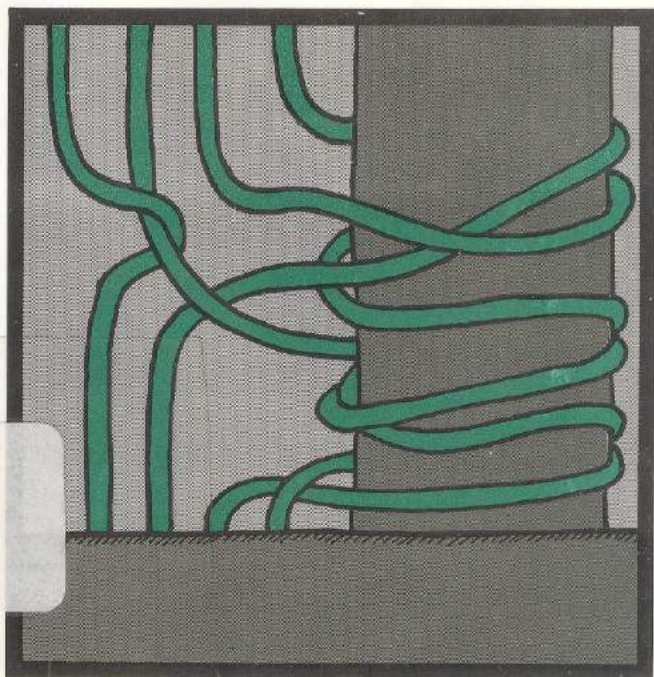

DEPENDENCIA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

F. H. CARDOSO Y
ENZO FALETTO

 siglo
veintiuno
editores

30a. edición



DEPENDENCIA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

ensayo de interpretación sociológica

por

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

y

ENZO FALETTO



ÍNDICE

PREFACIO	1
I INTRODUCCIÓN	3
II ANÁLISIS INTEGRADO DEL DESARROLLO	11
1. El análisis tipológico: sociedades tradicionales y modernas, 11	
2. La concepción del cambio social, 14	
3. Estructura y proceso: determinaciones recíprocas, 17	
4. Subdesarrollo, periferia y dependencia, 22	
5. El "subdesarrollo nacional", 28	
6. Los tipos de vinculación de las economías nacionales al mercado, 34	
7. Perspectivas para un análisis integrado del desarrollo, 37	
III LAS SITUACIONES FUNDAMENTALES EN EL PERÍODO DE "EXPANSIÓN HACIA AFUERA"	39
1. Control nacional del sistema productivo, 42	
2. Las economías de enclave, 48	
VI DESARROLLO Y CAMBIO SOCIAL EN EL MOMENTO DE TRANSICIÓN	54
1. El momento de transición en las sociedades con producción nacionalmente controlada, 57	
2. Las economías de enclave en el momento de transición, 82	
V NACIONALISMO Y POPULISMO: FUERZAS SOCIALES Y POLÍTICA DESARROLLISTA EN LA FASE DE CONSOLIDACIÓN DEL MERCADO INTERNO	102

1. Populismo y economía de libre empresa, 109	
2. Populismo y desarrollo nacional, 116	
3. El Estado desarrollista, 123	
VI LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL MERCADO: EL NUEVO CARÁCTER DE LA DEPENDENCIA	130
1. Los límites estructurales del proceso de industrialización "nacional", 131	
2. La apertura de los mercados internos al control externo, 140	
3. Dependencia y desarrollo, 144	
CONCLUSIONES	161

PREFACIO

Este ensayo fue escrito en Santiago de Chile entre 1966 y 1967, época en que los autores trabajaban en estrecha relación con economistas y planificadores, en un instituto interracial de enseñanza, investigación y asesoría en planificación. En esa época, su propósito era establecer un diálogo con los economistas y planificadores para destacar la naturaleza social y política de los problemas de desarrollo en América Latina. Ninguna discordia de importancia hubo en cuanto a los aspectos sociales y políticos del desarrollo económico. Las dificultades aparecieron cuando se intentó mostrar, de manera más directa y específica, *cómo* se da esta relación y qué implicaciones surgen del tipo de combinación que se establece entre economía, sociedad y política en momentos históricos y situaciones estructurales distintos. Exactamente en tal dirección se orientó el esfuerzo realizado en este ensayo.

Es posible que este limitado propósito haya sido sobrepasado en uno u otro desarrollo particular del texto. No obstante, siguió vigente el fundamento de la discusión del ensayo. Lejos del pensamiento de los autores está el creer que el libro aborda todos los problemas del desarrollo económico y de su relación con los demás procesos sociales. Por otro lado, no se tratan cuestiones históricas importantes para caracterizar las diferencias en el proceso de transformación de las sociedades de los diversos países, como por ejemplo, la amplitud y el tipo de esclavitud habida en el pasado, el problema de la existencia de poblaciones indígenas numerosas en muchos países de la región o la importancia mayor o menor de la inmigración europea.

Además del objetivo general ya señalado, también se procuró mostrar, implícitamente, que considerar los pro-

blemas económicos o políticos de América Latina como un todo, sin especificar las diferencias de estructura y de historia que distinguen a situaciones, países y momentos, dentro del conjunto, constituye un equívoco teórico de consecuencias prácticas peligrosas.

I. INTRODUCCIÓN

Al terminar la segunda guerra mundial parecía que algunos países de América Latina estaban en condiciones de completar el proceso de formación de su sector industrial y de iniciar, además, transformaciones económicas capaces de lograr un desarrollo autosustentado.

En efecto, después de reorganizar la producción y los mercados, alterados como consecuencia de la crisis de 1929, ciertas economías latinoamericanas que habían acumulado divisas en cantidades apreciables, y que se habrían beneficiado de la defensa automática del mercado interno provocada por la guerra, parecían hallarse en condiciones de completar el ciclo denominado de "sustitución de importaciones" y empezar, sobre una base firme, la etapa de producción de bienes de capital, llamada a producir la diferenciación de los sistemas productivos. En estos países el mercado interno parecía lo bastante amplio para estimular el sistema económico y se contaba, además, con que la transferencia de mano de obra de los sectores de baja productividad —principalmente en el campo— hacia los sectores de alta productividad sería un factor de ampliación del mercado. Más tarde, hacia 1955, para garantizar el desarrollo se consideró necesario un nuevo elemento: la redistribución de la renta. Todos esos factores, actuando en conjunto, parecían suficientes para asegurar el automatismo del crecimiento de tal modo que condujesen a él los puros estímulos del mercado.

Esta posibilidad, sólidamente apoyada por la coyuntura económica, se formuló teóricamente en los escritos más notables sobre el desarrollo económico que se han producido en América Latina. Se pasaba así, tanto en la práctica como en la teoría, de una fase en que

la industrialización se concebía como un recurso complementario en un proceso de desarrollo —basado en la exportación de productos primarios— y, además, como una especie de alternativa forzosa para los períodos de contracción del mercado internacional,¹ a una formulación teórica y a un conjunto de expectativas apoyadas en la convicción de que el industrialismo sucedería a la expansión de las exportaciones, complementando así un ciclo de crecimiento e inaugurando una fase de desarrollo autosustentado. Éste debería basarse en los estímulos del mercado interno y en la diferenciación del sistema productivo industrial, lo que conduciría a la creación de una industria propia de bienes de capital.

Los vínculos con el mercado internacional continuarían actuando tanto por la necesidad de asegurar compradores para los productos de exportación como por la necesidad de obtener inversiones del exterior. Sin embargo, la expansión del mercado interno debería asegurar por sí sola el desarrollo continuado. La instalación de “industrias exportadoras” seguiría siendo necesaria para mantener la “capacidad de importar”, pero el sentido fundamental del desarrollo no lo daría el mercado externo sino el interno.

No podría negarse que a principios de la década de 1950 estaban dados algunos de los supuestos para este nuevo paso de la economía latinoamericana, por lo menos en países como Argentina, México, Chile, Colombia y Brasil. Entre esos supuestos, cabría enumerar: 1] un mercado interno suficiente para el consumo de los productos industriales, formado desde el siglo pasado por la integración de la economía agropecuaria

1. Acerca de la necesidad de complementar el crecimiento del sector exportador de la economía mediante la industrialización, como recurso para solucionar los problemas creados por la depresión del mercado mundial, véase Raúl Prebisch, “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, en *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII, 1962, pp. 1-24.

o minera al mercado mundial; 2] una base industrial formada lentamente en los últimos 80 años, que comprendía industrias livianas de consumo (alimenticias, textiles, etc.) y, en ciertos casos, la producción de algunos bienes relacionados con la economía de exportación; 3] una abundante fuente de divisas, constituida por la explotación agropecuaria y minera; 4] fuertes estímulos para el crecimiento económico, especialmente en países como Brasil y Colombia, gracias al fortalecimiento del sector externo a partir de la segunda mitad de la década de 1950; 5] la existencia de una tasa satisfactoria de formación interna de capitales en algunos países, por ejemplo, en Argentina.²

Desde el punto de vista económico, por consiguiente, parecía que toda política de desarrollo debería concentrarse en dos puntos: a] la absorción de una tecnología capaz de promover la diversificación de la estructura productiva y de aumentar la productividad, y b] la definición de una política de inversiones que, a través del Estado, crease la infraestructura requerida por esa diversificación.³ Las condiciones estructurales y de coyuntura, favorables, dieron paso desde entonces a la creencia, común entre los economistas, de que el desarrollo dependería principalmente de la capacidad de cada país para tomar las decisiones de política económica que la situación requiriese.

En América Latina, después de la crisis de 1929, hasta en países de tradición económica "liberal" como Argentina, comenzaron a fortalecerse los instrumentos de acción del poder público como un medio de defen-

2. Sobre las condiciones de desarrollo en Argentina, véase Benjamin Hopenhavn, "Estancamiento e inestabilidad: el caso argentino en la etapa de sustitución forzosa de importaciones", en *El Trimestre Económico*, núm. 125, México, enero-marzo de 1965, pp. 126-139.

3. La otra alternativa habría sido incrementar el ingreso por habitante en la producción primaria para compensar así la tendencia al deterioro de los términos de intercambio. Véase a este propósito Prebisch, *op. cit.*, especialmente p. 6.

der la economía exportadora. El paso siguiente consistiría en la creación de instituciones públicas para fomentar el desarrollo según las nuevas ideas y lograr una redefinición de las expectativas y del comportamiento entre los encargados de tales decisiones en el aparato estatal.

El fortalecimiento y la modernización del Estado parecían los instrumentos necesarios para lograr una política de desarrollo efectiva y eficaz. Tanto fue así que los economistas latinoamericanos tuvieron que realzar el aspecto político de sus planteamientos, volviendo conceptualmente a la "economía política".

El supuesto general implícito en esa concepción era que las bases históricas de la situación latinoamericana apuntaban hacia un tipo de desarrollo eminentemente nacional. De ahí que se tratase de fortalecer el mercado interno y, a la vez, de organizar los centros nacionales de decisión de tal modo que fueran sensibles a los problemas del desarrollo de sus propios países.

Esa perspectiva optimista se ha ido desvaneciendo desde fines de la década de 1950. Era difícil explicar por qué, con tantas condiciones aparentemente favorables para pasar de la etapa de sustitución de importaciones a otra en que se abrieran nuevos campos de producción autónoma, orientados hacia el mercado interno, no se tomaron las medidas necesarias para garantizar la continuidad del desarrollo o por qué las mismas no alcanzaron sus objetivos. Más aún, en algunos casos la tasa de crecimiento económico, *stricto sensu*, no fue suficiente para dinamizar los sectores más rezagados de la economía por lo que tampoco fue posible absorber la presión que significaba el continuo aumento demográfico. A este hecho contribuyó el tipo de tecnología adoptado en los sectores más modernos, pues implicaba una baja utilización de mano de obra. Sin embargo, como todo lo dicho no significó abiertamente una depresión, tampoco llegaron a producirse las consecuencias que suelen atribuírsele.

En otras palabras, si es verdad que las condiciones

económicas de los países más prósperos del área —por ejemplo, Argentina— apuntaban derechamente hacia el desarrollo hasta la mitad de la década de 1950, ¿sería posible mantener la hipótesis de que faltaron las condiciones institucionales y sociales que habrían de permitir a los hechos económicos favorables expresarse en un movimiento capaz de garantizar una política de desarrollo, o había en realidad un error de perspectiva que hacía creer posible un tipo de desarrollo que económicamente no lo era?

En algunos países, como Brasil, los acontecimientos llevaban a suponer, principalmente en los años 1950, que no eran infundadas las esperanzas en las posibilidades de un desarrollo autosuficiente. De hecho, el proceso sustitutivo de importaciones alcanzó la fase de implantación del sector de bienes de capital que, por sus características —el conocido efecto multiplicador que lleva consigo su dinamismo y la imposibilidad técnica de un retroceso en la industrialización durante los períodos de crisis, que es usual y más fácil cuando sólo se da una producción de bienes de consumo— parecía implicar la instauración de una etapa nueva y de naturaleza irreversible de la industrialización brasileña. Los hechos, sin embargo, tampoco en este caso parecen confirmar el optimismo inicial, pues al auge a que se llegó al dar cima al proceso de sustitución de importaciones siguió, en los años 1960, un período de estancamiento relativo en el cual continúa sumergida la economía brasileña.⁴

De los tres países que más avanzaron industrialmente, apenas uno parece haber conseguido mantener durante mayor tiempo una tasa de crecimiento elevada. Tal es el caso de México, aunque debe reconocerse que

4. Véase en este sentido "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", en *Boletín Económico de América Latina*, 1964, vol. ix, pp. 1-62. Sin embargo, las características de la economía brasileña parecen indicar que se trata, desde el ángulo económico, de un fenómeno todavía enmarcado en una situación "de desarrollo".

su estructura económica —sobre todo la diversidad de su sector exportador— constituye un elemento que lo diferencia de los otros países de América Latina. También en este caso, pese a todo, la fuerte desigualdad en la distribución de los ingresos y la participación creciente de capitales extranjeros en la economía, pueden ser considerados como factores que alteran las hipótesis presentadas por los economistas en cuanto se refiere a condiciones para el desarrollo autosustentado.

En una primera aproximación queda, pues, la impresión de que el esquema interpretativo y las previsiones que a la luz de factores puramente económicos podían formularse al terminar los años de 1940 no fueron suficientes para explicar el curso posterior de los acontecimientos. En efecto, el salto que parecía razonable esperar en el desarrollo de Argentina no se dio, ni se produjeron las transformaciones cualitativas deseadas. Aunque las dificultades de la economía brasileña pudieron encontrar salida provisoria en el impulso desarrollista en la década de 1950, apoyado por el financiamiento externo a corto plazo, se reabrió una fase de retroceso y quizá de estancamiento, cuando ya se anunciaba la superación definitiva de los obstáculos al desarrollo.⁵ Finalmente, la economía mexicana, después de las dificultades de un período de reajustes y transformaciones profundas, orientadas por una política nacionalista, parecería realizar sus posibilidades de expansión en medida importante gracias a su integración al mercado mundial, a través de la inversión externa de capitales y de la diversificación de su comercio exterior dentro del cual desempeña un papel importante el turismo.

A la luz de estos hechos puede generalizarse la sugerencia implícita en la pregunta sobre las causas de la insuficiencia dinámica de las economías nacionales que presentaban perspectivas tan favorables como Argentina. ¿Hasta qué punto el hecho mismo de la Revolución

5. Celso Furtado, *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Río de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1961. En especial el capítulo 5.

mexicana, que rompió el equilibrio de las fuerzas sociales, no habrá sido el factor fundamental del desarrollo logrado posteriormente? ¿No habrían sido los factores inscritos en la estructura social brasileña, el juego de las fuerzas políticas y sociales que actuaron en la década "desarrollista", los responsables tanto del resultado favorable como de la pérdida de empuje posterior del proceso brasileño de desarrollo?

Sin embargo, señalar el curso negativo seguido por los acontecimientos como indicador de la insuficiencia de las previsiones económicas anteriores y deducir de ahí la necesidad de remplazar las explicaciones económicas por interpretaciones sociológicas sería una respuesta superficial. En el plan económico ha sido frecuente condicionar la posibilidad de desarrollo en América Latina a la continuación de perspectivas favorables para los productos de exportación; y han sido precisamente las condiciones favorables del comercio exterior las que perdieron empuje después del *boom* de Corea y fueron sustituidas por coyunturas netamente desfavorables, una de cuyas características es el continuo deterioro en los términos de intercambio. Frente a esta situación se planteó como alternativa complementaria la redefinición de los términos de la cooperación internacional, ya sea a través de programas directos de financiamiento exterior al sector público, ya sea a través de una política de sustentación de precios; tales soluciones no han llegado sin embargo a concretarse en forma satisfactoria para el desarrollo.

A estos hechos puede atribuirse en parte que el proceso de crecimiento económico haya sufrido una pérdida de velocidad. La tasa de aumento del producto bruto alcanzó límites apenas suficientes para promover en algunos países la reorganización del sistema económico. Sin embargo no se han reorganizado en la dirección esperada el sistema social ni el sistema político. De ahí que se haya pensado que aunque la "sociedad tradicional" haya transformado en buena medida su faz económica, con todo, algunos de sus grupos no per-

dieron el control del sistema de poder,⁶ a pesar de haberse visto obligados a establecer un sistema complejo de alianzas con los nuevos grupos aparecidos. Así pues, con la disminución del ritmo de crecimiento, que se inició a fines de los años 1950, habrían reaparecido los antiguos problemas del Continente con nuevos protagonistas sociales o con los mismos de siempre revestidos ahora de apariencia moderna.

Aunque los grados de diferenciación de la estructura social de los diversos países de la región condicionan en forma distinta el crecimiento económico, no es suficiente remplazar la interpretación "económica" del desarrollo por un análisis "sociológico". Falta un análisis integrado que otorgue elementos para dar respuesta en forma más amplia y matizada a las interrogantes generales sobre las posibilidades del desarrollo o estancamiento de los países latinoamericanos, y que responda a las preguntas decisivas sobre su sentido y sus condiciones políticas y sociales.

6. Véase, por ejemplo, el estudio de la CEPAL, *El desarrollo social de América Latina en la postguerra*, Solar/Hachette, Buenos Aires, 1963, donde se sostiene la hipótesis de la flexibilidad de la dominación tradicional.

II. ANÁLISIS INTEGRADO DEL DESARROLLO

No es suficiente, para contestar a las interrogantes anteriores, sustituir la perspectiva económica de análisis por una sociológica; el desarrollo es, en sí mismo, un proceso social; aun sus aspectos puramente económicos transparentan la trama de relaciones sociales subyacentes. Por eso no basta considerar las condiciones y efectos sociales del sistema económico. Tal tipo de análisis ya ha sido intentado, pero no dio respuesta satisfactoria a las interrogantes planteadas anteriormente. En efecto, a los análisis contenidos en los esquemas económicos de desarrollo —que presuponen la viabilidad del paso del subdesarrollo al desarrollo, el cual se reduce, en definitiva, a la creación de un sector dinámico interno capaz de determinar a la vez tanto el crecimiento autosustentado como la transferencia de los “centros de decisión”— se sumaron esfuerzos de interpretación sociológica dirigidos a explicar la transición de las sociedades tradicionales a las sociedades modernas.

1. EL ANÁLISIS TIPOLOGICO: SOCIEDADES TRADICIONALES Y MODERNAS

En esos análisis se propone la formulación de modelos o tipos de formaciones sociales.¹ Se sostiene que las sociedades latinoamericanas pertenecerían a un tipo

1. Esta perspectiva de análisis que hace hincapié en el paso de una sociedad tradicional a una de tipo moderno aparece en relación específica a América Latina en trabajos tales como los de R. Redfield, *The Folk Culture of Yucatan*, Chicago, University of Chicago Press, 1940, y más tarde con una orientación decididamente sociológica en B. Hoselitz, *Sociological Factors in Economic Development*, Glencoe, The Free Press, 1960, y específicamente sobre América Latina, el mismo autor publicó “Economic Growth in Latin America”, en *Contribution to the*

estructural denominado generalmente "sociedad tradicional" y que se está produciendo el paso a otro tipo de sociedad llamada "moderna". En el curso del proceso de cambio social parecería que antes de constituirse la sociedad moderna se forma un patrón intermedio, híbrido, el cual caracteriza a las sociedades de los países "en desarrollo". Se invoca entonces la noción de "dualismo estructural".² En realidad, metodológicamente se trata de una renovación de la vieja dicotomía "comunidad-sociedad" en su formulación clásica en Tönnies.

Es posible criticar este esquema con cierto fundamento desde dos puntos de vista. Por una parte, los conceptos "tradicional" y "moderno" no son bastantes amplios para abarcar en forma precisa todas las situaciones sociales existentes, ni permiten distinguir entre ellas los

First International Conference in Economic History [Estocolmo, 1960], The Hague, Mouton & Co., 1960. Entre los autores latinoamericanos fue Gino Germani quien logró posiblemente la mejor formulación de esta perspectiva; véase, por ejemplo, de este autor, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós, 1962.

Oportuno es aquí señalar que la influencia de libros como el de Talcott Parsons, *The Social System*, Glencoe, The Free Press, 1951, o el de Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, The Free Press, 1949, han desempeñado un papel decisivo en la formulación de ese tipo de análisis del desarrollo. Por otra parte, Daniel Lerner, en *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*, Glencoe, The Free Press, 1958, formuló en términos más generales, es decir, no específicamente orientados hacia el problema del desarrollo, el enfoque del tradicionalismo y del modernismo como análisis de los procesos de cambio social. En otros autores, más bien se han subrayado los aspectos psicosociales del paso del tradicionalismo al modernismo como en Everett Hagen, *On the Theory of Social Change*, Homewood, Dorsey Press, 1962, y David Mc Clelland, *The Achieving Society*, Princeton, Van Nostrand, 1961.

2. El concepto de dualismo estructural en ese contexto se encuentra, por ejemplo, en Jacques Lambert, *Le Brésil: structure sociale et institutions politiques*, París, 1953, y desde la perspectiva de un economista, Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale, Yale University Press, 1958.

componentes estructurales que definen el modo de ser de las sociedades analizadas y muestran las condiciones de su funcionamiento y permanencia. Tampoco se ha alcanzado, por otra parte, un nexo inteligible entre las distintas etapas económicas —por ejemplo, subdesarrollo, desarrollo a través de exportaciones o de sustitución de importaciones, etc.— y los diferentes tipos de estructura social que presuponen las sociedades “tradicionales” y las “modernas”.

Ampliando estas consideraciones cabría suponer que de las formas concretas adoptadas por las distintas fases del proceso de desarrollo es posible inferir ciertas características de los tipos de sociedad mencionadas. Sin embargo, con este procedimiento sigue siendo imposible explicar los modos de transición de un tipo de sociedad a otra. En efecto, el cambio de las estructuras sociales, lejos de ser sólo un proceso acumulativo en el cual se agregan nuevas “variables” que se incorporan a la configuración estructural,³ implica fundamentalmente un proceso de relaciones entre los grupos, fuerzas y clases sociales a través del cual algunos de ellos intentan imponer al conjunto de la sociedad la forma de dominación que les es propia.

En términos puramente económicos, el grado de desarrollo de un sector productivo puede ser analizado a través de un conjunto de variables y de relaciones entre variables que reflejan el proceso de diferenciación estructural de la economía. A partir de ese análisis y principalmente juzgando por el comportamiento de la renta y la estructura del empleo, puede inferirse la forma que adopta la estructura social. Sin embargo, cuando se trata de vincular el análisis estrictamente económico con la comprensión del desarrollo político y social, el problema básico por determinar en demanda de formulación ya no es solamente el del carácter de la estructura social de una sociedad dada, sino princi-

3. Véase, p. ej., Peter Heintz, *Análisis contextual de los países latinoamericanos*, Berkeley, edición mimeografiada.

palmente el proceso de su formación, así como la orientación y tipo de actuación de las fuerzas sociales que presionan por mantenerla o cambiarla, con todas las repercusiones políticas y sociales consiguientes en el equilibrio de los grupos tanto en el plano nacional como en el plano externo.

Además, los análisis del modernismo y del tradicionalismo parecen excesivamente simplificados cuando se establece una relación unívoca, por un lado, entre desarrollo y sociedad moderna y, por otro, entre subdesarrollo y sociedad tradicional. En efecto, como se indicará en el apartado correspondiente, la relación entre desarrollo y modernización no se verifica necesariamente si se supone que la dominación en las sociedades más desarrolladas excluye a los "grupos tradicionales". Por otra parte, también puede darse el caso de que la sociedad se modernice en sus pautas de consumo, educación, etc., sin que en forma correlativa se logre un desarrollo efectivo, si por ello se entiende una menor dependencia y un desplazamiento del sistema económico de la periferia al centro.

2. LA CONCEPCIÓN DEL CAMBIO SOCIAL

No sólo conviene señalar las implicaciones, en términos analíticos e interpretativos, de los conceptos sociedad tradicional y sociedad moderna, sino que también puede ser útil referirse, aunque sea someramente, a la concepción del proceso histórico que suponen estos conceptos.

Casi siempre estuvo presente, como supuesto metodológico, en los esfuerzos de interpretación, que las pautas de los sistemas político, social y económico de los países de Europa occidental y Estados Unidos anticipan el futuro de las sociedades subdesarrolladas. El "proceso de desarrollo" consistiría en llevar a cabo, e incluso reproducir, las diversas etapas que caracterizaron las transformaciones sociales de aquellos países.⁴ De ahí

4. Véase, especialmente, W. W. Rostow, *The Stage of Eco-*

que las variaciones históricas, es decir, las singularidades de cada situación de subdesarrollo, tengan poco valor interpretativo para este tipo de sociología.

Claro está que no se ha caído en la ingenuidad de admitir en la historia de América Latina desfasamientos con respecto a los países desarrollados en términos tan simples que hagan suponer que aquélla se encuentra en el siglo XIX, por ejemplo, con relación a estos últimos. Más a menudo se señala como característico de los países subdesarrollados encontrarse "atrasados" en ciertos aspectos de la estructura, aunque no en otros. Así, por ejemplo, la sindicación en países como Brasil y Argentina alcanzó expresión nacional y llegó a influir en las decisiones relativas al nivel de los salarios en una fase en que, por comparación con lo que ocurrió en los países de "desarrollo original", no era "normal" que así sucediese. Al propio tiempo, la urbanización acelerada de América Latina, que precede cronológicamente a la industrialización, facilita la difusión de aspiraciones y de formas de comportamiento político que favorecen la participación creciente de las masas en el juego del poder antes de que exista un crecimiento económico autónomo y basado en el mercado interno. Dichas consideraciones ponen de relieve que lo que cabría llamar reivindicaciones populares respecto al control de las decisiones que afectan al consumo constituirían un dato "precoz" en el proceso de desarrollo de América Latina.

Este nivel de participación —sobre todo en los aspectos sociales—, supuestamente similar al de los países centrales, ha llevado a pensar que a través del mismo se crearía una especie de puente que tendería a hacer semejantes las pautas sociales y las orientaciones valorativas en las sociedades desarrolladas y en las socie-

conomic Growth, A Non-Comunist Manifest, Cambridge, Cambridge University Press, 1962; Wilbert Moore, *Economy and Society*, Nueva York, Doubleday, 1955; Kerr, Dunlop y otros, *Industrialism and Industrial Man*.

dades subdesarrolladas. Esto, *grosso modo*, constituye lo que se ha dado en llamar "efecto de demostración".

En el plano del análisis económico, el "efecto de demostración" supone que la modernización de la economía se efectúa a través del consumo y que en última instancia, por consiguiente, introduce un elemento de alteración en el sistema productivo que puede provocar una desviación respecto a las "etapas" de la industrialización características de los países adelantados. Como las inversiones, cuando se piensa en un desarrollo autónomo, dependen en gran medida del ahorro interno, la misma presión modernizadora del consumo puede constituir un freno al desarrollo, en cuanto favorece las importaciones de bienes de consumo, así como las de bienes de capital relacionadas con la producción de aquéllos, e induce a invertir en sectores que no son básicos para la economía.

Por otra parte, el "efecto de demostración" no sólo se ha pensado en términos económicos. Se supone que los mismos factores que favorecen ese proceso presionan para que en los países insuficientemente desarrollados se alteren otros aspectos del comportamiento humano —en el campo político y en el campo social— antes de que se verifique la diferenciación completa del sistema productivo. De ahí la conveniencia de subrayar que el "efecto de demostración" tiene lugar, por lo menos en el caso de América Latina, en determinadas condiciones sociales que lo hacen posible; esto es, que opera en la medida en que existe "presencia de masas", es decir, un mínimo de participación de éstas, principalmente en el campo de la política. El análisis sociológico debe explicar esta posibilidad de modo que fenómenos como el considerado no se tengan sin más como elementos "causales" del proceso. Un enfoque de este tipo equivale a considerar que el dinamismo de las sociedades subdesarrolladas deriva de factores externos, y que las peculiaridades estructurales y la acción de los grupos e instituciones sociales de los países subdesarrollados son desviaciones (*deviant cases*).

Consideramos más adecuado, por consiguiente, un procedimiento metodológico que acentúe el análisis de las condiciones específicas de la situación latinoamericana y el tipo de integración social de las clases y grupos como condicionantes principales del proceso de desarrollo.

En tal perspectiva, por ejemplo, el "efecto de demostración" se incorporaría al análisis como elemento explicativo subordinado, pues lo fundamental sería caracterizar el modo de relación entre los grupos sociales en el plano nacional —que, por supuesto, depende del modo de vinculación al sistema económico y a los bloques políticos internacionales— y las tensiones entre las clases y grupos sociales que pueden producir consecuencias dinámicas en la sociedad subdesarrollada.

Así, más que señalar las consecuencias del "efecto de demostración" o de otras variables exógenas, sobre el funcionamiento del sistema económico o sobre el comportamiento de los grupos sociales como "factor de modernización", importa realzar las características histórico-estructurales en que se genera un proceso de semejante naturaleza y que revelan el sentido mismo que puede tener dicha modernización.

3. ESTRUCTURA Y PROCESO: DETERMINACIONES RECÍPROCAS

Para el análisis global del desarrollo no es suficiente, sin embargo, agregar al conocimiento de los condicionantes estructurales, la comprensión de los "factores sociales", entendidos éstos como nuevas variables de tipo estructural. Para adquirir significación, tal análisis requiere un doble esfuerzo de redefinición de perspectivas: por un lado, considerar en su totalidad las "condiciones históricas particulares" —económicas y sociales— subyacentes en los procesos de desarrollo, en el plano nacional y en el plano externo; por otro, comprender, en las situaciones estructurales dadas, los objetivos e intereses que dan sentido, orientan o alientan

el conflicto entre los grupos y clases y los movimientos sociales que “ponen en marcha” las sociedades en desarrollo. Se requiere, por consiguiente, y ello es fundamental, una perspectiva que, al poner de manifiesto las mencionadas condiciones concretas —que son de carácter estructural— y al destacar los móviles de los movimientos sociales —objetivos, valores, ideologías— analice aquéllas y éstos en sus relaciones y determinaciones recíprocas.

Se trata, por consiguiente, de buscar una perspectiva que permita vincular concretamente los componentes económicos y los sociales del desarrollo en el análisis de la actuación de los grupos sociales, no sólo de yuxtaponerlos. Ello supone que el análisis sobrepase el aporte de lo que suele llamarse enfoque estructural, reintegrándolo en una interpretación hecha en términos de “proceso histórico”. Tal interpretación no significa aceptar el punto de vista ingenuo que señala la importancia de la secuencia temporal para la explicación científica —origen y desarrollo de cada situación social—, sino que el devenir histórico sólo se explica por categorías que atribuyan significación a los hechos y que, en consecuencia, se hallen históricamente referidas. De esa manera se considera al desarrollo como resultado de la interacción de grupos y clases sociales que tienen un modo de relación que les es propio y por tanto intereses y valores distintos, cuya oposición, conciliación o superación da vida al sistema socioeconómico. La estructura social y política se va modificando en la medida en que distintas clases y grupos sociales logran imponer sus intereses, su fuerza y su dominación al conjunto de la sociedad.

A través del análisis de los intereses y valores que orientan o que pueden orientar la acción, el proceso de cambio social deja de presentarse como resultado de factores “naturales” —esto es, independientes de las alternativas históricas— y se empieza a perfilar como un proceso que en las tensiones entre grupos con intereses y orientaciones divergentes encuentra el filtro por

el que han de pasar los influjos meramente económicos.⁵

Para lograr un enfoque teórico de esta naturaleza —en el que la temática parece alcanzar extensión y complejidad crecientes— es necesario buscar las categorías que expresen los distintos momentos y características estructurales del proceso histórico —algunos de naturaleza interna a los países y otros externa— significativos para el desarrollo. De conformidad con el enfoque hasta ahora reseñado, el problema teórico fundamental lo constituye la determinación de los modos que adoptan las estructuras de dominación, porque por su intermedio se comprende la dinámica de las relaciones de clase. Además, la configuración en un momento determinado de los aspectos político-institucionales no puede comprenderse sino en función de las estructuras de dominio. En consecuencia, también es por intermedio de su análisis que se puede captar el proceso de transformación del orden político institucional. Esta elección teórica queda avalada empíricamente por el hecho de que los cambios históricos significativos del proceso de desarrollo latinoamericano han sido siempre acompañados, si no de una mudanza radical en la estructura de dominación, por lo menos por la adopción de nuevas formas de relaciones, y por consiguiente de conflicto, entre las clases y grupos. Es evidente que la explicación teórica de las estructuras de dominación, en el caso de los países latinoamericanos, implica establecer las conexiones que se dan entre los determinantes internos y los externos, pero estas vinculaciones, en cualquier hipótesis, no deben entenderse en términos de una relación "causal-analítica", ni mucho menos en términos de una determinación mecánica e inmediata de lo interno por lo externo. Precisamente, el concepto de dependencia que más adelante se examina pretende otorgar significado a una serie de hechos y situaciones que

5. Para un análisis de este punto de vista, véase F. H. Cardoso, *Empresário industrial e desenvolvimento econômico*, São Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1964, capítulos 1 y 2.

aparecen conjuntamente en un momento dado y se busca establecer por su intermedio las relaciones que hacen inteligibles las situaciones empíricas en función del modo de conexión entre los componentes estructurales internos y externos. Pero lo externo, en esa perspectiva, se expresa también como un modo particular de relación entre grupos y clases sociales en el ámbito de las naciones subdesarrolladas. Por eso precisamente tiene validez centrar el análisis de la dependencia en su manifestación interna, puesto que el concepto de dependencia se utiliza como un tipo específico de concepto "causal-significante" —implicaciones determinadas por un modo de relación históricamente dado— y no como concepto meramente "mecánico-causal", que subraya la determinación externa, anterior, para luego producir "consecuencias" internas.

Como el objetivo de este ensayo es explicar los procesos económicos como procesos sociales, se requiere buscar un punto de intersección teórica donde el poder económico se exprese como dominación social, esto es, como política; pues, a través del proceso político, una clase o grupo económico intenta establecer un sistema de relaciones sociales que le permitan imponer al conjunto de la sociedad un modo de producción propio, o por lo menos intenta establecer alianzas o subordinar al resto de los grupos o clases con el fin de desarrollar una forma económica compatible con sus intereses y objetivos. Los modos de relación económica, a su vez, delimitan los marcos en que tiene lugar la acción política.

Por consiguiente, los temas que se perfilan con mayor vigor son: los condicionantes económicos del mercado mundial, incluso el equilibrio internacional de poder; la estructura del sistema productivo nacional y su tipo de vinculación con el mercado externo; la configuración histórico-estructural de dichas sociedades, con sus formas de distribución y mantenimiento del poder, y sobre todo los movimientos y procesos político-sociales que presionan hacia el cambio, con sus respectivas orientaciones y objetivos. El análisis directo de

los principales factores, procesos y movimientos presentes en la situación de subdesarrollo o en las sociedades en vías de desarrollo, es una tarea inmensa y sin límites precisos. Sin embargo, es posible determinar problemas definidos, que pueden constituir un núcleo de significación fundamental para comprender las posibilidades del desarrollo, en la medida en que ciertos temas, aun de carácter particular, expresan el condicionamiento global arriba mencionado, y por eso mismo su aclaración arroja luz sobre el conjunto de situaciones de subdesarrollo. El criterio para elegir estos temas o situaciones dependerá de los elementos que puedan ofrecer para la formulación de la perspectiva integrada de análisis antes formulada. Hay que buscar los puntos de intersección del sistema económico con el sistema social a través de los cuales se revelen los nexos y la dinámica de los distintos aspectos y niveles de la realidad que afectan a las posibilidades de desarrollo.

Esquemáticamente se puede decir que el problema del control social de la producción y el consumo constituye el eje de un análisis sociológico del desarrollo orientado desde esa perspectiva. En efecto, la interpretación sociológica de los procesos de transformación económica requiere el análisis de las situaciones en donde la tensión entre los grupos y clases sociales pone de manifiesto las bases de sustentación de la estructura económica y política.

Desde ese ángulo es posible efectuar el análisis de los "mecanismos de decisión", actualmente tan en boga. La problemática sociológica del desarrollo, sin embargo, lejos de reducirse a este enfoque, implica, como se dijo, el estudio de las estructuras de dominación y de las formas de estratificación social que condicionan los mecanismos y los tipos de control y decisión del sistema económico en cada situación social particular. Dentro de la perspectiva general aludida, esa problemática comprende necesariamente el análisis de los comportamientos políticos que inciden en la relación entre las clases y grupos sociales que mantienen un patrón dado

de control y las que se le oponen real o virtualmentē. Asimismo supone la consideración de las orientaciones valorativas que otorgan a la acción sus marcos de referencia.

La comprensión de tales movimientos y fuerzas constituye parte fundamental del análisis sociológico del desarrollo, ya que éste implica siempre alteraciones en el sistema social de dominación y la redefinición de las formas de control y organización de la producción y el consumo.

4. SUBDESARROLLO, PERIFERIA Y DEPENDENCIA

Para permitir el paso del análisis económico o del análisis sociológico usuales a una interpretación global del desarrollo es necesario estudiar desde el inicio las conexiones entre el sistema económico y la organización social y política de las sociedades subdesarrolladas, no sólo en ellas y entre ellas, sino también en relación con los países desarrollados, pues la especificidad histórica de la situación de subdesarrollo nace precisamente de la relación entre sociedades "periféricas" y "centrales". Es preciso, pues, redefinir la "situación de subdesarrollo" tomando en consideración su significado histórico particular, poniendo en duda los enfoques que la presentan como un posible "modelo" de ordenación de variables económicas y sociales. En ese sentido, hay que distinguir la situación de los países subdesarrollados con respecto a los que carecen de desarrollo, y diferenciar luego los diversos modos de subdesarrollo según las particulares relaciones que esos países mantienen con los centros económica y políticamente hegemónicos. Para los fines de este ensayo sólo es necesario indicar, en lo que se refiere a la distinción entre los conceptos de subdesarrollo y carente de desarrollo, que este último alude históricamente a la situación de las economías y pueblos —cada vez más escasos— que no mantienen relaciones de mercado con los países industrializados.

En cuanto al subdesarrollo, una distinción funda-

mental se ofrece desde la perspectiva del proceso histórico de formación del sistema productivo mundial; en ciertas situaciones, la vinculación de las economías periféricas al mercado mundial se verifica en términos "coloniales", mientras que en otras las economías periféricas están encuadradas en "sociedades nacionales". Acerca de estas últimas, cabría añadir que en determinados casos se realizó la formación de vínculos entre los centros dominantes más desarrollados y los países periféricos cuando ya existía en ellos una sociedad nacional, al paso que en otros, algunas colonias se han transformado en naciones manteniéndose en su situación de subdesarrollo.

En todo caso, la situación de subdesarrollo se produjo históricamente cuando la expansión del capitalismo comercial y luego del capitalismo industrial vinculó a un mismo mercado economías que, además de presentar grados diversos de diferenciación del sistema productivo, pasaron a ocupar posiciones distintas en la estructura global del sistema capitalista. De ahí que entre las economías desarrolladas y las subdesarrolladas no sólo exista una simple diferencia de etapa o de estado del sistema productivo, sino también de función o posición dentro de una misma estructura económica internacional de producción y distribución. Ello supone, por otro lado, una estructura definida de relaciones de dominación.

Sin embargo, el concepto de subdesarrollo, tal como se le emplea comúnmente, se refiere más bien a la estructura de un tipo de sistema económico, con predominio del sector primario, fuerte concentración de la renta, poca diferenciación del sistema productivo y, sobre todo, predominio del mercado externo sobre el interno. Eso es manifiestamente insuficiente.

El reconocimiento de la historicidad de la situación de subdesarrollo requiere algo más que señalar las características estructurales de las economías subdesarrolladas. Hay que analizar, en efecto, cómo las economías subdesarrolladas se vincularon históricamente al mercado

mundial y la forma en que se constituyeron los grupos sociales internos que lograron definir las relaciones hacia afuera que el subdesarrollo supone. Tal enfoque implica reconocer que en el plano político-social existe algún tipo de dependencia en las situaciones de subdesarrollo, y que esa dependencia empezó históricamente con la expansión de las economías de los países capitalistas originarios.

La dependencia de la situación de subdesarrollo implica socialmente una forma de dominación que se manifiesta por una serie de características en el modo de actuación y en la orientación de los grupos que en el sistema económico aparecen como productores o como consumidores. Esta situación supone en los casos extremos que las decisiones que afectan a la producción o al consumo de una economía dada se toman en función de la dinámica y de los intereses de las economías desarrolladas. Las economías basadas en enclaves coloniales constituyen el ejemplo típico de esa situación.

Frente a la argumentación presentada, el esquema de "economías centrales" y "economías periféricas" pudiera parecer más rico de significación social que el esquema de economías desarrolladas y economías subdesarrolladas. A él se puede incorporar de inmediato la noción de desigualdad de posiciones y de funciones dentro de una misma estructura de producción global. Sin embargo, no sería suficiente ni correcto proponer la sustitución de los conceptos desarrollo y subdesarrollo por los de economía central y economía periférica o —como si fuesen una síntesis de ambos— por los de economías autónomas y economías dependientes. De hecho, son distintas tanto las dimensiones a que estos conceptos se refieren como su significación teórica. La noción de dependencia alude directamente a las condiciones de existencia y funcionamiento del sistema económico y del sistema político, mostrando las vinculaciones entre ambos, tanto en lo que se refiere al plano interno de los países como al externo. La noción de subdesarrollo caracteriza a un estado o grado de diferenciación del

sistema productivo —a pesar de que, como vimos, ello implique algunas “consecuencias” sociales— sin acentuar las pautas de control de las decisiones de producción y consumo, ya sea internamente (socialismo, capitalismo, etc.) o externamente (colonialismo, periferia del mercado mundial, etc.). Las nociones de “centro” y “periferia”, por su parte, subrayan las funciones que cumplen las economías subdesarrolladas en el mercado mundial, sin destacar para nada los factores político-sociales implicados en la situación de dependencia.

Además, una sociedad puede sufrir transformaciones profundas en su sistema productivo sin que se constituyan al mismo tiempo en forma plenamente autónoma los centros de decisión y los mecanismos sociales que los condicionan. Tal es el caso de Argentina y Brasil al terminar el proceso de sustitución de importaciones e iniciarse el de la producción de bienes de capital, momento que les permitió alcanzar determinado grado de madurez económica, incluso en lo que respecta a la distribución del ingreso (como ocurrió, hasta cierto punto, en Argentina). Por otra parte, en casos límites, una sociedad nacional puede tener cierta autonomía de decisiones sin que por ello el sistema productivo y las formas de distribución de la renta le permitan equipararse a los países centrales desarrollados ni siquiera a algunos países periféricos en proceso de desarrollo. Se da esta hipótesis, por ejemplo, cuando un país rompe los vínculos que lo ligan a un determinado sistema de dominación sin incorporarse totalmente a otro (Yugoslavia, China, Argelia, Egipto, Cuba e incluso el México revolucionario).

Como consecuencia de ese planteamiento, cuando se trata de interpretar globalmente un proceso de desarrollo, es necesario tener presente que no existe un nexo inmediato entre la diferenciación del sistema económico y la formación de centros autónomos de decisión, y por lo tanto que los análisis deben definir no sólo los grados de diferenciación estructural que las economías y las sociedades de los países que se hallan en la fase de tran-

sición alcanzaron en el proceso de integración al mercado mundial, sino también el modo mediante el cual se logró históricamente esa integración. Semejante perspectiva aconseja una gran cautela en la interpretación de cómo se han producido el desarrollo económico y la modernización de la sociedad en América Latina.

Diversos autores han subrayado el carácter de "resultado imprevisto" que el desarrollo asume en América Latina. Algunos países, por ejemplo, al proyectar la defensa de su principal producto de exportación, propusieron una política de devaluación que tuvo como consecuencia indirecta, y hasta cierto punto no deliberada, la creación de condiciones favorables al crecimiento industrial. Sin embargo, sería difícil sostener que la diferenciación económica así alcanzada —en función de variaciones coyunturales del mercado y sin implicar un proyecto de autonomía creciente y un cambio en las relaciones entre las clases— pueda por sí sola alterar en forma sustantiva las relaciones de dependencia. La esfera política del comportamiento social influye necesariamente en la forma del proceso de desarrollo. Por ello, si se parte de una interpretación global del desarrollo, los argumentos basados en puros estímulos y reacciones de mercado resultan insuficientes para explicar la industrialización y el progreso económico. Para que tales estímulos o mecanismos de defensa de la economía subdesarrollada puedan constituir el comienzo de un proceso de industrialización que reestructure el sistema económico y social, es necesario que se hayan producido en el mismo mercado internacional transformaciones o condiciones que favorezcan el desarrollo, pero es decisivo que el juego político-social en los países en vías de desarrollo contenga en su dinámica elementos favorables a la obtención de grados más amplios de autonomía.

Debe tenerse en cuenta, como quedó señalado anteriormente, que el enfoque propuesto no considera adecuado, ni aun desde un punto de vista analítico, separar los factores denominados "externos" y los "internos";

al contrario se propone hallar las características de las sociedades nacionales que expresan las relaciones con lo externo.

