brasil se puede clasificar aproximadamente como país intermedio. La trayectoria de este caso difiere mucho de la del sistema argentino posterior a 1966, pues la nueva coalición dominante se enfrentaba a un sector popular de fuerza moderada, frente al de fuerza excepcional de la Argentina. Por tanto, el nuevo sistema brasileño no sólo sobrevivió, sino que en muchos casos, y en sus propios términos, ha tenido "éxito" en mayor o menor grado.

Figura 1. INTERACCION HIPOTETICA ENTRE RECURSOS ECONOMICOS, FUERZA DEL SECTOR POPULAR Y PERCEPCION DE LA AMENAZA



¿Cómo adecuar a Perú al análisis? Aunque los ocho países mencionados en este libro podrían considerarse como las naciones industrialmente más desarrolladas de América Latina, Perú es la menos desarrollada de este grupo. Por diversos motivos, todos importantes, Perú va históricamente “por detrás” de los otros siete países en la cronología de transformaciones económicas, sociales y políticas fundamentales. Además, aunque se reconozca incluso la necesidad de separar la idea de populismo y examinar las diferencias entre los distintos casos, es incuestionable la existencia de una “agenda” básica de reformas relacionadas con aquél. Antes del golpe militar de 1968 muchas de estas reformas no habían sido realizadas aún en Perú.

La existencia de este atrayente “espacio para la reforma”, en combinación con el nivel inferior de desarrollo urbano e industrial, puede dar cuenta de muchos de los importantes contrastes analizados con detalle por Cotler, y anotados por Cardoso y O’Donnell, entre el gobierno militar institucional de Perú y los que aparecieron en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay³⁷. Si bien en Perú la historia de desarrollo de “enclave”, y la tradición de sindicalismo militante que produjo, pudieron haber conducido a un modelo contemporáneo de protesta laboral vigorosa, la intensidad del conflicto en el sistema político urbano de esta sociedad algo menos industrializada, y relativamente menos urbanizada, fue más limitada en los años 60 que en la mayoría de los otros países considerados en este libro. El conflicto rural fue intenso, y se ha argumentado que el alto grado de percepción de la amenaza frente a este conflicto contribuyó a la cohesión inicial del gobierno militar peruano³⁸. Pero en contraste con las naciones más desarrolladas del sur, en el Perú había un modo mucho más sencillo de tratar ese conflicto, mediante una innovación política que ya había jugado un papel decisivo en el desarrollo de otros casos de enclave, como México y Venezuela: la reforma agraria.

Estos factores ayudan a explicar la posición reformista que adoptó inicialmente el gobierno militar institucional que tomó el poder en el Perú en 1968. Estos factores están relacionados con las variables puestas de relieve en la figura 1, aunque, evidentemente, van más lejos. La integración plena de estos factores en el análisis requiere un modelo mucho más amplio que combine las explicaciones del

³⁷ Además del análisis que hacen del Perú Cotler y Cardoso en sus capítulos de este volumen, véase O’Donnell, *Modernization*, pp. 111-12, en donde presenta una valiosa valoración de la relación del caso peruano con su argumentación más amplia.

³⁸ Véase Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in a Comparative Perspective* (Princeton, Princeton University Press), capítulo IV.

populismo y el autoritarismo burocrático. Sin embargo, la construcción de ese modelo es una tarea que queda fuera del alcance de este capítulo.

El reciente giro a la derecha y la adopción de medidas económicas ortodoxas se ha producido en el Perú en parte como respuesta a los problemas del populismo, que ya han sido puestos de relieve en varios análisis de este volumen, en particular la subida de la inflación, los problemas de la balanza de pagos y el gran incremento de la deuda externa como consecuencia de las medidas de gasto e inversión del gobierno militar y del grave deterioro de las rentas por la exportación de productos primarios. Aunque estas medidas ortodoxas han sido realizadas por un régimen autoritario militar que estaba ya en el poder, no es posible asegurar la coherencia y la estabilidad de dichas medidas y del régimen. En parte ello podría deberse al hecho de que a mediados de los años 70 el gobierno militar estaba ya muy desacreditado, y en parte a dos factores puestos de manifiesto en la figura 1: el importante incremento del volumen y la militancia del sector popular urbano que se ha producido en 10 años desde que llegó al poder el gobierno militar y la percepción relativamente baja de una amenaza interna en el momento del cambio inicial a las medidas económicas ortodoxas, en 1976. En consecuencia, en 1977-1978 se podía prever que en el Perú, como en la Argentina de fines de la década del 60, los militares estuvieran buscando modos de abandonar el poder.

Este breve análisis del Perú sugiere dos de las razones por las que resultan instructivos los esfuerzos por extender el modelo a los casos adicionales. En primer lugar, pueden proporcionar intuiciones acerca de los casos nuevos. En segundo lugar, pueden estimular al investigador a modificar el modelo original de tal modo que dé cuenta más adecuadamente no sólo de los casos nuevos, sino quizás incluso de los casos para los que se había construido el modelo originalmente.

Tras esta amplia discusión de las explicaciones alternativas del surgimiento del autoritarismo y de su ausencia en algunos países, ¿a qué conclusiones podemos llegar con respecto a sus causas? Se ha realizado un progreso considerable al afinar varias importantes líneas de argumentación y al obtener un entendimiento más profundo del contexto más amplio en que emergió el autoritarismo. Sin embargo, estos capítulos no llegan a conclusiones rigurosas con respecto a las condiciones necesarias y suficientes de su aparición, ni tratan de poner fin al debate sobre cuáles son, en realidad, esas condiciones. Por el contrario, nuestra esperanza es haber estimulado el nuevo examen crítico del autoritarismo contemporáneo en América Latina.

LA EVOLUCION DEL AUTORITARISMO

El análisis del cambio bajo el poder autoritario ha sido una preocupación central desde el inicio de la literatura sobre el nuevo autoritarismo, y en los capítulos de este volumen se han dado pasos importantes en la exploración de este tema. Una de las cuestiones decisivas, que aparece principalmente en los análisis de Cardoso, Serra y O'Donnell, es que estos gobiernos se caracterizan por graves contradicciones y tensiones internas, a pesar del empleo de altos niveles de coerción en el trato a la oposición, de que presumiblemente acuden a altas instancias de experiencia técnica para la selección de las medidas económicas, y de que gozan, o pueden gozar en potencia, de un gran apoyo financiero del capitalismo internacional. Estos gobiernos son, por muchos motivos, frágiles y vulnerables.

Estas tensiones y contradicciones suponen, en parte, cuestiones económicas y, como Serra pone de relieve, esos gobiernos autoritarios pueden ser tan vulnerables a los fracasos y errores importantes de la política económica como lo son los sistemas más competitivos. Las tensiones y contradicciones derivan también de problemas políticos fundamentales. La aplicación efectiva de las medidas de estabilización puede reducir en gran medida el tamaño de la coalición que apoyó al gobierno, conforme los partidarios iniciales del golpe en amplios sectores de la clase media descubren que no se encuentran ya entre los beneficiarios principales de esas medidas. El carácter en extremo excluyente de tales sistemas socava, o elimina completamente, las instituciones de representación y los importantes símbolos políticos que en otro caso podrían servir para legitimar al estado y vincularlo con la sociedad. La desaparición de la amenaza de "subversión" elimina una de las justificaciones importantes de la represión, la cual puede ser necesaria para el mantenimiento del control político sobre el sector popular. Puede producirse un agudo conflicto entre la orientación internacional y la búsqueda de ganancias de los elementos de la burguesía que se encuentran entre los partidarios más importantes de la coalición, y el nacionalismo y la tendencia a la desconfianza ante dicha búsqueda de ganancias por parte de importantes elementos de las Fuerzas Armadas. A su vez, muchos tecnócratas y otros elementos de la alta burguesía se sienten incómodos por su proximidad dentro de la coalición dominante con los elementos de las Fuerzas Armadas más estrechamente identificados con la represión.

La tesis del análisis de O'Donnell es que estas tensiones y contradicciones acabarán creando una enorme presión que empujará a

estos sistemas hacia alguna forma de democratización o apertura política, y en la misma dirección señalan las conclusiones de los capítulos de Cardoso y Hirschman, aunque de modo algo diferente. Es posible, claro está, que otros países sucumban al dominio militar represivo. Colombia parece en ocasiones ser un candidato, y el análisis de Cotler apunta a la posibilidad de una importante intensificación de la represión en Perú y México. Asimismo, la posibilidad de guerra en el Cono Sur plantea graves riesgos a quien trate de predecir modelos del cambio futuro; y tal probabilidad podría representar la última y patética respuesta de estos gobiernos ante el problema de tener que evocar símbolos de identificación con el estado, como los del nacionalismo. No obstante, hay razones suficientes para creer que al menos algunos de los actuales gobiernos autoritarios de América Latina serán reemplazados en años venideros por regímenes más competitivos. La experimentación con diferentes tipos de elecciones controladas y con la recuperación parcial del sistema de partidos ha jugado ya, o jugará, un importante papel en los intentos de legitimar el poder autoritario. A largo plazo, esa experimentación podría conducir a un intento de encontrar nuevas formas políticas que pudieran llevar en última instancia a la recuperación de alguna forma de democracia.

Estos cambios, en la medida en que se produzcan, abrirán nuevas e interesantes líneas de investigación sobre la política en América Latina³⁹. En un nivel, lo que se pedirá serán análisis detallados e intensivos de los intentos de recuperación, conforme se vayan produciendo en los próximos años. En otro nivel, será esencial considerar la posibilidad de que tal recuperación de la democracia forme parte del ciclo a largo plazo de autoritarismo y democracia dentro de la zona, por lo que los intentos de entender las perspectivas de democratización deberán relacionarse con la explicación de este ciclo de cambio a largo plazo. Para ello se precisan diferentes líneas de investigación.

En primer lugar, puesto que el logro de alguna forma de democratización en América Latina en la década significa en gran medida la resolución de los problemas y tensiones que contribuyeron al reciente surgimiento del autoritarismo, el entendimiento de este próximo período de democratización deberá constituirse sobre el mejor entendimiento posible de las causas de las primeras tensiones, así como sobre los motivos de que fueran de menor intensidad en algu-

³⁹ Philippe C. Schmitter y Guillermo O'Donnell están coordinando actualmente una serie de estudios, apoyados por el Latin American Program del Woodrow Wilson International Center for Scholars, de Washington, D.C., estudios que ocuparán un papel importante en la dirección de estos temas.

nos países y de que en algunos casos no condujeran al autoritarismo. Por tanto, tiene prioridad el progreso en el entendimiento de la actual era de autoritarismo.

En segundo lugar, el análisis, dentro del marco de referencia de un ciclo de cambio político a largo plazo, de las actuales perspectivas de democratización, sugiere ciertas comparaciones históricas que pueden contribuir al entendimiento de los futuros modelos de cambio. Por ejemplo, sería un punto de comparación evidente el del período de autoritarismo de finales de los 40 y principios de los 50 en varios países con el subsiguiente período de democratización de mediados a finales de los 50. Dicha comparación proporcionaría una base para la comprobación del argumento sobre los modelos causales a largo plazo, como el sugerido por la hipótesis de que el modo en que se recupera la democracia en un punto del tiempo afecta a la probabilidad de un resurgimiento del autoritarismo en un punto subsiguiente, lo que a su vez puede conformar oportunidades para la democratización en un punto posterior del tiempo. Para dicho análisis sería un interesante punto de partida la experiencia de extrema polarización de Colombia y Venezuela en los años 40 y 50; seguida de un poder militar represivo; seguido a su vez por la recuperación de un tipo de democracia basada en un pacto, formal o informal, entre los partidos políticos destinado a limitar en el futuro la competitividad y la polarización. La experiencia parcialmente paralela de Perú en este mismo período, y la resolución totalmente diferente de cuestiones similares en Argentina, sería otro punto útil de comparación.

En tercer lugar, esta perspectiva estimula dar un paso atrás y plantea la pregunta, más genérica, de por qué se ha producido ese ciclo. A este nivel, es posible en parte que tengan la misma explicación el surgimiento y la caída de los regímenes autoritarios. En este punto parecen tener especial relevancia el análisis que hace Douglas Chalmers sobre el "estado politizado" en América Latina, el análisis de Charles Anderson sobre la "provisionalidad" de las instituciones políticas de América Latina, así como el que realiza Hirschman en este libro sobre los problemas de legitimación que surgen cuando la función de acumulación está, en gran medida, en manos extranjeras⁴⁰. Ofrecen un punto de partida para explorar un modelo de la mayor fragilidad de las instituciones políticas que incrementa la probabilidad de que en un contexto de crisis se produzca un cambio de

⁴⁰ Chalmers, "The Politized State"; Charles W. Anderson, *Politics and Economic Change in Latin America: The Governing of Restless Nations* (Princeton, D. Van Nostrand Co., 1967); y Hirschman, pp. 90-92 de este libro.

régimen, bien de democrático a autoritario y a la inversa. Tal perspectiva no eclipsaría en ningún sentido los tipos de intereses planteados en este libro, sino que sería un importante suplemento de ellos.

LA AMPLIACION DEL ANALISIS A OTRAS REGIONES

El capítulo de Kurth, que introduce las ideas derivadas del modelo burocrático autoritario en un análisis del desarrollo europeo, representa una aproximación muy diferente que amplía el alcance del análisis. El intento de extender el análisis a otras regiones, así como a otros países latinoamericanos, puede resultar útil para varios objetivos. Esos intentos proporcionan nuevas explicaciones de los modelos de cambio industrial y político en esas otras regiones. Pueden estimular el intento de vinculación de los modelos desarrollados con referencia a América Latina a otras teorías del cambio industrial y político. Estimulan a los investigadores a determinar la generalidad de los modelos encontrados en estos países, lo que a su vez puede ayudar a los especialistas a identificar de modo más explícito y genérico las características contextuales responsables de los modelos políticos que han aparecido dentro de América Latina. Finalmente, los intentos de elaborar el modelo sobre otros países, según las tradiciones académicas, puede sugerir a los especialistas latinoamericanos nuevas aproximaciones para el análisis de su propia región.

Estas oportunidades de lograr nuevas intuiciones y mejorar la teoría quedan bien ejemplificadas en el capítulo de Kurth. La aproximación al análisis de la política de industrialización, que extrae en parte de la investigación sobre América Latina, proporciona una nueva e interesante perspectiva sobre el cambio político en Europa. Su intento de explorar mejor los vínculos entre el análisis de los diferentes sectores de la industria, que es decisivo para el modelo burocrático autoritario, y los argumentos desarrollados en la investigación sobre Europa con respecto a la cronología de la industrialización, señalan de qué modos puede ampliarse el alcance teórico del modelo latinoamericano. El análisis que hace Kurth de una serie de diferentes modelos históricos y regionales de industrialización se centra en las características de la escena latinoamericana que han contribuido a los recientes modelos de evolución política nacional en América Latina, provocándole interesantes especulaciones sobre los modelos futuros de cambio en países como Brasil. Finalmente, la sensibilidad de Kurth ante la continua interrelación de cuatro diferentes niveles de

análisis —factores políticos nacionales, factores económicos nacionales, relaciones políticas y militares internacionales, y relaciones económicas internacionales—, refleja una perspectiva analítica que merece ser imitada en la investigación sobre América Latina. Aunque los otros autores de este volumen se centran con frecuencia en el impacto de las relaciones políticas, militares y económicas internacionales sobre los modelos de cambio en los países de América Latina, ninguno de ellos intenta un análisis de la interacción continua de esos diferentes factores con tantas facetas como el del capítulo de Kurth.

También puede resultar fructífera la aplicación del modelo autoritario burocrático a otras regiones del Tercer Mundo. Un estudio reciente ha aplicado explícitamente el modelo a Corea del Sur⁴¹. La ampliación del análisis a una región como Africa podría proporcionar nuevas evidencias que apoyaran el argumento de que el modelo debería estar menos unido a las fases de industrialización y más orientado en relación con los cambios en el sistema económico internacional. Algunos de los rasgos importantes de la economía política de muchos países africanos podrían representar variaciones dentro de la categoría de “sistemas oligárquicos” descrita en los textos sobre América Latina. En general, los países africanos son preindustriales, están orientados a la exportación agrícola y de minerales y tienen niveles relativamente bajos de activismo del sector popular. Pero por ser países de desarrollo extremadamente “tardío”, podrían producirse constelaciones de régimen, coalición y políticas públicas nuevas y distintivas. Muchos de esos países parecen estar experimentando complejos problemas en sus relaciones con el sistema capitalista internacional, problemas que tienen importantes rasgos en común con los experimentados en los países más desarrollados de América Latina. Muchos de ellos están experimentando graves problemas de deuda externa, balanza de pagos e inflación, así como restricciones a la política económica nacional impuestas por las instituciones internacionales de crédito, factores todos que les resultarán familiares a los estudiosos de los países desarrollados de América Latina. Las extensiones de los argumentos a casos como éstos podrían constituir una valiosa oportunidad de explorar la posibilidad de que el penetrante impacto del sistema económico internacional contemporáneo pueda afectar a los países de Africa relativamente no industrializados y a los países de América Latina industrialmente más desarrollados con una

⁴¹ Sungjoo Han, “Power, Dependency, and Representation in South Korea” (documento presentado en la reunión anual de 1977 de la American Political Science Association, Washington, D.C.).

similitud mayor de la que cabría esperar partiendo del modelo burocrático autoritario.

Además de la contribución de esas extensiones al análisis de la teoría de la ciencia social, deberían ponerse de manifiesto también sus consecuencias prácticas. En varios momentos se ha puesto de relieve que la necesidad de analizar el autoritarismo burocrático deriva en parte de la posibilidad de que el mejor entendimiento de los problemas económicos, sociales y políticos que dieron lugar al autoritarismo pueda contribuir al descubrimiento de soluciones más humanas a esos problemas. Dentro del escenario latinoamericano, en parte ello significa un esfuerzo por poner fin en algunos países a la era actual de autoritarismo duro. Significa también una preocupación por estimular un proceso de aprendizaje político que permita evitar con mayor facilidad a otros países —por ejemplo Colombia— estas formas de autoritarismo.

Los estudiosos y dirigentes políticos de otras regiones del Tercer Mundo suelen mirar con preocupación los recientes acontecimientos en los países meridionales de América del Sur, conscientes de que podrían tener importantes implicaciones para la evolución futura de sus propias naciones. Esos estudiosos y dirigentes comparten con los autores de este libro la esperanza de que el análisis del autoritarismo burocrático pueda contribuir a un nuevo proceso de aprendizaje político que permita a otros países evitar con mayor facilidad las formas de opresión política que han aparecido recientemente en América Latina.

