

## Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario\*

GUILLERMO O'DONNELL

Ha habido varias contribuciones importantes en lo que respecta a la explicación de la emergencia de nuevos patrones de dominación autoritaria en América Latina. No es mucho, en cambio, lo que se ha hecho hasta ahora en dirección de detectar las tendencias de cambio, así como los impactos sociales típicos y las alianzas y oposiciones que caracterizan al nuevo Estado autoritario una vez implantado. Por supuesto —como ve-

---

*Centro de Estudios de Estado y Sociedad, CEDES*  
Buenos Aires, Argentina

\* Presenté la versión originaria de este trabajo en la Conferencia sobre Historia y Ciencias Humanas realizada por la Universidad de Campinas, São Paulo, Brasil, mayo de 1975. En agosto de 1975 fue publicada como Documento N° 1 de la serie que publica el CEDES para el Grupo de Trabajo sobre el Estado del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO. La versión que aquí se publica fue preparada en diciembre de 1976. A pesar de lo mucho que ha ocurrido desde entonces me he limitado a correcciones de estilo, a eliminar algunos párrafos innecesarios y a desglosar para un posterior trabajo algunas referencias a Europa Oriental entre las dos guerras mundiales. En otras palabras, he resistido la tentación de reescribir este trabajo, lo que hubiera hecho sobre todo en el sentido de recalcar aún más los intentos de estabilización de variables económicas (incluso pero no sólo de la inflación) del período que llamo de la "ortodoxia", y de admitir expresamente la posibilidad de que casos como Chile y Uruguay puedan dirigirse, en un sentido socialmente aún más gravoso que el de la "profundización" del que aquí me ocupo, hacia una "reagrarización" o "reprimarización" de su estructura productiva, que acentuaría aún más las diferencias que aquí señalo entre diversos casos de Estado burocrático-autoritario. También creo que hoy podría presentar una conceptualización más refinada de la problemática teórica del Estado. Pero no es cuestión de contrabandear extemporáneamente estos desarrollos —que mucho deben a las críticas recibidas a la versión original de este artículo— sino de presentarlos oportunamente en futuros trabajos. Sólo es necesario una aclaración sobre un punto que se ha prestado a algún malentendido: cuando hablo de "mutua imprescindibilidad" me refiero a la que existe entre el Estado burocrático-autoritario (una vez implantado) y el capital internacional; en cambio, cuando en otros trabajos (sobre todo, *Modernización y Autoritarismo*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1972)

remos—, este problema no es independiente del de las condiciones de emergencia, pero es un tema analítico y políticamente diferente que exige consideración específica. El presente trabajo querría aportar algunos elementos que me parecen centrales para ese análisis.

## I

## ALTERNATIVAS PARA LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL CAMBIO

El esfuerzo por formular concepciones de “desarrollo político” no ha sido enteramente en vano pero no cabe duda que ha fracasado. No es el caso de volver a exponer sus erróneos supuestos ni las distorsiones introducidas por su visión de la futura “llegada”, más o menos demorada pero inevitable, a una democracia postulada a imagen y semejanza de la anglosajona. Este trabajo de demolición, así como el de las diversas versiones de “marxismo vulgar”, no muy diferentes de la anterior en el tipo de simplificación y finalismo en que incurrían, ya está hecho. Lo que importa ahora es el problema, más difícil e interesante, de explorar cómo y hacia dónde dirigir las indagaciones. Tanto las concepciones de desarrollo político como las de marxismo vulgar tenían la ventaja de dar respuestas simples a preguntas tan primordiales como las de cuáles son los principales factores causales del cambio, cuáles sus agentes o portadores dinámicos y cuál su dirección.<sup>1</sup> Ambas son teorías generales del cambio en el doble sentido de que pretenden ser explicación suficiente de su ocurrencia y dirección, y de que el mismo “modelo” es aplicable a sus unidades de análisis (el Estado-nación contemporáneo), cualquiera que fuere el valor o rango que en ellas tengan los factores que esas concepciones consideran relevantes. Pareciera además que la falencia de estas teorías generales no lo es sólo por su erróneo contenido sino también debido a su aventurada pretensión, en el estado actual de nuestros conocimientos, de elaborar teoría general en el doble sentido recién mencionado.

Eso deja un vacío teórico que es mucho más fácil decir cómo no se puede llenar que cómo empezar a resolverlo. Entre las estrategias que con seguridad no lo solucionarán está la mera acumulación de estudios de casos movida por la ilusión empirista que la suma de información habrá de ir completando, “ladrillo por ladrillo”, una visión alternativa. Tampoco puede ser solución la elevación de conceptos, que designan auténticos e

me he ocupado de las razones que tienden a provocar la emergencia de ese tipo de Estado, he especulado acerca de sus “afinidades electivas” con cierto tipo de capitalismo y sus crisis: la diferencia es sutil pero importante, porque no sólo se refiere a dos momentos temporalmente diferentes sino también porque señala la distancia que separa lo mutuamente imprescindible (una vez implantando aquel Estado) y una fuerte pero indeterminada probabilidad (antes de implantarlo) que aún deja espacio para que sea remontada.

importantes problemáticas —por ejemplo, corporativismo, dependencia, acumulación de poder en un centro político—, a la categoría de contrabandeados sustitutos de una teoría general, en el sentido que de por sí describan y expliquen las características y tendencias fundamentales de los casos analizados. Aquí el problema es consecuencia de un salto de nivel que descoloca conceptos que deben ser articulados con otros para que puedan cumplir el propósito de describir o explicar características y tendencias de una sociedad. Esto tiene entre otras las consecuencias de congelar la percepción de cualquier sociedad alrededor de lo que la exageración del concepto postula como su alfa y omega. Así, no sólo América Latina fue siempre “corporativista” y lo fue de la misma manera, y toda relación asimétrica de control es corporativismo, sino que también los acontecimientos de la última década no son más que el retorno de nuestros países a una tradición corporativista que es en definitiva la realidad última y el modo de desarrollo del que nos habíamos desviado debido al impacto de concepciones exógenas a esa “tradición”.<sup>2</sup> O la dependencia explica tanto y tan completamente que no tiene sentido plantearse cómo reverbera y se engarza con factores cuyo dinamismo está lejos de ser mero reflejo de la primera, ni plantearse preguntas que puedan abrir caminos afuera de un derrotado tremendismo.<sup>3</sup> O el problema de la constitución de mando efectivo sobre un territorio desplaza tanto a cualquier otro que ya no importa por quién, para quién, para qué y a qué costos se forma un poder al que en realidad sólo queda ofrecerle argumentos para su autojustificación.<sup>4</sup>

Para superar estas encerronas conceptuales es necesario historizar las ciencias sociales o, equivalentemente, estructurar la historia que escribimos: es decir, hacer del *tempo* histórico el ámbito en el que se ubican analíticamente y se ve desplegar conjuntos de problemas y estructuras escogidos en función de su probable capacidad de explicar el presente y avisorar la dirección de cambios futuros. Cuáles son esos problemas y estructuras, y si son o no simplificaciones útiles depende, por supuesto, de la capacidad de escoger y plantear inicialmente la problemática a investigar y de ir aprendiendo sobre ella en el curso de su historización. Una consecuencia de esto es borrar la nitidez de la frontera entre lo que hacen el historiador y el científico social, así como los límites que se creyó trazar, sobre todo, entre economía, sociología y ciencia política. Claro que a partir de aquí se abre amenazantemente la necesidad de “saber todo sobre todo”, que termina en un enciclopedismo sin rigor que sólo puede despertar —legítimamente— la sorna de quienes han quedado refugiados en sus especialidades. Que hay alternativa ha quedado mostrado en nuestros tiempos mediante algunos libros que siguen la mejor tradición de los clásicos.<sup>5</sup> Lo que estas obras hacen es indagar interrelaciones a lo largo del tiempo entre un sistema de fuerzas y relaciones sociales —el capitalismo— y sus mutuamente consonantes patrones de dominación política. Advuértase además que, aunque dependen de nociones más generales (qué

es capitalismo, qué es dominación; las que a su vez terminan enriquecidas por el análisis), sus referentes, en contraste con las teorizaciones generales arriba mencionadas, se hallan históricamente situados. No es "cualquier capitalismo" ni "todos los capitalisms", sino ciertos *tipos* de capitalismo dentro de los que se reconocen *casos* concretos; y es a partir de esos casos y tipos que empiezan a preguntarse acerca de las características de su des-entrevimiento y de sus contrapuntales relaciones con los patrones de dominación. Que la erudición requerida es todavía formidable queda claro de la lectura de esos libros, pero de ella resulta conocimiento intelectualmente manejable —y comunicable—, porque la misma problemática inicial lleva a seleccionar aspectos o factores (desarrollo de fuerzas productivas, formación y articulación de clases, inserciones en el contexto internacional, formación e imposición de alianzas políticas y del Estado nacional) que obran como ejes conceptuales alrededor de los cuales se anudan tanto los datos como otros conceptos menos centrales, que en conjunto permiten hablar con la necesaria especificidad sobre los casos estudiados. Lo que a su vez es condición necesaria, primero para describir cambios en aquellos aspectos o factores, y en la forma en que se combinan para plasmar casos y tipos históricos de sociedades y, segundo, para explorar con alguna posibilidad de éxito las regularidades causales subyacentes a los cambios que ahora se puede describir.

La temática cubierta por estos estudios es tan vasta que invita a unos a puntualizar más detalladamente alguno de sus ejes, a otros a corregir el esquema originario, y —a mí— a transponer su estrategia para el estudio de situaciones no cubiertas o sólo tangencialmente analizadas por esos trabajos. Puntualizaciones, rectificaciones y transposiciones son instancias de probable acumulación de conocimientos. Por supuesto, siempre es argumentable que la problemática inicial es irrelevante o que apunta a un falso problema, o que los conceptos marcadamente estructurales (con lo que quiero decir altamente agregados y poco interesados en interpretaciones psicologistas o culturalistas) son erróneos. Pero en este supuesto es probable que al menos sepamos si disentimos desde adentro o desde afuera de una cierta problemática y de una estrategia general de análisis.

En las páginas que siguen delinearé las partes principales del esqueleto conceptual de una investigación que será próximamente presentada en un libro. Mi principal interés radica en el estudio de patrones "modernos" de dominación autoritaria, que he llamado "burocrático-autoritarios" (BA), sobre todo pero no solamente en América Latina contemporánea.<sup>6</sup> El argumento central es que la emergencia, impactos sociales y dinamismo de estos fenómenos no pueden ser entendidos si no se comienza por ver su íntima y sistemática relación con la estructura y cambios de cierto tipo de capitalismo, que tiene características propias que deben ser especificadas. Se trata de complejos engarces —variables a lo largo del tiempo y no reductibles a una sola dirección de causalidad— entre factores económicos y políticos que influyen decisivamente sobre las tendencias y

dirección general de cambio de sociedades que comparten un cierto tipo de dominación política y de capitalismo. En la medida en que así sea, los aspectos o dimensiones que las tipifican deberían ser también los que permitirán descubrir los elementos que pueden ayudarnos a explicar esas tendencias y dirección general de cambio. Claro está, esto no excluye el que en un marco teórico más completo —aunque no deje nunca de ser parcial, en el sentido arriba mencionado— corresponda incorporar otros aspectos que nos permitan describir, entender o explicar más acabadamente esos movimientos, ni que convenga hacer explícito, mediante el detallado estudio de casos, el sustento de las generalizaciones con que hay que manejarse a este nivel. No será posible hacer ni lo uno ni lo otro en este trabajo. Este es sólo el esqueleto de un esquema conceptual, en el sentido que no contiene sino las más indispensables referencias al material empírico reunido en la investigación guiada por ese esquema. Además, sólo contiene las partes principales de ese esqueleto, debido a que me limito a presentar, del conjunto de factores pertinentes, aquéllos que parecen más poderosos o cruciales para dar cuenta de los cambios que quiero discutir. Esto se debe en parte a razones de espacio pero, sobre todo, a la esperanza de que pueda ser útil poner de relieve ciertas interrelaciones económico-políticas, aunque ellas sean sólo parte —pero, creo, particularmente importante— del conjunto de condiciones necesarias para entender y explicar aquellos cambios.<sup>7</sup>

## II

### EL ESTADO BUROCRÁTICO-AUTORITARIO (BA)

El término “burocrático-autoritario” (BA) no tiene ninguna virtud estética pero sirve para sugerir algunas de las características utilizables para delimitar un tipo de Estado<sup>8</sup> que debe ser distinguido de otros, también autoritarios, que han sido mucho más estudiados —el autoritarismo tradicional, el populismo, el fascismo—. En América Latina el Estado BA surgió en la década del 60 en Brasil y Argentina, y algo más tarde en Uruguay y Chile; veremos más abajo que también lo hizo en Europa (Grecia) y que, además, su emergencia puede resultar de la transformación de otros autoritarismos preexistentes (México y España). Las características definitorias del tipo BA son: a) las posiciones superiores de gobierno suelen ser ocupadas por personas que acceden a ellas luego de exitosas carreras en organizaciones complejas y altamente burocratizadas —Fuerzas Armadas, el Estado mismo, grandes empresas privadas—; b) son sistemas de exclusión política, en el sentido de que apuntan a cerrar los canales de acceso al Estado al sector popular y sus aliados, así como a desactivarlo políticamente, no sólo mediante represión sino

también por medio del funcionamiento de controles verticales (corporativos) por parte del Estado sobre los sindicatos; c) son sistemas de exclusión económica, en el sentido que reducen y postergan hacia un futuro no precisado las aspiraciones de participación económica del sector popular; d) son sistemas despolitizantes, en el sentido de que pretenden reducir cuestiones sociales y políticas públicas a problemas "técnicos", a dilucidar mediante interacciones entre las cúpulas de las grandes organizaciones arriba referidas; e) corresponden a una etapa de importantes transformaciones en los mecanismos de acumulación de sus sociedades, las que a su vez son parte de un proceso de "profundización" de un capitalismo periférico y dependiente, pero —también— dotado ya de una extensa industrialización.<sup>9</sup>

Un tema que plantean estas nuevas formas de autoritarismo es, por supuesto, explicar su emergencia. Este es el problema que hasta ahora ha merecido más atención, incluso de mi parte. Otro tema es el de describir y explicar su funcionamiento e impactos sociales y, sobre la base de esto, especular razonadamente sobre su futuro y el de la sociedad en la que ese Estado logra o no establecerse. Que este problema no es el mismo que el anterior —ni, por lo tanto, puede serlo el esquema conceptual con que se lo estudia— queda claro con sólo considerar que los apoyos sociales para la emergencia del BA juegan cierto papel en la explicación de este evento pero, como continúan repercutiendo después del mismo, tienen que volver a ser utilizados (en un papel diferente porque ahora son parte de otro marco conceptual)<sup>10</sup> en el esquema descriptivo-explicativo del funcionamiento e impactos de ese Estado. Comenzaré por este punto.

La instalación del BA suele ser en buena medida —dejando de lado por el momento los casos de México y España— respuesta a procesos de alta y rápida activación política del sector popular,<sup>11</sup> que es percibida por otros sectores como una amenaza a la continuidad de los parámetros socio-económicos de estas sociedades y de sus afiliaciones internacionales. Esos procesos se hallan complejamente vinculados con las numerosas manifestaciones de crisis económica (inflación creciente, caídas en el producto bruto y en la tasa de inversiones, fuga de capitales, déficits de balanza de pagos y otras) que caracterizan los períodos previos a la instalación de los BA. Esta situación es antagónica —lo menciono ahora para retomarlo en el próximo acápite— con las necesidades objetivas de estabilidad y previsibilidad social de toda economía compleja, las que parecen particularmente agudas en el tipo de capitalismo existente en esos países y, sobre todo, para su "profundización". Pero en sí misma la crisis económica y política que suele preceder al BA admite de caso a caso variaciones que repercuten en las características específicas de cada uno de los BA resultantes. En lo que hace al nivel y contenido de la activación del sector popular, ella puede generar, como en Chile, una percepción<sup>12</sup> de riesgo inminente para la continuidad de los parámetros socioeconómicos de esa sociedad, fundada tanto en la aceleración de conflictos como en las

intenciones declaradas por los movimientos políticos a través de los cuales se expresa mayoritariamente el sector popular. En el otro extremo —el caso argentino previo al golpe de 1966— esa amenaza apareció como muchos menos inmediata e intencional. La activación popular se conectó cercanamente con la proscripción política del peronismo y con las erráticas condiciones socioeconómicas del periodo 1955-1966; esto, agregado al impacto de la Revolución cubana y a la contraofensiva interna y externa a que dio lugar, alimentó un amplio apoyo a la implantación del BA.<sup>13</sup> Pero el explícito contenido antimarxista, en pro de la integración de clases y en favor de un capitalismo nacional del peronismo y del sindicalismo argentino, generó una importante diferencia con el caso chileno; en la Argentina el “triunfo del comunismo”, apareció como mucho menos inminente y, además, más como una consecuencia hacia la que tendía la continuación del “caos social” que un designio impreso en las intenciones de quienes lideraban la activación política popular. En ambos países la implantación del BA expresó y utilizó una atemorizada reacción ante los “avances de la subversión”, pero la intensidad de ese temor parece haber sido función de la distancia que mediaba entre, en Chile 1973, lo que apareció como inminente e intencionalmente explícito y, en Argentina 1966, como más mediatizado temporal e ideológicamente. El caso de Brasil 1964 aparece como intermedio si recordamos, en contraste con el argentino, el lenguaje de personas que, como Brizzola y por momentos Goulart, parecían decididos a movilizar recursos estatales que podían radicalizar la activación, así como los episodios ocurridos con suboficiales de las Fuerzas Armadas.<sup>14</sup> Cualquiera de estos niveles de amenaza es condición necesaria para los golpes de Estado que han implantado los BA. Pero para entender diferencias entre estos BA es menester tomar en cuentas las diferencias entre dichos niveles. ¿Qué implican esas diferencias? La respuesta general es que polarizan y clarifican el contenido de clase de los conflictos que preceden a la implantación del BA, con lo que cohesionan más fuertemente a las clases dominantes y sus organizaciones, entregan más completamente a éstas a diversos sectores medios y provocan una derrota mucho más drástica del sector popular y sus aliados. Esto se puede especificar en varios aspectos. Primero, un mayor nivel de amenaza lleva a un mayor peso, interno a las Fuerzas Armadas, de sus corrientes de “línea dura”, poco ilusionados (como lo estuvo el presidente Onganía —1966-1970— en la Argentina) con el logro inmediato de “paz” e “integración social”. Segundo y en estrecha conexión con lo anterior, un mayor nivel de amenaza lleva a una mayor disposición para aplicar, y apoyar, una más sistemática represión para el logro de la desactivación política y la “domesticación” de las organizaciones de clase del sector popular —Argentina, Brasil y Chile en los periodos que siguieron inmediatamente a la implantación de sus BA muestran un claro *crescendo* en este aspecto—. Una tercera implicación es que, por razones que tienen mucho que ver con el tema de la profundización de que me ocuparé más

abajo, la ancha alianza que lleva a cabo y apoya la implantación del BA no tarda en desintegrarse. En la etapa subsiguiente al golpe diversos sectores hacen el amargo descubrimiento que no figuran en la lista de beneficiarios del BA (salvo en el sentido negativo de que éste parece haber eliminado la amenaza que los movilizara en apoyo del golpe). En particular, el sector exportador tiene que seguir financiando al urbano con parte importante de los beneficios deducidos de los precios internacionales de sus productos; numerosos sectores de clase media, sobre todo los asalariados del Estado y de pequeñas y medianas empresas, disminuyen sus ingresos y ven peligrar su fuente de trabajo, y hasta la burguesía nacional (escojo llamar así a las capas que son propietarias de empresas industriales y de servicios mayores y más dinámicas de capital nacional, total o mayoritario), se encuentra, EN ESTA ETAPA INICIAL, ante un Estado que sólo parece abrirse hacia el capital internacional y estar dispuesto a llevar a cabo un drástico programa de "racionalización" económica que plantea serios y concretos riesgos a aquella burguesía. El Estado y el capital internacional forman en ese momento inicial del BA un dúo que no sólo excluye al sector popular sino que también es poco permeable a las expectativas y a los intereses inmediatos de no pocos de sus aliados originarios.