Son justamente los factores político-sociales internos —vinculados, como es natural, a la dinámica de los centros hegemónicos— los que pueden producir políticas que se aprovechen de las “nuevas condiciones” o de las nuevas oportunidades de crecimiento económico. De igual modo, las fuerzas internas son las que redefinen el sentido y el alcance político-social de la diferenciación “espontánea” del sistema económico. Es posible, por ejemplo, que los grupos tradicionales de dominación se opongan en un principio a entregar su poder de control a los nuevos grupos sociales que surgen con el proceso de industrialización, pero también pueden pactar con ellos, alterando así las consecuencias renovadoras del desarrollo en el plano social y político.

Las alianzas de los grupos y fuerzas sociales internas están afectadas a su vez por el tipo e intensidad de los cambios, y éstos dependen en parte del modo de vinculación de las economías nacionales al mercado mundial; la articulación de los grupos económicos nacionales con los grupos y fuerzas externas se produce en forma distinta y con consecuencias diferentes antes y después de empezar un proceso de desarrollo. El sistema interno de alianzas políticas se altera, además, muchas veces por las alianzas existentes en el plano internacional.

Tal perspectiva implica que no se puede discutir con precisión el proceso de desarrollo desde un ángulo puramente económico cuando el objetivo propuesto es comprender la formación de economías nacionales. Tampoco es suficiente, con fines de descripción, el análisis del comportamiento de variables derivadas —dependientes, por lo tanto, de los factores estructurales y del proceso histórico de cambio—, como es el caso de las tasas de productividad, ahorro y renta, de las funciones de consumo, del empleo, etcétera.

Para que los modelos económicos construidos con variables de esta naturaleza puedan tener significación en

el análisis integrado del desarrollo deben estar referidos a las situaciones globales —sociales y económicas— que les sirven de base y les prestan sentido. La interrelación de lo económico y lo social se hace notoria en la situación de “enclave colonial”, en donde la desigualdad de la situación política entre la colonia y la metrópoli hace que el sistema económico sea percibido como directamente ligado al sistema político poniendo así de relieve más claramente la relación entre ambos. Y, por el contrario, cuando el desarrollo tiene lugar en “estados nacionales”, la faz económica se torna más “visible” y los condicionantes políticos y sociales aparecen más fluidos; no obstante, estos últimos mantienen una influencia decisiva respecto al aprovechamiento y continuación de las oportunidades de desarrollo que ocasionalmente se manifiestan en el mercado.

Por consiguiente, al considerar la “situación de dependencia” en el análisis del desarrollo latinoamericano, lo que se pretende poner de manifiesto es que el modo de integración de las economías nacionales al mercado internacional supone formas definidas y distintas de interrelación de los grupos sociales de cada país, entre sí y con los grupos externos. Ahora bien, cuando se acepta la perspectiva de que los influjos del mercado, por sí mismos, no son suficientes para explicar el cambio ni para garantizar su continuidad o su dirección, la actuación de las fuerzas, grupos e instituciones sociales pasa a ser decisiva para el análisis del desarrollo.

5. EL “SUBDESARROLLO NACIONAL”

Se hace necesario, por lo tanto, definir una perspectiva de interpretación que destaque los vínculos estructurales entre la situación de subdesarrollo y los centros hegemónicos de las economías centrales, pero que no atribuya a estos últimos la determinación plena de la dinámica del desarrollo. En efecto, si en las situaciones de dependencia colonial es posible afirmar con propiedad que la historia y —por ende el cambio— aparece como

reflejo de lo que pasa en la metrópoli, en las situaciones de dependencia de las "naciones subdesarrolladas" la dinámica social es más compleja. En ese último caso hay desde el comienzo una doble vinculación del proceso histórico que crea una "situación de ambigüedad" o sea, una contradicción nueva. Desde el momento en que se plantea como objetivo instaurar una nación —como en el caso de las luchas anticolonialistas— el centro político de la acción de las fuerzas sociales intenta ganar cierta autonomía al sobreponerse a la situación del mercado; las vinculaciones económicas, sin embargo, continúan siendo definidas objetivamente en función del mercado externo y limitan las posibilidades de decisión y acción autónomas. En eso radica, quizá, el núcleo de la problemática sociológica del proceso nacional de desarrollo en América Latina.

La situación de "subdesarrollo nacional" supone un modo de ser que a la vez depende de vinculaciones de subordinación al exterior y de la reorientación del comportamiento social, político y económico en función de "intereses nacionales"; esto caracteriza a las sociedades nacionales subdesarrolladas no sólo desde el punto de vista económico, sino también desde la perspectiva del comportamiento y la estructuración de los grupos sociales. De ahí que la finalidad del análisis integrado del proceso de desarrollo nacional consista en determinar las vinculaciones económicas y político-sociales que tienen lugar en el ámbito de la nación. Esas articulaciones se dan a través de la acción de los grupos sociales que en su comportamiento real ligan de hecho la esfera económica y política. Conviene subrayar que dicha acción se refiere siempre a la nación y a sus vinculaciones de todo orden con el sistema político y económico mundial. La dependencia encuentra así no sólo "expresión" interna sino también su verdadero carácter como modo determinado de relaciones estructurales: un tipo específico de relación entre las clases y grupos que implica una situación de dominio que conlleva estructuralmente la vinculación con el exterior. En esta perspectiva, el

análisis de la dependencia significa que no se la debe considerar ya como una "variable externa", sino que es dable analizarla a partir de la configuración del sistema de relaciones entre las distintas clases sociales en el ámbito mismo de las naciones dependientes.

Para emprender este análisis también debe desecharse la idea de que la acción de las clases y las relaciones entre éstas tengan en los países dependientes un carácter semejante al que se dio en los países centrales su fase de desarrollo originario. La hipótesis más generalizada sobre el modo de funcionamiento del sistema político y económico en los inicios del proceso de desarrollo en los países centrales supone que el libre juego del mercado actuaba, por así decirlo, como árbitro para dirimir el conflicto de intereses entre los grupos dominantes. De ahí que la racionalidad económica, medida por el lucro, se imponía como norma a la sociedad y que el consumo y la inversión se definían dentro de los límites establecidos por el crecimiento del sistema económico. Se suponía, además, que la posibilidad de expansión del sistema se debía a la existencia de un grupo dinámico que controlaba las decisiones en materia de inversión y que dominaba las posiciones de poder necesarias y suficientes para imprimir al conjunto de la sociedad una orientación coincidente con sus intereses. La clase económica ascendente poseía, pues, eficiencia y consenso.

Con toda la simplificación inherente a ese esquema, se consideraba que los grupos dirigentes expresaban el interés general y que, en esas condiciones, el mercado funcionaba adecuadamente como mecanismo regulador de los intereses generales y de los intereses particulares. En este caso se entendía por "funcionamiento adecuado" la capacidad de servir al crecimiento económico, descartando la hipótesis de que existieran otros grupos que presionaran para participar en los frutos del "progreso" y en el control de las decisiones. Sólo mucho después de realizado el esfuerzo inicial de industrialización estuvieron las clases populares en condiciones de hacerse presentes en las sociedades industriales como

fuerza política y social participante.⁶ Lo que contribuyó al éxito de las economías nacionales en los países de "desarrollo originario" fue el hecho de que éstas se consolidasen simultáneamente con la expansión del mercado mundial, de manera que dichos países pasaron a ocupar las principales posiciones en el sistema de dominación internacional que se establecía.

Sin confiar demasiado en el valor del esquema presentado para caracterizar las condiciones generales del "desarrollo originario", que es poco preciso y de carácter muy amplio, es evidente que hay diferencias significativas entre ese esquema y lo que ocurre en América Latina. En efecto, dado que existen relaciones de subordinación entre las regiones desarrolladas y las insuficientemente desarrolladas —o, mejor dicho, entre las sociedades centrales y las dependientes—, el análisis no puede desconocer esa característica básica, para presentar como una desviación lo que realmente es una manera de ser.

Entre los conceptos "desarrollo" y "sistema capitalista" se produjo tal confusión que se llegó a suponer que para lograr el desarrollo en los países de la periferia es necesario repetir la fase evolutiva de las economías de los países centrales. Sin embargo, es evidente que el proceso capitalista supuso desde sus comienzos una relación de las economías centrales entre ellas y otra respecto a las periféricas; muchas economías "subdesarrolladas" —como es el caso de las latinoamericanas— se incorporan al sistema capitalista desde los comienzos de la formación de las colonias y luego de los estados nacionales y en él permanecen a lo largo de todo su transcurso histórico, pero no debe olvidarse que lo hacen como economías periféricas.

Los distintos momentos históricos del capitalismo no deben estudiarse, pues, con el afán de encontrar su re-

6. Sobre este punto véase Alain Touraine, "Industrialisation et conscience ouvrière à São Paulo", en *Sociologie du Travail*, abril de 1961.

petición retrasada en los países de la periferia, sino para saber cómo se produjo, en cada momento particular, la relación entre periferia y centro. Son varios los aspectos por analizar; uno de ellos se refiere a los caracteres del capitalismo como sistema económico internacional. De otra manera, si en el proceso pueden distinguirse momentos de predominio tales como el capitalismo mercantil, el capitalismo industrial y el capitalismo financiero, no nos corresponde preguntarnos a cuál de estos momentos se aproximan las economías latinoamericanas en la actualidad, puesto que de hecho no constituyen economías separadas del mercado capitalista internacional, sino que es necesario esclarecer qué significó en términos de "estructuras de la economía" y "estructura social" la relación de dependencia para los países latinoamericanos durante estos distintos momentos. Lo mismo sucede con los conceptos "capitalismo competitivo" y "capitalismo monopólico" que se dan como tendencia en las tres etapas señaladas del capitalismo, aunque con mayor acentuación de uno u otro de los términos en cada caso.

Asimismo corresponde al análisis determinar la significación de estos conceptos con respecto a los sistemas nacionales dependientes.

Lo expuesto también tiene connotaciones históricas de cierta importancia. Los países latinoamericanos, como economías dependientes, se ligan en estas distintas fases del proceso capitalista a diferentes países que actúan como centro, y cuyas estructuras económicas inciden significativamente en el carácter que adopta la relación. El predominio de la vinculación con las metrópolis peninsulares —España o Portugal— durante el período colonial, la dependencia de Inglaterra más tarde y de Estados Unidos por último, tiene mucha significación. Así, por ejemplo, Inglaterra, en el proceso de su expansión como economía, exigía en alguna medida el desarrollo de las economías periféricas, dependientes de ella, puesto que las necesitaba para abastecerse de materias primas. Requería, por consiguiente,

que la producción de las economías dependientes lograra cierto grado de dinamismo y modernización; estas mismas economías, además, integraban el mercado comprador de sus productos manufacturados, por lo que también era evidentemente necesario que se diera en ellas cierto dinamismo. La economía estadounidense, en cambio, contaba con recursos naturales y con un mercado comprador interno que le permitía iniciar un desarrollo más autónomo en relación con las economías periféricas, es más, en algunos casos la ubicaba en situación de competencia con respecto a los países productores de materias primas. La relación de dependencia adquiere así una connotación de control del desarrollo de otras economías, tanto de la producción de materias primas como de la posible formación de otros centros económicos. El papel dinamizador de la economía de Estados Unidos respecto a las economías latinoamericanas, en la etapa anterior a la formación de los "conglomerados" actuales, es, por consiguiente, menos importante que en el caso anteriormente descrito.

Metodológicamente no es lícito suponer —dicho sea con mayor rigor— que en los países "en desarrollo" se esté repitiendo la historia de los países desarrollados. En efecto, las condiciones históricas son diferentes: en un caso se estaba creando el mercado mundial paralelamente al desarrollo gracias a la acción de la denominada a veces *bourgeoisie conquérante*, y en el otro se intenta el desarrollo cuando ya existen relaciones de mercado, de índole capitalista, entre ambos grupos de países y cuando el mercado mundial se presenta dividido entre el mundo capitalista y el socialista. Tampoco basta considerar las diferencias como desviaciones respecto de un patrón general de desarrollo, pues los factores, las formas de conducta y los procesos sociales y económicos, que a primera vista constituyen formas desviadas o imperfectas de realización del patrón clásico de desarrollo, deben considerarse más bien como núcleos del análisis destinado a hacer inteligible el sistema económico-social.

6. LOS TIPOS DE VINCULACIÓN DE LAS ECONOMÍAS NACIONALES AL MERCADO

Debe tenerse en cuenta que, al romperse el "pacto colonial", la vinculación entre las economías periféricas y el mercado internacional asume un carácter distinto, ya que en esta relación a la condición de "economía periférica" debe agregarse la nueva condición de "nación independiente".

La ruptura de lo que los historiadores llaman el "pacto colonial" y la primera expansión del capitalismo industrial europeo son, pues, los rasgos históricos dominantes en el período de formación de las "naciones nuevas" en el siglo XIX. La expansión de las economías centrales industrializadas —primero la de Inglaterra y más tarde la de Estados Unidos— no se realizó en el vacío, puesto que se encontró con sistemas económicos y sociales ya constituidos por efecto de la precedente expansión colonial. A partir del período de la independencia, desde el punto de vista sociológico, la dinámica de las economías y de las sociedades recién formadas se presenta a la vez como refleja y como autóctona en la medida en que la expansión del centro encuentra situaciones nacionales que hacen posible distintos tipos de alianza, de resistencia y de tensión.

El tipo de vinculación de las economías nacionales periféricas a las distintas fases del proceso capitalista, con los diversos modos de dominación que éste supone, implica que la integración a la nueva fase se realiza a través de una estructura social y económica que, si bien modificada, procede de la situación anterior. Serán distintos el modo y las posibilidades de desarrollo de una nación que se vincula al sector exportador internacional con un producto de alto consumo, según se verifique en el período del capitalismo predominantemente competitivo o en el período predominantemente monopolista. De igual modo serán distintas, comparadas con las "colonias de explotación", las posibilidades de integración nacional y de formación de un mercado interno

en aquellos países cuya economía colonial se organizó más bien como "colonias de población", es decir, formadas sobre la explotación (controlada por productores allí radicados) de productos que requieren mano de obra abundante. En estos casos, y en el período posterior a la independencia, fue más fácil la organización de un aparato político-administrativo interno para promover y ejecutar una "política nacional". Además, la propia base física de la economía —como, por ejemplo, el tipo y las posibilidades de ocupación de la tierra o el tipo de riqueza mineral disponible— influirá sobre la forma y las consecuencias de la vinculación al mercado mundial posterior al período de formación nacional.

En cada uno de los tipos de vinculación posibles, según esos factores, las dimensiones esenciales que caracterizan la dependencia se reflejarán sobre las condiciones de integración del sistema económico y del sistema político. Así, la relación entre las clases, muy especialmente, asume en América Latina formas y funciones por completo diferentes a las de los países centrales. En rápido bosquejo podría decirse que cada forma histórica de dependencia produjo un acuerdo determinado entre las clases, no estático, sino de carácter dinámico. El paso de uno a otro modo de dependencia, considerado siempre en una perspectiva histórica, debió fundarse en un sistema de relaciones entre clases o grupos generado en la situación anterior. De este modo, por ejemplo, cuando se rompe la dependencia colonial y se produce el paso a la dependencia de Inglaterra, ésta tiene como sostén social al grupo de productores nacionales, que por el crecimiento de su base económica —crecimiento ya dado en la situación colonial— estaban en condiciones de suscitar un nuevo acuerdo entre las distintas fuerzas sociales gracias al cual estaban llamados a tener, si no el dominio absoluto, por lo menos una situación privilegiada. Al pasar de la hegemonía de Inglaterra a la de Estados Unidos entran en juego nuevos factores que encuentran su origen en la situación anterior. En efecto, como entonces, junto al crecimiento de los grupos ex-

portadores, se produjo un crecimiento significativo de los sectores urbanos, y esta nueva acomodación debió hallarse presente en la relación con Estados Unidos. Lo que se quiere señalar brevemente por ahora es que si la nueva forma de dependencia tiene explicaciones exteriores a la nación, tampoco es ajena a ella la relación interna entre las clases que la hacen posible y le dan su fisonomía. Fundamentalmente, la dinámica que puede adquirir el sistema económico dependiente en el ámbito de la nación, está determinado —dentro de ciertos límites— por la capacidad de los sistemas internos de alianzas para proporcionarles capacidad de expansión. De esta manera se da el caso, paradójico sólo en apariencia, de que la presencia de las masas en los últimos años haya constituido, a causa de su presión por incorporarse al sistema político, en uno de los elementos que ha provocado el dinamismo de la forma económica vigente.

Admitiendo como válida esa interpretación se obtendrá un marco de la actividad de las presiones en favor del desarrollo en América Latina que muestra, con respecto a los patrones europeos o norteamericanos, no una desviación que debe corregirse, sino un cuadro histórico distinto por su situación periférica. El “enfrentamiento” que resulta de las presiones a favor de la modernización se produce en la actualidad entre las clases populares que intentan imponer su participación, a menudo en alianza con los nuevos grupos económicamente dominantes, y el sistema de alianza vigente entre las clases predominantes en la situación anterior.

En la fase inicial de este proceso los grupos industriales aparecían en alguna medida en una situación marginal. Sin embargo, por el hecho de formar parte de los nuevos sectores urbanos, su papel alcanza cierta importancia porque de hecho, en este conglomerado, constituyen el único grupo que posee una base económica real, aunque ésta no sea decisiva si la referimos a la totalidad del sistema económico vigente y a pesar también de su carácter coyuntural. Por ser el grupo indus-

trial el que plantea la posibilidad de absorber en forma productiva a los sectores urbanos populares, se sitúa en un lugar estratégico que le permite establecer términos de alianza o compromiso con el resto del sistema social vigente y ello explica su importancia en el período posterior a la crisis del sistema agroexportador.

7. PERSPECTIVAS PARA UN ANÁLISIS INTEGRADO DEL DESARROLLO

En síntesis, reconociendo la especificidad de las distintas formas de comportamiento, el análisis sociológico trata de explicar las aparentes "desviaciones" a través de la determinación de las características estructurales de las sociedades subdesarrolladas y mediante un trabajo de interpretación. No es exagerado afirmar que es necesario un esfuerzo de análisis a fin de redefinir el sentido y las funciones que, en el contexto estructural de la situación de subdesarrollo, tienen las clases sociales y las alianzas que ellas establecen para sustentar una estructura de poder y generar la dinámica social y económica.

Las dos dimensiones del sistema económico, en los países en proceso de desarrollo, la interna y la externa, se expresan en el plano social, donde adoptan una estructura que se organiza y funciona en términos de una doble conexión: según las presiones y vinculaciones externas y según el condicionamiento de los factores internos que inciden sobre la estratificación social.

La complejidad de la situación de subdesarrollo da lugar a orientaciones valorativas que, aun siendo contradictorias, coexisten. Parecería que se producen a la vez ciertas situaciones en las cuales la actividad de los grupos sociales corresponde a las pautas de las "sociedades industrializadas de masas", y otras en las que tienen preponderancia las normas sociales típicas de las "situaciones de clase" y hasta de las "situaciones estamentales".

La interpretación general aquí sostenida subraya que

esta ambigüedad es típica de la situación de subdesarrollo y que, por lo tanto, es necesario elaborar conceptos y proponer hipótesis que la expresen y permitan comprender el subdesarrollo bajo esa perspectiva fundamental. Ésta expresa la contradicción entre la nación concebida como una unidad social relativamente autónoma (lo que obliga, por lo tanto, a referirse de manera constante a la situación interna de poder) y el desarrollo como proceso logrado o que se está logrando, a través de vínculos de nuevo tipo con las economías centrales, pero en cualquier caso, bajo las pautas definidas por los intereses de aquéllas.

La perspectiva en que nos colocamos pone en tela de juicio precisamente lo que se acepta como necesario en la concepción usual del análisis de las etapas del desarrollo. En efecto, las transformaciones sociales y económicas que alteran el equilibrio interno y externo de las sociedades subdesarrolladas y dependientes son procesos políticos que, en las condiciones históricas actuales, suponen tensiones que no siempre ni de modo necesario contienen en sí mismas soluciones favorables al desarrollo nacional. Tal resultado no es automático y puede no darse; lo que equivale a afirmar que el análisis del desarrollo social supone siempre la "posibilidad" de estancamiento y de heteronomía. La determinación de las posibilidades concretas de éxito depende de un análisis que no puede ser sólo estructural, sino que ha de comprender también el proceso en el que actúen las fuerzas sociales en juego, tanto las que tienden a mantener el *statu quo* como aquellas otras que presionan para que se produzca el cambio social. Exige asimismo la determinación de las "orientaciones valorativas" o ideologías que se vinculan a las acciones y a los movimientos sociales. Como estas fuerzas están relacionadas entre ellas y expresan situaciones de mercado con diversas posibilidades de crecimiento, el análisis sólo se completa cuando se logra que el nivel económico y el nivel social tengan sus determinaciones recíprocas perfectamente delimitadas en los planos interno y externo.

III. LAS SITUACIONES FUNDAMENTALES EN EL PERÍODO DE "EXPANSIÓN HACIA AFUERA"

La perspectiva adoptada en este ensayo requiere analizar tanto las condiciones como las posibilidades de desarrollo y de consolidación de los estados nacionales latinoamericanos según como los grupos sociales locales lograron establecer su participación en el proceso productivo y consiguieron definir formas de control institucional capaces de asegurarla. En términos clásicos, esta problemática se expresaría diciendo que la creación de los estados nacionales, y el control de las economías locales, implican que las asociaciones de intereses de las clases y grupos económicamente orientados establezcan formas de autoridad y poder de tal modo que constituyan un "orden legítimo"; y que en torno de éste se logre el consentimiento y la obediencia de las clases, grupos y comunidades excluidas del núcleo hegemónico formado por la "asociación de intereses". Las precedentes consideraciones suponen que para explicar el desarrollo se hace necesario superar la idea de que las bases materiales —el sistema productivo—, que sirvieron de apoyo para la obtención de los fines económicos a que aspiraban los grupos y clases que controlaban la producción, podían asegurar por sí mismas —o por los cambios que las condiciones del mercado mundial provocaron en las bases mantenidas— la transformación automática del sistema de poder, dando lugar así a la democratización de las estructuras sociales. Se destaca así el hecho de que las formas asumidas por las relaciones entre el sistema económico y el sistema de poder a partir del período de implantación de los estados nacionales independientes dieron origen a posibilidades distintas de desarrollo y autonomía para los países latinoamericanos, conforme a sus situaciones peculiares.

En este sentido, a fin de comprender las situaciones presentes, de cuya problemática partimos, se requiere el análisis, por somero que sea, de las situaciones históricas que explican cómo las naciones americanas se vinculan al sistema mundial de poder y a la periferia de la economía internacional.

En líneas generales es posible distinguir tres formas de relación de las áreas coloniales con las metrópolis,¹ a partir del modo como se constituyó el "mundo periférico" dentro del sistema colonial de producción y dominación: las colonias de población, las colonias de explotación y las reservas territoriales prácticamente inexploradas.

Es evidente que la forma que adquirió la incorporación del mundo colonial a los centros metropolitanos estuvo condicionada por la base económica de producción que en cada caso se implantaba. En general, la ocupación extensiva de la región, con la consecuente dispersión geográfica, se dio en las colonias agropecuarias; la organización de factorías estuvo presente en las explotaciones de recursos naturales, minerales o forestales; en cuanto al virtual mantenimiento de áreas inexploradas, esto se da en función de los intereses estratégicos metropolitanos y de una política de reserva de recursos para incorporaciones futuras.

Con la ruptura del "pacto colonial", esto es, cuando la comercialización de los productos coloniales dejó de hacerse a través de los puertos y aduanas ibéricas para ligarse directamente a Inglaterra, la formación de las naciones en América Latina se hizo posible a través de grupos sociales locales cuya capacidad para estructurar un sistema local de control político y económico varió justamente en función del proceso histórico de su constitución en el período colonial. En todos los casos el problema de la organización nacional consistía:

1. En mantener bajo control local el sistema pro-

1. Dentro de los límites y de los objetivos de este trabajo no es posible ni necesario discutir en forma minuciosa la fase de colonización.

ductivo exportador heredado del sistema colonial, que constituía el vínculo principal con el exterior y la actividad económica fundamental.

2. En disponer de un sistema de alianzas políticas entre los varios sectores sociales y económicos de las antiguas colonias que permitiera, al grupo que aseguraba las relaciones con el exterior —con el mercado internacional y naturalmente con los estados nacionales de los países centrales—, un mínimo de poder interno para que la nación pudiera adquirir estabilidad y se constituyera como expresión política de la dominación económica del sector productivo-exportador.

Como es natural, el proceso de formación nacional pudo darse con mayores posibilidades de éxito en el caso de las colonias que se habían organizado como base agrícola de la economía metropolitana. En efecto, tales posesiones no sólo fueron organizadas en torno a productos “coloniales” —azúcar, café, cacao, etc.—, indispensables para las economías centrales, y de los cuales por razones diversas —climáticas, tecnológicas, etc.— no les era posible autoabastecerse, lo que garantizaba a las antiguas colonias continuidad del mercado, sino también porque en ese tipo de colonias se constituyó una élite económica y política criolla que se apoyaba en el sistema productivo local y era más o menos idónea para manejar un aparato estatal.

La formación nacional basada en las antiguas colonias “de explotación” —como en las áreas mineras— o en regiones marginales a la corriente principal del mercado colonial tuvo menores posibilidades de éxito en el siglo XIX. En muchos casos la organización política se logró como consecuencia de las dificultades que España debió enfrentar para el nuevo arreglo de fuerzas dominantes en el escenario mundial. En algunos otros casos la constitución de unidades políticas se debió a la distribución de zonas de influencia entre Inglaterra y Estados Unidos, que se servían de oligarquías locales, sin efectiva expresión económica en el mercado mundial, para consolidar nuevas naciones.

De todas maneras los límites nacionales no coincidían con las áreas económica y socialmente "desarrolladas" de inicios del siglo XIX e integradas al mundo exterior. Antes bien, el proceso de formación nacional se dio de tal modo que, aun en el caso de colonias que poseían una economía exportadora local más o menos sólida, ésta dependía para su funcionamiento de sectores económicamente marginales al mercado externo. Dichos sectores, no obstante, se mantenían en relación con el mercado externo, ya sea porque constituían la base de la economía de consumo interno —mandioca, trigo, maíz, etc.— o aseguraban productos esenciales para el funcionamiento de las economías exportadoras —mulas, charque, etc.— o porque se entroncaban en forma complementaria al sector exportador, como en el caso de la economía ganadera respecto a los sectores de comercialización de carne exportable.

La ruptura del pacto colonial y la formación de los estados nacionales implica, por lo tanto, un nuevo modo de ordenación de la economía y de la sociedad local en América Latina. A través de él, los grupos que controlaban el sector productivo-exportador de las economías locales tuvieron que asegurar vinculaciones y definir relaciones político-económicas nuevas en un doble sentido: reorientando las vinculaciones externas en dirección a los nuevos centros hegemónicos, y constituyendo internamente un sistema de alianzas con oligarquías locales que no estaban directamente integradas al sistema productivo-comercializador o financiero vuelto "hacia afuera".

1. CONTROL NACIONAL DEL SISTEMA PRODUCTIVO

Este proceso no se dio en forma homogénea en la historia de los países latinoamericanos ni se produjo sin obstáculos. Sin embargo, las declaraciones de independencia fueron seguidas en todas las unidades políticas de la región por una fase de luchas agudas entre los varios grupos locales. A través de esas luchas —que

caracterizan el período denominado “anárquico” de las historias nacionales— se fueron definiendo las alianzas a que hicimos referencia más arriba y se delinearon los mercados nacionales, así como los límites territoriales donde se afirmó la legitimidad o la eficacia del orden establecido por los grupos hegemónicos. Con ese propósito, los grupos que “forjaron la independencia” recuperaron sus vinculaciones con el mercado mundial y con los demás grupos locales. Se perfila entonces una primera situación de subdesarrollo y dependencia dentro de los límites nacionales.

Prescindiendo del curso concreto de este proceso en los varios países contituidos en el siglo XIX, se podría caracterizar esta situación y las posibilidades de éxito ínsitas en ella en función de los siguientes elementos:

a) Desde el punto de vista del conjunto del sistema capitalista mundial —cuyo centro hegemónico constituía Inglaterra—, se relacionaba con la periferia a través de la necesidad de abastecimiento de materias primas. La dinámica de la expansión industrial inglesa no reposaba necesariamente en la inversión de capitales productivos en la periferia, sino en asegurar su propio abastecimiento de productos primarios. Por dicho motivo, y con relación a América Latina, el capitalismo europeo del siglo XIX se caracterizó como un capitalismo comercial y financiero: las inversiones se orientaban principalmente hacia los sectores que las economías locales no estaban en condiciones de desarrollar; expresión de esta política fue el sistema de transportes. Y aun en este sector, se tradujo en el financiamiento de empréstitos para la realización de obras locales, garantizados por el Estado, más que en inversiones directas. El centro hegemónico controlaba fundamentalmente la comercialización de la periferia, aunque no sustituía a la clase económica local que heredó de la colonia su base productiva. La única excepción de importancia refiérese a la explotación minera, pero aun en este caso coexistieron los propietarios locales y los inversionistas extranjeros.

b] De lo que llevamos dicho se infiere que la ruptura del pacto colonial permitía el fortalecimiento de los grupos productores nacionales, puesto que el nuevo polo hegemónico no interfería y más aún, en ciertos casos, hasta podía estimular la expansión del sistema productivo local. Este fortalecimiento dependía de la capacidad de los productores locales para organizar un sistema de alianzas con las “oligarquías locales” que hiciese factible el Estado nacional. Las probabilidades de éxito para imponer un orden nacional estuvieron condicionadas tanto por la “situación de mercado” regida por el grupo que controlaba las exportaciones —monopolio de los puertos, dominio del sector productivo fundamental, etc.—, como por la capacidad de algunos sectores de las clases dominantes de consolidar un sistema político de dominio. En este sentido, la organización de una administración y de un ejército nacional, no local o caudillesco, fue decisiva para estructurar el aparato estatal y permitir la transformación de un poder *de facto* en una dominación *de jure*, procesos que alcanzaron, en épocas diversas, con mayor o menor similitud, Portales en Chile, Rosas en Argentina y la Regencia en Brasil, para citar sólo algunos ejemplos.

El mayor o menor éxito de las economías nacionales en esta situación dependía, desde el punto de vista económico, de: 1] disponibilidad de un producto primario capaz de asegurar, transformar y desarrollar el sector exportador heredado de la colonia; 2] abundante oferta de mano de obra; y 3] disponibilidad de tierras apropiables. De estos elementos, los dos últimos constituyen los factores productivos esenciales para la formación directa de capitales, puesto que la acción de los empresarios sobre ellos les permitía capitalizar independientemente de “las decisiones de ahorro”.

Es fácil comprender, en estas circunstancias, que el problema de la expansión de la economía exportadora era a nivel local menos económico que político. En efecto, asegurar la apropiación de la tierra y el dominio de la mano de obra —por medio de la esclavitud, de

la inmigración o, en las antiguas colonias más densamente pobladas, oponiendo obstáculos a la integración de la mayoría de los antiguos colonos al sistema de propiedad—, constituían los problemas básicos para los grupos locales dominantes. A fin de lograr el éxito en esta tarea era fundamental pactar con los grupos de propietarios marginales al sistema exportador, de tal modo que asegurasen el orden en los latifundios improductivos o de escasa productividad que constituían sus dominios. Así, no sólo se hacía factible el control político nacional que el grupo exportador, dada la precaria administración disponible, no habría tenido medios técnicos para ejercer de otra manera, sino que al mismo tiempo se impedía el acceso a la propiedad a los colonos pobres, a los inmigrantes o a los “libertos” en las áreas esclavistas, etcétera.

De este modo queda puesta de manifiesto la relación entre el grupo “moderno”, constituido por los sectores de la economía exportadora, y el grupo “tradicional”. Si es cierto que los primeros constituían el sistema nacional en torno a sus intereses, no lo es menos que de sus propios objetivos surgía una alianza con los segundos. Sin embargo, las diferencias entre ambos grupos no desaparecen con esta alianza las oligarquías locales lucharon muchas veces contra la hegemonía de los grupos exportadores para asegurarse una mejor participación en la distribución de la renta.² Sin embargo, el perfil de la estructura nacional de dominación sólo se comprende cuando se concibe a los grupos de exportadores —plantadores, mineros, comerciantes y banqueros—, ejerciendo un papel vital entre la economía central y los “tradicionales” sectores agropecuarios. Ese sistema quedaría puesto de manifiesto a través de las funciones del aparato estatal, donde se hace evidente el pacto entre los grupos dominantes de cuño modernizador y los grupos dominantes de cariz tradicional, con lo que

2. Recuérdese la guerra de los Farrapos entre los ganaderos productores de charque del sur de Brasil y el Imperio, así como las luchas entre las provincias y Buenos Aires.

se evidencia la ambigüedad de las instituciones políticas nacionales. Éstas obedecerán siempre a una doble inspiración, la de los grupos "modernizadores" a que da origen el propio sistema económico exportador y la de los intereses oligárquicos regionales; estos últimos suelen oponerse a que el paternalismo dominante se transforme en un burocratismo más eficaz. En el plano político, la historia de los países latinoamericanos también encierra contradicciones entre ambos sectores dominantes. Estas contradicciones se acentúan en la medida en que, ya entrado el siglo xx, el éxito del modelo exportador de integración a la economía mundial permitió que en algunos países se sumasen a la economía nacional nuevos sectores, como el urbano-industrial, el comercial urbano y el de servicios. Desde entonces, las clases medias empezaron a propiciar reformas en el orden político, actitud que permitía la eclosión de las divergencias entre los grupos dominantes.³

En términos generales, la situación descrita implica condiciones bien definidas de integración del sistema político y el sistema económico, cuyos principales rasgos son los siguientes:

a) El control del proceso productivo se da en el ámbito de la nación periférica en un doble sentido: i] como los estímulos del mercado internacional dependen de las "políticas nacionales" en cuanto a los productos de exportación, las decisiones de inversión "pasan" por un momento de deliberaciones internas de las que resulta la expansión o la retracción de la producción; ii] ello significa que el capital encuentra su punto de partida y su punto final en el sistema económico interno.⁴ Esa segunda condición de control, relacionada con

3. Esas divergencias, lejos de constituirse en oposiciones fundamentales, se atenúan cuando en el juego político surgen los llamados "sectores populares", que virtualmente podrían amenazar el orden establecido.

4. Como antes se explicó, ese tipo de producción se basaba en la formación directa de capital, única circunstancia en que era posible desarrollar una economía controlada nacionalmente.

la primera (política de inversiones) es fundamental para obtener una relativa autonomía de decisiones de producción, porque representa la posibilidad de existencia real de grupos empresariales locales.

b] Sin embargo, la comercialización de los productos de exportación depende de condiciones (precios, cuotas, etc.) impuestas en el mercado internacional por quienes lo controlan a partir de las economías centrales.

c] La viabilidad de la integración económica de las economías locales al mercado mundial como economías dependientes, pero en desarrollo, se relaciona estrechamente con la capacidad del grupo productor criollo para reorientar sus vínculos políticos y económicos en el plano externo y en el plano interno. i] En el plano externo las condiciones de negociación son determinadas por el sector financiero y comercial de las economías centrales y sus agentes locales, lo que supone la reorientación del aparato comercializador de las economías locales de tal modo que liquiden los "intereses coloniales" en beneficio de los nuevos núcleos dinámicos del capitalismo que emerge, con la consiguiente alteración de las alianzas políticas internacionales. ii] En el plano interno se establece básicamente el "orden nacional" y se crea un Estado a través de luchas y alianzas con las oligarquías excluidas del sector exportador, o que desempeñaban en él un papel secundario. Se forma así una alianza entre lo que sociológicamente se podría llamar la "plantación" o la hacienda moderna, con su expresión urbana y sus grupos comerciales y financieros, y la "hacienda" tradicional. Fueron ésas las dos formas básicas de la estructura social, que durante el período comprendido entre el fin de la "anarquía" (1850) y la crisis del modelo de crecimiento hacia afuera (1930), constituyen los pilares de la organización social y política de los países incorporados al mercado mundial a través del control nacional de las mercancías de explotación.

Véase Celso Furtado, *Development and Stagnation in Latin America: A Structural Approach*, New Haven, Conn., Yale University, 1965.

2. LAS ECONOMÍAS DE ENCLAVE

Los grupos económicos locales no siempre pudieron mantener su control o su predominio sobre el sector productivo. En efecto, en determinadas circunstancias, la economía de los países latinoamericanos también se incorporó al mercado mundial a través de la producción obtenida por núcleos de actividades primarias controlados en forma directa desde fuera. Esa situación se produjo en condiciones distintas y con efectos sociales y económicos diversos según el grado de diferenciación y de expansión lograda inicialmente por las economías nacionales.

Parece que el caso más general de formación de enclaves en las economías latinoamericanas expresa un proceso en el cual los sectores económicos controlados nacionalmente, por su incapacidad para reaccionar y competir en la producción de mercancías que exigían condiciones técnicas, sistemas de comercialización y capitales de gran importancia fueron paulatinamente desplazados.

En un polo opuesto, sin embargo, se dieron situaciones en las cuales el proceso de formación de enclaves estuvo directamente en función de la expansión de las economías centrales; así ocurrió en países donde los grupos económicos locales sólo habían conseguido organizar una producción incorporada apenas marginalmente al mercado mundial, como fue el caso de las naciones continentales del Caribe.

En los dos casos, sin embargo, el desarrollo económico basado en enclaves pasa a expresar el dinamismo de las economías centrales y el carácter que el capitalismo asume en ellas con independencia de la iniciativa de los grupos locales. También en ambos casos, aunque en distinta forma, los enclaves productores llegaron a ordenar el sistema económico nacional y a imprimirle características comunes. En efecto, a partir del momento en que el sistema productor local ya no puede crecer independientemente de la incorporación de técnicas y capi-

tales externos,⁵ o de su subordinación a sistemas internacionales de comercialización, el dinamismo de los productores locales comienza a carecer de significación en el desarrollo de la economía nacional. En esas condiciones, los productores locales pierden en gran parte la posibilidad de organizar dentro de sus fronteras un sistema autónomo de autoridad y de distribución de recursos. Como ya vimos, tal situación se produjo en forma más aguda cuando en el sistema capitalista mundial se reorientaron las formas de relación entre la periferia y el centro. Entonces el control financiero y comercial que hasta fines del siglo XIX caracterizaba al capitalismo europeo fue sustituido por formas de acción económica que orientaban las inversiones hacia el control de los sectores de producción del mundo periférico considerados importantes, real o potencialmente, para las economías centrales. También en esta fase, la relativa autonomía del nuevo centro hegemónico mundial —la economía norteamericana— con respecto a muchos productos primarios y su empuje inversionista, limitaron la expansión de las economías latinoamericanas ligadas al comercio mundial por intermedio del mercado norteamericano más de lo que había ocurrido con las economías vinculadas al sistema importador europeo.

Económicamente, la incorporación al mercado mundial del sistema exportador de estos países a través del impulso dinámico de enclaves externos supuso, en la economía local, la formación de un "sector moderno" que era una especie de prolongación tecnológica y financiera de las economías centrales. En la medida en que las economías locales tendieron a organizarse en torno a este tipo de sistema productivo, presentaron en grado elevado características que hacían compatible un relativo éxito del sistema exportador con una gran

5. Recuérdese que la base de la expansión nacional basaba sus posibilidades en la producción directa de capitales mediante el aprovechamiento de la tierra y la fuerza de trabajo disponibles.

especialización de la economía y fuertes salidas de excedentes. En estos casos, el éxito del crecimiento hacia afuera no siempre logró crear un mercado interno, pues llevó a la concentración de ingresos en el sector de enclave.

En estas situaciones de enclave cabe distinguir dos subtipos: el enclave minero y las plantaciones. La diferencia entre ellos radica en que las técnicas y las condiciones de producción de ambos tienen consecuencias distintas por lo que a la utilización de mano de obra se refiere, a la productividad alcanzada y al grado de concentración de capital requerido. Así como en el enclave tipo plantación se emplea mucha mano de obra y puede darse poca concentración de capital, en los enclaves mineros es reducido el nivel de ocupación y elevada la concentración de capital, aunque, en ambos casos, el enclave presenta cierta tendencia a un bajo nivel de distribución del ingreso desde el punto de vista de la economía nacional. En el enclave minero hay expansión de la producción, pero existe una tendencia favorable a pagar salarios diferenciados en beneficio del sector obrero especializado, sin afectar al sector de la economía orientada hacia el mercado interno. En el enclave agrícola, en cambio, la expansión y la modernización de la economía lleva a ocupar las tierras disponibles—afectando la economía de subsistencia y hasta la producción para el mercado interno— sin que existan presiones acentuadas en demanda de un elevamiento de los salarios, pues en este caso se necesitará más mano de obra no calificada, la que siempre suele ser abundante. De ahí que las consecuencias políticas y sociales de las dos situaciones estén condicionadas de manera diferente.

Desde el punto de vista del sistema social y político, el desarrollo a través del enclave económico tiene consecuencias distintas de las que se daban en el modelo de desarrollo basado en el control nacional del sistema productor. Las alianzas entre los grupos y clases que lo hicieron posible expresan asimismo las características que este tipo de desarrollo acentúa en la estructura local

de dominación y en sus vinculaciones con el exterior.

En este sentido es preciso distinguir inicialmente las dos situaciones polares en que se dio el proceso de enclave de las economías latinoamericanas que siguieron este modelo: por un lado, la existencia previa de un grupo exportador nacional que perdió el control del sector y se incorporó al mercado mundial a través del enclave; por el otro, el caso en que prácticamente el desarrollo de la producción para la exportación en gran escala fue resultado directo de la formación de enclaves. En esta última situación, los enclaves coexisten con sectores económicos locales de reducida gravitación en el mercado, controlados por oligarquías "tradicionales", que carecían de importancia como productores capitalistas. En ambos casos, los problemas que se presentaban desde el punto de vista nacional eran, como en la situación antes descrita, el de la definición de las bases y condiciones de continuidad en la estructura local de dominación y el de la determinación de los límites de participación de los grupos que la constituían en el sistema productivo de nuevo tipo que representaban los enclaves. De igual modo, también en cualquiera de los dos casos, las alianzas políticas requeridas tenían doble vinculación con el sector externo, representado por las compañías inversoras; con el sector interno en la medida en que algún grupo, por sí solo o aliado con otros, lograba constituir un sistema de poder y dominación lo bastante fuerte y estable para pactar con el sector externo las condiciones en las cuales se aceptaría nacionalmente la explotación económica de los enclaves. En la determinación de esas condiciones, las posibilidades de autonomía relativa de los sectores internos frente a los sectores externos difieren en las dos variantes típicas de formación de los enclaves a las que se hizo referencia más arriba.

La existencia previa de una economía exportadora local de importancia permitía a los grupos dirigentes nacionales una táctica de repliegue hacia algunos sectores productivos y una política más agresiva en las con-

cesiones (impuestos, reinversión obligatoria de las ganancias, etc.), todo esto en medida históricamente variable según las condiciones del mercado y el grado de cohesión política interna logrado por las clases dominantes locales. En el otro caso, la debilidad de las "oligarquías tradicionales" las dejaba más desamparadas frente a los "sectores externos", transformándolas muchas veces en grupos patrimonialmente ligados a la economía de enclave en la medida en que la propia dirección de la administración nacional pasaba a depender de la renta generada por el sector económico controlado externamente.

Cuando los grupos dominantes nacionales pudieron mantener, por lo menos en parte, el control del proceso productivo, y dentro del propio sistema establecieron formas de alianza o enfrentamiento con los sectores externos, el desarrollo histórico asumió características en las cuales los condicionantes de la primera situación aquí descrita —desarrollo hacia afuera con control nacional del sistema productivo—, tuvieron expresiones distintas. Los grupos comerciales y financieros nacionales en este caso, parecerían asumir un papel más acentuado en cuanto sirviesen de enlace con el sector externo, ya que los agropecuarios y mineros habrían perdido significación en la medida en que su acción económica se limitaba a satisfacer la demanda del mercado interno. Por otra parte, con frecuencia fue posible orientar la actividad de los sectores de las clases dominantes hacia el ejercicio de funciones más políticas y administrativas que económicas, pues el sistema de alianzas de los grupos y clases a que ya se hizo referencia fortaleció a menudo las funciones reguladoras del Estado, creándose así una importante burocracia mantenida gracias a los impuestos cobrados al sector enclave. En los casos de mayor éxito del modelo de exportación hacia afuera a través de enclaves, alrededor de la burocracia pública se fue formando una clase media de tipo burocrático que, junto con las oportunidades de empleo creadas por los sectores importador y financiero, constituía el germen de las clases medias "tradicionales" —esto es, no surgidas de

la expansión del sector industrial moderno— en aquellos países latinoamericanos que se desarrollaron según este tipo de patrones.

En los países que carecieron de una clase productora con posibilidades o capacidades que le permitieran redefinir su posición en la estructura productiva requerida por los enclaves, los grupos dominantes locales, como hemos visto, se limitaron a un papel secundario en el sistema productivo. En ese caso, los trazos descritos más arriba se diluyen de tal modo que el perfil de la estructura social aparece constituido sólo por una masa de asalariados —menor o mayor según sean las economías mineras o agrarias— y por una reducida oligarquía que logra controlar el aparato burocrático y militar, junto a un sistema de latifundio improductivo, a su vez controlado indirectamente por la misma oligarquía y directamente por “caciques” locales.

Puede decirse, en síntesis, que en las economías integradas al mercado mundial a través de enclaves, abstracción hecha de la permanencia de grupos económicos nacionales de cierto relieve, los sistemas económico y político se interrelacionan de la siguiente manera:

a] la producción es una prolongación directa de la economía central en un doble sentido: puesto que el control de las decisiones de inversión depende directamente del exterior, y porque los beneficios generados por el capital (impuestos y salarios) apenas “pasan” en su flujo de circulación por la nación dependiente, yendo a incrementar la masa de capital disponible para inversiones de la economía central.

b] no existen realmente conexiones con la economía local —con el sector de subsistencia o con el sector agrícola vinculado al mercado interno—, pero sí con la sociedad dependiente, a través de canales como el sistema de poder, porque ella define las condiciones de la concesión.

c] desde el punto de vista del mercado mundial, las relaciones económicas se establecen en el ámbito de los mercados centrales.