GLOSARIO

Los capítulos de este libro se han escrito de modo que el significado de los términos empleados sea evidente por el contexto en la mayor parte de los casos. Sin embargo, como algunos de los términos pueden resultar poco familiares a algunos lectores, y como hay algunas diferencias de uso entre los autores resulta apropiado presentar aquí las definiciones de algunos de los términos más importantes empleados en el libro.

Agotamiento de (la fase fácil de) la sustitución de importaciones: Al haberse completado la fase inicial de expansión industrial orientada a satisfacer el mercado nacional de bienes de consumo previamente abastecido con productos importados. Véanse los análisis de Hirschman (capítulo III, pp. 74 y siguientes) y Serra (capítulo V, pp. 123 y ss.).

Autoritarismo: Según Linz, se puede considerar el autoritarismo como un tipo de régimen político que es distinto tanto de la democracia como del totalitarismo, y que en ciertos aspectos, particularmente con respecto al grado de limitación del pluralismo político, es un tipo intermedio. Linz define los regímenes autoritarios como "sistemas políticos con un pluralismo limitado y no formal; sin una ideología elaborada que sirva de guía (pero con mentalidades específicas); sin movilización política intensiva o extensiva (salvo en algunos momentos de su desarrollo); y en donde un líder (u ocasionalmente un pequeño grupo) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad muy predecibles."¹

Autoritarismo burocrático: Como una primera aproximación, podría considerarse como un tipo de autoritarismo caracterizado por una aproximación declaradamente tecnocrática, burocrática y no personalista a la elaboración de la política y la solución de los problemas. Pero aparte de esto, entre los autores de este libro hay algunas variaciones en el uso del término. El uso original de O'Donnell, basado en un gran número de características definitorias referidas a cuestiones de régimen, coalición y políticas públicas, se resumió en el capítulo I, p. 30. Su definición más reciente, ligeramente modificada, se presenta en el capítulo VII, páginas 295-98. Su definición abarca a la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay contemporáneos, además de la Argentina de 1966 a 1973. Aunque en anteriores

¹ Juan J. Linz, "An Authoritarian Regime: Spain", en Erik Allardt e Yrjo Littunen, eds., *Cleavages, Ideologies, and Party Systems* (Helsinki, Academic Bookstore, 1964).

escritos llamó la atención sobre importantes puntos en común entre estos casos y el México contemporáneo, en su análisis presente no define a México como burocrático autoritario.

Cardoso (capítulo II, pp. 40-44) aboga por un uso mucho más restringido que se refiere sólo al tipo de régimen político, y lo limita a los regímenes caracterizados por un poder militar institucional. Por tanto, excluye explícitamente a México de esta categoría, pero incluye el Perú posterior a 1968. Kaufman (capítulo V, páginas 191-94) utiliza también el término para referirse al tipo de régimen político, y tampoco incluye a México. Véase también el examen que de este concepto hace Collier en el capítulo IX, páginas 370-74.

Bienes de capital: Maquinaria y equipo utilizado en la producción industrial.

Bienes intermedios: Insumos utilizados en la producción industrial, como combustible, metales y petroquímicos.

Bienes de producción: Véase bienes de Capital.

Corporativismo: Tal como se utiliza en este volumen (hay otras definiciones importantes) es un modo de relaciones entre el estado y los grupos de interés que incluye elementos tales como la estructuración estatal de la representación que produce un sistema oficialmente sancionado, asociaciones de interés no competitivas organizadas en agrupamientos funcionales legalmente prescritos; subsidio estatal a esas asociaciones; y control directo del estado sobre su liderazgo, presentación de demandas y régimen interno.

Estado: Cardoso utiliza este término con el significado de “pacto de dominación básico que existe entre las fracciones o clases sociales de las clases dominantes, y las normas que garantizan su dominio sobre los estratos subordinados” (capítulo II, p. 44). O'Donnell emplea una utilización similar, pero pone de relieve que el término se debe entender en dos niveles. En un nivel analítico, es el “aspecto político de las relaciones sociales de dominación” (capítulo VII, p. 290). “Sirve de apoyo a estas relaciones de dominación y las organiza...” (p. 290). En un nivel concreto, consiste en una serie de instituciones y leyes que realizan esta función (p. 291).

En determinados puntos de otros capítulos, se encuentra ocasionalmente una utilización según la cual el estado consiste en la estructura institucional, los ocupantes de esa estructura y el cuerpo de leyes que compone el sector público. Incluye, por tanto, al gobierno (en el sentido de cabeza del estado y del liderazgo político inmediato que rodea a la cabeza del estado), a la burocracia pública, la legislatura, la judicatura, las empresas públicas y semipúblicas y al sistema legal. Véanse también el capítulo V, pp. 255-56, y el capítulo IX, pp. 373-74.

Exclusión (del sector popular): “Definido rechazo gubernamental a satisfacer las demandas políticas de los líderes del sector [popular]...[y la negación] a este sector y sus líderes de acceso a posiciones de poder político desde las que podrían tener influencia directa sobre las decisiones de política nacional... El concepto de ‘exclusión’... presupone una ‘presencia’ previa en la arena política

nacional: un sector excluido es un sector previamente activado políticamente.”² Lo analiza también O'Donnell en el capítulo VII, pp. 295-96. Véase también Incorporación.

Fase fácil de sustitución de importaciones: La rápida expansión de la producción de bienes de consumo que pueda producirse cuando dicha producción apunte a la satisfacción de un mercado nacional ya existente, que se protege ahora con la imposición de aranceles o controles a la importación y/o con el colapso del comercio exterior.

Gran burguesía: La élite directiva, profesional y propietaria que ejerce el control de la producción económica o está estrechamente relacionada con ella.

Incorporación (del sector popular): Deliberado esfuerzo del gobierno por activar el sector popular y concederle alguna voz en la política nacional. Incluye también los casos en los que el gobierno, sin realizar esfuerzos deliberados por la exclusión o incorporación, se adapta a los niveles existentes de activación política y a la serie dada de actores políticos.³ Véase también “Exclusión”.

Industrialización por sustitución de importaciones: Expansión de la producción industrial para abastecer un mercado nacional previamente abastecido con bienes importados. Véase también la Fase Fácil de Sustitución de Importaciones.

Internacionalización de la Producción: Esta transición, que se asocia con el alza de las empresas multinacionales, significa: 1. Una creciente vinculación o fusión de los factores “locales” y “extranjeros” de la producción; es decir, inversión, crédito, tecnología, dirección, etc.; y 2. Una creciente vinculación o fusión en las relaciones de producción mediante el aumento de la asociación, formal e informal, de la burguesía nacional e internacional. Este proceso se denomina también Transnacionalización de la producción.

Medidas de Estabilización: Véase Medidas Económicas Ortodoxas.

Medidas económicas monetaristas: Véase Medidas Económicas Ortodoxas.

Medidas de normalización: Véase Medidas Económicas Ortodoxas.

Medidas Económicas Ortodoxas: Medidas que ponen el énfasis en los mecanismos del mercado, mediante decisiones tales como la devaluación de la moneda, la adopción de cambios flotantes de divisas, la reducción arancelaria, la abolición de los controles de precios e importaciones e incrementos en los costos de los servicios públicos de modo que reflejen su costo. Sin embargo, con frecuencia se introducen estrictos controles salariales al tiempo que se abolen los otros controles. Recibe también los nombres de Medidas Económicas Monetaristas, Medidas de Normalización y Medidas de Estabilización.

² Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South America Politics* (Institute of International Studies, University of California, Berkeley, Politics of Modernization Series Núm. 9, 1973), p. 55.

³ *Loc. cit.*

Populismo: En el análisis original de O'Donnell, y de modo más general en la literatura postpopulista (véase el capítulo I, pp. 25-26), este término se utiliza comúnmente en referencia a un tipo de sistema político (o estado) caracterizado por un número de rasgos, que incluyen los siguientes: (1) Está basado en una coalición multclasista de intereses urbanos industriales, incluyendo las élites industriales y el sector popular urbano; (2) Es políticamente "incorporador" con respecto al sector popular urbano (y en ocasiones del rural); y (3) Promueve la fase inicial de industrialización por sustitución de importaciones, orientada a los bienes de consumo. El populismo se ve comúnmente como el tipo de sistema político que emerge con la desaparición del anterior sistema oligárquico, y que posteriormente es reemplazado por el autoritarismo burocrático. Véase el amplio análisis del populismo en el capítulo de Cotler; del capítulo V, pp. 201-208; y del capítulo IX, pp. 375-80.

Productos primarios: Productos derivados de la agricultura, silvicultura o minería. Contrastan con los del sector secundario (manufactura e industria) y del sector terciario (servicios).

Profundización de la industrialización: Expansión de la producción industrial más allá de los bienes de consumo, para incluir los bienes intermedios y de capital utilizados en el proceso de producción. A esto se le denomina también la integración "vertical" de la producción mediante "vinculaciones hacia atrás" desde la producción de bienes de consumo a la de bienes intermedios y de capital empleados en la producción de bienes de consumo.

Régimen: La estructura formal e informal de los roles y procesos gubernamentales. Así, el régimen incluye factores tales como el método de selección del gobierno (elección, golpe, proceso de selección dentro de la milicia, etc.), mecanismos formales e informales de representación, así como modos de represión. El régimen se distingue de los ocupantes particulares de los roles gubernamentales, de la coalición política que apoya a esos ocupantes y de las medidas públicas que adopten (salvo, claro está, las medidas que definen o transforman el propio régimen).

Sistema Político: En el capítulo I, siguiendo la utilización que hace O'Donnell en *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism* (que se refiere a los "sistemas políticos burocráticos autoritarios"), Collier utiliza este término para referirse a la configuración global de régimen, coalición dominante y políticas públicas que caracteriza a un gobierno nacional. Más recientemente, O'Donnell ha empleado en su lugar la expresión "estado burocrático autoritario" (véase Estado).

Tecnócratas: Individuos con un alto nivel de formación académica especializada que sirve como un criterio principal, para ser seleccionados y ocupar funciones claves de consejo o toma de decisiones dentro de amplias y complejas organizaciones, tanto públicas como privadas.

Transnacionalización de la producción: Véase Internacionalización de la Producción.

BIBLIOGRAFIA

Esta bibliografía proporciona una visión general de la amplia literatura de la cual los capítulos de este libro constituyen una parte. Incluye las fuentes citadas en los capítulos individuales y un número limitado de referencias adicionales. Las fuentes sobre América Latina se presentan primero bajo siete encabezamientos temáticos: autoritarismo, industrialización y desarrollo económico, contexto político y económico internacional, populismo, los militares, insurgencia y represión, partidos políticos. Se presenta luego, con relación a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela, una serie de fuentes parcialmente coincidentes agrupadas por países. Finalmente, se incluye una lista de fuentes sobre la industrialización y desarrollo europeos, así como sobre las otras fuentes generales citadas en este libro. Cada sección de la bibliografía incluye una lista de referencias cruzadas a las otras secciones.

Como la edición original del libro fué dirigida principalmente a un público norteamericano, se pone el énfasis en las fuentes disponibles en los Estados Unidos. Cuando un libro se ha publicado tanto en lengua española o portuguesa como en la inglesa, se suele citar la versión inglesa. Es innecesario decir que, al cubrir tanto los textos generales como las referencias a países individuales dentro del marco de una bibliografía relativamente breve, fue necesaria la exclusión de muchos estudios excelentes.

1. FUENTES SOBRE AMERICA LATINA: LISTA POR MATERIAS

A. Autoritarismo

- (1) Anderson, Charles W. *Politics and Economic Change in Latin America*. Princeton: Van Nostrand Co., 1967.
- (2) Brodersohn, Mario S. "Sobre 'modernización y autoritarismo' y el estancamiento inflacionario argentino." *Desarrollo Económico* 13, Núm. 51 (Octubre/Diciembre, 1973), pp. 591-605.
- (3) Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores, 1969.
- (4) ———. *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes (Argentina y Brasil)*. Ciudad de México. Siglo Veintiuno Editores, 1971.
- (5) ———. *Estado y sociedad en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1972.
- (6) ———. "Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications." En Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- (7) ———. "Estadização e autoritarismo esclarecido: Tendencias e limites." Ensayo no publicado, São Paulo, 1975.
- (8) ———. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975.
- (9) Chalmers, Douglas A. "The Politicized State in Latin America." En James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.
- (10) Collier, David y Ruth Berins Collier. "Who Does What, to Whom, and How: Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism." En James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.
- (11) Collier, Ruth Berins. "Popular Sector Incorporation and Regime Evolution in Brazil and Mexico." Ponencia presentada en la Conferencia sobre Brasil y México, Centro de Relaciones Interamericanas, New York, 1978.
- (12) ——— y David Collier. "Inducements Versus Constraints: Disaggregating Corporatism." *The American Political Science Review* 73, Núm. 4 (Diciembre 1979).
- (13) Dos Santos, Theotonio. *Socialismo o fascismo: Dilema Latinoamericano*. Santiago: Prensa Latinoamericana (2.ª edición), 1972.
- (14) Germani, Gino. *Authoritarianism, National Populism, and Fascism*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1977.
- (15) Jaguaribe, Helio. *Crisis y alternativas de América Latina*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1972.
- (16) Kaufman, Robert R. *Transitions to Stable Authoritarian-Corporate Regimes: The Chilean Case?* Sage Professional Papers, Comparative Politics Series 1, Núm. 01-060, 1976.
- (17) ———. "Notes on the Definition, Genesis, and Consolidation of Bureaucratic-Authoritarian Regimes." Ensayo no publicado, Department of Political Science, Douglass College, New Brunswick, N.J., 1975.
- (18) ———. "Mexico and Latin American Authoritarianism." En José Luis Reyna y Richard S. Weinert, eds., *Authoritarianism in Mexico*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977.
- (19) Kling, Merle. "Toward a Theory of Power and Political Instability in Latin America." En James Petras y Maurice Zeitlin, eds., *Latin America: Reform or Revolution?* Greenwich, Conn.: Fawcett World Library, 1968.
- (20) Linz, Juan J. "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil." En Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- (21) ——— y Alfred Stepan, eds. *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- (22) Malloy, James M. "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: The Modal Pattern." En James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.
- (23) ———, ed. *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.
- (24) Morse, Richard M. "The Heritage of Latin America." En Louis Hartz, *The Founding of New Societies*. New York: Harcourt, Brace, & World, Inc., 1964.
- (25) O'Donnell, Guillermo A. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1973.

- (26) ———. "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State." *Latin American Research Review* 12, Núm. 1 (Invierno, 1978), pp. 3-38. Publicado en español como "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el estado burocrático-autoritario." Documento CEDES/G.E. CLACSO Núm. 1, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1975.
- (27) ———. "Corporatism and the Question of the State." En James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977. Publicado en español como "Sobre el 'corporativismo' y la cuestión de Estado." Documento CEDES/G.E. CLACSO Núm. 2, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1976.
- (28) ———. "Apuntes para una teoría del Estado." Documento CEDES/G.E. CLACSO Núm. 9, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1977.
- (29) Petras, James F. "L'Amérique Latine, Banc d'Essai d'un Nouveau Totalitarisme." *Le Monde Diplomatique* (Paris) Abril, 1977.
- (30) Purcell, Susan Kaufman. *The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1975.
- (31) Reyna, José Luis y Richard S. Weinert, eds. *Authoritarianism in Mexico*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977.
- (32) Schmitter, Philippe C. *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1971.
- (33) ———. "Paths to Political Development in Latin America." En Douglas A. Chalmers, ed., *Changing Latin America: New Interpretations of its Politics and Society*. New York: The Academy of Political Science, Columbia University, 1972.
- (34) ———. "Still the Century of Corporatism." *The Review of Politics* 36, Núm. 1 (Enero, 1974), pp. 85-121.
- (35) Stavenhagen, Rodolfo. "The Future of Latin America: Between Underdevelopment and Revolution." *Latin American Perspectives* 1 Núm. 1 (Primavera, 1974), pp. 124-49.
- (36) Stepan, Alfred. *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press, 1978.
- (37) Véliz, Claudio. *The Centralist Tradition of Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1979.
- (38) Wiarda, Howard J. "Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition: The Corporative Model." *World Politics* 25, Núm. 2 (Enero, 1973), pp. 206-35.

Véase también 170, 183, 204, 209, 220, 230, 251, 261, 263, 298, 318, 353, 421, 470, 474, 475, 476.

B. Industrialización y desarrollo económico

- (39) Anderson, Charles W. "Political Factors in Latin American Economic Development." *Journal of International Affairs* 20, Núm. 2 (1966), pp. 235-53.
- (40) Ayza, Juan, Gerard Fichet y Norberto Gonzales. *América Latina: Integración económica y sustitución de importaciones*. México, D.F.: ECLA, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- (41) Baer, Werner. "Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experience and Interpretations." *Latin American Research Review* 7, Núm. 1 (Primavera, 1972), pp. 95-122.
- (42) ———. "The Economics of Prebisch and ECLA." *Economic Development and Cultural Change* 10, Núm. 2 (Enero, 1972), pp. 169-82.
- (43) Balassa, Bela et al. *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1971.
- (44) Cardoso, Fernando Henrique y José Luis Reyna. "Industrialization, Occupational Structure, and Social Stratification in Latin America." En Cole Blasier, ed., *Constructive Change in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1968.
- (45) ———. "The Industrial Elite." En Seymour Martin Lipset y Aldo Solari, eds., *Elites in Latin America*. New York: Oxford University Press, 1967.
- (46) Corden, Max. "The Structure of a Tariff System and the Effective Protection Rate." *Journal of Political Economy* 74, Núm. 3 (Junio, 1966), pp. 221-37.
- (47) Diamand, Marcelo. *Doctrinas económicas: Desarrollo e independencia*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1973.
- (48) Díaz-Alejandro, Carlos F. "On the Import Intensity of Import Substitution." *Kyklos* 18, Núm. 3 (1965), pp. 495-509.
- (49) Dos Santos, Theotonio. "The Changing Structure of Foreign Investments in Latin America." En James Petras y Maurice Zeitlin, eds., *Latin America: Reform or Revolution?* Greenwich, Conn.: Fawcett Publications, 1968.
- (50) Economic Commission for Latin America. *Economic Survey of Latin America* (Publicado anualmente desde 1948). New York.
- (51) ———. *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. Lake Success, New York.