Seguimos con el tema del nivel de amenaza para señalar que el descontento de quienes apoyaron un golpe cuyos resultados están lejos de corresponder a sus expectativas no se traduce automáticamente en un serio problema político para el BA. El descontento tiene que ser subjetivamente reconocido (lo cual con toda probabilidad entraña agudos problemas de ajuste de disonancias), tiene que organizarse políticamente y tiene que dar lugar a un espectro de alianzas capaz de oponerse seriamente al BA. Esto toma tiempo, y esto también es función del nivel de amenaza. Primero, porque cuanto mayor ha sido ese nivel, más intensa y duradera parece ser la gratificación resultante del mero hecho de que ha sido eliminada. Segundo, porque mayor ha sido también la represión inicialmente aplicada y mayor es la disposición para continuar aplicándola. Tercero, porque esa mayor represión ha descabezado más amplia y sistemáticamente los liderazgos del sector popular, y ha llevado a arrasar, o a controlar más estrictamente, sus organizaciones. La cuarta razón tiene que ver con que no puede montarse un serio desafío al BA sin una importante participación del sector popular. Dicho de otra manera, es improbable que el nuevo patrón de dominación tambalee sin una reconstrucción de alianzas que, además de incluir a alguno de los sectores ya desilusionados con el BA, no incorpore también parte importante del sector popular. Lo que implica que, luego de haber promovido la instalación de un sistema de exclusión, la burguesía nacional y diversos sectores de la clase media deben emprender su camino de Damasco hacia el sector popular, si es que van a forjar una alianza que pueda desafiar efectivamente al BA.<sup>15</sup> Hasta que no lo hagan, y como ha venido ocurriendo en Chile, permanecen en un limbo político poco preocupante para el BA. En la Argentina ese camino pronto

fue recorrido. Esto fue posible porque la burguesía nacional y numerosos sectores de la clase media volvieron hacia un sector popular que —a través de su peronismo y a pesar de su amenazante activación anterior— había hablado y seguía hablando de integración de clases y de un desarrollo centrado en el Estado y en el capital nacional. Asimismo, la menor represión aplicada contra los sindicatos (también función del nivel de amenaza) había dejado allí interlocutores dotados de una base organizacional apta para apoyar la alternativa de capitalismo nacionalista que proponían los arrepentidos apoyos iniciales al BA. En contraste, cuando los conflictos previos al BA desnudan más su contenido de clase y su expresión política y sindical plantea opciones más radicales, otros sectores quedan por más tiempo encerrados entre su desilusión con el BA y los temores que les sigue despertando la ruta por la que podrían llevarlos sus posibles aliados. En estos casos, además, una represión más difundida y sistemática, así como un control más estricto de los medios de comunicación, obstaculiza el tejido de las necesarias alianzas.<sup>16</sup> Por eso en estos casos el BA cuenta con más tiempo antes que aparezca frente a él una nueva alianza que pueda desmoronarlo.<sup>17</sup> Esto señala que la situación contiene un crucial problema de *tempo*, cuya consideración debemos dejar en suspenso para retomarla más abajo.

### III

#### SOBRE LA PROFUNDIZACIÓN DE ESTOS CAPITALISMOS

Ya mucho antes de la inauguración del BA estos países se hallaban lejos de la imagen arquetípica del "subdesarrollo". En otro trabajo<sup>18</sup> he argumentado que Brasil, México y Argentina —sobre todo— habían llegado a una industrialización sumamente extendida pero verticalmente poco integrada, a una estructura social urbana altamente modernizada y a importantes concentraciones obreras que posibilitaban la emergencia de soportes organizacionales para la activación política del sector popular urbano. El tamaño del mercado interno parece haber sido decisivo para el grado en que la industrialización avanzó en América Latina en la década del 60, así como para determinar hasta qué punto el antiguo patrón de inversiones externas ligadas al sector exportador fue desplazado por la radicación de industrias y servicios orientados a producir y vender en esos mercados. Todo esto, y sus consecuencias sobre los cambios en la inserción dependiente de nuestros países, es bien conocido y no necesita ser repetido aquí.<sup>19</sup>

Sobre lo que vale la pena insistir es sobre una característica que Albert Hirschman<sup>20</sup> ha destacado: nuestros países han seguido un proceso de industrialización diferente, no sólo del de los anglosajones sino también

del de las naciones que Alexander Gerschenkron<sup>21</sup> llama de industrialización tardía. En estas últimas —de las que Alemania y Japón son casos paradigmáticos— el papel decisivo fue jugado tempranamente por industrias muy concentradas, de alta densidad de capital y estrechamente ligadas al capital financiero nacional, estatal y privado. Además, esas industrias tenían para la época un avanzado nivel tecnológico. En contraste, como señala Hirschman, en América Latina la industrialización procedió con menos saltos hacia industrias más avanzadas. Ocurrió con un carácter marcadamente secuencial, “desde abajo hacia arriba”, empezando por dar los últimos toques —primera etapa, “fácil”, de sustitución de importaciones— a artículos simples de consumo final. Continuó mediante aumentos en el valor localmente agregado a esos productos y el comienzo de la fabricación de bienes durables de consumo —en lo que a su vez se fue pasando desde producir el gabinete de la heladera e importar el motor a producir también este último. Por supuesto, el proceso no fue tan lineal, ya que fue acompañado por algún desarrollo de infraestructura física y de fuentes de energía, y —aunque insuficiente en cuanto al abastecimiento requerido— por el comienzo de la producción de algunos insumos. La expansión inicial de la industria (y del mercado) fue horizontal, en el sentido de basarse principalmente en la ampliación de la canasta de bienes finales producida localmente y del número de personas que pudieron acceder a ellos. Hay aquí una coincidencia escasamente accidental con los procesos de controlada pero efectiva activación política popular, y de desplazamiento de la hegemonía del sector primario-exportador, estudiados bajo el rubro del populismo.<sup>22</sup> Un aspecto que quiero recalcar es que en esta etapa las barreras de entrada al mercado eran bajas: en gran medida la demanda de los bienes a producir ya había sido creada por las importaciones sustituidas y la producción final de artículos simples de consumo planteaba pocas exigencias de capital, tecnología y organización. Poco duró la euforia de esta primera expansión horizontal y llevó, ya en la década del 50, a la aparición de numerosos síntomas de crisis; presiones en la balanza de pagos, inflación, tendencias negativas de redistribución de ingreso y otras que interactuaron con una también cada vez más manifiesta crisis política. Estos años coincidieron con los comienzos de la Revolución cubana, con la respuesta que intentaron darle tanto la Alianza para el Progreso como las doctrinas de seguridad nacional, y con cambios en el sistema capitalista mundial que implicaron un papel cada vez más gravitante y expansivo de las empresas multinacionales (EM).<sup>23</sup> Estas, en su gran mayoría estadounidenses, desplazaron las tradicionales inversiones primarias en beneficio de la producción industrial y la prestación de servicios en numerosos mercados. Parte de esa expansión fue un creciente interés en América Latina como ámbito para sus actividades, especialmente en los países mayores, más poblados y potencialmente más ricos. Esta fue la época en que nuestros gobiernos “desarrollistas” fomentaron la entrada de aquellas empresas, con lo que ini-

ciaron importantes cambios en el sentido de una primera profundización de la estructura productiva urbana hacia actividades más complejas y más alejadas del consumo final. Conforme al carácter secuencial de nuestra industrialización ésta se fue internando en la producción (la que a su vez se fue profundizando por líneas mediante la progresiva sustitución de importaciones de componentes) de los primeros productos petroquímicos, automotores, algunas máquinas-herramienta y otros bienes simples de capital, que epitomizan el crecimiento industrial de los países de mayor mercado interno en América Latina en los años alrededor de 1960.<sup>24</sup> Sólo cabe enunciar brevemente algunas consecuencias de esto: la emergencia de nuevas constelaciones de poder (no sólo económico) centradas en filiales de EMs que vendían en y producían para nuestros mercados y que, por medio de las numerosas vinculaciones (*linkages*) hacia atrás y hacia adelante de sus actividades subordinaron, como oligopolios y oligopsonios, financiera y tecnológicamente, a numerosas empresas nacionales; el que aparentemente esa subordinación facilitó que la tasa de crecimiento de estas empresas tendiera a ser mayor que la del resto del empresario local que no quiso o no pudo vincularse de esa manera al internacional; el que esa tasa fuera aún mayor para las filiales de las EMs;<sup>25</sup> el profundo impacto que esta reestructuración de la economía introdujo en las relaciones internas y en la posición relativa de la burguesía local; y los cortes internos a la clase obrera (y, en gran medida, a la clase media) resultantes del mayor dinamismo de aquellos segmentos del capital internacional y de las mejores retribuciones que podía adjudicar.<sup>26</sup> Otro aspecto que interesa recalcar es que las nuevas actividades traían consigo una fuerte elevación de las barreras de entrada al mercado en términos de requerimientos de capital, tecnología y organización, que excluyeron a muchos de los empresarios locales que habían podido saltar con bastante facilidad los obstáculos de entrada en la etapa anterior. Cada vez más el Estado y el capital internacional fueron apareciendo como los únicos capaces de iniciar las nuevas actividades. Además, se procuró activamente atraer a las EMs industriales y de servicios para una expansión que, supuestamente, habría de contribuir a derrotar el subdesarrollo. Con ello, también, se solucionarían los problemas de errático y declinante crecimiento económico, de agudas crisis de balanza de pagos, de siempre fracasados “planes de estabilización”, de creciente autonomización popular de los controles verticales o corporativistas impuestos por el populismo y, también —comenzando a enlazar este tema con los anteriores— los temores de los sectores dominantes internos y externos ante la amenaza implicada por estos visibles componentes de una crisis más global. Pero lejos de ser la panacea buscada, esta primera ola de capital internacional en y para el mercado interno transpuso, agudizándola, la crisis social ya anunciada en la primera etapa de la secuencia de industrialización, terminó de liquidar la supremacía del sector exportador (nacional e internacional), repercutió intensamente en el perfil interno y en la articulación de todas

las clases, y penetró profundamente a un Estado que simultáneamente entraba en una crisis de la que la activación política popular era sólo su manifestación más visible.

Los promotores del BA no se cansaron de repetir que su tarea consistía en “poner en forma” el Estado para, desde allí, reorganizar e imponer orden a una sociedad cuyas características han sido descriptivamente capturadas, en un nivel político, por el concepto de pretorianismo de masas de Samuel Huntington<sup>27</sup> y, en un plano más sociológico, por el de *randomization* de relaciones sociales de David Apter.<sup>28</sup> Pero, por supuesto, ese “orden” no venía dado metafísicamente. Tenía un concreto contenido que era función de las grandes transformaciones ocurridas junto con los procesos que acabo de esquematizar y —en la medida que los proponentes del BA no podían dejar de dar por sentada la continuidad del capitalismo en sus países— de la problemática emergente de la dirección en que éste tendía a ser nuevamente profundizado. En especial, si el estrangulamiento del sector externo restringía el crecimiento del producto nacional, si la primera ola de EMs orientadas al mercado interno había agravado ese problema (otro tema que debo dar por conocido), si aquellos estrangulamientos se realimentaban con agudos problemas inflacionarios y, además, si todo esto reverberaba hacia crisis socio-políticas cada vez más agudas, la etapa siguiente del “desarrollo” tendía a apuntar a una meta central: el logro de la producción interna de los bienes (insumos, equipo, eventualmente tecnología) cuya demanda de importación había aumentado velozmente con la primera oleada de ingresos al mercado de las EMs industriales y de servicios. Es decir, la secuencia se prolongaba hacia grandes ampliaciones de la infraestructura de comunicaciones y de la capacidad ya instalada de energía y de algunos insumos y, sobre todo, con algunas variaciones de país a país, a la creación de nuevas industrias de insumos y de bienes de capital: industrias petroquímicas y de papel verticalmente integradas y diversificadas en sus productos, aluminio, solvay y otros productos químicos de compleja producción, y bienes de capital más variados y complejos que los hasta entonces producidos. Esto tendría un doble efecto favorable sobre los problemas del sector externo: por una parte la nueva etapa de sustitución de importaciones, posterior a prematuros anuncios sobre su agotamiento eliminaría del pasivo de la balanza comercial rubros que gravitaban pesadamente; y por la otra, al generar una industria más integrada, abriría la puerta para futuras exportaciones.

El movimiento tendiente al logro de una producción de base que aumentaría gradualmente el grado de integración vertical preexistente, es lo que llamo el proceso de profundización de la industrialización —y, en general, de la estructura productiva— de países que ya habían llegado a un estadio de industrialización compleja y extendida pero pobremente integrada.<sup>29</sup> Por cierto, no hay ninguna necesidad metafísica de profundizar según queda definido, ni a su término se halla la puerta de entrada al *club* de los países centrales del capitalismo mundial. Pero en términos

de las condiciones del comercio internacional y de la oferta mundial de inversiones y tecnología, reforzada por la imposibilidad de explotar seriamente alternativas de organización social por parte de las clases y sectores que consolidaban su dominación mediante el BA, esa profundización aparecía como la única dirección a tomar. Lo único posible parecía también políticamente indispensable, desde que el continuo rebotar del período anterior contra los límites de la balanza de pagos y de una pobre integración vertical de la industria estaban indudablemente conectados con las crisis económicas que alimentaban los amenazantes procesos políticos y sociales que la implantación del BA buscó extirpar.

Nos hemos acercado a un problema central. ¿Cuáles eran las condiciones necesarias para que esa profundización pudiera ser llevada a cabo?; ¿cuáles eran los correlatos políticos y sociales de esta nueva etapa de un capitalismo cuya dependencia y agudas discontinuidades se originaron en su función exportadora para el mercado mundial y que, más tarde, se transpusieron en la especificidad de una industrialización secuencial que fue rápidamente invadida y dinamizada por los segmentos más avanzados del capital internacional? Aquí tenemos que avanzar con cuidado.

Las barreras de entrada a esas nuevas actividades son aún más altas que las anteriores, hasta el punto que sólo pueden ser iniciadas, con pocas excepciones, por el Estado o el capital internacional, no sólo porque requieren más capital de más lenta maduración sino también porque plantean exigencias mucho mayores de tecnología y de organización empresarial. Una segunda observación es que hacer posibles estas inversiones implicaba provocar fundamentales cambios en los mecanismos de acumulación de nuestras sociedades, garantizando, a las grandes organizaciones capaces de llevarlas a cabo, no sólo un importante *quantum* de ganancias sino también LA CONTINUIDAD FUTURA de beneficios que podían hacerlas realmente atractivas. Vale la pena que veamos más detalladamente estos aspectos y algunas de sus implicaciones.

Por cierto, los años previos al BA fueron de importantes beneficios y rápida expansión del gran capital, especialmente de las filiales de EMs. Pero por otra parte, los períodos de estancamiento o caída en el crecimiento del producto nacional (que no casualmente solieron ser los de mayor inflación y conflictos sociales) también tendieron a ser de caída aún más aguda de la inversión privada,<sup>30</sup> al tiempo que aumentaban las remesas al exterior que, por ganancias y otros conceptos, hacían las filiales de EMs.<sup>31</sup> Por otra parte, también en los años previos a la implantación de estos BA, los ingresos de fondos públicos y privados extranjeros declinaron fuertemente. Entretanto, las inversiones estatales compensaban muy parcialmente el efecto compuesto de esos problemas. Por eso, independientemente de la elevada tasa de beneficios de sus elementos más dinámicos, antes del BA estos capitalismos cumplían pobremente la esencial función de transformar la acumulación en inversión reproductiva. Es así como una de las principales preocupaciones del BA ha sido elevar y esta-

bilizar la inversión privada, así como también mejorar el *quantum* y el impacto de la pública. Esto no es otra cosa que reconstituir, perfeccionar y estabilizar los mecanismos de acumulación y reproducción del capital. Pero a esto, lo mismo que con el tema del "orden", hay que agregar enseguida que su contenido social no puede ser entendido en abstracto: cómo, en beneficio de quién y con qué impactos sociales habrían de producirse estos cambios quedaba en gran medida determinado por la problemática de la profundización.