IV. DESARROLLO Y CAMBIO SOCIAL EN EL MOMENTO DE TRANSICIÓN

Las economías latinoamericanas que se integraron al mercado mundial, por intermedio de una u otra de las dos modalidades básicas aquí reseñadas consiguieron crecer gracias al impulso dinámico de la demanda externa y, en cierta medida, lograron diversificarse. Asimismo, la estructura de esas sociedades se diferenció con ritmo lento aunque continuo. Nuevos grupos sociales se fueron constituyendo al lado de los que se vincularon más directamente a la economía exportadora, añadiendo, de esa forma, aspectos nuevos al enfrentamiento de intereses económicos y políticos.

En efecto, como se vio en los capítulos anteriores, sería apresurado suponer que durante el siglo XIX, cuando se consolida el modelo de desarrollo basado en la exportación de productos primarios, sólo hubo predominio de los sectores agrario, minero o ganadero. No sólo la posibilidad de formación de las economías exportadoras implicó también la creación de sectores financieros y mercantiles importantes, sino que incluso propició —en mayor o menor grado según los distintos países— la aparición en sus inicios de una economía urbano-industrial. De esta suerte los movimientos sociales, las orientaciones y las alianzas políticas que hacían viable el sistema exportador desde el siglo XIX, expresaban las estrategias de diversos grupos vinculados en formas variables al proceso productivo: como latifundistas, capitalistas agrarios, explotadores de minas, comerciantes, banqueros, etc. Para la comprensión de los cambios ocurridos en el período que aquí llamamos “de transición” parece evidente que tuvieron la significación estratégica de las distintas formas y relaciones entre esos grupos en cada país. En efecto, por “período de tran-

sición" se entenderá el proceso histórico-estructural en virtud del cual la diferenciación de la misma economía exportadora creó las bases para que en la dinámica social y política empezaran a hacerse presentes, además de los sectores sociales que hicieron posible el sistema exportador, también los sectores sociales imprecisamente llamados "medios". El surgimiento de éstos y las formas peculiares que adquieren —gérmenes de una incipiente burguesía industrial con los correspondientes grupos profesionales de base técnica, burocracia civil y militar, capas de empleados, etc.— dependerá como es obvio de las formas peculiares por las que se organizó el sistema exportador y variarán históricamente en cada país de la región. Ello no obstante, en general es posible apreciar que durante las tres primeras décadas del siglo xx adquieren gravitación —desigual para cada modalidad de estructura socioeconómica— nuevos grupos sociales.

En este sentido, la hipótesis que en este trabajo se expone al respecto postula que los patrones de integración social y los tipos de movimientos sociales, por intermedio de los cuales se fue diferenciando la vida política y el perfil de las sociedades latinoamericanas, asumieron connotaciones distintas conforme se tratase de países en los que fue posible mantener el control nacional del sistema exportador o, por el contrario, en aquellos donde la economía de enclave prevaleció en la fase de crecimiento hacia afuera.

Por otro lado, la reacción al sistema que supone el enclave por parte de los grupos locales que controlaban la economía permitió, en ciertos países, una política de repliegue que trataba de mantener el control de parte del sistema productivo y, a la vez, de avance político en el sentido de que por intermedio de la misma burguesía mercantil-financiera o rural se alcanzó el acuerdo básico con los sectores del enclave. En otros países la debilidad misma del sistema exportador expuesto a la presión de los grupos inversores internacionales no permitió, sino en forma muy débil, la referida política de

repliegue y acomodación. De actores del proceso productivo pasaron a gestores de las empresas extranjeras, limitándose así el alcance económico del sector nacional al control regional de la producción agrícola o minera destinada al mercado interno.

Esas distintas características influyeron a su vez sobre las posibilidades y la forma como los países de América Latina trataron inicialmente de organizar su economía añadiendo al impulso dinámico externo los estímulos del mercado interno. Y, por supuesto, la dinámica de los grupos sociales expresa y hace posible esos distintos patrones.

Los aspectos comunes de cualquier situación de subdesarrollo y dependencia están presentes, como es obvio, tanto en las economías cuyo sistema productivo pudo ser controlado dentro de los marcos nacionales como en las economías de enclaves con sus matices, y forman el trasfondo de la "situación periférica". En ese sentido, no hay que restar importancia al hecho de que la crisis del modelo de crecimiento hacia afuera en sus aspectos económicos se generó en el exterior provocada por la disminución del impulso dinámico de la demanda externa, ocasionada por las crisis y reorientaciones del comercio mundial. De igual modo, los estímulos para la producción interna de los productos antes procedentes del exterior se acentúan por los mismos factores y por las guerras mundiales, como lo han señalado con insistencia análisis económicos suficientemente conocidos sobre las condiciones de industrialización en América Latina.

Sin embargo, la interpretación que aquí se propone destaca —sin negar, naturalmente, la importancia de la crisis económica mundial para la economía latinoamericana— que políticamente el sistema de dominación "oligárquica" empezó a deteriorarse antes de la crisis económica mundial y que la forma como se manifestó la reorganización del sistema político-social varió en función de dos órdenes distintas de determinaciones sociales y políticas:

1] Las diversas posibilidades de superación de la crisis político-social que se presentaron, respectivamente, en las sociedades estructuradas a partir de un ordenamiento económico-social de tipo enclave, o por el contrario, en función de un ordenamiento en el cual la burguesía financiera-agroexportadora local tenía el control del sistema productivo.

2] En cada una de esas dos situaciones básicas, a su vez, la diferenciación interna del sistema productivo y el fraccionamiento de los grupos sociales, en cada país de América Latina, abría perspectivas diferentes para la formación —todavía dentro de los cauces generales del sistema exportador— de nuevas alianzas entre los grupos sociales. El éxito y las posibilidades variables de esas alianzas explican el mayor o menor grado de persistencia del “orden constituido” exportador, o por el contrario, indica el momento y las formas de la transición del “sistema exportador” hacia las sociedades en las cuales los grupos vinculados al mercado interno, como la burguesía urbana y las “clases medias”, empezaron a adquirir importancia creciente.

Corresponde presentar aquí, por lo tanto, las líneas generales que hacen inteligibles las transformaciones sociales que expresan la crisis del sistema oligárquico-exportador, con el doble propósito de señalar en qué forma se configuraron las nuevas alianzas políticas y cómo se relacionaron, sin confundirse, la crisis político-social interna del sistema de poder y la crisis de la economía mundial.

1. EL MOMENTO DE TRANSICIÓN EN LAS SOCIEDADES CON PRODUCCIÓN NACIONALMENTE CONTROLADA

La existencia de un sector “burgués” importante en las sociedades cuya economía se organizó sobre la base de un control nacional del sistema productivo exportador, constituye su rasgo distintivo. En efecto, como señalamos, en ese tipo de sociedad la alianza hegemónica que aseguró la formación del Estado nacional —y logró

asegurar no sólo un sistema productivo como un orden social legitimado—, se basó en el dinamismo de un sector capitalista que organizó la producción, parte de la comercialización y, en ciertos países, el financiamiento interno de la economía. Cierto es que para alcanzar a establecer un orden nacional, el sector capitalista tuvo que apoyarse en un complejo sistema de alianzas con latifundistas de baja productividad y con estamentos burocrático-militares, sin olvidar que la condición que hacía posible su hegemonía se fundaba en la vinculación que pudo establecer con el exterior. Lo que sí debe subrayarse es que en ese tipo de países se constituyó una burguesía de expresión nacional.¹

La existencia de ese sector empresario capitalista y sus formas de diferenciación —junto con los particulares sistemas de alianzas establecidas con las fuerzas políticas que representaban la estructura de la hacienda— es precisamente lo que dará origen a posibilidades estructurales distintas en la fase de transición.

La crisis de ese sistema político, precipitada por la presión de los nuevos grupos sociales creados por el dinamismo del mismo sistema exportador, varió de acuerdo con la intensidad y forma en que actuaron conjuntamente dos procesos: las modalidades particulares de dominación que se consolidaron para dar paso al sistema exportador y la diferenciación del sistema productivo nacional, en función de la cual se fue formando lenta-

1. El concepto de burguesía, en este contexto, adquiere un significado históricamente distinto del que correspondió a la burguesía europea; entre otras razones, porque el papel de la *ciudad*, como base del poder político, y como centro de la actividad económica, no fue idéntico en las dos situaciones. Aquí empleamos este concepto con el propósito de destacar el carácter de “productores capitalistas” o de “empresarios capitalistas” —en su mayor parte vinculados al área rural—, en oposición al concepto de “señores agrarios”, de “grupos feudales” o de “oligarquía terrateniente”. Esta última, como hemos visto, desempeñó un papel importante en estos países, pero subordinado siempre a los sectores empresarios capitalistas; aunque cabe reconocer que los conceptos de señorío o feudalismo son asimismo harto inadecuados para caracterizarlos.

mente una economía urbano-industrial y se desarrollaron sectores nuevos y paralelos en la propia economía exportadora.

De esta manera pueden advertirse por lo menos dos situaciones concretas respecto al proceso de dominación logrado en esos países:

1] En ciertos casos —o períodos— uno de los sectores “comercial-exportadores” constituyó el sistema financiero, acaparó las condiciones necesarias para monopolizar las relaciones externas (control de las aduanas o posición estratégica en relación al mercado externo), y pudo así imponer su predominio, no sólo a toda la nación, sino muy especialmente a los demás grupos productivos. En esa circunstancia, se dieron las condiciones más favorables para que la dominación interna apareciera como expresiva de una situación de clase, donde el sector dominante del sistema exportador se constituye en burguesía e impone al resto de la capa dominante su orden peculiar, poniendo así de manifiesto la existencia de una “unidad de clase”, bajo la cual mantiene —aunque sin eliminar sus contradicciones— los intereses de los restantes grupos que aparecen integrando la “clase dominante”: las burguesías de expresión regional, los grupos de latifundistas, los sectores burocráticos a ellos vinculados, etc., como por ejemplo evidencia el predominio de la burguesía bonaerense en Argentina.

2] En otros casos no ha logrado llevarse a cabo tal “unidad de clase”, indispensable para que el sector predominante pudiese presentarse como representante indiscutido de un mismo sistema de dominación. En esa situación, la confederación de oligarquías expresa la forma usual de dominio: la falta de un sector claramente hegemónico dentro de la clase dominante, conduce a un pacto tácito entre distintos sectores agroexportadores. Éstos, aun cuando no establecen un sistema de sucesión alternada en materia de control del Estado —pues algún sector en particular puede tener fuerza suficiente como para controlar formalmente los mecanismos centrales de poder—, establecen límites precisos para definir la es-

fera de influencia interna del Estado, resguardando así la autonomía de los centros provinciales de poder. En esa situación, dado como es evidente un enfrentamiento entre sectores capitalista-exportadores de la clase dominante, los demás componentes de las alianzas de poder ganan fuerza; el predominio, nacional o regional, sólo se asegura en función de una participación más activa de los sectores latifundistas, de las burguesías de expresión local, e incluso de los estamentos militares y burocráticos a ellos vinculados. Por ello en las situaciones de ese tipo, y contrariamente a la anterior, la apariencia de dominación puramente oligárquica-latifundista es más evidente, y encubría el carácter capitalista-burgués del sistema de dominación (como, por ejemplo, en el caso del Brasil anterior a 1930).

Como casos especiales y límites, esas dos situaciones pudieron darse en forma más transparente. La primera, cuando se logró un efectivo "monopolio de clase" en el sistema de dominación, por la debilidad de los sectores diferenciados dentro de la alianza de dominio; surge entonces el sector exportador como la clase dominante, ocultando por su fuerza expansiva todos los demás sectores o estableciendo con ellos relaciones de clara subordinación y no de alianza. Sin embargo, en América Latina esa situación se dio precisamente en los países con economías más endebles, y por lo tanto, sin que dicho "monopolio de clases" fuese la expresión de una burguesía vigorosa; más bien lo fue de un sector agro-exportador controlado por los mismos grupos sociales que detentaban la propiedad de la tierra, y así se han superpuesto en un mismo grupo los rasgos característicos de los sectores oligárquico-latifundistas y de los sectores capitalista-exportadores, como ocurrió señaladamente en América Central, donde, además, la subordinación creciente de la economía al sistema de enclave restó a los sectores nacionales posibilidades de una política propia.

En la segunda —de enfrentamiento por la hegemonía entre diversos sectores de la clase dominante—, se

pudo llegar también a una "situación de equilibrio" en la cual se pacta, ya no tácita, sino explícitamente, la división interna de esferas de influencia. En ese caso, la nación aparece representada por el Estado, fundamentalmente para fines externos, pues en el interior los cuadros administrativos de los "partidos" en pugna se constituyen como burocracia de sectores del Estado, a través de una división sectorial o regional de esferas de influencia dentro del aparato estatal, válido para toda la nación. Señalemos que esa situación se dio en América Latina no sólo en países donde el enfrentamiento por la hegemonía nacional llevó a una alianza en la cual los sectores oligárquico-latifundistas pesaban mucho (partidos liberal y conservador de Colombia), sino también en países que ya habían comenzado a "modernizar" su economía en el siglo XIX, como Uruguay. En este país el equilibrio logrado hace posible distinguir dos formas de dominio, una de las cuales —la que expresa el Partido Colorado— con la presencia de un sector capitalista-exportador activo, se aproxima a la primera situación mencionada, cuando se da una "situación de clase", bajo la hegemonía de un grupo ya claramente burgués.

Por otra parte, el grado de diversificación del sistema productivo nacional, como se ha dicho, condicionó también las formas de tránsito que aquí nos interesan. Es posible señalar, enfocando el problema desde un ángulo puramente económico, tres situaciones a este respecto, que tuvieron diversa incidencia en la formación de los nuevos grupos sociales y en la consolidación de las formas de dominación antes enunciadas; en efecto, si se consideran dos dimensiones relevantes, la existencia o inexistencia de sectores exportadores paralelos y la diferenciación de la economía productora de mercancías para el consumo interno, sería posible afirmar que en los países con control nacional del sistema productivo se dieron los siguientes casos:

1] El sistema exportador fue monoprodutor y no hubo diferenciación del sistema productivo a través del

suministro de mercancías para el mercado interno (como en América Central).

2] Con un sistema exportador poco o nada diversificado, se crean, sin embargo, sectores de producción para el mercado interno (como en Uruguay y Argentina antes del auge de la producción cerealera).

3] El sistema exportador se diversificó haciendo lugar a sectores exportadores paralelos y además possibilitó la formación de un sector productivo vuelto hacia el mercado interno (como en Brasil).²

Sin embargo, nuestro análisis no considera esa información como determinante para la interpretación de las posibilidades estructurales del cambio social, si por ello se entiende una interpretación "economicista" de la sociedad. En efecto, para la interpretación el aspecto significativo escogido es saber cómo se constituyó un sistema de dominación, a partir de esas condiciones económicas, y eso se torna evidente cuando se piensa que la existencia o inexistencia de sectores exportadores paralelos pudo haber sido el resultado de una dominación, alcanzada a través de un sector de clase que impuso su control al resto del sistema o mediante una "confederación" de sectores exportadores que controlen entre todos el sistema productivo.

La existencia o inexistencia de sectores exportadores paralelos —independientemente de quienes hayan ejercido sobre ellos el control— afecta el proceso de diferenciación interna de la economía a través de las formas de división social del trabajo. Esto a su vez condiciona no sólo la estructuración de un mercado interno, sino también la de nuevos grupos sociales —lo que para la explicación sociológica destaca inmediatamente el problema del condicionante económico del sistema exportador. Repárese además que estos grupos

2. Claro está que las situaciones señaladas no son posibilidades teóricas de pares de combinaciones como se daría en un análisis formal, pues si así fuera, la "tipología" sería harto incompleta; son más bien una formalización de situaciones históricamente dadas.

sociales no son sólo el resultado mecánico de una "estructura económica", sino que también éstos intentarán desarrollarla o modificarla como medio de imponer o mantener su forma peculiar de dominación.

De este modo son razones histórico-sociales las que abrieron la posibilidad de que el grupo exportador dominante lograra controlar el sistema productivo nacional imponiendo la monoproducción, o por el contrario tuviese que pactar con otros grupos exportadores de alcance regional. Esa alternativa se vincula al proceso histórico de formación del mercado nacional; como es obvio fue más fácil imponer la dominación de un solo grupo exportador en los países pequeños, donde la nación pudo surgir como resultado de la acción de un mismo grupo socioeconómico dominante homogéneo, que en los países grandes, es decir, aquellos donde los límites del sistema productivo nacional tuvieron que fijarse en función de alianzas regionales. Sin embargo, en líneas generales podría afirmarse que hay una tendencia, latente o manifiesta, expresada a través de un grupo agroexportador dominante, de intentar imponer una forma monopolista, a través de un régimen de monoproducción, que le asegurase el control político casi hegemónico.

El hecho de que el régimen exportador hubiera o no posibilitado inicialmente que se formase un sector productivo para el mercado interno se explica, económicamente, como una consecuencia de su magnitud. Por ello las economías exportadoras diversificadas, es decir, las que alcanzaron cierta magnitud en función de la creación de núcleos exportadores paralelos, facilitaron necesariamente la formación de sectores productivos orientados hacia el mercado interno. En efecto, la producción para el mercado interno, en la fase de transición de la economía exportadora, sólo expresa una función directa del crecimiento de dicha economía; alienta el consumo interno porque su expansión requiere, desde luego, una industria agropecuaria directamente vinculada a la actividad, y porque, de todas maneras, la complejidad de

la producción exportadora origina sectores de población con cierta capacidad de consumo. Ese consumo interno, conviene aclararlo, no adquiere magnitud significativa en función directa de la cantidad de mano de obra empleada en la producción rural —la cual tiene manifiestamente baja capacidad de consumo—, sino en función del avance del proceso de división social del trabajo, vinculado a su vez al grado de desarrollo capitalista de la producción agropecuaria.³

Este desarrollo, en tanto obliga a una cierta especialización en las formas productivas de la "hacienda", rompe las formas tradicionales de organización del trabajo (de acuerdo con ellas la hacienda es una unidad económica que se autoabastece), y posibilita que los centros urbanos desarrollen en su seno las actividades económicas necesarias, apuntando ahora a un mercado más amplio. Así, al aparecer los primeros conatos de un mercado interno, surgen o se desarrollan en las ciudades nuevos grupos sociales: artesanos, pequeños comerciantes, profesionales, sectores vinculados a los servicios (transportes, bancos, educación, servicios públicos, etc.).

En función de ese mercado se constituyen los primeros núcleos industriales, y se forman, en consecuencia, tanto una burguesía urbana como sectores obrero-populares; así, en un primer momento, los grupos sociales urbano-industriales se constituyen siguiendo la expansión del sector exportador y sin que sus intereses económicos se opongan a los de éstos, sino que, por el contrario, pasan a ser un sector complementario de aquél.

Esas condiciones histórico-estructurales explican, como dijimos, el mecanismo de formación del sector urbano-industrial y el grado de diferenciación social interna pro-

3. Es decir, la ampliación del consumo que va a ejercer un papel significativo en la formación del mercado interno se circunscribe al consumo de los mismos productores, que ahora se tornan más capitalistas. Por otra parte, está ligada también a la formación de nuevos núcleos urbanos —es decir, de nuevos mercados— que la capitalización del agro y la consecuente desarticulación de la hacienda provocan.

ducida por la expansión de la economía exportadora. La dinámica de esas fuerzas, sin embargo, depende de la unidad o diferenciación de los grupos agroexportadores y de las alianzas entre algunos de estos grupos con los mismos sectores sociales emergentes. En efecto, en los países donde se alcanzó la unidad entre los grupos dominantes y se pudo establecer una situación que tendía al monopolio de poder, la crisis del sistema de dominación oligárquica no produjo las mismas consecuencias que en los países donde tal unidad no se dio y en los cuales fue posible plantear un nuevo esquema social de liderazgo político a través de alianzas de sectores no hegemónicos del sector agroexportador con los grupos sociales emergentes. De igual modo, la ampliación del esquema político pudo efectuarse más rápidamente en los países donde los nuevos grupos sociales pudieron aprovechar la participación que lograron en el Estado, a través de alianzas acordadas con algún sector de los grupos oligárquico-exportadores, para así crearse una base económica de sustentación mediante políticas económicas que favorecieran las inversiones estatales.

A continuación se indicarán brevemente algunos modos típicos de la transición, es decir, de las tentativas de participación de clases medias en las alianzas de poder, considerando los factores estructurales condicionantes a que se hizo mención.

a) *La incorporación de los sectores medios
a la hegemonía de la burguesía exportadora*

El desarrollo del sector agroexportador en Argentina significó por una parte, como dijimos, una cierta diferenciación de la economía nacional y muy en especial estimuló la formación de sectores medios, tales como la administración del Estado (civil y militar), los grupos profesionales, los sectores ligados a la administración y control de las empresas exportadoras, e incluso se desarrollaron algunas industrias y servicios orientados al mercado interno; y por otra parte posibilitó una clara

populistas), pero rechaza un modelo de participación política ampliada. Los grupos sociales y económicos que se integran en el nuevo acuerdo se alinean así: un papel significativo corresponde a quienes actúan en el ámbito nacional como representantes de los intereses extranjeros, en especial de los grupos ingleses (que vinculan tanto al Estado argentino como a la economía nacional con el exterior); la burguesía nacional exportadora vuelve a tomar el papel preponderante e integra el gobierno sea en forma directa o a través de personeros. Por supuesto que en el éxito de esta contraofensiva no estuvo ausente el hecho económico fundamental: la prosperidad del sistema exportador; las clases medias y la burguesía urbana no tenían por qué arriesgarse en favor de una política económica que las independizara de la burguesía agraria exportadora en la medida en que el antiguo sistema exportador todavía funcionaba satisfactoriamente. Con todo no deja de ser significativo que Yrigoyen haya tratado de crear las bases para esa independencia: crea Yacimientos Petrolíferos Fiscales, intenta nacionalizar los ferrocarriles y aprovecha las consecuencias favorables de la primera guerra mundial para expandir la industria textil y metalúrgica. Después del intervalo de Alvear, el retorno de Yrigoyen en 1928 se basa otra vez sobre la alianza entre los "radicales" y ciertos sectores de los grupos dominantes de expresión regional, cuya mejor representación es la burguesía bodeguera de Mendoza y San Juan. Sin embargo, la unidad del orden establecido agroexportador rompe otra vez más el intento de alianza que representó el gobierno de Yrigoyen, y por las mismas debilidades de la alianza yrigoyenista, agravada por el hecho de que el radicalismo gobernante no logra controlar el movimiento obrero, que amenaza políticamente y ya no se da por satisfecho con el acuerdo económico alcanzado a través de la política favorable al desarrollo del mercado interno (es decir, de la burguesía). Nuevamente, después del golpe de Estado de Uriburu, será una alianza de "conservadores", "antipersonalistas" y de "socialistas independien-

tes" la que a su modo expresará la "transición": el sistema de poder se abre para modernizarse (los socialistas independientes, De Tomasso y Pinedo, añaden un contenido técnico a la política gubernamental), pero rechaza la alianza con los nuevos grupos cuando éstos parecen expresar las presiones de las masas el esquema se defiende apelando a la intervención militar y al "fraude patriótico", hasta la fase siguiente, cuando a la presión de los grupos medios se añade la de las masas (peronismo).

b] *La incorporación de los sectores medios "tradicionales" y la crisis de la dominación oligárquica-burguesa*

La peculiaridad de la fase de transición en Brasil radica en la debilidad de la estructura clasista de la situación social brasileña. En efecto, la modernización de la economía exportadora se expresa por vez primera con repercusiones políticas nacionales a través del proceso de abolición de la esclavitud, y luego, por el derrocamiento del Imperio. Éste era la garantía no solamente simbólica, sino la más efectiva de la suma de intereses regionales basados en una economía esclavista y una dominación patrimonialista. En el juego de alianzas regionales hasta 1860-1870 predominaron políticamente los intereses azucareros del noreste y los cafetaleros del centro del país (Minas, provincia de Río de Janeiro y la parte de São Paulo contigua a aquélla en la cuenca del Parahyba). Sin embargo, se respetaban —aunque no sin conflictos— los intereses locales de los señores esclavistas y terratenientes, tanto del sur como del noreste del país en especial, como también de las provincias marginales al centro de poder. El Imperio organizará una burocracia incipiente, políticamente diestra y socialmente importante, por intermedio de la cual —y gracias al poder moderador del Emperador— se resguardaba la autonomía local de los "señores", sin desintegrarse el Estado nacional, que cuidaba de los "intereses generales", es decir, del predominio azucarero-cafetalero, con

la condición de que se mantuvieran y respetaran los centros de poder locales.

En una situación de ese tipo, la "dominación oligárquica" se hacía efectiva y real su expresión política, sin que por ello se perdiera el interés en favor de las transacciones políticas siempre en nombre de los intereses del Estado nacional. Esto es así pues, pese a la importancia marcadamente de élite del sistema de dominación, el juego político formal entre dos partidos —liberal uno y conservador el otro— permitía, de todos modos, conatos de pensamiento político renovador de inspiración europea o norteamericana, que encontraba su expresión a través de la acción de grupos que pertenecían a los mismos cuadros de la oligarquía dominante. Sería un error subestimar la importancia política de esas "corrientes renovadoras" por entenderlas desvinculadas de la realidad nacional, aduciendo que ésta se basaba en la explotación esclavista. Por el contrario, la transición en el sistema de control político fue determinada en gran medida por la acción de grupos no conformistas que surgieron en el seno de la "oligarquía".

Precisemos nuestro razonamiento. La cristalización de una situación social capitalista-burguesa se da por vez primera en forma más evidente dentro del "sistema agroexportador", cuando los cafetaleros de São Paulo empiezan a remplazar la mano de obra esclava por la de los inmigrantes, principalmente después de 1870. El deterioro del sistema esclavista y luego la caída del Imperio (1889) —entretanto se forma el Partido Republicano— expresan esa nueva realidad, así como indican también la adhesión a los *fazendeiros* por parte de los llamados grupos de "clase media urbana tradicional". De hecho, en una economía tipo "plantación" y esclavista, la diferenciación social tenía que ser, como fue, limitada. Es cierto que las transformaciones alcanzadas en la economía cafetalera mediante la introducción del trabajo libre significaron una mayor división social del trabajo y un fortalecimiento de la economía urbana, pero ese proceso no presenta resultados im-

portantes en la estratificación social hasta alrededor de la primera guerra mundial. Sin embargo, las presiones "de los nuevos grupos sociales" aparecían ya desde el período de la abolición (1888) y de la República (1889). En realidad, éstos se constituyen inicialmente a través de grupos que, aunque estaban comprendidos dentro de los estratos oligárquicos tradicionales, desempeñaban un papel secundario: pertenecían a la burocracia civil y principalmente militar (las que se fortalecerán a su vez después de la guerra de Paraguay de 1865-1870), o desempeñaban en el contexto nacional de dominación un papel subordinado, tal el caso de los abogados, diputados, personeros o jefes locales de provincias económicamente secundarios. En el proceso de abolición de la esclavitud y en el de la formación de la República dichos sectores, que sólo en forma harto imprecisa pueden ser llamados medios, se sumaron a los cafetaleros paulistas y a algunos productores no esclavistas del sur para desplazar la "oligarquía imperial". En un primer momento, con la política "florianista",⁵ donde se percibe ya claramente la presencia de "nuevos grupos", se da incluso una radicalización antioligárquica, sofocada luego por la instauración de la forma federativa republicana de dominio, tal como quedó establecida en la Constitución de 1891; ésta expresó el sistema de alianzas locales, bajo el predominio de los grupos agroexportadores capitalistas del centro-sur, pero sin excluir a los sectores agroexportadores de otras regiones, ni mucho menos a los terratenientes de baja productividad. Por su número tenían éstos una gravitación considerable e imprimían al conjunto del sistema de dominio un cariz nítidamente oligárquico-tradicional, y esto a pesar de que su control efectivo estaba desde fines del siglo XIX en manos de los productores y exportadores capitalistas del centro-sur.

5. Es decir, la política que puso en práctica el mariscal Floriano Peixoto, quien asumió la presidencia en el período de reacción monárquica en Brasil, en los primeros años de la década de 1890.

La lenta diferenciación de la economía urbana, intensificada con la primera guerra mundial, agregó nuevos protagonistas a la reacción antioligárquica de los grupos antes señalados; ahora los grupos urbanos, es decir, los profesionales, los funcionarios, empleados, e incluso sectores obreros, empiezan a dar un nuevo sentido a la reacción antioligárquica, pese a que la misma, aun en la década 1920-30, se expresará a través de movimientos de los jóvenes militares que todavía respondían por su comportamiento y su ideología, a valores estamentales que no pueden explicarse sino en función del antes señalado proceso de reacción antioligárquica originado en sectores marginales y económicamente decadentes de las mismas oligarquías regionales.

La crisis de la dominación oligárquico-capitalista se pondría de manifiesto plenamente con la revolución de 1930, evidenciando la precariedad del esquema de alianzas regionales realizado en el plano exclusivo de las capas dominantes. El desgaste de dicho sistema político empezó con los roces entre los grupos oligárquicos mismos por el control del poder nacional. Cuando algunos de los grupos regionales de dominación ampliaron el esquema de alianza política para fortalecerse frente a las oligarquías nacionalmente dominantes, dieron paso a nuevos grupos urbanos, lo que deshizo aquello que habría sido, hasta 1930, una alianza de intereses oligárquicos con exclusión de los sectores urbano-populares; esos nuevos grupos comienzan de inmediato a hostigar al sector dominante de la antigua alianza oligárquica —los cafetaleros de São Paulo y Minas— y logran un nuevo acuerdo sobre el control del poder.

En efecto, Vargas y su alianza liberal significan un entendimiento en contra de los grupos cafetaleros hegemónicos (debilitados por la crisis del 29), que expresa las reivindicaciones de los grupos regionales, como los ganaderos del sur y los azucareros del noreste, con los cuales, precisamente, habían pactado los "sectores medios urbanos". Se oponen naturalmente a esta nueva alianza, en un principio, aunque inútilmente, los anti-

guos grupos hegemónicos de las clases dominantes, ahora aislados políticamente y económicamente debilitados.

La política de Vargas crea, con posterioridad, una nueva base económica que fortalecerá la burguesía urbana e integrará a las clases medias y a limitados sectores de las clases populares de las ciudades, sin poner trabas económicas a los sectores agroexportadores; más aún, al cabo de pocos años, trató Vargas de recuperar el apoyo de algunos sectores dominantes de la etapa anterior, incluso el de los cafetaleros, con el fin de constituir una nueva alianza nacional de poder, que, si bien excluía al campesinado, incorporaba lentamente a los sectores populares urbanos. Esa política pudo lograr la defensa del nivel de empleo, y por consiguiente del mercado interno y de la industria nacional, por medio de fuertes inversiones estatales en la infraestructura y por la ampliación de los controles gubernamentales.

La antigua alianza oligárquico-capitalista es remplazada por una política centralista que, respetando los intereses locales agroexportadores, formaba, al mismo tiempo, una base económica urbana suficiente para dar paso a una burguesía industrial y mercantil, en función de la cual se diferenciaban socialmente, por otra parte, los sectores de la nueva "clase media" y los sectores obrero-populares.

c] *La incorporación de la clase media a la alianza de poder*

La estructura económica uruguaya estaba orientada hacia la exportación, y cabía distinguir en ella por lo menos dos grupos significativos: quienes en rigor controlaban la estructura productiva —los hacendados— y quienes en forma más directa se vinculaban a la actividad exportadora —los comerciantes—; determinaba así también que los enlaces entre estos sectores fueran lo suficientemente estrechos como para que las vinculaciones entre ambos grupos fueran corrientes. Comer-

cientes transformados en ganaderos o ganaderos transformados en comerciantes, no constituyen una excepción, antes bien un hecho reiterado. De aquí no se sigue que, necesariamente, no hubiese lucha, la que a menudo se expresaba en el plano político. Sus mismas vinculaciones impulsaban a que los ganaderos intentaran tener un mayor control del comercio y, a la inversa, a que los comerciantes pretendiesen un mayor dominio del quehacer productivo.

La estructura de los partidos tradicionales, blancos y colorados, está en gran parte determinada por lo antes señalado; ambos partidos están constituidos generalmente por grupos similares, pero se diferencian entre ellos por el peso que corresponde a cada grupo. En el Partido Blanco es mayor el peso de los ganaderos que el de los comerciantes, proporción que se invierte en el Partido Colorado. Incluso la preponderante orientación de los blancos hacia el interior y de los colorados hacia el exterior, como tantas veces se indicó, de hecho no expresa relación alguna en función de un cambio en materia de orientación de la actividad económica preponderante, sino más bien que, manteniendo idéntica orientación de la economía (exportadora), los blancos impulsarían una defensa del sector productor de la economía (la hacienda), en cambio los colorados aparecerían preocupados por la comercialización, y por ende más interesados por el desarrollo de la vinculación externa.

La pugna señalada tenía por consecuencia frecuentes crisis políticas que sólo se interrumpen con el gobierno militar de Latorre (1876-1880), bajo el cual se dan los primeros pasos para la creación de una alianza política más estable entre los dos partidos. Figuras, cierto es, no de primer orden, tanto del coloradismo como del Partido Blanco, alternan en el gobierno de Latorre; además, los intereses económicos empiezan durante este período a expresarse como tales a través de la Cámara Rural y la de Comercio.

La vinculación con Inglaterra durante el gobierno

de Latorre se hizo más intensa, circunstancia que impulsa el crecimiento de la economía exportadora, a lo que deben sumarse otros dos importantes factores: la incorporación de una tecnología rural más desarrollada (alambrados, refinamiento del ganado, etc.), y una política que favoreció la incorporación de inmigrantes europeos. Estos factores, que intensificaron el proceso de división social del trabajo, contribuyeron también al crecimiento urbano y a una mayor complejidad del sistema de estratificación social.

Este cambio social adquirirá poco más tarde considerable importancia política. Los grupos medios y los sectores populares que empezaban a pesar constituirán el eje de la política de Batlle con toda su secuela de cambios económicos, políticos y sociales.

En la práctica, la estructura, en términos de composición social de los partidos, se mantenía sin grandes alteraciones. El primer intento del batllismo fue conseguir el predominio dentro del Partido Colorado, para lo cual incorpora dentro de éste —y en su apoyo— a los sectores de clase media y popular urbana; una vez conseguido este objetivo postula alcanzar el poder del Estado, pero ahora, para lograr tal finalidad, moviliza a todo el partido y su compleja estructura de grupos sociales, y no sólo a los grupos populares y la clase media. La política realizada con éxito dentro del partido se aplica también a la estructura del Estado; es así como a través de la Constitución de 1917 se abren las puertas de la decisión política a los nuevos sectores urbanos mencionados.

Cabe notar, sin embargo, la precariedad de este poder, por llamarlo de alguna manera; Batlle controla el partido porque le incorpora la clase media y algunos sectores populares, pero no logra desplazar del partido a los demás sectores; por medio de la estructura partidaria logra alcanzar el triunfo político de los colorados, pero tampoco logra desplazar totalmente del poder real a los blancos. La estabilidad posterior del sistema político, por consiguiente, no está dada por el mono-

polio del poder de un sector o grupo social, sino por el complejo mecanismo de alianzas y delimitación de esferas de poder que impone el intrincado esquema económico-social.

La estructura de alianzas entre grupos que cada partido expresa y el acuerdo entre estos últimos, contribuyen a hacer del Estado un sistema que encarna esa alianza y permite —lo que es más importante— una política económica estatal (nacionalizaciones, creación de empresas fiscales, servicios sociales, etc.), que no es política autónoma del Estado con respecto a las clases, ni política de un grupo en desmedro de otros, sino expresión de la alianza misma.

d] *El predominio oligárquico y la debilidad de la clase media*

En el caso de Colombia también se presenta una estructura de dominio donde el bipartidismo revela no un corte horizontal en la estructura social sino una pugna incesante entre sectores de la clase dominante, es decir, de los grupos comerciales y exportadores en primer lugar y de los plantadores ligados a aquéllos. Sería equivocado pensar que la lucha liberal-conservadora del siglo XIX expresa una oposición entre los sectores terratenientes-señoriales, por un lado, y los sectores burgueses-capitalistas, por el otro. En efecto, si en la base de sustentación del Partido Conservador había familias de abolengo, también se encontraban comerciantes y plantadores antioqueños, a quienes suele atribuirse, económicamente, un papel significativo en la modernización de la producción colombiana. De igual modo, entre los liberales se cuentan, en el siglo XIX, grupos que expresan los dos rostros del país: el pasado colonial-terratendiente patrimonialista y el progresismo exportador de la economía del tabaco y del café, como también grupos de comerciantes.

Es significativo que la violencia de la lucha política no impide el florecimiento de la burguesía agroexpor-

tadora, la cual, a la larga, impone momentos de compromiso entre las facciones en pugna: el catolicismo conservador y el agnosticismo liberal ceden a la eficacia del empuje de la plutocracia que se formó y que logró, incluso, empezar a desarrollar inicios importantes de una economía industrial. La Constitución de 1886, bajo la inspiración del liberal Rafael Núñez, preanuncia el pacto explícito de poder entre los dos extremos ideológicos de una misma clase.

Se da así en Colombia un arreglo político que abarca el conjunto todo de la clase dominante, desde sus sectores más atrasados hasta sus grupos económicamente más progresistas, el cual logra incorporar incluso a los sectores medios rurales y provinciales dentro de un mismo orden.

De ahí en adelante, las tentativas de reacción, aunque internas con relación al sistema de poder, son todas violentas (1884-85, 1895, 1899-1902), y fracasan. El deterioro político interno se agrava hasta el punto de llegar el país a la desorganización de sus estructuras nacionales, situación que culmina con la secesión, en 1903, del istmo de Panamá.

A comienzos del siglo xx se advierte una recuperación de la economía industrial, y esto como consecuencia de la dirección hacia el mercado interno que los sectores burgueses dan a las inversiones, hecho del que deriva no sólo un robustecimiento de la expansión urbana en el primer cuarto del siglo, sino también el aumento de la diferenciación social; se amplía la "pequeña burguesía" y surge un sector obrero urbano y agrícola como consecuencia tanto de la incipiente industrialización, como de la explotación extranjera del petróleo y del banano.

Por vez primera, y ante el "pacto oligárquico" —que se hacía y deshacía de acuerdo al mudable capricho de los intereses políticos pero que se mantenía frente a las demás clases— se advierte la presencia política de otras clases. Esa "presencia", sin embargo, fue más bien indirecta; son todavía sectores "liberalizantes" de

las clases dominantes quienes se hacen eco de la protesta popular. Ésta, de todas maneras, creció correlativamente con la prosperidad económica intensificada por la indemnización obtenida de Panamá y que alcanzó su culminación en vísperas de la crisis mundial. Las huelgas obreras y las reivindicaciones de los trabajadores de la United Fruit Company y de la Tropical Oil Company, si bien fueron reprimidas muchas veces de forma violenta, señalaban la naciente complejidad de la estructura económica y social del país y posibilitaron y crearon las condiciones para conmover la política colombiana.

A pesar de ello, y en un comienzo con Rafael Uribe, la polarización política que refleja la nueva diferenciación de la sociedad se manifiesta dentro del mismo liberalismo, y aun dentro de los grupos socialistas de la década del veinte casi todos sus dirigentes salen de los cuadros de las clases dominantes; éstos fueron reabsorbidos más tarde por el juego bipartidista y sólo cuando hay fragmentación política en las capas dominantes puede notarse, a nivel de la purga por el poder, la presencia de grupos no pertenecientes a esos sectores. Típica y trágicamente el gaitanismo va a simbolizar esa situación; la existencia de incipientes sectores medios urbanos y la protesta popular recorren todas las sendas desde la crítica al orden constituido hasta una tentativa violenta y fracasada de lograr su disolución, pasando por intentos de reforma desde dentro, sin alcanzar nunca éxito. La reducida diferenciación relativa de los grupos sociales y el carácter monolítico de las capas oligárquico-burguesas frenan el acceso de los grupos medios al poder e imponen políticamente el pacto oligárquico, sin que del inmovilismo político derive necesariamente el estancamiento económico. Se da, por lo tanto, una situación peculiar en Colombia, donde, a diferencia de otros países de características semejantes que contaron con un sector significativo de burguesía nacional al que se sumó la presión de grupos medios y de sectores populares, el desarrollo se produjo bajo la

dirección y por el empuje predominante del sector burgués que manejó el "frente nacional".

e] *Crisis económica, crisis política e industrialización*

Las distintas condiciones histórico-estructurales brevemente reseñadas aquí explican por qué en algunos países se mantuvo estable el sistema político agroexportador, a pesar de la crisis del 29, y por qué en otros en cambio se altera el orden establecido. Y más todavía, explican los matices y duración distintas del tránsito histórico en los países donde, a las dificultades de transición del sistema, se sumaban las correspondientes a la irrupción de los sectores urbano-industriales. En ese sentido, el mantenimiento de la situación oligárquico-exportadora en países como Colombia aun después de 1929, y hasta el fin de la segunda guerra mundial, se hace comprensible cuando se considera que en ese caso ni el sistema exportador se diversificó de modo significativo, ni se desarrolló un sector productivo importante vuelto hacia el mercado interno. Y por otro lado, el análisis comparativo de la crisis política de Argentina y Brasil pone de manifiesto las diferentes situaciones señaladas entre los dos países.

En Brasil, si bien es cierto que los grupos engendrados por la expansión urbano-industrial de la época son más débiles que en Argentina, también la unidad de las clases dominantes es más frágil. Y, por otra parte, cuando se plantea la posibilidad de la transición política en beneficio de los grupos no oligárquico-exportadores, la presión obrero-popular no alcanza el mismo ímpetu que logra en Argentina.

Las interpretaciones aquí enunciadas destacan, por lo tanto, las condiciones políticas que favorecieron las medidas de fortalecimiento del mercado interno y, como es natural, dada la inspiración metodológica del trabajo, subrayan simultáneamente que, más que la diferenciación económica en sí misma, lograda durante el período de expansión hacia afuera, la diferenciación social, y

correlativamente el equilibrio de poder entre los grupos sociales, son los factores que "explican" el tipo de desarrollo alcanzado en los diversos países.

Conviene aclarar nuestra argumentación en beneficio del rigor de la interpretación que más adelante exponemos. Por supuesto que desempeñaron un papel importante los factores de tipo económico, por demás conocidos y mencionados ya en este mismo capítulo (tales como la desorganización del mercado mundial, las políticas de defensa del nivel de empleo utilizadas para enfrentar las consecuencias de la crisis en la economía exportadora, la interrupción del flujo tradicional de las importaciones como consecuencia de la gran guerra sin que se limitaran las magnitudes correspondientes de las exportaciones, etc.), en la naturaleza de la nueva situación en la que la industrialización y la formación del mercado interno aparecen como los rasgos predominantes del nuevo tipo de desarrollo. Sin embargo, durante la crisis del 29, en ciertos países los grupos agroexportadores lograron capear el temporal, en forma transitoria o con mayor permanencia, según las circunstancias, adoptando simplemente medidas más o menos clásicas de política económica para poder readaptarse a las circunstancias impuestas por la crisis: organización corporativista de los intereses exportadores a través del Estado (Argentina), política de saneamiento monetario y consecuente defensa del valor-oro de la moneda, desempleo, etc. (Centroamérica). En tales circunstancias, terminada la crisis del mercado mundial, los sectores agroexportadores creyeron que podrían lograr la prosperidad —como en ciertos países lo consiguieron recurriendo a la formación, aunque sólo como recurso adicional, de un sector industrial y una limitada expansión del mercado interno. El problema que se plantea es precisamente lograr la explicación de las razones que impulsaron a adoptar alguna de esas alternativas.

Como se ha visto, la hipótesis que aquí se sostiene afirma que las características que adquirió el proceso de desarrollo después de la crisis del 29 cambió fun-

damentalmente en función del tipo de transformación lograda dentro del sistema político como consecuencia de la presión de los ya mencionados nuevos grupos sociales, y además en términos de los conflictos existentes, y en consecuencia de las posibilidades estructurales que permitieron la reacción de los grupos vinculados al sector exportador. Por eso las consecuencias políticas de la crisis mundial tuvieron distinta significación según el esquema de dominación que logró prevalecer en cada país; en algunos casos la crisis implicó solamente el robustecimiento del dominio oligárquico de los grupos agroexportadores, y a menudo a través de formas militares-autoritarias, para enfrentar el descontento producido por las medidas saneadoras y por la disminución equivalente de la capacidad de absorción de mano de obra del sector productivo. Así en Argentina, donde las consecuencias de la crisis del 29 fueron más bien aprovechadas para una consolidación, aunque provisoria, del dominio de los grupos agroexportadores. Ciertamente es también que en la correlación de fuerzas sufren desmedro los grupos agroexportadores en su condición de representantes ante el exterior, y adquieren a través del juego político mayor predicamento los representantes directos del capitalismo de los países centrales.

En otros casos, cuando se pudo ampliar el esquema de dominación cambiando la pauta oligárquica por otra policlasista más abierta, se acentuó la transformación de las formas de desarrollo. En este último caso los nexos entre la crisis económica y las políticas de consolidación del mercado interno, y por lo tanto de la quiebra parcial del dominio oligárquico, se presentan con la apariencia de un mecanismo causal. La crisis económica precede las políticas de industrialización, y como consecuencia de ella parecen plantearse las alternativas industrializadoras. En el plano del movimiento de las ideas relativas a la industrialización, en efecto, se buscó explicar la ideología industrialista.