- (52) ———. *El proceso de industrialización en América Latina*. New York: United Nations, 1965.
- (53) ———. *El proceso de industrialización en América Latina en los primeros años del segundo decenio para el desarrollo*. Santiago, 1971.
- (54) ———. "La industrialización latinoamericana en los años setenta." *Cuadernos de la CEPAL*, 1975.
- (55) ———. *Las exportaciones de manufacturas en América Latina: Informaciones estadísticas y algunas consideraciones generales*. Santiago: United Nations (E/CEPAL/L. 128:22 de enero de 1976), 1976.
- (56) ———. "En torno a las ideas de la CEPAL: Desarrollo, industrialización, y comercio externo." *Cuadernos de la CEPAL*, 1977.
- (57) ———. "En torno a las ideas de la CEPAL: Problemas de la industrialización en América Latina." *Cuadernos de la CEPAL*, 1977.
- (58) Epstein, Edward C. "Anti-Inflation Policies in Argentina and Chile or Who Pays the Cost." *Comparative Political Studies* 11, Núm. 2 (Julio, 1978), pp. 211-30.
- (59) Felix, David. "Monetarists, Structuralists, and Import-Substituting Industrialization: A Critical Approach." *Studies in Comparative International Development* 1, Núm. 10 (1965).
- (60) ———. "Technological Dualism in Late Industrializers." *Journal of Economic History* 34, Núm. 1 (Marzo, 1974), pp. 194-328.
- (61) Fishlow, Albert. "Development Policy: Some Lessons from the Past." Ponencia presentada en la Reunión Anual de la American Economic Association, New York, 1977.
- (62) Frank, Andre Gunder. *Lumpenbourgeoisie: Lumpenddevelopment*. New York: Monthly Review Press, 1972.
- (63) ———. "Latinoamérica: Subdesarrollo capitalista o revolución socialista." *Pensamiento Crítico*. Núm. 13 (Febrero, 1968), pp. 3-41.
- (64) Furtado, Celso. *Economic Development of Latin America*. New York: Cambridge University Press, Primera edición, 1970. Segunda edición, 1976.
- (65) Glade, William P. *The Latin American Economies: A Study of Their Institutional Evolution*. New York: American Book Company, 1969.
- (66) Grunwald, Joseph. "Some Reflections on Latin American Industrialization Policies." *Journal of Political Economy* 78, Núm. 4 (Agosto, 1970), pp. 826-56.
- (67) Hirschman, Albert O. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- (68) ———. *Latin American Issues: Essays and Comments*. New York: The Twentieth Century Fund, 1961.

- (69) ———. *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*. New York: Anchor Books, 1965.
- (70) ———. "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America." *Quarterly Journal of Economics* 82, Núm. 1 (Febrero, 1968), pp. 2-32.
- (71) ———. "Ideologies of Economic Development in Latin America." En Albert Hirschman, ed., *A Bias for Hope*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- (72) ———. ed. *A bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- (73) ———. "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development." *Quarterly Journal of Economics* 87, Núm. 4 (Noviembre, 1973), pp. 543-66.
- (74) ———. "A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples." *Economic Development and Cultural Change* 25, Suplemento: Ensayos en Honor de Bert F. Hoselitz (1977), pp. 67-98.
- (75) ———. "The Social and Political Matrix of Inflation: Elaborations of the Latin American Experience." Mimeo. Princeton: Institute for Advanced Study, 1978.
- (76) Iglesias, Enrique V. "Situation and Prospects of the Latin American Economy in 1975." *CEPAL Review*, Primer semestre 1976, pp. 211-30.
- (77) Jaguaribe, Helio. "Dependencia y autonomía en América Latina." *Panorama Económico* Núm. 243 (Abril, 1969).
- (78) Johnson, Harry G. *Economic Policies Toward Less Developed Countries*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1967.
- (79) Kahl, Joseph A., ed. *La industrialización en América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1965.
- (80) Kenworthy, Eldon. "Argentina: The Politics of Late Industrialization." *Foreign Affairs* 47, Núm. 3 (Abril, 1967), pp. 465-76.
- (81) King, Timothy, *Mexico: Industrialization and Trade Policies since 1940*. New York: Oxford University Press, 1970.
- (82) Leal Buitrago, Francisco. "Desarrollo, subdesarrollo y ciencias sociales." En F. Leal Buitrago et al., *El agro en el desarrollo colombiano*. Bogotá: Punta de Lanza, 1977.
- (83) Leiserson, Alcira. *Notes on the Process of Industrialization in Argentina, Chile, and Peru*. Politics of Modernization Series, Núm. 3. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1966.
- (84) Little, Ian, Tibor Scitovsky, y Maurice Scott. *Industry and Trade in some Developing Countries*. New York: Oxford University Press, 1970.

- (85) Marini, Rui M. *Subdesarrollo y revolución*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 1969.
- (86) ———. *Dialéctica de la dependencia*. México D.F.: Nueva Era, 1973.
- (87) Morley, Samuel y Gordon W. Smith. "On the Measurement of Import Substitution." *American Economic Review* 60, Núm. 4 (Septiembre, 1970), pp. 728-35.
- (88) Schydrowsky, Daniel M. "Industrialization and Growth." En Luigi R. Einaudi, ed., *Beyond Cuba: Latin America Takes Charge of Its Future*. New York: Crane, Russak and Co., 1974.
- (89) ———. "Latin American Trade Policies in the Seventies: A Prospective Appraisal." *Quarterly Journal of Economics* 86, Núm. 2 (Mayo, 1972), pp. 263-89.
- (90) Serra, José. "El estilo reciente de desarrollo de América Latina Notas introductorias." *Trimestre Económico* (núm. 174) Vol. 44, Núm. 2 (Abril-Junio, 1977), pp. 427-54.
- (91) ——— y Fernando Henrique Cardoso. "As desventuras da dialéctica da dependencia." Mimeo. Princeton: Institute for Advanced Study, 1978.
- (92) Sheahan, John. "Market-Oriented Economic Policies and Political Repression in Latin America." *Economic Development and Cultural Change*.
- (93) Skidmore, Thomas E. "The Politics of Economic Stabilization in Post War Latin America." En James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.
- (94) Weaver, Frederick S. *The Industrialization of South America*. New York: Urizon Press.
- (95) Wynia, Gary W. *The Politics of Latin American Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 1978.

Véase también 2, 142, 190, 195, 196, 197, 201, 212, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 221, 226, 228, 234, 235, 236, 237, 241, 242, 245, 246, 247, 248, 253, 258, 259, 260, 265, 267, 268, 269, 270, 272, 276, 277, 278, 285, 286, 287, 290, 296, 301, 303, 307, 308, 310, 320, 323, 325, 327, 329, 331, 335, 347, 350, 358, 359, 371.

C. Contexto político y económico internacional

- (96) Anderson, Charles W. "The Changing International Environment of Development and Latin America in the 1970." *Inter-American Economic Affairs* 24, Núm. 2 (Otoño, 1970), pp. 65-87.

- (97) Apter, David E. y Louis Wolf Goodman, eds. *The Multinational Corporation and Social Change*. New York: Praeger Publishers, 1976.
- (98) Atkins, G. Pope. *Latin America in the International Political System*. New York: The Free Press, 1977.
- (99) Barnett, Richard J. y Ronald E. Mueller. *Global Reach: The Power of the Multinational Corporations*. New York: Simon and Schuster, 1974.
- (100) Bath, C. Richard y Dilmus D. James. "Dependency Analysis of Latin America." *Latin American Research Review* 11, Núm. 3 (1976), pp. 3-54.
- (101) Bergsten, C. Fred y Thomas Horst. *American Multinationals and American Interests*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1978.
- (102) ———. *The Dilemmas of the Dollar: The Economics and Politics of the United States International Policy*. New York: New York University Press, 1975.
- (103) Blasier, Cole. *The Hovering Giant: U.S. Responses to Revolutionary Change in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1976.
- (104) Caporaso, James A., ed. *Dependence and Dependency in the Global System*. Número especial de *International Organization* 32, Núm. 1 (Invierno, 1978).
- (105) Cardoso, Fernando Henrique. "The Consumption of Dependency Theory in the United States." *Latin American Research Review* 12, Núm. 3 (1977), pp. 7-24.
- (106) Chilcote, Ronald H. "A Question of Dependency." *Latin American Research Review* 13, Núm. 2 (1978), pp. 55-68.
- (107) Commission on United States-Latin American Relations. *The Americas in a Changing World*. New York: Quadrangle Books, 1975.
- (108) Cotler, Julio y Richard R. Fagen, eds. *Latin America and the United States: The Changing Political Realities*. Stanford: Stanford University Press, 1974.
- (109) Domínguez, Jorge I. "Consensus and Divergence: The State of the Literature on Inter-American Relations in the 1970s." *Latin American Research Review* 13, Núm. 1 (1978), pp. 87-126.
- (110) Dos Santos, Theotonio. "The Changing Structure of Foreign Investments in Latin America." En James Petras y Maurice Zeitlin, eds., *Latin America: Reform or Revolution?* Greenwich, Conn.: Fawcett Publications, 1968.
- (111) Erickson, Kenneth p. y Patrick V. Peppe. "Dependent Capitalist Development, U.S. Foreign Policy, and Repression of the Working Class in Chile and Brazil." *Latin American Perspectives* 3, Núm. 1 (Invierno, 1976), pp. 19-44.

- (112) Fagen, Richard R., ed. *U.S. Foreign Policy and Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1979.
- (113) ———. "Studying Latin American Politics: Some Implications of a Dependencia Approach." *Latin American Research Review*, 12, Núm. 2 (1977), pp. 3-27.
- (114) Fishlow, Albert et al. *Rich and Poor Nations in the World Economy*. New York: McGraw Hill, 1977.
- (115) Furtado, Celso, "U.S. Hegemony and the Future of Latin America." En Irving L. Horowitz, ed., *Latin American Radicalism*. New York: Vintage Books, 1969.
- (116) Gilpin, Robert. *U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Direct Foreign Investment*. New York: Basic Books, 1975.
- (117) Grunwald, Joseph, ed. *Latin America and World Economy: A Changing International Order*. Beverly Hills: Sage Publications, 1978.
- (118) Hellman; Ronald y H. Jon Rosenbaum, eds. *Latin America: The Search for a New International Role*. New York: Sage Publications, 1975.
- (119) Kindleberger, Charles P. *Economic Response: Comparative Studies in Trade, Finance, and Growth*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1978.
- (120) Kurth, James R. "United States Foreign Policy and Latin American Military Rule." En Philippe C. Schmitter, ed., *Military Rule in Latin America: Functions Consequences, and Perspectives*. Beverly Hills: Sage Publications, 1973.
- (121) Leontief, Wassily. *The Future of the World Economy*. New York: Oxford University Press, 1977.
- (122) Lewis, W. Arthur. *The Evolution of the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press, 1978.
- (123) Lowenthal, Abraham. "The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption." *Foreign Affairs* 55, Núm. 1 (Octubre, 1976), pp. 199-213.
- (124) ———. "United States Policy Toward Latin America: 'Liberal,' 'Radical,' and 'Bureaucratic' Perspectives." *Latin American Research Review* 8, Núm. 3 (Otoño, 1973), pp. 3-25. Publicado también en Julio Cotler y Richard R. Fagen, eds., *Latin America and the United States*. Stanford: Stanford University Press, 1974.
- (125) Martins, Luciano. *Nação e Corporação Multinacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- (126) Sunkel, Osvaldo. *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1973.

- (127) Vaitsos, Constantine. *Intercountry Income Distribution and Transnational Enterprises*. Oxford: Oxford University Press, 1974. [Edición en español: *Distribución del ingreso y empresas multinacionales*, F.C.E., Madrid, 1977.]
- (128) Vernon, Raymond. *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U.S. Enterprises*. New York: Basic Books, 1971.
- (129) Whitaker, Arthur P. *The United States and the Southern Cone: Argentina, Chile and Uruguay*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1976. Véase también 3, 232, 288.

D. Populismo

- (130) Alvaro, Moisés, Liisa North, y David Raby. "Conflicts within Populist Regimes, Brazil and Mexico." *Latin American Research Unit Studies* Vol. 2, Núm. 1 (Octubre, 1977).
- (131) Cavarozzi, Marcelo. "Populismo y 'partidos de clase media': Notas comparativas." Documento CEDES/G.E. CLACSO/Núm. 3, 1976.
- (132) Di Tella, Torcuato S. "Populism and Reform in Latin America." En Claudio Véliz, ed., *Obstacles to Change in Latin America*. New York: Oxford University Press, 1966.
- (133) Erickson, Kenneth P. "Populism and Political Control of the Working Class in Brazil." *Proceedings of the Pacific Coast Council of Latin American Studies*, Vol. 4, 1975.
- (134) Ianni, Octavio. *A Formação do Estado Populista na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1975.
- (135) Jaguaribe, Helio. *Political Development: A General Theory and a Latin American Case Study*. New York: Harper & Row Publishers, 1973.
- (136) Kenworthy, Eldon. "The Function of the Little Known Case in Theory Formation or What Peronism Wasn't." *Comparative Politics* 6, Núm. 1 (Octubre, 1973), pp. 17-46.
- (137) ———. "Did the 'New Institutionalists' Play a Significant Role in the Formation of Peron's Coalition, 1943-46?" En James Scobie, ed., *New Perspectives on Modern Argentina*. Bloomington, Indiana: Latin American Studies, Indiana University, 1971.
- (138) Weffort, Francisco C. "Le Populisme dans la Politique Bresilienne." *Les Temps Modernes* 23, Núm. 257 (Octubre, 1967), pp. 624-49.
- (139) ———. "State and Mass in Brazil." En Irving Louis Horowitz, ed., *Masses in Latin America*. New York: Oxford University Press, 1970. Véase también 3, 11, 12, 14, 18, 22, 25, 27, 94, 200, 207, 208, 240, 257, 258, 316, 317, 342.

E. *Los militares*

- (140) Burggraff, Winfield J. *The Venezuelan Armed Forces in Politics, 1933-1953*. Columbia: University of Missouri Press, 1972.
- (141) Cantón, Darío. "Military Intervention in Argentina: 1900-1966." Instituto Torquato Di Tella, Centro de Investigaciones Sociales Documento de Trabajo Núm. 39, 1968.
- (142) Dean, Warren. "Latin American Golpes and Economic Fluctuations, 1823-1966." *Southwestern Social Science Quarterly* 51, Núm. 1 (Junio, 1970), pp. 70-80.
- (143) Einaudi, Luigi R. y Alfred C. Stepan. "Latin American Institutional Development: Changing Military Perspectives in Peru and Brazil." Informe preparado para The Office of External Research, Department of State. Rand Corporation, R-586-DOS.
- (144) Fitch, John S. "Toward a Model of the Coup d'Etat in Latin America." En Garry D. Brewer y Ronald D. Brunner, eds., *Political Development and Change: A Policy Approach*. New York: The Free Press, 1975.
- (145) Germani, Gino y Kalman Silvert. "Politics, Social Structure and Military Intervention in Latin America." *European Journal of Sociology* 1, Núm. 1 (1961), pp. 62-81.
- (146) Horowitz, Irving L. y Ellen K. Trimberger. "State Power and Military Nationalism in Latin America." *Comparative Politics* 8, Núm. 2 (Enero, 1976), pp. 223-44.
- (147) Loveman, Brian y Thomas M. Davies, Jr., Eds. *The Politics of Antipolitics: The Military in Latin America*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1978.
- (148) Lowenthal, Abraham F., ed. *Armies and Politics in Latin America*. New York: Holmes & Meier Publishers, 1976.
- (149) North, Liisa. *Civil-Military Relations in Argentina, Chile, and Peru*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1966.
- (150) Nun, José. *Latin America: The Hegemonic Crisis and the Military Coup*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1969.
- (151) Nunn, Frederick M. "New Thoughts on Military Intervention in Latin American Politics: The Chilean Case 1973." *Journal of Latin American Studies* 7, Núm. 2 (Noviembre, 1975), pp. 271-304.
- (152) O'Donnell, Guillermo A. "Modernization and Military Coups: Theory, Comparisons, and the Argentine Case." En Abraham F. Lowenthal, ed., *Armies and Politics in Latin America*. New York: Holmes & Meier Publishers, 1976.

- (153) Potash, Robert A. "The Military and the Policy Making Process, 1946-1958 (Perón to Aramburu)." En James R. Scobie, Ed., *New Perspectives on Modern Argentina*. Bloomington, Indiana: Latin American Studies, Indiana University, 1977.
- (154) ———. *The Army and Politics in Argentina, 1928-1945: Yrigoyen to Perón*. Stanford: Stanford University Press, 1969.
- (155) Roveldi, David F. "The Mexican Army and Political Order since 1940." En Abraham F. Lowenthal, ed., *Armies and Politics in Latin America*. New York: Holmes & Meier Publishers, 1976.
- (156) Schmitter, Philippe C., ed. *Military Rule in Latin America: Function, Consequences and Perspectives*. Beverly Hills: Sage Publications, 1973.
- (157) Stepan, Alfred. "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion." En Alfred Stepan, Ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- (158) Villanueva, Víctor. *Nueva mentalidad militar en el Perú?* Buenos Aires: Editorial Replanteo, 1969.
- (159) ———. *El CAEM y la revolución de la fuerza armada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1972.
- Véase también 120, 157, 170, 199, 209, 211, 250, 263, 298, 342, 351, 352.

F. *Insurgencia y represión*

- (160) Alarcón, Rodrigo. *Brasil: Represión y tortura*. Santiago: Editorial Orbe, 1971.
- (161) Alves, Marcio Moreira. *A Grain of Mustard Seed. The Awakening of the Brazilian Revolution*. New York: Anchor Books, 1973.
- (162) Amnesty International. *Amnesty International Newsletter*. (Publicada mensualmente).
- (163) ———. *Amnesty International Report on Torture 1975* (con un Informe Especial sobre Chile de Rose Styron). New York: Farrar, Straus and Giroux, 1975.
- (164) ———. *Amnesty International Report 1977*. London: Amnesty International Publications, 1977.
- (165) Bajar, Héctor. *Peru 1965: Notes on a Guerrilla Experience*. New York: Monthly Review Press, 1970.
- (166) Cristianos Frente a los Hechos Resistencia y Solidaridad. *Chile: Masacre de un pueblo*. Lima: Centro de Estudios y Publicaciones, 1974.
- (167) Debray, Régis. *Revolution in the Revolution?* New York: Grove Press, 1976.