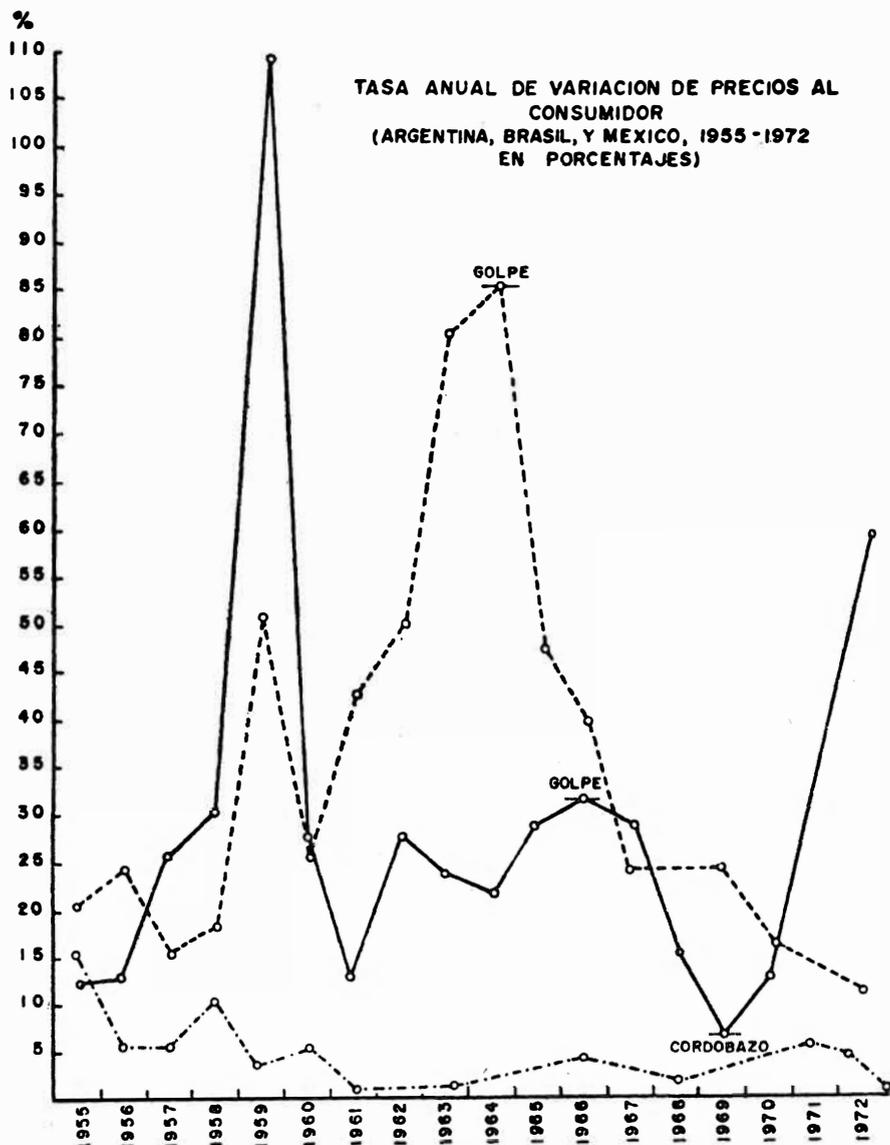
En efecto, las inversiones de la profundización tenían que ser programadas, ejecutadas y explotadas por grandes organizaciones financieramente capaces, además, de esperar plazos generalmente prolongados para su maduración. Por añadidura, la condición de proveedoras de insumos y equipos que las nuevas actividades habrían de tener para las industrias terminales, entrañaba un complejo proceso de readecuación de estas últimas. Finalmente, si una de las metas de la profundización era comenzar sin gran demora una importante corriente de exportaciones industriales, era indispensable crear una situación de garantizada estabilidad en algunos de los aspectos institucionales —típicamente, regímenes de promoción y tipo de cambio— que más erráticamente habían variado en el período anterior.<sup>32</sup> En suma, la mayor complejidad intrínseca de las nuevas actividades prolongaba el horizonte de tiempo relevante para las decisiones macro y microeconómicas que impulsarían la profundización. Además, los agentes capaces de llevarlas a cabo, las filiales de EMs y el mismo Estado, son organizaciones complejas, sujetas a pautas altamente rutinizadas— y, en el caso de las primeras, además, a la programación transnacional de sus matrices—, que reforzaban la tendencia a requerir un alto grado de CERTIDUMBRE FUTURA acerca de los factores decisivos para determinar el resultado final de esas decisiones de inversión. Que los erráticos procesos previos al BA estaban lejos de garantizar esa certidumbre parece obvio. También lo es que su logro era una necesidad objetiva para la viabilidad de la profundización. En su enunciado genérico dicha necesidad parece acentuarse paralelamente con el grado de complejidad de cualquier economía,<sup>33</sup> pero lo que interesa aquí es explorar cuáles son las características específicas con que se expresó en nuestras sociedades.

Los años previos al BA fueron períodos de aguda incertidumbre acerca del futuro del contexto social. La sensación de amenaza fue una de sus manifestaciones, pero también apareció en la evidente imposibilidad de garantizar cualquier conjunto de políticas más o menos estables y de controlar elementales fluctuaciones económicas. Un Estado a los bandazos de la sociedad civil no podía emprender por sí la profundización ni atraer el capital internacional que la hubiera hecho posible. Una primera consecuencia de esto ya ha quedado insinuada: eliminar la amenaza que entrañaba desactivar al sector popular, decapitar sus liderazgos y revertir la tendencia hacia su autonomización frente al Estado y las clases dominantes.

Esto a su vez era condición necesaria para, primero, eliminar importantes obstáculos políticos a la reconstitución de los mecanismos de acumulación de capital y, segundo, para un debilitamiento obrero al nivel de empresa<sup>34</sup> que garantizara, también allí, la “paz social” necesaria para que estos tambaleantes capitalismo obtuvieran nuevas transfusiones de capital internacional.<sup>35</sup>

Otra consecuencia tiene que ver aún más directamente con las condiciones de funcionamiento de la economía. La exclusión del sector popular conducía al “orden” (o, para ser menos eufemísticos, a la estabilización de las relaciones de dominación que habían sido sacudidas en el período previo al BA) y, además, creaba condiciones para controlar las fluctuaciones económicas precedentes. El logro de la exclusión y de la disminución de fluctuaciones era, a su vez, el fundamento de la GARANTÍA DE PREDECIBILIDAD requerida por la profundización. Para el gran capital el problema no lo era tanto un declinante crecimiento del producto nacional ni una alta tasa de inflación, sino las fuertes fluctuaciones que se producían en el comportamiento de estas variables. En términos de decisiones que entrañan un horizonte temporal relativamente prolongado, por ejemplo, una elevada tasa de inflación no es serio problema, en tanto sea poco fluctuante alrededor de un nivel aproximadamente predecible —exactamente lo no ocurrido en los períodos anteriores a estos BA, donde los altos promedios históricos resultan de la agregación de pronunciadas fluctuaciones, tal como puede verse en la Gráfica I de este trabajo. Además, las crónicas crisis de balanza de pagos no sólo alimentaban esas fluctuaciones sino que también llevaban (y hacían necesario prever que volverían a llevar) a “medidas de emergencia” destinadas a aliviar esas crisis, entre las que habitualmente figuraban restricciones al egreso de capitales y la remisión de ganancias. Las mismas crisis tendían a la implantación de un complejo sistema cambiario oficial yuxtapuesto a un mercado negro de divisas cuyas cotizaciones acompañaban mucho más cerca que el primero a los movimientos internos de precios. Esto, agregado a devaluaciones que primero tendían a ser políticamente demoradas y luego se hacían drásticamente, implicó (sobre todo pero no sólo para las EMs) constantes incertidumbres en los resultados económicos de su actividad, en la medida en que éstos tenían razonablemente que medirse con referencia a su valor constante en dólares o alguna otra moneda fuerte.<sup>36</sup> Ya he comentado que esto en general no impidió que fueran realizados grandes beneficios ni que, por medios más o menos legales, las filiales de EMs los remesaran al exterior; pero todo esto creaba un clima de incertidumbre poco propicio para que las EMs ya radicadas ampliaran sus actividades y, más aún, para que otras ingresaran a un mercado que contrastaba desventajosamente con otros que les ofrecían “paz social”, estabilidad y libre movimiento de capitales.

Esta es la llave para llegar al significado central del Estado BA. Este emerge como respuesta de exclusión del sector popular ante la crisis



ARGENTINA ○—○ FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO, BOLETIN DE ESTADISTICAS SOCIALES Y MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS, INFORME ECONOMICO, VARIOS NUMEROS.  
 BRASIL ○- -○ FUENTE: COJUNTURA ECONOMICA, VOL. 28 No. 5, MAYO 1974.  
 MEXICO ○- · -○ FUENTE: THOMAS SKIDMORE "THE POLITICS OF ECONOMIC STABILIZATION: CAUSE OR CONSEQUENCE OF AUTHORITARIANISM IN LATIN AMERICA", EN JAMES MALLOY, ED. CORPORATISM AND AUTHORITARIANISM IN LATIN AMERICA, UNIVERSITY OF PITTSBURG PRESS, 1976.

en que desembocan el populismo y sus epígonos desarrollistas. A su vez, esa exclusión es requisito para el logro, y para la garantía del futuro mantenimiento, de un "orden" social y de una estabilidad socioeconómica, que a su turno, son condición necesaria para atraer, en la cantidad y continuidad necesarias, al capital internacional. Sin éste, por su parte, la profundización de esos capitalismo no puede ser seriamente intentada. Desde el Estado BA se transforma profundamente la sociedad, buscando controlarla y hacerla predecible, no de cualquier manera, sino en la forma que hace posible obtener las transfusiones de capital externo necesarias para la profundización. Si se pierde de vista su fundamental relación con esta problemática, el estudio del BA queda reducido a una descripción fenomenológica de atributos que no pueden distinguirlo en el lecho de Proceso de los autoritarismos o los regímenes militares.

El pretorianismo que precedió al BA significó, en numerosos aspectos, un marcado debilitamiento del Estado. Esto, junto con el crucial apoyo prestado a su implantación por el gran capital nacional o internacional, bastó para que quedara descartada toda posibilidad que la profundización fuera iniciada mediante un papel exclusivamente protagónico del BA. En estas condiciones, la profundización tenía que ser intentada **CONJUNTAMENTE** por el Estado y el capital internacional. La conjunción es importante por que si por un lado advertimos la imposibilidad de que el recién emergido BA monopolizara al impulso de profundización, el capital internacional hubiera generado por sí solo una imposibilidad política: la de una economía nacional ilimitadamente internacionalizada en la que sus sectores más dinámicos devorarían darwinianamente lo que fuera quedando del capitalismo nacional. Por eso, contrariamente a lo postulado por simplificaciones simétricamente erróneas, ni el Estado BA flota soberanamente sobre las clases ejecutando sus proyectos de grandeza nacional ni, aun en sus primeras etapas, cuando más se interpenetra con el capital internacional, es su títere. El que la realidad sea más compleja y, también, más cambiante, nos impone seguir avanzando con precaución.

Acabo de afirmar que el capital internacional es condición necesaria para la profundización de estos capitalismo; más precisamente, lo que es condición necesaria es su ingreso sostenido y en cantidad suficiente como capital (monetario e incorporado a equipos y tecnología) y como divisas (para compensar las nuevas tensiones de balanzas de pagos que su propio ingreso provoca).<sup>37</sup> Pero también es condición necesaria la expansión del Estado BA. Esta no resulta solamente de la exclusión del sector popular y de la consiguiente hipertrofia de su aparato represivo. Se trata también, en la medida en que debe garantizar hacia el futuro la "paz social", de institucionalizar el encapsulamiento corporativo de las organizaciones de clase del sector popular, de forma que ellas se conviertan en baluartes fortificados del Estado en su frontera más problemática con la sociedad civil.<sup>38</sup> Asimismo, se trata de "poner en forma" al Estado, desarrollando su capacidad de controlar y procesar información, así como

la de decidir e implementar políticas, para disminuir rápidamente las fluctuaciones socioeconómicas anteriores a su emergencia y comenzar las obras de infraestructura física adecuadas para las futuras inversiones profundizantes.<sup>39</sup> Incluso se trata de desarrollar capacidad para negociar y procesar los nuevos ingresos de capital internacional. Es decir, tampoco la profundización podría intentarse sin un Estado que amplía enormemente su capacidad de control sobre la sociedad civil. Así, el BA se presenta ante el capital internacional no sólo como el garante político del "orden" y la estabilidad sociales basados en la exclusión del sector popular, sino también como ejecutante y promotor de obras públicas, del "saneamiento" financiero, de la "disciplina fiscal" y de la propia racionalización interna destinadas a posibilitar grandes cambios profundizantes en las actividades directamente productivas. Dicho de otra manera, el Estado BA y el capital internacional se hallan en una relación de mutua indispensabilidad, que subyace a sus complejas y a veces tensas relaciones.<sup>40</sup> Por lo pronto, la expansión del Estado BA es en diversos sentidos "antieconómica" y a veces se hace a contrapelo de los intereses inmediatos y de las demandas del gran capital, aunque sirva al interés más general de viabilizar la dominación que a su vez permite a aquél jugar su papel profundizante. Conviene que dejemos estas afirmaciones en suspenso, para retomarmas después de haber examinado otros temas.

#### IV

##### ALGUNOS ASPECTOS DINÁMICOS EN EL BA

El BA no es lo que es de una vez para siempre. Cambia, y rápido, la faz que ofrece en sus momentos inaugurales. En esos momentos no hay punto de equilibrio posible. Queda por delante una vasta tarea, que comienza por la represión orientada a eliminar la amenaza y continúa en el intento de lograr otras condiciones necesarias para emprender la profundización. Más tarde, dependiendo del éxito o del fracaso en la profundización, y de las resultantes recomposiciones de alianzas, los caminos de cada BA se bifurcan en formas que también hay que explorar.

Ya hemos visto que los problemas inaugurales del BA son dos. Primero, extirpar la amenaza. Segundo, lograr que comiencen a entrar nuevos flujos de capital internacional. Ambos llevan tiempo y son intrínsecamente inestables; no se logran ni enseguida ni para siempre. En cuanto al segundo, lo esencial es que esas transfusiones hay que lograrlas. Y tiene que serlo por un país que tiene ante "la comunidad internacional de negocios" la "mala fama" resultante de su historia reciente de amenaza y de erráticos comportamientos gubernamentales y socioeconómicos. No es sólo cuestión de que aparezcan en los cargos ministeriales personas de

“prestigio internacional” ganado por sus contactos con aquella comunidad y por sus “razonables opiniones” —este tipo de funcionario ya había ocupado cargos en el período anterior al BA, pero duró poco en sus funciones y no pudo implementar las políticas de “saneamiento” y “estabilización” con las que se había presentado ante los foros del capitalismo mundial.

En el BA y para la profundización no se trata sólo de convencer de la intención de ejecutar políticas “razonables” que crearán un “clima atractivo” para el ingreso y expansión interna del capital internacional. Mucho más que eso, se trata de convencer que se cuenta, además, con la capacidad política necesaria para mantener esas políticas por un buen tiempo.<sup>41</sup> No creo que sea posible exagerar los impactos sociales de la necesidad de esta demostración. El BA tiene, como mínimo, que convencer que ha eliminado, y no sólo puesto entre paréntesis, la inestabilidad política y económica que caracterizó al período previo a su implantación. Además, debe convencer que a partir de esto quiere y puede ejecutar políticas, y mantenerlas en el futuro, atractivas para las grandes inversiones y empréstitos con que invita al capital internacional a participar en la profundización. Hasta que no lo logre, puede contar con “ayuda” pública externa apuntada a “estabilizar” un país hasta hace poco “amenazado”.<sup>42</sup> También puede atraer *hot money* gracias a las ventajas especulativas que ofrece el “saneamiento” financiero, así como algunas inversiones, fundamentalmente especulativas y negociadas en condiciones leoninas. Esto no es intrascendente, ya que alivia problemas inmediatos de balanza de pagos y sirve para mostrar a los aliados internos el apoyo externo. Pero no es ni la cantidad ni la continuidad de capital con que la profundización puede tomar verdadero impulso. Para que esto comience a ocurrir el BA necesita el mismo factor que ya apareció al tratar el tema de la amenaza: tiempo. Tiempo como para haber arrasado con la activación política popular y con sus organizaciones y, también, para aparecer en fuerza como para disuadir o volver a arrasar cualquier desafío que pudiera volver a surgir desde esa dirección. Tiempo, también, para demostrar ante el capital internacional la “seriedad” de sus intenciones en materia económico-social. Para esto tiene que adoptar y mantener, porfiadamente, políticas “atractivas” y “racionales”, aunque incurra en graves costos sociales y pierda aliados cuando todavía no aparecen los nuevos impulsos de crecimiento —porque para que esto ocurra antes tiene que producirse la nueva ola de ingresos de un capital internacional al que todavía hay que convencer—, precisamente, mediante el tenaz mantenimiento de esas políticas.

Por eso los primeros años del BA son el tiempo de los “ortodoxos” —Campos, Krieger Vasena, “el equipo de Chicago”—. Vienen, no casualmente, de los sectores más internacionalizados de la coalición que apoya el surgimiento del BA. Son “técnicos prestigiosos” cuya experiencia de gabinete se ha mezclado con una no menos intensa en los foros y empresas del capitalismo mundial. Conocen las reglas del juego, creen en su racionalidad<sup>43</sup> y no advierten en ellas antagonismos con el abstracto interés na-

cional al que quieren, también, servir. Luchan en varios frentes. Uno, interno al mismo BA, contra los aliados civiles y militares que alientan caducas ambiciones populistas, o aspiraciones pequeño burguesas de vago aliento cooperativo y anti *big business* —éstas son excrecencias de la amplia alianza que apoyó el advenimiento del BA a las que, en caso de no poder desplazar por completo (ciertos sectores de las Fuerzas Armadas son típicamente “problema”) se les puede parcelar “pedazos” del Estado para *divertimientos* que no afectan demasiado a los parámetros económicos del BA—. <sup>44</sup> Otro frente de batalla es el de los aliados civiles del golpe desilusionados con el BA —en gran medida, por las mismas políticas de los ortodoxos—, ante cuyos reclamos en pro del mantenimiento de un “ineficiente” nivel de ingresos de las capas empleadas de la clase media y de una no menos “irracional” cobertura estatal para la empresa nacional, el Estado debe ser sordo si es que va a realizar su indispensable demostración ante el capital internacional. Porque no se trata sólo de “no discriminar” contra el capital extranjero, con todo el riesgo que ello implica para una burguesía nacional que ahora tiene que negociar, abandonada por el Estado, su supervivencia en condiciones mucho más débiles que las que le ofrecían las erráticas pero “demagógicas” políticas anteriores al BA. Para que aquella demostración sirva, además hay que convencer al capital internacional de la firme voluntad de mejorar el nivel de “eficiencia” de la economía mediante, entre otras cosas, la eliminación de subsidios para la burguesía nacional, la disminución de barreras de importación y otras medidas que ponen de relieve la debilidad del capital nacional frente al interraccional. Contra esto la pequeña y gran burguesía nacionales comienzan a hacer repicar temas nacionalistas que repercuten nerviosamente en las Fuerzas Armadas. Pero en tanto estas críticas se hacen “desde adentro de la Revolución” y aquellos sectores, junto con sus aliados militares, no han recorrido el camino que los lleva al sector popular —y aquí el problema de *tempo* derivado del nivel de amenaza comienza a cobrar todo su relieve—, su evidente falta de alternativas no es obstáculo fundamental contra lo que los ortodoxos tienden a ofrecer: nada menos que un estadio más complejo y diversificado de estos capitalismo, aunque en él, y tal vez como nunca, el capital internacional desnude su imprescindibilidad y su condición de eje dinámico.