En realidad el proceso histórico fue distinto y no revistió formas tan mecánicas, ni aun en los países que

más se industrializaron. El argumento que desbarata el mecanicismo de la interpretación anterior se expresa precisamente a través de la dimensión política, es decir, en el análisis de cómo los grupos sociales dominantes se articularon a partir de la crisis mundial para imponer su propio sistema de dominación y organizar el proceso productivo. El distinto curso del desarrollo en los países latinoamericanos que se industrializaron, así como la ausencia de un empuje industrializador y correlativamente el aumento del peso relativo de la economía exportadora, se explican pues por la forma como las clases y grupos sociales —“tradicionales” o nuevos— lograron dinamizar su fuerza, tanto en términos de las organizaciones de clase que formaron (partidos, órganos del Estado de que se apoderaron, sindicatos, etc.), como en términos de las alianzas políticas que se han propuesto y de las orientaciones políticas que crearon o asumieron como propias para imponer un sistema de dominación viable. Debe buscarse este *plus* histórico para comprender la particularidad del proceso social frente a los factores económicos que afectaron de manera homogénea a todos los países de la región, en la medida en que todos estaban vinculados a las economías centrales de modo similar: como dependientes de ellas.

Por supuesto que, para la interpretación, debe considerarse el distinto grado de complejidad y adelanto de la división social del trabajo que los países lograron durante el período de expansión hacia afuera, puesto que el surgimiento de nuevos grupos sociales, y sus posibilidades de actuación, están estructuralmente limitados por él.

El análisis comparativo del grado de diferenciación de la estructura productiva alcanzado por la economía argentina durante la década de 1930, por una parte y por la de Brasil, por la otra, indica claramente, sin embargo, que las diferencias, tomadas a nivel puramente económico, fueron relativamente secundarias para explicar la presencia de una política de consolidación del mercado interno y de desarrollo industrial. El mayor

avance relativo de la anterior estructura productiva de Argentina no le aseguró una política industrializadora más audaz que la puesta en práctica en Brasil, donde se había alcanzado en los primeros años de la década del 30 un esquema político-social que a partir de entonces daba más viabilidad a la consolidación del mercado interno, mientras que en Argentina tales posibilidades no se plantearon antes de los años 40.

2. LAS ECONOMÍAS DE ENCLAVE EN EL MOMENTO DE TRANSICIÓN

Distinto fue el curso histórico en aquellos países donde los enclaves se constituyeron en principio ordenador de la actividad económica; aquí debe tomarse en consideración —además de las diversidades debidas al tipo de enclave, minero o agrario—, el grado de diferenciación del sector nacional de la economía y el proceso político a través del cual los grupos que controlaban dicho sector organizaron el Estado y definieron sus relaciones entre ellos, con las clases subordinadas y con los grupos externos que constituyeron los enclaves económicos.

Como se señaló en el lugar correspondiente, el proceso de fijación de los "enclaves" de la economía latinoamericana, después de la constitución de los Estados-nacionales, fue un hecho que ocurrió entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX cuando, por lo tanto, los grupos de expresión política local ya se habían consolidado en el poder y por lo mismo controlaban sectores económicos importantes.

La dinámica de la transición —como en el caso anterior— se perfilará en forma distinta en cada país según el grado de diferenciación de la estructura productiva que otorga el marco de posibilidades estructurales dentro del cual se expresa la acción de los distintos grupos. Lo significativo desde el punto de vista de las formas de dominación está dado porque en el caso de los países con economía de enclave la estructura de dominio manifiesta en forma más directa la subor-

dinación política de los sectores obreros y campesinos respecto de los grupos dominantes. En cambio, en los países con predominio de productores nacionales, si bien es cierto que la dominación es a la vez política y económica, gana relieve la relación económica. En la estructura de dominio de las situaciones de enclave se hace posible la explotación económica por medio de la relación política; de esta manera los grupos dominantes nacionales se vinculan a la empresa extranjera más como clase políticamente dominante que como "sector empresario"; al revés, son las empresas extranjeras las que establecen relaciones directamente económicas con los sectores obreros y campesinos. En consecuencia, la misma debilidad económica de los grupos nacionales de poder los obliga a mantener una forma de dominación más excluyente, pues su vinculación con el sector de enclave (necesario para mantenerse en el poder), depende de la capacidad que tengan para asegurar un orden interno que ponga a disposición de aquél la mano de obra indispensable para la explotación económica.

Por otra parte, por sus mismas características, en los países de economía de enclave se formaban núcleos de concentración obrera o campesina, que virtual o potencialmente —aunque excluidos del juego político y por ese mismo motivo— presentaban características de mayor impulso reivindicativo. En estas condiciones, la incorporación de los sectores medios se hace más difícil, puesto que para abrir una brecha dentro de un sistema excluyente de este tipo era necesaria la utilización de los "grupos de abajo" como fuerzas de choque, lo que podía producir una conmoción del conjunto de la estructura de dominación o, en otros casos —cuando por algún motivo se expandiese la economía interna y existiera una perspectiva parcial de integración para los sectores medios—, las clases populares podrían presionar por su incorporación y evidenciarían así la precariedad de la posible apertura.

Las formas de dominación anteriores al proceso de

incorporación de los sectores medios pueden estar señalados por un neto predominio de los grupos oligárquicos cuya base de sustentación económica es el latifundio de baja productividad, cuyo mercado es preferentemente regional o interno y donde las relaciones sociales de producción se constituyen de acuerdo con el patrón de la hacienda tradicional como en México, Venezuela o Bolivia. En este caso la dominación se ejerce fundamentalmente sobre las masas campesinas, pues los demás sectores sociales no adquieren importancia dentro del sistema productivo controlado nacionalmente. En consecuencia, el juego político formal a nivel del Estado se da entre grupos oligárquicos que, a lo sumo, pueden estar en pugna para lograr "afuera" mejores vinculaciones, pero que enfrentan a los demás grupos sociales en forma conjunta. La participación de los sectores medios —en esa circunstancia de suyo limitados—, siempre y cuando intentan romper el círculo excluyente, se da mediante un programa antioligárquico de movilización campesina en la medida en que la economía de la hacienda es todavía importante como base real del poder interno. Cuando la oligarquía aparece más claramente como mediadora del control del enclave, el programa de los sectores medios tiende a adoptar un tono nacionalista y a movilizar además sectores no campesinos, cuando el enclave es del tipo minero.

Históricamente, se presentan además ciertas situaciones cuando la dominación no es puramente oligárquica, sino que se cuenta con la presencia, más o menos significativa, de sectores burgueses. Esos grupos lograron mantener sus posiciones económicas y políticas frente al enclave, a costa, es cierto, de una política de repliegue. La burguesía pudo acentuar su expresión como clase económica tanto a través del aprovechamiento de las posibilidades de desarrollo de los sectores mercantiles y financieros, principalmente en los casos en que se dio la formación de enclaves mineros (tal en Chile) como por el control de algunos sectores agrarios que permitieron formas más capitalistas de explotación de la

tierra (tal el caso de los productores de la costa peruana).

En esta condición el desarrollo de la economía interna produce también mayor complejidad en el proceso de división social del trabajo, y el crecimiento urbano es un hecho significativo; en consecuencia, no sólo los sectores medios son más numerosos, sino también se forman sectores populares urbanos, cuya presencia se suma a los obreros y campesinos del enclave y de la hacienda. El Estado expresará esa mayor complejidad; no sólo es la culminación de una forma de poder basada en la hacienda misma, como en el caso anterior, sino que se constituye en una burocracia que impone una dominación más compleja, a través de la cual se realizan los ajustes de los intereses de los grupos oligárquicos y de los grupos burgueses en su relación con el enclave. En ese sentido, el Estado, expresión de esa alianza, adquiere funciones más complejas, pudiendo incluso, aunque en forma limitada, ejercer funciones no sólo como redistribuidor de los impuestos cobrados a la economía de enclave, sino también como promotor de actividades económicas internas. Y subsidiariamente, en la propia máquina estatal, se constituyen los sectores más significativos de "clase media".

Políticamente, y dicho de modo esquemático, los sectores medios encuentran frente a ellos —a través de sus tentativas de incorporación— un sistema de dominación más diferenciado, que se estructura principalmente por las relaciones entre los sectores oligárquico y burgués y el enclave. También encuentra grupos dominados, más diversificados, a quienes puede movilizarse para una política de colaboración: los campesinos de la hacienda o de la plantación, los obreros del enclave (agrícola o minero, según el caso), y los sectores populares urbanos. Las alternativas políticas cubren un amplio espectro de alianzas, que oscila desde la posibilidad de aprovechar una pugna en el sector dominante para incorporarse como aliado de uno de los grupos, como en Chile en algún momento, hasta las tentativas de movilización

revolucionaria por parte de sectores campesinos y obreros, como lo intentó el aprismo peruano.

Finalmente, y en un caso límite, grupos terratenientes pueden transformar su tipo de actividad económica en una forma de explotación agraria que rompe el sistema de la hacienda sin que se dé necesariamente la formación de una economía urbano-industrial. En esa situación, los campesinos que no son incorporados al enclave o a la explotación agrícola capitalista nacional son empujados hacia formas de economía de subsistencia como las que provocó la expansión agrícola capitalista centroamericana; la escasa división social del trabajo que esto significa determina la reducida magnitud de los sectores medios. Éstos pueden incorporarse sólo en la medida en que el éxito del enclave y de la economía exportadora, crean un sector de servicios lo suficientemente amplio como para encontrar cabida en él; en caso contrario tratarán de movilizar a los campesinos para enfrentar el sistema de dominación. La alternativa a esa situación estaría dada por una lenta transformación del sector agrario nacional que permitiera la redistribución de la tierra, dando así oportunidad al surgimiento de sectores de propietarios rurales medios y pequeños, como ocurrió, aunque en forma limitada, en Costa Rica.

a] *Incorporación de la clase media por quiebra del predominio oligárquico*

En los países donde la dominación oligárquica se apoyaba en la existencia de un enclave minero y en formas muy tradicionales de relaciones en el campo, la clase media sólo pudo lograr una participación efectiva en el ejercicio del poder en la medida que, con el apoyo de las masas campesinas y populares, fue capaz de dar un golpe revolucionario, como sucedió en México y Bolivia o, en forma más atenuada, en el caso venezolano.

El proceso adquirió caracteres distintos en los dos países primero citados, y esto no sólo por razones cronoló-

gicas sino principalmente por el diferente papel que los sectores campesinos desempeñaron en el movimiento revolucionario.

En México, durante el porfiriato, la fuente de desarrollo, como es sabido, era la explotación de la minería, que al igual que las comunicaciones internas y la energía estaban en manos de capitales extranjeros. El 40 por ciento de las inversiones totales del país correspondía a Estados Unidos, el 80 por ciento de las cuales a su vez en minería, petróleo y ferrocarriles.

El sistema de la hacienda aseguraba la dominación interna, aunque también es cierto que en alguna medida se incorporaban al gobierno sectores de la burguesía, principalmente mercantil y financiera; la clase media urbana que participaba en la administración del Estado no podía encontrar una efectiva expresión política dado el carácter exclusivo del régimen.

Podría decirse que los sectores medios que participaban en el porfiriato eran escogidos por la oligarquía. Si la clase media quería tener representación propia necesitaba implantar un sistema electoral; la resistencia de la oligarquía agraria no abrió otra posibilidad que el movimiento revolucionario, donde la clase media debió buscar aliados en los campesinos para oponerlos, como "ejército", al aparato represivo de la oligarquía.

La clase media urbana logra su objetivo con la Revolución ("no reelección y sufragio efectivo") y aunque con cierta dificultad impone, en un primer momento, una alianza ahora ya en pie de igualdad con los hacendados. No es casual que integrado el régimen de Madero puedan advertirse miembros notables del porfiriato y, en alguna medida, el "carrancismo" constituye la mejor expresión de dicha alianza. Pero el fenómeno mismo de la Revolución creó una organización campesina, una organización obrera y una fuerte conciencia de que eran ellos quienes habían "hecho" la Revolución. La alianza entre la clase media urbana y los hacendados pudo mantenerse hasta los embates de la crisis del 29. Por otra parte, la Revolución no había significado la

ruptura de los lazos de dependencia con el capital extranjero. Aumentaba la presión reivindicatoria de campesinos y obreros, creándose así una situación de inestabilidad del régimen. En esas condiciones la clase media urbana debía optar entre mantener su alianza y enfrentarse a los sectores populares o cambiar de táctica; el gobierno de Cárdenas, en 1934, indicó un cambio. Elijió como aliados a los sectores populares, lo que significó una efectiva reforma agraria, la creación de los ejidos y la constitución de un fuerte aparato sindical. Por otra parte se emprendió un vigoroso programa de nacionalizaciones cuyo objetivo fundamental fue la nacionalización del petróleo. Se daban así los primeros pasos para ofrecer al régimen un efectivo apoyo popular. Pero la originalidad del esquema consistía en que si la clase media controlaba el Estado, también empezaba a constituirse en forma privada un poder económico paralelo al de aquél.

En el caso boliviano⁶ la quiebra política de la oligarquía se inicia con el fracaso de la guerra del Chaco. La contienda significó por vez primera una posibilidad de incorporación del indígena a la nación y, en cierto sentido, una toma de conciencia de su condición. Además, empezaron a formarse entre los sectores medios una serie de grupos descontentos con la dominación oligárquica, los que por un camino u otro buscarían su remplazo; constituían esos sectores medios los oficiales jóvenes de la guerra del Chaco, los intelectuales universitarios y algunos pequeños grupos políticos urbanos.

Dichos grupos encontrarán unidad en la medida que consigan un aliado que les proporcione fuerza efectiva; lo encontraron en los mineros del estaño, y su resultado fue el Movimiento Nacionalista Revolucionario. Adviértase que en los primeros momentos el movimiento

6. Para un buen resumen sobre el proceso de la Revolución boliviana y sus antecedentes sociales, véase Richard W. Patch, "Bolivia: U.S. Assistance in a revolutionary setting", en R. N. Adams, O. Lewis y otros, *Social changes in Latin America today*, Nueva York, Harper & Brothers, 1960, pp. 108 ss.

campesino no se había incorporado al MNR sino que venía desarrollando una acción —desde 1936— al margen de éste y con un contenido político todavía más radical.

Después de la fracasada tentativa de apertura de la estructura de dominio a través de la alianza militar-popular que representó el gobierno Villaroel, el nuevo intento de desplazar el sistema oligárquico y de enclave cuenta esta vez con una decidida participación de las masas populares urbanas de la capital, a cuyo lado estaban los ya mencionados grupos de clase media y los mineros del estaño. En consecuencia, la política posterior se articula en función de la nacionalización de las minas. Pudo parecer que el radicalismo urbano-minero en un principio no intervendría mayormente en el agro.⁷ Sin embargo, la ya señalada dinámica propia del movimiento campesino añade el problema de la reforma agraria al proceso de ascenso al poder de los grupos de clase media; los grupos campesinos, si bien no llegan a participar de manera efectiva en la definición del poder, se transformaron en importante área de apoyo para las políticas populares urbanas de las clases medias después de la Revolución del 53.

En Venezuela la pugna entre las distintas oligarquías regionales culminó con la instauración de un régimen militar; que si bien no afectaba el poder local de las oligarquías, tampoco permitía continuar la lucha por el predominio de una de ellas sobre las demás.

El pacto con las compañías explotadoras de petróleo, que se hace efectivo durante los regímenes militares, altera la tradicional situación venezolana. El desarrollo del sector urbano permitía la formación de una clase medida de alguna significación, y por su parte el enclave

7. Para el estudio de las relaciones entre reforma agraria y revolución en Bolivia, véase Flavio Machicado Saravia, *Ensayo crítico sobre la reforma agraria. Una interpretación teórica del caso boliviano*, Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile, 1966 (Tesis mimeografiada).

petrolero daba origen a las primeras concentraciones obreras de importancia.

La clase media, en su intento de quebrar el régimen, organiza una oposición cuyos ejes están constituidos por los sectores medios urbanos y los obreros del petróleo. La posibilidad de que esta alianza significara realmente por sí misma una amenaza al sistema imperante era bastante reducida, puesto que, como no había posibilidades electorales, sólo restaba la alternativa de una acción más o menos violenta; y aun esto era difícil por el hecho de que la clase media era urbana y los obreros que la apoyaban (los petroleros del golfo de Maracaibo) están relativamente alejados de esos centros. Más aún, disminuye la posibilidad de contar con el apoyo del sector popular urbano, en la medida que el petróleo genera ganancias que el Estado redistribuye en Caracas.

La alternativa que les quedaba a los sectores medios podía consistir en aprovechar las contradicciones y fricciones en el poder, específicamente entre los grupos militares, para alentar un golpe de Estado; el golpe militar del general Medina Angarita, que contó con apoyos condicionados a una restauración democrática, concreta en algún sentido esa alternativa. Abierta de este modo la vía electoral, el Partido Acción Democrática —que expresa la alianza de la clase media y de los obreros del petróleo— llega al gobierno. De entonces son las primeras medidas para alterar la base del poder tradicional: se da comienzo a una reforma agraria y se consiguen condiciones más ventajosas en relación con el enclave petrolero. Con todo, el poder de Acción Democrática es efímero; uno de los elementos importantes en el derrocamiento del régimen anterior, los militares, alejan a dicho partido del gobierno y constituyen con Pérez Jiménez un gobierno de características autoritarias apoyado sobre los beneficios de su relación con el enclave.

El período de Pérez Jiménez coincide con un auge en las exportaciones de petróleo, que inciden sobre el crecimiento de Caracas, por momentos casi exagerado. Además, durante este lapso el capitalismo externo ya

no sólo invierte en el petróleo sino que pasa a constituirse en fuerte inversor en actividades comerciales e industriales para el mercado interno, esto implica a su vez el surgimiento de sectores populares que ya no sólo dependen del Estado sino de su propia capacidad de reivindicación. Este hecho otorga la posibilidad de ampliar las bases de la oposición, constituida ahora por sectores medios, sectores populares urbanos y obreros del petróleo. Aumentó la viabilidad de un levantamiento, tanto más cuanto que ahora contaban con el apoyo, por lo menos tácito, de los campesinos identificados con Acción Democrática merced al programa de reforma agraria emprendida durante su breve gestión anterior.

Pero al modificarse la orientación de las inversiones del capital extranjero, que ya no se interesa sólo por el petróleo, algunos de los sectores medios encontraron la posibilidad de orientarse en cierta medida hacia esas nuevas actividades, de donde los graves conflictos internos entre los distintos grupos que aparecían como triunfantes, cuya consecuencia fue un virtual quebrantamiento de la alianza anterior.

b] *El acceso de la clase media a la dominación oligárquica-burguesa*

En Chile el control del Estado, y por tanto de los beneficios que generaba el enclave, estaba en manos de la oligarquía local y de una burguesía mercantil financiera que, además de mantener importantes sectores económicos, se había agregado a título de socio menor o, en algunos casos, como personeros, de las empresas extranjeras que explotaban el sector de enclave. Por otra parte, el crecimiento de las ciudades llevaba a escena a una clase media, dedicada a las profesiones liberales o a los servicios públicos; también se estaba formando un proletariado de cierta significación y ligado directamente a la economía de enclave (obreros salitreros), o con actividades a éste vinculadas como puertos, transportes, etc., y además una masa urbana de la cual, si bien

es cierto que no podría hablarse todavía de un predominio del sector obrero industrial (el número de artesanos era importante), en alguna medida se sumaba a las reivindicaciones de los antes señalados.

Los grupos nacionales dominantes, aunque compartían el poder del Estado, no por eso dejaban de tener conflictos entre ellos. La crisis posterior a la primera guerra mundial afecta fundamentalmente al sector de enclave y a los grupos nacionales más directamente ligados a éste; en cambio la oligarquía agraria local no sufre tanto el impacto. El desequilibrio de poder que esto genera requiere un reajuste; una de las posibilidades la constituye el que el grupo que ahora manifiesta un cierto grado de debilidad logre acordar una alianza con un nuevo sector social incorporándolo, en alguna medida, al sistema de poder. De hecho la alianza se efectúa con la clase media urbana, que se incorpora electoralmente; significa esto que el nuevo equilibrio político se establece en función de una legalidad que ya no sólo justifica el hecho de ser "dueños de una parte del país" sino legítima también el ser "dueños de los votos". En esta alianza, que representa el "alessandrismo" de los años 20, la clase media urbana pudo incorporarse al Estado, lo que también le posibilitaba participar de los beneficios que, a través de éste, sacan de la economía de enclave. La política de los sectores medios, en su primera fase de ascenso, no ponía en dudas las ventajas de una economía de enclave, de modo que el interés mayor no era tanto crear una nueva base económica que les diera una cierta autonomía, o una posibilidad de entrar a competir en igualdad de condiciones con los grupos económicos nacionales existentes, como en el intento de vigorizar el Estado como organización que ellos administraban.

La incorporación de las clases medias urbanas significaba también la movilización de los sectores populares, pero para éstos la presencia de la clase media en el Estado, los derechos electorales, etc., no pasaban de ser simples reivindicaciones políticas, cuando para ellos el

conflicto más importante que debían enfrentar era la **marcha** de la economía misma. Por esto quizá, aunque en algún momento el nuevo acuerdo político contó con apoyo popular, no por eso deja de estar presente el conflicto que impide a los sectores populares ser aliados permanentes y confiados. La contradicción entre el sistema económico (con sus altibajos) y las masas populares no podía resolverse sólo con programas políticos. Lo señalado destaca la agudeza del conflicto entre los sectores dominantes como así también revela las continuas fricciones con los sectores populares.

La necesidad de controlar el Estado por parte de los grupos enfrentados hizo que muchas veces —fundamentalmente por el dominio que las oligarquías ejercían, a través de los sistemas parlamentarios— se recurriera como alternativa extraordinaria a regímenes de fuerza que fortalecieran el poder del ejecutivo; inicialmente fueron los nuevos sectores medios los que presionaron por robustecer al ejecutivo.

La crisis de la economía exportadora de enclave (en especial la crisis del año 29) volvió a quebrar el inestable equilibrio alcanzado por la presencia de los sectores medios. El sistema carecía del dinamismo necesario para eliminar la desocupación pues no se había preocupado de crear una nueva estructura económica, por consiguiente debieron recurrir a paliativos, tales como promover obras públicas u otras actividades que permitieran disminuir sus efectos. Semejantes políticas fracasaron porque significaban un enorme gasto y un endeudamiento fiscal que no era del agrado de la burguesía ni de la oligarquía local, y por otra parte como medidas económicas eran muy débiles para amortiguar la presión reivindicativa de las masas populares sin ocupación o amenazadas por la pérdida de su empleo.

En el plano de la pura acción política se recurrió, en general, a la represión tanto de la clase media urbana radicalizada (estudiantes), como del movimiento obrero organizado. Nadie defendía gobiernos que hasta se mostraron incapaces de restablecer alianzas con las

oligarquías locales. Sin embargo, no se excluía la pugna entre los sectores de dominación tradicional, lo que hizo posible que durante doce días se llegase incluso a restaurar una pasajera república socialista.

En la práctica la forma mejor de resistir la crisis fue en general reconstruir la alianza política de los sectores tradicionales incorporando contados sectores de la clase media urbana, en especial los menos radicalizados.

Las posteriores políticas económicas muestran un carácter algo más modernizante aunque evidentemente no populista; si se recurre a la inflación es por considerarla una forma de proporcionar créditos a los grupos económicos nacionales, agrícolas, industriales, etc., pero la inflación no se ve compensada con un aumento real de los salarios obreros.

Grave es el conflicto entre los diversos grupos sociales; la violencia y las milicias armadas de derecha o izquierda se convierten en algo más que posibilidades teóricas. Pero en la medida que comienzan a superarse los efectos de la crisis económica, la clase media urbana puede nuevamente empezar a plantearse la posibilidad de incorporarse al poder del Estado.

Cuando amengua el conflicto económico, las masas populares también pueden hacer suyos los "programas políticos" de sectores de la clase media y admitir un programa de redistribución. Por otra parte, y esto es en cierto modo subproducto de los conflictos que antes debieron afrontar, cuentan ya con la adecuada organización que les permiten convertirse en aliados y dejar de ser sólo masa de maniobra; su participación se expresa a través del Frente Popular de 1938.

El retorno de la clase media urbana a la administración del Estado adquiere ahora otro signo; para asegurarse el poder es necesario crearse una base económica y el Estado puede ser la palanca de una economía industrial que administre la clase media, y también el medio de asociarse a la burguesía mercantil-financiera, pero ahora ya no sólo como fuerza electoral sino también como floreciente burguesía.

Respecto a Perú cabe señalar, junto a los hacendados tradicionales, la existencia de una burguesía mercantil-financiera con la suficiente importancia para constituirse en un polo necesario del sistema de dominación; pero ya no se puede prescindir de la presencia de sectores asalariados agrícolas (plantaciones) y sectores populares urbanos que complican la escena.

Los regímenes de fuerza son un hecho permanente en la vida peruana de este período, y esto en parte se explica por los agudos conflictos entre los sectores dominantes; la clase media está trabada permanentemente entre una posibilidad de alianza (como socio menor) de la burguesía que adopta formas capitalistas más modernas, sean éstas urbanas o agrarias, o una alianza con los sectores populares. El APRA era el partido cuyo programa más se aproximaba a este último planteo; pero evidentemente no constituía la única alternativa, pues a una movilización popular dirigida por la clase media, también cabía oponer un "populismo" más paternalista, como en efecto lo intentaron en algunas ocasiones y en diferentes circunstancias, Piérola, Leguía y Sánchez Cerro.

Las múltiples posibilidades de alianza, productos a su vez de los numerosos conflictos existentes, creaban un punto débil a todo el sistema de dominación; algunos intentos de apertura, incluso esfuerzos más o menos violentos del aprismo por romper el esquema, fueron reprimidos. Como consecuencia se proscribió al partido de la contienda electoral durante mucho tiempo; esto explica el surgimiento de regímenes militares o con fuerte influencia de éstos, que al tiempo que encubrían la dominación oligárquico-burguesa servían de contención a la presión popular. Decaen las fuerzas de los "sectores medios", incluso se debilita su alianza con los sectores populares y se intentan alianzas que abran las vías de acceso al poder a través de combinaciones con el grupo moderno o con el más tradicional, actitudes que perjudicarán a los mismos sectores medios. En principio, podría decirse que comienza a plantearse la posibilidad

de abandonar el apoyo popular, pues con él nunca se llegaría al poder, dado que el desenlace estaba en manos de los grupos que de hecho dominaban; restaba como disyuntiva aprovechar sus fisuras para llegar al control del aparato del Estado y desde allí afianzarse mediante una alianza más amplia. Táctica tan complicada dificultaba el acceso de los sectores medios, pues los grupos dominantes se mostraban reacios a un aliado que podía ocultar detrás de él los sectores populares cuya presencia sí podría deshacer el esquema vigente de dominación, y por tanto preferirían mantener una forma de poder que aunque no era "democrática", por lo menos aseguraba el mantenimiento del sistema imperante. Más tarde las alianzas cambiarán de contenido y de signo, cuando algunos sectores mercantil-financieros, de corte modernizante, traten de recuperar el apoyo de las masas; esta actitud se advierte en el "belaundismo" de los primeros momentos. La clase media, especialmente la "aprista", aun a riesgo de perder parte del apoyo popular que conservaba, buscará ahora aliados como los "odriístas", en mejor situación dentro del sistema de poder tradicional.

c] *La clase media frente a los terratenientes y al enclave*

En América Central, considerada como unidad, tuvo lugar la transformación de una oligarquía agraria en un grupo agrario exportador, el que, si bien fue capaz de superar la hacienda como sistema productivo, no dio origen a una actividad urbano-industrial importante. Su consideración pormenorizada puede introducir modificaciones en el análisis de las características de los procesos históricos nacionales; con todo, y a los fines de este ensayo, algunos temas pueden enfocarse globalmente.⁸

8. Para una interpretación sociológica del proceso centroamericano véase Edelberto Torres-Rivas, *Posibilidades y modalidades del desarrollo en Centroamérica*, Santiago de Chile,

Desde la independencia, la economía centroamericana de exportación siguió dependiendo de algunos productos coloniales, en especial colorantes de origen animal y vegetal, aunque dentro de la producción interna las actividades agrícola y ganadera mantienen su significación. La estructura económica se expresa con elocuencia en la estructura social; de influencia era el sector de comerciantes, ligado a la exportación de los colorantes, y de una decisiva importancia interna por el control que ejercían sobre los créditos de los productos agrícolas en general. De paso digamos que la producción de esas materias estaba generalmente en manos de pequeños productores (minifundistas), lo que facilitaba el dominio de los comerciantes.

Pero no todo eran colorantes; los grandes terratenientes mantenían explotaciones del tipo de la hacienda; las tierras comunales o ejidales ocupaban extensiones considerables y las propiedades religiosas, o "manos muertas", eran de magnitud significativa.

El ciclo del café (alrededor de 1870), altera la situación; nuevas son las condiciones de explotación de este producto y la encaran con éxito los grandes terratenientes. El "régimen liberal", paralelo al auge del café, pone en marcha el proceso de apropiación de la tierra; se convierten en dominios privados —en realidad eran propiedad de los terratenientes— los ejidos, las manos muertas, y hasta se incorporaron muchos minifundios.

Durante este ciclo, los cafetaleros logran imponer su predominio sobre el grupo de los comerciantes, crean su propio sistema de crédito, principalmente a través de bancos nacionales, desplazando así a los anteriores prestamistas. De entonces datan los comienzos de las obras de infraestructura, principalmente ferrocarriles.

La formación del enclave bananero, en manos de capitales norteamericanos, coincide con el desarrollo de la política expansionista de Estados Unidos, país que

interviene incluso militarmente en América Central y el Caribe; además, las compañías bananeras ejercen el virtual monopolio de los ferrocarriles y de los puertos fruteros de embarque. Aunque el banano no logra superar la mayoría de las veces el monto de las exportaciones logradas por el café, esta transformación tiene lugar cuando la economía cafetalera se encuentra, en función del mercado exterior, en un proceso de franca declinación, tanto más perceptible si la analizamos al nivel de precios.

La importancia de las plantaciones, y por ende del enclave, estriba en que logra sumar a su dominio el de los transportes.

La crisis del 29 se manifiesta en América Central en términos de contracción de las exportaciones; si en algunos casos no se manifestó con demasiada intensidad ello se debió a la posibilidad que tuvieron los campesinos de refugiarse dentro de una economía de subsistencia. Con todo, sus efectos fueron de muy larga duración, y la recuperación sólo puede advertirse a partir de los últimos años de la década del 40.

La crisis puso al descubierto el carácter de la dominación. La ejecución en El Salvador de treinta mil campesinos, rebelados por el hambre, mostró que el sistema estaba asentado sobre la capacidad de un sector —el terrateniente sumado a los intereses del enclave— en mantener sometida a la población campesina, que proporcionaba una mano de obra en extremo barata y que posibilitaba los elevados dividendos de estos sectores.

La sucesión de regímenes de fuerza durante el período prueba el esfuerzo por conservar inalterable la situación, aun en condiciones adversas.

La clase media urbana —que en América Central, y en términos relativos, creció lentamente— también sufrió los efectos de la represión. Las demandas de participación política podrían acarrear, como consecuencia indirecta, el levantamiento de los campesinos; la oligarquía por su parte prefería no innovar. Dos alternativas restaban a los sectores medios: aceptar el dominio de

los sectores vinculados a la oligarquía y al enclave, fatalmente autoritario, cuyo propósito no podía ser otro que el mantenimiento de la sumisión campesina, o iniciar una campaña de presión política cuyos resultados bien podían escapar a su control.

La Revolución guatemalteca ilustra nuestras afirmaciones; la reforma agraria desató una enérgica reacción, y a la caída del gobierno de Arbenz se sucedieron gobiernos que pretendían la vuelta a la situación anterior. La participación de la clase media sólo empieza a ser posible cuando, durante los últimos años, ciertos sectores ligados al poder inician transformaciones modernizantes de la economía agrícola —fundamentalmente plantaciones algodoneras— que se desarrollan por necesidades exteriores, más concretamente del mercado estadounidense; incorporan un nivel de tecnología que ya no es preponderantemente la explotación cuantitativa de mano de obra. Esto permitió un crecimiento de las ciudades y de las funciones urbanas que, aunque vinculadas a la explotación agraria, no estaban tan estrechamente ligadas al mantenimiento de grandes contingentes campesinos. Por otra parte, la industria sigue siendo reducida, y por consiguiente la posibilidad de una presión popular canalizada a través de los sindicatos dista mucho de ser una realidad puesto que muchas veces sus actividades sólo son efímeras.

d] *Clase media, industrialización y política*

En su conjunto los países con predominio de economía de enclave, por la misma debilidad relativa del sector burgués, tienen un mercado interno incipiente. Dentro de la gama de posibles variantes en ese tipo de economía, sólo en dos casos se encararon políticas preocupadas por una ampliación de dicho mercado, es decir, de industrialización: en el primer caso, países como Chile por ejemplo, donde el sector externo se impuso cuando ya existía un importante sector mercantil-financiero, y en consecuencia una clase media en condiciones de rei-

vindicar la creación de bases nacionales para la expansión económica; en el segundo, países donde los sectores medios lograron insertarse revolucionariamente dentro del aparato del Estado y lo utilizaron para crear una economía nacional, tales México o Venezuela.

En todos los casos, la dinamización de la economía interna atravesó la etapa de la presión de los grupos medios aliados con el sector capitalista burgués ya existente, con los sectores populares o campesinos, cuando no con ambos sectores.

Por otro lado cabe destacar que en estos países la crisis de la economía mundial afectó directamente al sector moderno —es decir, al enclave— sin llegar a amenazar las bases de la dominación oligárquica en la hacienda, que es su fundamento económico. Con todo, el repliegue del sector enclave no pudo ser compensado, como ocurrió en los países con productores nacionales, por aplicación de políticas de “defensa del nivel del empleo” y capitalización interna. Por el contrario, el desempleo impuesto por la crisis mundial impuso una mayor rigidez de las condiciones sociales en las que se planteaba el enfrentamiento político. La década del 30 se caracteriza por el aumento de la presión social, la multiplicación de las huelgas, y por el planteamiento de políticas más radicales: el “cardenismo” en México, el “Frente Popular” radical-socialista-comunista en Chile, el “aprimo” durante su fase más revolucionaria (el levantamiento de Trujillo), la fundación del Partido Acción Democrática venezolana, el levantamiento campesino de El Salvador, la incorporación de mayor número de campesinos al pronunciamiento armado de Sandino, y hasta podrían agregarse los intentos “socializantes” de Bolivia y Ecuador.

A la presión popular, encauzada por limitados sectores de las clases medias urbanas, la dominación de la oligarquía y el enclave respondió en forma autoritaria, es decir, utilizando las fuerzas armadas. Dadas esas condiciones, la propuesta de políticas de formación de un mercado interno dependió, como es obvio, de un cambio

político previo, como los que se dieron en Chile, México o Venezuela y, posteriormente, en Perú. Las consecuencias económicas de la "transición", es decir, del acceso de las clases medias y, en ciertos casos, la transformación en incipiente burguesía de los grupos más privilegiados de esas clases medias no están empañados, como en los países de economía exportadora nacional, por efectos imputables a la crisis económica mundial. Es requisito previo, y muy evidente, la quiebra o por lo menos el repliegue del sector vinculado a la oligarquía y al enclave, para que sea posible utilizar el Estado, controlado ya por otros grupos por lo menos parcialmente, para plasmar los mecanismos de acumulación y de inversión capaces de crear un mercado interno, el que a su vez servirá de punto de apoyo de la nueva política.

Sin embargo, sería incorrecto imaginar que a partir de ese momento la historia de esos países vuelva a repetir las fases ya consideradas en el párrafo anterior; el populismo desarrollista no encuentra bases para sostenerse y la formación de una burguesía industrializadora depende, en mayor o menor grado, del Estado.

Además, con la participación del Estado, y en parte con el financiamiento logrado a través de una política de intensificación del apoyo público en la renta que genera el sector de enclave, la clase media ascendente y el sector nacional burgués (que acaba de constituirse o es más antiguo, como en Chile, y, en forma más limitada, en Perú), intentan cambiar las pautas del desarrollo fortaleciendo el sector urbano industrial, lo que ocurre en esos países (con excepción de Chile) después de la segunda guerra mundial. Los vínculos de dependencia externa ya son de otro tipo, como surge de la caracterización que daremos más adelante. A partir de 1950, más o menos, las inversiones extranjeras se harán en el sector productivo orientado hacia el mercado interno, y esto impondrá nuevas limitaciones y posibilidades al desarrollo nacional.

V. NACIONALISMO Y POPULISMO: FUERZAS SOCIALES Y POLÍTICA DESARROLLISTA EN LA FASE DE CONSOLIDACIÓN DEL MERCADO INTERNO

El rasgo distintivo del “período de transición” en América Latina, en lo referente a las relaciones entre los grupos y clases sociales, habida cuenta las peculiaridades de ese proceso en las diferentes situaciones anteriores de dependencia externa, quizá pueda ser definido por la presencia cada vez más importante y por la participación creciente de las clases medias urbanas y de las burguesías industriales y comerciales en el sistema de dominación.

En todo caso, la expresión económica de esa situación social se manifiesta a través de las políticas de consolidación del mercado interno y de industrialización. Como es obvio, el curso concreto de esas políticas, ya lo hemos señalado, asumió en ciertos casos —en los países con economía exportadora controlada por grupos nacionales que lograron formar un sector industrial importante antes de la crisis del comercio exterior— un carácter más bien liberal, es decir, asentado sobre el dinamismo de la empresa privada; en cambio, en la situación originaria de enclave, el “dirigismo” estatal expresó cómo trataron de crear su base económica urbano-industrial los grupos no directamente vinculados al sistema exportador-importador. Por supuesto, dentro de esta última hipótesis la manipulación del aparato estatal pudo ser, en ciertos países, el instrumento de formación de una clase industrial, la que compartiría a la larga con los entes fiscales las funciones empresariales. Con todo, sin embargo, hay que subrayar que esta diferenciación no fue excluyente: ni faltó la participación de los sectores privados en las economías con mayor

participación estatal, ni el sector público estuvo ausente en la etapa inicial de la industrialización, aun en los países de rasgos más liberales. Por el contrario, la fase llamada de industrialización sustitutiva de importaciones se caracterizó por un doble movimiento convergente: la expansión del sector privado de la economía y, consecuentemente, el robustecimiento de la burguesía industrial y la creación de áreas nuevas de inversión, concentradas alrededor de la "industria básica" y de las obras de infraestructura, en donde fue acentuada la participación estatal.

La característica estructural que se perfila en los países que empiezan a conformar las nuevas bases económicas del desarrollo consiste en que éstas suponen, necesariamente, amplias alteraciones en la división social del trabajo, que se expresa en seguida a través de la transformación de los aspectos demográfico-ecológicos; todo esto se refleja en el plano social: engendra un proletariado y se incrementa el sector popular urbano no obrero de la población. Además, el ritmo de formación de este último suele ser mayor que la capacidad de absorción de los nuevos empleos urbanos generados por la industrialización, y esto posibilitó la formación en América Latina de lo que dio en llamarse "sociedades urbanas de masas", basadas en economías insuficientemente industrializadas.

Es justamente la "presencia de las masas", al lado de la formación de los primeros y más consistentes gérmenes de una economía industrial diferenciada (es decir, no solamente de bienes de consumo inmediato), el hecho que va a caracterizar el período inicial del llamado "desarrollo hacia adentro", que se acentúa durante la guerra y se manifiesta en su plenitud durante la década 1950-1960. Económicamente, durante este período aparecen las llamadas políticas de "industrialización sustitutiva",¹ que en última instancia han consis-

1. Maria da Conceição Tavares, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", en el *Boletín Económico de América Latina*, vol. 9, núm. 1, 1964.

tido en el aprovechamiento e incremento de la base productiva del momento anterior para atender a la demanda interna de bienes de consumo y bienes intermedios, debido en especial a la carencia de divisas así como a las dificultades de importación. Durante el proceso aumenta el papel del Estado y cambia su carácter; en efecto, si en la etapa precedente, el Estado —que expresaba fundamentalmente los intereses exportadores y terratenientes— actuaba como mediador de la política de financiamiento de inversiones extranjeras, ahora por intermedio de él se toman las medidas necesarias para la “defensa arancelaria” del mercado, se inicia el proceso de transferencia de rentas del sector exportador hacia el sector interno y se crean los núcleos fundamentales de infraestructura para apoyar la industrialización sustitutiva de importaciones; de entonces son las plantas nacionales de acero, las refinerías de petróleo, las centrales eléctricas, etcétera.

Subrayamos en este trabajo que esas medidas sólo se dieron en algunos países porque fueron el resultado de las alianzas de poder alcanzadas durante lo que aquí se llamó “fase de transición”. Y, en consecuencia, se señala ahora que la industrialización lograda en esos casos no fue, en un primer momento, el resultado del ascenso, paulatino o revolucionario, de una burguesía industrial típica.

Esa industrialización más bien representó una política de acuerdos, entre los más diversos sectores, cuyo problema esencial desde sus inicios consistía en hacer compatibles las necesidades de formación de un tipo de economía, que contemplara tanto la creación de una base económica de sustentación de los nuevos grupos (que pasaron a compartir el poder en la fase de la transición), pero que también ofreciera oportunidades de inserción económico-social a los grupos populares numéricamente importantes, y cuya presencia en las ciudades podía alterar el sistema de dominación. Éste estaría ahora integrado por las clases medias ascendentes, por la burguesía urbana y por los sectores del antiguo

sistema importador-exportador, incluso hasta sectores latifundistas de baja productividad.

En su expresión formal, el juego político-social en la fase de industrialización sustitutiva consistirá en los acuerdos y alianzas que las fuerzas sociales puedan constituir, y que exprese el nuevo equilibrio de poder; en el mismo participan y disputan su hegemonía tanto los sectores agroexportadores y financieros como los sectores medios e industriales urbanos. Y, por otra parte, aparecen como objeto de dominación en algunos casos, o como base de sustentación en otros, los llamados sectores populares, integrados por sus tres componentes típicos: la clase obrera, la masa popular urbana y la masa agraria.

Los distintos acuerdos que alcanzaron en los diversos países las fuerzas sociales posibilitaron que —aun cuando estaba dada una problemática común, tanto económica como sociopolítica— aparecieran formas de industrialización distintas y esquemas de organización y control del poder singulares para las políticas de industrialización sustitutiva de cada país. Los factores condicionantes de esa diferenciación se relacionan en gran medida a los modos de formación de las economías y de las sociedades nacionales, puesto que, como ya se señaló, las funciones del Estado y las características de los grupos empresariales asumieron rasgos diferentes en la fase de transición, según que la situación de origen fuera o no de enclave. Por otra parte, en el momento siguiente, cuando la “presencia de las masas” adquiere importancia para imponer las formas de dominación, también habrá diferenciaciones en función de las peculiaridades del sector popular de cada país.

Antes de esquematizar, en un plano ya no formal, las principales situaciones que caracterizan la consolidación del mercado interno, conviene aludir, en el plano económico general y en el de las orientaciones políticas, a los temas fundamentales de la problemática del desarrollo de este período.

Predominan dos tipos de orientación, las que por su parte constituyen la expresión política del momento:

una, implícita en la presión de las masas, se expresa en la orientación "hacia la participación" y da origen a una tendencia hacia el "distributivismo" social y económico; la otra, coexistente con la anterior, manifiesta los intereses de los nuevos sectores dominantes, la continuidad de la expansión económica nacional, orientada ya hacia el mercado interno, como continuación del sistema de dominación. Sería ésta la tendencia al "nacionalismo" que además posibilitaría la "incorporación" de las masas al sistema de producción y, en grados variables, al sistema político. Se establece así una conexión que da sentido al "populismo desarrollista", en el que se expresan intereses contradictorios: consumo ampliado-inversiones aceleradas, participación estatal en el desarrollo-fortalecimiento del sector urbano-industrial privado. La necesidad de una ideología como la del "populismo desarrollista", donde coexisten articulándose metas contradictorias, expresa el intento de lograr un grado razonable de consenso y legitimar el nuevo sistema de poder, que se presenta a la nación apoyado sobre un programa de industrialización que propone beneficios para todos.

De acuerdo con tal esquema, la creación de un mercado interno supone:

a] disponibilidad de capitales para ser reinvertidos dentro del país;

b] disponibilidad de divisas para financiar la industrialización;

c] posibilidades de redistribución, aunque limitadas, de la renta generada para permitir algún grado de incorporación de las masas;

d] capacidad empresarial, pública y privada, para expandir la economía interna;

e] un mínimo de eficiencia y de responsabilidad en las administraciones estatales;

f] capacidad para consolidar un liderazgo político que logre presentar los contradictorios intereses de los distintos grupos como una conciliación en función de la "Nación".

Sin embargo, básicamente la disposición de capitales y de divisas está en manos del sector exportador y para obtener la materialización del esquema apuntado tendrán que movilizarse en contra de sus intereses la burguesía industrial, la burocracia estatal y los sectores obrero-populares. El éxito de semejante movilización estará condicionada, por un lado, por la presencia de coyunturas favorables de precios en el mercado internacional, que permitan políticas de sustentación del valor de los productos de exportación y, a la par, políticas que impliquen alguna forma de retenciones sobre el tipo de cambio; y por otro, también están condicionadas —en lo que se refiere a la “alianza desarrollista” entre los sectores industriales y los sectores obrero-populares— por la posibilidad de mantener una política arancelaria y una política monetaria que permitan, en detrimento del conjunto del sector agrario y de los grupos medios tradicionales, sostener simultáneamente el ritmo de las inversiones industriales y, si no asegurar un elevamiento significativo de los salarios reales, por lo menos un aumento, en términos absolutos, del número de individuos provenientes de los sectores populares que se van incorporando al sistema industrial.

Chocan, por tanto, los grupos que controlaban, o presionaban para controlar, las fuentes de acumulación y los sectores sociales que influían en los organismos públicos para reorientar las políticas de precios y fiscales con el propósito de permitir la capitalización de las empresas privadas o públicas.

La experiencia histórica determinará cómo se combinan concretamente estas condicionantes de la industrialización y dará origen a los “modelos” político-económicos del desarrollo. Sin embargo, sólo con un sentido un tanto abusivo de la libertad expresiva, y utilizando con otro sentido conceptos ya consagrados, podemos hablar en este trabajo de “modelos de ordenación de variables”.

