

Las concepciones corrientes acerca del llamado "desarrollo político" suponen que el crecimiento económico tiende a consolidar regímenes políticos abiertos y estables. El autor demuestra que esas concepciones se basan sobre supuestos ahistóricos que muy poco tienen que ver con los procesos de cambio político, social y económico de las naciones sudamericanas contemporáneas. Antes bien, dichos procesos parecen consolidar numerosas rigideces sociales, una desafortunada distribución de recursos de todo tipo y nuevos patrones de dependencia que en los países con "centros" más altamente modernizados han contribuido a recientes intentos de implantar y consolidar un nuevo tipo de autoritarismo político. Este autoritarismo "burocrático" emerge en Argentina y Brasil, expresando y alimentando procesos de cambio que plantean un crucial desafío para el presente y futuro de las naciones sudamericanas. El análisis de las condiciones de emergencia, de las características y de las posibilidades de evolución futura del autoritarismo burocrático constituye el centro de una investigación que significa un original aporte para el estudio de la política sudamericana contemporánea.

Guillermo O'Donnell, abogado, egresado de la Universidad Nacional de Buenos Aires, cursó estudios de Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Yale entre 1968 y 1971. Fue dirigente estudiantil y entre de dedicarse de lleno a la sociología política desempeñó diversas funciones públicas. Fue profesor en la Universidad Nacional de Buenos Aires y en la Universidad Católica Argentina; actualmente es profesor titular en la Escuela de Ciencia Política de la Universidad del Salvador.

Al lector le interesarán las siguientes obras conexas del catálogo Paidós:

G. Germani: **Sociología de la modernización.** Brillante estudio del proceso de modernización en los países de América latina. Esta obra comprende siete capítulos: en el primero de introducción Germani muestra que América latina pertenece, en efecto, al Tercer Mundo en relación con tres aspectos: 1) por haber iniciado su transición en épocas tardías; 2) por ser periférica en materia técnica-científica, económica y militar, respecto de los países "centrales" o plenamente desarrollados; 3) por las connotaciones ideológico-políticas que implica el término "Tercer Mundo". En los seis capítulos que siguen examina los conflictos anejos a la movilización social y al consenso social de esta movilización; brinda un paralelo entre la urbanización de los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo; analiza la explosión demográfica en su relación con el desarrollo económico, y por último se ocupa de la urbanización en América latina, suministrando una rica información y brillantes reflexiones acerca del crecimiento de la concentración urbana y de algunas de las consecuencias más serias que de ellas se desprenden, por ejemplo, las referentes a las modificaciones de importancia en la estratificación social. En relación con las etapas vividas por América latina en su proceso de modernización describe la economía que Germani denomina "de subsistencia", una sociedad con fuerte estratificación y un gobierno colonial; como avanza progresivamente hacia situaciones menos rígidas, y por último estudia la etapa de movilización de masas, que se inicia alrededor de los años 30 y en la que nos encontramos hoy, que se expresa económicamente por una industrialización y desarrollo "hacia adentro" y socialmente por un activo proceso de urbanización con activas migraciones internas y políticamente por la tendencia hacia una "participación total".

D. E. Apter: **La política de la modernización.** El doctor David E. Apter, profesor de ciencia política y director del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de California, Berkeley, y uno de los más destacados estudiosos de la política comparada, analiza en esta obra el complejo problema de la modernización de los países que no han emprendido aún — o todavía no han completado — el proceso de la industrialización. La tesis fundamental del autor es que la modernización (cuyo aspecto más visible y dinámico es la industrialización) constituye una consecuencia del desarrollo, producto, a su vez, del cambio social. Este libro expone los siguientes temas: necesidad de una teoría de la modernización, algunas características de la modernización, el análisis de la tradición, cambios en las pautas de estratificación, innovación, profesionalismo y desarrollo de carreras, el partido político como instrumento de modernización, requisitos del gobierno, formación de los valores políticos, ideología de las sociedades que se modernizan, el sistema de movilización como prototipo de modernización, las nativas del sistema de modernización, futuro de la sociedad democrática.