El tercer frente es ante el mismo capital internacional. La ortodoxia económica y social, la capacidad de adoptar decisiones “racionales” contra aliados y enemigos del BA, y la verosimilitud de que esos logros —y su sustrato, la consolidación del control sobre el sector popular— serán mantenidos, es el anzuelo con el que los ortodoxos pueden comenzar a atraer las primeras inversiones externas que comienzan a impulsar la profundización. A su vez, esta posibilidad es la carta de triunfo que esgrimen en la lucha que simultáneamente llevan a cabo por el control de los nudos decisivos centrales en el BA. <sup>45</sup> En los tramos iniciales del BA la ortodoxia es fundamental ante los potenciales inversores. Y pro-

bablemente lo sea aún más ante los celosos jueces de lo que es sano y razonable en materia económica: las organizaciones públicas del capitalismo —el Banco Mundial y, sobre todo, el Fondo Monetario Internacional—. <sup>46</sup> Ellas son las que, previo cauto y exigente análisis, imparten las bendiciones *urbe et orbis* que certifican que el BA se ha graduado como Estado confiable para el capital internacional. Sólo después de esto, que también lleva su tiempo, es realmente posible que comience el sostenido ingreso de inversiones y préstamos privados a largo plazo que marca el efectivo comienzo de la profundización. Pero, entretanto, y sin perjuicio de los bienvenidos fondos públicos externos y de la *hot money*, se continúa buscando activamente algunas inversiones privadas a largo plazo. Sobre esto parece que se produce un efecto que refuerza los de la demostración de la ortodoxia. Esas primeras inversiones a largo plazo son buscadas ansiosamente y anunciadas resonantemente, no tanto porque pueden surtir rápidos efectos internos como porque también ellas implican signos internacionales de aprobación del BA y aparente confianza en su futuro. Claro está que esos primeros inversores toman mayores riesgos, saben cuánto se los necesita, y se lo cobran. Y lo hacen, primero, mediante un coincidente reclamo de ortodoxia, que significa para ellos posibilidades aparentemente (veremos más abajo que las cosas después se complican) irrestrictas de movimiento de capitales y de expansión en el mercado interno. Segundo, mediante la imposición de condiciones particularmente favorables —que pueden aproximarse a una seudo inversión— para su radicación. Todo lo cual no puede sino aparecer como confirmación de los peores temores del capital local y del “entreguismo” de los ortodoxos; por cierto, cualquier extrapolación a partir de esto termina muy cerca de una economía totalmente internacionalizada en sus sectores más dinámicos y rentables. Lo cual empuja a muchos hacia su camino de Damasco, aunque, repitámoslo una vez más, depende del nivel previo de amenaza cuánto tarden en moverse efectivamente en esa dirección.

Por eso los años iniciales del BA están marcados por un gran aislamiento político, provocado por la continuidad de la exclusión del sector popular y por la desilusión de no pocos de sus aliados originarios. La actitud “sobria”, “antidemagógica” y “despreocupada por la popularidad fácil” de Castello Branco, Onganía y Pinochet, puede o no ser atribuida a sus características personales. Pero tiene también mucho que ver con la necesidad, en la que los ha embarcado la lógica económica de la situación, y la correspondiente ortodoxia de sus principales economistas, de esperar los nuevos impulsos de crecimiento que resultarán de los ingresos de capital internacional con los que —más tarde y si entretanto, como sucedió en Argentina, el BA no se ha desmoronado— ellos o sus sucesores podrán proponer mitos de grandeza nacional y volver a beneficiar a los segmentos de burguesía nacional que por el momento desatienden. Para llevar a cabo una política que no sólo es tan dura para el sector popular sino que también es áspera para diversos e importantes aliados, los ortodo-

xos tienen que tener éxito en la nada simple tarea de convencer a militares con poder institucional suficiente como para alinear a las Fuerzas Armadas en su apoyo. Este es un punto en el que las historias recientes de Brasil y Argentina empiezan a separarse y que aún falta dilucidar en Chile. Aquí la historia interna de las Fuerzas Armadas parece tener un importante efecto propio, bastante independiente de las condiciones sociales más generales, en tanto puede haber colocado al tope de estas organizaciones, en el período previo a la implantación del BA, a grupos más o menos congruentes con los ortodoxos.<sup>47</sup> Además, pareciera que la amenaza también reverbera en este plano, en el sentido que, mientras mayor es, más peso institucional tiende a dar a diversas variantes de línea dura militar. No todas coinciden sustantivamente con los ortodoxos, pero en conjunto les brindan un auditorio bien dispuesto a entenderse en el plano de una intransigente visión sobre los “necesarios sacrificios” que deben ser impuestos a la población. Por supuesto, los ortodoxos deben además creer en la racionalidad de su propia posición; que esto es así se advierte fácilmente leyéndolos y hablando con ellos, en la evidente sinceridad con que se sienten portadores de una racionalidad superior, reforzada por la aprobación de sus interlocutores del gran capital.<sup>48</sup> Dicho sea de paso, esto ayuda a interpretar interesantes trabajos<sup>49</sup> que, aceptando los supuestos generales de la política socioeconómica emprendida, argumentan que las mismas metas podrían haber sido obtenidas mejor o a menor costo social si los ortodoxos lo hubieran sido un poco menos. Pero esto entraña suponer que para éstos el principal problema inicial radicaba en los efectos de sus políticas sobre su contexto social cuando, de acuerdo con lo recién argumentado, su principal preocupación no era tanto esa como demostrar al capital internacional que todo se estaba poniendo y mantendría en condiciones suficientemente atractivas y estables como para que decidiera ingresar. En términos de lo primero, la severidad de la redistribución negativa del ingreso o la indiferencia inicial ante la suerte que la burguesía nacional parecía condenada a correr pueden haber sido innecesariamente duros. En términos de lo segundo sospecho que no.

De lo dicho en este acápite es posible extraer dos consideraciones de algún interés. La primera es que aquí aparece un momento particularmente diáfano de la dependencia, que puede ser sujeto a comprobaciones empíricas similares a las habituales respecto de otros temas de las ciencias sociales. Comencé por afirmar que el próximo paso secuencial de este tipo de capitalismo consistía en lo que llamé su profundización. Luego argumenté que una nueva y sostenida infusión de capital internacional constituía una de las condiciones necesarias para ello. Hasta aquí sólo puede hablarse de una necesidad estructural u “objetiva”, que no estuvo presente en las mentes de todos los que llevaron a cabo los golpes que implantaron al BA —razón por la cual este factor no puede ser válidamente utilizado en la explicación de dichos golpes—. Pero hay otro problema que es analíticamente diferente: el de entender y eventualmente

explicar la dinámica e impactos sociales del BA una vez implantado. La primera observación sobre esto es que efectivamente se intentó —con variados grados de éxito de uno a otro BA—, satisfacer las metas de mayor integración vertical de la estructura productiva que definen a la profundización, así como que en esto jugó un decisivo papel el continuado ingreso de capital internacional. Es decir, en el análisis apareció la idea de ciertas necesidades estructurales u objetivas de estas sociedades las que, dada la continuidad de sus parámetros capitalistas y la complejidad de sus desequilibradas economías, tendían a moverlas hacia los cambios implicados en el concepto de profundización. En sí mismas esas “necesidades” son una construcción teórica no observable, pero sí lo son los diversos cambios implicados por la profundización. Sobre la base del efectivo acaecimiento de estos últimos podría argüerarse que aquella construcción teórica queda probada, pero esta es una atribución causal *post hoc* que —aunque no necesariamente errónea— debe ser tratada con cuidado. Pero, además, hemos podido referirnos a un diferente nivel de información, emanado de actores situados, en la primera etapa del BA, en las más altas posiciones de poder institucional. Y en esos actores aparecen claramente —percibiéndolos y aprobándolos— los mismos temas: la dirección implicada por la profundización, el indispensable y gravitante papel a juzgar en ella por el capital internacional y, también, la necesidad de crear internamente condiciones suficientemente atractivas para su ingreso. A su vez todo indica que tal percepción y valoración fueron poderosos factores para la decisión e implementación de políticas públicas que transformaron profundamente estas sociedades, tanto por sí mismas como por el amplio espacio que abrieron a los impactos internos de las políticas privadas<sup>50</sup> del capital internacional. Por su parte, el efecto conjunto de esas políticas contribuyó decisivamente a producir las transformaciones que hemos identificado con los avances hacia la profundización. Salidos ya del nivel micro o individual, reconocemos esos cambios en la situación de una estructura temporalmente posterior a la que originariamente despertara la postulación de ciertas necesidades objetivas; estructura que es diferente a la originaria, precisamente, porque refleja las consecuencias de los movimientos hacia la profundización. Obsérvese que en realidad el argumento sobre las necesidades objetivas postulaba cierta lógica de un tipo histórico de crecimiento capitalista al que, prosiguiendo con su carácter secuencial y dependiente, todo parecía empujarlo hacia una mayor integración vertical y hacia un renovado, pero siempre protagónico, papel del capital internacional. Lo interesante aquí es que esas necesidades, y la lógica que parecen expresar en un momento histórico, repercuten en la percepción de actores estratégicamente situados para operar sobre aquella realidad. Por supuesto, en estos actores esa percepción es también aprobación y voluntad de actuar en esa dirección porque en ellos dicha “lógica” aparece como encarnación de una racionalidad superior. Aunque, por eso, esa valoración de los actores y la interpretación aquí propuesta

no pueden dejar de verse mutuamente como radical distorsión de la realidad, lo significativo es la coincidencia en la detección de la necesidad objetiva de la dirección, profundizante e íntimamente enlazada al capital internacional, en que tendía a desplazarse el tambaleante capitalismo existente en el momento de implantación de los BA. Es aquí donde la información micro, que no es *post hoc*, apoya las conclusiones que habían tenido que saltar de estructura a estructura, disminuyendo el riesgo de falacia siempre implicado en estos saltos. En conjunto, ambos niveles hacen un poco más verosímil la íntima conexión existente entre el BA, el capital internacional y profundización de estos capitalismos, así como la dirección general de cambio que hemos empezado a vislumbrar y que continuaremos examinando.

La segunda observación es que en su etapa inicial este Estado que excluye al sector popular, que castiga económicamente a muchos de sus aliados, que es casi sordo ante la burguesía nacional, que se expande fuertemente para comenzar a "reordenar" la sociedad, es un Estado que se autonomiza ante ella en alto grado. Tanto, que su penetración "reordenadora" comienza por negarse explícitamente como lugar de representación y presencia pública de una sociedad a la que, para viabilizar la profundización, tiene que sacudir hasta en los cimientos de sus clases dominantes locales. Pero esta automatización tiene que ser vista junto con otro aspecto: el que simultáneamente es el momento en el que el Estado más se abre al capital internacional, que lo penetra profundamente y, cabalgando en la expansión de éste sobre la sociedad civil, conquista en ella el amplio espacio económico gracias al cual se pretende asociarlo a la profundización. El momento de casi irrestricta apertura del Estado al capital internacional es también el de su máximo extrañamiento frente al conjunto de su sociedad civil. Se reconocerá que hemos vuelto a presentar el tema del dúo operante en el período inicial del BA. Pero esto contiene tensiones que no tardan en permutarlo en fenómenos más complejos y menos diáfanos.

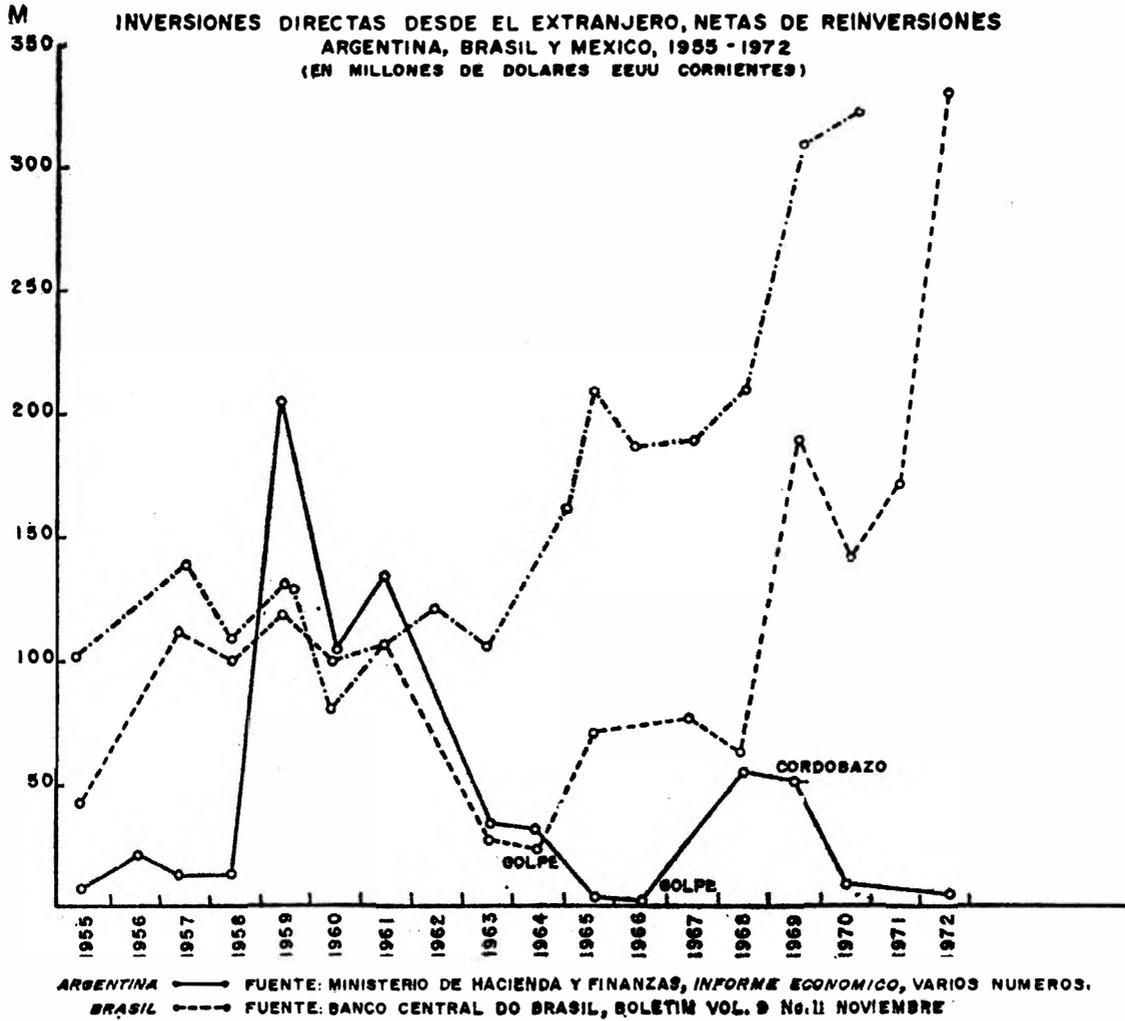
## V

### ALGO MÁS SOBRE LA DINÁMICA DEL BA

Espero que, al menos, sea claro que: 1) el BA necesita tiempo para ganar la credibilidad necesaria para que comience un flujo importante y sostenido de inversiones privadas y préstamos externos a largo plazo, y que 2) la cantidad de tiempo de que cada BA dispone es una variable fundamentalmente condicionada por el nivel de amenaza previo a su instalación. En la Argentina sólo en 1968, unos dos años después del golpe, comenzaron entradas significativas de esos capitales, pero esto

recién en 1969 se perfiló como una nueva tendencia. Al mismo tiempo, buena parte de la burguesía nacional y de la clase media había comenzado su "retorno" hacia el sector popular y su expresión política, el peronismo. Con ello habían arrastrado el nacionalismo de sectores militares que encontraban en la emergente alianza, con sus respetables componentes burgueses, una alternativa viable frente al dúo. Así, a mitad de 1969, el "Cordobazo"<sup>51</sup> fue el episodio más espectacular de una multiforme oposición anti-BA, surgida de disímiles e incongruentes intereses, pero suficiente para destruir el esmerado trabajo realizado por el doctor Kriger Vasena y su equipo para lograr las transfusiones de capital internacional. Más específicamente, el Cordobazo y sus secuelas fueron la evidencia que el BA argentino, a pesar del "prestigio" de aquéllos y de sus políticas, no podía en realidad garantizar hacia el futuro la "paz social" ni la estabilidad económica que proclamaba haber logrado. Consecuentemente, el flujo de inversiones externas bajó abruptamente y numerosos indicadores (fuga de *hot money*, subida de la prima futuro del dólar, caída de reservas internacionales, declinación de las inversiones privadas en equipo y maquinarias, nuevas tensiones inflacionarias, entre otros)<sup>52</sup> registraron sin demora la "pérdida de confianza" del capital ya operante en el país. Esto es visible en la Gráfica II anexada a este trabajo (datos sobre ingresos anuales de inversiones privadas directas del exterior), que muestra las fluctuaciones y tendencia declinante de estas inversiones en Brasil y Argentina, antes de los respectivos golpes, un patrón indefinido en el período inmediatamente posterior a ellos —el tiempo de recuperación de la "confianza" del capital internacional— y luego —bifurcando netamente la historia de uno y otro caso— una espectacular tendencia ascendente en Brasil y en la Argentina lo que parece ser el comienzo de una tendencia de ese tipo, abruptamente cortado en el año del Cordobazo a partir del cual declina aproximadamente a cero. No caben aquí detalles, pero a partir de ese momento la profundización (y con ella el mismo BA) quedó interrumpida. Ya en 1970 la vieja inestabilidad política volvía a manifestarse con el derrocamiento del general Onganía, y en 1971 habían hecho plena eclosión los problemas inflacionarios, de crisis de balanza de pagos, de conflicto social y de generalizada pérdida de recursos del Estado, entre otros, que repetían la historia anterior a 1966.

También demoraron en Brasil (ver la gráfica recién mencionada) las transfusiones de capital externo privado a largo plazo. Pero, en contraste con el caso argentino, ellas comenzaron a ocurrir, sostenida e importantemente, cuando los aliados originarios de ese BA —a pesar de múltiples indicaciones de su desilusión— seguían sin recorrer su camino de Damasco. No hace falta volver a insistir sobre la incidencia que sobre esto tuvo el asunto de la amenaza. Lo que importa en este momento es que, a partir de las diferencias recién señaladas, los BA brasileño y argentino tomaron caminos muy diferentes. La historia de este último es la de su colapso, en tanto la del primero es la de su selectiva reapertura a la burguesía na-



cional y la de la formación con ella de un trío —un *ménage à trois*— en el que aquélla, aunque tardía e insegura, pasó a hacer valer derechos que repercutieron profundamente sobre la pareja ya constituida y sobre sus relaciones con otros sectores sociales.