Del examen precedente puede colegirse que los rasgos distintivos de las políticas de industrialización estarían determinadas según como se acuerdan o concilian los

papeles del Estado y de las burguesías industriales; en la acción del Estado no sólo son importantes las funciones económicas que éste puede desempeñar, sino también, y muy principalmente, la forma en que éste expresa, como instrumento de dominación, la acción de los distintos grupos que lo conforman.

Además, la presencia de las masas —hecho ya importante en este período— significa que éstas aparecen, por una parte, como condición necesaria para el proceso de industrialización (y no sólo como mano de obra, sino además, como parte integrante del mercado de consumo); y por otra, que las masas deben ser tomadas en cuenta por los grupos de poder, en cuanto lo afianzan o rechazan.

Respecto a las relaciones entre las burguesías industriales y el Estado éstas aparecen de manera “típica” en los distintos países —sean éstos de economía de enclave o con producción controlada por grupos nacionales—, de la siguiente forma:

a) Industrialización “liberal”, es decir, basada en la conducción de sectores empresariales privados; esto supone, como es obvio, la preexistencia de un sector agroexportador vigoroso y hegemónico, y el que de algún modo se encuentre también vinculado al mercado interno;

b) industrialización “nacional-populista”, es decir, orientada por una voluntad política que expresa la pugna de fuerzas sociales, como la burguesía, los sectores medios y los populares (sindicatos), vinculados al “aparato” de poder, quienes junto al sector agroexportador-importador —y aun en pugna con él— comparten, en diverso grado, la conducción del proceso de desarrollo;

c) industrialización orientada por un “Estado desarrollista”, proceso en el cual la debilidad de un sector capitalista exportador-importador interno capaz de producir la acumulación de capitales y de reorientarlos hacia el mercado interno, es compensada por un “programa” estatal que a través de un sistema impositivo reorienta las inversiones y sienta las bases de la economía

industrial; este caso aparece de preferencia en las situaciones de enclave.

Como es evidente, en cualquier caso el problema de la industrialización consiste en saber qué grupos podrán tomar las decisiones de inversión y consumo y reorientar los cauces corrientes por los que fluye la inversión hacia el mercado interno. Grave problema, además, es el de la "incorporación" de los amplios sectores que tal proceso de industrialización moviliza socialmente. Ésta es la razón por la cual la temática del "nacionalismo" y del "populismo" expresan orientaciones fundamentales en función de las que se han tratado de organizar las sociedades "en vías de desarrollo", para concertar los intereses de grupos opuestos pero unidos entre sí con el propósito de encontrar un nuevo eje para el poder nacional.

Las diferentes situaciones histórico-estructurales en los países que lograron iniciar un proceso de industrialización, con sus consecuencias tanto a nivel de grupos dominantes como a nivel de masas populares, explican las diferencias de los intentos de lograr una base industrial a la economía.²

1. POPULISMO Y ECONOMÍA DE LIBRE EMPRESA

Esta situación se refiere típicamente al caso de Argentina, donde, como vimos, tanto la fase de desarrollo hacia afuera como el período de transición expresan el dinamismo de una sólida capa empresarial agroimportadora hegemónica, y que englobaba en su sistema de dominación a los grupos que, a nivel regional, aparecían como diferenciados.

En tales condiciones, cuando los efectos de la crisis

2. En las páginas que siguen las referencias a países toman en consideración preferentemente aquellos en los que el proceso de industrialización tuvo características más marcadas o que por sus rasgos muestran con mayor claridad las distintas alternativas posibles.

del mercado internacional empiezan a hacerse sentir y cuando la segunda guerra mundial acelera las condiciones favorables a la industrialización, ya existía una burguesía industrial —vinculada al sector agroexportador a través del sistema financiero—, como así también una clase media, incorporada al juego político, y capaz a su vez de movilizar, por lo menos electoralmente, sectores populares urbanos (radicalismo), y además, sectores obreros sindicados que intentan conseguir una representación propia, principalmente a través de las centrales sindicales obreras y, en algunos casos, vinculados a partidos tales como el socialista, en especial en los grandes centros urbanos como Buenos Aires y Rosario.

En efecto, el dinamismo y el éxito del sector exportador permitieron la creación, como llevamos dicho, tanto de un sector industrial, de él dependiente, como de un fuerte sector financiero importador. En consecuencia, el desarrollo económico será intentado bajo el control de esos grupos; el problema político radicaba en el aprovechamiento de las perspectivas favorables del mercado interno (derivadas de la coyuntura económica posterior a la crisis mundial y especialmente durante la segunda guerra), para expandir la economía bajo el control de los sectores mencionados y, al mismo tiempo, contener la presión obrero-sindical representada por las agremiaciones organizadas desde comienzos de siglo; a esto se agregaba la presión de sectores radicales de inspiración "yrigoyenista" de las clases medias. No son extraños a la política argentina de este período intentos de formación de un frente popular (1944-1945) similar a los constituidos en Europa y en América Latina (caso de Chile). Tal intento, aunque no concretado, destaca el contenido de clase del enfrentamiento político que expresa la existencia de una dominación de tipo burgués y su correlativa contraposición obrera.

Sin embargo, el continuo predominio de la dominación de clase —que desembocaba incluso en la exclusión de la oposición—, y simultáneamente el dinamismo de la economía, produjeron como consecuencia un callejón

sin salida, debido a la continuada movilización e incorporación de nuevos contingentes a la fuerza de trabajo requerida por la expansión económica, y a la no incorporación política de estas mismas masas, lo que por último desembocará en la quiebra tanto de la excluyente dominación burguesa como de la estructura sindical de los antiguos sectores de la clase obrera.³ Más aún, esta estructura tampoco logra aparecer como representativa de los nuevos contingentes de la masa obrera, puesto que si bien es cierto que su incorporación ampliaría la base de sustentación de la política obrera, por otro lado pondría en peligro algunas de las ventajas económicas gremiales ya alcanzadas.

A tales problemas intenta dar solución el populismo peronista, que trata de dar continuidad a la expansión económica, respetando el empuje propio del sector empresarial privado, pero imponiéndole cauces generales que aceleran la incorporación de las masas ya no sólo económica sino también social y por ende políticamente. Se reivindica para el Estado la condición de árbitro de la pugna entre las clases, se le utiliza como virtual mecanismo de redistribución, tanto dentro de la clase empresarial como hacia abajo.

La canalización de los conflictos entre los distintos sectores —principalmente entre la masa obrero-popular y la burguesía— se planteó más bien como un enfrentamiento formal de los sectores populares contra la "oligarquía", sin que se atribuya contenido concreto a ese enfrentamiento a nivel político, más allá de la reivindicación antiextranjera, en el plano abstracto del enfrentamiento internacional y de la reivindicación salarial.

¿Por qué aparece, entonces, como si fuera el dato

3. Sobre las características de este proceso véase Gino Germani, *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Buenos Aires, Paidós, 1962; también Torcuato Di Tella, *El sistema político argentino y la clase obrera*, Buenos Aires, Eudeba, 1964.

fundamental de la reorientación política, un enfrentamiento oligarquía-pueblo?

Desde luego, en un proceso de desarrollo en el cual se forma un sector agroimportador dinámico, la hegemonía de ese grupo se ejerce, como vimos, en alianza con sectores rurales a él subordinados; éstos básicamente son de dos tipos: los grupos latifundistas no directamente vinculados al sector exportador y los sectores rurales ligados al mismo, pero que no lo controlan. En el caso argentino el primer sector es residual, dado el grado de capitalización en el agro, pero el segundo es significativo; aquí se incluyen los agricultores del mercado interno, la "burguesía rural" típica, es decir, no vinculada al sector agroexportador y, en la medida en que se diversificaba la economía exportadora, el sector criador de vacunos, pero no invernador, además de los sectores cerealeros desvinculados de los grupos comercializadores. Por otra parte, el grupo hegemónico está constituido precisamente por los sectores locales vinculados al esquema exportador-importador; este último es básicamente extranjero y, cada vez más, monopolista.

El grupo hegemónico del sector agroexportador expresa, tanto en términos económicos como en términos de dominación política, una doble vinculación: por una parte, por sus inversiones en el mercado interno se constituye en sector dinámico y desarrollista; por otra, por su vinculación externa constituye el nexo de la dependencia. A partir de tal situación, la nueva "coyuntura de poder" que representa el peronismo será efectiva en la medida en que pueda conciliar los intereses de la acumulación del sector económicamente dominante con los intereses de la "participación" creciente de las masas. Tal posibilidad se dio como consecuencia de la situación favorable originada por la guerra, cuando fue posible, merced a los saldos acumulados, mejorar los salarios y las condiciones sociales del sector obrero popular y de grupos de empleados de clase media, e incrementar la inversión industrial sin dañar más allá de un mínimo tolerable, el sector económicamente hegemó-

nico de la etapa anterior. Lo cual en modo alguno significa que no hayan sido afectados los intereses de los restantes sectores subordinados al núcleo económicamente hegemónico, tanto del agro, como de la "clase media tradicional" urbana. Los sectores que en el lenguaje político serán denominados "la oligarquía", no sólo pagarían en forma creciente los costos de la nueva "coyuntura de poder", y esto a medida que se iban agotando los saldos favorables de la economía exportadora, sino que también soportarían el peso de la crítica política a un sistema de poder acusado de reaccionario, y del cual, en realidad, en el pasado, habían participado apenas como subordinados.

Esa coyuntura de poder, expresada por el peronismo, iba a imponer características peculiares al proceso de desarrollo, tanto en lo que se refiere a las decisiones de inversión como a las formas de consumo.

En efecto, por lo que se refiere a las primeras, cabe subrayar que la industrialización se hacía en función de dos corrientes complementarias; por un lado, el sector exportador-importador y financiero trataría de regular el impulso de la industrialización de tal forma que le hiciese soportable la transformación industrial, actitud que frenaría obviamente una rápida y amplia política de sustitución de importaciones, por lo menos en aquellos productos cuya importación estaba controlada por los intereses del sector hegemónico en su faz importadora. Por otro lado, el antiguo sector industrial no vinculado al grupo agroimportador trataría de expandir su base económica, ampliando el área de la industrialización sustitutiva y creando sus propios mecanismos de financiación, punto tradicionalmente endeble del grupo. Para ambos el Estado constituía una institución vital, pero visto desde ángulos distintos; en el primer caso, porque por su intermedio todavía se controlaba el mecanismo cambiario y el sistema arancelario, instrumentos fundamentales de una política "equilibrada" de intereses industriales e intereses agroimportadores; en el segundo caso, no sólo porque la política arance-

laria también era importante, sino porque el Estado representaba el gran instrumento de crédito y de rápida formación de capitales.

Sin embargo, en ese modelo de desarrollo las distintas fuerzas sociales no presionan lo suficiente como para que el Estado se transformara de un instrumento de regulación económica en otro de acción productiva directa: la base económica anterior permitía a los sectores privados llevar adelante la diferenciación económica interna sin que se tornara indispensable la formación de un sector público en el sistema productivo. Es decir, para crear una economía industrial la acumulación privada requería solamente una redistribución de la renta, a través del Estado, hacia sus propios canales de inversión; y el dinamismo de esos sectores creaba las oportunidades de empleo para la masa urbana con un ritmo más o menos suficiente para incorporarla al sistema económico.

En realidad ese modelo de desarrollo era posible no sólo porque había recursos suficientes para sostener la industrialización, sino también porque la economía tuvo el dinamismo suficiente para transformar en asalariado al trabajador agrícola y luego, al provocarse la migración hacia la ciudad, logró una expansión que permitió en escala considerable la incorporación de los migrantes. Por supuesto, este último proceso trajo aparejada una fuerte presión sociopolítica, pero sin que esa presión apuntara hacia reivindicaciones de control del sistema de decisiones económicas, a través de la creación de una base productiva estatal. Y aun cuando la presión por la redistribución llevó a una acción económica directa del Estado, ésta terminó por robustecer el sector privado dada la vinculación corporativa de la burguesía con las nuevas empresas estatales.

La presencia de las masas se hacía sentir como la presión de quien aspira a ser promovido como un nuevo socio que reconoce la validez de las reglas del juego del sistema anterior respecto a cómo llevar adelante el proceso de industrialización, aunque por cierto exige sus

derechos. Las reivindicaciones en materia salarial y la presión por el reconocimiento de los derechos del trabajador son fuertes, pero la presión política, que desde luego existe, no excluye la posibilidad de que en la nueva "coyuntura de poder" se entreveren intereses de grupos distintos. Pues el hecho mismo de que la movilización de las masas se efectúe básicamente a través de los sindicatos, y más como masa empleada que como clase oprimida, simboliza una política de enfrentamiento y de coincidencia de intereses, a cuyo través los sectores populares establecen sus relaciones con la burguesía industrial. Estos dos sectores juntos expresan su existencia activa al lado del grupo monopolista agroimportador con el cual ya no actúan precisamente como aliados, aunque sí como participantes del mismo juego de poder, integrando una "coyuntura de poder". Esa posibilidad tan fluida y compleja de vinculación política estuvo garantizada por la común disposición de no plantear la reivindicación estatista a nivel económico; el monopolio privado no se vería amenazado por el monopolio estatal. Y como coyuntura favorable para tal arreglo dábase el hecho de que la prosperidad suscitada por la economía durante la guerra, y el rápido proceso de sustitución de importaciones, permitía tanto ampliar el consumo de las masas y elevar sueldos como lograr la capitalización de las empresas industriales, sin perjudicar las ganancias de los monopolios.

Como límite para el funcionamiento de ese modelo de desarrollo advertíanse en la gama de posibilidades (desde el inicio de la industrialización sustitutiva dentro de este marco político), tanto el agotamiento creciente de lo que se conoce como el proceso de sustitución rápida de los bienes de consumo inmediatos y duraderos, como la contradicción entre una participación creciente de las masas en la distribución de la renta nacional y la formación acelerada de capitales sin que afecte demasiado las rentas de los demás grupos sociales y, principalmente, de los sectores monopolistas agroimportadores.

El agotamiento relativo del proceso de sustitución fácil de importaciones y el fin del populismo como forma de sustentación del poder dentro de un cuadro de economía "liberal", destacan aquí sus nexos recíprocos. La polémica "estatismo o gran empresa" comienza, entonces, a superar las simples teorizaciones para transformarse en la encrucijada práctica del desarrollo; los esquemas de sustentación política del período anterior se deshacen rápidamente, y ahora surgen en remplazo de la aparente polarización oligarquía-pueblo que encubría la "alianza desarrollista", un nuevo tipo de enfrentamiento donde algunos valores de clase sirven como catalizador de la conducta popular y, de igual modo, se atenúa el hincapié nacional en el comportamiento efectivo de los grupos empresariales, que se reorganizan y tratan de reorganizar el Estado para expresar en su conjunto ya no sólo sus intereses políticos vinculados a los intereses de los sectores populares, sino y más directamente sus particulares intereses económicos.

2. POPULISMO Y DESARROLLO NACIONAL

Distinto fue el "modelo de desarrollo" de Brasil, donde la etapa de expansión hacia afuera no consolidó un sector empresarial hegemónico suficientemente fuerte y moderno como para neutralizar el poder de los sectores agrotradicionales, y mucho menos para unificar los sectores populares, rurales y urbanos, como "masa asalariada". Como vimos al analizar el momento de la "transición", a partir del cual empieza la industrialización sustitutiva, la situación de poder engloba tanto a sectores "tradicionales-oligárquicos" —expresión trivial para designar en su conjunto a diversos segmentos del sector exportador y de los grupos latifundistas no exportadores—, como a grupos medios que tienen acceso al control del Estado y la burguesía industrial y comercial urbanas. En su conjunto, los sectores dominantes se diferencian de los de aquellos países que siguieron una pauta "liberal" de industrialización por el hecho

de que el Estado surge como un instrumento no sólo de regulación del sistema industrial, sino también como instrumento directo de su constitución, a través de la creación de empresas públicas, autárquicas o paraestatales. Y, a nivel de la situación de masas, se diferencia del caso argentino antes descrito porque al peso del sector obrero, necesariamente menor, se agrega un amplio sector de masas urbanas no obreras (masas marginales). La diferencia se agudiza más todavía por la presencia de un amplio sector de masas rurales, las que viven una situación radicalmente distinta de la que corresponde a los sectores populares urbanos.

En Brasil, el populismo aparece como el eslabón gracias al cual se vinculan las masas urbanas movilizadas por la industrialización —o expulsadas del sector agrario como consecuencia de sus transformaciones o de su deterioro— al nuevo esquema de poder; y se convertirá en la política de masas que tratará de impulsar el mantenimiento de un esquema de participación política relativamente limitada y basada principalmente en una endeble estructura sindical que no afectó a las masas rurales ni al conjunto del sector popular urbano.

La inexistencia misma de un sector agroimportador que hubiese dado origen a una economía industrial subsidiaria de importancia y la imposibilidad del sistema de poder anterior para seguir controlando el Estado, después de la crisis de la economía exportadora, señalaron el comienzo de la industrialización sustitutiva. Esta industrialización, de carácter sustitutivo, se alcanzó, por una parte, a través de la acción directa del Estado, y por la otra, impulsada por una "burguesía industrial" en gran medida no vinculada al sector agroimportador. Y lo que es todavía más notable, no solamente las ramas tradicionales de las industrias básicas fueron fomentadas e incluso creadas por el poder público, sino hasta industrias de bienes de consumo duradero, como la automotriz y las industrias de bienes intermedios, encontraron en el Estado, durante las fases iniciales de la instalación

de esos ramos industriales, su propulsor directo. Además, las políticas de industrialización obedecieron en este caso y durante esta fase, a una línea de orientación de "nacionalismo económico".⁴

¿Qué fundamentos estructurales posibilitaron tal tipo de orientación en una "situación de poder" en la cual, como vimos, la alianza política básica abarcaba sectores tan distintos —algunos de ellos, de carácter "tradicional"— como grupos terratenientes, sectores populares urbanos, clases medias y grupos empresariales de la industria y del comercio?

No es suficiente, en este caso, insistir sobre la ausencia de grupos privados de expresión nacional e internacional capaces de servir de instrumentos de capitalización para el desarrollo industrial, puesto que estos grupos ya existían. La diferencia en comparación con la situación argentina no está dada por su inexistencia, sino por su menor gravitación económica y, principalmente, por su imposibilidad de imponer una política de industrialización liberal. Y esa imposibilidad, como se vio en el lugar correspondiente, debióse al hecho de que la industrialización adquiere impulso cuando los grupos agro-exportadores pierden el control del aparato estatal, y los grupos que a él tienen acceso no comparten intereses que puedan satisfacerse mediante un desarrollo de tipo liberal.

En cierto sentido, las influencias políticas prevalecieron sobre las económicas en la definición del proceso de industrialización por parte de los grupos que llegaron al poder después de 1930. La preocupación por formar un mercado interno capaz de estimular el desarrollo y de conducirlos posteriormente hacia una expansión autosustentada no surgió ni se transformó en política efectiva a partir de los sectores empresariales; sólo en un segundo momento los grupos empresariales —cuando

4. Véase Carlos Lessa, "Dos experiencias de política económica: Brasil-Chile (una tentativa de confrontación)", *El Trimestre Económico*, vol. xxxiv, núm. 135, 1967, pp. 445-487.

ya el impulso industrialista estaba dado— volcaron sus intereses hacia ese tipo de política.⁵

La explicación, a nivel político, de la gravitación gubernamental sobre el surgimiento del sector industrial consiste en que la existencia de masas movilizadas sin la efectiva contrapartida de un régimen de empleos que las incorporase, creaba real o virtualmente una situación fluida y peligrosa para quienes detentaban el poder y, en cierto sentido, para los sectores políticamente organizados de la nación. La dimensión nacional del desarrollo, es decir, la reivindicada en nombre de los intereses de todo el pueblo, y la conducción clara del Estado hacia una situación de prosperidad era un imperativo para un país que se urbanizaba, que tenía su economía agraria anterior deteriorada y no disponía de un sector capitalista que hubiese acumulado lo suficiente para responder rápidamente a los requerimientos masivos de empleo. El esquema de poder que llevaría adelante esa nueva política estaría basado en un sistema de alianza, que en un comienzo incorporaría a los grupos terratenientes más atrasados, los agricultores que producían para el mercado interno, la clase media urbana, sectores industriales ya existentes y la masa urbana, sin que participaran de él ni los grupos agroexportadores hegemónicos del sistema anterior a la revolución del 30 (los cafetaleros), ni la masa rural en su conjunto. Después de dicha revolución quedan excluidos de la coyuntura de poder los sectores agroexportadores, aunque sólo en un primer momento, y los sectores campesinos a los que se excluye permanentemente de la "alianza desarrollista".

También en Brasil el sostén político del desarrollo interno lo integraban grupos con intereses contradictorios; se necesita una alianza política con los sectores más atrasados de la estructura productiva brasileña (los latifundistas no exportadores), para dar paso a una política de creación de sectores económicos modernos

5. Véase, Fernando H. Cardoso, *Empresário Industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*, op. cit.

que permitan plantear una posibilidad de incorporación a las masas, y por otra parte, la viabilidad de tal política pasa a depender precisamente de una división entre los sectores populares: la masa urbana que se beneficia del desarrollo y la rural que no es incorporada a él. Ocurre esto porque el sistema de acumulación y de expansión económica —dada su tasa relativamente limitada de crecimiento— no soportaría la presión salarial provocada por la incorporación al mercado de trabajo en condiciones más favorables de amplios sectores rurales, así como porque si se intentara la incorporación de los campesinos estallarían los marcos de la “alianza desarrollista” —que abarcaba a los hacendados—, pues la fuerza política de los sectores terratenientes se basa en el mantenimiento de una situación que excluya a la masa rural de los beneficios de la participación económica, política y social.

Son precisamente los sectores excluidos los que, en proporción muy desigual, pagarán los costos de la industrialización, pues ésta depende, en una primera etapa, de la fuerza del Estado para gravar impositivamente al sector exportador y de la posibilidad de mantener excluida la masa marginal, rural y urbana. A la larga, se produce un proceso de diferenciación de grupos del sector exportador, quienes pasan a participar del proceso de desarrollo, es decir, reorientan sus capitales hacia la producción para el mercado interno. Pese a todo, las masas rurales siguen aisladas de los beneficios del desarrollo y se constituyen en uno de los límites estructurales de su posibilidad política; las tentativas de ampliación, con tales grupos, de la “alianza desarrollista” más bien la deshacen, y el populismo, cuando lo intenta, deja de servir de base de legitimación del poder.

En función de las características estructurales de esa situación, y en función también de las alianzas que fundamentan las políticas de desarrollo, el populismo y el nacionalismo asumen características bien precisas. El populismo varguista se presenta como un movimiento más o menos vago de incorporación a la nación, pero

sin las implicaciones de mayor organización sindical y mayor presión por la elevación de los salarios, como en el caso peronista. Más que una cierta forma de definición económica de los derechos de los trabajadores (con sus supuestos de participación política), es un movimiento político en favor de los "humildes" y donde los valores de las masas, con sus supuestos de beneficios económicos, tendrán preponderancia sobre los de clase; la debilidad social de la clase obrera emergente la diluye en el conjunto de la masa urbana. Dentro de ese panorama, la contradicción entre la necesidad de acumulación de capitales y la presión redistributiva parece menos fuerte durante la etapa de la industrialización sustitutiva. El liderazgo populista puede ser también un liderazgo de tipo empresarial, y en consecuencia, el Estado aparece no sólo como patrón, sino que, visto desde la perspectiva de las masas, hasta como un buen patrón; las reivindicaciones populares son relativamente débiles a nivel económico, por lo que pueden ser atendidas, y a nivel político coinciden con los intereses de los grupos que llegaron al poder sin una sólida base económica propia, factor que también los hace favorecer un desarrollo de signo estatista.

Si bien es cierto que esa alianza favorece al nacionalismo y al estatismo, ello en modo alguno excluye la participación del sector privado, el que invierte cada vez más en el sector interno, cuando el Estado a través de su actividad consolida el mercado. También en este caso, para alcanzar dicho objetivo es preciso utilizar el Estado como instrumento de distribución de créditos y de redistribución del ingreso. A medida que se amplía la base económica del sector industrial y que el mismo se vincula al sector exportador a través del sistema bancario y además a capitales extranjeros, van siendo cada vez más fuertes las presiones contra la "ineficacia" del Estado como empresario y contra el populismo como política de desarrollo. Ese esquema de presiones puede ser contrarrestado por los sectores urbanos de clase media, por los sectores empresariales que temen la compe-

tencia derivada de la eficiencia monopolista privada y por los sectores populares organizados alrededor del Estado hasta que se perfilan claramente las alternativas: "estatismo" o "gran empresa" para controlar los sectores de producción de bienes intermedios, bienes de capital y la industria pesada. A partir de ese momento, la fragilidad del esquema populista para contrarrestar los deseos hegemónicos de los grupos privados se hace manifiesta y se agudiza, y esto en la medida que el agotamiento del proceso de fácil sustitución de las importaciones exige mejores técnicas, mayor acumulación y más eficiencia. Con esto tocamos el límite de la etapa siguiente, cuando el populismo y el nacionalismo dan paso a otros tipos de fuerza social y de orientación política del desarrollo.

Cabe destacar que, en el caso de Brasil, el populismo, sin embargo, pudo volver a constituirse en la línea política del Estado —cierto que en forma efímera—, después de la consolidación en el mercado interno del "desarrollismo", basado éste en el predominio de la empresa privada, nacional y extranjera. En esta situación, la política de masas del gobierno de Goulart consistió en pretender, para mantenerse, ampliar su base de sostén, tratando de incorporar y organizar sectores campesinos y aumentar la participación y los beneficios económicos para el sector popular urbano. Es de suyo evidente que tal esfuerzo sólo puso de manifiesto la imposibilidad de conciliar intereses ya claramente contradictorios; no sólo se escindió así la cúspide de la alianza nacional-desarrollista, o sea los sectores burgueses y terratenientes todavía comprometidos, o por lo menos neutralizados, dentro del esquema de dominación de clase en contra del movimiento de masas, sino que se comprometió también la acumulación, principalmente en el sector público, pues los costos sociales de tal política rebasaron las posibilidades económicas de redistribución dentro de un sistema capitalista. Se alcanzaron así, en esta etapa, los límites del populismo como forma de movilización de las masas y como posibilidad de propiciar el desarrollo.

3. EL ESTADO DESARROLLISTA

Donde el desarrollo logrado en la fase de expansión del mercado externo se dio dentro de los cauces de una economía de enclave, como ya vimos, la transición impuso, por un lado, la necesidad de reorganizar el Estado con una más amplia participación política de los grupos de clase media; por otro, los sectores populares constituían un obligado punto de referencia de tal reorganización. En ese sentido tanto los nuevos sectores industriales como los sectores populares se articularon en el seno mismo del Estado, o por lo menos con su concurso. En estas condiciones, la industrialización la impulsa el Estado no sólo porque los sectores que lo controlan necesitaban crear un mecanismo de acumulación rápida de capitales, sino también porque dichos sectores estaban constituidos por una alianza entre sectores populares y grupos medios, con preferencia entre estos últimos la burocracia y los gérmenes de la nueva burguesía. La alianza, para mantenerse, necesitaba crear o expandir las posibilidades de brindar ocupación para incorporar a las masas. Tal "modelo" se presenta en México y Chile. En este último país retiene importancia un sector económico urbano formado en la fase anterior y en condición de hacer un intento para controlar el desarrollo o aprovechar la coyuntura favorable para revitalizarse; además, en este caso, también los sectores populares —más antiguos y mejor organizados— tratan de imponer sus condiciones para participar de las políticas que conducen al desarrollo. En suma, en el caso de Chile, plantéese en una situación de conflicto o de alianza, la política manifiesta siempre su carácter de "política de clases".

A continuación se hace un esquema acerca de cómo, en cada una de dichas situaciones, se instituyeron las alianzas y enfrentamientos para consolidar una política de industrialización.

a) *El proceso de industrialización en México*

La Revolución que había consolidado un nuevo poder político mostraba, sin embargo, en lo económico, elementos que le conferían una extrema debilidad; los sectores fundamentales de la economía, transportes, minería, petróleo, energía, etc., seguían en manos de fuertes compañías extranjeras que por su poder imponían limitaciones al gobierno mexicano. El mismo gobierno tenía dificultades para encontrar firmes bases políticas que le brindaran estabilidad; el hecho de haber destruido la anterior estructura agraria de poder creó una cierta atomización del campesinado, que aun cuando era fervoroso defensor de la Revolución difícilmente constituía una base económica sólida a partir de la cual el proceso revolucionario podría continuar desarrollándose. Además, el sector obrero tampoco tenía demasiada consistencia; lo prueba el hecho de que la existencia de organizaciones sindicales paralelas permitía a las compañías extranjeras imponer sus condiciones aprovechando precisamente esa fragmentación. La debilidad del sistema se reflejaba, pues, en la carencia de estructuración de su apoyo político popular —campesinos y obreros—, y en su debilidad frente a la gravitación interna de la economía controlada desde el exterior.

El único recurso viable que tuvo el gobierno para poder imponer mejores condiciones en su relación con las compañías extranjeras era estructurar y organizar la unidad del movimiento obrero y campesino: y ésa fue la política de Cárdenas. Una vez lograda la unidad de otros grupos pudo enfrentarse a las compañías extranjeras; el conflicto, como es sabido, estalló en el sector del petróleo y tuvo como resultado su nacionalización.

El Estado, con apoyo popular, iniciaba la industrialización en México; pero su orientación socializante alarmaba no sólo a los inversores extranjeros sino también a vastos sectores económicos nacionales. En alguna medida era necesario optar; la idea de la necesidad de industrializar era por todos compartida, pero cómo y

con quién hacerlo era un punto controvertido. La relativa unidad nacional creada por el proceso revolucionario corría el riesgo de malograrse; por último, se prefirió una fórmula de desarrollo industrial que recibía con beneplácito la inversión extranjera dentro de un cierto margen de control estatal (política iniciada por Ávila Camacho y continuada por Alemán). Con la industrialización, y el desarrollo económico que ésta implicaba, se pretendía dar rápida solución a las reivindicaciones populares. Así, gran parte de la industria instalada fue industria subsidiaria de la estadounidense, que hizo inversiones en México beneficiándose de las garantías y facilidades que el mismo Estado otorgaba. Las inversiones extranjeras no sólo se volcaron a la industria sino también al sector financiero y de comercialización; el Estado se encargaba de que el nuevo mercado fuera favorable y, sin proponérselo, contribuía a crear condiciones para operar en términos monopolistas.

El Estado continuaba desarrollando la estructura básica y asegurando las mejores condiciones de mercado; sólo pedía a los inversores industriales que produjeran en el país. La industria de montaje adquirió verdadera significación; pero no sólo la actividad industrial fue parcialmente controlada por la inversión extranjera, sino que un proceso similar se inició en la agricultura. Si bien es cierto que la reforma agraria, y los ejidos en particular, proporcionaron apoyo político a la Revolución también era necesario integrar el agro dentro de una política económica. El Estado inició inversiones que permitirían mejorar la productividad agrícola, pero apremiado por la constitución de una rápida base agrícola empezó a favorecer los sectores más capitalistas del agro; el ejemplo típico es el de la economía algodonera, que mediante su forma capitalista empezó a subordinar al resto de los productores. El mecanismo para lograr la nueva estructura de la explotación fue la comercialización, en su mayor parte controlada por los grupos más desarrollados. Al igual que en la industria, las inversio-

nes extranjeras fueron alentadas para obtener una rápida mejora. Se hizo muy estrecho el entrelazamiento entre quienes controlaban políticamente el Estado y los nuevos sectores económicos, de este modo la suerte de los primeros comenzó a estar determinada por la capacidad dinámica de los modernos grupos económicos, privados y públicos. Sin embargo, debe destacarse, no quedaron al margen los sectores populares urbanos, aunque cabe pensar en las distorsiones que el proceso significó para la economía nacional. Quizá lo que llevamos dicho explica en parte la persistencia de una compleja alianza entre los más distintos sectores sociales.

b) *El caso chileno*

La crisis definitiva del salitre en 1929 alteró el equilibrio de las fuerzas sociales en relación al poder y dio origen a nuevas formas de interrelación entre los distintos grupos y clases.

Perdida la anterior base económica, sólo era posible una política de defensa del empleo sobre la base de subvenciones estatales, pues las compañías extranjeras inician el desmantelamiento de sus plantas. (No olvidemos que al salitre lo estaba remplazando el salitre artificial en el mercado mundial.) Se necesitaba crear una nueva estructura económica capaz de sostener el equilibrio cuyo restablecimiento se intentaba. Obligados, pues, por la crisis, los gobiernos de la época tomaron algunas iniciativas que posibilitaron una relativa expansión —o creación en algunos casos— del sector industrial. Las medidas económicas imaginadas con este propósito distaban de ser muy elaboradas, pero produjeron efectos importantes. Quizá la política de mayor alcance fue la del control de divisas, la que tuvo como consecuencia obligar, de algún modo, a los antiguos sectores importadores a invertir los capitales disponibles en el ámbito nacional y crear de esta forma algunas industrias que les permitiera sustituir sus anteriores importaciones.

Sin embargo, el efecto de la crisis fue de tal magnitud que no cabía esperar se pudiese resolver la desocupación existente por reacciones limitadas al sector empresarial; por tanto, se imponían medidas que, aunque transitorias, encarasen la grave situación, el Estado debió comenzar a promover obras públicas y otras actividades con el fin de proporcionar ocupación. Como consecuencia de la crisis del 29 planteábanse, pues, dos elementos de importancia: la creación de una industria de sustitución y la necesidad de que el Estado, de alguna manera, interviniera de un modo directo en el encaminamiento de la economía.

Otro rasgo de interés lo constituye el hecho de que, quizá a causa de la debilidad misma del poder, que sólo empezaba a buscar nuevas bases económicas de sostén, la política asumiera un carácter que más tenía de enfrentamiento que de alianza.

Los sectores populares estaban organizados, tenían representación política y además eran elementos decisivos para cualquier nuevo acuerdo. Los sectores medios, y en especial los que de alguna forma dependían del Estado, también estaban organizados y aspiraban lograr una alianza que les permitiera participar en el poder. El Frente Popular (1937) selló esa posible alianza; se sumaron por otro lado a los sectores medios y populares algunos grupos económicos y sociales más fuertes que esperaban mejorar su posición con el nuevo ordenamiento. Con el poder político en sus manos, el Frente Popular inició una deliberada tarea de planificación de la economía nacional a través de la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) (1939), con cuya labor el Estado pasaba a desempeñar un papel activo. Un factor externo, la segunda guerra mundial, favorecía la nueva política y, en cierta medida, la hacía indispensable y, por consiguiente, también surgía la necesidad de sustituir importaciones. Sin embargo, aunque la intención fue planificar la economía en gran escala, la labor se orientó más hacia la creación de nuevas actividades (desarrollo industrial, energía, industrias bá-

sicas, etc.), que a modificar las existentes; y en lo que se refiere al agro en especial, se propuso una política de diversificación de los cultivos, con el propósito de exportar, sin que esa política pudiese implicar un cambio en la estructura de la propiedad y, por ende, del orden social que sustentaba.

Por lo que respecta a la industria misma esa política se propuso contribuir a formar una "burguesía industrial" a través del mecanismo de los créditos y préstamos. Muchas industrias, aun las de origen extranjero, pudieron instalarse y operar gracias a las facilidades y garantías otorgadas por la política estatal.

Lo dicho dio renovado vigor a ciertos sectores de la burguesía existente, los que pasaron a invertir sus capitales en la industria y fortalecieron también el sector comercial. Frente a la continua presión de los sectores populares, los sectores medios, que en gran medida manejaban el aparato del Estado, encontraron en la revitalizada burguesía un aliado que les permitía resistir la presión popular y obrera. El programa de desarrollo impulsado por esta alianza se basaba en la disposición del Estado para otorgar al nuevo grupo créditos y condiciones favorables para operar en el mercado.

Por otra parte advertíase también una recuperación del sector externo: el cobre remplazaba al desaparecido salitre y el Estado podía confiar en las entradas que el sector generaba. Sin embargo, esta recuperación significó una paralización del desarrollo industrial; la tasa de crecimiento sectorial decayó sensiblemente y en ese sentido podía hablarse de un franco estancamiento.

El cambio de aliado no ocurrió sin graves conflictos políticos; desplazar al ex aliado popular significó directamente represión, y en especial, la quiebra de sus expresiones mejor organizadas (1948, Ley de Defensa de la Democracia); el viraje de los sectores medios dejaba también a éstos en una situación de extrema debilidad frente a sus recientes aliados. Se intenta un nuevo esfuerzo para reconstituir la alianza, pero ahora estaban ausentes las organizaciones políticas que, en el caso

anterior, actuaron como representantes en el acuerdo de los distintos sectores sociales, la forma que adoptó la alianza fue un "populismo" de organización totalmente amorfa. Este "populismo" (primera fase del segundo gobierno de Ibáñez) tuvo corta duración, prácticamente el primer año de gobierno (1952-1953); su principal escollo fue la dificultad para encontrar una salida económica al agudo proceso de inflación. Su política intentó recuperar la estabilidad y para ello aplicó las medidas más ortodoxas disponibles inspiradas por la Misión Klein Sack (por otra parte cabe mencionar que el crédito externo estaba condicionado a su aplicación), y esta salida significó la pérdida del apoyo popular inicial.

El manifiesto caos del "populismo" tuvo como inesperada consecuencia la reestructuración de las organizaciones políticas que representaban a los distintos sectores en pugna. Por eso, desaparecido el "populismo", el nuevo gobierno tomó una clara definición político-social; los sectores industriales, financieros y agrarios orientaron sus esfuerzos para asegurarse el control del mercado interno, no ya a través del Estado sino incluso devolviendo al capital privado actividades económicas antes estatales. Desde un punto de vista político-social (bajo Alessandri) el rasgo más notable estaba dado por una cierta polarización que políticamente expresaba el corte, en términos de poder, entre los distintos sectores sociales.

VI. LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL MERCADO: EL NUEVO CARÁCTER DE LA DEPENDENCIA

Si durante el período de formación del mercado interno el impulso hacia una política de industrialización fue sostenido, en ciertos casos, por las relaciones estables entre nacionalismo y populismo, el período de diferenciación de la economía capitalista —basado en la formación del sector de bienes de capital y en el fortalecimiento de los grupos empresariales—, está señalado por la crisis del populismo y de la organización política representativa de los grupos dominantes. Adviértanse en este lapso, además, los primeros esfuerzos por ordenar el sistema político y social sobre nuevos ejes que expresan la vinculación entre el sector productivo orientado hacia el mercado interno y las economías externas dominantes.

El principal problema que se plantea consiste en explicar con claridad la naturaleza y las vinculaciones de este doble movimiento: uno, de crisis del sistema interno de dominación anterior, y el intento consiguiente de reorganización, y el otro, de transformación del tipo de relación entre la economía interna y los centros hegemónicos del mercado mundial. Erróneo sería pensar que los nuevos factores que condicionan el desarrollo, la política y la dependencia externa, se circunscriben al ámbito que hace posible el proceso económico, pues sería apresurado creer que la determinación económica del proceso político, a partir de la formación de un avanzado sector capitalista en las economías dependientes, permite la "explicación" inmediata de la vida política según los condicionantes económicos. El concepto de dependencia sigue siendo básico para caracterizar la estructura de esta nueva situación de desarrollo, y por

lo tanto la política continúa siendo el medio por el cual se posibilita la determinación económica. Por otra parte, como veremos más adelante, el problema de la crisis interna traerá como consecuencia inmediata el refuerzo de los vínculos específicamente políticos en las relaciones entre el centro y la periferia, como un condicionante importante de las alternativas de desarrollo.

Las transformaciones a que aludimos se expresan mediante una reorientación en la pugna de los intereses internos y en la redefinición de la vinculación centro-periferia. Se reorganizan, con esa nueva modalidad de desarrollo, la estructura misma del sistema productivo y el carácter del Estado y de la sociedad civil, que expresan la relación de fuerza entre los grupos y las clases sociales, para dar paso al sistema capitalista industrial tal y como éste puede desarrollarse: en la periferia del mercado mundial y a la vez integrado en él.

1. LOS LÍMITES ESTRUCTURALES DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN "NACIONAL"

En el capítulo precedente se ha señalado en qué condiciones la "alianza desarrollista" pudo formular las políticas económicas que permitieron ampliar la base interna de las economías de algunos países latinoamericanos. De hecho, se logró constituir —en distintos momentos— una situación de poder favorable a la consolidación del mercado interno en Argentina, Brasil y México. Dejando de lado los matices distintivos señalados, en esos países se dieron alianzas o coyunturas de poder que facilitaron un amplio ajuste entre las antiguas situaciones dominantes y las formadas como consecuencia de la aparición de los sectores medios, de la burguesía industrial y, hasta cierto punto, de las masas urbanas. Como es obvio, esas alianzas o coyunturas beneficiaban a sus partícipes en forma desigual en cada país y según el momento. De todas maneras permitieron la acumulación que favoreció las inversiones internas —y el consumo relativamente ampliado de los sectores

urbanos— en tales condiciones que el Estado pudo ser el artífice de una política de arbitraje: la presión de las clases populares y de los grupos organizados fue encauzada hacia el objetivo de alcanzar un acuerdo favorable al desarrollo. Claro está que el funcionamiento del sistema estuvo condicionado, como ya dijimos, a una coyuntura propicia: el mantenimiento de los precios de exportación, y a veces su aumento —durante la segunda guerra y en los primeros años posteriores a ella—, permitieron seguir remunerando a los sectores exportadores, si no en la misma proporción por lo menos en el mismo nivel, y simultáneamente permitieron financiar la ampliación de los sectores urbano-industriales de la economía.

El término de esa coyuntura tuvo distintos efectos en cada uno de los países considerados, en función siempre del acuerdo político específico antes alcanzado, pues ésta había posibilitado diversos grados de progreso en las políticas de industrialización.

Así, en Argentina, donde las peculiaridades políticas ya señaladas significaban conservar la importancia económica del sector productivo agroexportador, aunque acompañado de una fuerte redistribución, y donde además el surgimiento de sectores industriales dinámicos no fue extraordinariamente significativo (principalmente si lo referimos a la creación de una industria de base),¹ la nueva coyuntura internacional del mercado planteó, clara y manifiestamente, la más dramática alternativa: un plan de contenciones de salarios y gastos públicos, a expensas de las clases obrero-populares, o rehacer la economía agroexportadora —aumentando su productividad— para, por su intermedio, seguir financiando a la larga al moderno sector industrial. Luego de la caída de Perón en 1955 la oposición antipopulista se propuso ese objetivo. Sin embargo, ni el sector exportador pudo, por sí solo, imponer al resto del país su

1. Altimir, Santamaría y Sourrouille, "Los instrumentos de promoción industrial en la postguerra", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vols. 21-25, 1966-1967.

proyecto, ni la ampliación de la base política a través de una alianza con los sectores industriales internos —políticamente endebles— podía contrarrestar las presiones de las masas. La intervención militar se hizo frecuente, como una forma de arbitraje y como abierta reacción contra un retorno al populismo. En otras palabras, el intento de alcanzar así el desarrollo económico encontró una barrera vigorosa en la presión de amplios sectores de asalariados, y no pudo imponerse autónomamente como política capaz de alcanzar, si no la legitimidad, por lo menos la eficacia. Por consiguiente, no se intensificó el desarrollo, ni se logró tampoco estabilidad política.

En Brasil, el esquema varguista y la continuación de su política económica durante el gobierno de Dutra (1946-1950), consistía en la instalación de ciertas industrias básicas —acero, energía eléctrica, transporte y petróleo—, actitud posteriormente retomada con orientaciones ya más claras en función de un desarrollo estimulado por inversiones públicas en sectores estratégicos —durante el segundo gobierno de Vargas (1950-1954)—, que transformaron más rápidamente la estructura productiva urbana. Si bien es cierto que los saldos de guerra fueron en parte utilizados en forma improductiva, de todos modos se reequipó el parque industrial y, fundamentalmente, se mantuvo una política de fuertes importaciones de equipo, como consecuencia del temor a una nueva guerra mundial, provocado por la crisis coreana. Además, y gracias al nuevo *boom* que ésta provoca, se dio un redoblado empuje de la industrialización impulsada por fuerzas internas. De todos modos, el costo de esa industrialización tuvo su precio político: las prácticas de control y de tasas múltiples de cambio favorecían al sector interno (privado y público), en detrimento de los sectores exportadores, por consiguiente estos últimos nunca dejaron de protestar contra la intervención del Estado en la fijación de tasas cambiarias diferenciales. Es cierto que los precios internacionales favorables al café hasta 1953

permitieron que los sectores agrarios soportasen, sin perjuicios para sus niveles de renta, la política de protección y de rápida expansión del sector interno; sin embargo, hacia 1954, cuando empieza a cambiar la coyuntura, la alianza varguista alcanzó sus límites: parte de los sectores agrarios se unieron a la oposición de clase media urbana, hecho al que se sumó no sólo la presión de los grupos financieros internos sino también los internacionales. El comienzo de una nueva coyuntura desfavorable para el café fue aprovechada por la política estadounidense para presionar a Vargas, quien había ido bastante lejos con su política nacionalista. Después del breve interregno posterior al suicidio de Vargas —cuando se esboza una política de contención para contrarrestar las presiones inflacionarias provocadas por la situación anterior— se restablece la alianza populista-desarrollista, bajo Kubitschek; pero ella toma un rumbo distinto, semejante al que, después de años de atascamiento, intentó dar Frondizi al proceso político y económico argentino: la capitalización mediante recursos externos. Esa política permitiría a corto plazo disminuir la presión inflacionaria, satisfacer las demandas salariales de los grupos urbanos modernos, es decir, una política económica soportable por parte del sector exportador, y que a la vez significa el robustecimiento del sector industrial, ahora ya asociado al capital extranjero. Pudo entonces, darse desarrollo pese a la inestabilidad política.