- (168) Duff, Ernest y John McCamant. *Violence and Repression in Latin America*. New York: The Free Press, 1976.
- (169) Gott, Richard. *Guerrilla Movements in Latin America*. Garden City, N.Y.: Anchor Books, 1970.
- (170) International Commission of Jurists. "Military Regimes in Latin America." *The Review of the International Commission of Jurists* Núm. 17 (Diciembre, 1976), pp. 13-26.
- (171) Kohl, James y John Litt. *Urban Guerrilla Warfare in Latin America*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1974.
- (172) Latin American Newsletters, Ltd. "Torture in Latin America." *Latin America* 10, Núm. 12 (19 de Marzo, 1976), p. 91.
- (173) Núcleo de Estudios Nacionales de Ediciones Grito de Asencio. *Torturas: Uruguay 70*. Montevideo, 1970?
- (174) Petras, James. "Revolution and Guerrilla Movements in Latin America: Venezuela, Guatemala, Colombia, and Peru." En James Petras y Maurice Zeitlin, eds., *Latin America: Reform or Revolution?* Greenwich, Conn.: Fawcett Publications, 1968.
- (175) Ramsey, Russell W. "Critical Bibliography on La Violencia in Colombia." *Latin American Research Review* 8, Núm. 1 (1973), pp. 3-44.
- (176) Russell, Charles A., James A. Miller, y Robert E. Hildner. "The Urban Guerrilla in Latin America: A Select Bibliography." *Latin American Research Review* 9, Núm. 1 (1974), pp. 37-80.
- (177) ——— James F. Schenkel, y James A. Miller. "Urban Guerrillas in Argentina: A Select Bibliography." *Latin American Research Review* 9, Núm. 3 (1974), pp. 53-92.
- Véase también 92, 111, 157, 231, 263, 362, 364.

G. Partidos Políticos

- (178) Cantón, Darío. *Elecciones y partidos políticos en la Argentina, historia, interpretación y balance, 1910-1966*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 1973.
- (179) Chalmers, Douglas A. "Parties and Society in Latin America." *Studies in Comparative International Development* 7, Núm. 2 (1972), pp. 102-30.
- (180) Fitzgibbon, Russell H. "The Party Potpourri in Latin America." *Western Political Quarterly* 10, Núm. 1 (Marzo, 1957), pp. 3-22.
- (181) ———. *A Directory of Latin American Political Parties*. Tempe: Center for Latin American Studies, Arizona State University, 1970.
- (182) Gott, Richard, Ed. *Guide to the Political Parties of South America*. Middlesex, England: Penguin Books Ltd., 1973.

- (183) Kaufman, Robert R. "Corporatism, Clientelism, and Partisan Conflict: A Study of Seven Countries." En James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.
- (184) Martz, John D. "Dilemmas in the Study of Latin American Political Parties." *Journal of Politics* 26, Núm. 3 (Agosto, 1964), pp. 509-31.
- (185) McDonald, Ronald H. *Party Systems and Elections in Latin America*. Chicago: Markham Publishing Co., 1971.
- (186) Needler, Martin C. "The Closeness of Elections in Latin America." *Latin American Research Review* 12, Núm. 1 (1977), pp. 115-21.
- (187) Ranis, Peter. "A Two-Dimensional Typology of Latin American Political Parties." *Journal of Politics* 38, Núm. 3 (Agosto, 1968), pp. 798-832.
- (188) Scott, Robert E. "Political Parties and Policy-Making in Latin America." En Joseph La Palombara y Myron Weiner, eds., *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- (189) Stevens, Evelyn P. "Mexico's PRI: The Institutionalization of Corporatism?" En James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.
- Véase también 11, 25, 131, 132, 199, 302, 305, 313, 330, 349, 398, 380.

2. FUENTES SOBRE AMERICA LATINA: LISTA POR PAISES

A. Argentina

- (190) Ayres, Robert L. "The 'Social Pact' as Anti-Inflationary Policy: The Argentine Experience since 1973." *World Politics* 28, Núm. 4 (Julio, 1976), 473-501.
- (191) Brodersohn, Mario S., Ed. *Estrategias de industrialización para la Argentina*. Buenos Aires: Editorial del Instituto, 1970.
- (192) Corradi, Juan Eugenio. "Argentina." En Ronald Chilcote y Joel Edelman, eds., *Latin America: The Struggle with Dependency and Beyond*. Cambridge, Mass.: Schenkman Publishing Co., 1974.
- (193) Delich, Francisco J. *Crisis y protesta social: Córdoba, 1969-1973*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 1974.
- (194) Di Tella, Torcuato S. *El sistema político argentino y la clase obrera*. Buenos Aires: Editorial Universitario de Buenos Aires, 1964.
- (195) Díaz-Alejandro, Carlos F. *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*. New Haven: Yale University Press, 1970.
- (196) Economic Commission for Latin America. *Análisis y proyecciones del*

- desarrollo económico, 5: El desarrollo económico de la Argentina, Parte I. Los problemas y perspectivas del crecimiento económico argentino, y Parte II, los sectores de la producción.* Mexico D.F.: United Nations, 1959.
- (197) Ferrer, Aldo. *La economía argentina: Las etapas de su desarrollo y problemas actuales.* México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1963.
- (198) Germani, Gino. *Authoritarianism, National Populism, and Fascism.* New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1977.
- (199) de Imaz, José Luis. *Los que mandan.* Albany: State University of New York Press, 1970.
- (200) Kenworthy, Eldon. "The Formation of the Peronist Coalition." Tesis Doctoral, Department of Political Science, Yale University, 1970.
- (201) Mallon, Richard D. y Juan V. Sourrouville. *Economic Policymaking in a Conflict Society: The Argentine Case.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1975.
- (202) Merckx, Gilbert W. "Sectoral Clashes and Political Change: The Argentine Experience." *Latin American Research Review* 4, Núm. 3 (Otoño, 1969), pp. 89-114.
- (203) Most, Benjamin A. "Changing Authoritarian Systems: An Assessment of Their Impact on Public Policy in Argentina, 1930-1970." Tesis Doctoral, Department of Political Science, Indiana University, 1978.
- (204) O'Donnell, Guillermo A. "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976." *Desarrollo Económico* 16, Núm. 64 (Enero-marzo 1977), pp. 523-24.
- (205) *Review of the River Plate.* (Varias fechas).
- (206) Rock, David, Ed. *Argentina in the Twentieth Century.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1975.
- (207) Smith, Peter H. "The Social Bases of Peronism." *Hispanic American Historical Review* 32, Núm. 1 (Febrero, 1972), pp. 53-73.
- (208) ———. *Argentina and the Failure of Democracy: Conflict Among Political Elites, 1904-1955.* Madison: University of Wisconsin Press, 1974.
- (209) Smith, William C. "The Armed Forces and the Authoritarian-Bureaucratic State in Argentina." Ponencia presentada en el Inter-University Seminar on Armed Forces in Society, Tempe, Arizona, 1976.
- (210) Wynia, Gary W. *Argentina in the Postwar Era: Politics and Economic Policy Making in a Divided Society.* Albuquerque: University of New Mexico Press, 1978.
- Véase también 2, 18, 25, 58, 80, 83, 93, 129, 136, 137, 141, 149, 152, 153, 154, 177, 178, 183.

B. Brasil

- (211) Ames, Barry. *Rhetoric and Reality in a Militarized Regime: Brazil Since 1964.* Sage Professional Papers, Comparative Politics Series 4, Núm. 01-042 (1970).
- (212) Bacha, Edmar. "Issues and Evidence on Recent Brazilian Economic Growth." *World Development* 5, Núms. 1 y 2 (Enero-Febrero, 1977), pp. 47-68.
- (213) ——— y L. Taylor. "Brazilian Income Distribution in the 1960s: Facts, Models, Results, and the Controversy." Mimeo. Cambridge, Mass., 1977.
- (214) Baer, Werner. *Industrialization and Economic Development in Brazil.* Homewood, Illinois: The Economic Growth Center, Yale University, 1965.
- (215) ——— y A. Maneschi. "Import-Substitution, Stagnation, and Structural Change: An Interpretation of the Brazilian Case," *Journal of the Developing Areas* 6, Núm. 2 (Enero, 1971), pp. 177-92.
- (216) Bergsman, Joel. *Brazil: Industrialization and Trade Policies.* New York: Oxford University Press, 1970.
- (217) ——— y Samuel Morley. "Import Constraints and Development: Causes of the Recent Decline of Brazilian Economic Growth. A Comment." *Review of Economics and Statistics* 51, Núm. 1 (Febrero, 1969), pp. 101-04.
- (218) Bonelli, Regis y Pedro S. Malan. "Os limites do possível: Notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70." *Pesquisa e Planejamento Econômico* 6, Núm. 2 (1976).
- (219) ———. "Growth and Technological Change in Brazilian Manufacturing Industries during the Sixties." Tesis doctoral, Department of Economics, University of California, Berkeley, 1975.
- (220) Cardoso, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização.* Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975.
- (221) ———. *Empresario Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil.* São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1964.
- (222) ———. *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes (Argentina y Brasil).* México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 1971.
- (223) ———. *O Modelo Político Brasileiro.* São Paulo: Difel, 1972.
- (224) Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos. "Família Assalariada: Padrão e Custo de Vida." *Estudios Sócio-Econômicos* 2 (Enero, 1974).
- (225) ———. "Dez anos de política salarial." *Estudos Sócio-Econômicos* 3 (Agosto, 1975).

- (226) Dos Santos, Theotonio. "Foreign Investment and the Large Enterprise in Latin America: The Brazilian Case." En James Petras y Maurice Zeitlin, Eds., *Latin America: Reform or Revolution?* Greenwich, Conn.: Fawcett Publications, 1968.
- (227) ———. "Brazil: The Origins of a Crisis." En Ronald Chilcote y Joel Edelman, eds., *Latin America: The Struggle with Dependency and Beyond*. Cambridge, Mass.: Schenkman Publishing Co., 1974.
- (228) Economic Commission for Latin America. "Growth and Decline of Import Substitution in Brazil." *Economic Bulletin for Latin America* 9, Núm. 1 (Marzo, 1964), pp. 1-59.
- (229) ———. *Análisis y proyecciones del desarrollo económico, 2: El desarrollo económico del Brasil*. México D.F.: United Nations, 1956.
- (230) Erickson, Kenneth P. *The Brazilian Corporative State and Working Class Politics*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1977.
- (231) ——— y Patrick V. Peppé. "Dependent Capitalist Development, U.S. Foreign Policy, and Repression of the Working Class in Chile and Brazil." *Latin American Perspectives* 3, Núm. 1 (Invierno, 1976), pp. 19-44.
- (232) Evans, Peter. *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1979.
- (233) Fernandes, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- (234) Fishlow, Albert. "Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy." En Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- (235) Furtado, Celso. *Diagnosis of the Brazilian Crisis*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1965.
- (236) ———. *The Economic Growth of Brazil: A Survey from Colonial to Modern Times*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1971.
- (237) ———. *Análise do "Modelo" Brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- (238) Gall, Norman. "The Rise of Brazil." *Commentary* 63, Núm. 1 (Enero, 1977), pp. 49-50.
- (239) Gudín, Eugenio. *Análise de Problemas Brasileiros*. Rio de Janeiro: Agir, 1965.
- (240) Ianni, Octavio. *Crisis in Brazil*. New York: Columbia University Press, 1970.

- (241) Instituto do Planejamento Econômico e Social do Ministerio de Planejamento. *Diagnostico da Industrialização Brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 1968.
- (242) ———. *Crescimento Industrial no Brasil*. Rio de Janeiro: Relatório de Pesquisa, Núm. 26, 1974.
- (243) Jaguaribe, Helio. *Economic and Political Development: A Theoretical Approach and a Brazilian Case Study*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968.
- (244) Lafer, Celso. *O Sistema Político Brasileiro*. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- (245) Leff, Nathaniel H. *The Brazilian Capital Goods Industry, 1929-1964*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968.
- (246) ———. "Export Stagnation and Autarkic Development in Brazil." *Quarterly Journal of Economics* 81, Núm. 2 (Mayo, 1967), pp. 286-301.
- (247) ———. "Import Constraints and Development: Causes of the Recent Decline of Brazilian Growth." *The Review of Economics and Statistics* 49, Núm. 4 (Noviembre, 1967), pp. 494-501.
- (248) Morley, Samuel A. y Gordon W. Smith. "The Effect of Changes in the Distribution of Income on Labor, Foreign Investment, and Growth in Brazil." En Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- (249) Roett, Riordan. *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*. Edición revisada. New York: Praeger Publishers, 1978.
- (250) ———. "A Praetorian Army in Politics: The Changing Role of the Brazilian Military." En Riordan Roett, ed., *Brazil in the Sixties*. Nashville: Vanderbilt University Press, 1972.
- (251) Schmitter, Philippe C. "The Portugalization of Brazil." En Alfred Stepan, ed. *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- (252) Schneider, Ronald M. *The Political System of Brazil: Emergence of a "Modernizing" Authoritarian Regime, 1964-1970*. New York: Columbia University Press, 1971.
- (253) Serra, José. "El milagro económico brasileño: realidad o mito?" *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* 1, Núm. 3.
- (254) Simonsen, Mario Henrique. *Brasil 2001*. Rio de Janeiro: APEC, 1969.
- (255) ———. "Brasil e suas perspectivas econômicas." Mimeo. Ministerio de Fazenda, 1976.
- (256) ——— y Roberto Campos. *A Nova Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Livraria Jose Olimpio Editora, 1974.
- (257) Skidmore, Thomas E. *Politics in Brazil, 1930-1964*. New York: Oxford University Press, 1967.

- (258) ———. "Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-71." En Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- (259) Soares, Glaucio Dillon. "The New Industrialization and the Brazilian Political System." En James Petras y Maurice Zeitlin, eds., *Latin America: Reform or Revolution?* Greenwich, Conn.: Fawcett World Library, 1968.
- (260) Stein, Stanley J. *The Brazilian Cotton Manufacture: Textile Enterprise in Underdeveloped Area, 1850-1950*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1957.
- (261) Stepan, Alfred, ed. *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- (262) ———. "Political Leadership and Regime Breakdown: Brazil." En Juan J. Linz y Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- (263) ———. *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1971.
- (264) Suplicy, E. "A Política Salarial e o Índice de Preços." Brasília: Comissão de Economia do Senado, 1977.
- (265) Suzigan, Wilson et al. *Crescimento industrial no Brasil, incentivos e desempenho recente*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.
- (266) ———. "Contas nacionais do Brasil, conceitos e metodologia—Um comentário." *Pesquisa e Planejamento* 3, Núm. 2 (1973), pp. 389-405.
- (267) Tavares, Maria de Conceição. "Growth and Decline of Import Substitution in Brazil." *Economic Bulletin for Latin America* 9 (Marzo, 1964), pp. 1-65.
- (268) ———. *De Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- (269) ———. "Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil." Mimeo. Rio de Janeiro: Faculdades de Economia e Administração de UFRJ, 1975.
- (270) ——— y José Serra. "Más allá de la estagnación: Una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente de Brasil." *El Trimestre Económico* 34, Núm. 4 (Octubre-Diciembre, 1971), pp. 905-50.
- (271) Weffort, Francisco. "Los trabajadores callados." *Sociedad y Política* 1, Núm. 3 (Mayo, 1973), pp. 52-53.
- Véase también 6, 8, 18, 20, 25, 32, 69, 84, 93, 111, 130, 133, 138, 139, 143, 157, 160, 161, 183, 231.

C. Chile

- (272) Ayres, Robert L. "Economic Stagnation and the Emergence of the Political Ideology of Chilean Underdevelopment." *World Politics* 25, Núm. 1 (Octubre, 1972), pp. 34-61.
- (273) Cavarozzi, Marcelo J. y James F. Petras. "Chile." En Ronald Chilcote y Joel Edelstein, eds., *Latin America: The Struggle with Dependency and Beyond*. Cambridge, Mass.: Schenkman Publishing Co., 1974.
- (274) Cavarozzi, Marcelo José. "The Government and the Industrial Bourgeoisie in Chile: 1938-1964." Tesis doctoral, Department of Political Science, University of California, Berkeley, 1975.
- (275) Cleaves, Peter S. *Bureaucratic Politics and Administration in Chile*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1974.
- (276) Economic Commission for Latin America. "Chile." Separata del Estudio Económico de América Latina, 1976. United Nations (E/CEPAL/1026/ADD. 1), 1976.
- (277) Ellsworth, P. T. *Chile: An Economy in Transition*. New York: MacMillan Publishing Co., 1945.
- (278) Felix, David. "Chile." In A. Pepelasis et al., Eds., *Economic Development, Analysis and Case Studies*. New York: Harper and Row, 1961.
- (279) Fleet, Michael H. "Chile's Democratic Road to Socialism." *Western Political Quarterly* 26, Núm. 4 (Diciembre, 1973), pp. 766-86.
- (280) Garretón, Manuel A. et al. "Ideología y procesos sociales en la sociedad chilena, 1970-1973: Informe y materiales de trabajo." 2 Volumes. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales—FLACSO, 1976.
- (281) ———. "Ideología y procesos sociales en la sociedad chilena, 1970-1973." Documentos de Trabajo: junio, 1976-marzo, 1977, 2 Volumes. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales—FLACSO, 1977.
- (282) International Labour Office. *The Trade Union Situation in Chile*. Informe de la Fact Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association, 1975.
- (283) Kaufman, Robert R. "The Chilean Political Right and Agrarian Reform: Resistance and Moderation." Institute for the Comparative Study of Political Systems, Washington, D.C., Operations and Policy Research, Inc., 1967.
- (284) ———. *The Politics of Chilean Land Reform, 1950-1970*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1973.
- (285) Lagos, Ricardo y Oscar A. Rufatt. "Military Governments and Real Wa-

- ges in Chile." *Latin American Research Review* 10, Núm. 2 (Verano, 1975), pp. 139-47.
- (286) Mamalakis, Markos J. *The Growth and Structure of the Chilean Economy, from Independence to Allende*. New Haven: Yale University Press, 1976.
- (287) ——— y Clark W. Reynolds. *Essays on the Chilean Economy*. Homewood, Illinois: Irwin Publishers, 1965.
- (288) Moran, Theodore H. *Multinational Corporations and the Politics of Dependence: Copper in Chile*. Princeton: Princeton University Press, 1974.
- (289) Morris, James D. *Elites, Intellectuals, and Consensus: A Study of the Social Question and the Industrial Relations System in Chile*. Ithaca, New York: New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, 1966.
- (290) Muñoz, Oscar. "An Essay on the Process of Industrialization in Chile since 1914." *Yale Economic Essays*, Yale University, 1968.
- (291) Peppe, Patrick V. "Working Class Politics in Chile." Tesis doctoral, Departamento of Political Science, Columbia University, 1971.
- (292) Pinto, Aníbal. *Tres ensayos sobre Chile y América Latina*. Buenos Aires: Solar, 1971.
- (293) Plastrik, Stanley. "A First Word on the Chilean Tragedy." *Dissent* 21, Núm. 1 (Invierno, 1974), pp. 7-11.
- (294) Serra, José. "Economic Policy and Income Distribution in Chile, 1970-1973." Tesis doctoral, Department of Economics, Cornell University, 1976.
- (295) Sigmund, Paul. "Seeing Allende Through the Myths." *Worldview* 17, Núm. 4 (Abril, 1974), pp. 16-21.
- (296) Sunkel, Osvaldo. "Change and Frustration in Chile." In Claudio Véliz, ed., *Obstacles to Change in Latin America*. New York: Oxford University Press, 1965.
- (297) Sweezy, Paul M. "Chile, The Question of Power." *Monthly Review* 25, Núm. 7 (Diciembre, 1973), pp. 1-11.
- (298) Valenzuela, Arturo. *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- (299) ——— y J. Samuel Valenzuela, eds. *Chile: Politics and Society*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1976.
- Véase también 16, 58, 69, 83, 111, 129, 149, 151, 166, 183, 231.