Ni el BA ni ningún Estado moderno deja de ser un Estado nacional. Por eso, aunque ello ocurra en algún período —en los casos que aquí nos interesan, durante el dúo— no parece posible que pueda mantener por mucho tiempo tanta impermeabilidad ante su propia sociedad. Ni tampoco —aunque durante el dúo ello aparezca tan preeminentemente— es sólo la garantía política *directa* de la dominación económica. Es también, constitutivamente —y aunque esto concurra más indirecta y menos visiblemente a lo mismo—, nacional. Esto es, no puede dejar de presentarse como encarnación o resumen de los intereses generales de una nación, a la que en un Estado moderno incuestionablemente pertenecen los sectores cuyos intereses el BA excluye u “olvida”. Tanto es así que, aun cuando lo hace, esto es presentado como hecho en atención a los verdaderos intereses, a las ventajas a largo plazo de todos, aunque “todavía” no puedan ser reconocidos por sus beneficiarios. Incluso el nuevo papel de los intereses externos y la misma expansión del Estado aparecen como instrumentos para el logro de la verdadera meta: la “grandeza” de una nación en la que se invita a participar anticipada y vicariamente. El mismo Estado que se enlaza en el dúo tiene que velarlo ideológicamente con esta promesa. Lo cual a su vez repercute en la estructura, agrandando las filtraciones existentes en los diques con que el BA del dúo se ha aislado de su propia sociedad. Nuevamente, no es posible dilucidar en abstracto cómo ocurre esto.

Obsérvese que, aun en los casos más exitosos, las dificultades de generación interna de tecnología y para avanzar seriamente en la producción de bienes de capital, el creciente endeudamiento externo y la concomitante fragilidad de la balanza de pagos, las imperfecciones del mercado de capitales y las cuantiosas inversiones que siguen siendo necesarias, siguen requiriendo un flujo sostenido y cuantioso de capital internacional.<sup>53</sup> Por otra parte, lo anotado en el párrafo anterior fundamenta lo dicho acerca de la imposibilidad política de una economía irrestrictamente internacionalizada. Este es el rescuicio que abre a la burguesía nacional su incorporación a un trío. Porque a la dominación implantada por el BA le falta, política e ideológicamente, un componente: el ingrediente NACIONAL Y PRIVADO que sólo la burguesía nacional puede poner. No el remedo demasiado visible de un capital nacional marginado de las actividades más dinámicas y rentables, sino una presencia que, de alguna manera y en proporción no insignificante, se asocie a la parte del león de los nuevos patrones de acumulación. La “grandeza” prometida en el camino de la profundización se “nacionaliza” ahora, tangiblemente, en beneficio de una parte de la sociedad civil.

Para que esto sea posible el Estado no debe sólo ofrecerse pasivamente al reingreso de la burguesía nacional. Tiene que tutelarla activamente. Es decir, tiene que volverse menos ortodoxo y más nacionalista: ser más proteccionista; volver a subsidiar con menos rubores; reservar para sí y para aquélla cotos de caza prohibidos al acceso directo del capital internacional; ser en sí mismo más empresario en actividades directamente productivas.<sup>54</sup> En una palabra, debe acotar al capital internacional en un grado casi impensable durante la ortodoxia inicial, creando espacio económico para sí y para la burguesía nacional, para de esta manera tutelarla y, casi, reinventarla. Por supuesto, esto es ineficiente en términos de la lógica estrictamente económica de la profundización y es conflictivo con la visión e intereses mucho más privatistas y eficientistas del capital internacional. Pero, aunque crea importantes fricciones, ello ocurre en el trasfondo de la subsistencia de la ya anotada imprescindible mutua entre el Estado BA y el capital internacional. En especial, la profundización sigue dependiendo de sostenidos y sustanciales ingresos de ese capital, como inversión y como transitoria solución a las menos abruptas pero siempre graves penurias de balanza de pagos. Por otra parte, a pesar de sus veleidades nacionalistas, el BA sigue siendo la garantía política de la estabilidad y continuidad necesarias para la operación del capital internacional en ese mercado. Además, invertir para producir y vender en un mercado —mucho más que invertir, por ejemplo en un enclave— es también invertir en un país; más específicamente, es tomar riesgos sobre la base de confiar en la continuidad y mejoramiento de las condiciones generales que en su momento determinaron la inversión. Como se repitió una y otra vez en la Argentina desde 1971, más allá del desmoronamiento del BA queda el “salto al vacío” que amenaza a los inversores que ya han entrado al mercado y deben en esa medida correr su suerte —lo cual en cierto sentido los convierte en rehenes del juego político interno. En casos como el de Brasil, cuando el BA se reabre a la burguesía nacional después que (y en gran medida porque) ya ha logrado sustanciales ingresos de capital internacional, hay muchos más rehenes potenciales interesados, a pesar de su disconformidad con las nuevas veleidades nacionalistas del BA, en no sacudir su dominación. También éste puede negociar con nuevos entrantes sobre la base de condiciones menos ortodoxas que en la etapa anterior. Lo cual se explica porque las atracciones de su mercado han aumentado desde que se ha producido una significativa recuperación en el crecimiento del producto nacional, por las economías externas resultantes de la previa entrada de otras EMs, por el “efecto de arrastre”<sup>55</sup> producido en las EMs por las previas entradas de otras competidoras y porque todo esto puede haber convertido a ese país en un importante centro sub-regional para las operaciones del capital internacional.

En contraste con la relativa diafanidad del dúo, el *ménage à trois* genera una situación mucho más compleja en todos los aspectos que hemos estado examinando. En primer lugar, el BA puede ahora transitar un

filoso camino: por una parte, hacer aceptar al capital internacional "irracionalidades" y "discriminaciones" inimaginables en la primera etapa; y por la otra, no puede en última instancia dejar de inclinarse ante su continuada dependencia respecto del capital internacional, que le impone cortar sus "irracionalidades" antes de que causen una pérdida de confianza que reproduciría, aunque a un nivel ya diferente, la suspensión de ingresos y la fuga de capitales ocurridos en la Argentina a partir de 1969. Este último es el ya menos visible pero siempre presente parámetro de la dependencia, impuesto por las condiciones objetivas de funcionamiento de un capitalismo que, aunque más avanzado que el previo al BA, sigue teniendo como esencial requisito para no desmoronarse el contar con activo apoyo y continuados ingresos de capital internacional. Pero dentro de estas restricciones hay ahora lugar para que el Estado no sólo tutele a la burguesía nacional sino también para que use su vuelta a escena para mejorar sus propias opciones frente al capital internacional. Por parte del capital internacional la situación es casi simétrica: limitar en todo lo posible —a veces en reales conflictos que, de paso, sirven al BA para continuar nacionalizando su imagen— los recortes a su expansión continuamente tanteados por el Estado y la burguesía nacional. Pero, también, en la medida en que aquellos recortes no le parezcan entrañar costos aún mayores que un abandono del mercado, sigue necesitando la garantía de estabilidad y predecibilidad que le extiende un BA al que en este sentido es obvio que no le conviene hacer tambalear.<sup>56</sup> En cuanto a la burguesía nacional sus coordenadas son, por un lado su importante contribución político-ideológica a la viabilidad del BA y, por el otro, su debilidad económica ante los otros componentes del trío. Esa debilidad es, frente al Estado, su necesidad de activa y continuada tutela. Ante el capital internacional deriva de que, como ya he comentado, esa burguesía tiende a ser la capa del capitalismo nacional más estrechamente vinculada a aquél. Situación que, aunque descubre otro nexo de la dependencia, tampoco la convierte en títere del capital internacional; por el contrario, le crea diversas áreas de fricción alrededor de la renegociación de las modalidades de su asimétrica relación. Lo cual es a su vez función de que un Estado tutelar, jugando su propio juego, la respalde en el logro de un papel que queda más acá de convertirla en una burguesía conquistadora<sup>57</sup> pero que va más allá de la inexistencia o marginación que han creído ver algunas versiones simplistas del imperialismo y la dependencia, o interpretaciones demasiado ligadas a la transitoria realidad del período del dúo.

Volvamos a un caso como el argentino, en el que espectaculares eventos marcaron el fracaso del BA como garantía del "orden" de su sociedad y, a través de esto, de sus intentos de asegurar las transfusiones de capital internacional. Allí también el dúo dura poco, pero no conduce al trío que acabamos de examinar. No es, como en Brasil, fundamentalmente el Estado el que transpone el dúo en trío abriéndose hacia la burguesía nacional sino, por el contrario, el conjunto de la sociedad civil que, desde

diversos ángulos de ataque, invade y desmorona a un Estado que comienza, al compás de este ataque, a diluir sus características burocrático-autoritarias. Sobre todo, por una parte explotan los controles estatales sobre el sector popular, que se reactiva de mil maneras reclamando la satisfacción de aspiraciones postergadas durante los ya fallidos intentos ortodoxos. Por otra parte, la oposición de los sectores que ya han retornado hacia el sector popular, apoyada en y por la de éste, no puede ser —mostrando otro aspecto del contenido de clase de la situación— sistemáticamente reprimida. Al contrario, parece ofrecer una alternativa aceptable para no pocos militares y “técnicos” y, con ello, escinde profundamente los estratos esenciales de soporte interno del BA. Puesto enfrente de un dúo que incluyó al *big business* internacional, este componente burgués y de clase media de la oposición al BA tiende a revivir el mito central del populismo: la viabilidad de un desarrollo capitalista llevado a cabo por un dúo enteramente nacional. El BA comienza así a diluirse en el híbrido de un Estado autoritario cuyo perfil se anuncia en la renovación de su “vocación de grandeza”, en su “sensibilidad” hacia los “problemas sociales”, en su declamada intención de “poner en su lugar” a un capital internacional ya desinteresado en invertir y sólo preocupado por sus rehenes, y en su intención de aplastar todo tipo de activación política popular que no se canalice dentro de los parámetros “nacionales” y “occidentales” implicados por el nonato dúo alternativo. Junto con esto aparece la confusa reivindicación de un capitalismo nacional, en la que se manifiestan los cautos límites que querría imponerle una burguesía nacional a la que no le disgusta un mayor control del Estado pero que como clase no quiere ni puede cortar sus vínculos con el capital internacional. Y a la que se agrega, desde otros sectores, la incierta radicalización que resulta de un continuado terror al “comunismo” al que la experiencia del dúo añadió un repudio al *big business*.

Luego de explosiones como las de Córdoba (y Atenas) la respuesta parece tender, desde adentro y desde afuera del BA, hacia un “nacionalismo” a la vez más represor y más populista que, en parte porque de todas maneras ha perdido la confianza del capital internacional, en parte porque es reacción al dúo, trata de encontrar *post festum* una vía nacional de crecimiento (ya no corresponde aquí el término profundización) capitalista. El fracaso y rápida caída del gobierno (1970-1971) del general Levingston en la Argentina (así como el breve período posterior a Papadoupoulos en Grecia), la dimensión cobrada por la activación popular, el aumento de represión que esto generó, la misma reticencia de la burguesía nacional a jugar su suerte en este improbable experimento, el grado en que todo esto alimentó la reemergencia de viejos problemas socioeconómicos —todo esto demostró que el desmoronamiento del BA no podía detenerse en este híbrido tardío y no profundizante de nacionalismo autoritario. El colapso tuvo que continuar hacia una salida política en la que las alianzas volvieron a recomponerse aún más complejamente.

Aún para ser tratado tan esquemáticamente como los aquí explorados, el tema de la "salida" requeriría un trabajo de extensión no inferior al presente. Respecto de esto quiero solamente señalar que junto con ella asomó nuevamente la amenaza pero que, en contraste con el período previo a la emergencia del BA, las clases dominantes no podían tener esperanzas INMEDIATAS de fundar un Estado que las garantizara suficientemente. Esa verdadera derrota política, y el consiguiente retorno a graves incertidumbres económicas, sacude pero no cancela su dominación de clase. Esta dominación políticamente derrotada —apoyada por coincidentes intereses institucionales, sobre todo militares, en evitar un "salto al vacío"— inaugura una estrategia defensiva en la que lo que queda del BA es negociado contra la garantía de que sus sucesores no habrán de fundar los límites de esos intereses institucionales y de clase. Esta es fundamentalmente, la historia de la presidencia del general Lanusse (1971-1973), en la que la carta de triunfo para imponer la aceptación de esas garantías era la amenaza de un nuevo golpe de estado que interrumpiría el proceso de "salida" e inauguraría un BA más excluyente y represor que el anterior. Pero esa carta se fue desvalorizando hasta ser descubierta como un *bluff*. Por eso, y en contraste con Grecia —donde sospecho que, paradójicamente, el más rápido colapso del BA a partir de la crisis de Chipre tuvo mucho que ver— en la Argentina ganaron las elecciones de la "salida" quienes no debían. Por supuesto, la historia no se detuvo allí. Sus subsiguientes avatares tendrán que ser analizados oportunamente desde una óptica que no sólo tenga en cuenta las características internas del peronismo sino también las ininterrumpidas repercusiones sobre el nivel político de los problemas estructurales de un capitalismo que se quedó en el camino de la profundización y ha vuelto a rebotar contra ya antiguas limitaciones.

Algunas observaciones antes de cerrar este acápite. Primero, adviértase que si el éxito en la profundización diferenciaba a Brasil de Argentina y Grecia (y, supongo, lo diferenciará también de Chile), la capacidad o incapacidad de, en definitiva, controlar la salida político-partidaria al desmoronamiento del BA bifurca, a su vez, los casos de Argentina y de Grecia. Ni el BA perdura estáticamente —hemos visto que el dúo contiene un dinamismo intrínseco— ni, una vez que se transpone en otras formas de dominación, conduce por los mismos caminos. La realidad histórica sigue abriéndose a partir de su propia dinámica y de la del concepto construido para captarla en uno de sus momentos. Pero si éste no es demasiado *ad hoc* debería seguir permitiéndonos reconocer, aunque ya especificados por las diferencias que reflejan esa dinámica, los temas teóricos de los que partió. Así, por ejemplo, y ésta es la segunda observación, tanto en el caso de desmoronamiento del BA como en el de formación del trío, el Estado se "renacionaliza" abriéndose de nuevo hacia su sociedad civil y, por eso mismo, toma distancia frente al capital internacional (aunque en uno y otro supuesto ocurre en grados y por

razones muy diferentes). En ambos casos el intrínseco componente político-ideológico de lo nacional en el Estado moderno resulta en un tipo de movimiento que no es directamente deducible de la lógica económica de su situación y que se resume en lo que parece ser el plazo relativamente breve en que cualquier Estado nacional puede aislarse tanto como el del dúo respecto del conjunto de la sociedad civil. El Estado del trío se abre selectivamente hacia los sectores dominantes de su sociedad civil. En el caso opuesto la reapertura resulta del generalizado desmoronamiento de las fronteras que intentó construir frente a la sociedad civil.<sup>58</sup> Este contraste me parece, no casualmente, análogo al que media entre la "salida" y la "descompresión" que actualmente se discute en Brasil. También aquí es posible discernir un nivel general que es común a ambos casos: el que ambos entrañan la garantía verosímil (aunque en definitiva pueda ser errónea) que los intereses de clase o institucionales dominantes en el BA serán respetados —ni "salto al vacío" ni "repetición de experiencias pasadas"—. Pero, bajando ya al nivel de especificidad de cada caso, comienza a aparecer una paradoja que coloca, creo, en mejor perspectiva las marchas, contramarchas e inciertos resultados finales de los actuales tanteos de "descompresión" del BA brasileño (y del español). Cuando como en Argentina, el BA está en evidente desmoronamiento, no hay posibilidad de postergar decisiones sobre la base de que las alternativas aún no han "madurado" suficientemente. O bien se intenta reconstituir el BA a costo y riesgo mucho más alto que el originario (porque la confianza del capital internacional ya se ha perdido y porque el mismo desmoronamiento ha disminuido el efecto disuasor de la capacidad represora del Estado), o se intenta la ya mencionada negociación de la "salida". Salvo que el desafío al BA haya sido monopolizado por movimientos claramente antagónicos a la prestación de esas garantías —oímos aquí otros ecos del tema de la amenaza— los costos y riesgos de la otra posibilidad inclinan las probabilidades hacia la "salida". Es decir, este es el supuesto en el que tenderán a tener más peso, interno al BA y a las clases dominantes, quienes descubren las virtudes de una democracia acotada por esas garantías. Pero este es también el supuesto en el que hay menor probabilidad de obtenerlas, ya que el mismo desmoronamiento del BA las hace mucho menos exigibles. En contraste, y esta es la paradoja, en un BA que parece haberse reafirmado en la constitución del trío son mucho mejores las posibilidades de negociar (e imponer) exitosamente esas garantías como contrapartida de una ampliación liberalizante de la arena política; pero —debido a que no hay necesidad urgente ni notoria de innovar en este plano— menor tiende a ser el peso, interno al BA y a las clases dominantes, de quienes abogan por este camino. Es muy diferente "tratar de salvar todo lo que se pueda", que "arriesgar los logros de la Revolución" por lo que a muchos tiene que sonar como beata preocupación por lindas pero prescindibles formalidades. Un tipo de situación como el que comienza a plantearse en Brasil y España contiene una nueva bifurcación —ahora

entre los BA que han avanzado en la profundización y constituido el trío—, entre una reafirmación del BA que pasa por las ominosas implicaciones de sus líneas más duras, o una liberalización controlada en la que, tal vez, el sistema podría tropezar con la caja de Pandora de una verdadera democratización.