En México,² donde por sus peculiaridades histórico-políticas los grupos sociales presionan desde dentro del Estado y de su organización partidaria, igual proceso de apertura del sistema productivo interno hacia el capital extranjero pudo darse sin las crisis político-militares que distinguen la trayectoria brasileña o argentina. No sólo ya se había definido antes el papel del Estado como inversor, como regulador de la economía y por su

2. Véase Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 1965.

intermedio se había creado la burguesía urbano-industrial-financiera, sino que también los mecanismos de integración sindical fueron "modernizados", es decir, se establecieron canales a través de los cuales el movimiento obrero-popular pudiera participar en una sociedad cuya expresión política-estatal tenía legitimidad y un moderado sentido distributivo.

De este modo evitó el enfrentamiento de la burguesía nacional con el Estado inversor (que estuvo latente en Brasil y Argentina, donde las raíces populistas del Estado le daban un doble carácter) y que el mismo alcanzara un carácter radical; e impidió un conflicto importante de tipo clasista o populista; ni siquiera el tránsito hacia una política de participación del capital extranjero, al principio restringida y después creciente, fue objeto de serios enfrentamientos. Por consiguiente en esas condiciones pudo darse desarrollo y estabilidad.³

El precio, sin embargo, de ese proceso de desarrollo estable fue el fortalecimiento lento, pero continuado, de una especie de nueva oligarquía, la cual logró maniobrar el aparato del Estado en beneficio propio y en provecho del padrón de "desarrollo asociado" a los capitales extranjeros. Así, lo que pudo haber sido un desarrollo social y político modernizado, terminó por desembocar en el mismo callejón aparentemente sin salida del estado actual del desarrollo del capitalismo en Latinoamérica: la modernización se hace a costo de un autoritarismo creciente y sin que disminuya el cuadro de pobreza típico del "desarrollo con marginalidad". Al contrario, aumenta la magnitud de la población puesta al margen del sistema económico y político, en la misma medida en que el orden se mantiene gracias a mecanismos abiertos o disfrazados de presión y violencia.

Con todo conviene aclarar el sentido de las acotaciones anteriores; en modo alguno debe inferirse de ellas un rasgo de inevitabilidad con respecto a una meta o a un fin determinado, es decir, el desarrollo capitalista a

3. *Estudio Económico de CEPAL*, 1966.

través de la participación y del control externo, que se impone caprichosamente a la historia, como así tampoco debe concluirse de ellas una visión opuesta a la anterior, según la cual el criterio de explicación sería la única contingencia de la historia. Por el contrario, la interpretación propuesta considera la existencia de límites estructurales precisos para un desarrollo industrial controlado nacionalmente, dentro de los cuales juegan las distintas fuerzas sociales.

Los conflictos o acuerdos entre estas distintas fuerzas no obedecen, desde luego, a una mecánica determinista. El resultado de sus interacciones en situaciones específicas puede posibilitar hechos históricos absolutamente distintos de los aquí analizados, por ejemplo, el caso cubano. Pero en la medida en que el sistema de relaciones sociales se expresa por un sistema de poder, instaura históricamente un conjunto de posibilidades estructurales que le son propias. Dentro del marco de esas posibilidades estructurales, consecuencia de prácticas sociales anteriores, se definen trayectorias determinadas y se excluyen otras tantas alternativas.

En efecto, estructuralmente, la industrialización —dentro del marco social y político característico de las sociedades latinoamericanas descritas— implica ingentes necesidades de acumulación, pero a la vez produce como resultado una fuerte diferenciación social. Las presiones por lograr una participación de los distintos sectores, tanto de los incorporados como de los marginados, se muestran como contradictorias con las formas de inversión que supone el tipo de desarrollo que se postula.

Ya aclaramos que el “modelo latinoamericano de desarrollo hacia adentro” se asentó sobre las posibilidades circunstanciales de una relación favorable en los términos de intercambio y en la limitada participación de la población en los beneficios del desarrollo. La presencia de una ventaja momentánea posibilitó que se hiciese menor hincapié en las políticas de exclusión, e incluso dio lugar a formas de incorporación de masas que permitieron la vigencia de la “alianza desarrollista” en su

versión nacional populista (varguista o peronista), o estatal desarrollista (como en el caso mexicano), sin exclusión de las capas y sectores dominantes del período de expansión hacia afuera. En esas condiciones, y cuando se trata de atender a la presión originada por mayor incorporación —principalmente del sector campesino o popular urbano—, tal objetivo disminuye la capacidad de acumulación y produce la ruptura de un eslabón importante de la alianza por la hegemonía política: el sector agrario, especialmente el latifundista, se manifiesta contra el Estado populista o contra aquellos sectores urbano-industriales que pudieran apoyar tales reivindicaciones masivas; cuando las presiones salariales de los sectores populares urbanos sean muy fuertes, los grupos agrarios pueden encontrar aliados en favor de su política de oposición en aquellos sectores industriales o financieros que no pueden acceder a tales demandas. Si el Estado, o los sectores urbano-industriales, tratan de forzar una política favorable a la transferencia de rentas del sector agrario hacia el urbano, en condiciones desfavorables del mercado internacional, se encontrarán también con la oposición de los sectores agrarios.

Existe además un importante condicionador externo; aun cuando se suponga una economía nacional autónoma, por lo que al sistema productivo se refiere, como la acumulación y el financiamiento industrial se hacen a través de las exportaciones, éstas siguen siendo vitales para el desarrollo, y por lo demás sus posibilidades de colocación en el mercado internacional no están, como es obvio, bajo control interno. La tendencia hacia el deterioro de los términos de intercambio, añade por sí misma, pues, un elemento limitativo a las posibilidades estructurales del modelo propuesto. Por otra parte, y no por contingencias históricas o empíricas, la dinámica política del populismo-nacionalista o del estatismo-desarrollista, como ejes de poder, supone la necesidad de un arbitraje estatal por lo menos favorable al mantenimiento de los niveles de salarios y a su aumento en ramas estratégicas o en circunstancias especiales, como

cuando se necesita el apoyo de las masas o la ampliación del consumo. El mismo crecimiento urbano-industrial requiere también, por lo menos en la fase sustitutiva de importaciones, mayor incorporación de las masas, si no en términos relativos, sí en términos absolutos de número de personas. Todo esto intensifica la presión de las masas, la que se torna peligrosa para el sistema cuando coincide con crisis en los precios de exportación o con los brotes inflacionarios que intensifican la transferencia de ingresos.

En esas circunstancias —de crisis política del sistema cuando no puede imponer una política económica de inversiones públicas y privadas para sostener el desarrollo—, las alternativas que se presentarían, descartando la apertura del mercado interno hacia afuera, es decir, hacia los capitales extranjeros, serían todas inconsistentes, como lo son en realidad, salvo si se admite la hipótesis de un cambio político radical hacia el socialismo. El examen de algunas de ellas, cuando el mismo se intenta en el marco de la estructura política vigente, pone de manifiesto su falta de viabilidad.

En el caso de que el sector industrial nacional lograra imponer su hegemonía, es decir, controlara al Estado, podría lograr éxito en la política de industrialización a través de las siguientes coyunturas y políticas:

a] Mantenimiento de los precios externos para poder seguir el proceso de transferencia del ingreso; esto es manifiestamente imposible como política (dado que los precios son fijados fuera del ámbito de la economía nacional), y antes bien su imposibilidad misma constituye uno de los límites del modelo;

b] Enfrentamiento con el sector agroexportador para seguir las prácticas de transferencia de ingresos; esto no sólo supone un cambio profundo en el esquema de acuerdos, sino también afecta la base misma de su financiación, la que tendería a disminuir.

c] Contención de la política salarial; esto, además de provocar una ruptura en el sistema de los acuerdos políticos, puede llevar al enfrentamiento con el sector

obrero organizado; implica también una amenaza de contracción del mercado interno de consumo;

d] Acentuación de la pauta de exclusión popular urbana; esto supone no admitir las presiones populistas y por ende aceptar el riesgo de crisis políticas dentro del esquema de sostén del poder;

e] Mantenimiento del cierre del mercado interno, y por tanto intento de una suerte de declaración de moratoria de la deuda externa, procedimiento que significaría un enfrentamiento con los factores externos de dominio;

f] Mantenimiento de la exclusión agraria y acentuación de las disparidades regionales, si bien esto puede producir fricciones, aunque no necesariamente implica una crisis profunda del sistema político.

Si, por el contrario, se supone que la crisis será enfrentada a partir del propio Estado populista, es decir, de una estructura de poder donde además de los representantes de la burguesía urbano-industrial están presentes dirigentes de las masas, y que éstas desempeñan un papel significativo en la defensa del Estado, tampoco se estaría en mejor situación para posibilitar el desarrollo sin cambios políticos profundos o, aceptando como alternativa la penetración exterior en el mercado interior. En efecto, además de los enfrentamientos señalados en la hipótesis anterior, habría, en sustitución de las contradicciones que en ese caso supondrían la contención salarial y la disminución de una participación creciente de las masas, nuevos enfrentamientos ahora ya directamente en el núcleo mismo del Estado populista: ni los sectores populares se mantendrían dentro de la alianza sin una presión creciente en favor de la redistribución de los ingresos, ni los sectores empresariales, privados o públicos, podrían soportar tales presiones y simultáneamente seguir capitalizando e invirtiendo.

La alternativa más radicalmente opuesta a la salida populista la constituye el remplazo de este esquema por otro basado en la alianza de la burguesía industrial con la burguesía agroexportadora. Sin embargo, también aquí

se dan posibilidades de conflicto; el sector agroexportador no sería un buen aliado para resistir la presión en favor de la apertura del mercado de inversiones, puesto que las inversiones extranjeras originan una industrialización que no tiene como fuente predominante de formación de capital el gravamen del sector exportador nacional. Además, la oposición urbano-obrera de las masas quebraría el esquema o lo llevaría a un callejón político sin salida, ya que estos grupos tendrían que soportar, solos, el costo de la acumulación.

Algunas de las posibilidades que acabamos de reseñar fueron en realidad intentadas, aunque, como es evidente, no en sus formas puras, sino que parcialmente o incluso combinando elementos tomados de más de una de ellas.

2. LA APERTURA DE LOS MERCADOS INTERNOS AL CONTROL EXTERNO

Los antecedentes presentados aclaran por qué, desde el punto de vista de su viabilidad política y social, fracasan los intentos de mantener el ritmo de industrialización en el ámbito interno sin promover cambios político-estructurales profundos. Sin embargo, no hemos aclarado, por otra parte, que hay un movimiento equivalente de búsqueda de nuevos mercados por parte de los capitales industriales extranjeros, ni cómo es posible que éstos se acoplen a los intereses predominantes internos en forma por lo menos aceptable para los grupos hegemónicos.

Por lo que a la primera cuestión se refiere hay que señalar dos aspectos. En primer lugar, en la década del 50 el movimiento internacional de capitales se caracterizó por un flujo —de corta duración— de transferencias de capitales desde el centro hacia la periferia; las corporaciones industriales pasaron a actuar como inversoras, lo que constituye una novedad respecto al esquema anterior de inversiones netamente financieras o de préstamos para infraestructura; hubo, por tanto, “pre-

siones en favor de nuevas inversiones". Este aspecto, aunque no fue decisivo para los impulsos iniciales de la industrialización, gravitó significativamente en momentos posteriores. En realidad, la fase inicial de la industrialización sustitutiva y de la consolidación del mercado interno, como es sabido, dióse en función de la acumulación interna, pública y privada, la que tenía como acicate político las condiciones discutidas en el capítulo anterior y se caracterizó, más bien, por políticas proteccionistas.⁴ Sin embargo, fueron éstas justamente las que llevaron a los proveedores extranjeros de productos manufacturados a hacer inversiones en las economías periféricas. Dichas inversiones fueron de dos tipos: las que aprovecharon un mercado ya existente y en ese sentido competían con los sectores industriales internos, y a menudo los subordinaban a sus intereses como en el caso evidente de la relación entre las industrias nacionales de repuestos y la industria automotriz, y las que se aseguraron más bien un control virtual de un mercado en expansión.

Mientras el proceso está en la fase de sustitución creciente de las importaciones, la penetración de capitales extranjeros, si bien es cierto que marginaliza a determinados sectores industriales, no llega a ser percibido como un problema esencial para el desarrollo; en efecto los sectores industriales internos tienen campos nuevos⁵ para la inversión, pues el proceso sustitutivo provoca una especie de efecto de bola de nieve, ya que cada producto terminado que se empieza a fabricar estimula la sustitución progresiva de sus partes y componentes, hasta llegar a un punto en que, de hecho, sólo se requiere la importación de productos que ya implican una

4. Santiago Macario, *Proteccionismo e industrialización en América Latina*, documento mimeografiado presentado al Segundo Curso Regional de Política Comercial, Santiago de Chile, 1967.

5. Eso explica la movilidad interna de los sectores empresariales; en este sentido véase Luciano Martins, "Formação do Empresariado no Brasil", en *Revista do Instituto de Ciências Sociais*, vol. III, núm. 2.

tecnología muy desarrollada o materias primas inexistentes en el país.⁶ Y, por otra parte, el impulso que brinda la inversión extranjera a este proceso permite acelerar la incorporación selectiva a la economía industrial de ciertos sectores obreros y otros técnico-profesionales, lo que contribuye a mantener las "alianzas desarrollistas".

Existe, pues, una coincidencia transitoria entre los intereses políticos y económicos que permite conciliar los intentos proteccionistas, la presión de las masas y las inversiones extranjeras, estas últimas aparentemente son la condición misma de la continuidad del desarrollo dentro del esquema político señalado, como ocurrió durante el período frondizista, el gobierno de Kubischek y lo que llamamos "la vía mexicana".

De este modo se refuerza el sector industrial y se define una pauta peculiar de industrialización: una industrialización basada en un mercado urbano restringido, pero lo suficientemente importante en términos de la renta generada, como para permitir una "industria moderna". Por supuesto que ésta va a intensificar el patrón del sistema social excluyente que caracteriza al capitalismo en las economías periféricas, pero no por eso dejará de convertirse en una posibilidad de desarrollo, es decir, un desarrollo en términos de acumulación y transformación de la estructura productiva hacia niveles de complejidad creciente.⁷ Ésta es sencillamente la forma que el capitalismo industrial adopta en el contexto de una situación de dependencia.

Ese proceso sigue un curso "normal", es decir, compatible con la relación de fuerzas de las clases sociales

6. Maria da Conceição Tavares, "Substituição de importações e desenvolvimento econômico na América Latina", en *Dados*, Río de Janeiro, año 1, núm. 1, pp. 115-140.

7. Véase una descripción de los efectos de ese tipo de industrialización sobre la estructura del empleo y sobre la marginalización creciente de las poblaciones, Cardoso y Reyna, *Industrialización, estructura ocupacional y estratificación social en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES, 1966.

en pugna, hasta el período que dio en llamarse el “auge de la sustitución fácil de importaciones”; a partir de ese momento, cuando comienza a advertirse una pérdida de velocidad en la dinámica del proceso sustitutivo, quedan evidenciados los problemas más complejos, antes postergados por la euforia desarrollista, que suscita la creación de los sectores tecnológica y económicamente más significativos de la industria de bienes intermedios y de bienes de capital. No sólo hace falta un reagrupamiento interno de las organizaciones productivas, y que se intensifiquen los vínculos de asociación entre las empresas nacionales y grupos monopolistas extranjeros, sino que también deben considerarse los sectores sociales que no se insertan dentro de ese nuevo esquema y presionan con fuerza creciente: protestan los sectores industriales de las primeras etapas sustitutivas, marginalizados; los sectores urbano-populares tratan por su lado de revivir una política de desarrollo estatal como defensa contra las grandes unidades productivas privadas que se orientan hacia el logro de “más productividad y menos mano de obra”, etc. Se deshace pues, y definitivamente, la antigua alianza desarrollista.

De hecho, a partir de ese momento, en el seno mismo del sistema industrial aparecerá escindida la estructura de los grupos y clases sociales: habrá un proletariado más “moderno” y otro “más tradicional”; un sector empresarial que controla la industria de alta productividad y tecnología desarrollada y un sector industrial “tradicional”, es decir, el que se constituyó durante la etapa de la sustitución fácil de importaciones; y así sucesivamente. La dinámica social y política debe buscarse, pues, en el enfrentamiento y el ajuste entre los grupos, sectores y clases que se redefinen en función de esta nueva situación de desarrollo, la que también se reflejará en las orientaciones e ideologías políticas conmovidas en función de las características que esta nueva situación revela.

3. DEPENDENCIA Y DESARROLLO

Antes de destacar cuáles son las fuerzas sociales y las orientaciones ideológicas que comienzan a manifestarse en esta nueva fase será necesario aclarar las condiciones histórico-estructurales que señalan las características de la nueva "situación de desarrollo"; su rasgo fundamental radica precisamente en que la integración al mercado mundial de economías industriales-periféricas asume significados distintos de los que pudo tener la integración al mercado internacional por parte de las economías agroexportadoras. Lo mismo ocurre, por supuesto, con respecto a la expresión política de ese proceso en dichas condiciones de dependencia. En efecto, el primer problema por explicar es la antinomia que enuncia el concepto de "economías industrial-periféricas".

La vinculación de las economías periféricas al mercado internacional se da ahora cuando el desarrollo del capitalismo cuyo centro ya no actúa solo, como antes, a través del control del sistema de importaciones-exportaciones, sino que lo hace también a través de inversiones industriales directas en los nuevos mercados nacionales. Esto lo corroboran los análisis hechos sobre el financiamiento externo de América Latina, que ponen de manifiesto el hecho de que las inversiones extranjeras se orientan en forma creciente hacia el sector manufacturero, y que ese flujo no sólo se expresa a través de inversiones privadas (y entre éstas las directas tienen un predominio absoluto sobre las de "cartera"), sino que actúa por intermedio de un grupo muy reducido de empresas.⁸

Por lo tanto, si bien es cierto que no puede explicarse la industrialización latinoamericana como una consecuencia de la expansión industrial del centro —pues,

8. Cf. CEPAL, *El financiamiento externo de América Latina*, Nueva York, Naciones Unidas, 1964, especialmente pp. 225-238. Cabe señalar que en 1950 poco más de 300 empresas eran propietarias del 91 por ciento de todas las inversiones directas norteamericanas en América Latina (p. 238).

como vimos, ésta se inició durante el período de crisis del sistema económico mundial y fue impulsada por fuerzas sociales internas—, tampoco puede dejar de señalarse que en la industrialización de la periferia latinoamericana la participación directa de empresas extranjeras asigna un particular significado al desarrollo industrial de la región; éste, durante su período nacional-popular, pareció apuntar hacia la consolidación de grupos productores nacionales y, fundamentalmente, hacia la consolidación del Estado como instrumento de regulación y formación de núcleos productivos.

Pero sucedió que, por el contrario, y como consecuencia de la peculiar situación sociopolítica ya descrita se optase por una pauta de desarrollo asentada sobre las crecientes inversiones extranjeras en el sector industrial.

Cuando se perfila una “situación de desarrollo” de esas características, otra vez vuelven a plantearse relaciones específicas entre el crecimiento interno y la vinculación externa. Aun sin entrar en mayores consideraciones sobre el tipo de dependencia impuesta por el financiamiento externo, caracterizado, como es sabido, por un endeudamiento creciente, principalmente de corto plazo, es posible anotar algunos rasgos que hacen que en esa situación la dependencia adquiera —bajo el predominio del capitalismo industrial monopolista— un significado distinto de la que caracterizó las anteriores situaciones fundamentales de subdesarrollo.

Desde el punto de vista del grado de diferenciación del sistema productivo, esta situación puede suponer elevados índices de desarrollo; no obstante, tanto el flujo de capitales como el control de las decisiones económicas “pasan” por el exterior; los beneficios, aun cuando la producción y la comercialización de los productos se realicen en el ámbito de la economía dependiente, aumentan virtualmente la masa de capital disponible por parte de las economías centrales, y las decisiones de inversión también dependen parcialmente de decisiones y presiones externas. Evidentemente hay una estrecha relación entre el destino de la masa de renta generada

y realizada en el mercado interno y las condiciones externas. Las decisiones de las matrices —que sólo parcialmente toman en cuenta la situación del mercado interno— influyen en forma significativa sobre la reinversión de las utilidades generadas en el sistema nacional. En ciertas circunstancias, las empresas pueden optar por transformar sus beneficios económicos en capital, el que puede ser invertido en las economías centrales o en economías dependientes distintas de aquellas que los generaron.

Con todo, cabe señalar que sólo son superficiales las semejanzas que parecen advertirse con la situación de dependencia que existe en las economías formadas a través de enclaves descritas anteriormente; en rigor, la relación entre las economías periféricas industrializadas y el mercado mundial es bien distinta. Entre los supuestos del funcionamiento de tal tipo de economía pueden citarse los siguientes casos.

- a] un elevado grado de diversificación de la economía;
- b] salida de excedentes relativamente reducida (para garantizar las reinversiones, especialmente en el sector de bienes de capital);
- c] mano de obra especializada y desarrollo del sector terciario y, por lo tanto, distribución relativamente más equilibrada del ingreso en el sector urbano industrial;
- d] y como consecuencia, un mercado interno capaz de absorber la producción.

Quizá podría decirse que aquí ocurre lo contrario de lo que acontece en una economía de enclave; pues en tanto las decisiones de inversión dependen aunque parcialmente del mercado interno, el consumo es interno. Incluso, en los casos más típicos, se manifiesta una fuerte tendencia a la reinversión local, lo que, en cierto sentido, solidariza las intervenciones industriales extranjeras con la expansión económica del mercado interno.

A partir de esa situación podría suponerse que existe simultáneamente desarrollo y autonomía; sin embargo, aunque es cierto que la dependencia que subsiste es de otra índole, o tiene un nuevo carácter, este tipo de

desarrollo sigue suponiendo heteronomía y desarrollo parcial, de donde es legítimo hablar de países periféricos industrializados y dependientes. En efecto, los vínculos que ligán la situación de subdesarrollo al mercado internacional ya no aparecen aquí como directa y francamente políticos (como ocurre en las economías de enclave), ni son sólo el reflejo interno de decisiones tomadas en el mercado mundial (como ocurre en el primer tipo de economía subdesarrollada descrito en este trabajo). Por el contrario, parecería que la relación entre la economía nacional y los centros dinámicos de las economías centrales se establece en el mismo mercado interno. Sin embargo, en dos sentidos se mantienen las características de heteronomía: el desarrollo del sector industrial continúa dependiendo de la "capacidad de importación" de bienes de capital y de materias primas complementarias para el nuevo tipo de diferenciación del sistema productivo (lo que lleva a lazos apretados de dependencia financiera), y además, esta forma de desarrollo supone la internacionalización de las condiciones del mercado interno.

Por lo que atañe a la barrera de la "capacidad de importación", cabe suponer que disminuye mucho su significado luego de formarse el sector interno de producción de bienes de capital; sería más bien un escollo transitorio cuya importancia decisiva aparecería en la primera fase de expansión de la economía industrial "avanzada". Los vínculos posteriores con el mercado internacional podrían ser del tipo normal en las economías modernas donde siempre hay interdependencia.

Bien distinta es la vinculación que se establece como consecuencia de la "internacionalización del mercado interno"; tal proceso ocurre cuando en las economías periféricas se organiza la producción industrial de los sectores dinámicos de la economía moderna (básicamente, la industria química, electrónica y automovilística) y cuando se reorganiza la antigua producción industrial a partir de las nuevas técnicas productivas. Esa revolución industrial de nuevo tipo lleva consigo

una reorganización administrativa, tecnológica y financiera que, por ende, implica una reordenación de las formas de control social y político. Por supuesto, aun en ese caso, no es la nueva tecnología, en sí misma, —ni siquiera el aporte de nuevos capitales externos en el plano puramente económico, los que propician, provocan o dan sentido al curso del desarrollo. Los esquemas políticos que expresan la pugna entre las fuerzas sociales son los que sirven de intermediarios activos entre un determinado estadio de evolución económica, organizativa y tecnológica y la dinámica global de las sociedades. Ciertamente es que el inicio de un proceso moderno de industrialización en las naciones periféricas supone cuantiosos aportes de capital, una fuerte suma de conocimientos tecnológicos y grados avanzados de organización empresarial, los que implican desarrollo científico, complejidad y diferenciación de la estructura social, acumulación e inversiones previas. Que las naciones centrales dispongan de tales precondiciones lleva a un estrechamiento de los lazos de dependencia. Sin embargo, hay ejemplos de naciones subdesarrolladas que intentaron, a veces con éxito, rehacer el sistema productivo, garantizando al mismo tiempo un grado razonable de autonomía.

Es necesario poner de manifiesto que las condiciones políticas bajo las cuales se logró simultáneamente desarrollo y autonomía implicaron —de distintas formas, es cierto— un desarrollo basado principalmente en la movilización de recursos sociales, económicos y de creatividad económica y organizativa localizados en el interior mismo de la nación. Tal proceso supuso, por otra parte, un período de relativo aislamiento económico (caso de la URSS o de China), por el cierre parcial del mercado, que obstaculizó las presiones hacia la ampliación del consumo de los bienes y servicios que caracterizan a las sociedades industriales de masas; e impuso, en general, la ampliación del control estatal del sistema productivo y la orientación de las nuevas inversiones hacia los sectores considerados estratégicos para

el desarrollo nacional, tales como los de infraestructura o los que absorben conocimientos tecnológicos avanzados y aun los vinculados a la defensa nacional. Todo ello implica una reordenación congruente del sistema social, una disciplina relativamente autoritaria (aun en casos como el de Japón, donde se mantuvo el régimen capitalista) y una revolución de los objetivos nacionales, incluso, y no de manera despreciable, en las prioridades educacionales.

Tal no fue el curso seguido por la dinámica política y social de América Latina, como hemos visto en las páginas precedentes. Al tratar de integrarse en la era de producción industrial relativamente moderna mediante la transferencia de capitales externos y, con ellos, de la técnica y de la organización productiva modernas, algunos países de la región han alcanzado, en grados distintos, la intensificación del proceso de industrialización, pero con consecuencias evidentemente restrictivas en cuanto a la autonomía del sistema económico nacional y de las decisiones de políticas de desarrollo.

El tipo de competencia económica impuesta por el "mercado abierto", las normas de calidad industrial y de productividad, la magnitud de las inversiones requeridas (piénsese en la instalación, por ejemplo, de la industria petroquímica), las pautas de consumo creadas, obligan a determinadas formas de organización y control de la producción, cuyas repercusiones afectan al conjunto de la economía. En este sentido, a través de los capitales, la técnica y la organización transferidos por el sector externo, se inaugura un nuevo eje de ordenamiento de la economía nacional.

Cuando no se realiza bajo la dirección de la sociedad nacional, esa revolución implica, por supuesto que en un plano más complejo, un nuevo tipo de dependencia. En las dos situaciones fundamentales de subdesarrollo antes descritas el Estado nacional puede manejar, dentro de sus fronteras, una serie de instrumentos políticos como respuesta a las presiones del mercado externo (por ejemplo, una política monetaria o de defensa del nivel

de empleo), y lograr así resguardar parte de la autonomía nacional en punto de decisiones de inversión y consumo; para el nuevo tipo de desarrollo, los mecanismos de control de la economía nacional escapan parcialmente del ámbito interno en la medida en que ciertas normas universales del funcionamiento de un sistema productivo moderno impuestas por el mercado universal no permiten alternativas: la unificación de los sistemas productivos lleva a la pautaación de los mercados y a su ordenamiento supranacional.

La complejidad de la situación se hace, pues, mucho mayor que en los casos anteriores; se ponen en evidencia las condiciones generales de funcionamiento social de las economías dependientes, ya que se agudizan y se contradicen los parámetros de comportamiento económico en este tipo de sociedades. Así, a medida que el ciclo de realización del capital se cumple en el ámbito interno en función de la gran unidad productiva (producción, comercialización, consumo, financiamiento, acumulación, reinversión), el sistema económico —“las leyes del mercado”—, tienden a imponer a la sociedad sus “normas naturales”, restringiendo, por consecuencia, el ámbito y la eficacia de la contrapartida autónoma de los grupos locales.

Por otra parte cabe recordar también que la cristalización del modelo arriba mencionado no significa que la formación de un fuerte sector económico estatal en algunos países, como México y Brasil, con capacidad de regulación económica y participación acentuada del sector público en la formación de nuevos capitales, no pueden ampliar el grado real de autonomía de decisiones internas de los países industrializados de América Latina. Ni significa, tampoco, que las formas anteriores de organización y control de la producción, incluso en lo que atañe a la dependencia, desaparezcan de la escena. Todo ello lleva a una complejidad creciente de la vida política.

El esquema político de sostén de esta nueva forma de desarrollo —donde se articulan la economía del

sector público, las empresas monopolistas internacionales y el sector capitalista moderno de la economía nacional— requiere que se logre estructurar un adecuado sistema de relaciones entre los grupos sociales que controlan tales sectores económicos; este sistema necesita una expresión política que posibilite la acción económica de los distintos grupos que abarca. En efecto, para esta forma de desarrollo se supone el funcionamiento de un mercado cuyo dinamismo se basa, principalmente, en el incremento de las relaciones entre productores que se constituyen en los “consumidores” más significativos para la expansión económica. En consecuencia, para aumentar la capacidad de acumulación de esos “productores-consumidores” es necesario frenar las demandas reivindicativas de las masas. Es decir, la política de redistribución que ampliaría su consumo se torna ineficaz y aun perturbador del desarrollo.

Es fácil comprender que en estas condiciones la inestabilidad política aumente en la medida en que la consolidación del Estado, como expresión de poder, dependa del juego electoral. Por otra parte, la posibilidad de mantener este juego se torna más precaria a medida que disminuye el flujo de las inversiones extranjeras—que se reduce en función del movimiento internacional de capitales— y a la vez también es afectado por la tendencia a la baja de los términos de intercambio.

Como el “sector moderno” —cuya dinámica es semejante a la de los sistemas productivos de los países centrales— está limitado por mecanismos casi automáticos de expansión, condiciona negativamente las posibilidades de proteccionismo oficial; por consiguiente, quedan excluidas como alternativas el apoyo a las antiguas industrias nacionales surgidas durante el período de sustitución de importaciones, la elección de políticas de desarrollo basadas en la utilización extensiva de mano de obra, etcétera.

Así, el desarrollo, a partir de ese momento, se hace intensificando la exclusión social, y ya no sólo de las masas, sino también de las capas sociales económica-

mente significativas de la etapa anterior, cuya principal alternativa ahora es lograr vincularse en forma subsidiaria al sector monopolista moderno y al sistema de dominación política que se instaura. Pero si bien es cierto que cabe la posibilidad de lograr la modernización del sector industrial y su diversificación a través de la unidad productiva monopolista internacional, esas "islas de modernidad" se insertan en un contexto en el cual la antigua nación agroexportadora (con sus dos sectores, el agrocomercial vinculado hacia afuera y el latifundista), los sectores industriales formados antes del predominio monopolista, los sectores medios y el popular con sus subdivisiones (masas rurales y urbanas y clase obrera), siempre están presentes y buscan definir su solidaridad con el modelo propuesto de ordenación económico-social en tal forma que les permita tener cierta participación en el desarrollo. Sin embargo, el sector industrial moderno y el sector agrario industrializado, en el contexto del subdesarrollo vigente en los demás sectores económicos, pueden apenas mantenerse y expandirse a un ritmo relativamente lento, y sin que su presencia y su desarrollo posean el dinamismo suficiente para "modernizar" el conjunto de la sociedad. Por el contrario, el mismo fundamento tecnológico empleado limita su capacidad de incorporación y el problema del mercado se soluciona a través de un sistema restringido de intercambio entre grandes unidades productoras y compradoras, y donde el Estado sigue siendo el principal comprador y detenta un papel importante como productor.

La posibilidad de mantener alguna participación de las masas, principalmente en términos económicos, la da el grado de desarrollo que alcanzó el sector público de la economía en la fase anterior, sobre todo cuando logró mantener algún control sobre los sectores monopolistas modernos. Pero no deja de ser significativo que, aun en este caso, quienes controlan el sector estatal de la economía actúen más en términos de "empresarios públicos", que de acuerdo a una política de

tipo populista, que estimula la redistribución de la renta para intermedio de alzas salariales continuas. En otros términos, el Estado deja de ser, bajo ese aspecto, un Estado populista, para transformarse en un Estado empresarial.

El sistema de control político que empieza a tener vigencia depende de las particulares condiciones en que se dé ese proceso y son evidentemente distintas en un país, como México, donde el sector popular, y también el sector empresarial, ya tenían estrechas relaciones con el sistema de decisiones políticas desde dentro mismo del aparato del Estado; esto no sólo permite una reorganización gradual acorde con la nueva situación de desarrollo, sino también una definición casi formal del área de influencia de esos sectores y la del sector vinculado a las empresas extranjeras. Por otra parte, en países como Argentina o Brasil, el tránsito es tanto más complejo cuanto que el Estado no está preparado para permitir el control corporativo de las decisiones económicas. Esto impone la reorganización de las funciones del Estado para lograr una capacidad cada vez más amplia de reglamentación de la vida económica. Por otra parte, los grupos dominantes buscan la reorganización del propio régimen político para permitir que la centralización autoritaria, que facilita la implantación del modo capitalista de producción en las economías dependientes, pueda consolidar su dominio.

La oposición a esta reorganización se apoyará en los sectores sociales que están al margen del esquema: virtualmente, en las masas marginales y en los sectores obreros y asalariados urbanos cuyos estándares de vida sufren los efectos de la nueva etapa de acumulación capitalista; efectivamente, en lo que quedó de la organización política del período populista-desarrollista: los partidos de izquierda, los intelectuales progresistas, los sectores nacionalistas, etc. La oposición se basará también en grupos privados no comprometidos con el sector monopolista extranjero, que idealmente podrían tratar de rehacer la alianza "hacia abajo", para, de ese modo, lograr

mejores condiciones de negociación política con los grupos ahora dominantes.

Teóricamente, en los países donde el sector productivo moderno se instauró bajo la égida de las nuevas condiciones de desarrollo y dependencia, la reorganización del sistema de decisiones políticas y la reorientación de la economía parecerían imponerse de manera consistente, como lo ejemplifica la gestión Castelo Branco-Roberto Campos en Brasil. Además de las condiciones internas favorables a tales políticas, la dinámica de las relaciones internacionales y en especial la ideología de seguridad nacional basada en la creencia en la inminencia de la tercera guerra mundial, en el papel preponderante de la alianza occidental —consecuentemente, en la supeditación momentánea de los intereses nacionales al bloque jefaturado por Estados Unidos— y en la forma que adopta la guerra, como guerra revolucionaria en la cual el “enemigo externo” coexiste con el “enemigo interno”, sirven de trasfondo para los cambios económicos y políticos apuntados.

No obstante, en la práctica no se ven todas las consecuencias que esa tendencia del proceso de desarrollo ofrece. Las transformaciones chocan con intereses concretos y se hacen por intermedio de canales sociales cuya complejidad y autonomía relativa no está demás señalar.

Para empezar, conviene subrayar que la nueva forma de desarrollo implica indudablemente la renovación del sistema político-social formando una estructura de dominación que no está basada, o sólo lo está parcialmente, en los sectores terratenientes, exportadores o vinculados a la industria de bienes de consumo rápido. El nuevo sector económico, en el que predominan las empresas monopolistas internacionales y el sector financiero que surge vinculado al mercado interno, busca ejercer una influencia fundamental sobre las decisiones nacionales. Ese propósito no lo logra sin oposición, luchas entre facciones de las mismas o de distintas clases en juego, etc. Además, el grado de importancia que

pudo adquirir el sector público en la economía desempeña un papel significativo en cada país que alcanzó la forma de desarrollo en cuestión, y posibilita al Estado distintos márgenes de maniobra en la definición de las nuevas alianzas de mantenimiento del poder.

El último punto es decisivo. En efecto, el paso del régimen democrático-representativo (que de una u otra forma sobrevivió con el Estado desarrollista y con la política de masas durante el período inicial de la expansión industrial) al régimen autoritario-corporativo que se presenta como la alternativa probable en las condiciones políticas y económicas de la actualidad, se hace por intermedio de revoluciones en las cuales son las grandes organizaciones nacionales, como el ejército y la burocracia pública, más que las burguesías nacionales o internacionalizadas, quienes actúan y se reorganizan. Por supuesto, la situación estructural que da sentido a la acción de esos grupos es la que se describió anteriormente, y, por lo tanto, las burguesías internacionalizadas siguen siendo el eje del sistema de dominación. Sin embargo, en la situación latinoamericana, a partir del período llamado de transición, la expresión política de la burguesía urbano-industrial —a diferencia de las burguesías agroexportadoras del pasado— estuvo más vinculada directamente al Estado, a través de grupos de presión o de la ocupación de puestos en el aparato estatal, que a la existencia de "partidos de clase". De igual modo, los asalariados estuvieron más organizados como sindicalistas, bajo la tutela del Estado, que como militantes partidistas. La excepción a la regla lo ejemplifica México; sin embargo, aun en ese caso el partido no dejó de ser, como se vio, la expresión política del mismo Estado, en el seno del cual las clases ocupan posiciones definidas casi corporativamente.

Así, el Estado ejerció funciones más amplias que las de institución jurídica o expresión política de clases organizadas; funcionó como organización política misma de las clases.

Si bien es cierto que la crisis del populismo desarro-

llista desembocó políticamente, en Argentina como en Brasil, en situaciones en las que hubo incluso la movilización de las burguesías y de las capas intermedias en contra del "peligro comunista", de la subversión interna y de la presión de las masas sobre el Estado (actuante en el goulartismo y potencial en el caso de una vuelta posible del peronismo al poder), la forma que el revocamiento del poder democrático adoptó fue la de "golpe militar". Fue distinta, sin embargo, la significación de esos golpes militares —y de sus desdoblamientos— de lo que ocurría en el pasado con la toma del poder por caudillos militares. En la actualidad, las fuerzas armadas, como corporación tecnoburocrática, ocupan al Estado para servir a intereses que creen ser los de la nación. Ese paso es decisivo. Los sectores políticos tradicionales —expresión en el seno del Estado de la dominación de clase del período populista-desarrollista— son aniquilados y se busca transformar la influencia militar permanente como condición necesaria para el desarrollo y la seguridad nacional, gracias al ropaje de una especie de arbitraje tecnocrático que se pretende asignar a las intervenciones militares en la vida económica, política y social. Así se logra la fusión parcial de las dos grandes organizaciones que alcanzan influencia política y control efectivo permanente en el conjunto del país: las fuerzas armadas y el Estado.

La forma adoptada por el eje de dominación logra ventajas políticas ineludibles en la situación latinoamericana: la existencia de grupos organizados es importante en el cuadro de la falta estructural relativa de las sociedades subdesarrolladas. Acarrea, sin embargo, una serie de problemas y contradicciones que dificultan la aceptación por parte de la sociedad civil del régimen autoritario-corporativo en elaboración.

En efecto, en la medida en que se forma esa especie de tecnoburocracia de países dependientes, basada en el potencial de decisión y organización de los sectores modernos de la burocracia militar y civil, sufre dos tipos de presión: una en favor del desarrollo racional

y moderno, estimulada por la gran corporación industrial-financiera, generalmente internacionalizada, y otra que hace hincapié en el carácter cada vez más excluyente, en términos relativos, del desarrollo capitalista en países dependientes, y en el carácter nacional de las tareas y problemas a cumplirse y resolverse en el curso del desarrollo. Este último punto de vista encuentra apoyo incluso en fracciones de las fuerzas armadas y de la tecnocracia estatal. En consecuencia, a menudo segmentos del eje burocrático-militar del poder se proponen temas y sostienen soluciones que menosprecian la fuerza de la estructura capitalista-dependiente de la economía local, volviendo a plantear cuestiones, como la necesidad de la reforma agraria, de la redistribución de la renta, del desarrollo armonioso entre las regiones del país, etc., que parecerían pertenecer más bien al período anterior de desarrollo. Las ideologías llamadas "de clase media", que insisten en considerar que la política económica debe favorecer un crecimiento equitativo de la economía y de la renta y a percibir al Estado como un foro en el que se lleva a cabo la mediación relativamente ecuánime entre los intereses de las clases y grupos, vuelven a tener defensores, muchas veces poderosos, dentro de la tecnoburocracia, civil o militar.

No se cierra pues la pugna entre las clases y grupos, ni siquiera en el ámbito de las clases dominantes. Es poco probable que dichas tendencias nacional-reformistas puedan tener más que un éxito momentáneo. Sin embargo, como las burguesías no disponen de organizaciones políticas en el sentido específico de la expresión y como su control sobre el Estado, en el momento actual, es casi puramente "estructural", solamente cuando las políticas impuestas por la tecnoburocracia militarizada chocan con los mecanismos de acumulación y expansión capitalista, los grupos empresariales buscan medios y modos para corregir las "desviaciones nacionalistas". Mientras tanto, los sectores que sostienen las reformas en nombre de la nación, por encima de las

clases, tienen justificaciones para creer que pueden transformar su ideología en verdad para todos.

Por detrás de los titubeos de esa naturaleza, la línea de fuerza de la política de transformaciones económicas en el nuevo esquema de poder sigue siendo, como ya señalamos, desarrollista, pero neutral por lo que al control nacional o extranjero de la economía se refiere.

El otro polo de reacción al sistema de poder en formación es exterior al eje dominante y estaría basado en la oposición de la clase obrera, de los sectores asalariados y de las "capas marginales", que son numéricamente crecientes gracias a la forma que el desarrollo capitalista asume en la periferia. En efecto, el funcionamiento del sistema industrial-moderno implica un aumento, por lo menos en términos absolutos, del proceso de marginalización —entendido éste en el sentido más alto. Por tal razón, la canalización de las presiones populares a través de las estructuras organizativas anteriormente existentes (sindicatos, partidos, sectores del Estado, etc.) se torna más difícil. De ese modo se forma una masa disponible cuyas nuevas formas de movilización y organización siguen siendo una incógnita. Su existencia plantea una amplia gama de alternativas de acción política, desde la creación de "focos insurreccionales" hasta la reconstitución del "movimiento de masas".

La debilidad de los intentos hechos por buscar transformaciones en el *statu quo* por medio de la movilización de las masas no integradas se asienta, por una parte, en el carácter poco estructurado de esas masas y en su bajo nivel de subsistencia y de aspiraciones; por la otra, las nuevas bases del desarrollo y de la dependencia provocan una división entre los sectores asalariados. Como señalamos, los grupos asalariados vinculados al sector capitalista avanzado se benefician del desarrollo y, en cierta medida, amortiguan las presiones que vienen de abajo. En la acción reivindicativa se desvinculan de las presiones populares masivas, tanto urbanas como rurales.

Por cierto, los éxitos de la presión política de los asalariados, aun en el caso de aquellos pertenecientes al sector capitalista avanzado, son modestos en el contexto de la dominación autoritaria-corporativa. Dependerán más bien del perfeccionamiento de sus organizaciones sindicales y de la diferenciación de las clases medias en el sentido de la constitución de sectores más directamente vinculados al modo de producción capitalista-industrial. Esa última modificación incluye, naturalmente, la modernización de la organización que suele ser la punta de lanza de la clase media en el juego político: la Universidad con sus institutos técnicos, donde los cuadros buscan el saber especializado que les da significado e importancia en la nueva sociedad. Tales transformaciones podrán permitir que los sectores asalariados vuelvan a influir en las decisiones políticas y que traten de recuperar influencia sobre la orientación del proceso económico.

Sería aventurado sostener, sin embargo, que la transformación del sentido de la participación política de los asalariados, tanto de la clase obrera como de los estratos intermedios, hacia la mayor integración en el nuevo sistema de dominación, sea una tendencia definida y definitiva. La experiencia política latinoamericana señala más bien que la solidaridad "horizontal" entre las clases llega a prevalecer en coyunturas políticas de protesta, como lo ejemplifican los obreros del cobre o del estaño, además de los trabajadores de empresas estatales, que suelen ser los más bien pagados y, a la vez, más activos políticamente.

Por detrás de las pugnas y tanteos políticos que las condiciones actuales del enfrentamiento entre las clases y grupos alientan, siguen presentes las contradicciones generales provocadas por el funcionamiento del sistema productivo con base en las grandes unidades monopolistas, y las contradicciones específicas, que derivan de las condiciones particulares de un desarrollo capitalista que depende tanto de capitales como de técnicas y formas organizativas generales en los polos dominantes del ca-

pitalismo internacional. En consecuencia, los temas dominantes del momento histórico, en lo que al desarrollo se refiere, pasan a ser: formación de un mercado supranacional que resuelva los problema de economía de escala y de mercado de las sociedades en las cuales la participación en el consumo es restringida; reorganización autoritario-corporativa del régimen político en busca de la estabilidad política en sociedades "de masa", pero donde el sistema político no capta la participación popular; acumulación y mayor concentración de capitales en una estructura de ingresos concentrada.

Las dificultades planteadas para que esa forma de desarrollo logre la movilización y el consentimiento de las masas torna lenta la reconstrucción del orden social. Yendo contra el tiempo, el nuevo sistema de poder intenta consolidarse antes que las brechas favorables a la oposición se acentúen. Todo ello lleva a que el tránsito hacia el establecimiento de un modo capitalista-industrial de producción relativamente desarrollado en países dependientes se asiente en regímenes políticos autoritarios (militares o civiles) cuyo ciclo de duración dependerá tanto de los éxitos económicos y del avance en la reconstrucción social que puedan lograr, como del carácter, del tipo de acción o del éxito de los movimientos de oposición basados en los grupos y clases que hemos señalado anteriormente.

CONCLUSIONES

La naturaleza de este ensayo no permite que, a guisa de conclusiones, se presenten más que algunas indicaciones generales sobre los temas tratados. No quisiéramos que las hipótesis y las interpretaciones provisionales que hicimos fuesen transformadas, sin el análisis de situaciones concretas, en afirmaciones categóricas. Por ello, más que conclusiones, las reflexiones que siguen constituyen indicaciones para trabajos futuros.

Con tales reservas, es posible recordar que, desde el punto de vista metodológico, el esfuerzo principal llevado a cabo en este libro fue reconsiderar los problemas del "desarrollo económico" a partir de una perspectiva de interpretación que insiste en la naturaleza política de los procesos de transformación económica. A la vez, procuróse demostrar que la referencia a las "situaciones históricas" en las que se dan las transformaciones económicas es esencial para la comprensión del significado de tales transformaciones, así como para el análisis de sus límites estructurales y de las condiciones que las hacen posibles.