D. Colombia

- (300) Bailey, John J. "Pluralist and Corporatist Dimensions of Interest Representation in Colombia." En James M. Malloy, ed., *Authoritarianism*

- and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1976.
- (301) Díaz-Alejandro, Carlos F. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia*. New York: Columbia University Press, 1976.
- (302) Dix, Robert H. *Colombia: The Political Dimension of Change*. New Haven: Yale University Press, 1967.
- (303) Economic Commission for Latin America. *Analyses and Projections of Economic Development, 3: The Economic Development of Colombia*. Geneva: United Nations, 1975.
- (304) Fluharty, Vernon Lee. *Dance of the Millions*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1957.
- (305) Harlyn, Jonathan. "Accommodation and Confrontation in Colombian Politics: The Dismantling of the National Front." Folleto, Department of Political Science, Yale University, 1976.
- (306) Martz, John D. *Colombia: A Contemporary Political Survey*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1962.
- (307) Nelson, Richard R., T. Paul Shultz y Robert L. Slighton. *Structural Change in a Developing Economy, Colombia's Problems and Prospects*. Princeton: Princeton University Press, 1971.
- (308) Nieto Arteta, Luis Eduardo. *El café en la sociedad colombiana*. Bogotá: Breviarios de Orientación Colombiana, 1958.
- (309) Ocampo, José F. "The Present Stage of the Colombian Revolution." *Latin American Perspectives* 2, Núm. 3 (Otoño, 1975), pp. 5-18.
- (310) Ospina Vásquez, Luis. *Industria y protección en Colombia, 1810-1930*. Medellín, Colombia: E.S.F., 1955.
- (311) Sharpless, Richard E. *Gaitán of Colombia: A Political Biography*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.
- (312) Urrutia, Miguel y Mario Arrubla. *Compendio de estadísticas históricas de Colombia*. Bogotá: Dirección de Divulgación Cultural, Universidad Nacional de Colombia, 1970.
- (313) Wilde, Alexander W. "Conversations Among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia." En Juan J. Linz y Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- Véase también 69, 175, 183.

E. México

- (314) Anderson, Bo y James D. Cockroft. "Control and Cooptation in Mexican Politics." *International Journal of Comparative Sociology* 7, Núm. 1 (Marzo, 1966), pp. 11-28.

- (315) Coleman, Kenneth M. *Diffuse Support in Mexico: The Potential for Crisis*. Sage Professional Papers, Comparative Politics Series 5, Núm. 01-057, 1976.
- (316) Córdova, Arnaldo. *La política de masas del cardenismo*. México, D.F.: Ediciones Era, 1974.
- (317) Cornelius, Wayne A. "Nation Building, Participation, and Distribution: The Politics of Social Reform Under Cárdenas." En Gabriel Almond *et al.*, eds., *Crisis, Choice and Change: Historical Studies of Political Development*. Boston: Little, Brown Co., 1973.
- (318) Davis, Charles L. "The Mobilization of Public Support for an Authoritarian Regime: The Case of the Lower Class in Mexico City." *American Journal of Political Science* 20, Núm. 4 (Noviembre, 1976), pp. 653-70.
- (319) Eckstein, Susan J. *The Poverty of Revolution: The State and the Urban Poor in Mexico*. Princeton: Princeton University Press, 1977.
- (320) Fitz Gerald, E. V. K. "The State and Capital Accumulation in Mexico." Ponencia presentada en la Conference of the Society for Latin American Studies, 1977.
- (321) González Casanova, Pablo. *Democracy in Mexico*. New York: Oxford University Press, 1970.
- (322) Hamilton, Nora. "The State and Class Formation in Post-Revolutionary Mexico." Ponencia presentada en el encuentro conjunto de la Latin American Studies Association y la African Studies Association, Houston, 1977.
- (323) Hansen, Roger D. *The Politics of Mexican Development*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1971.
- (324) Johnson, Kenneth F. *Mexican Democracy: A Critical View*. Edición revisada. New York: Praeger Publishers, 1978.
- (325) King, Timothi. *México: Industrialization and Trade Policies Since 1940*. New York: Oxford University Press, 1970.
- (326) Koslow, Lawrence E., Ed. *The Future of Mexico*. Tempe: Center for Latin American Studies, University of Arizona, 1977.
- (327) Mosk, Sanford A. *Industrial Revolution in Mexico*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1950.
- (328) O'Shaughnessy, Laura Nuzzi. "Opposition in an Authoritarian Regime: The Incorporation and Institutionalization of the Mexican National Action Party (PAN)." Tesis doctoral, Department of Political Science, Indiana University, 1976.
- (329) Reynolds, Clark W. *The Mexican Economy: Twentieth-Century Structure of Growth*. New Haven: Yale University Press, 1970.

- (330) Scott, Robert E. *Mexican Government in Transition*. Urbana: University of Illinois Press, 1964.
- (331) Singer, Morris. *Growth, Equality and the Mexican Experience*. Austin: University of Texas Press, 1969.
- (332) Smith, Peter H. *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth Century Mexico*. Princeton: Princeton University Press, 1978.
- (333) Stevens, Evelyn P. *Protest and Response in Mexico*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1974.
- (334) Vernon, Raymond. *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.
- (335) Villareal, René. "The Policy of Import-Substituting Industrialization, 1929-1975." En José Luis Reyna Richard S. Weinert, eds., *Authoritarianism in Mexico*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977.
- (336) Wilkie, James W. *The Mexican Revolution*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1970.
- Véase también 18, 30, 31, 84, 93, 155, 183, 189.

F. Perú

- (337) Alberti, Giorgio, Jorge Santistevan y Luis Pasara. *Estado y clase: La comunidad industrial en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1977.
- (338) Astiz, Carlos A. *Pressure Groups and Power Elites in Peruvian Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1969.
- (339) Bourricaud, François. *Power and Society in Contemporary Peru*. New York: Praeger Publishers, 1970.
- (340) ———, Jorge Bravo Bresani, Henri Favre y Jean Piel. *La oligarquía en el Perú: Tres ensayos y una polémica*. Instituto de Estudios Peruanos, 1969.
- (341) Collier, David. *Squatters and Oligarchs: Authoritarian Rule and Policy Change in Peru*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1976.
- (342) Cotler, Julio. "Political Crisis and Military Populism in Peru." *Studies in Comparative International Development* 6, Núm. 5 (1971), pp. 95-113.
- (343) ———. "The Mechanics of Internal Domination and Social Change in Peru." *Studies in Comparative International Development* 3, Núm. 12 (1968), pp. 229-46.
- (344) ———. "The New Mode of Political Domination in Peru." In Abraham Lowenthal, ed., *The Peruvian Experiment: Continuity and Change*

- Under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press, 1975.
- (345) ———. "A Structural-Historical Approach to the Breakdown of Democratic Institutions: Peru." En Juan J. Linz y Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- (346) ———. *Clases, estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1978.
- (347) Economic Commission for Latin America. *Analyses and Projections of Economic Development, 6: The Industrial Development of Peru*. Mexico City: United Nations, 1959.
- (348) Haya de la Torre, Víctor Raúl. *El antiimperialismo y el APRA*. Lima: Editorial Amanta, 1972.
- (349) Klaren, Peter F. *Modernization, Dislocation, and Aprismo: Origins of the Peruvian Aprista Party, 1870-1932*. Austin: University of Texas Press, 1973.
- (350) Kuczynski, Pedro Pablo. *Economic Stress Under Peruvian Democracy*. Princeton: Princeton University Press, 1977.
- (351) Lowenthal, Abraham F., ed. *The Peruvian Experiment: Continuity and Change Under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press, 1975.
- (352) ———. "Peru's Ambiguous Revolution." En Abraham Lowenthal, ed., *The Peruvian Experiment: Continuity and Change Under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press, 1975.
- (353) Malloy, James M. "Authoritarianism, Corporatism, and Mobilization in Peru." *The Review of Politics* 36, Núm. 1 (Enero, 1974), pp. 52-84.
- (354) Mariátegui, José Carlos. *Seven Interpretive Essays on Peruvian Reality*. Austin: University of Texas Press, 1971.
- (355) ———. *Ideología y política*. Lima: Editorial Amanta, 1972.
- (356) Quijano, Aníbal. "Nationalism and Capitalism in Peru: A Study in Neo-Imperialism." *Monthly Review* 23, Núm. 3 (Julio, 1971).
- (357) Sulmont, Denis. *El movimiento obrero en el Perú, 1900-1956*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1975.
- (358) Webb, Richard C. *Government Policy and the Distribution of Wealth in Peru, 1963-1973*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1978.
- Véase también 36, 83, 143, 149, 157, 158, 159.

G. Uruguay

- (359) Economic Commission for Latin America. "Uruguay." Separata del Estudio Económico de América Latina, 1976. United Nations (E/CEPAL/1026/ADD. 2), 1976.

- (360) Errandonea: Alfredo y Daniel Constabile. *Sindicato y sociedad en el Uruguay*. Montevideo: Biblioteca de Cultura Universitaria, 1968.
- (361) Graillot, Helene. "Uruguay." En Richard Gott, ed., *Guide to the Political Parties of South America*. Middlesex, England: Penguin Books Ltd., 1973.
- (362) Handelman, Howard. "Uruguayan Journal." *Worldview* 20, Núm. 10 (Octubre, 1977), pp. 16-24.
- (363) Kaufman, Edy. *Uruguay in Transition*. New Brunswick: Transaction Books, 1978.
- (364) ———. "Class Conflict and the Repression of the Uruguayan Working Class." Ponencia presentada en la University of New Mexico Conference sobre "Contemporary Trends in Latin American Politics," 1977.
- (365) Pintos, Francisco R. *Historia del movimiento obrero del Uruguay*. Montevideo: Editorial "Gaceta de Cultura," 1960.
- (366) Taylor, Philip B., Jr. "Interests and Institutional Dysfunction in Uruguay." *The American Political Science Review* 43, Núm. 1 (Marzo, 1963), pp. 62-74.
- (367) ———. *Government and Politics of Uruguay*. New Orleans: Tulane University Press, 1960.
- (368) Van Der Wolf, Bernard. "La programación monetario-financiera en el Uruguay, 1955-1970." Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Serie II, Núm. 22, 1974.
- (369) Weinstein, Martin. *Uruguay: The Politics of Failure*. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1975.
- (370) Whitaker, Arthur P. *The United States and the Southern Cone: Argentina, Chile, and Uruguay*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1976.
- (371) Wonsewer, Israel *et al.* *Aspectos de la industrialización en el Uruguay*. Montevideo: Publicaciones de la Universidad, 1959.
- Véase también 129, 173, 183.

H. Venezuela

- (372) Alexander, Robert J. *The Venezuelan Democratic Revolution*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1964.
- (373) Blank, David Eugene. *Politics in Venezuela*. Boston: Little, Brown Co., 1973.
- (374) Bonilla, Frank y José A. Michelena. *The Illusion of Democracy in Dependent Nations*. En *The Politics of Change in Venezuela*. Vol. 3. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1971.

- (375) Bonilla, Frank. *The Failure of Elites*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1970.
- (376) Chen, Chi-Yi. *Economía social del trabajo: Caso de Venezuela*. Caracas: Librería Editorial Salesiana, 1969.
- (377) Gil, José Antonio. "Entrepreneurs and Regime Consolidation." En John D. Martz y David J. Myers, eds., *Venezuela: The Democratic Experience*. New York: Praeger Publishers, 1977.
- (378) Levine, Daniel H. *Conflict and Political Change in Venezuela*. Princeton: Princeton University Press, 1973.
- (379) ———. "Venezuela since 1958: The Consolidation of Democratic Politics." En Juan J. Linz y Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- (380) Martz, John D. *Acción Democrática: Evolution of a Modern Political Party in Venezuela*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- (381) ——— y David J. Myers, eds. *Venezuela: The Democratic Experience*. New York: Praeger Publishers, 1977.
- (382) Powell, John Duncan. *Political Mobilization of the Venezuelan Peasant*. New York: Cambridge University Press, 1971.
- (383) Ray, Talton F. *The Politics of the Barrios of Venezuela*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1969.
- (384) Tugwell, Franklin. *The Politics of Oil in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press, 1975.
- Véase también 140, 183.

3. DESARROLLO E INDUSTRIALIZACION EN EUROPA

- (385) Abraham, David. "Inter-Class Conflict and the Formation of Ruling Class Consensus in Late Weimar Germany." Tesis doctoral, Department of History, University of Chicago, 1977.
- (386) Anderson, Charles W. *The Political Economy of Modern Spain: Policy-Making in an Authoritarian System*. Madison: University of Wisconsin Press, 1970.
- (387) Artz, Frederick B. *Reaction and Revolution, 1814-1832*. New York: Harper and Row, 1963.
- (388) Berghahn, V. R. *Germany and the Approach of War in 1914*. New York: St. Martin's Press, 1973.
- (389) Biucchi, B. M. "The Industrial Revolution in Switzerland." En Carlo M. Cipolla, ed., *The Emergence of Industrial Societies*. London: Collins/Fontana, 1973.

- (390) Borchardt, Knut. "The Industrial Revolution in Germany 1700-1914." En Carlo M. Cipolla, ed., *The Emergence of Industrial Societies*. London: Collins/Fontana, 1973.
- (391) Borkin, Joseph. *The Crime and Punishment of I. G. Farben*. New York: The Free Press, 1978.
- (392) Bracher, Karl Kietrich. *The German Dictatorship: The Origins, Structure, and Effects of National Socialism*. New York: Praeger Publishers, 1970.
- (393) Brennan, Gerald. *The Spanish Labyrinth: An Account of the Social and Political Background of the Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.
- (394) Bullock, Alan. *Hitler: A Study in Tyranny*. Edición revisada. New York: Harper and Row, 1964.
- (395) Burn, Duncan. *The Economic History of Steelmaking, 1867-1939: A Study in Competition*. Cambridge: Cambridge University Press, 1961.
- (396) Cameron, Rondo E. *France and the Economic Development of Europe, 1800-1914, Conquests of Peace and Seeds of War*. Princeton: Princeton University Press, 1961.
- (397) Catagna, Luciano. "The Industrial Revolution in Italy 1830-1914." En Carlo M. Cipolla, Ed., *The Emergence of Industrial Societies*. London: Collins/Fontana, 1973.
- (398) Cipolla, Carlo M., ed. *The Emergence of Industrial Societies*. London: Collins/Fontana, 1973.
- (399) Dahrendorf, Ralf. *Society and Democracy in Germany*. Garden City, New York: Doubleday Anchor, 1969.
- (400) Earle, Edward M., ed. *Modern France*. Princeton: Princeton University Press, 1951.
- (401) Elwitt, Sanford. *The Making of the Third Republic: Class and Politics in France, 1868-1884*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1975.
- (402) Feldman, Gerald D. *Iron and Steel in the German Inflation, 1916-1923*. Princeton: Princeton University Press, 1977.
- (403) Fieldhouse, D. K. *Economics and Empire*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1971.
- (404) Gerschenkron, Alexander. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962.
- (405) ———. *Continuity in History and Other Essays*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968.
- (406) ———. *Bread and Democracy in Germany*. Berkeley: University of California Press, 1943.

- (407) Gourevitch, Peter. "International Trade, Domestic Coalitions, and Liberty: Comparative Responses to the Crisis of 1876-1896." *The Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 8. (Otoño, 1977), pp. 281-313.
- (408) Gross, N. T. "The Industrial Revolution in the Habsburg Monarchy, 1750-1914." En Carlo M. Cipolla, ed., *The Emergence of Industrial Societies*. London: Collins/Fontana, 1973.
- (409) Henderson, W. O. *Britain and Industrial Europe: 1750-1870: Studies in British Influence on the Industrial Revolution in Western Europe*. Third Edition, London: Leicester University Press, 1972.
- (410) Hirschman, Albert O. *The Passions and the Interests, Political Arguments for Capitalism before its Triumph*. Princeton: Princeton University Press, 1977.
- (411) Hobsbawm, Eric. *Industry and Empire: The Making of Modern Society, Vol. II, 1759 to the Present Day*. New York: Pantheon, 1968.
- (412) ———. *The Age of Capital, 1848-1875*. New York: Charles Scribner's Sons, 1975.
- (413) ———. *The Age of Revolution: Europe 1789-1848*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1962.
- (414) Howard, Frank A. *Buna Rubber: The Birth of an Industry*. New York: The Free Press, 1978.
- (415) Kehr, Eckart. *Battleship Building and Party Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1975.
- (416) Kemp, Tom. *Industrialization in Nineteenth Century Europe*. London: Longman, 1969.
- (417) Kurth, James A. "The Political Consequences of the Product Cycle: Industrial History and Political Outcomes." *International Organization*.
- (418) Landes, David S. *The Unbound Prometheus: Technological Change and Industrial Development in Western Europe From 1750 to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press, 1969.
- (419) Langer, William L. *Political and Social Upheaval, 1832-1852*. New York: Harper and Row, 1969.
- (420) Lieberman, Sima. *The Growth of European Mixed Economies, 1945-1970*. New York: Oxford University Press, 1969.
- (421) Linz, Juan J. *Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- (422) ——— y Alfred Stepan, eds. *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- (423) Maier, Charles S. *Recasting Bourgeois Europe: Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade After World War I*. Princeton: Princeton University Press, 1975.