Otra observación. Los mismos individuos y sectores más internacionalizados y modernos que fueron en su momento los intransigentes ortodoxos suelen ser más tarde los que apoyan desde el interior del BA y de las clases dominantes, tanto la “salida” como la “descompresión”. Contra esto, los sectores más nacionalistas del BA que en la primera etapa se presentaron a sí mismos como portadores de la “sensibilidad popular” negada por los ortodoxos, son la fuente de las mayores resistencias contra un proceso que, poco o mucho y más o menos efectivamente controlado, comienza a reactivar al pueblo al que se invocaba cuando había tenido que callar. ¿Por qué esa correlación? Aquí sólo puedo sugerir que en el caso de la descompresión (la problemática de la “salida” es diferente en este aspecto) esto es en parte expresión de que, a pesar de sus éxitos, el BA contiene un desfase de irracionalidad política demasiado grande respecto de la economía sumamente compleja, pero siempre frágil y dependiente, cuya profundización ha promovido. A pesar del a veces ideológicamente eficaz triunfalismo de la grandeza nacional, su fundamento de continuada represión, de exclusión y de brutal acumulación de capital asoma demasiado visiblemente como para que dentro de sus propios mecanismos pueda, ante aliados y adversarios, resolver el talón de Aquiles —índice claro pero no único de su fracaso como hegemonía— del problema de la sucesión gubernamental. Y esto es requisito para que la estabilidad de la nueva dominación aparezca verosímelmente garantizada, no ya hacia el horizonte de tiempo de específicas decisiones económicas, sino hacia el aún más largo de las condiciones de continuada reproducción de un capitalismo que, aunque no central, después de su profundización comienza a pesar en el sistema mundial como algo más que un interesante mercado. En definitiva, la irracionalidad político-institucional subyacente al BA puede ser igualmente importante que otros problemas pendientes —como por ejemplo la ininterrumpida espiral de endeudamiento externo—, que podrían desmoronarlo en direcciones aún más preocupantes para el gran capital que las que se abrieron con la interrupción más prematura del proceso en un caso como el argentino o el griego. Creo que esto —junto con una incomodidad ideológica repetidamente manifestada y que ya no les parece indispensable soportar—, es lo que lleva a los sectores más internacionales e internacionalizados de estos BA a explorar el riesgo político aparentemente superfluo de una liberalización controlada. En los espacios que entreabren estos dilemas y estas nuevas tendencias de movimiento del BA —lo mismo que ocurre, aunque en diferentes condi-

ciones, en los casos de desmoronamiento de los BA que han “fracasado” en la profundización— la situación política recobra fluidez no sólo para sus aliados sino también para sus adversarios.

## VI

### HACIA UN ENSANCHE DEL CAMPO ANÁLITICO E HISTÓRICO

Hemos examinado esquemáticamente un tipo de autoritarismo tratando de dibujar sus características y, también, de ubicar algunos de los factores determinantes de su dinamismo y sus impactos sociales. Esto nos llevó al tema de sus vinculaciones con la sociedad civil y con el contexto internacional, lo que a su vez puso de relieve la problemática derivada de la estructura y movimiento (profundización) de una etapa de un tipo histórico de capitalismo que reverbera continuamente sobre, y a su vez es profundamente influido por, los fenómenos de dominación política con los que comenzamos estas reflexiones. Dado todo esto, parece claro que el tema en realidad ha sido, no tal o cual de esos aspectos, sino el conjunto constituido por su engarce. Lo cual es una manera de aludir a la intrínseca dificultad del tema, aumentada porque esos engarces no pueden ser considerados, sin riesgo de grave error, como determinísticos ni como incambiantes a lo largo del tiempo.

Por eso, aun en el supuesto de una lectura benévola que acepte que estos hilos conductores para algo han servido, ahora parece necesario plantearse algunas respuestas un poco más exigentes. Lo primero que se plantea es preguntarse si, después de este recorrido, es o no posible revisar la caracterización del BA propuesta en las páginas iniciales, donde enuncié algunos trazos de su perfil interno y la íntima vinculación de éstos con la problemática de la profundización.

La principal línea argumental de este trabajo sostiene que a cierta estructura —un tipo histórico de capitalismo—, y sus cambios en el sentido de la profundización, tiende fuertemente a corresponder otra estructura, la designada por el concepto del BA (y, a su vez, pero no es esto lo que nos interesa en este momento, que el BA actúa sobre aquella estructura produciendo importantes impactos). Si esta mutua relación entre —simplificando— lo económico y lo político en un período de la historia de ciertas sociedades es tan fuerte como argumenta este trabajo, es lógico formular la hipótesis que ese engarce o correspondencia entre dichas estructuras tendría que ser relativamente independiente de variaciones empíricas de caso a caso en cuanto a la génesis de las mismas. En otras palabras, si un cierto tipo de capitalismo es considerado como, digamos, una estructura “X”, y si ésta y su movimiento hacia la profundización tienden a corresponderse con una estructura política “Y”, esa relación

debería operar con independencia de que, por ejemplo, en un país se haya llegado a "X" mediante el proceso "N" en tanto en otro lo haya sido mediante el proceso "P", (o diferentes génesis de "Y"). Veremos que no es en realidad posible distinguir tan netamente entre génesis y estructura —sobre todo porque diferencias en la primera no dejan de repercutir en ciertas características de la segunda—. Pero es razonable tener un poco más de confianza en el engarce estructural que aquí realmente interesa desentrañar si lo vemos aparecer en casos en los que el origen de esas estructuras ha sido diferente del de aquéllos en los que ese engarce fuera primeramente advertido. Si cierto tipo de capitalismo y su profundización tienden a corresponderse con el BA, esto tendría que ocurrir con significativa independencia de, primero, cómo cada caso llegó a aquel tipo y, segundo, qué tipos de Estado han precedido al BA.

Una pregunta que se plantea a partir de este razonamiento es si aquel engarce estructural aparece en casos que, en contraste con los hasta ahora considerados, no pasaron por el período previo de la amenaza. Cierta modo de inauguración<sup>59</sup> del BA y su vinculación con cierta estructura económica sería un factor interviniente<sup>60</sup> pero no indispensable para que, en la medida en que esa correspondencia estructural no sea errónea, ésta ocurra también en casos que han recorrido genéticamente otro camino. Con esta pregunta damos un primer paso en el ensanche del campo analítico hasta ahora utilizado, gracias al cual la verosimilitud de las relaciones y tendencias de cambio que hemos examinado puede ser sometida a un *test* más severo que el que permite la similitud de origen genético de los casos que hasta ahora hemos manejado.

En todos estos casos el BA advino cortando de cuajo la amenaza de una creciente activación política a cuyo compás se fueron aflojando los controles del Estado y de las clases dominantes sobre el sector popular. De esto resultó la drástica implantación de un sistema de dominación al que caractericé como excluyente, en un doble sentido: como negación de las aspiraciones de participación económica del sector popular (lo cual como hemos visto es parte del problema más amplio de la reconstitución de mecanismos de acumulación) y, también, como cierre de los canales de acceso político, junto con la eliminación o subordinación de sus bases organizacionales, del sector popular. Esto último fue condición necesaria para la imposición y garantía de vigencia futura del nuevo "orden" social, lo que a su vez fue requisito para intentar la profundización en estrecha asociación con el capital internacional. En términos empíricos esto nos lleva a esperar de los indicadores pertinentes un comportamiento muy discontinuo: durante el período pretoriano una clara tendencia a empeorar y a aumentar erráticamente su varianza; luego, un segundo momento marcado por la abrupta inauguración del BA, en el que con alguna demora —incluso en lo que respecta al ingreso de capital extranjero a largo plazo, por las razones ya discutidas— esos indicadores comienzan a mejorar en su tendencia y a disminuir su varianza; finalmente, un tercer período en

el que si y cuando el BA fracasa en consolidar su dominación y emprender la profundización, debemos esperar que los indicadores retomen un comportamiento similar al del primer período.<sup>61</sup> Si se observan los datos de Brasil y Argentina en las Gráficas I y II se puede apreciar cómo su comportamiento se ajusta a lo recién señalado.

En contraste con los casos hasta aquí mencionados, puede ocurrir que la exclusión política y económica ya esté fundamentalmente lograda con anterioridad al momento de emprender la profundización. No se trataría entonces de reimplantar a alto costo efectivos controles sobre el sector popular, ni de tener que pasar exámenes que demuestren al capital internacional que, ahora sí, existe un sistema de dominación que le garantiza un trato "razonable" y una sociedad predecible. Se trata en cambio de la tarea políticamente más simple de conservar los controles ya existentes sobre el sector popular y la confianza ya ganada del capital internacional. Más específicamente, esto implica mantener el control del Estado sobre el sector popular y sus organizaciones de clase, y haber cerrado o distorsionado en tal grado la arena electoral que ella tampoco pueda ser un vehículo de activación política. Por otra parte, en la medida en que esos casos comparten las características fundamentales de la formación histórica dependiente y de la industrialización secuencial de los otros BA, cabría esperar que lo mismo estarán sujetos a las tendencias hacia la profundización, a sus impactos sociales y a la expansiva presión del sistema capitalista mundial contemporáneo —incluyendo el gravitante peso interno de las EMs. El caso latinoamericano que aparece prominentemente dentro de ese supuesto es el de México; fuera de la región España también cae dentro de esta categoría.<sup>62</sup> Ambos son casos de control ya preexistente sobre el sector popular, cuando en la década del 50 se hicieron sentir las nuevas tendencias expansivas del capitalismo mundial y las limitaciones de su industrialización previa. Claro está, los orígenes de ese control deben rastrearse en antecedentes tan diferentes como el de una revolución triunfante y el de una guerra civil ganada por la derecha. Una y otra tienen importancia, sobre todo si se considera que la primera ha fundado una legitimidad<sup>63</sup> que ha permitido ir dando solución al problema de la sucesión, en tanto que éste pende amenazadoramente sobre la España de hoy (en lo cual ésta se parece más a Brasil que a México y sirve para ilustrar las reverberaciones de ya antiguos procesos ostensiblemente iniciados con o contra el sector popular). Pero lo que aquí interesa destacar es lo que México y España desde hace décadas tienen en común como autoritarismos ya implantados y no sujetos a serios desafíos internos. Uno era un sistema con fuertes componentes populistas y el otro tenía una marcada inclinación hacia un *statu quo* más tradicional, pero ambos ya tenían resuelto el problema político cardinal que los otros BA debieron enfrentar inicialmente: controlar al sector popular, eliminar su amenaza y, sobre todo, insistiendo una vez más sobre un punto central, extender una verosímil garantía de que esos logros se mantendrían en el futuro previ-

sible.<sup>64</sup> Esto implica, por lo menos, una capacidad estatal mucho mayor, preexistente a la profundización, para controlar al sector popular, para minimizar fluctuaciones socioeconómicas y para presentarse ante el capital internacional como un atractivo mercado. De esto, a su vez, derivan algunas consecuencias.

La primera es que el comportamiento de los indicadores pertinentes será mucho más continuo que en los otros BA: ni habrá los declives de agudo desmejoramiento y posteriores recuperaciones (ni posteriores regresiones, como en la Argentina, a la tendencia anterior), ni las fluctuaciones alrededor de la tendencia serán tan pronunciadas (ver los datos mexicanos en las Gráficas I y II). Segunda, como un aspecto de la anterior, a partir de la década del 50 como fecha aproximada del comienzo de la gran expansión de las nuevas EMs (industrias y de servicios), el capital internacional comenzará a ingresar y continuará a niveles no sólo altos sino también más parejos que los BA que pasan por períodos pretorianos (ver sobre esto en la Gráfica II las diferencias, en un todo de acuerdo con este razonamiento, de los datos mexicanos de inversión privada extranjera en relación con los de Brasil y Argentina). La tercera consecuencia es que la preexistencia de esas garantías políticas y la consiguiente atracción que ejercen sobre el capital internacional, harán innecesarias las demostraciones de ortodoxia con que los otros BA tienen que tratar de volver a atraer al capital internacional después de períodos de amenaza, pretorianismo y erráticas fluctuaciones. Esto, a su vez, tiene dos importantes corolarios. El primero es que los BA que ahora consideramos no necesitan pasar por la etapa del dúo; pueden por el contrario, ser ya inicialmente “nacionalistas”, en el sentido de no dejar de amparar a la burguesía nacional y de incorporarla directamente a un trío (aunque no por eso la salven de su debilidad estructural ante el capital internacional y ante el mismo Estado, que es resultado del tipo de capitalismo que estos casos comparten con los restantes). Esto tiene de por sí un costo político mucho menor que el proceso —también en esto más discontinuo— de transformación del dúo en trío que hemos analizado en páginas anteriores, no sólo porque no aliena temporariamente a la burguesía nacional y buena parte de la clase media, sino también porque, al no pasar por el dúo, vela mucho mejor el papel del capital internacional. Un efecto concurrente resulta del segundo corolario, consistente en que los severos impactos sociales de la profundización, observables en todos los casos, no ocurren con la rapidez ni con la visibilidad que les impone la necesidad inicial de ortodoxia de los BA que vienen del pretorianismo.

Para seguir limitando este trabajo a casos latinoamericanos, son bien conocidas las características del “milagro mexicano” desde la segunda guerra mundial, sobre todo a partir del modelo de desarrollo estabilizador que hacia 1956 marcó el comienzo de la etapa profundizante de estrecha asociación del Estado y de la burguesía mexicanos con el capital internacional.<sup>65</sup> Por una parte los indicadores aquí utilizados muestran en

todos sus aspectos el comportamiento previsto por el razonamiento previo. Por otra parte, la profundización avanzó tanto o más que en Brasil, comenzando antes y continuando más ininterrumpidamente,<sup>66</sup> pero sin dejar de producir el tipo de impactos observable en todos los BA. Baste señalar las regresivas tendencias en la distribución de ingreso, la continuada dependencia tecnológica y financiera, la elevada participación del capital internacional en las ramas industriales más dinámicas, las agudizadas presiones sobre su balanza de pagos y, por cierto, la represión que no se ha vacilado en aplicar cuando los controles sobre el sector popular han parecido ser puestos en cuestión.<sup>67</sup> Además, y siempre de acuerdo con lo analizado en los acápite anteriores, el Estado mexicano (y el español)<sup>68</sup> simultáneamente se expandió, volviéndose más empresario, tutelando a la burguesía nacional y abriendo amplio espacio interno para los "técnicos" que podían por una parte poner en movimiento un aparato público parcial pero significativamente modernizado y por la otra convertirse en los interlocutores estatales del capital internacional.

Los BA mexicano y español nacieron junto con la profundización comenzada hacia fines de la década del 50 o comienzos de la del 60. Ambos resultaron de la transformación interna de autoritarismos preexistentes, diferentes entre sí. En ambos casos, entre una y otra etapa han cambiado el perfil interno del Estado, las alianzas en las que se apoya y sus impactos sobre sus sociedades. El que no hayan advenido mediante un golpe nos priva de un dato obvio para reconocer su emergencia, pero esto no debería ser óbice para la aplicación de conceptos de los que, después de todo, cabe esperar sean un poco más analíticos. Lo que ha ocurrido es que esa transformación "suave" de un tipo a otro de Estado autoritario ha sido posible porque no fallaron previamente, como en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Grecia, los controles sobre el sector popular ni entró en crisis la confianza del capital internacional. En este sentido los datos de la Gráfica II aparecen como sensible termómetro de la diferente historia de los BA de México, Brasil y Argentina y, también, como elocuente indicación de cuán profunda e inmediatamente está ligada esa historia a los movimientos del capital internacional.

En este acápite hemos relajado una de las características del BA, su trazo genético, y hemos descubierto que su ausencia o presencia es relativamente secundaria respecto de la relación más constitutiva entre el BA y un tipo de capitalismo y su profundización. Creo que el paso necesario a partir de esto es emprender estudios detallados dentro del campo acotado por estos parámetros. Partiendo de un tipo, el BA contemporáneo, se podría avanzar hacia la refinación de las explicaciones propuestas tanto para su dinámica e impactos como para las diferencias específicas de caso a caso que surgen aun en un análisis tan somero como el presente. Claro está, en ese esfuerzo habría que tener presente que, lo mismo que lo hicieran las ejemplares obras que citara al comienzo, las coordenadas teóricas de la masa de información que se maneje tienen que estar dadas

por el intento de escribir un capítulo en la economía política de un tipo histórico de capitalismo. Lo cual, de paso, sirve para señalar —como he querido sugerirlo con escuetas referencias a España y Grecia— que si bien esta problemática aparece en varios países de América Latina, sus fronteras analíticas cubren casos de otros continentes, sujetos a patrones similares de industrialización y de incorporación al sistema capitalista mundial.

Tienta seguir explorando esta cuestión, y preguntarse si pueden observarse en otras regiones o épocas similares correspondencias entre la emergencia del BA, un tipo de capitalismo y la profundización. Para esto tenemos que volver a repetir que, para que pueda ser útil, este concepto no debe comprender cualquier cambio en una economía capitalista, sino los procesos que ha definido como “profundización”; esto es, los avances hacia un alto grado de integración vertical de la industria, en estrecha asociación con el capital internacional, de capitalismo de industrialización ya extendida y diversificada, originada en un proceso secuencial que a su vez partió de una primera vinculación con el mercado mundial como exportadora de productos primarios. Me parece sugestivo que los contornos del BA aparezcan en países como Corea del Sur, Indonesia y Filipinas; estos son algunos de los capitalismos no centrales más industrializados de otros continentes también moviéndose hacia la profundización en estrecha asociación con el capital internacional y sujetos previamente a “amenazas” que recuerdan las de los casos latinoamericanos de abrupta implantación del BA.

Otra posibilidad es la de preguntarse sobre similares engarces entre economía y política en casos que ya no son contemporáneos. El problema es más complicado porque ya no se puede presuponer como invariante una importante dimensión presupuesta por nuestro enfoque, la situación o etapa del sistema capitalista mundial. Pero teniendo cuidado de recordar que esas diferencias contextuales pueden generar especificidades que habría que controlar, tal paso puede ampliar provechosamente el número de casos que pueden ser considerados como instancias del tipo. Pero este es el punto en el que este trabajo debe terminar, ya que entraña internarse en otra gran masa de material histórico. Para terminar mencionando hasta dónde tiende a extenderse el trabajo de más aliento del que éste es un parcial esqueleto, quiero sin embargo mencionar algunos aspectos que lo encuadran: 1) es erróneo confundir al BA con el fascismo, al menos si no estamos dispuestos a equiparar a uno y otro con cualquier fenómeno “moderno” de dominación autoritaria. Si limitamos el concepto de fascismo a Italia y Alemania y, tal vez, Japón,<sup>70</sup> se ve claro que éste correspondió a países de “industrialización tardía”, no la “secuencial” de los BA, en los que el papel dinámico correspondió a un dúo muy diferente —Estado y burguesía nacional— y en el que la emergencia y expresión política de la clase obrera se dio por canales muy diferentes a los de los BA. También, la vinculación del fascismo con “su” capitalismo no fue

tanto de integración vertical, profundizante, de su estructura productiva sino más bien la de “redondearla”, eliminando las áreas tradicionales que la velocidad de sus tempranos saltos hacia industrias básicas altamente concentradas había dejado atrás. 2) El fascismo no agota el repertorio europeo de autoritarismo moderno; Europa Central entre las dos guerras mundiales —especialmente Polonia y Hungría y, con algunas características propias, Austria— contiene casos que se aproximan mucho más a nuestro tema.<sup>71</sup>

Por lo pronto, esta región fue la primera periferia del centro capitalista mundial, incorporada originariamente a él como exportadora de productos primarios —sobre todo alimenticios—, a costa del congelamiento de su estructura social en beneficio de sus terratenientes, de la destrucción de sus incipientes industrias y de la emergencia de un sector urbano predominantemente administrativo y asiento de una burguesía comercial-exportadora, íntimamente vinculada al capital internacional;<sup>72</sup> más tarde su industrialización nació y continuó con gran parecido a las pautas secuenciales que posteriormente seguiría América Latina e, igual que aquí, sus ejes más dinámicos hacia la primera guerra mundial habían quedado en manos del Estado y del capital internacional.<sup>73</sup> De esto resultó una estructura económico-social que tuvo importantes parecidos con la de los BA latinoamericanos. Más allá de esto, y como punto más sugerente de regularidades sistemáticas, a partir de la primera guerra mundial aparecieron en esos países muchos de los procesos que nos han ocupado aquí. Entre otros, la aparición de un sector popular orientado —salvo Austria— en una dirección más cercana al populismo que al socialismo; intentos de integración vertical de la industria dinamizados por el capital internacional y el Estado; expansión y “tecnificación” de algunos segmentos del Estado; típicos problemas de balance de pagos, endeudamiento externo, inflación y redistribución negativa del ingreso; creciente preocupación de los actores dominantes externos e internos ante las posibles consecuencias de amenazas del sector popular y crisis económicas, agravadas por la existencia reciente en el área de una revolución a la que algunos episodios —como el de la República Soviética Húngara de Bela Kun— parecían mostrar que era “exportable”. Estos casos europeos<sup>74</sup> igual que los BA latinoamericanos, no intentaron seriamente la formación de un partido único de masas, buscaron desactivar y despolitizar a la sociedad en su conjunto y en especial al sector popular, y, a pesar de una verbosa afirmación del “destino nacional”, no fueron imperialistas.