Al formular en estos términos la relación entre *proceso económico*, *condiciones estructurales* y *situación histórica*, se hicieron evidentes las limitaciones de la utilización de los esquemas teóricos relativos al desarrollo económico y a la formación de la sociedad capitalista en los países hoy desarrollados para la comprensión de la situación de los países latinoamericanos. No sólo es distinto el momento histórico, sino que las condiciones estructurales del desarrollo y de la sociedad serán históricamente diversos. El reconocimiento de estas diferencias nos llevó a la crítica de los conceptos de subdesarrollo y periferia económica y a la valorización del concepto de dependencia, como instrumento teórico para

acentuar tanto los aspectos económicos del subdesarrollo como los procesos políticos de dominación de unos países por otros, de unas clases sobre las otras, en un contexto de dependencia nacional. En consecuencia, destacamos la especificidad de la instauración del modo capitalista de producción en formaciones sociales que encuentran en la dependencia su rasgo histórico peculiar.

Por otro lado, a través de la crítica del concepto de dependencia procuramos retomar la tradición del pensamiento político: no hay una relación metafísica de dependencia de una nación a otra, de un Estado a otro. Estas relaciones se hacen posibles, concretamente, mediante una red de intereses y de coacciones que ligan unos grupos sociales a otros, unas clases a otras. Siendo así, es preciso determinar de una forma interpretativa la manera en que tales relaciones asumen en cada situación básica de dependencia, mostrando cómo se relacionan Estado, Clase y Producción. Analíticamente, será preciso demostrar, más tarde, el fundamento concreto de esas interpretaciones.

Tentativamente, procuramos caracterizar las relaciones mencionadas antes. Para ello mostramos que en América Latina es posible determinar dos situaciones básicas de relación de las clases entre sí, con el Estado y con el sistema productivo, en función del modo de relación de éste con el mercado internacional y de la forma de control de la producción. En un caso destacamos la especificidad de las "economías de enclave", en el otro el control nacional del sistema exportador.

En seguida, procuramos indicar el flujo de las transformaciones históricas de estas situaciones de base, tal como se concretaron en formaciones sociales específicas. Procuramos evitar dos falacias que con frecuencia perjudican interpretaciones similares: la creencia en el condicionamiento mecánico de la situación político-social interna (o nacional) por el dominio exterior, y la idea opuesta de que todo es contingencia histórica. En efecto, ni la relación de dependencia, en el caso de naciones

dependientes, o de "subdesarrollo nacional", implica en la inevitabilidad de la historia nacional volverse el puro reflejo de las modificaciones que tienen lugar en el polo hegemónico externo, ni éstas son irrelevantes para la autonomía posible de la historia nacional. Existen, por cierto, vínculos estructurales que limitan las posibilidades de acción, a partir de la propia base material de producción disponible en un país y del grado de desarrollo de las fuerzas productivas, para no mencionar el modo en que se combinan éstas con las relaciones políticas y jurídicas, en el interior y con las naciones hegemónicas. Pero, al mismo tiempo, mediante la acción de los grupos, clases, organizaciones y movimientos sociales de los países dependientes, se perpetúan estos vínculos, se transforman o se rompen. Por tanto, existe una dinámica interna propia que hace inteligible el "curso de los acontecimientos", sin cuya comprensión no hay ciencia política posible.

A partir de la diferencia entre las posibilidades estructurales básicas ofrecidas por la situación de enclave y por la situación de control nacional del sistema exportador, procuramos mostrar cómo se dieron claramente los cambios sociales, políticos y económicos en los diversos países considerados.

No obstante, en los capítulos finales retomamos el tema general de las condiciones estructurales del desarrollo capitalista en los países dependientes. Así, pues, caracterizamos las contradicciones hoy existentes tanto en términos de los efectos de la organización productiva de los sectores industrial-modernos de la región sobre el conjunto del sistema nacional como en términos de las relaciones de las clases y grupos sociales entre sí y con el Estado, a partir del momento en que se forma una economía industrial-dependiente.

También procuramos mostrar la autonomía relativa, las contradicciones y las posibilidades de convergencia entre el sistema económico y el proceso político. Hicimos notar que la comprensión de la situación actual de los países industrializados y dependientes de América La-

tina requiere el análisis de los efectos de lo que llamamos "internacionalización del mercado interno", expresión que caracteriza la situación que responde a un control creciente del sistema económico de las naciones que dependen de las grandes unidades productivas monopolistas internacionales.

La novedad de la hipótesis no está en el reconocimiento de la existencia de una dominación externa —proceso evidente—, sino en la caracterización de la forma que asume y de los efectos distintos, con referencia a las situaciones pasadas, de este tipo de relación de dependencia sobre las clases y el Estado. Resaltamos que la situación actual de desarrollo dependiente no sólo supera la oposición tradicional entre los términos *desarrollo* y *dependencia*, permitiendo incrementar el desarrollo y mantener, redefiniéndolos, los lazos de dependencia, sino que se apoya políticamente en un sistema de alianzas distinto del que en el pasado aseguraba la hegemonía externa. No son ya los intereses exportadores los que subordinan los intereses solidarios con el mercado interno, ni los intereses rurales los que se oponen a los urbanos como expresión de un tipo de dominación económica. Al contrario, la especificidad de la situación actual de dependencia está en que los "intereses externos" radican cada vez más en el sector de producción para el mercado interno (sin anular, desde luego, las formas anteriores de dominación) y, consiguientemente, se cimientan en alianzas políticas que encuentran apoyo en las poblaciones urbanas. Por otro lado, la formación de una economía industrial en la periferia del sistema capitalista internacional minimiza los efectos de la explotación típicamente colonialista y busca solidaridad no sólo en las clases dominantes, también en el conjunto de los grupos sociales ligados a la producción capitalista moderna: asalariados, técnicos, empresarios, burócratas, etcétera.

Asimismo, describimos cómo los grandes temas de la política del período correspondiente al intento de formación y fortalecimiento del mercado interno y de la

economía nacional —el populismo y el nacionalismo— fueron perdiendo sustancia en función del nuevo carácter de dependencia.

Finalmente, procuramos verificar hasta qué punto, a pesar de las transformaciones señaladas, sería posible mantener la idea de dependencia, o, por el contrario, si sería necesario sustituirla por la de interdependencia. En este aspecto, se analizó otra vez la especificidad de la situación estructural conjuntamente con la situación política. Se demostró que los intereses de poder y las alianzas para garantizar la hegemonía de grupos y facciones de clase, internos y externos, han de ser considerados para explicar las situaciones de dominación, pues éstas no son un simple resultado ineludible del grado de diferenciación alcanzado por el sistema económico. Desde luego, la existencia de un “mercado abierto”, la imposibilidad de la conquista de los mercados de los países más desarrollados por las economías dependientes y la incorporación continua de nuevas unidades de capital externo bajo la forma de tecnología altamente desarrollada y creada más en función de las necesidades intrínsecas de las economías maduras que de las relativamente atrasadas proporcionan el cuadro estructural básico de las condiciones económicas de dependencia. Pero la combinación de éstas con los intereses políticos, las ideologías y las formas jurídicas de reglamentación de las relaciones entre los grupos sociales permiten mantener la idea de “economías industriales en sociedades dependientes”. Por lo tanto, la superación o el mantenimiento de las “barreras estructurales” al desarrollo y a la dependencia, más que de las condiciones económicas tomadas aisladamente, dependen del juego de poder que permitirá la utilización en sentido variable de esas “condiciones económicas”. En este sentido, intentamos sugerir que podría haber oposiciones —presentes o virtuales— que dinamizaran a las naciones industrializadas y dependientes de América Latina y que habría posibilidades estructurales para uno u otro tipo de movimiento social y político.

Sabemos que el curso concreto de la historia, aunque sea señalado por condiciones dadas, depende en gran parte de la osadía de quienes se proponen actuar en función de fines históricamente viables. Por tanto, no incurrimos en la vana pretensión de intentar delimitar teóricamente el curso probable de los acontecimientos futuros. Éste dependerá, más que de las previsiones teóricas, de la acción colectiva encaminada por voluntades políticas que hagan factible lo que estructuralmente apenas es posible.

POSTSCRIPTUM

Casi después de diez años que este libro fue escrito, hemos mantenido la estructura y las interpretaciones de la versión original. Sería vana pretensión actualizarlo. Por una parte, no abordamos en él las situaciones históricamente significativas que ocurrieron en América Latina, ni dimos énfasis a la descripción de acontecimientos o a coyunturas particulares; sólo quisimos señalar las principales tendencias del desarrollo histórico-estructural. Por otra parte, los últimos diez años fueron demasiado densos en acontecimientos significativos como para que tuviésemos la ilusión de poder resumirlos en unas cuantas páginas adicionales.

Lo fundamental de nuestro ensayo es la relación de las luchas políticas entre grupos y clases, de un lado, y la historia de las estructuras económico-políticas de dominación, internas y externas, por otro. De este modo, nos interesa menos catalogar los acontecimientos que inquirir, a través de ellos, acerca del sentido de las relaciones estructurales básicas y acerca de las fases de desarrollo de éstas en su doble determinación: en el nivel interno de los sistemas locales de dominación y en su relación con el orden internacional. Los procesos políticos y económicos aparecen en esta última como si fuesen la expresión de una lucha entre estados-naciones pero envuelven también conflictos entre grupos y clases sociales.

La explicación del proceso histórico en términos de los supuestos teóricos de la perspectiva de la dependencia requiere que se expliciten los vínculos entre la pugna al nivel de los estados en el plano mundial, con las luchas internas entre clases y grupos y con los modos fundamentales por los cuales, en cada país y en el plano mundial, se da la organización social de la producción.

El enunciado de algunos de los acontecimientos sobresalientes de la historia de la región es suficiente para indicar que, por detrás de ellos, algunas transformaciones de fondo ocurrieron en el mundo en los últimos diez años y que éstas no fueron meramente episódicas, sino que reflejan un cambio en las relaciones estructurales entre los dos grandes sistemas socioeconómicos contemporáneos y dentro de cada uno de ellos:

— la estabilización y el progreso del régimen socialista cubano;

— la “vía capitalista” para el desarrollo, tal como ella tuvo lugar en el “milagro económico” brasileño, acompañada por un régimen militar;

— la experiencia de la “vía electoral” para el socialismo en Chile y las prácticas de “desestabilización” puestas en marcha por el orden capitalista para destruirla;

— el reformismo militar en Perú y las tentativas de autonomía, bajo regímenes militares en Panamá y, más episódicamente, en Bolivia con Torres y en Ecuador entre 1972 y 1975;

— el “vía crucis” de las experiencias guerrilleras, que aunque comenzaron antes de los últimos diez años, fueron derrotadas, militar y políticamente en los últimos años en Perú, Venezuela, Guatemala, Bolivia, Santo Domingo, Brasil y Uruguay;

— la persistencia de movimientos guerrilleros en Argentina antes y después del segundo gobierno de Perón y de focos menos expansivos en Colombia y en Nicaragua, así como también la eclosión de formas de protesta inesperadas por el orden dominante en México (como el movimiento estudiantil con el episodio trágico de Tlatelolco) y de formas nuevas de movilización obrera y popular en la Argentina;

— la emergencia de los países del Caribe en el escenario político latinoamericano, con estrategias populares autonomistas en Guayana, el tradicionalismo represivo-iluminista de Trinidad-Tobago y las tentativas de articulación entre estos países y Jamaica;

— el militarismo populista hondureño, y la guerra entre este país y El Salvador; la “estabilidad” del resto del área, inclusive Guatemala y Nicaragua;

— la misma “estabilización” en el Caribe, tanto en Santo Domingo como en Haití después de la sucesión en familia;

— la persistencia de formas de militarismo caudillesco en Paraguay, reforzadas por alianzas con Brasil (proceso que anticipa la tendencia de Bolivia después del golpe del general Bánzer);

— por último, casi como si tuviera lugar un descubrimiento arqueológico, la preservación de la democracia elitista del bipartidismo tradicional en Colombia y la experiencia más espectacular de una práctica partidaria y democrática, en el país que en los años recientes presentó los índices más espectaculares de crecimiento económico de la región gracias al petróleo: Venezuela;

— todo esto, sin mencionar los movimientos políticos que ocurren en situaciones coloniales como Puerto Rico, en las Guayanas, y en varias islas y enclaves del Caribe, incluyendo la zona del Canal de Panamá.

Baste, por tanto, una ojeada a vuelo de pájaro a la historia reciente para percibir que sustituir la adjetivación fácil que usamos arriba por un análisis del proceso histórico demandaría escribir uno o —quizá varios— nuevos libros.

Aun así, parece necesario hacer alguna referencia en este post-scriptum a las tendencias básicas subyacentes en aquellos procesos. Nos limitaremos a discutir tres tópicos generales: las grandes transformaciones en el sistema capitalista y en el orden mundial; las implicaciones de la política internacional en la actuación latinoamericana a nivel mundial; y, finalmente, la reorganización del orden político interno —especialmente del Estado—, en América Latina y la reacción de los movimientos populares.

*La reorganización del orden económico mundial
y las empresas multinacionales*

En el capítulo anterior se hicieron consideraciones sobre los efectos de la penetración de las corporaciones multinacionales en los países latinoamericanos. Lo que era una tendencia hace diez años, es hoy hecho sobresaliente, no sólo en América Latina, sino en toda la periferia del sistema capitalista mundial. Sin embargo, pensamos que este fenómeno —la preeminencia de las empresas multinacionales— debe ser analizado en función de una perspectiva global que valore el papel de la política en la reorganización del orden económico mundial. Sería equivocado, de acuerdo con la perspectiva propuesta en este libro, analizar estas transformaciones políticas independientemente de la dinámica del sistema capitalista como un todo. Como, a su vez, éste se desarrolla a nivel mundial y, por tanto se enfrenta continuamente con la presencia y el desafío de la existencia de economías y países socialistas, es preciso hacer un esfuerzo para entender el predominio y los límites de la acción de las empresas internacionales en este contexto más amplio. En otro acápite discutiremos las condiciones político-sociales internas subyacentes a la expansión del orden capitalista mundial en cada país latinoamericano.

Intentaremos esclarecer aquí sólo tres puntos: el significado de la reorganización de la economía capitalista mundial para las economías centrales; los efectos de este proceso para las economías periféricas; y por último, las relaciones entre este proceso y el Estado nacional.

El primer problema es fundamental para comprender algunas de las dificultades de la economía internacional contemporánea. Ésta, después de la segunda guerra mundial, se expandió bajo la hegemonía incontestada de la economía norteamericana. Este proceso de expansión se basó en el impacto de la victoria militar norteamericana y en la fragilidad, después de la segunda guerra mundial, de los estados nacionales europeos y del debili-

tamiento relativo de la economía soviética con el esfuerzo militar. Se basó también en el dinamismo intrínseco de una economía oligopólica de gran empresa apoyada en importantes realizaciones tecnológicas, aceleradas por la guerra. Las ventajas relativas de la economía norteamericana eran innegables; el predominio político-militar de Estados Unidos se tornó posible con la supremacía atómica; la capacidad tecnológica y la introducción creciente en el mercado de nuevos productos con los que era difícil competir, reforzaron la ventaja inicial y dieron a Estados Unidos una condición de liderazgo inequívoco en el mundo capitalista. La solidez del dólar y su fortalecimiento como moneda de reserva reflejaron esta realidad. Los acuerdos financieros mundiales posteriores a la guerra, especialmente el de Bretton Woods y el control por Estados Unidos del comercio mundial, codificado mediante los acuerdos de aranceles de la conferencia mundial sobre este tema (el GATT), así como por el establecimiento en Bretton Woods de un mecanismo de control monetario (Fondo Monetario Internacional), ambos bajo el dominio norteamericano, daban a este país el control de la economía mundial. El precio a pagar por esta posición —especialmente en el clima de la guerra fría— fue la militarización de la economía norteamericana y la concepción correspondiente de que Estados Unidos deberían desempeñar una misión tutelar respecto al “mundo libre”. A pesar del esfuerzo económico que esta política imponía, el control del mercado mundial pagaba con creces al Tesoro norteamericano. Los superávits en la balanza de cuenta corriente permitían mantener tanto ejércitos en el exterior como hacer inversiones fuera de Estados Unidos.

Fue en una coyuntura de este tipo que las empresas norteamericanas intensificaron su actuación en la periferia del sistema capitalista, como también en los países europeos, invirtiendo en forma creciente y expandiendo su control sobre las economías locales. Para esto, hicieron inversiones y utilizaron, también ganancias internas para

la compra de activos pertenecientes a nacionales. Más tarde, las ganancias generadas por el "sector externo" de la economía norteamericana estimularon la expansión continua de ésta en el interior. Si a esto se suman las políticas de penetración puestas en práctica en Europa se tiene una visión del poderío de la economía norteamericana. En suma, Estados Unidos se convirtió en banquero, accionista de empresas industriales y de servicios, y en gendarme del mundo. En cambio, ofrecía al mundo occidental la defensa contra los soviéticos, una civilización industrial-tecnológica, y el mantenimiento de los "valores básicos" (entre los cuales está el tipo de economía que aseguraba a Estados Unidos su predominio mundial).

No obstante, el fin de la guerra fría y algunos éxitos socialistas, por una parte, y el empuje renaciente de las economías capitalistas de Europa y Japón (en parte debido a que se negaron a pagar los costos de la defensa contra los soviéticos) empezaron a desequilibrar el orden capitalista mundial. El mismo progreso económico inducido por Estados Unidos con sus inversiones, y la revolución tecnológica más o menos permanente de las décadas posteriores a la guerra (jet, carrera espacial, transistorización, computación, y en suma la "revolución de las comunicaciones" con todas sus consecuencias económicas, la difusión del uso de materiales sintéticos y de productos electrónicos, etc.), su difusión y aprovechamiento al nivel del mercado (especialmente por los japoneses y alemanes), y las crecientes responsabilidades norteamericanas frente a la competencia con los soviéticos (puestas a prueba, primero, con el vuelo espacial de Gagarin, después por la capacidad soviética de competir en la carrera atómica y tal vez de superar a Estados Unidos en armamentos convencionales), comenzaron a demandar arduos esfuerzos al Tesoro y condujeron a las administraciones norteamericanas a presionar a sus aliados para que adoptaran una actitud "más responsable" y menos competitiva. La respuesta de éstos fue variable.

Se dio la insubordinación gaullista que tuvo consecuencias en la política nuclear y en la salida francesa de la NATO, además de expresiones más directas al nivel económico: frenos a la penetración norteamericana en la economía francesa; disputa en el terreno aéreo con el Mirage y el Concorde y ataques sistemáticos a la supremacía del dólar, proponiendo los franceses desde la década de los sesentas la vuelta al patrón oro por la supresión de las monedas de reserva. Pero también se dio una transigencia creciente de la economía inglesa a las presiones norteamericanas. En posiciones intermedias, sacando ventajas de su localización estratégica en el enfrentamiento mundial, alemanes y japoneses, hacían concesiones en el plano político-militar, pero no se sometían en el plano comercial.

Aún más, el propio éxito de las empresas norteamericanas en el exterior —las multinacionales— provocaba, contradictoriamente, dificultades a la economía norteamericana, en la medida en que aquéllas acumulaban activos financieros en el exterior, presionando la situación de caja del Tesoro norteamericano, porque la tasa de crecimiento de las inversiones externas crecía más rápidamente que la de las exportaciones. En los comienzos de 1970 ya se mostraba con claridad que la expansión norteamericana en el exterior había activado a las otras economías capitalistas modernas más rápidamente que a la propia economía nacional estadounidense y que la productividad y el avance tecnológico de ellas, diseminadas contradictoriamente por la penetración norteamericana, han contribuido para hacerlas más competitivas.

Nada de esto significa que la economía norteamericana ya "alcanzó sus límites", idea estática que poco ayuda a comprender la dinámica histórica. Significa, sin embargo, que las contradicciones intercapitalistas se agudizaron y las amenazas al dólar y a las instituciones de control económico mundial establecidas al fin de la guerra, dejaron de basarse, en los años setenta, sólo en la política del general De Gaulle (que preconizaba la desvaloriza-

ción del dólar y la necesidad de reorganizar el orden económico capitalista), para encontrar apoyo también en el comportamiento de corporaciones multinacionales, muchas de ellas con sede en Estados Unidos. A los déficit del Tesoro correspondían disponibilidades financieras de aquellas compañías, colocadas en monedas "extranjeras": marcos, yens, francos suizos, francos franceses. Varias corridas contra el dólar, incentivadas a veces por especulaciones de las multinacionales pero basadas, de hecho, en el desequilibrio de la balanza comercial y de los gastos militares estadounidenses, comenzaron a demostrar en la presente década, que "algo olía a podrido en el reino de Dinamarca".

Cuando a estas presiones estructurales contra la hegemonía económica de Estados Unidos se sumaron factores internos (como los gastos sociales y militares de efecto inflacionario) a los costos crecientes de una guerra sin gloria, la de Vietnam, y la crisis del petróleo de 1973 (no sólo por causa de la OPEP, sino también porque las multinacionales petroleras se ajustaron a la política de la OPEP y con ello se beneficiaron más que proporcionalmente), la crisis del dólar era evidente y el proceso inflacionario interno repicaba firme en Estados Unidos. Medidas importantes debían tomarse para "poner las cosas en su lugar".

La reacción norteamericana no se hizo esperar. En 1974 se lanzó el Proyecto Independencia para intensificar la producción y la tecnología del petróleo. La Agencia Internacional de Energía fue creada para responder a la OPEP y el *Trade Reform Act* de 1974, con políticas proteccionistas, pretendió resguardar la posición norteamericana en el mercado mundial. Desempleo, lucha antinflacionaria en Estados Unidos y control del crédito, complementaron las medidas de Nixon y Ford. Con esto, a costa de presiones sobre los aliados japoneses y europeos (que, con la excepción de Francia, se sumaron a los esfuerzos "autonomistas" de Estados Unidos), de restricciones al Tercer Mundo y a costa del pueblo norte-

americano que cargó con la "estagflación" y el desempleo, se lanzaron las bases para una recuperación norteamericana del control económico mundial. En este proceso, las multinacionales y el gobierno estadounidense más bien se complementaron que se hostilizaron. Si los resultados, en el futuro, no serán tan brillantes como en el pasado es porque, a pesar de todo, disminuyó en el orden político mundial la capacidad norteamericana de control y algún precio tendrá que ser pagado por esto. Derrotas norteamericanas en Vietnam y en otros países del sudeste asiático, reconocimiento de China e imposibilidad de intervención en África, al lado de una política más apaciguadora con los países árabes, fueron expresiones directas del reequilibrio del orden mundial. Son hechos políticos de este tipo los que delimitan los marcos de reacomodo de la economía capitalista mundial y que, a su vez, son condicionados por esta última. Es este cuadro el que explica la viabilidad de políticas moderadas y marginalmente autonomistas de algunos países de la periferia: el equilibrio político mundial se rompió y este hecho dio un margen de maniobra mayor para situaciones políticas nuevas en el Tercer Mundo.

Fue en el contexto que apretadamente resumimos arriba que tuvo lugar la expansión de las empresas multinacionales, en América Latina y en el resto del mundo. Esta expansión hizo posible especulaciones sobre el futuro de la economía capitalista y sobre el papel que el Estado desempeña en esta última. En este sentido, siguiendo una caracterización propuesta recientemente¹ se pueden mencionar tres modos fundamentales de encarar la relación entre Estado y empresas multinacionales:

— la teoría liberal, de los seguidores del modelo de "Sovereignty at Bay", propuesta por Raymond Vernon, que ve en las multinacionales el núcleo del progreso

1. Véase Robert Gilpin, *U. S. power and the multinational corporation, the political economy of foreign direct investment*, Nueva York, Basic Books, 1975.

futuro y el principio racionalizador de un nuevo mercado mundial integrado bajo control de ellas, en el cual el Estado jugará un papel marginal;

— el modelo de “dependencia” que desconfía de los efectos equilibradores de las multinacionales en cuanto a la redistribución de riquezas y beneficios a escala mundial, y resalta la concentración del progreso tecnológico y el control financiero de los resultados de la expansión mundial en algunos centros capitalistas que continuarán explotando y manteniendo la dependencia y el subdesarrollo de la periferia. En este modelo, a pesar de la visión crítica, las multinacionales continúan reinando como actores privilegiados en la escena mundial;²

— el modelo mercantilista, que subraya la importancia del Estado-nación como principio reorientador del orden mundial y considera que, de algún modo, el problema del futuro no es tanto la desaparición de los estados y la preeminencia de una especie de “sociedad civil mundial” organizada a partir de las multinacionales, sino que es, más precisamente, el de la definición de límites, conflictos y acomodos entre ambos, a través de la formación de bloques regionales en el mercado mundial.

Pensamos que una perspectiva que combina las dos últimas alternativas es más adecuada para explicar la acción de las multinacionales en América Latina, tanto en función de la acción de los estados sedes de las multinacionales como en función de los estados locales. Nos parece que considerar a las corporaciones multinacionales independientemente de los estados, como si ellas fuesen demiurgos de la historia, implica un doble reduccionismo: subordinar las reacciones locales a la “lógica de la acumulación de las empresas multinacionales” y

2. Quedará claro a los lectores de este libro que los autores no suscriben la formulación de la tesis dependentista en esos términos. No obstante reconocen que fue ésta la versión de dependencia que se difundió en Estados Unidos.

por tanto a los "factores externos", y disminuir la importancia de los factores políticos en el modo como la economía capitalista contemporánea se desarrolla en el plano internacional y en cada país.

Dicho esto, es preciso dejar también en claro que el tipo de leyes que une las corporaciones industriales multinacionales a las economías nacionales varía por razones económicas. Los efectos *backward* y *forward* que de ellas se puede esperar varían conforme al tipo de producto producido (industrial, mineral, agrícola), y de acuerdo con la forma técnica de producción y la etapa de consumo previsto (insumos industriales, partes de producto a ser exportadas, bienes durables de consumo, etc.).³ Además de esto, para evaluar los efectos de la incorporación de las economías periféricas a la producción mundial es preciso distinguir por lo menos cuatro situaciones a través de las cuales puede darse la vinculación entre economías dependientes e internacionalización del mercado:

— la constitución de "plataformas industriales de exportación" de productos industriales, en las cuales las empresas multinacionales buscan predominantemente ventajas comparativas, como utilización de mano de obra barata, pero donde no se consume el producto final (como Singapur o Hong-Kong);

— la transformación de antiguos enclaves de producción colonial en otros tantos enclaves bajo control ya no de los estados colonialistas, sino de empresas imperialistas, como la producción minera en África y en la producción de productos alimenticios tropicales;

— la producción de partes de productos industriales complejos que, aunque no sean necesariamente consumidos en el mercado local, suponen mano de obra más

3. Ver sobre este punto Albert Hirschman, *A generalized linkage approach to development with special reference to staples*, Princeton, Institute for Advanced Study, mimeo., 1976.

especializada y un avance tecnológico relativo de la economía local;

— la producción de bienes industriales de consumo o de capital, bajo control de empresas multinacionales pero contemplando predominantemente los mercados locales.

En el caso de América Latina, aunque existan situaciones de economía de enclave que fueron redefinidas sólo en la medida en que la economía mundial se "multinacionalizó" —como, por ejemplo la producción de bauxita en Jamaica, la extracción de petróleo en Ecuador o la producción bananera en Guatemala— las formas más significativas, debido a sus efectos más complejos, son las dos últimas, que en general se combinan. Son pocos en la región los casos expresivos de "plataformas industriales de exportación" bajo control de empresas multinacionales. Los productos industriales de consumo, exportables, como calzados y textiles, son controlados fundamentalmente por empresas locales, salvo en el caso especial de las industrias maquiladoras de México. Los bienes de consumo (como automóviles, refrigeradores, tv, etc.) fabricados por empresas multinacionales pueden ser exportados, pero en general lo son gracias a la presión de los gobiernos locales que desean resolver problemas coyunturales de sus balanzas de pagos. Aun así, el grueso de la producción de bienes durables de consumo se destina a los mercados locales.

Por esto, especialmente en los países industrialmente más avanzados (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Venezuela y México) los problemas históricamente significativos no tienen que ver con el papel de las burguesías "compradoras"⁴ (como lo tienen en Asia o en África), en su relación con las empresas multinacionales;

4. El término burguesía "compradora", de origen portugués, se aplicaba a los grupos que en China se desarrollaban al amparo de las actividades de las factorías y establecimientos europeos.

sino tienen que ver con las relaciones entre burguesías locales, Estado y multinacionales y las diversas reacciones posibles a las alianzas que aquellos actores puedan definir.

Es por esto que para los países capitalísticamente más avanzados de la región es preciso ver la forma que la dependencia asume cuando existe lugar para un tipo de desarrollo capitalista asociado. En él, el papel del Estado es básico y será tratado en acápite aparte. Antes de desarrollar este tema conviene, no obstante, indicar los efectos inmediatos, en el plano político, que acarrió la forma actual de continuación del proceso de internalización, no sólo de los mercados sino de la producción. Conviene insistir en que siguiendo esta perspectiva de análisis, sería incorrecto —por ser muy general (abstracto)— insistir sólo en el condicionamiento económico (en la “lógica de acumulación de las multinacionales”) como si éste (que es un punto de partida para la explicación) no dependiese, para hacerse efectivo, de las luchas entre las clases y, en el plano internacional, entre los estados. Veamos pues, en orden creciente de concreción, cómo aparece en la escena mundial la acción de los estados. En el acápite siguiente indicaremos lo que son estos estados y cuáles son los condicionantes de clase (y de lucha) en que se basan.

Dependencia y política internacional

Después del fracaso de la invasión de Playa Girón en abril de 1961, por cubanos armados y apoyados por la administración norteamericana, y después de la subsecuente (y consecuente) crisis de los cohetes atómicos en Cuba (octubre de 1962), terminada con el acuerdo formal entre Jrushov y la administración Kennedy de que no tendrían lugar nuevas invasiones a la isla, empezaron a delinearse más claramente ciertas tendencias en las relaciones Estados Unidos-América Latina.

Estas tendencias no pueden ser interpretada sino en los

marcos del fin de la "guerra fría" y la emergencia de la política soviética de "coexistencia pacífica", cuyos desdoblamientos llevaron a la política, aún en curso, de *détente*. Ésta, a su vez, está ligada a los avances y desequilibrios de la carrera tecnológica y militar entre Estados Unidos y Unión Soviética, que tuvieron amplias repercusiones sobre el conjunto de la economía mundial y sobre el equilibrio de poder. Está ligada también, y muy especialmente, a la disputa entre cada uno de aquellos países y, respectivamente, el Mercado Común Europeo (Francia sobre todo) y China. Paralelamente, como señalamos en el acápite anterior, la economía capitalista mundial entraba en una fase de competencia y de nuevas polarizaciones en torno a centros dinámicos que antes eran vistos como meros desdoblamientos de la economía norteamericana: Japón y la Europa occidental, y en ésta especialmente, Francia y Alemania.

En este contexto el punto crucial tal vez haya sido la firma del *Test Ban Treaty* en agosto de 1963 entre la Unión Soviética, Estados Unidos e Inglaterra y con el claro rechazo de China y Francia a apoyar el tratado. La rebelión francesa se basó en una estrategia que pretendía garantizar la capacidad de ataque "en todas las direcciones". A partir de ahí perdió vigencia en el bloque occidental el supuesto de la validez de una política de aliados incondicionales. Para no dejar en las manos ruso-norteamericanas la decisión sobre si el territorio francés sería objeto de negociación o de acuerdos entre los dos grandes, De Gaulle creó un sistema militar propio. No obstante, no se pueden minimizar los costos internos de la descolonización, sustituyendo los viejos intereses económicos coloniales por una economía industrial financiera organizada en torno a la creación de tecnología avanzada y de industria bélica, que dotó a Francia de una *force de frappe* atómica capaz de definir ataques —y por lo tanto de efectuar represalias— independientemente de la voluntad soviético-norteamericana.

Las consecuencias de la rebeldía china fueron bastante

mayores. A partir de 1963 estaba claro que el tablero político mundial no se dividía en dos bloques, sino por lo menos, en tres, existiendo importantes fragmentaciones en el campo de los aliados y en cada uno de los bloques rivales. Estas fragmentaciones obligaron a dejar de lado la idea más simple de un nuevo Tratado de Tordesillas, como el que fuera firmado entre españoles y portugueses en el siglo XVI, dividiendo el mundo por la mitad, esta vez entre soviéticos y norteamericanos.

No obstante estas dificultades, el predominio de la economía y de la tecnología, tanto como la superioridad militar de estadounidenses y soviéticos es de tal magnitud que, en las áreas de sus influencias directas, especialmente después de la *détente* y de las negociaciones SALT, la política de Kissinger y de Brejnev busca congelar los desdoblamientos y rebeldías que la "coexistencia pacífica" podría estimular en los países periféricos. La presencia de China, sumada a la recesión y a la derrota norteamericana en Vietnam (intrínsecamente ligadas a las crisis sucesivas del dólar, provocadas tanto por el costo de la guerra, como por las alteraciones en la estructura mundial que fueron apuntadas antes, como por las luchas contra la hegemonía norteamericana en el mundo occidental) dificultaron, no obstante, esa intención. El reconocimiento oficioso de China por Estados Unidos, las dificultades crecientes de acuerdo entre soviéticos y chinos, la demostración pública por China de que dispone de capacidad atómica, fueron factores altamente desestabilizadores para el sueño de una pax soviético-norteamericana.

El problema —aún abierto— de redefinición de un orden político mundial capaz de sustituir la bipolarización de la época de la guerra fría, sigue siendo dificultado por la aspiración de Kissinger a una "tripolarización ilustrada". Aunque los soviéticos puedan apoyar este juego mostrando por su parte que también tienen un perfil "ilustrado" a través de la concesión de visas de emigración y de una relativa tolerancia a los pruritos de no

alineamiento formal en su periferia, la presencia de China y la reactivación de varias cancillerías de Europa occidental —como también las luchas anticoloniales y del Tercer Mundo en general— complican la escena y dificultan que el orden mundial repose establemente en las comunicaciones hechas por el teléfono rojo entre Washington y Moscú.

Las consecuencias del fin de la guerra fría y de la crisis del orden político mundial, sumadas recientemente a las consecuencias de la recesión y especialmente a la reacción de la OPEP, se hicieron sentir con cierto atraso en América Latina; pero a partir de los años setenta pasaron a pesar fuerte sobre la política externa de la región y sobre el modo como las grandes potencias actúan en ella.

En primer lugar, después del acuerdo soviético-norteamericano sobre Cuba (en el que hay que destacar que, *prima facie*, la victoria militar en la invasión de Playa Girón fue cubana y no soviética), las cancillerías del continente tomaron una década para reconocer que el socialismo en Cuba no será removido por presiones externas. La política de bloqueo y sabotaje a Cuba empezó a dar lugar a otra —que siempre fue la de México— que se basa en una tolerancia distante por parte de la mayoría de los países que reconocieron diplomáticamente a Cuba y, en el caso de algunos gobiernos del área como el de Perú, en discreto apoyo a los cubanos.

La política de *détente* llevó a los Estados Unidos a mantener con relación a América Latina una posición de desdeñosa no interferencia abierta. Es necesario, sin embargo, hacer dos calificaciones:

a) la tolerancia pública demostrada por el Departamento de Estado a los desvíos de los cánones de apoyo incondicional a los intereses norteamericanos es compensada por el apoyo, velado pero siempre presente, de los servicios especiales norteamericanos a grupos derechistas locales que se movilizan para “desestabilizar” gobiernos que puedan dar pasos en la dirección de formas más ra-

dicales de nacionalismo o de socialismo.

b) Existe una rigidez mucho mayor del mismo Departamento de Estado y de los órganos de acción militar directa de la administración norteamericana respecto a las alteraciones en América Central y especialmente en el Caribe. Intereses que son definidos y percibidos como estratégicos para la defensa militar norteamericana, apoyados en la existencia de enclaves coloniales en el Canal de Panamá, en Puerto Rico, en Guantánamo, etc., tornan el área susceptible a consideraciones geopolíticas. Aunque desde un punto de vista estrictamente militar estas consideraciones sean anacrónicas, política y económicamente encuentran apoyo en los círculos reaccionarios norteamericanos. Aun tendencias puramente nacional-reformistas (como ocurrió en Santo Domingo) son percibidas como un desafío insuperable. Excepción a esta rigidez ha sido la relativa tolerancia norteamericana a la renegociación del estatuto del Canal, en Panamá, frente a un gobierno militar nacionalista y moderadamente reformista. Aun en este caso, no obstante, la reacción de intereses internos de la política norteamericana han sido fuertes.

La contrapartida a la mayor flexibilidad por parte de Estados Unidos ha sido el discreto retraimiento de la política cubana para la región, no tanto como consecuencia de una fría conclusión sacada de los acuerdos soviético-norteamericanos (puesto que la acción guerrillera y el apoyo cubano no se detuvieron después de 1962, sino que se ampliaron hasta 1970 por lo menos) sino como resultado del fracaso, que más adelante se señalará, de las tácticas guerrilleras y del apoyo de Cuba a movimientos revolucionarios en Venezuela, Guatemala y Bolivia.

En estas condiciones, experiencias nacional-reformistas de cierta envergadura, como la del Perú, fueron asimiladas por la política norteamericana sin resistencias insuperables. La decisión de los peruanos de resistir a las intervenciones externas, las dificultades logísticas de

expediciones militares fuera del Caribe, sumadas a la dura experiencia de Vietnam, fueron posiblemente factores suficientes para desalentar rigideces mayores de Estados Unidos en las negociaciones. El hecho de que los líderes peruanos pusieran en práctica transformaciones importantes, pero que éstas se circunscribieron, *grosso modo*, al 25% de la población menos empobrecida, y que, por otra parte, implementaron acuerdos de inversión viables para las compañías multinacionales, tal vez hayan disminuido la tentación de aplicar al país medidas basadas en la enmienda Hickenlooper o de que Estados Unidos hubiese apoyado boicots más consistentes contra Perú en los centros internacionales de financiamiento. No se deben minimizar, con todo, los logros del régimen peruano en el sentido de implementar medidas dentro de una agenda y de una proposición de objetivos que eran inescapables, pero que no por esto habían sido mencionados y ejecutados por los regímenes anteriores. La inexistencia de alternativas políticas viables para ser implementadas por la oposición interna y la naturaleza moderada de las políticas peruanas hubieran tornado la acción externa, aun si hubiese sido intentada, poco eficaz.⁵

Bien distinta, como es sabido, fue la acción externa frente a la experiencia chilena. En ésta, como indicaremos más adelante, existieron condiciones internas para una "ayuda externa" eficaz a los grupos desestabilizadores y el cerco económico financiero internacional fue implementado rápida y eficientemente.

Es conocida, y rica en detalles, la ayuda oficial norteamericana a regímenes represivos en la región y al entrenamiento de grupos antiguerrilleros. Sin embargo, sería una perspectiva pobre limitar el análisis de la acción de

5. Respecto a la situación peruana y en particular a los temas arriba mencionados, véase Abraham F. Lowenthal, *Peru's ambiguous revolution*, A. Lowenthal (comp.), *The Peruvian experiment*, Princeton, Princeton University Press, 1975, p. 13.

Estados Unidos en América Latina a su capacidad de veto y coerción. Tan importante como este aspecto es el apoyo a ciertas políticas por Estados Unidos. Aunque las últimas administraciones norteamericanas hayan considerado a América Latina como área de interés marginal y su política general haya sido la de sustituir los fines más activos de la Alianza para el Progreso de tiempos de Kennedy por políticas restrictivas como las anteriormente señaladas, el estímulo a los regímenes militar-represivos que son capaces de frenar cambios estructurales, y el apoyo irrestricto a las políticas económicas que procuran viabilizar el crecimiento capitalista en países subdesarrollados (especialmente el brasileño), fueron otra constante de las relaciones Estados Unidos-América Latina.

No pensamos que procesos como el reciente auge capitalista-asociado-dependiente de Brasil, o el continuo crecimiento de la economía mexicana, puedan explicarse por la "ayuda externa". Esto equivaldría a no tomar en consideración las condiciones específicas locales, puesto que hubo ayuda externa —y hay— para otros países, como Chile y Uruguay, sin que de ella se obtengan los dorados frutos del crecimiento económico. Mas es innegable que *como política* las administraciones norteamericanas apoyaron irrestrictamente en los últimos diez años cualquier gobierno militar, por represivo y autoritario que fuese, que se dispusiera a implementar en la práctica la alianza entre los estados locales y los intereses de las empresas multinacionales. En este aspecto, pese a las especulaciones sobre la autonomía de estas últimas frente al Estado norteamericano, respecto de América Latina existió, por lo mínimo, coincidencia de intereses y de políticas entre el *big business* y las administraciones norteamericanas. Se puede argumentar que los intereses de algunas empresas no fueron suficientemente defendidos en el momento oportuno por el gobierno norteamericano en Perú o en Chile. No obstante, si es cierto que el Estado norteamericano no confundió el interés particu-

lar de una u otra empresa con el de Estados Unidos como nación y si es cierto que, en función de los objetivos políticos de Estados Unidos en América Latina y de la coyuntura mundial —sería poco realista imaginar una invasión frente a cada expropiación— como política general las administraciones procuran garantizar el máximo de éxito a la internacionalización del mercado, con el mínimo de desgaste político, es forzoso reconocer que, considerando sus fines y no pensando en los medios utilizados (“desestabilización”, *dirty conspiracy*, apoyo a gobiernos represivos, etc.), los principales objetivos de la política norteamericana en la región fueron alcanzados. El costo del éxito puede ser medido por la existencia de escasas situaciones latinoamericanas en las cuales sobreviven regímenes que garanticen alguna libertad pública y un mínimo aún menor de regímenes que constantemente procuran apoyar políticas de desarrollo que no choquen con el bienestar de la mayoría. En general se proponen metas de largo plazo de bienestar para todos y, entretanto, se sacrifican no sólo las libertades sino también el bienestar de las mayorías nacionales, a pesar de logros económicos que son impresionantes para aquellos que de ellos se benefician.

Conviene, para terminar este acápite, mencionar algunas políticas de reacción al orden internacional que fueran intentadas en América Latina.

En ese sentido, tal vez sea útil señalar que hubo en la región cuatro formas básicas de reacción frente al orden internacional:

a) Gran parte de los países no sólo mantuvo un *low profile* sino que tampoco se apartó de una sumisa aceptación de los objetivos norteamericanos en el reacomodo del orden internacional (muchas veces porque no tenían alternativas reales). La votación en las Naciones Unidas de países tales como Paraguay, Nicaragua y Haití, para dar ejemplos claros, demuestra en qué medida los estados nacionales, en estos casos, están limitados por su situación de extrema dependencia. Aun en una ONU rebelde,

muchos países latinoamericanos dejaron de participar en el movimiento que el representante estadounidense clasificó como "dictadura de la mayoría" cuando esta última comenzó a oponerse a los designios norteamericanos.

b) Los países socialistas, como Cuba, o aquellos que en ciertos momentos tuvieron gobiernos con tal aspiración, como Chile, o con aspiraciones nacional-reformistas, tales como Perú y Guayana, intentaron reforzar las políticas de solidaridad con el Tercer Mundo y de apoyo a la reorganización del orden económico a través de la formación de cárteles, como los de OPEP, OSIPEC (cobre), bauxita, etc.⁹ La capacidad de implementar tales políticas fue por supuesto restringida, dada la precariedad de los gobiernos locales y la falta de base real de los intereses económicos en alguna de las experiencias propuestas (excepción hecha del petróleo).

c) Existieron intentos de romper o disminuir la dependencia por parte de los países que componen el Pacto Andino y por parte de los países que propiciaron la creación de un Sistema Económico Latinoamericano (SELA), sin la participación norteamericana y con objetivos de *self reliance*. En el caso del Pacto Andino, Bolivia, Chile, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela —bajo el impulso inicial de Perú— negociaron un tratado sobre inversiones extranjeras que otorga a los estados cierta capacidad de control sobre las multinacionales e intenta desarrollar la idea de mercados integrados sub-regionales como respuesta a la estrechez de los mercados locales.

6. No podemos, obviamente, entrar aquí en detalles. Consultar sobre este problema, para un balance de los logros en las tentativas de defensa económica, por parte de los productores de materias primas, Constantino V. Vaitos, *Power, knowledge and development policy relations between transnational enterprises and development countries*, en G. K. Helleiner, (comp.), *A world divided: the less developed country in the international economy*, Cambridge, University Press, 1973 (Edición española en preparación por Siglo XXI Editores).

Conviene, sin embargo, no exagerar los éxitos de esta política puesto que ya se han hecho concesiones importantes a los intereses de las multinacionales. En el caso del SELA, México y Venezuela (esta última motivada por la disponibilidad de divisas obtenidas del boom del petróleo) lideraron una articulación entre cancillerías, con adhesión poco entusiasta de Brasil, para incentivar propuestas de políticas de interés y de ámbito latinoamericanas. El gobierno venezolano abrió líneas de crédito para algunos países del Caribe y de América Central con el fin de compensar dificultades en las balanzas de pagos y crear fondos de fomento. También México se movió en esta dirección, intentando evitar aprensiones respecto de una acción "proimperialista", los países líderes del SELA han negociado acuerdos en general favorable a los países beneficiarios.

d) Por último, algunos países latinoamericanos, especialmente Brasil, México y Venezuela, además de Cuba, parecen concentrar sus esfuerzos en desarrollar una política externa a nivel mundial. Venezuela, impulsada por la OPEP (organización que fue propuesta a los árabes por el representante de Venezuela) no sólo acentuó su participación en el SELA sino también estuvo activa en foros internacionales, definiéndose en un aspecto político que supera la relación de subordinación económica de un país que depende de las exportaciones de petróleo a Estados Unidos. México procuró implementar políticas "tercermundistas", manteniendo una fuerte retórica autonomista aunque a la vez no sólo mantiene sino aumenta su dependencia económica estructural con Estados Unidos. Subrayó su posición internacional en América Latina por el fuerte apoyo diplomático a la experiencia socialista chilena y prosiguió la política tradicional de contactos, restringidos pero permanentes, con Cuba.