El lector encontrará información complementaria en los siguientes títulos del catálogo Paidós: J. Oyhanarte: **Poder político y cambio estructural en la Argentina**; M. Aberastury: **Política mundial contemporánea**; J. U. Nef: **La conquista del mundo material**; R. A. Schermerhorn: **El poder y la sociedad**; W. H. McNeill: **El mundo contemporáneo**; K. H. Silvert: **La sociedad problema: reacción y revolución en América latina**; G. Germani: **Política y sociedad en una época de transición**; S. M. Lipset y A. E. Solari: **Elites y desarrollo en América latina**; J. LaParolera: **Burocracia y desarrollo político**; G. Lenski: **Poder y privilegio: teoría de la estratificación social**; R. Michels: **La sociología política**; G. Almond y G. Powell: **Política comparada**; K. H. Silvert: **Nacionalismo y política de desarrollo**; R. R. Fagen: **Política y comunicación**; H. F. Alderfer: **La administración pública en las naciones nuevas**; J. Graclarena: **Poder y clases sociales en el desarrollo de América latina**; M. Margullis: **Migración y marginalidad en la sociedad argentina**; E. Neumann: **El estado democrático y el estado autoritario**; H. Jaguaribe: **Sociedad, cambio y sistema político**; S. P. Huntington: **El orden político en las sociedades en cambio**; R. M. Johnson: **El cambio social**; M. M. Imhoff y otros: **Cambio y educación**; L. A. Costa Pinto: **Estructura de clases y cambio social**; L. White: **Tecnología medieval y cambio social**.

G. A. O'Donnell

Modernización y autoritarismo

Economía Política Sociedad

320.9
ODOM

PAIDOS



Ciencia Política
 América del Sur
 Burocracia
 Autoritarismo
 Política
 Modernización
 Desarrollo Político
 Sociología Política

Indice

INTRODUCCION	9
Hacia una revisión teórica de la política sudamericana contemporánea	
CAPÍTULO 1	
Presuposiciones y clasificaciones en el estudio de la política sudamericana contemporánea	15
<i>Primera sección</i>	
Algunas consideraciones sobre estudios políticos actuales	15
Sobre estudios contemporáneos de política latinoamericana, rangos y clasificaciones	22
Sobre datos y promedios	29
Sobre heterogeneidad intranacional	35
<i>Segunda sección</i>	
Sobre definiciones e indicadores	39
<i>Tercera sección</i>	
Aproximaciones a los verdaderos valores de los indicadores de modernización	47
<i>Cuarta sección</i>	
Una recapitulación parcial	60
CAPÍTULO 2	
Hacia una conceptualización alternativa	63
<i>Primera sección</i>	
Argentina y Brasil: desde la incorporación hasta la exclusión	66
<i>Segunda sección</i>	
Regímenes políticos burocrático-autoritarios en Sudamérica contemporánea	100
Un vistazo al funcionamiento de los regímenes burocrático-autoritarios de Brasil y Argentina	107
Excursio: Boceto del "juego político" bajo un régimen burocrático-autoritario	118

Impreso en la Argentina
 Printed in Argentina

Todos los derechos reservados
 Queda hecho el depósito que
 previene la ley 11.723

© 1972. Editorial Paidós,
 Defensa 599, 3er. piso
 Buenos Aires

Simultáneamente con esta
 edición, la presente obra
 se publica en inglés
 bajo el título

*Modernization and Bureaucratic
 Systems. Studies on
 South American Politics,*
 por la Universidad de California
 (Berkeley), Institute of International
 Studies, Politics of Modernization Series.

<i>Tercera sección</i>	
Un vistazo a otros regímenes políticos de Sudamérica contemporánea	121
<i>Cuarta sección</i>	
La clasificación propuesta	125
CAPÍTULO 3	
Argentina 1966: la inauguración de un régimen burocrático-autoritario	129
<i>Primera sección</i>	
Algunos aspectos del trasfondo histórico argentino	132
<i>Segunda sección</i>	
El contexto social del golpe de estado de 1966	145
<i>Tercera sección</i>	167
CAPÍTULO 4	
Un "juego" imposible: competición y coaliciones entre partidos políticos de Argentina, 1955 y 1966	180
<i>Primera sección</i>	180
<i>Segunda sección</i>	
El modelo	185
<i>Tercera sección</i>	
"Jugando el juego"	189
¿Racionalidad colectiva?	196
<i>Cuarta sección</i>	
El comportamiento históricamente observado	199
<i>Quinta sección</i>	
Algunas implicaciones sustantivas	208
<i>Sexta sección</i>	
Otras implicaciones	210
CONCLUSIONES	215
BIBLIOGRAFIA	219

A Teresa

Este libro que por tantas razones
es tanto de ella como mío

Proposición 9: En Sudamérica contemporánea los más altos niveles de modernización corresponden a regímenes políticos no democráticos. Las democracias políticas son hallables en los niveles intermedios de modernización, en tanto que a los niveles más bajos de modernización los regímenes políticos no democráticos vuelven a ser la norma.