Si no es espúreo el argumento central de este trabajo, debajo de estas similitudes, y de los correspondientes contrastes con el fascismo y con la “ruta democrática” de los países de capitalismo más temprano, subyacen fundamentales correspondencias en la formación histórica, en las características estructurales y en la problemática que, en una etapa ya avanzada de su proceso secuencial de industrialización, es generada por la profundización de un tipo histórico de capitalismo. Esto termina por mostrar la

vastedad del problema que estaba agazapado en la primera sección de este trabajo. Nada ha quedado aquí "demostrado" y hemos debido limitarnos a una mínima parte de la información, datos y bibliografía pertinentes. Pero, recordando que esto no pretendía ser más que la incompleta presentación de un enfoque, sería suficiente que haya quedado señalada la verosimilitud de ciertas correspondencias político-económicas, y esbozadas ciertas tendencias de cambio. Que ni en esos cambios, ni en las características del BA que tiende entonces a emerger, existe una predeterminación mecánica, ha quedado mostrado mediante las bifurcaciones observables en la historia de los casos que hemos considerado. No tenemos todavía suficiente experiencia histórica de la evolución de BAs "exitosamente profundizantes" como Brasil, España y México, ni de los avatares de BAs que abortaron antes del trío como Grecia y Argentina, ni de BAs que, como Chile y Uruguay, encuentran grandes dificultades en siquiera constituir el dúo. Por esto mismo el esfuerzo por detectar ciertos engarces estructurales y explorar las tendencias de cambio que de ellos surgen, podría servir para futuros aportes que, partiendo de una realidad social estructurada pero en movimiento, soslayan tanto el congelarla conceptualmente como una empiria sin hilos teóricos conductores. En América Latina, hoy, esto es tan importante intelectual como políticamente.

- 1 Una útil proposición de diversas unidades analíticas para el estudio del cambio social puede hallarse en Juan F. Marsal, *Cambio Social en América Latina*, Solar-Hachette, Buenos Aires, 1967.
- 2 Un representativo ejemplo de esta corriente puede hallarse en Howard Wiarda, "Tooward a framework of the study of political change in the Iberic-American tradition: the corporative model", *World Politics*, 25, n.1 (enero, 1973) y "Corporatism and development in the Iberic-Latin world: persistent strains and new variations", *The Review of Politics*, 36, n.1 (enero 1974). Mis propias ideas sobre el tema del "corporativismo" y su necesaria conexión con los discutidos en el presente trabajo pueden hallarse en Guillermo O'Donnell "El 'corporativismo' y la cuestión del Estado", de próxima publicación; versión inglesa en James Malloy comp., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburg University Press.
- 3 Para una crítica de estos y otros errores en el tratamiento del problema de la dependencia nada mejor que dejar la palabra a uno de sus más destacados proponentes, Fernando H. Cardoso, entre otros, "As novas teses equivocadas" en *Autoritarismo e Democratização; Paz e Terra*, Rio de Janeiro, 1975, pp. 25-62.
- 4 Esto aparece en dos de los libros más influyentes recientemente publicados sobre el tema. Me refiero a Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven 1968 y Leonard Binder et. al., *Crises and Sequences of Political Development*, Princeton 1971, especialmente los capítulos escritos por Joseph LaPalombara y Lucien Pye. Sobre estos dos libros vale la pena leer la excelente crítica de Mark Kesselman, "Order or movement. The literature of political development as ideology", *World Politics*, 26, n.4 (octubre, 1973).

- 5 Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México DF, 1968; Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Beacon Press, Boston, 1966; Immanuel Wallerstein, *The Modern World System*, Academic Press, New York, 1974, y Perry Anderson, *Lineages of the Absolutist State*, NLB Editions, Londres, 1975.
- 6 Guillermo O'Donnell, *Modernización y Autoritarismo*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1972.
- 7 Otra salvedad, que conviene hacer desde ahora es que, al haber decidido manejarme aquí en un alto nivel de generalidad, debo pasar por alto el análisis de aspectos diferenciadores, "internos" a varios de los temas abordados: por ejemplo, al Estado mismo. Esto tiene la ventaja de poder discutir tendencias generales sin entrar en distinciones que, aunque importantes, me parecen serlo más para variaciones alrededor de dichas tendencias que para su dirección. Pero tiene, entre otras, la desventaja de que la terminología aquí utilizada podría ser entendida en un sentido reificante. Quiero por lo menos advertir sobre este riesgo aunque no ignoro que sólo podrá ser completamente despejado cuando presente con el debido detalle y desagregaciones los resultados de las investigaciones que preceden a este ensayo.
- 8 Entiendo por Estado al conjunto de organizaciones y relaciones que reclama para sí el carácter de "público" como contrapuesto a lo "privado" sobre un ámbito territorialmente delimitado, y que pretende de la población generalizada conformidad con el contenido expreso de sus disposiciones y lo respalda con un control abrumadoramente superior de medios de violencia física. Esta definición es un "mínimo analítico", suficiente para distinguir al Estado de otros referentes. En análisis más específicos, como haré en este trabajo, se hace necesario precisarla con otras características más variantes, tales como las referidas a las fuerzas sociales con las que se vincula, sus impactos sobre la sociedad y la ideología que genera en cada situación histórica.
- 9 Otros aspectos y definiciones de la problemática y características del BA que no pueden ser tratados aquí lo han sido en Guillermo O'Donnell, *ops. cit.* y en Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak, "Estado y Políticas Públicas. Algunas sugerencias para su estudio", trabajo presentado a la "Conferencia sobre Estado y Políticas Públicas", Buenos Aires, agosto de 1974.
- 10 Una buena discusión del diferente problema analítico implicado por uno y otro tema puede hallarse en un libro en preparación de Alfred Stephan, sobre el corporativismo en América Latina contemporánea.
- 11 El foco principal de la discusión en este trabajo va a quedar referido al sector popular urbano, por el que entiendo a la clase obrera y las capas sindicalizadas de la clase media. Por "activación política" entiendo no sólo una notoria "presencia" en el escenario público sino también una que tiende a ejercerse continuamente (no sólo mediante explosiones discontinuas de protesta); esto a su vez implica que esa activación se sustenta en bases organizacionales no enteramente subordinadas al Estado o las clases dominantes.
- 12 No puedo entrar en este momento en el complejo problema de la relación entre esa percepción y el "riesgo objetivo" entrañado por cada situación. Sugiero que la primera ha sido algo así como una función multiplicativa del segundo, una vez pasado cierto umbral crítico a partir del cual la "amenaza" comienza a ser percibida. Imaginemos por ejemplo que el "factor riesgo" para los sectores dominantes va desde "1" (situación de perfecta hegemonía) hasta "10" (situación de inminente revolución), y que sólo a partir de "3" la situación social comienza a ser percibida

como amenazante. Sospecho que la relación arriba mencionada se comporta de tal manera que, en tanto, el "riesgo objetivo" aumente linealmente (3, 4, ..., 9, 10), la *percepción* de ello (y el consiguiente atemorizamiento de las clases dominantes, junto con su resultante predisposición para apoyar "soluciones" cada vez más drásticas y represivas) lo hace de una manera no muy diferente a una función cuadrática del tipo (32, 42, ... 92, 102). De esta manera, si colocáramos intuitivamente a la Argentina, Brasil, y Chile en valores de "riesgo objetivo" "4", "6" y "8", respectivamente, el "grado de exageración" de la percepción de amenaza por las clases dominantes y de su disposición represiva iría aumentando a un ritmo cada vez más fuerte respecto de su fundamento objetivo.

- 13 Sobre estos temas debo remitirme a Guillermo O'Donnell, *Modernización ...*, *op. cit.*, y "Modernización y Golpes Militares", *Desarrollo Económico* 12, n.47 (diciembre, 1971) y la bibliografía en esos trabajos.
- 14 Para interesantes expresiones de esta sensación de amenaza en Brasil, por parte de observadores y actores muy cercanos al período inmediatamente subsiguiente al golpe de 1964, Luis Viana Filho, *O Governo da Branco*, Livraria José Olympo Editora, Rio de Janeiro, 1975 y Fernando Pedreira, *Marco 31*, José Alvaro Editor, Rio de Janeiro, 1964. Ver también la documentada narración de Helio Silva, 1964: *¿Golpe ou contragolpe?*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1975, así como George-André Fiechter, *O regime modernizador do Brasil, 1964-1972*. Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1974.
- 15 Omito aquí referirme al comportamiento del sector exportador-terrateniente, de todas maneras mucho más remiso a aliarse con el sector popular urbano.
- 16 No se trata aquí de hacer el triste inventario de las medidas de represión utilizadas sino de ejemplificar cómo ellas tienden a variar como función del nivel previo de amenaza.
- 17 Acabo de proponer, para desarrollarlo después, UN factor que me parece muy importante para explicar la suerte corrida por estos BA. Este no es necesariamente incongruente con el que he oído mencionar repetidamente para dar cuenta de las diferencias observables en la estabilización del BA de Argentina y Brasil: el de la mayor autonomía frente al Estado y tradición de militancia de la clase obrera argentina comparada con la brasileña. Sospecho sin embargo que —aparte que este argumento exigiría distinguir entre la clase, sus organizaciones sindicales y sus experiencias directamente políticas— por sí solo tiende a exagerar las diferencias entre esos dos países.
- 18 Guillermo O'Donnell, *Modernización...*, *op. cit.*
- 19 Sobre este tema es fundamental el libro de Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *op. cit.*
- 20 Albert Hirschman, "The Political Economy of Import-substituting industrialization in Latin America" en su *Bias for Hope*, Yale University Press, New Haven, 1971. pp. 85-123.
- 21 Ver de este autor *Economic Backwardness in Comparative Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, 1962.
- 22 Cf. sobre todo Francisco Weffort, "Classes populares e desenvolvimento social. Contribuição ao estudo do 'populismo'", ILPES-CEPAL, mimeo, Santiago de Chile, 1968, y Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *op. cit.*

- <sup>23</sup> Sobre la notable expansión mundial de las empresas multinacionales estadounidenses durante este período cf. sobre todo Mira Wilkins, *The Maturing of the Multinational Enterprise. American Business, Abroad From 1914 to 1970*. Harvard University Press, Cambridge, 1974.
- <sup>24</sup> Sobre esta primera ola de inversiones externas directas en actividades industriales y su relación con el tamaño de nuestros mercados, Guillermo O'Donnell, *Modernización...*, *op. cit.*
- <sup>25</sup> Datos y bibliografía sobre el caso argentino, y citas de la similar evidencia disponibles respecto de otros países latinoamericanos pueden hallarse en Guillermo O'Donnell y Delfina Linck, *Dependencia y Autonomía*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1973.
- <sup>26</sup> En el caso argentino una desagregación de los salarios industriales mínimos de convenio entre los correspondientes a ramas de propiedad principalmente argentina y extranjera no muestra prácticamente diferencias hasta 1959. A partir de esta fecha, que es cuando comienza a producirse la mencionada "primera ola" de inversiones directas extranjeras, unos y otros jornales se separan rápidamente, y ya en 1961/1962 los de los obreros empleados en las ramas predominantemente "extranjerizadas" son superiores en un 25/30 por ciento respecto de los restantes; el análisis de estos y otros datos será publicado en futuros trabajos. Otras características y consecuencias de este período aparecen en Pablo Gerchunoff y Juan Llach, "Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas: 1950-1972", *Desarrollo Económico*, 15, n.57, abril-junio, 1975.
- <sup>27</sup> Samuel Huntington, *op. cit.*
- <sup>28</sup> David Apter, *Choice and the Politics of Allocation*, Yale University Press, New Haven, 1971.
- <sup>29</sup> Por supuesto, esta profundización no dejó de estar cercanamente conectada con otros aspectos de política económica, que aquí sólo puedo mencionar muy brevemente. Primero, en lo que respecta a la oferta final, fue acompañada por una rápida ampliación de bienes de consumo —sobre todo durables— más variados y complejos que los producidos internamente hasta entonces. La tendencia a canalizar la mayor capacidad productiva hacia la oferta final de este tipo de bienes no sólo contribuyó a sesgar la distribución del ingreso, sino que también permitió hacer más gravitante, incluso a este nivel, el papel del capital internacional —directamente, al ampliar las posibilidades de las EMs internacionalmente especializadas en producir esos bienes, indirectamente, al aumentar la necesidad de las empresas nacionales, si es que iban a poder competir en este expansivo mercado de altos ingresos, de recurrir a tecnología, marcas y publicidad licenciadas por EMs. En un segundo plano, tanto las necesidades financieras de la profundización como la inducción del consumo recién referido llevaron hacia importantes cambios en el sistema financiero, sobre todo en lo que respecta a la operación del mercado de capitales y a la emergencia de instituciones y mecanismos que habían sido inviábiles en las condiciones de alta y errática inflación que precedieron al BA; sobre este aspecto se puede consultar María de Conceição, Tavares, *Da Substituição de importações ao Capitalismo Financeiro*, Zahar Editores, pp. 155:207 (con la colaboración de José Serra), y pp. 221:263, Río de Janeiro, 1972. En el caso argentino entre 1967 y 1970 se puede observar el comienzo de semejantes intentos, pero, por las razones que veremos más abajo, ellos abordaron conjuntamente con el desmoronamiento de ese BA. Tanto uno como otro plano, así como su cercana

- conexión con la profundización, son indispensables para un estudio adecuadamente detallado de las políticas económicas y los impactos sociales de los BA.
- <sup>30</sup> Mario Brodersohn, "Financiamiento de empresas privadas y mercados de capital", Programa Latinoamericano para el Desarrollo de Mercados de Capital, mimeo, Buenos Aires, 1972, y fuentes allí citadas.
- <sup>31</sup> Cf. Guillermo O'Donnell y Delfina Linck, *op. cit.*, y fuentes allí citadas.
- <sup>32</sup> En el trabajo ya citado de Albert Hirschman puede encontrarse una iluminante discusión de la necesidad de estabilidad contextual para que sea realmente posible avanzar en la exportación de bienes industriales.
- <sup>33</sup> Sobre este punto coinciden obras desde otros puntos tan disímiles como las de Andre Shonfield, *Modern capitalism*, Oxford University Press, Londres, 1965 y Nicos Poulantzas, *Pouvoir Politique et Classes Sociales*, Maspero, París, 1968, entre muchas otras.
- <sup>34</sup> A la represión y debilitamiento directo del sindicato, los BA han agregado la revisión de la legislación laboral, sobre todo las leyes sobre huelgas y despidos. Para un buen análisis de los diversos controles estatales sobre la clase obrera en el caso brasileño ver Kenneth Mericle, "Control of the working class in authoritarian Brazil", a publicarse en James Malloy, comp., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh University Press, de próxima publicación.
- <sup>35</sup> La enorme importancia de una "paz social" garantizada por un efectivo control estatal de los trabajadores surge, sin necesidad de recurrir a la literatura que podría ser sospechada de sesgos hostiles a las EMs, entre otras, de una publicación patrocinada por el Council of the Americas, organización de las EMs estadounidenses que operan en América Latina, Jack N. Berhman, *Decisión Criteria for foreign direct investment in Latin America*, Council of the Americas, New York, 1974. Las entrevistas llevadas a cabo por Louis Goodman con directivos de EMs confirman esta afirmación; cf. su "The Social Organization of decision-making in the multinational corporation", trabajo de próxima publicación. Entre 1971 y 1973 entrevisté por mi parte a directivos de EMs en la Argentina obteniendo información —que será presentada y analizada en futuros trabajos— confirmatoria de esto.
- <sup>36</sup> La preocupación por la incertidumbre del contexto y de los resultados a mediano plazo de su gestión, junto con el obstáculo que ello constituye para encarar decisiones de inversión, aparecieron en la gran mayoría de los casos como factores sumamente salientes en las entrevistas que realicé en la Argentina y que menciono en la nota anterior. Además, una interesante encuesta de empresas industriales en la Argentina, realizada por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas ("El planeamiento en las empresas", mimeo, Buenos Aires, 1973) muestra claramente la mucho mayor necesidad objetiva del gran capital de una estabilización previsible del contexto: a un mayor tamaño de la empresa (medida por el monto de ventas) aumentará rápidamente la proporción, hasta llegar prácticamente al 100%, de aquellas que: programan el conjunto de sus actividades, incluso sus inversiones; que lo hacen por escrito; que las extienden por lo menos a plazos de 3 a 4 años; y que formulan esos programas y sus presupuestos en valores monetarios constantes.
- <sup>37</sup> Marcelo Diamand, *Doctrinas Económicas, Desarrollo e Independencia*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1973, presenta iluminadas discusiones sobre estos aspectos.