En este panorama, Brasil presenta facetas poco previsibles en sus relaciones con los Estados Unidos, dado el modelo económico vigente y la política económica explícita después de 1964. Las consecuencias del quiebre de

la bipolaridad mundial, la desaparición de las expectativas de enfrentamiento militar entre la URSS y EU, y la presencia de China en el escenario mundial, condujeron a los gobiernos brasileños, después de 1968, a definir una política internacional que se separa de la política externa norteamericana en algunos puntos importantes: no se firmó el Acuerdo Atómico, suscribiéndose posteriormente un acuerdo con Alemania para la construcción de reactores atómicos y transferencia de tecnología nuclear; una declaración unilateral (como la de otros países de la región) de soberanía sobre aguas territoriales hasta 200 millas; acuerdos con los países árabes debidos a la presión ejercida por la necesidad de importar petróleo y, más recientemente, en 1974, reconocimiento del MPLA en Angola, país con el cual los gobiernos brasileños intentan desde hace años negociar acuerdos económicos.

Es conveniente insistir en que los cambios más significativos en la política externa de los países latinoamericanos serían impensables si no se dieran las condiciones prevalecientes en el escenario mundial, que rompieron el equilibrio anterior y abrieron posibilidades para nuevas políticas nacionales. Estas, por cierto, sólo pueden presentarse con fuerza y credibilidad en el plano externo cuando el orden político local es relativamente estable, razón por la cual el país latinoamericano que en el pasado actuó con más fuerza a nivel internacional, Argentina, señaló su presencia en forma mucho más atenuada en los últimos años.

Es evidente que la emergencia de países latinoamericanos que intentan ejercer poder a nivel internacional plantea problemas relativos a las áreas de influencia regional. Conviene aclarar, sin entrar en los pormenores de este controvertido tema, que ni México ni Venezuela ni Brasil —tres de los países más activos en política internacional— limitaron su acción a América Latina. Estos parecen más bien orientarse hacia el orden político mundial, especialmente en el caso de Brasil que intensificó

relaciones, no sólo políticas sino básicamente económicas, con Alemania, Japón y África. Esta observación no disminuye el impacto que la presencia más activa de intereses económicos y políticos de estos países pueda tener sobre países vecinos. Las explícitas preocupaciones de Trinidad y de las Guayanas, respecto a Venezuela, de los países centroamericanos en relación con México, o la acción de Brasil en Paraguay, Bolivia y aun en Uruguay, así lo demuestran. Nos parece apresurado, sin embargo, hablar de subimperialismo, como si las empresas multinacionales estuviesen por detrás de la política externa de estos países en forma directa, o como si su acción política internacional expresase la necesidad de exportar capitales o bienes de consumo dada la escasez del mercado interno. Existen, por cierto, relaciones entre los intereses económicos y las políticas externas, como también existe interferencia de estados latinoamericanos en la política de algunas naciones del área, pero es preciso analizar con más cuidado, como veremos enseguida, el papel del Estado en la economía y en la articulación de intereses económicos y políticos en estos países.

Desarrollo capitalista y Estado: bases y alternativas

De lo expuesto anteriormente surge una aparente inconsistencia: enfatizamos que, a pesar de los condicionamientos impuestos por la situación de dependencia, los países más desarrollados de la región procuran definir objetivos de política externa que, si no son expresión acabada de una política independiente —pues de hecho estos países aseguran un orden social interno favorable a los intereses capitalistas y por consiguiente no desafían uno de los objetivos básicos de la política externa norteamericana— indican que algunos estados nacionales intentan ejercer su soberanía y obtener provecho de las contradicciones del orden internacional. Enfatizamos al mismo tiempo, el papel de las empresas multinacionales en el orden económico mundial y el apoyo que ellas reci-

ben de las políticas externas de sus países de origen, tanto como de los estados locales.

¿Cómo explicar el efecto de estas fuerzas contradictorias?

En primer lugar, es a través de contradicciones que se da el proceso histórico. En segundo lugar, las contradicciones entre los estados nacionales de los países dependientes y las empresas multinacionales no son antagónicas. Es cierto que el desarrollo dependiente ocurre a través de fricciones, de acuerdos y alianzas entre Estado y empresas, de acuerdo a los problemas y momentos en cuestión. Pero ese tipo de desarrollo también ocurre porque tanto el Estado como las empresas, implementan políticas que forman mercados basados en la concentración de ingresos y en la exclusión social de las mayorías. Estos procesos requieren, especialmente cuando existe reacción popular, una unidad básica entre estos dos acuerdos históricos frente a las oposiciones antagónicas, que pueden tornarse activas cuando movimientos políticos, enarbolando banderas nacionalistas y/o socialistas, ponen en cuestión el orden social vigente. En los últimos diez años el fortalecimiento del Estado, la penetración de las multinacionales y el desarrollo dependiente asociado se dieron en el contexto de una nueva relación de clases. Ésta implicó, por una parte, tentativas de ruptura (a veces radicales) con la situación global de dependencia, teniendo como límite la transformación de la sociedad en la perspectiva del socialismo. Por otra parte implicó un reordenamiento de las clases dominantes, acentuando el papel represivo del Estado, al mismo tiempo que lo transformaba en aval para el fortalecimiento del orden económico capitalista.

No es el caso retomar la historia de estos acontecimientos. Se puede decir que el agotamiento del anterior populismo y el aumento de la tensión entre las clases dio origen, políticamente, a varias tentativas de ruptura con el estilo prevaleciente de desarrollo. De un modo u otro, en la década pasada la presencia de la Revolución cu-

hana marcó profundamente la política de las fuerzas populares latinoamericanas. La sombra de Guevara y la casi sustitución del proceso político de masas por la acción militar de grupos guerrilleros (aunque no fuese ésta la teoría implícita) polarizó bastante los movimientos revolucionarios latinoamericanos. Estos intentos fracasaron en casi todas partes, con la excepción del caso argentino, donde las dos principales corrientes guerrilleras no se desligaron totalmente de los demás movimientos político-sociales. Aunque no constituye alternativa real de poder, en Argentina la guerrilla ejerció cierta capacidad de veto, condicionando a los demás movimientos políticos y las tentativas de reformulación de las alianzas de clases.

No obstante, las tentativas de ruptura radical con la vía capitalista de desarrollo no se limitaron a la política guerrillera. La Unidad Popular chilena del período de Allende, por una parte, y el reformismo militar peruano por otra, constituyeron formas de reacción al desarrollo vinculado a la expansión capitalista-oligopólica internacional, basadas en formas populares más amplias. Tanto en uno como en otro caso —y la experiencia boliviana de la Asamblea Popular no se aparta de esto— lo que es importante desde el ángulo de este ensayo es que el Estado fue visto no tanto como “institución burguesa” a la que debía destruirse, sino como aval para una posible transformación global de la sociedad, siendo la condición el que su control permaneciera limitado a las fuerzas populares.

Este tema, el de la relación entre clase, nación y Estado aparece por tanto replanteado por la historia contemporánea de América Latina. Visto desde la perspectiva de las clases dominantes o desde la de las clases populares, tanto la pugna entre las clases como la propia relación fundamental de dependencia encuentran en la forma y en la naturaleza del Estado el lugar crucial por donde pasa la historia contemporánea. En el comienzo del libro la contradicción entre un Estado que constituye

la nación pero no es soberano fue considerada como el núcleo de la temática de la dependencia. La lectura de la historia al nivel de las instituciones políticas fue rehecha en el desarrollo del libro hasta que se hicieron explícitos los actores históricos fundamentales: clases y grupos sociales definidos por formas específicas de producción. Ahora, sin embargo, después de diez años de tasas razonables de crecimiento económico, la expansión del comercio mundial, de industrialización de segmentos importantes de la periferia del mundo capitalista y de fortalecimiento del sector productivo estatal, la problemática se desdobra de modo complejo. *Stricto sensu* aumentó la capacidad de varios estados latinoamericanos para actuar. En ese aspecto, habría "menos dependencia". Nuestra preocupación no es, con todo, la de medir los grados de dependencia en estos términos —que son abstractos porque no se plantean el ¿para quién?, ¿para qué clases y grupos? En un análisis concreto, de situaciones concretas, el problema a plantear sería: ¿cómo se da la relación entre Estado y nación desde el punto de vista de las alianzas e intereses de clase, que en el plano interno de cada país y en el plano internacional constituyen la sustancia del proceso histórico de desarrollo económico?

Es en este punto que la relectura de la historia reciente plantea la relación a la que se aludía más arriba entre nación y Estado, de modo diverso; si éste se expandió y fortaleció, lo hizo como expresión de una situación de clase que encerraba tanto amenazas de ruptura con el patrón predominante de desarrollo capitalista —como ya dijimos— como también políticas por parte de las clases dominantes que eran favorables al rápido crecimiento del sistema de empresas, a las alianzas entre Estado y empresas, y a la vinculación, al nivel del propio sistema productivo estatal, entre empresas "públicas" y multinacionales. Para lograr esto el Estado asumió un carácter crecientemente represivo y en la mayoría de los países las clases dominantes propusieron políticas cada

vez más distanciadas del interés popular. Viabilizaron el desarrollo capitalista periférico adoptando un modelo de crecimiento basado en la réplica —casi como caricatura— del estilo de consumo y del patrón de industrialización de los países capitalistas centrales. Las tendencias apuntadas en el capítulo anterior del libro se desarrollaron con velocidad creciente, logrando éxitos para el estilo de desarrollo: el “milagro brasileño” y el tipo de crecimiento que tuvo lugar en México hasta 1970 constituyen ejemplos notorios de la tendencia. En las condiciones de América Latina, este proceso, si es cierto que produce crecimiento económico, urbanización y enriquecimiento, redefine sin eliminar —más aún, en ciertos casos agrava— los problemas existenciales, sociales y económicos de la mayoría de la población. Ésta —la población— se visualiza como recurso para la acumulación de capitales más que como potencial efectivo para la creación de un modelo de sociedad basada en sus intereses.

En estas condiciones se dio un proceso de separación entre el Estado y la nación: todo lo que es auténticamente popular —aunque no tenga el carácter de una reivindicación de clase específica— se hace sospechoso, es considerado subversivo y encuentra como respuesta la represión. Es así como aun los problemas que las democracias capitalistas occidentales enfrentan y absorben —como discusiones sobre la distribución del ingreso, movimientos de minorías (negros, indios, inmigrantes, etc.), reivindicaciones feministas o de la juventud, etc. (para no mencionar la libertad de organización sindical y política)—, aparecen como un desafío al orden vigente. La nación se confunde cada vez más —en la óptica de las clases dirigentes— con el Estado, y éste pasó a unificar sus intereses con los de ellas, confundiendo el interés público con la defensa del sistema de empresas.

La respuesta de los grupos dominantes locales en América Latina a los condicionantes externos, para el crecimiento económico y los imperativos de resguardarse

frente a los intentos de transformación del orden, fue una mezcla entre un Estado represor (generalmente, aunque no necesariamente, bajo control de la corporación militar), y un Estado empresarial. Lo que da posibilidades de dinamismo a esta forma estatal, y lo que lo caracteriza, *no es* el aspecto burocrático que pueda haber asumido en algunos países (Perú, México, Brasil —Chile como una incógnita—, entre los casos más característicos), sino su aspecto empresarial, lo que lo lleva a aliarse en la producción a las empresas multinacionales. De algún modo el Estado pasó a ser, en la fase de desarrollo dependiente-asociado, el elemento estratégico que funciona como una esclusa para permitir que se abran las puertas por las cuales pasa la historia del capitalismo en las economías periféricas que se industrializan.

Este aspecto de un Estado que, al mismo tiempo que expande el sector público de la economía, intensifica contradictoriamente las relaciones entre aquél y las corporaciones multinacionales, comenzó a desarrollarse en los acuerdos propuestos por el gobierno de Frei sobre la "chilenización" del cobre. Se proponía algo que no era común en la tradición estatal latinoamericana: la relación entre las empresas extranjeras se haría mediante asociaciones no con la burguesía local, sino con el propio Estado, y no con éste sólo como expresión del orden político, sino con empresas públicas creadas por él que pasarían a funcionar como corporaciones.

La generalización de este modelo en Brasil, México, Perú y Venezuela, entre otros, trasladó los enfrentamientos entre "socios" a la esfera directamente política. Por otra parte, ligó el interés interno con la burguesía local y, en ciertos países, con los intereses de los estados locales en cuanto agentes directos de producción como ocurrió en Brasil, México y, en menor proporción, en Venezuela. Las consecuencias de este proceso son enormes, y se está lejos de agotarlas por la práctica histórica o por el análisis. El carácter de Estado-empresario y de Estado-asociado económicamente con las fuerzas impe-

rialistas, sin ser políticamente un Estado-asociado, dio a la forma estatal contemporánea un significado distinto del que tuvo hasta mediados de 1950. Nótese que no nos referimos aquí a la capacidad de reglamentación de la acción estatal, ni a la función tradicional de los estados capitalistas de garantizar condiciones a través del gasto público (por medio de inversiones y consumos sociales) y de poner a disposición del sector privado la riqueza nacional para que la acumulación capitalista se expanda. Estas funciones siguen existiendo, pero lo específicamente nuevo, es la expansión de la inversión productiva directa por el Estado, en sectores capitalísticamente rentables. Si, en el momento original, las inversiones estatales en estos sectores surgieron de recursos obtenidos a través de tasas e impuestos, en los momentos siguientes se reproducen y amplían a través de ganancias generadas por las empresas estatales (petroquímica, minería, etc.).

En países como Brasil, Chile, Colombia, Perú, México y Venezuela, el sector público participa en la formación anual de capital con más del 50%, quedando el resto para las empresas privadas, nacionales y extranjeras. De este total, en la mayoría de estos países, las empresas estatales (como parte individualizada del gasto público) corresponden a más de la mitad de la inversión del sector público; en Brasil, en 1975, esta cifra superaba el 30% de la inversión global (pública y privada). En este mismo país, las dos únicas empresas locales que podrían aspirar a la calificación de multinacionales por el ámbito de su acción (además de la empresa hidroeléctrica de Itaipú) son estatales: la Vale do Rio Doce y Petrobras. En las listas de las mayores empresas que operan en este país, en términos de patrimonio y de valor de producción y de los negocios, además de las empresas extranjeras, se cuentan, no las empresas controladas por el capital privado local, sino las estatales, de modo que entre las cien mayores empresas brasileñas en 1975, cincuenta y seis eran estatales.⁷

7. Conviene esclarecer que, a pesar de ser importante el

Por cierto, en varios de estos países, los regímenes políticos son controlados por militares y el papel de las burocracias y de los técnicos es considerable en prácticamente todos los países industrializados de la región. De ahí, el énfasis que muchos autores dan al aspecto autoritario-burocrático de estos regímenes. En penetrante ensayo sobre el tema,⁸ Guillermo O'Donnell procura mostrar las condiciones de emergencia y la naturaleza de esta forma de régimen. Destaca que ellos fueron construyéndose en la región como respuestas de las clases dominantes locales a los desafíos de movilización y de presión populares que generaron la quiebra del orden político anterior. Aduce además que esta quiebra tuvo lugar cuando las dificultades económicas subsecuentes a la etapa de industrialización por sustitución de importaciones en la política de desarrollo, crearon coyunturas inflacionarias y llevaron a la economía en un impase que requería para su superación, además de estabilidad para dar previsibilidad económica, flujos adicionales de capital y mayor centralización empresarial para, por vía oligopólica, proceder a la continuación del proceso de acumulación y al desarrollo de fuerzas productivas. Concluye O'Donnell, de modo parecido a lo que señalamos en el último capítulo del libro que por todas estas razones existe una relación de "mutua indispensabilidad" entre los estados burocráticos-autoritarios y el capital internacional (que necesita penetrar en la economía local y posee los requerimientos tecnológicos y financieros para seguir "profundizando" el desarrollo); en nuestro caso, nos habíamos referido de forma menos categórica a "afinidades electivas" entre ambos.

papel del sector productivo estatal en la economía brasileña, las empresas extranjeras controlan entre el cuarenta y el cincuenta y cinco por ciento de los grandes grupos, según la medición sea el activo fijo, el patrimonio líquido, el empleo o la facturación.

8. Guillermo O'Donnell, *Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario*, Buenos Aires, CEDES, 1975.

La falta de capacidad local de inversión privada, la necesidad política de impedir que las empresas multinacionales se apropien solas de los sectores estratégicos de la economía y de las ramas más dinámicas de ella y, a veces, incluso la inexistencia de flujos de capitales internacionales, en un período dado, para satisfacer las necesidades de inversión de los países periféricos (puesto que las multinacionales actúan a escala mundial procurando maximizar los resultados y no la continuidad del desarrollo local), llevan a los estados locales, a pesar de la ideología capitalista que defienden, a expandir sus funciones y con esto a crear una base nacional para negociar con las multinacionales. Las empresas locales participan de este proceso asociándose al Estado o a las multinacionales.

Pero en la práctica ellas, que antes de la preeminencia del Estado burocrático-autoritario actuaban como socias menores del capitalismo internacional, continúan subordinadas a los agentes principales de transformación: las multinacionales y el Estado. Tal situación permanece hasta que, por la propia fuerza de expansión capitalista oligopólica (multinacional/estatal) se abren nuevas perspectivas de inversión para segmentos del sector local de las burguesías. Algunas de ellas retornan a una ofensiva político-económica, aliándose en general a las empresas multinacionales en la lucha "antiestatizante".

Este resumen de las tendencias contemporáneas de desarrollo no difiere de lo que percibíamos como posibilidad hace diez años. Nos parece sin embargo, que es conveniente especificar mejor la noción de Estado, las bases en que se apoya en los países industrializados periféricos, las formas del régimen político y el juego institucional existente.

De hecho, si no se explicita lo que significa el Estado, y si a éste se atribuye la necesidad de tornarse burocrático para permitir la viabilización de la expansión capitalista dependiente, existe el riesgo de introducir un economicismo en el análisis que difícilmente explica

ciertos procesos históricos.⁹ Así, por ejemplo, si es cierto que el proyecto político del general Onganía en Argentina tenía contenido corporativista e implicaba montar un aparato estatal más burocratizado y una implementación de políticas represivas, no es menos cierto que el "cordobazo" —una rebeldía de masas—, sumado a la fuerza del movimiento obrero, al peronismo y a las articulaciones guerrilleras y revolucionarias, hizo inviable aquel intento. El presidente Lanusse propuso más tarde un pacto con el peronismo que intentaba, en lo esencial, impedir una relación, peligrosa para el orden capitalista, entre los movimientos revolucionarios y la masa peronista. Después de la muerte de Perón, el desafío revolucionario y la incapacidad del gobierno, bajo control de un partido burocrático de masas, para frenarlo, llevó al golpe militar de marzo de 1976.

¿Representará éste un paso en la implementación de un régimen burocrático-autoritario, basado en el dinamismo de la empresa pública? No necesariamente. Porque en el caso de Argentina, la "sociedad civil" —las clases sociales y la economía privada— se constituyen como fuerzas que, hasta ahora han escapado al control político-corporativo del Estado aunque en sí mismo el movimiento obrero y los sindicatos tengan lazos socialmente corporativistas. Los proyectos corporativistas mueren frente a: 1) las presiones económicas de los sectores exportadores, cuando éstos exigen precios libres en el mercado (uno de los primeros actos del general Videla fue desestatizar la comercialización de la carne), y 2) las presiones sindicales. El Estado asume, en el caso argentino, en los momentos de avance de las presiones revo-

9. No nos referimos aquí a los análisis de O'Donnell. En éstos (especialmente en *Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976*, GEDES, Buenos Aires, 1976) existe un vívido esfuerzo para mostrar que la "mutua indispensabilidad" entre la acumulación oligopólica y los regímenes burocrático-autoritarios pasa por la criba de las luchas de clases y por los azares de la historia.

lucionarias, un carácter represivo-militar, sin haber dado origen hasta ahora a un régimen burocrático-autoritario estable.¹⁰

En Venezuela y Colombia, especialmente en el primero de estos dos países, el Estado está promoviendo la articulación entre las empresas multinacionales y el sector público, fortaleciendo a éste sin que el régimen sea burocrático-autoritario. Reprime, por cierto, los desafíos de los "fuera de la ley", como todo orden dominante; pero no excluye el juego partidario, la representación de intereses y algunas libertades públicas. Son ejemplos de convivencia entre un pacto de dominación favorable a la gran empresa, en una situación de conflicto de clases, en que el régimen formalmente democrático no se rompe para dar lugar a la emergencia de formas más represivas de organización política. El ejemplo argentino muestra el aspecto de "proceso abierto" que la historia abriga. Un análisis meramente "estructural" que muestre las contradicciones entre las fuerzas sociales y los trascurso del proceso de acumulación, con sus ciclos y crisis, no es suficiente para explicar el curso completo de los acontecimientos políticos. Tampoco basta señalar las tendencias y pugnas entre las clases dominantes y los proyectos de institucionalización política que éstas apoyan. Ni siquiera es suficiente encarar el comportamiento político de los sectores dirigentes en términos de reacción a un desafío popular. Se vio que éste, en Argentina, si fue capaz de condicionar y vetar, no tuvo condiciones para proponer y transformar: el solo choque entre las fuerzas que expresan los polos opuestos de una relación contra-

10. Sobre las contradicciones de la evolución reciente de la economía y de la política en Argentina, consultar el texto de O'Donnell anteriormente citado. La alianza entre parte de la burguesía local y el movimiento obrero popular constituye, para el autor, una alianza defensiva cuyos límites aparecen claramente cuando las oscilaciones cíclicas de la economía llevan a los sectores agroexportadores a exigir correcciones en las políticas económicas propuestas por la referida alianza.

lucionarias, un carácter represivo-militar, sin haber dado origen hasta ahora a un régimen burocrático-autoritario estable.¹⁰

En Venezuela y Colombia, especialmente en el primero de estos dos países, el Estado está promoviendo la articulación entre las empresas multinacionales y el sector público, fortaleciendo a éste sin que el régimen sea burocrático-autoritario. Reprime, por cierto, los desafíos de los "fuera de la ley", como todo orden dominante; pero no excluye el juego partidario, la representación de intereses y algunas libertades públicas. Son ejemplos de convivencia entre un pacto de dominación favorable a la gran empresa, en una situación de conflicto de clases, en que el régimen formalmente democrático no se rompe para dar lugar a la emergencia de formas más represivas de organización política. El ejemplo argentino muestra el aspecto de "proceso abierto" que la historia abraja. Un análisis meramente "estructural" que muestre las contradicciones entre las fuerzas sociales y los tras-cursos del proceso de acumulación, con sus ciclos y crisis, no es suficiente para explicar el curso completo de los acontecimientos políticos. Tampoco basta señalar las tendencias y pugnas entre las clases dominantes y los proyectos de institucionalización política que éstas apoyan. Ni siquiera es suficiente encarar el comportamiento político de los sectores dirigentes en términos de reacción a un desafío popular. Se vio que éste, en Argentina, si fue capaz de condicionar y vetar, no tuvo condiciones para proponer y transformar: el solo choque entre las fuerzas que expresan los polos opuestos de una relación contra-

10. Sobre las contradicciones de la evolución reciente de la economía y de la política en Argentina, consultar el texto de O'Donnell anteriormente citado. La alianza entre parte de la burguesía local y el movimiento obrero popular constituye, para el autor, una alianza defensiva cuyos límites aparecen claramente cuando las oscilaciones cíclicas de la economía llevan a los sectores agroexportadores a exigir correcciones en las políticas económicas propuestas por la referida alianza.

dictoria no es suficiente para llevar a la superación de impasses. En tanto, partiendo de una base histórico-económica real, no se viabilicen alianzas capaces de imponer una forma de Estado que recupere no sólo las aspiraciones de soberanías, sino el primado de los intereses populares, la incapacidad hegemónica de los grupos populares acrecentará la capacidad represiva de las clases dominantes, ingrediente fatal que lleva a una política de avances y retrocesos dentro del círculo de hierro de las estructuras vigentes.

En Brasil y Perú se ve con más nitidez el fortalecimiento de un orden formalmente burocrático-autoritario. No obstante el Estado no asume en Brasil, como ideología, el autoritarismo que practica. Esto lleva al régimen a dificultades típicas, porque está regido por una dualidad de principios: el orden constitucional que prevé, por ejemplo, elecciones, y los "actos institucionales" que transforman al presidente militar en un dictador de hecho, siempre que el orden político se percibe como amenazado, de acuerdo al criterio de los organismos militares de seguridad. A pesar de estos instrumentos de arbitrio, el no reconocimiento explícito de la validez de un orden autoritario lleva al régimen al ejercicio de tácticas electorales que se transforman a veces en modo de desestructurar el autoritarismo. Estas rupturas contradictorias llevan al gobierno a quebrar el orden "legal" que él mismo creó (impidiendo la rotación en el poder entre los dos partidos, eliminando diputados electos, hiriendo el ideal democrático), agudizando las contradicciones internas.

En Perú, donde claramente el régimen asume una forma no partidaria, el calificativo burocrático-autoritario parece más inmediatamente justificable: la empresa pública se fortalece y el Estado se expande, como organización burocrática, estando ambos —tanto el Estado como el sector productivo estatal— bajo control de la corporación militar. No obstante en el caso peruano las políticas sociales y económicas, si no son revolucionarias,

no son concentradoras de renta en la misma proporción que tiene lugar cuando las multinacionales y el sector privado de la economía nacional dirigen el proceso de acumulación. El control político, por otra parte, no asume rasgos de extralimitación respecto de los derechos humanos, como ocurre en Chile y en menor medida en Brasil.

Sería, pues, equivocado analizar la forma del Estado en Perú asemejándolo al de Brasil. La relación contradictoria fundamental entre el Estado, como expresión predominante de la empresa capitalista y, en esta medida, como agente de relación directa entre lo externo y lo interno, y, por otra parte, la nación, vista como lo que es principalmente popular, tiene un movimiento no sólo diverso sino opuesto en la historia reciente de los dos países. Si la forma que asume el Estado peruano, bajo control corporativo del ejército, es burocrática y autoritaria, sus políticas se asientan en dirección a la incorporación de masas, o por lo menos, hacia atender parcialmente los intereses campesinos y populares. Por frustrados que hayan sido estos objetivos y por difícil que sea asegurarlos en una relación política que coloca la espontaneidad de la reacción popular, congela los partidos y encierra gérmenes de burocratismo militar, no sólo la ideología del Estado peruano sino también medidas efectivas de reorganización del orden económico social implementadas por él, lo distancian y le dan un sentido distinto del Estado burocrático-autoritario brasileño.

El énfasis en la variabilidad de los regímenes políticos (formas de Estado) y la delimitación del significado del autoritarismo-burocrático respecto a la base social y a las políticas que dan contenido sustantivo al Estado (visto como pacto de dominación) no significa que la actual forma de dependencia y el papel crucial desempeñado en ella por las empresas multinacionales y por el sector productivo estatal sean casuales.

Si pensáramos de esta forma, no se justificaría la metáfora que usamos sobre las afinidades electivas entre

autoritarismo y capitalismo oligopólico dependiente. Sin embargo es preciso distinguir entre el Estado como pacto básico de dominación (y no como si fuese expresión de un "contrato social") que une clases dominantes en el ejercicio de una situación de dominio sobre el resto de la sociedad, de las formas variables que los regímenes políticos asumen. La peculiaridad distintiva del Estado, en cuanto relación política fundamental, es que expresa una situación de dominio y, por tanto, refleja los intereses de las clases dominantes y expresa la capacidad que ellas poseen para imponerse a las clases subalternas. No obstante, momentánea y contradictoriamente, esta relación de parcialidad o dominio de una parte sobre el resto tiene que aparecer a la conciencia nacional como si fuese la expresión de un interés general. Por lo tanto el Estado constituye una relación de dominio que implica una ideología que, constitutivamente, debe negar esta parcialidad: al deformar tiene que reflejar, también, de alguna manera, la generalidad que quiere representar; de ahí que aun los Estados más abiertamente clasistas y represivos usen un lenguaje y propongan políticas (en general inviables) que quieren reflejar el "interés general".

Por tanto, el Estado en un nivel más amplio expresa la imposición de una clase o de una alianza de clases sobre otra u otras. Mas, al mismo tiempo que sirve a los intereses socioeconómicos en los cuales se basa, el Estado, para mantenerse en una relación estable de dominio, propone medidas que den verosimilitud a la dimensión mistificadora de "generalidades de intereses" que necesariamente asume (pueblos, igualdad, nación).

Ocurre aun que, además de expresar a este nivel tal relación, el Estado es también una organización burocrática-reguladora y, en el caso de los estados modernos, pasa a ser además una organización económica productiva.

Resumiendo, cualquier Estado expresa una relación de dominación de clases (y, por lo tanto, tiene bases

sociales). Se cimenta en una ideología asumida como de interés común, se desarrolla en organizaciones burocráticas y productivas e implementa políticas que, además de responder al "pacto de dominación" fundamental, pretenden atender, variable y asimétricamente, aspiraciones de los grupos dominados. Los funcionarios del Estado (acentuadamente en el caso del sector judicial) tienen que asumir contradictoriamente una ideología de igualdad y generalidad ("todo ciudadanos es igual frente a la ley") y una práctica en la cual los intereses dominantes se imponen.

Las preguntas sobre la naturaleza del Estado deben dirigirse en primer lugar a determinar cuáles son las bases sociales de su sustentación. En el caso de los países industrializados de América Latina que estamos considerando debe quedar en claro que el Estado expresa una alianza (contradictoria) entre los intereses del sector internacionalizado de la burguesía y de las burocracias públicas y de empresas. A estos sectores se ligan las burguesías locales. Al decir esto introducimos una complicación inicial: en parte, la base social del Estado del capitalismo dependiente fue generada por él mismo, en la medida en que su función productora —para asegurar la realización y la expansión de la acumulación— creó un sector de empresarios públicos. A veces llamamos a este sector "burguesía estatal", para subrayar que, aunque no son propietarios de los medios de producción, estos agentes sociales no son sólo burócratas ni implementan simplemente el "bien público" sino que sociológicamente actúan como "funcionarios del capital" en la medida en que constituyen la relación social de soporte de la acumulación en las empresas estatales. La acumulación capitalista hecha por las empresas públicas y la transformación por el Estado del conjunto de la riqueza nacional (minerales, captación de minerales, tierras, caminos, etc.) en supuestos necesarios y disponibles para la acumulación privada, son requisitos fundamentales para el avance del capitalismo asociado dependiente.

Lo que es característico del capitalismo dependiente en la fase de industrialización de la periferia bajo el impulso del capitalismo oligopólico internacional es el desarrollo de una forma estatal basada en la alianza entre empresa multinacional, empresariado estatal y burguesía local, a través de la cual estos sectores generan el dominio sobre el resto de la sociedad. Otro problema se refiere al cuadro que ejerce esta dominación: el Estado expande una burocracia y se apoya en una tecnocracia, tanto civil como militar pero ésta mantiene, en cuanto a los intereses que la forma estatal expresa, una relación instrumental de subordinación. Por cierto, al nivel de los actores que ocupan lugar de relieve en la escena política puede ocurrir una inversión en esta relación. La burocracia militar en cuanto tal prima —en ciertos casos y momentos— en el control del Estado, mas las políticas de largo plazo terminan por tener que ser compatibles con las bases sociales del Estado. En la realización de las políticas de acumulación y desarrollo, aunque el cuadro burocrático de dominación pueda estar en las manos de una tecnoburocracia o de la corporación militar (juntas o aisladamente) la naturaleza de la relación estatal dominante se revela por el fortalecimiento de la alianza, arriba referida, entre empresariado local, asociado a las multinacionales, las empresas extranjeras y el sector productivo estatal.

En otros términos, la misma alianza fundamental que constituye el Estado del capitalismo industrial dependiente puede, por las razones aducidas arriba y por otras más, organizarse institucionalmente en un contexto de autoritarismo, democracia restringida o totalitarismo, siendo poco probable su compatibilidad estructural con formas de democracia sustantiva de masas, populismo o aun autoritarismo caudillesco tradicional, por cuanto en estos regímenes los requisitos para una política conducente a la expansión del capitalismo industrial dependiente se hacen de difícil implementación.

Sería un tanto engañoso pensar que necesariamente

Venezuela y Colombia (así como Argentina) tendrán que ajustarse al modelo burocrático-autoritario brasileño o peruano, así como sería incorrecto no distinguir entre estos dos regímenes (y entre sus bases sociales), dada la naturaleza de las políticas que los respectivos estados sustentan, y sería también engañoso imaginar que la forma burocrático-autoritaria de un régimen como el brasileño es la única que se ajusta a la "etapa actual" de acumulación de capitales. El economicismo en este caso mataría la historia: no considerando los cambios que ocurrirían de gobierno a gobierno (manteniendo, repetimos, el pacto estatal básico) ni los éxitos posibles de amenazas y presiones por parte de las clases dominadas. Es en este punto que tantos factores circunstanciales como las explosiones colectivas de protesta (las elecciones brasileñas de 1974 son un ejemplo de esto, con efecto distinto de otra explosión popular, el "cordobazo", porque la correlación de fuerzas políticas es distinta en los dos países), como las luchas internas de los sectores dominantes, o la emergencia de desafíos económicos objetivos, o la emergencia de desafíos inflacionarios, una "nueva etapa" de sustitución de importaciones en el sector de bienes de capital, por ejemplo; y, aun, la habilidad o la incompetencia del equipo gobernante para resolver problemas, y de las oposiciones, para llevarlos a debate, etc., juegan el papel de fases dinamizadoras de la historia. No se puede, por tanto, reducir los procesos políticos e ideológicos a meras "condiciones de reproducción" del orden dominante. Por cierto, no todos los cambios son siempre posibles, ni siempre existen fuerzas políticas capaces de aprovechar las posibilidades de transformación, pero aun en los regímenes burocrático-autoritarios, y aunque considerásemos la permanencia de la misma relación estatal básica (tal como la definimos), existe lugar para la variabilidad histórica de los tipos de regímenes. No debe argumentarse en este caso que se trata de un "mero cambio de forma", pues las diferencias entre un régimen autocrático-represivo y una

“democracia restringida” inciden sobre la propia forma y las posibilidades de las luchas entre las clases y, por tanto, afectan las posibilidades históricas del Estado capitalista-industrial dependiente, como se puede fácilmente percibir por las condiciones de emergencia del gobierno de Allende en Chile y por la destrucción de grupos de izquierda en otros países de América Latina.

La variabilidad de los regímenes y el condicionamiento específico de la relación política de dominio que da el contenido del Estado no debe llevar, sin embargo, a disolver el análisis en lo puramente circunstancial; si ni todos los estados y formas de régimen se confunden en una misma y engañosa relación abstracta, tampoco la disolución de esta entelequia en múltiples y variables circunstancias históricas hace progresar el análisis político. Existe un problema de base, puesto por la forma y por el momento actual de las situaciones de dependencia latinoamericanas: como vimos, la propia penetración de las multinacionales requiere un Estado capaz de ordenar el espacio económico y de proporcionarles los supuestos para la acumulación; éstas llevan a transformar la riqueza nacional en precondition para la acumulación privada extranjera. Pero este proceso es contradictorio: para implementarlo, el Estado se fortalece y pasa a asumir y ejercer —en los términos que especificamos— funciones de reglamentación y producción y aumenta sus expectativas de soberanía. Frente al desafío político de las clases dominadas que proponen, en ciertos casos, alternativas de reordenamiento radical del orden vigente, este Estado empresario-reglamentador se militariza, tornándose más fuerte y autocrático aún. A estas alturas puede tener lugar una separación relativa del Estado respecto a su propia base social, acarreado para las clases económicamente dirigentes el riesgo de una “bonapartización” del Estado (el espectro del riesgo varía entre Perón y un “peruanismo mítico”), que desde el punto de vista de las burguesías locales y multinacionales llevaría a las fuerzas armadas a asumir la relación Estado-pueblo. No

obstante (y esta es la contradicción significativa) en el proceso de ejercer la soberanía y de instrumentar empresarialmente al Estado para hacerlo históricamente capaz de —contradictoria y simultáneamente— permitir la acumulación internacional y realizar la acumulación local, el Estado empresarial-represivo se separa de la nación. Y esta es la contradicción específica de la forma actual de desarrollo dependiente latinoamericano. Por un lado, “desarrollo”, soberanía como atributo de las clases dominantes y, al mismo tiempo, como tareas prioritarias del Estado, de sus burocracias y de las clases dirigentes; por otro, la dimensión “nacional-popular”, ajena si no opuesta al Estado.

En consecuencia, no basta señalar que tuvo lugar una redefinición de las “formas de la dependencia” o que en ciertos países latinoamericanos existe “menos dependencia” y el Estado es capaz de ejercer un mayor grado de soberanía. La cuestión para nosotros es la relación política y la naturaleza de los conflictos y alianzas de clases que esta situación encierra.

Como dijimos anteriormente la lucha política en torno al Estado resume lo esencial de la forma de dependencia: el estilo de desarrollo y de sociedades alternativas dependen de la resolución del problema del Estado. En la práctica política de los últimos diez años, sugestivamente, tanto en la Unidad Popular chilena, como en Perú o en la Asamblea Popular del período de Torres en Bolivia, situaciones en que las fuerzas populares o de intención popular asumieron momentáneamente el control del Estado, existió ambigüedad en cuanto al carácter de lo que constituye específicamente “lo popular” (salvo en las expresiones ideológicamente minoritarias no hubo propiamente una reivindicación “proletaria” o aun de “trabajadores” y no hubo unanimidad en cuanto a la reivindicación de lo nacional). La relación de los dos aspectos de los movimientos políticos reformuladores, lo popular y lo nacional, y la profundización de la relación entre popular y proletario (sin que se necesite privile-

giar de antemano el segundo término, pues lo específico de la situación de dependencia latinoamericana es la dificultad de concebir una transición política basada en el mismo, dadas las condiciones estructurales del capitalismo industrial y de periferia), constituyen el desafío fundamental del momento actual del desarrollo social latinoamericano.

Estos problemas, sin embargo, no se plantean hoy como en el período populista: el avance de la sociedad industrial de masas, la urbanización, la revolución en los medios de comunicación, etc., aun en situaciones de desarrollo dependiente plantean con ímpetu el problema político de las formas de participación popular y de las formas de organización institucional de esta participación, de modo que se eviten las vinculaciones de manipulación con las clases dominantes a través del Estado, que fue la forma de relación política básica del populismo. Por consiguiente, vista la situación desde el ángulo de las clases dominantes y desde el ángulo de las clases subordinadas, la forma y contenido del Estado evidencian que en los últimos años se definió un nuevo momento en la correlación de fuerzas sociales y políticas, en la medida en que avanzó la internacionalización de la producción y del mercado, y que el sector productivo estatal se articuló capitalísticamente. Si para los grupos dirigentes la "nación" se consustancia con el Estado como incentivador de la economía de empresa y si la relación política entre clases dirigentes y clases subalternas es cada vez más coercitiva y menos hegemónica, también para las clases dominadas la relación paternalista de la forma tradicional del Estado latinoamericano (tanto en la versión oligárquica como en la populista), se rompió. En este aspecto, aunque frustradas políticamente, las posiciones guerrilleras obstaculizaron las tácticas y alianzas de tipo manipulador que intentaban vincular el pueblo al Estado en nombre de la nación. Saber qué rumbos tomará el proceso que llamamos de "democratización sustantiva" para permitir que la primacía de lo nacional y popular se

afirme y para que un modelo alternativo se esboce libre de los rasgos de burocratismo y de autocratismo, y preguntar cuáles son los límites entre la necesidad de organización y la vitalidad del comportamiento espontáneo de las masas, son todas preguntas prácticas que permitirán definir un tipo alternativo de Estado. Como en toda práctica de transformación estas preguntas sobrepasan el análisis para anclarse en valores; se proyectan en el futuro como utopías para escapar de una objetividad que refuerza y reproduce el orden de explotación vigente. No cabe en este libro desarrollarlas. Cabe sólo apuntar, como ya lo hicimos, que la práctica social latinoamericana ya las incorporó (aun en experiencias que fracasaron) demostrando así que ellas dibujan uno de los límites del presente.

Por último, en esta sumaria revisión del problema del Estado conviene mencionar la relación que la discusión hecha en los estudios recientes sobre el corporativismo en América Latina puede tener con la perspectiva analítica que adoptamos.

La atención de los investigadores se ha dirigido a las implicaciones de la ideología y de las formas corporativistas en América Latina.¹¹ Nosotros mismos utilizamos esta noción en el capítulo precedente. Nos parece que la fusión entre empresa y Estado, ambos asentados en burocracias, y el papel de los ejércitos en los regímenes latinoamericanos, acentúan los rasgos corporativos en las leyes entre Estado y sociedad. Como se sugirió en otros trabajos¹² ciertos períodos de la vida política y la rela-

11. Véase Alfred Stepan, *State and society*, Yale, mimeo., 1975, donde no se generaliza impropriamente el corporativismo para calificar todos los regímenes autoritarios. Véase también en el libro de Schmitter las especificaciones hechas para calificar las relaciones corporativas entre partes de la sociedad civil y entre éstas y el Estado.

12. Véase especialmente F. H. Cardoso, "A questão do Estado no Brasil", en *Autoritarismo e democratização*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

ción entre la sociedad civil y el Estado parecen prescindir de la intermediación de los partidos, y las clases se apropian de segmentos del aparato estatal, para defender, a partir de ellos, sus intereses. A veces se constituyen relaciones a través de lo que se denominó "anillos burocráticos" que, organizados alrededor de altos funcionarios (ministros, generales, etc.) articulan intereses momentáneos de empresas, reparticiones públicas, prensa, a veces sindicatos, grupos represivos, etc., en torno de alguna política específica, algún problema o algún objetivo político (sucesión presidencial, ministerial o lo que sea). Estas estructuras semiformales sustituyen, en los marcos de una política burocrática-autoritaria, la organización más estable y representativa de los intereses de clase, que son los partidos. Especialmente cuando los regímenes son centralizados y las posiciones de cúpula son decisivas en la articulación de intereses (México, Chile, Brasil, Perú) los anillos burocráticos parecen constituir la forma de vinculación política que, aunque asegurando al Estado (en el caso, a quien lo simboliza) el poder de veto (puesto que el funcionario clave puede ser destituido y con esto se desarticula el anillo), establece conexiones entre la sociedad civil y el Estado.

Sin embargo no creemos que estos aspectos formales del tipo de articulación entre el Estado y la sociedad civil deban prevalecer sobre las características ya señaladas de la relación estatal latinoamericana contemporánea. Esta es la expresión del dinamismo de las empresas y de las clases que las controlan, tal como ella opera en un contexto en que las burocracias y la capacidad de reglamentación y organizativa del Estado se expanden. La ideología básica del Estado es fundamentalmente, el "desarrollismo", para el cual la ideología corporativista clásica (la integración de las clases en el Estado y el "equilibrio natural" entre ellas, tal como en el pensamiento socialcatólico reaccionario), no cuenta. Al contrario, en vista de metas explícitas de crecimiento económico y de grandeza nacional, la explotación de los

trabajadores, si no es abiertamente defendida por el Estado, es justificada en términos que "por el momento" es preciso apretarse los cintures para "en el futuro" redistribuir los frutos de la economía. Por otra parte tampoco suscribimos, por las razones explicitadas en la discusión sobre el autoritarismo burocrático, el carácter estático de algunos estudios sobre el corporativismo latinoamericano que ven en él una "tendencia cultural profunda" que se condice con las estructuras patrimonialistas de la sociedad. Éstas fueron reales en el pasado, en otra situación histórico-estructural, pero en el período actual de desarrollo capitalista industrial-financiero nos parece un punto de vista anacrónico insistir en la "necesidad" de la forma corporativa en las relaciones políticas latinoamericanas. Cuando ellas existen, y hay circunstancias en que existen, son rechazadas por la forma básica del Estado que expresa, como repetimos tantas veces, la articulación de dominio de las clases que están intentando implantar el desarrollo capitalista, tal como él es posible en países dependientes, y las oposiciones que estas tentativas encuentran por parte de movimientos políticos de las clases subordinadas.

En lugar de insistir en la inmutabilidad de la "dimensión cultural" del corporativismo y en sus raíces históricas, nos parece que lo importante es comprender el meollo de la forma actual de la contradicción entre Estado, pueblo, nación y desarrollo. En estas relaciones de oposición, si alguna dimensión cultural existe, y es significativa, ella se plantea en términos de lo que Gramsci llamaba relación de hegemonía: la capacidad de dirigir, proponiendo los modelos culturales propios que puede tener una clase con aspiraciones a ejercer la dominación. En este sentido la pugna efectiva no es entre corporativismo y tradición democrática sino entre el elitismo tecnocrático y una visión del proceso de formación de la sociedad industrial de masas que sea capaz de proponer lo que es popular como lo específicamente nacional y que consiga transformar la reivindicación de una econo-

mía más desarrollada y de una sociedad democrática, en la expresión de dimensiones que se articulen en el Estado como manifestación de vitalidad de fuerzas realmente populares, capaces de buscar formas socialistas para la organización social del futuro.



impreso en dinámica de acabado editorial, s.a. de c.v.
arroz 226
col. santa isabel industrial
un mil ejemplares y sobrantes
4 de junio de 2002

A partir de 1969, fecha en que se publicó la primera edición de este libro que ya es un estudio clásico sobre las fuerzas sociales que intervienen en el desarrollo, el ensayo de Cardoso y Faletto se ha vuelto motivo de discusiones y polémicas e incluso se ha convertido en el tema central de simposios y mesas redondas. Debido a ello, los autores prepararon en 1976 un *postscriptum* que se incluye en esta nueva edición para precisar algunos aspectos del contenido del texto inicial.

Así se vio satisfecha la aspiración de los autores, cuando en el prefacio decían que "su propósito era establecer un diálogo con los economistas y planificadores para destacar la naturaleza social y política de los problemas de desarrollo en América Latina".

ISBN 968-23-1638-3



9 789682 316388

XXI siglo
veintiuno
editores