El producto final de este capítulo es otra "fotografía", un apareamiento estático de categorías analíticas elaboradas sobre la dimensión socioeconómica y sobre una grosera aproximación a la caracterización tipológica de los regímenes políticos que corresponden a aquella dimensión.⁷⁹ En el próximo capítulo el enfoque cambia hacia un análisis dinámico que permitirá explorar los procesos que han conducido a algunos de los resultados políticos observados. Asimismo, el cambio de enfoque permitirá una categorización mucho más refinada de la dimensión política.

⁷⁹ Además de los problemas que ya he analizado, considerar terminado el análisis mediante un enfoque estático fundado en observaciones producidas en un solo momento en el tiempo, produce la más insatisfactoria inestabilidad de los resultados del análisis. Por ejemplo, los estudios que usan datos correspondientes al período en que Argentina tenía elecciones y partidos políticos (es decir, era una "democracia" de acuerdo con el criterio extremadamente formalista que suele utilizarse) no hallan que este país sea en caso "desviantes". Pero durante los mismos períodos Brasil y Perú también tenían elecciones y partidos políticos (es decir, de acuerdo con el mismo tipo de criterio también eran "democracias"), razón por la cual tendían a aparecer como "desviantes", pero en una dirección inversa: más "democráticos" que lo que según estas conceptualizaciones resultaría presadicho por su nivel bastante bajo de "desarrollo socioeconómico". Es posible que tales movimientos hacia y fuera de la (tácita o explícita) línea de regresión no afecten demasiado las medidas de asociación obtenidas para el conjunto de la muestra de países latinoamericanos, pero es difícil ver cómo esta errática composición de los casos "normales" y "desviantes" — según los datos sean de un año o de otro — puede ser congruente con el paradigma básico de estos estudios. Para ejemplos de lo dicho pueden verse los estudios de datos agregados sobre la base de datos de años en los que el régimen político argentino fue considerado "democrático", J. Coleman, en los que el "Conclusion: the Political Systems of Developing Areas" en G. Almond y J. Coleman (comps.), *The Politics of Developing Areas*, Princeton University Press, 1960, págs. 532-575, y C. Wolff, "The Political Effects of Economic Programs: Some Indications from Latin America", *Economic Development and Cultural Change*, 14, n. 1, 1965, págs. 1-20.

Hacia una conceptualización alternativa

Como ya he señalado en el capítulo anterior, las relaciones entre las dimensiones socioeconómica y política deben ser concebidas como interacciones dinámicas, que requieren para su estudio un enfoque "longitudinal" en el que la dimensión tiempo es fundamental. Consiguientemente, el foco de éste y los siguientes capítulos abandonan la perspectiva estática; "horizontal", del primer capítulo y procuran aproximar una explicación genética de ciertas características de algunos regímenes políticos sudamericanos contemporáneos. Para estos propósitos existe una rica base de información, sobre todo proveniente del estudio de casos de países, pero desgraciadamente hay numerosos problemas para la utilización comparativa de esos datos. Por lo tanto, y tratando de ser cuidadoso acerca de la entidad de las conclusiones que propondré, reservaré el término "proposición" para aquellas que parecen razonablemente sustentadas por los datos disponibles, en tanto utilizaré el término "hipótesis" para aquellas que, si bien parecen verosímiles a la luz de la misma información, deben en realidad quedar pendientes de verificaciones más severas en cuanto a su validez empírica.

En las próximas Secciones utilizaré un criterio que más tarde servirá para refinar la clasificación preliminar propuesta al final del primer capítulo. Una importante distinción concerniente a los regímenes políticos de Sudamérica contemporánea radica en que intenten o no excluir del escenario político nacional a un sector popular urbano (clase obrera y segmentos de la baja clase media) que ya está políticamente activado. Por tal "exclusión" entiendo en primer lugar una consistente negativa por parte del gobierno nacional a adoptar políticas socioeconómicas que corresponden a las preferencias del sector popular urbano y a las demandas formuladas por sus dirigentes. La "exclusión", en segundo lugar, significa el cierre de acceso a posiciones de poder político, desde las cuales tales demandas podrían tener peso directo en la formulación y puesta en práctica de políticas socioeconómicas nacionales. Dada una preexistente activación política del sector urbano popular, su exclusión puede ser lograda principalmente mediante coerción gubernamental y/o mediante el cierre de los canales electorales de acceso político. Es importante advertir que, tal como estoy proponiendo usar el término, "exclusión" implica previa "presencia" en el escenario político nacional: un sector excluido