- <sup>38</sup> Este es el contexto en el que creo debe ser entendida la cuestión del "corporativismo" que está concitando la atención de estudiosos de América Latina; cf. los trabajos incluidos en James Malloy comp., *op. cit.*, así como el enfoque más general presentado por Philippe Schmitter en "Still the century of Corporatism?", *The Review of Politics*, 36, n.1 (enero, 1974).
- <sup>39</sup> En este sentido un importante fenómeno es la emergencia de nuevos organismos y nudos decisorios, fuertemente "tecnocráticos" y dotados de gran poder de decisión sobre estratégicas variables económicas y financieras. Un buen estudio de esto puede hallarse en Celso Lafer, "Sistema político brasilero: algunas características y perspectivas", *Desarrollo Económico*, 14, n.56 (enero-marzo, 1975).
- <sup>40</sup> Sobre este aspecto es interesante leer el libro de Luis Viana Filho, *op. cit.*, quien fue uno de los más importantes colaboradores civiles del presidente Castello Branco; sobre el caso argentino después de 1966 presentaré en el futuro libro ya mencionado, información que también sustenta lo que aquí y en páginas siguientes afirmo acerca del esfuerzo realizado para convencer al capital internacional que se contaba con voluntad y capacidad para mantener las nuevas políticas.
- <sup>41</sup> Para la presente versión creo necesario agregar una precisión que puede evitar malentendidos. Cuando hablo de "mutua imprescindibilidad" debe entenderse la referida al capital internacional y al Estado BA una vez implantado éste. En otros trabajos (sobre todo *Modernización...*, *op. cit.*) he hablado de las "afinidades electivas" que existen entre este tipo de capitalismo y sus crisis, por una parte, y la probabilidad de emergencia del BA, por la otra. Uno y otro problema son diferentes y también lo son, por lo tanto, las afirmaciones hechas para cada uno —de "mutua imprescindibilidad" en un caso y de probabilidad que no hay razón fatalista o determinista que impida remontarla, en el otro.
- <sup>42</sup> En esto también el nivel de amenaza previa parece importante. Compárese la ostensible oposición del Departamento de Estado de Estados Unidos (no necesariamente de otros segmentos de ese gobierno) al golpe argentino de 1966 y el casi nulo flujo de préstamos públicos estadounidenses para destinos civiles en este caso, con el apoyo prestado a los golpes brasileño y chileno y la inmediata prestación de "ayuda" con fondos públicos a los recién emergidos BA de estos países.
- <sup>43</sup> Como lo expresa Roberto Campos, *Temas e Sistemas*, APEC, p.217, Rio de Janeiro, 1963, luego de fundamentar su ortodoxia, "el resto es sentimentalismo". La misma actitud surge claramente en escritos y entrevistas con los principales funcionarios económicos en el período inicial de los BA latinoamericanos hasta ahora considerados en este trabajo.
- <sup>44</sup> Esto ayuda a entender los fenómenos analizados por Celso Lafer en su *op. cit.*, en el sentido que los nuevos nudos decisorios, que se superponen y cortan horizontalmente sobre las atribuciones formales de las agencias preexistentes, implican concentrar real poder decisorio que contrabalancea las consecuencias de los parcelamientos referidos en el texto principal.
- <sup>45</sup> En las entrevistas que mantuve con importantes funcionarios del BA argentino, aun aquéllos poco entusiastas con las políticas de los ortodoxos, consideraban que su casi monopolio de "prestigio" ante el capital extranjero, y su consiguiente posibilidad de atraerlo para inversiones que ellos también consideraban indispensables, era la principal razón por la que, al menos "por el momento" sólo ellos podían estar en control de la política económica del BA.
- <sup>46</sup> Para autorizadas menciones sobre las estrictas demandas de ortodoxia de estos organismos y los de "ayuda" del gobierno estadounidense en Brasil vale la pena

consultar Luis Viana Filho, *op. cit.* Ver también Albert Fishlow, "Algunas reflexões sobre a politica econômica brasileira após 1964", *Estudos Cebrap*, 7, enero-marzo 1974 (versión inglesa de Alfred Stepan, comp., *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, New Haven, 1973).

- 47 Cf. la historia interna de las Fuerzas Armadas brasileras, con las consecuencias de su participación en la segunda guerra mundial y la posición fuertemente internacionalista de Castello Branco y su grupo (y la compatibilidad que sospecho esto generó con la ortodoxia de Roberto Campos y su equipo económico) tal como se presenta en Alfredo Stepan, *The Military in Politics. Changing Patterns in Brazil*, Princeton University Press, Princeton 1971. Esto contrasta con la mentalidad de militares como Onganía y Pinochet, mucho más cerca de una versión tradicional del nacionalismo católico de derecha.
- 48 Véase por ejemplo Roberto Campos, *op. cit.*, y *Ensaio contra a maré*, APEC, Rio de Janeiro 2ed., 1969 y los discursos de Adalberto Krieger Vasena compilados en *Política Económica Argentina*, 2 vols. Ministerio de Economía, Buenos Aires, 1968 y 1969.
- 49 Sobre esto, Albert Fishlow, *op. cit.* y Juan Carlos De Pablo, "La Política anti-inflacionaria argentina vista en perspectiva", FIEL, mimeo, Buenos Aires, 1973. Cf. también, del mismo autor, *Política antiinflacionaria en la Argentina, 1967-1970*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1972.
- 50 Sobre este descuidado aspecto ver Philippe Schmitter "Notes toward a political economic conceptualization of policy-making in Latin America", trabajo presentado a la "Conferencia sobre Estado y Políticas Públicas en América Latina", Buenos Aires, agosto de 1974.
- 51 Referencia a la masiva insurrección ocurrida en Córdoba en mayo de 1969. Esta en realidad fue el punto culminante de similares episodios ocurridos por la misma época en otras ciudades del interior de la Argentina.
- 52 Cf. *Informe Económico*, Ministerio de Economía, IVº trimestre de 1969, Buenos Aires, 1970, entre otras fuentes.
- 53 Luego de terminado este trabajo llegó a mi conocimiento un testimonio confirmatorio de lo dicho en el texto acerca de la más velada pero subsistente indispensabilidad del capital internacional. En un discurso pronunciado el 1º de agosto de 1975, el actual Ministro de Hacienda de Brasil, Mario Simonsen, en respuesta a inquietudes por el "nacionalismo" y "estatismo" del BA brasileiro, y en momento de creciente fragilidad de la balanza de pagos, insistió enfáticamente que no se habría de arriesgar el "principal logro" desde 1964, la "credibilidad internacional" y que por mucho tiempo seguirá siendo necesario contar con sustanciales inlfujos de capital extranjero en el Brasil (*Movimiento*, 8 de agosto de 1975, p. 9) Similares declaraciones y actos recientes de altos funcionarios brasileños y mexicanos buscan la ratificación de una "confianza" que, a pesar de su tono triunfal, el BA del trío tampoco puede permitirse perder. Este parámetro de dependencia sigue vigente, aunque sólo asome al nivel del discurso oficial cuando ciertas veleidades poco ortodoxas exigen que se le diga públicamente al capital internacional (y a los "nacionalistas"... ) que no se han olvidado las reglas del juego.
- 54 Este es un aspecto por el que aquí debo pasar ligeramente; cf. también mi "Estado y Corporativismo", *op. cit.* Datos sobre el caso brasileiro pueden hallarse en Werner Baer, Isaac Kerstenetzky y Anibal Villela, "The changing role of the State in the Brazilian economy", *World Development*, vol. 1 nº 11 (noviembre, 1973). Como observan estos autores, y en un todo de acuerdo con mi argumento sobre la emer-

gencia del "trío" y el consiguiente abandono de la "ortodoxia" previa, una "proporción substancial" (p.29) del aumento de las actividades directamente productivas del Estado brasilero se produjo recién en el final de la década del 60 y los comienzos de la actual —vale decir, cuando ya se estaban produciendo sustanciales ingresos de capital privado externo de largo plazo—.

- <sup>55</sup> Sobre este fenómeno se puede consultar Louis Goodman, *op. cit.* El mismo está implicado en las teorías sobre "el ciclo del producto" presentadas por Raymond Vernon y sus colaboradores en la Harvard Business School. Ver Theodore Moran "Foreign expansion as an institutional necessity for U.S. corporate capitalism", *World Politics*.
- <sup>56</sup> Esto aparentemente tiende a ser reforzado en casos, como el del Brasil actual, en los que el avance del proceso importa que no sólo se trate de ese mismo mercado sino también como un importante centro o "plataforma" para las actividades regionales de las EMs. Lo mismo parece ser cierto del caso mexicano.
- <sup>57</sup> El término es de Charles Morazé, *El Apogeo de la Burguesía*, Editorial Labor, Barcelona, 1965.
- <sup>58</sup> Tal vez el epítome de este arrasamiento del Estado sea la decisión del Presidente Lanusse en la Argentina, en 1971, de suprimir el Ministerio de Economía, con el explícito propósito de eliminar centros decisorios que imponían "inconsultamente" sus decisiones sobre los "sectores interesados", de abrir los Ministerios a la entrada de "representantes" de esos sectores y, con ello, tratar de viabilizar la "salida política" que ya constituía el problema fundamental. El contraste con los esfuerzos centralizantes de los BA vigentes (incluso el Argentino hasta hacía muy poco) no podría ser más fuerte.
- <sup>59</sup> Referencia al primer intento sistemático de estudiar diferentes modos de inauguración del mismo tipo de régimen político; Robert Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971.
- <sup>60</sup> Agradezco esta observación a David Collier. Sobre estos temas quiero expresar mi deuda por conversaciones con David Collier, Abraham Lowenthal y Robert Kaufman.
- <sup>61</sup> El caso chileno presenta complejidades que no podemos abarcar en este trabajo. La intensidad de la amenaza durante el gobierno de la Unidad Popular, junto con procesos concomitantes de huida mucho más aguda de capital internacional (y nacional) y tasas también más altas de inflación, parecen haber llevado a tal grado de ruptura de los mecanismos de funcionamiento de ese capitalismo que hace bastante más difícil que en los otros casos volver a ponerlos en movimiento. Incluso existen allí grandes dificultades en conseguir siquiera el ingreso de capital externo de corto plazo. Esto también tiene que ver con el grado, significativamente mayor que en los otros casos, de reducción del nivel de consumo de buena parte de la población, así como con las numerosas consecuencias antieconómicas que tienen el mayor peso que han dado al aparato represivo las condiciones particularmente brutales de implantación de este BA. En tal situación, a pesar de la casi fanática ortodoxia de sus dirigentes económicos —y de los inmensos costos sociales que trae aparejada— el BA chileno encuentra inusitadas dificultades en crear condiciones de mínimo funcionamiento de la economía y de verosímil extirpación de la amenaza. Sin el mínimo "saneamiento" y "puesta en forma" al que me he referido en la tercera sección de este trabajo, ni aun con prodigios de ortodoxia parece posible atraer una corriente significativa de capitales externos. En estas condiciones —que sugieren una nueva bifurcación de la que no hemos podido ocuparnos—

- el BA aparece esforzándose sin éxito por constituir el dúo, insistiendo en una ortodoxia que por una parte castiga cada vez más duramente a su sociedad y que por la otra no es suficiente para atraer capital externo. La prolongación de esta situación sigue haciendo del BA la pura represión que fue en su momento inicial, extrañado de su propia sociedad y sin poder apoyarse en la formación del dúo.
- 62 Sobre las características del este BA, Juan Linz, "An authoritarian...", *op. cit.* La guerra civil española puede ser considerada como el precedente de máxima amenaza entre todos los que hemos considerado hasta ahora.
- 63 Las evidencias de esto son demasiado numerosas como para extenderme en citas; ver por ejemplo Roberto Scott, "México: the established revolution" en Lucien Pye y Sidney Verba, eds., *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, pp. 330:395, Princeton, 1965.
- 64 Esta observación se inspira en Robert Kaufman, "Notes on the definition, genesis and consolidation of bureaucratic-authoritarian regimes", mimeo, Rutgers University, versión preliminar, marzo de 1975.
- 65 Sobre lo dicho hasta ahora acerca del caso mexicano, de la abundante bibliografía relevante, ver, sobre todo, Ricardo Cinta G., "Burguesía nacional y desarrollo", y Julio Labastida, "Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio", ambos en *El Perfil de México en 1980*, volumen III, Siglo XXI, pp. 165:199 y 99:164, respectivamente; Rogan Hansen, *La Política del Desarrollo Mexicano*, Siglo XXI, México DF, 1971; Morris Singer, *Growth, Equality and the Mexican Experience*, The University of Texas Press, Austin 1969; Carlos Baszdech, "El dilema de la política económica actual", *Foro Internacional*, 14, n.3 (enero, 1974); Comisión Económica para América Latina, CEPAL, *Economic Bulletin for Latin America*, 12, n.2 (octubre, 1967); José Luis Ceceña, *El capital monopolista y la economía de México*, Cuadernos Americanos, México D.F., 1963; Miguel Wionczek, "La inversión extranjera privada en México: problemas y perspectivas", *Comercio Exterior*, 20, n.10, (octubre, 1970) y el libro de próxima publicación editado por José Luis Reyna y Richard Weinert.
- 66 Cf. Roger Hansen, *op. cit.*, para una comparación del *tempo* de comienzo de la profundización en México en contraste con Argentina y Brasil.
- 67 Sobre estos impactos me remito a las obras citadas en la nota nº 65. Ver, además, Ifigenia de Navarrete, *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México* "La distribución del ingreso en México en *El Perfil de México en 1980*, volumen 1, Siglo XXI, pp. 15-72, México DF, 1970.
- 68 Sobre este aspecto del caso español ver Charles Anderson. *The Political economy of modern Spain*, Wisconsin University Press, Madison, 1970.
- 69 Sobre este aspecto ver el trabajo de José L. Reyna, que se publicará en José L. Reyna y Richard Weinert, eds., *op. cit.* Sobre las transformaciones internas al autoritarismo mexicano y su estrecha vinculación con la problemática discutida en el presente trabajo ver también Ricardo Cinta G., *op. cit.* y Julio Labastida, *op. cit.*
- 70 Entre otras revisiones de los usos del término "fascismo" y convincentes argumentos en favor de un uso restringido del mismo ver Renzo De Felice, *Le Interpretazioni del fascismo*, Laterza, Bari, 1969.
- 71 No puedo siquiera empezar a citar aquí la abundante bibliografía pertinente. El mejor panorama general es Hugh Seton-Watson, *Eastern Europe between the wars*.

1978-1941. Cambridge University Press, Londres, 1946. Para información general sobre la economía de esta región en ese período, Frederick Hertz, *The economic problem of the Danubian States*, V. Gollancz, Londres, 1948; Wilbert Moore, *Economic Demography of Eastern and Southern Europe*, Liga de las Naciones, Ginebra, 1945; y Political and Economic Planning Group, *Economic Development in South Eastern Europe*, Oxford University Press, Londres, 1945. Aunque las citas y datos país por país tienen que ser dejadas para otra ocasión, es necesario señalar que menciono especialmente a Polonia y Hungría porque su estructura socioeconómica entre las guerras fue la más similar a la existente en los BA latinoamericanos cerca del momento de su implantación. No parece casual que el país más "desarrollado" de la región (en términos de tener ya un alto grado de integración vertical de su industria, de ser en la región el único exportador importante de productos industriales, y de tener una importante clase media agraria en la zona checa), Checoslovaquia, fue el único cuya democracia política subsistió hasta la invasión alemana. Por otro lado, países como Yugoslavia, Grecia, Rumania y Albania (y Portugal), menos industrializados que Polonia, Hungría y Austria, y en línea con lo argumentado en este trabajo, generaron patrones más "tradicionales" (no BA) de dominación autoritaria.

- <sup>72</sup> Sobre estas significativas similitudes consular Marian Malowist, "Croissance et régression en Europe, XIV-XVII siècles", *Cahiers des Annales*, Ecole Pratique des Hautes Etudes, París, 1972, esp. pp. 176: 215; Witold Kula, *Les débuts du capitalisme en Pologne dans la perspective de l'histoire comparée*, Angelo Signorelli, Roma, 1960; Witold Kula, "L'origine de l'alliance entre la bourgeoisie et les propriétaires fonciers dans la première moitié du XIX-ème siècle", en *La Pologne au X-ème Congrès International des Sciences Historiques*, a Rome, Varsovia, 1955, pp. 217-233; Immanuel Wallerstein, *op. cit.* esp. pp. 300:345; Jerzy Topolski, "La régression économique en Pologne" *Actas Poloniae Historica*, 7, n° 46 (1962); Marian Malowist, "The problem of the Inequality of economic development in Europe in the Latter Middle Ages", *Economic History Review*, 19, n° 1 (abril, 1966), entre otros.
- <sup>73</sup> Ver entre otros, además de los citados en la nota N° 71, James Taylor, *The Economic Development of Poland, 1819-1950*, Cornell University Press, Ithaca, 1952; Ferdinand Zweig, *Poland Between Two Wars*, Secker & Warburg, Londres, 1944; Leopold Wellisz, *Foreign Capital in Poland*, George Allen & Unwin, Londres, 1938; Tibor Berend y George Ranki, *Hungary, A Century of Economic Development*, Barnes & Noble, New York, 1974; y Karl Rothschild, *Austria's economic development between the two wars*, Frederick Muller, Londres, 1947.
- <sup>74</sup> Andrew Janos, los llama "regímenes burocráticos" para distinguirlos del fascismo; "The One-party State and social mobilization: East Europe between the wars" en Samuel Huntington y Clement Moore, eds., *Authoritarian Politics in Modern Societies. The dynamics of Established One-party systems*, Basic Books, pp. 204-235, New York, 1970. Algunas obras fundamentales para el estudio de los que creo pueden ser considerados los BA de Polonia, Hungría y Austria entre las dos guerras mundiales son: Alfred Diamant, *Austrian Catholics and the first republic. Democracy, capitalism and the social order*, Princeton University Press, Princeton, 1960; Elisabeth Barber, *Austria 1918-1972*, Macmillan, Londres, 1973; Félix Kreissler, *De la révolution a l'annexion; La Autriche de 1918 a 1938*, Presses Universitaires de France, París, 1971; Franz Borkenau, *Austria and After*, Faber & Faber, Londres, 1938. Charles Gulick, *Austria from Habsburg to Hitler*, 2 vols., The University of California Press, Berkeley, 1948; Andrew Janos, *Hungary 1867:1939. A study of Social change and the political process*, tesis doctoral, Universidad de Princeton, 1960; Carlile Macartney, *October fifteenth, a history of*

*modern Hungary, 1929-1945*, Edingburgh University Press, Edingburg, 1957; Robert Machray, *The Poland of Pilsudski*, Allen & Unwin, Londres, 1936; y Antony Polonski, *Politics in independent Poland, 1921-1939; the crisis of constitutional government*, Clarendon Press, Oxford, 1972; sin mencionar otros trabajos que estudian esos casos bajo el rubro genérico de "fascismo".

- 73 Tal como señalo en la nota introductoria, me parece hoy evidente que estas referencias a Chile y Uruguay son insatisfactorias: en lugar de engarzarse en un dúo en dirección profundizante, la reconexión de estos países con el sistema capitalista mundial parecería estarse produciendo en una dirección que apunta a una fuerte reagrarización o "reprimarización" de su estructura productiva, combinada con intentos de reconvertir lo que quede de su industria en una dirección fundamentalmente exportadora, "a la Hong Kong". Pero esta es una historia todavía abierta que no puede ser tratada mediante correcciones marginales a este texto.