- (424) Marder, Arthur J. *The Anatomy of British Sea Power: A History of British Naval Policy in the Pre-Dreadnought Era, 1880-1905*. New York: Alfred A. Knopf, 1940.
- (425) Milward, Alan S. y S. B. Saul. *The Economic Development of Continental Europe, 1780-1870*. Totowa, New Jersey: Rowman and Littlefield, 1973.
- (426) Mitchell, B. R. *European Historical Statistics, 1750-1970*. New York: Columbia University Press, 1976.
- (427) Morazé, Charles. *The Triumph of the Middle Classes*. Garden City, New York: Anchor Books, 1968. Publicado primero en Francia con el título de *Les Bourgeois Conquerants*.
- (428) Nadal, Jordi. "The Failure of the Industrial Revolution in Spain 1830-1914." En Carlo M. Cipolla, ed., *The Emergence of Industrial Societies*. London: Collins/Fontana, 1973.
- (429) Neumann, Franz. *Behemoth: The Structure and Practice of National Socialism*. New York: Oxford University Press, 1942. Publicado en español en Fondo de Cultura Económica, México, 1943. Reimpreso.
- (430) Nolte, Ernst. *Three Faces of Fascism: Action Française, Italian Fascism, National Socialism*. New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1966.
- (431) Ortega y Gasset, José. *Invertebrate Spain*. New York: W. W. Norton, 1937. Varias ediciones en español.
- (432) Overi, R. J. "Cars, Roads, and Economic Recovery in Germany, 1932-1938." *The Economic History Review*, 27. Núm. 3 (1975), pp. 466-83.
- (433) Owen, Roger y Bob Sutcliffe, eds. *Studies in the Theory of Imperialism*. London: Longman, 1972.
- (434) Paine, Stanley. "Spain." En Hans Rogger y Eugen Weber, eds., *The European Right: A Historical Profile*. Berkeley: University of California Press, 1965.
- (435) Palmade, Guy P. *French Capitalism in the Nineteenth Century*. Newton Abbot, Devon: David and Charles, 1972.
- (436) Polanyi, Karl. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press, 1957.
- (437) Postan, M. M. *An Economic History of Western Europe, 1945-1964*. London: Meuthen, 1967.
- (438) Rogger, Hans y Eugen Weber, eds. *The European Right: A Historical Profile*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1965.
- (439) Rosenberg, Hans. "Political and Social Consequences of the Great Depre-

- ssion of 1873-1896 in Central Europe." *Economic History Review*, 13 (1943).
- (440) Rostow, Walt W. *British Economy in the 19th Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 1948.
- (441) Sarti, Roland. *Fascism and the Industrial Leadership in Italy, 1919-1940*. Berkeley: University of California Press, 1971.
- (442) Schweitzer, Arthur. *Big Business in the Third Reich*. Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 1964.
- (443) Seton-Watson, Hugh. *Eastern Europe Between the Wars, 1918-1941*. 3ª Edición, revisada. New York: Harper and Row, 1967.
- (444) Smith, Dennis Mack. *Italy: A Modern History*. Edición revisada. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1969.
- (445) Stern, Fritz: *Gold and Iron: Bismarck, Bleichroder, and the Building of the German Empire*. New York: Alfred A. Knopf, 1977.
- (446) Stolper, Gustav, Karl Häuser, y Knut Borchardt. *The German Economy, 1870 to the Present*. New York: Harcourt, Brace, and World, 1967.
- (447) Sventnilson, Ingvar. *Growth and Stagnation in the European Economy*. Geneva: United Nation Economic Commission for Europe, 1954.
- (448) Ullman, Joan Connelly. *The Tragic Week: A Study of Anticlericalism in Spain, 1875-1912*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968.
- (449) Vernon, Raymond, ed. *Big Business and the State: Changing Relations in Western Europe*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1974.
- (450) Webster, R. A. *Industrial Imperialism in Italy, 1908-1915*. Berkeley: University of California Press, 1975.
- (451) Whyte, Arthur James. *The Evolution of Modern Italy*. New York: W. W. Norton, 1965.
- (452) Woodruff, William. "The Emergence of an International Economy, 1700-1914." En Carlo M. Cipolla, ed., *The Emergence of Industrial Societies*. London: Collins/Fontana, 1973.

4. OTROS LIBROS DE CONSULTA CITADOS EN ESTE VOLUMEN

- (453) Afanas'ev, A. *Russian Fairy Tales*. New York: Pantheon, 1973.
- (454) Anderson, Perry. "The Antinomies of Antonio Gramsci." *New Left Review*, Núm. 100 (Noviembre 1976 a Enero 1977), pp. 5-80.
- (455) Bates, Thomas R. "Gramsci and the Theory of Hegemony." *Journal of the History of Ideas* 36, Núm. 2 (Abril-Mayo, 1975), pp. 351-66.
- (456) Bayari, Jean-François. "L'Analyse des Situations Autoritaires: Etude Bibliographique." *Revue Française de Science Politique* 26, Núm. 3 (Junio, 1976), pp. 483-520.

- (457) Bendix, Reinhard. *Max Weber: An Intellectual Portrait*. Garden City, N.Y.: Anchor Books, 1962.
- (458) ———. "Tradition and Modernity Reconsidered." *Comparative Studies in Society and History* 9 (Abril, 1967), pp. 292-346.
- (459) Coleman, James S. "Conclusion: The Political Systems of the Developing Areas." En Gabriel A. Almond y James S. Coleman, eds., *The Politics of the Developing Areas*. Princeton: Princeton University Press, 1960.
- (460) Cutright, Phillips. "National Political Development: Measurement and Analysis." *The American Sociological Review* 28, Núm. 2 (Abril, 1963), pp. 253-64.
- (461) Dahl, Robert A. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- (462) Easton, David. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley & Sons, 1965.
- (463) Gerschenkron, Alexander. *Continuity in History and Other Essays*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968.
- (464) ———. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962.
- (465) ———. "The Typology of Industrial Development as a Tool of Analysis." En Alexander Gerschenkron, *Continuity in History and Other Essays*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968.
- (466) Glaser, Barney y Anselm Strauss. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine Publishing Company, 1967.
- (467) Gusfield, Joseph R. "Tradition and Modernity: Misplaced Polarities in the Study of Social Change." *American Journal of Sociology* 72 (Enero, 1967), pp. 351-62.
- (468) Han, Sungjoo, "Power, Dependency, and Representation in South Korea." Ponencia presentada en la Reunión anual de la American Political Science Association, Washington, D.C., 1977.
- (469) Hartz, Louis. *The Liberal Tradition in America*. New York: Harcourt, Brace, 1955.
- (470) ———. *The Founding of New Societies: Studies in the History of the United States, Latin America, South Africa, Canada, and Australia*. New York: Harcourt, Brace & World, Inc., 1964.
- (471) Huntington, Samuel P. "Political Development and Political Decay." *World Politics* 18, Núm. 3 (Abril, 1965), pp. 386-430.
- (472) ———. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- (473) ——— y Clement H. Moore, eds. *Authoritarian Politics in Modern So-*

- ciety: The Dynamics of Established One-Party Systems*. New York: Basic Books, 1970.
- (474) Linz, Juan J. "An Authoritarian Regime: Spain." En Erik Allardt y Yljo Littunen, eds., *Cleavages, Ideologies and Party Systems*. Helsinki: Academic Bookstore, 1964.
- (475) ———. "Notes Toward a Typology of Authoritarian Regimes." Ponencia presentada en la Reunión anual de la American Political Science Association. Washington, D.C., 1972.
- (476) ———. "Totalitarianism and Authoritarian Regimes." En Fred Greenstein y Nelson Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, Vol. 3, Macropolitical Theory. Reading, Mass.: Addison-Wesley Press, 1975.
- (477) Lipset, Seymour Martin. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *The American Political Science Review* 53, Núm. 1 (Marzo, 1959), pp. 69-105.
- (478) Moore, Barrington, Jr. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press, 1966.
- (479) O'Connor, James. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press, 1973.
- (480) Organski, A. F. K. *The Stages of Political Development*. New York: Alfred A. Knopf, 1965.
- (481) Packenham, Robert A. *Liberal America and the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1973.
- (482) Pride, Richard A. "Origins of Democracy: A Cross National Study of Mobilization, Party Systems and Democratic Stability." Sage Professional Papers, Comparative Politics Series 1, Núm. 02-012 (1970).
- (483) Przeworski, Adam y Henry Teune. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: John Wiley and Company, 1970.
- (484) Rostow, Walt W. *The Stages of Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
- (485) ———. *Politics and the Stages of Growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.
- (486) Roth, Guenther. "Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in the New States." *World Politics* 20, Núm. 2 (Enero, 1968), pp. 194-206.
- (487) Rothschild, Emma. *Paradise Lost: The Decline of the Auto-Industrial Age*. New York: Random House, 1973.
- (488) Rudolph, Lloyd I. y Susan Hoeber Rudolph. *The Modernity of Tradition: Political Development in India*. Chicago: University of Chicago Press, 1967.

- (489) Schmitter, Philippe C. *Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal*. Sage Professional Papers, Contemporary Political Sociology Series, Vol. 1, Núm. 06-011 (1975).
- (490) ———. "Liberation by Golpe: Retrospective Thoughts on the Demise of Authoritarian Rule in Portugal." En Henry Bienen and David Morrell, eds., *Political Participation Under Military Regimes*. Beverly Hills: Sage Publications, 1976.
- (491) Shonfield, Andrew. *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*. New York: Oxford University Press, 1969.
- (492) Tipps, Dean C. "Modernization Theory and the Comparative Study of Societies." *Comparative Studies in Society and History* 15 (Marzo, 1973), pp. 199-226.
- (493) Weber, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*, edición de Talcott Parsons. New York: The Free Press, 1964.
- (494) Whitaker, C. S. "A Dysrhythmic Process of Political Change." *World Politics* 19, Núm. 2 (Enero 1967), pp. 190-217.
- (495) Woytinsky, W. S. y E. S. Woytinsky. *World Population and Production: Trends and Outlook*. New York: The Twentieth Century Fund, 1953.

INDICE ANALITICO

- Acción Popular, 193
 acero, industria del, 342-353, 362-363
 acumulación, de capital, 56-57, 91-101, 171, 297, 306; en Brasil, 136-137, 139, 163, 263, 311; profundización en, 118; en Europa, 333; y legitimación, 397; en México, 274; en período populista, 264; y tipo de régimen, 55, 168; represión y, 56, 285; mediante la especulación, 310, 383; y sobreexplotación, 107-109, 111-112
Véase también capital; capitalismo
 afinidad, electiva, 36, 106, 118, 120, 335, 382
 agrícola, sector, 271. *Véase también* bienes de consumo; enclaves; terratenientes; reforma
 Alemania: industrialización, 324, 326, 327, 347-359; sistema político en, 42, 53, 328, 331, 334, 340-342, 345, 350-355, 357-359
 Alianza para el Progreso, 221
 Alsogaray, Alvaro, 180
 Alvarez, Gregorio, 186
 Allende Gossens, Salvador, 183, 184, 195, 217, 221, 231
 Alessandri, Jorge, 221, 230, 231
 Anderson, Charles, 222, 384, 396
 Andino, Pacto, 89, 184
 amenaza, percibida: por las élites establecidas, 195, 389, 390-391
 APRA, partido, 51, 193, 278, 279, 280
 ARENA, partido, 178
 Argentina, 16-22, 34, 44, 251, 289, 396; burguesía, 260, 262, 301-302, 308; golpe (de 1966) en, 9, 35, 371; y la Revolución Cubana, 386; y democracia, 46, 263, 318; economía en, 56, 180-182, 188, 190, 195, 217-221, 223, 228-235, 238, 244-248, 307-310, 346; enfrentamientos entre el ejecutivo y los militares en, 48; exclusión en, 264-265; capital extranjero en, 180, 182, 190, 211, 228-229, 235, 238, 241, 245, 246-248, 253; industrialización en, 74-75, 80, 86, 150, 181-182, 190, 200-249 *passim*, 343, 346, 376, 383; fuerza laboral en, 182, 192-193, 229, 248; y partidos políticos, 51; populismo en, 30, 32, 35, 171, 206, 223, 229, 232, 233, 263, 378, 388, 389-390 (*véase también*, Perón, Juan; Peronistas); y represión, 11, 40-41, 52, 183, 195, 232-233, 257, 372; amenaza percibida en, 390-391, fuerzas armadas, 50, 178, 263, 395; y el ejecutivo, 46-49, 191; O'Donnell sobre, 195, 304, 305, 307, 313, 314, 316, 319. *Véase también* militarismo; golpes militares
 Arteta, Nieto, 68, 70
 Asociación del Libre Comercio de América Latina, 89
 austeridad, programas de, 9, 176, 226, 230, 347. *Véase también* economía
 Austria, industrialización en, 324, 326, 336-337, 349; sistema político en, 328, 331, 336-337, 340, 341, 342, 349, 354
 autoritarismo, 13, 191, 399; en Europa, 326, 328, 329, 330, 334, 340-354, 363. *Véase también* autoritarismo burocrático; México; represión
 autoritarismo burocrático, descripciones del; por: Cardoso, 40-44, Collier, 10, 30-36, 367-374; Kaufman, 169-170; O'Donnell, 30-36, 295-298, 367, 369, 373; en el Glosario, 401
 Ayza, Juan, 202
 balanza de pagos, 87, 203, 264; en Argentina 238, 247, 346; en Brasil, 133, 135, 143, 145, 158-161, 258, 346; en Chile 184, 185-186; profundización y, 80, 119, 133, 135, 143, 145, 238; en México, 226, 275-276; en Perú 283; en Uruguay 188
 Banco Mundial, 81, 88, 185
 Belaúnde Terry, Fernando, 280
 Bélgica, 326-336

- beneficio, como motivación, 111-112, 304, 395
- bienes de consumo duraderos, 83-85, 108-116, 125, 214-215, 217, 322, 330; en Argentina, 230; en Brasil, 85, 108-114, 125, 134-137, 147, 177, 190, 214, 228, 234; en Europa, 354-359; en México, 226
- bienes de consumo no duraderos, 117, 241, 251, 267, 322, 330, 361-362; en Argentina, 200, 202, 216, 230-231, 241; en Brasil 114, 202, 203, 216, 241, 361, 376; en Chile, 202, 241; en Europa, 325, 327, 332-340, 343, 344-345, 346, 353; y distribución de la renta, 217. *Véase también* fase fácil de la ISI
- bienes intermedios, 125, 330, 370, 376. *Véase también* profundización de la industrialización
- Bismarck, Otto von, 100, 334
- Bolivia, 41, 48, 223, 269
- Bordaberry, José María, 40, 48, 186, 187
- Brasil, 10, 11, 14, 35, 40, 44, 61, 83, 191, 251, 255; burguesía en, 178, 260, 310-312; corporativismo en, 192, 205-206, 263, 369; golpe (1964) en, 9, 35, 175, 364; y democracia, 46, 289, 318-319; economía en, 56-60, 79, 85, 107-158 *passim*, 176-190 *passim*, 214-247 *passim*, 310-312, 346, 363-365; elecciones en, 41, 52, 179, 229, 369; exclusión en, 192, 264-265; exportaciones de, 158-161, 190, 203, 215, 234, 239-243, 244, 248-250; ideología en, 94; industrialización en, 85-86, 108-150 *passim*, 177, 190, 201-246 *passim*, 328-329, 340, 343, 346, 359-365, 376, 383; Decretos Institucionales en, 39, 176, 178; clase media en, 106, 214; multinacionales en, 120, 136, 138, 149, 211, 243, 253, 359, 360, 363-365; partidos políticos en, 49, 51, 178, 179; populismo en, 30, 32, 171, 192, 223, 228, 229, 263, 386, 389 (*véase también* Vargas, Getulio); tradición presidencial en, 47, 191; represión en, 11, 52, 53, 115, 177-179, 195, 232, 245, 257, 310-311, 372
- Brookings Institution, 81
- Brüning, Heinrich, 341
- Bustamante y Rivero, José Luis, 378
- burguesía, 200, 203-204, 254, 260-283, 371, 395; en Argentina 260, 262, 301, 309; en el estado BA (por O'Donnell) 295, 296, 301-316, 386; en Brasil, 178, 260, 310-312; en Chile, 260, 262; en México, 271, 273, 275, 276; en Perú, 276, 277, 282, 283; incapacidad transicional de, 173, 250; en Uruguay, 260, 263
- Calles, Plutarco Elías, 272
- campesinos, 269-270, 272, 279
- Cámpora, Héctor, 217, 221
- Campos, Roberto, 139
- Caudillismo, 39, 41, 276
- capacidad improductiva: en Brasil, 138, 139
- capital, 56, 65, 78, 303, 310; en Brasil, 311; en Europa, 328, 333, 354-356; en Perú, 276. *Véase también* acumulación de capital; capital extranjero; inversión
- capital, bienes de, 84, 172, 173, 322, 330, 362-363, 370; en Argentina, 181, 230, 235, 236-239, 347; en Brasil, 125, 135, 137-141, 177, 190, 235-239, 246, 347, 376, en Europa, 327, 342-354; en México, 223. *Véase también* profundización de la industrialización
- capital extranjero, 30, 34-35, 258, 261, 370, 385, 394; en Argentina 180, 182, 190, 228-229, 235, 245, 246-248; el estado BA y el (por O'Donnell), 295, 298, 301, 304, 307-309, 311, en Brasil, 135, 160-161, 178, 190, 228, 235, 238, 246-247, 311, 363-365; en Chile, 96, 97-98, 184-185; para la profundización, 119-120, 135, 235, 238; y las sociedades de enclave, 260, 266-270, 271; función empresarial del, 95-98; en Europa, 328, 355-357; en México, 226, 260, 273, 276; en Perú, 276-277, 278-279; en Uruguay, 187, 188; en Venezuela, 96, 260. *Véase también* multinacionales, empresas
- capitalismo, 106-116, 167, 261, 265-266, 374, 381; profundización necesaria para el, 118-122, 132-133; enclave, 266-270; en Europa 265, 359; imperia- lismo y, 266, 271-272; en México, 271, 272, 275; en Perú, 276-277; estado y 44-45, 46, 56-58, 291-295, 302, 303-304, 306
- Cárdenas, Lázaro, 52, 93, 98, 206, 378.
- Cardoso, Fernando Henrique, 27, 39-62, 105, 174, 178, 195, 260, 395; sobre la coerción, 39-41, 42, 50, 52, 394; sobre economía, 45, 46, 50, 51, 52, 54-62, 171-172, 382, 394; y Perú, 41, 51, 53, 55, 57, 59, 391; distinción del estado/régimen, 40, 44-46, 56-58, 59, 254-255, 259, 369, 373
- Castelo Branco, Humberto, 132, 175, 176, 180-181, 184, 318-319
- Cavas, Jorge, 183-184, 194