es un sector que ya es políticamente activo. Sectores políticamente "inertes" no son parte del conjunto de "actores políticos" (recuérdense las definiciones del capítulo anterior): estaban y continúan estando afuera del escenario político nacional. Este último está constituido por actores políticos —es decir, por sectores políticamente activados y sus dirigentes—. El intento de exclusión de sectores políticamente activados implica una explícita decisión de reducir el número de actores políticos que, cualquiera que fuese el grado de su poder político relativo, tienen algún peso efectivo sobre la política nacional y sobre el contenido de las decisiones del gobierno nacional. Por supuesto, los intentos de exclusión pueden tener diversos grados de "éxito". Puede lograrse la desactivación política del sector contra el cual se dirige el intento de exclusión: ese sector se torna políticamente "inerte" por destrucción de sus recursos (especialmente de su base organizacional) y ya no puede transformar sus preferencias en demandas políticas. En el otro extremo de las posibilidades, la exclusión puede lograrse temporariamente sin la desactivación política del sector, en cuyo caso su posibilidad de continuar formulando demandas políticas y presionando en base a la subsistencia de sus recursos —(especialmente los organizacionales) determinará una extrema inestabilidad de esta "solución", con tendencia a reconstituir el número de actores políticos en el número que existía antes de ser intentada la "fallida" exclusión. Llamaré "regímenes políticos excluyentes" aquellos que INTENTAN (con variado grado de "éxito") la exclusión de un sector popular urbano PREVIAMENTE ACTIVADO.¹ Por contraste defino como un "régimen político incorpo-

¹ Las distinciones que propongo son herramientas analíticas útiles para comenzar el estudio de fenómenos y procesos sumamente complejos. Tal como suele suceder, algunas implicaciones límite de este tipo de concepto plantean problemas que no pueden ser resueltos sin la introducción de distinciones más refinadas. En particular, conviene advertir que incluyo dentro de la categoría de regímenes políticos excluyentes aquellos casos en los que, entre otros aspectos, ha sido cerrada la competición electoral, ya sea por supresión lisa y llana o porque sólo pueden participar en ella (pseudo) partidos políticos constituidos y aprobados por el gobierno. Una situación diferente, que aunque se coloca cerca del límite entre incorporación y exclusión no incluyo en esta última, es la del tipo analizado en el capítulo 4. En estos casos el sistema y la competición electoral subsisten, pero bajo la severa restricción que ellos no pueden servir como medio por el cual los representantes del sector popular ganen posiciones gubernamentales decisivas. En este caso, y aunque las posibilidades de ejercicio de poder político por parte del sector popular quedan severamente limitadas, en tanto está políticamente activado y representa una importante proporción del total de los votantes, existe una alta probabilidad de que los dirigentes de partidos políticos basados en otros sectores sociales traten de ganar los votos del sector popular por medio de la promesa de futura adopción de políticas que son cercanas a las preferencias de este último. Aunque esas promesas rara vez se cumplen, son un medio por el cual el sector popular puede ejercer ALGUNA influencia, indirecta pero no insignificante, a través del proceso electoral (para más detalles sobre este aspecto ver el capítulo 4 de este libro, donde además argumento que ésta es una de las razones principales por las que el cierre de la competición electoral llegó a ser percibido como fundamental en las situaciones de alta modernización de Sudamérica contemporánea). Otros autores han hecho observaciones similares a las aquí anotadas: ver, entre otros, C. Furtado, *op. cit.*, 1966, págs. 111-117. En el caso de supresión de la arena electoral es obvio que ya no cuenta más el peso electoral del sector popular. Esto no afecta a otros secto-

rante" a una muy amplia categoría que incluye tanto situaciones en las que se trata de activar políticamente al sector urbano popular y de que éste ejerza peso en las decisiones públicas, como otras situaciones en las cuales, sin que se produzcan intentos de exclusión ni de incorporación, se acepta operar con los niveles existentes de activación política y con el número existente de actores políticos. Por lo tanto, la categoría de regímenes políticos "incorporantes" cubre una amplia gama de variación empírica, pero es suficiente para los propósitos de un estudio que se centrará en los regímenes políticos excluyentes y en los procesos que llevaron a ellos.