- CEAL, 88, 110, 117, 159, 215
- ciudadanía, 292-295; estado BA y 296, 297, 299, 300, 302, 313, 315, 316, 318
- clase media, 9, 60, 203, 261-263, 265, 269-273, 390, 394; en Brasil, 106, 214; en Europa, 358; en México 271-273; en Perú, 279
- clase social, 46, 50, 60, 105-116, 259-283, 291; en Argentina, 181, 190, 260, 263, 301-302, 308, estado BA y (por O'Donnell), 295-297, 298, 301-316, 317, 318, 386; en Brasil, 106, 176, 178, 181, 190, 214, 260, 263, 310-312; en Chile, 181, 190, 257, 260, 262, 263, 264; enclaves y, 260, 266, 267-271; en Europa, 331, 332, 336, 337, 338, 339, 358, 361, 362; en México, 271, 273, 275, 276; en Perú, 263, 276-283; en Uruguay, 181, 190, 260, 263, 264. *Véase también* burguesía; corporativismo, terratenientes, clase media; partidos políticos, sector popular, clase trabajadora
- clase trabajadora, 9, 55, 60, 203, 220, 263, 361-362; en Argentina, 181-190; en Brasil, 176, 181, 190; en Chile, 181, 257; en las sociedades de enclave, 266, 269-271; en Europa, 358, 359, 361-362; en México, 271, 275-276; en Perú, 282; sobreexplotación de, 106, 102-116; en Uruguay, 181. *Véase también* fuerza de trabajo
- CNIT, 226
- coalición, 29, 34, 35, 367, 371-374. *Véase también* burguesía, populismo
- coerción, 292, 394, por un estado BA, 299-306, 311-312, 316, 319. *Véase también* represión
- Collier, David, 9-22, 25-38, 366-397
- Colombia, 104-105, 255, 378, 389, 395, 396; régimen competitivo en, 15, 388; economía en, 67-68, 82-83, 372, 376-377, 389; elecciones en, 369; exportaciones de, 160, 248; pluralismo en, 99, amenaza percibida en, 390
- Council of Industrial Development (CID) 142-143
- comunismo, 50, 356, 357
- Consejo Nacional de Seguridad en Uruguay, 186
- consenso, 291-292, 293, 294, en el estado BA, 299-302, 304, 305
- construcción, industria de la, 84, 137
- consumo: y renta, 84, 108-109, 113
- control, capacidad de, 52-55, 61. *Véase también* represión
- cooptación, 43, 49-50, 52, 281-282, 362.
- "Cordobazo", 61, 182, 311, 319
- corporativismo, 42-43, 315-316; en Argentina, 263; en Brasil, 192, 205-206, 263, 369; en Europa, 328, 329, 341; en México, 273-275; en Perú, 281
- Costa e Silva, Artur da, 182, 188
- Costa Rica, 45, 223
- Cotler, Julio, 259-291; sobre Perú, 263, 269, 271, 276-285, 391; sobre el populismo, 205, 262-264, 269-270, 274, 279-280, 285, 375, 379, 388; sobre la represión, 259, 273-275, 276, 283, 284, 395
- Cristi, Esteban, 186
- Cuba, 50, 75, 385, 387
- Chile, 14, 30, 34, 195, 251; burguesía en, 260, 262; sistema competitivo en, 11, 229-230; y democracia, 46, 318; economía en, 11, 57-60, 83, 184-190; 217-232 *passim*, 264, 309, 310, 372; exportaciones de, 160, 184-185, 190, 202, 240, 241; capital extranjero en, 150, 171, 190, 203, 206, 209, 235, 241; partidos políticos en, 49-50, 51, populismo en, 206, 223, 231, 263, 378, 386, 388, 389-390; función de la reforma en, 96, 97-98; represión en, 4, 35, 52, 53, 183, 195, 232-233, 309, 372; guerra con Perú, 277, 282; clase trabajadora en, 181, 256 decretos institucionales, 45, 176, 178
- Deferenda*, 69-70
- Delfim Neto, Antonio, 176-178, 179, 194
- democracia, 45, 50, 167, 171, 289-290, 395-396; Argentina y la 46, 262, 318; y el estado BA (por O'Donnell), 296, 300, 316-321, 395; Brasil y la, 46, 289, 318-319; Chile y la, 46, 318; en Europa, 330, 354-360; y la promoción de exportación, 160; México y la, 275; las multinacionales y la, 45, 59; en Perú 278; Uruguay y la, 11, 46, 229-230, 262, 318; en Venezuela, 45-46
- demócratas cristianos: en Chile, 51, 221, 318; en Italia, 329
- dependiente, capitalismo, 12, 27, 89, 115, 259; en México, 273; regímenes posibles con, 45, 46, 57-60, 104-105. *Véase también* capital extranjero
- depresión (década de los 30), 94, 201, 204, 215, 262-263; Europa y la, 328, 341-342, 352
- desarrollismo, 95
- desarrollo compartido, 274
- desarrollo estabilizador, 273, 274

desarrollo hacia afuera, 71
 descapitalización: en Perú, 276
 designación de recursos: en Brasil, 163-166
 desnacionalización, 35, 295, 297, 298, 302, 306
 despolitización, 191-193, 297
 Dinamarca, 331
 distributiva, función, 92, 204, 274. *Véase también* redistribución
 Dollfus, Engelbert, 341

economía, 9, 12, 50, 54-62, 65-168, 370-377, 382-388, 394; en Argentina, 56, 180-182, 188, 190, 195, 217-221, 223, 228, 235, 238, 244-248, 307-310, 346; en Brasil, 31, 56-60, 79, 85, 107-168 *passim*, 176-190 *passim*, 214-247 *passim*, 310-312, 346, 363-365; en Chile, 11, 57-58, 83, 184-190, 217-232 *passim*, 264, 309-310, 372; en Colombia, 67-68, 82-83, 372, 376-377, 389; elasticidad de la, 69-71, 101; en Europa, 270, 326, 358, 361; en México, 31, 52, 56, 60, 93, 98, 107, 218, 223-227, 273-276, 284, 372, 376-377; O'Donnell sobre la, 31-34, 71-76, 295-298, 301-311, 313, 315, 382-383, 385, 394; en Perú, 51, 55, 57, 59, 280-281, 282-283, 284, 392-393; en Uruguay, 11, 60, 96-98, 186-190, 219, 223, 229-231, 264, 310; en Venezuela, 45-46, 56, 90, 96, 99-100, 376. *Véase también* capitalismo; capital extranjero; industrialización, inflación; estabilización

Ecuador, 41, 48
 elasticidad de la economía, 69-71, 101
 elecciones, 9, 30, 254, 395; en Argentina, 195; en Brasil, 42, 52, 179, 229, 369; en Colombia, 369; en Guatemala, 41; en México, 369; en Venezuela, 369
 eléctrica, industria: en Alemania, 350-352
 El Salvador, 41
 empresarial, función, 59, 91-101, 388, 397
 enclaves, 260, 266-285, 379; en México, 205, 271-273, 379, 388; en Perú, 276-281, 379, 388, 391-393
 Ensayo sobre el origen de las lenguas, de Rousseau, 95, 96
 España: industrialización en, 326-329, 338, 340, 346-347, 353, 356, 359-360, 365; sistema político en, 30, 194, 328-329, 331, 334, 338-339, 341, 354
 especulación financiera, 310, 383
 estabilización, 55, 189, 194, 254, 275, 394;

en Argentina, 180, 181, 229, 308; en Brasil, 133, 175, 176, 180-181, 190, 257; en Chile, 184-185, 189; en México, 276; en Perú, 281, 283; en Uruguay, 187, 189, 190. *Véase también* economía

estado, 178; capitalista, 45, 46, 56-58, 291-295, 303, 304-305, 306; Cardoso sobre el, 40, 44-46, 56-58, 59, 255, 259, 369, 373; en la industrialización europea, 328, 333-334; O'Donnell sobre el, 289-321, 373

Estado Novo, 192, 207, 228
 Estados Unidos, 89, 217, 359-362; y Argentina, 180; y Brasil, 235-236; y Chile, 185; y Cuba 386-387; y Europa, 351-352, 354-356, 359; y México, 271, 275; y Perú, 277, 282

Europa, 89, 265, 393, 394, 397; y el fascismo, 30, 42, 43, 341, 353, 357, 358, 363
 exclusión del sector popular, 45, 192, 257, 264-265; Collier sobre la, 29-30, 369, 370, 375, 379-380, 394, 395; O'Donnell sobre la, 191, 296-299, 301, 312, 313, 317, 320
 explotación de la clase trabajadora, 106, 107-116
 exportaciones, 71, 77, 78, 173, 207, 214-218, 388; de la Argentina 203, 215, 226, 234, 240-241, 244, 245, 248-250, 376; de Brasil, 158-161, 190, 203, 215, 226, 234, 239-241; de Chile, 160, 184-185, 190, 202, 215, 239-241; de Colombia, 160, 248; y profundización, 79-80, 117, 152, 243; de Europa, 343-347, 356, 361; de México, 152, 202, 226, 240, 248-250; de Perú, 279, 280, 282-283; y tipo de régimen, 167-168, 233-245; de Uruguay, 187, 188, 190, 200, 215, 239, 240, 241

Faletto, Enzo, 27, 171, 260
 fascismo, 30-31, 43; Europa y el, 30, 42, 43, 341, 353, 357, 358, 363
 fase fácil de la ISI, 74, 104, 123, 195, 256, 384; y elasticidad, 71; agotamiento de la, 73, 74-78, 125-132, 172, 208, 209; e inversión extranjera, 172, 261; y populismo, 31, 32, 201-207, 250, 378-379. *Véase también* bienes de consumo no duraderos

Felix, David, 217, 234, 239
 Ferguson, Adam, 68
 Fernandes, Florestán, 106
 feudal-imperialista, alianza, 266
 FIAT, 356

Fiscal Crisis of the State (O'Connor), 91
 Fishlow, Albert, 158, 195, 239
 Fondo Monetario Internacional (FMI), 307; y Chile, 184; y Perú, 283, 284; y Uruguay, 187.
 Francia: industrialización en, 324, 326, 327, 335-336, 340, 343-348, 349, 354-359; sistema político en, 331, 334, 335, 336, 340, 354, 358; organización sindical en, 355
 Franco, Francisco, 30, 334, 347, 359.
 franco-prusiana, guerra, 344
 Frei Montalvo, Eduardo, 83, 217, 221, 230, 231, 372
 Frente Popular, 207, 262
 Freycinet, Plan, 345
 Friedman, Milton, 184
 Frondizi, Arturo, 228, 230, 236
 Fuerzas ideológicas, 43, 93-97, 101, 388
 fuerza de trabajo, 9, 191-193, 258, 377, 379; en Argentina, 182, 192-193, 229, 248; en Brasil, 192, 228, 363; en Chile, 257; en Europa, 355; en México, 192, 276; en Perú, 192, 193, 279, 282, 283, 391; en Uruguay, 186. *Véase también* renta, clase trabajadora
 Furtado, Celso, 27

Gamonales, 276
 gasto público, 78-79, 261-262, 377
 Geisel, Ernesto, 178, 191
 Gerschenkron, Alexander, 94, 131-132, 323-326, 328
 gobierno Onganía, 180-183, 188, 234, 236, 245, 246; y la profundización, 75, 181-183, 188, 234; diversificación de las exportaciones con el, 240, 245; inversión extranjera y, 247-248; y partidos políticos, 51; represión con el, 195, 232, 233, 372
 golpes militares, 33-35, 61, 265; en Argentina, 9, 35, 371; en Brasil, 9, 35, 175, 364; en Chile, 35; en Perú, 278-281
 Goulart, João, 195, 229, 257, 363
 Gramsci, Antonio, 97, 265, 336
 Grecia, 331, 353-354
 Guatemala, 41, 223, 269
 Gudín, Eugenio, 132
 Guerra Civil de los Mil Días, 67
 Guerra del Pacífico, 277

Harvard Bussines School, 235, 237
 Haya de la Torre, Raúl, 266, 270-272, 278, 279, 280

Hegel, 102
 hegemonía, 97, 261, 265, 336
 Hirschman, Albert O., 27, 388, 395; sobre economía política, 65-102, 166, 171-172, 218, 248, 264, 347, 372, 376, 377, 382, 383, 397; sobre industrialización, 73-82, 85, 86, 129-132, 248, 323, 325-327, 376, 383-385; y populismo, 375-377; teorema de, 102
 Hitler, Adolf, 341, 353
 Honduras, 41, 223
 Hugenberg, Alfred, 350, 352
 Hungría, 331, 341, 349, 354

Ianni, Octavio, 27
 Ibañez del Campo, Carlos, 69, 230, 231
 ideología de la seguridad nacional, 42, 54, 178, 275, 304
 Iglesia: en Chile, 318; en México, 378; en Perú, 279, 280
 igualdad, 9-10, 14, 26, 91, 97-98. *Véase también* democracia; redistribución
 Imaz, Juan de, 27
 imperialismo, 266, 270-272, 348
 impuestos, 78-79, 218, 219
 incorporación del sector popular, 28-32, 52, 375, 377-380
 indios del Perú, 276, 278, 280
 industria química, en Alemania, 350-352
 industrialización, 15, 30-32, 36, 104-168, 170-171, 194-258, 322-365, 376-381; en Argentina, 74-75, 80, 86, 150, 181-182, 190, 200-250 *passim*, 343, 346, 376, 383; en Brasil, 85, 86, 108-150 *passim*, 177, 190, 201-247 *passim*, 328-329, 340, 343, 346, 359-365, 376, 383; en Chile, 150, 171, 190, 202, 206, 209, 235, 241; e igualdad, 9, 10, 14, 26; en Europa, 324-329, 335-338, 340, 343-359, 365; en México, 34, 121, 150, 152, 202, 207-211, 273, 376; en Uruguay, 171, 190, 203, 231, 232, 235, 241
 industrialización por sustitución de importaciones (ISI), 73-82, 117, 262; en Brasil, 123-132, 133, 137, 141, 147, 149; y populismo, 206, 264; en Venezuela, 378. *Véase también* profundización de la industrialización; fase fácil de la ISI
 industrias ligeras: *Véase* bienes de consumo no duraderos; fase fácil de la ISI
 inflación, 55, 264; en Argentina, 180, 195, 218-220, 247, 264; en Brasil, 135, 143, 145, 161-162, 176, 179, 219, 264, 363; en Chile, 184, 185, 186, 219, 221, 230, 264; Hirschman sobre la, 77, 80, 87, 219,

- 264; Kaufman sobre la, 176-188 *passim*, 195, 219-221, 223, 221, 230, 231, 247; en México, 219, 226, 274, 275; O'Donnell sobre la, 309-310, 383; en Uruguay, 188, 219, 231, 264
- integración económica, 88-89, 94. Véase profundización de la industrialización
- internacionalización de la producción, 386
- International Petroleum Company, 281
- inversión, 172, 195, 203, 209-215, 217; en Argentina, 230-231, 238; en Brasil, 138-145, 151-152, 160, 163, 164-166, 177, 238; en México, 275. Véase también capital
- ISI. Véase industrialización por sustitución de importaciones
- Italia: industrialización en 324-328, 338, 340, 345-346, 353, 355, 356-359; sistema político en, 42, 328, 331, 334, 339-341, 353, 354, 357-359; organización sindical en, 355
- Jaguaribe, Helio, 27
- Japón, 359
- judicatura, 47
- "junkers", 338
- Kaplan, Marcos, 27
- Kaufman, Robert, 169-258, 371, 384, 385, 388; y la industrialización, 74, 160, 169-267, 347, 378-379, 383, 384; sobre el populismo, 171, 192, 203-207, 218-233, 250, 252, 253, 255, 375
- Keynesianismo, 95, 262
- Krieger Vasena, Adalbert, 180, 182, 183, 193
- Kurth, James R., 322-365, 397
- Langer, William, 337
- Lanusse, Alejandro, 51, 183, 245
- latifundista. Véase terratenientes
- legislatura, 46, 178, 186
- legimitación, 92, 192, 194, 265, 397
- Lenin, Vladimir I. 266
- Levingston, Roberto M., 245
- Lewis, Arthur, 129
- López Portillo, José, 372
- López Rega, José, 41
- Macaulay, Thomas, 334-335
- Mallon, Richard D., 241
- Mariátegui, José Carlos, 269, 270-271, 273, 278
- Marini, Rui M., 107-116, 160
- Plan Marshall, 65, 356
- Martins, Luciano, 27
- Marx, Karl, 44, 260
- marxismo, 75, 93, 108
- MDB, partido, 178, 179
- mediaciones, 291-295; estado BA y, 296-297, 299, 300, 302-306, 312, 318, 320
- Médici, Emilio Garrastazu, 141, 143, 178
- Mendes, Cândido, 27
- Mercado Común Centroamericano, 89
- Mercado Común Europeo, 359
- Mettemich, sistema, 337
- México, 30, 44, 51, 52, 271-276, 368; la burguesía en, 271-274, 275, 276; economía en, 31, 52, 56, 60, 93, 98, 107, 219, 223-227, 273-276, 284, 372, 376-377; proceso electoral en, 369; exportaciones de, 152, 203, 226, 240, 248-250; capital extranjero en, 226, 260, 273, 275; ideología en, 94; industrialización en, 34, 121, 150-152, 202, 207-211, 273, 376; fuerza de trabajo en, 192, 275; partidos políticos en, 14-15, 45, 53, 60, 226, 272-276, 284, 315; populismo en, 205, 223-226, 255, 269, 273, 285, 378, 379, 388, 389; poder presidencial en, 48, 49; represión en, 52, 232, 273-275, 276, 284, 395; amenaza percibida en, 390
- miedo: en el estado BA, 300-301
- militarismo, 9-11, 39-44, 52-62, 169-170, 265-266, 371; Revolución Cubana y, 386; peruano, 15, 41, 53, 57, 280-285, 391-392
- modernización, teoría de la, 9-10, 11-12, 39
- monarquías; en Europa, 330, 331-332, 336-337, 339, 340
- Montesquieu, Charles Louis, 68
- Morgan, E.M., 246
- movimientos populistas nacionales, 172, 269, 270, 279-280
- multinacionales, empresas (MNCs), 33, 203, 209-215, 218, 386; en Argentina, 182, 211, 241, 209-215, 218, 386; en Brasil, 120, 136, 138, 149, 211, 241, 253, 359-360, 363-365; en Chile, 184; en Europa, 328-329, 355-357, 358-360; en México, 211; en Perú, 59; y tipo de régimen, 45, 57-59; clase trabajadora y, 190
- Mussolini, Benito, 328, 334, 341
- nación, 292-295; estado BA y, 297-300, 302-303, 305-307, 313, 315

- nacionalismo, 43, 307-308, 309, 395; en México, 273, 274-275, 388; en Perú, 388
- Napoleón III, 334, 344
- napoleónicas, guerras, 330, 332, 336-337, 338
- National Housing Bank, 137
- nazis, 53, 341, 352
- New Deal, 93
- Nicaragua, 41
- normalización de la economía, 296-298, 301-303, 306-310, 313, 315
- O'Connor, James, 91
- O'Donnell, Guillermo, 26-24, 174, 178, 194-195, 205, 250, 251, 253, 323, 367, 369, 381, 389, 391; y Argentina, 182, 289, 301-302, 308; sobre la burguesía, 295, 296, 300-316, 386; sobre la coerción, 195, 292, 299, 300-301, 304-305, 311, 312, 316, 319, 394; sobre la profundización, 31, 32-33, 72-82, 85, 118-133, 158, 172, 209, 211, 217, 233, 235, 245, 383-384; sobre la democracia, 289, 290, 296, 300, 316-321, 395; sobre economía, 31-34, 71-76, 295-298, 301-311, 313, 315, 382-383, 385, 394; sobre el estado, 289-320, 373; sobre los tecnócratas, 302, 303, 304, 309, 314, 385; sobre las tensiones en el estado BA, 289-320, 395
- Odría, Manuel, 279, 280
- oligarquías, 29-30, 39, 42, 99, 295, 330; exportadoras, 254, 261-262, 281, 284
- oligarquía exportadora, 254, 261-262, 281, 284
- Onganía, Juan Carlos, 61, 182, 309
- orden: estado BA y, 296-297, 301, 303, 304, 315
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 81
- Países Bajos, 331
- Panamá, 41, 94, 269
- Paraguay, 41
- participación: en el estado BA, 300, 316
- partidos comunistas: en Grecia, 353-354; en Perú, 193
- Partido Nacional del Pueblo, 350-352
- Partido Nacionalista, 221
- partidos políticos, 14, 48-55, 265, 377-378, 395; en Brasil, 50, 52, 178, 179; en Chile, 50-52, 183; en Europa, 327, 329, 339, 349-352, 357, 358; en México, 14-15, 45, 53, 60, 226, 272-276, 284, 315; en Perú, 51, 193, 279, 280, 283; en Uruguay, 50
- Partido del Pueblo Alemán, 351
- Partido Social Demócrata, 351
- Passions and the Interests (Hirschman), 66
- Pérez Jiménez, Marcos, 71
- Perón, Isabel, 41, 245
- Perón, Juan, 30, 41, 256, 263, 378; y economía, 69, 70, 71, 217, 221, 229, 378, 379; y el fascismo, 363; la industrialización con, 206, 378; y la fuerza de trabajo, 192, 363
- peronistas, 183, 194, 206, 229, 244, 245; Chile y, 230; durante el período de Onganía, 182, 195
- Perú, 15, 41, 256, 263, 271, 277-285, 396-397; economía en, 50, 55, 57, 59, 280-281, 282-283, 284, 391-392; la ISI en, 378; fuerza de trabajo en, 192, 193, 279, 280, 283, 391; partidos políticos en, 51, 193, 279, 280, 283; populismo en, 269, 279-284, 368, 378, 379, 388, 393; y represión, 52, 283, 395
- Petrás, James, 105
- Petróleo, 145, 165-166, 352
- Pinochet Ugarte, Augusto, 282
- Plan de Acción Económica, 132
- planificación, 65, 88, 89, 94; en Brasil, 132, 139, 141, 167
- pluralismo, 99-100, 254, 372
- política, 29, 367, 371-374; estado BA y, 296-297, 299, 300, 302, 313; sector popular y, 9, 51-54, 167; incorporación, 29-32, 52, 370, 375, 377-380; estado y (por O'Donnell), 290-306, 314, 315, 319. Véase también clase social; exclusión del sector popular; partidos políticos; populismo
- política liberal: en Europa, 331, 333-341
- populismo: en Argentina, 30, 32, 35, 171, 207, 223, 229, 232, 233, 263, 378, 388, 389-390, (Véase también Perón, J.; peronistas); en Brasil, 30, 32, 171, 192, 223, 228, 229, 263, 387, 389, (Véase también Vargas, Getulio); Cardoso sobre, 50; en Chile, 206, 223, 231, 262, 263, 378, 379, 386, 388, 389-390; Collier sobre, 25-26, 368, 374-380, 386, 387, 389-390, 393; en Colombia, 389; Cotler sobre, 262-264, 269-270, 275, 279-280, 285, 370, 388; Kaufman sobre, 171, 192, 203-208, 218, 233, 250-252, 253, 255, 375, 389; Kurth sobre, 330, 361; en México, 205, 223-224, 255, 270, 274, 285, 378, 379, 388, 389; nacional, 172, 269, 270, 279-280; O'Donnell sobre, 30, 31,

- 32, 33, 35, 294; en Perú, 269, 279-284, 368, 378, 379, 388, 393; en Uruguay, 206, 223, 263, 386, 388, 390; en Venezuela, 378, 379, 390. *Véase también* sector popular
- Portugal: industrialización en, 326, 328-329, 338, 345-346, 353; sistema político en, 194, 328, 329, 331, 334, 339, 341, 354
- positivismo, 344
- Prado y Ugarteche, Manuel, 279
- Prebisch, Raúl, 87-94
- pretorianismo, 332, 338-339
- presidentes, 46-49, 191, 316
- PRI, 45, 223, 273, 275, 284, 315
- Primera Guerra Mundial, 341-342
- Primo de Rivera, Miguel, 328, 334, 347
- PROCHILE, 184
- producción, bienes de. *Véase* bienes de capital
- profundización de la industrialización 106, 117, 118-152, 234-235, 261, 383-384; en Argentina, 74-75, 80, 86, 150, 181-182, 190, 211, 234, 235-239, 244-250, 383; en Brasil, 122-150, 209, 228, 234, 235-239, 383; en Chile, 150, 190, 235; en Europa, 344; y las exportaciones, 79-80, 117, 152, 243; en México, 121, 150-152, 209; O'Donnell sobre la, 31, 32-33, 72-82, 118-133, 148-150, 172, 208, 211, 217, 233, 235, 343, 383-384; en Uruguay, 190, 235. *Véase también* bienes de capital
- protección arancelaria, 325
- Prusia, 336-338, 345
- pueblo, 292-295; estado BA y, 296, 300, 301, 302, 311, 315, 317, 318
- pueblo, 292-295; estado BA y, 296, 300, 301, 302, 311, 315, 317, 318
- racionalidad, 59, 194, 291; del estado BA (por O'Donnell), 290, 297, 313; con represión, 170
- redistribución, 89, 94, 115, 217-221, 285; en Argentina, 217; en Brasil, 136, 364-365; en Chile, 217; en Uruguay, 96; en Venezuela, 96
- Reform Act, 93
- reforma, 50, 92-101, 223, 388; Perú y, 51, 280, 392-393; y redistribución, 217, 218; en Venezuela, 99-100, 223
- régimen, 371-374; Cardoso sobre, 44, 45-46, 56-58, 59, 254-255, 259, 369; O'Donnell sobre, 29, 367. *Véase también* autoritarismo burocrático; democracia
- rentas, 45, 55, 78, 267; en Argentina, 217; en Brasil, 108, 110, 113-114, 115-116, 136, 160, 162, 163, 215, 364-365; en Chile, 11, 185; y consumo, 89, 108-109, 113-114, 117; en Europa, 355; en México, 376; en Perú, 55; en Uruguay, 11, 96, 188. *Véase también* redistribución
- represión, 39-40, 50, 55, 61, 66, 169, 170, 194-195, 232-233, 258, 372; en Brasil, 11, 52, 53, 115, 177-179, 195, 232-233, 257, 372; en Chile, 11, 35, 52, 53, 183, 195, 232, 233, 369, 372; con el fascismo, 42; contra los trabajadores, 115, 191, 256-257, 283; en México, 52, 232, 274-275, 276, 284, 395; Perú y, 53, 283, 395; y el tipo de régimen, 372-373; y los objetivos estabilizadores, 253, 274, 276; en Uruguay, 11, 53, 183, 186, 195, 232, 233, 369, 372. *Véase también* coerción; capacidad de control
- restauración: en Europa, 330, 337, 338, 339
- Review of the River Plate*, 246
- Revolución Rusa, 341-342
- Rojas Pinilla, Gustavo, 71, 99
- Rostow, W.W., 50
- Rousseau, Jean Jacques, 95-96
- Rumania, 353-354
- Rusia, 84, 324, 341
- saintsimonismo, 93, 344
- salarios. *Véase* rentas
- Salazar, Antonio de Oliveira, 328, 334
- Schmitter, Philippe, 27, 171, 323, 370
- Schuschnigg, Kurt von, 341
- Segunda Guerra Mundial, 263, 272, 355
- Serra, José, 74, 75, 104-168, 382, 383, 394
- Simonsen, Mario Henrique, 132, 133, 164, 364-365
- sindicatos, 191-193; en Argentina, 182, 229; en Brasil, 115; en Europa, 356; en Perú, 391; en Uruguay, 186.
- sistemas competitivos, 32, 172, 216, 232, 256, 385; en Argentina, 372; en Chile, 11, 229-230; en Colombia, 15, 388; en Uruguay, 11, 229-230; en Venezuela, 15, 45, 46, 388. *Véase también* democracia
- Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, 51
- sistemas parlamentarios: en Europa, 330, 331, 334, 341
- Skidmore, Thomas, 27, 159, 160, 192, 370
- Smoot-Hawley Tariff, 352
- sobreexplotación de la clase trabajadora, 106, 107-116
- socialismo, 50, 270-271, 374, 386
- sociedad. *Véase* clase social; partidos políti-

- cos: sector popular
- Standar Oil, 281
- Stepan, Alfred, 27
- Steuart, James, 68, 70, 71
- Strategy of Economic Development* (Hirschman), 91
- Stresemann, Gustav, 351
- Strukturpolitik*, 359
- Suecia, 331
- sufragio: en Europa, 334, 340
- Suiza, 331, 335-336
- tasa eficaz de protección, 81, 82
- tecnócratas, 41, 193-194, 370, 375-376, 390, 395; en Argentina, 10; en Brasil, 10, 178, 376; en Chile, 183-184; O'Donnell sobre los, 30-31, 33-34, 195, 302, 303, 304, 307, 309, 314; en Perú, 281; Uruguay y, 186, 253, 385, 386
- Tella, Torcuato di, 27
- termidor, 50
- terratinentes, 55; en Brasil 263; en enclave, 260, 266, 268, 269; en Europa, 331-332, 335, 336, 337, 345, 350; en México 262; en Perú, 276, 277, 280
- textiles, industrias, 195; en Argentina, 202, 216; en Brasil, 201, 202, 216, 241, 378; en Chile, 203; en Europa, 333, 336-338, 343, 344-345, 346; en México, 202; en Uruguay, 203, 241
- Tipo de cambio, 78-80, 83
- Tomic, Radomiro, 221
- tortura, 169-170, 178, 372-373
- transnacionalización, 295, 297, 302, 306, 307, 311. *Véase también* capital extranjero
- trasformismo, 327, 339-340, 346, 353-354
- trienio, 378
- tupamaros, 186, 195
- Unidad Popular, coalición, 183
- Universidad de Chicago, 80
- Unión Soviética, 84
- United Conference on Trade and Development (UNCTAD), 87
- Uruguay, 14, 30, 34, 40, 251, 289; la burguesía en, 260, 263; y democracia, 11, 46, 229-230, 263, 318; economía en, 11, 60, 96-98, 186-190, 219, 223, 229-231, 264, 310; enfrentamientos entre ejecutivo y militares en, 48; exportaciones de, 187, 188, 190, 200, 215, 239, 240, 241; industrialización en, 171, 190, 202, 231, 232, 235, 241; partidos políticos en, 50-51; populismo en, 206, 223, 263, 386, 388, 389, 390; represión en, 11, 52, 183, 186, 195, 232, 233, 369, 372; y los tecnócratas, 186, 253, 385-386; los tupamaros en, 186, 194; clase trabajadora en, 181.
- Vargas, Getulio, 205, 363, 371; y la industrialización, 228, 378; populismo de, 30, 192
- Vegh Villegas, Alejandro, 187-188, 193
- Velasco Alvarado, Juan, 193
- Venezuela, 99-100, 105, 378, 389, 396; régimen competitivo en, 15, 45, 46, 369, 388; economía en, 45, 46, 56, 90, 96, 99-100, 376; capital extranjero en, 96, 260; ISI en, 378; populismo en, 378, 379, 389; reforma en, 99-100, 223; amenaza percibida en, 390
- Vernon, Raymond, 328, 359
- vertical, integración. *Véase* profundización de la industrialización
- Vietnam, era de, 234
- Weber, Max, 36, 334

COLABORADORES

Fernando Henrique Cardoso es director del CEBRAP (Centro Brasileiro de Análisis e Planejamento), en São Paulo. Sus numerosas publicaciones incluyen: *Dependencia y desarrollo en América Latina* (con Enzo Faletto), *Política e desenvolvimento em sociedades dependentes: ideologias do empresariado industrial argentino e brasileiro*, *O modelo político brasileiro*, *Autoritarismo e democratização*, y *Democracia para mudar*.

David Collier es Associate Professor de Ciencias Políticas de la Universidad de California, Berkeley. Es el autor de *Squatters and Oligarchs: Authoritarian Rule and Policy Change in Peru*, y de artículos sobre la cronología y secuencia del cambio político, sobre el corporativismo, y sobre la relación entre el estado y el movimiento sindical en América Latina.

Julio Cotler es Investigador Principal del Instituto de Estudios Peruanos, en Lima, y Profesor en la Universidad de San Marcos. Entre 1974 y 1976 fue Profesor de la Universidad Autónoma Nacional de México. Es el autor de *Clases, estado y nación en el Perú*; es coeditor, con Richard Fagen, de *Latin America and the United States: The Changing Political Realities*; y ha publicado numerosos escritos sobre movimientos campesinos, corporativismo, populismo militar, dominación interna y dependencia.

Albert O. Hirschman es Professor de Ciencia Social en el Institute for Advanced Study de Princeton. Ha enseñado en Yale, Columbia y Harvard, y pasó cinco años en Colombia como consejero económico. Es autor de *National Power and the Structures of Foreign Trade*, *The Strategy of Economic Development*, *Journeys Toward Progress*, *Development Projects Observed*, *Exit, Voice, and Loyalty*, *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, y *The Passions and the Interests*.

Robert R. Kaufman es Professor y Chairman del Departamento de Ciencia Política del Douglass College, Rutgers University. Sus publicaciones incluyen *The Politics of Chilean Land Reform*; *Transitions to Stable Authoritarian Rule*; *The Chilean Case*; y "Authoritarianism and Industrial Change in Mexico, Argentina, and Brazil".

James R. Kurth es Professor de Ciencia Política en el Swarthmore College. Ha sido miembro visitante del Institute for Advanced Study de Princeton. Sus publicaciones han estado centradas en la interrelación entre el cambio político nacional y el internacional, especialmente con referencia a Europa Latina y a la política exterior de los Estados Unidos. Actualmente está terminando un libro sobre la relación entre estructura industrial y cambio político en los países del Atlántico Norte. Es coeditor de *Testing Theories of Economic Imperialism*.

Guillermo O'Donnell es el fundador y primer director del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), de Buenos Aires, y actualmente es Senior Researcher de dicho organismo. Ha sido profesor visitante de la Universidad de Michigan y miembro visitante del Institute for Advanced Study, Princeton. Sus publicaciones incluyen *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, y, con Delfina Link, *Dependencia y autonomía*. Recientemente ha terminado un libro sobre el período "burocrático-autoritario" en Argentina entre 1966 y 1973.

José Serra es Profesor de Economía, en la Universidad de Campinas. Es autor de *Economic Policy and Income Distribution in Chile, 1970-73*, así como de numerosos artículos sobre las economías chilena y brasileña.

INDICE GENERAL

Agradecimientos	7
Introducción	9

Parte Primera EL NUEVO AUTORITARISMO EN AMERICA LATINA

I. Visión general del modelo burocrático autoritario <i>David Collier</i>	25
II. Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina <i>Fernando Henrique Cardoso</i>	39

Parte Segunda EXPLICACION DEL SURGIMIENTO DEL AUTORITARISMO BUROCRATICO

III. El paso al autoritarismo en América Latina y la búsqueda de sus determinantes económicos <i>Albert O. Hirschman</i>	65
IV. Tres tesis erróneas con respecto a la relación entre industrialización y regímenes autoritarios <i>José Serra</i>	104
V. Cambio industrial y gobierno autoritario en América Latina: Un análisis concreto del modelo burocrático-autoritario <i>Robert R. Kaufman</i>	169
VI. Estado y Régimen: Notas comparativas sobre el Cono Sur y las sociedades de "enclave" <i>Julio Cotler</i>	259

Parte Tercera
EVOLUCION FUTURA DEL AUTORITARISMO Y
DIRECTRICES PARA LA NUEVA INVESTIGACION

VII. Las tensiones en el Estado burocrático—autoritario y la cuestión de la democracia <i>Guillermo O'Donnell</i>	289
VIII. Cambio industrial y cambio político: Una perspectiva europea <i>James K. Kurth</i>	322
IX. El modelo burocrático—autoritario: Síntesis y prioridades para la investigación futura <i>David Collier</i>	366
Glosario	401
Bibliografía	405
Índice analítico	441
Colaboradores	451

Se terminó la impresión de esta obra en el mes de octubre de 1985, en "La Impresora Azteca", S. de R. L., Poniente 140 N° 681-1, Col. Industrial Vallejo, 02300, México, D. F.
Se tiraron 5 000 ejemplares