Por el momento vale la pena advertir que, en el sentido que acabo de definir, los de Argentina y Brasil son regímenes políticos "excluyentes". Estos son los países que, tal como surge de los datos y del análisis del capítulo 1, han avanzado más en la modernización de sus centros. En este capítulo estudiaré los procesos que en ambos países llevaron, primero, a incorporación y, más tarde, a exclusión. Sobre esta base luego examinaré brevemente las características de otros regímenes políticos sudamericanos contemporáneos. Finalmente, propondré un esbozo del "juego político" en situaciones de alta modernización y llegaré a una clasificación socio-económica y política que superará la clasificación preliminar propuesta al final del capítulo primero.

res que tienen menor peso electoral y mejores canales de acceso político informal (en realidad, aumenta la importancia relativa de estos últimos). Pero el cierre del sistema electoral priva al sector popular de uno de sus mayores recursos. Queda, en la medida en que la coerción gubernamental no es demasiado severa, con otros medios para la formulación de demandas, medios que de todas formas ya tenía antes de la supresión del sistema electoral: huelgas, manifestaciones y acción directa.

Mirando esta cuestión desde otro ángulo, el caso peruano contemporáneo sirve para subrayar la conexión entre el requisito de activación política PREEXISTENTE del sector popular y la supresión del sistema electoral, para calificar como excluyente a un régimen político según el criterio que propongo. En efecto, dados niveles relativamente bajos de activación política popular, la supresión del sistema electoral no suele apuntar a la exclusión de un sector en buena medida todavía políticamente inerte. En las categorías que propongo, el régimen peruano contemporáneo es "incorporante", pues no intenta negar coherentemente las preferencias socioeconómicas del sector popular y no parece oponerse al aumento de su activación política. Por supuesto, la supresión del sistema electoral crea importantes diferencias TAMBIÉN DENTRO DE LA CATEGORÍA DE INCORPORACIÓN, tal como queda ilustrado por el carácter limitado y por los severos controles gubernamentales con que se intenta encauzar esa creciente activación política en el caso peruano.

PRIMERA SECCION

ARGENTINA Y BRASIL: DESDE LA INCORPORACION
HASTA LA EXCLUSION^{2,3}*El período del populismo y la industrialización "extensiva"*

Hasta la década de 1930 tanto en Argentina como en Brasil los sectores económicamente más dinámicos y políticamente más poderosos estaban basados en las áreas (de propiedad nacional) dedicadas a la producción de exportables agrarios y en la amplia red (en buena medida propiedad extranjera) de intermediación comercial y de financiación de la producción exportable. En ambos países los efectos de la crisis mundial de la década de 1930 aceleraron en gran medida la emergencia de la industria nacional y de la clase obrera urbana. El rápido crecimiento de la urbanización y de la industrialización cambió la distribución existente de poder político y sentó las bases para la aparición de las grandes coaliciones populistas de estos países.⁴ Esta coalición estaba formada por sectores

² Esta y la siguiente Sección son compactos resúmenes. En varios importantes aspectos mi análisis coincide con una obra que ya he citado (F. Cardoso y E. Faletto, *op. cit.*), pero por cierto no es un sustituto para ella. Mis principales fuentes generales para esta sección son los siguientes libros: O. Ianni, *O Colapso do Populismo no Brasil*, Editorial Civilização Brasileira, 1968; L. Martins, *Industrialização, Burguesia Nacional e Desenvolvimento*, Editora Saga, 1968; H. Jaguaribe, *op. cit.*, 1964; C. Furtado, *op. cit.*, 1966; C. Furtado, *Dialéctica del Desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965; C. Furtado, *Teoría y Política del Desarrollo*, Siglo XXI, 1968; C. Mendes, *Nacionalismo e Desenvolvimento*, Instituto Brasileiro de Estudos Afroasiáticos, 1963; P. Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford University Press, 1971; A. Stepan, *The Military in Politics. Changing Patterns in Brazil*, Princeton University Press, 1971; T. Skidmore, *Politics in Brazil, 1930-1964*, Oxford University Press, 1966; M. Kaplan, *La Formación del Estado Nacional en América Latina*, Editorial Universitaria, Santiago, 1969; J. L. de Imaz, *Los que Mandan*, Eudeba, 1964; CEPAL, *El Desarrollo Social de América Latina en la Postguerra*, Solar-Hachette, 1966; CEPAL, *El Cambio Social y la Política de Desarrollo Social en América Latina*, Nueva York, 1969; J. Graciarena, *op. cit.*, y T. Di Tella, *Hacia una Política Latinoamericana*, Arca, 1969.

³ Demasiado tarde para utilizarla en este libro llegó a mi conocimiento una nueva e importante contribución de F. H. Cardoso, *Ideologías de la Burguesía Industrial en Países Dependientes (Argentina y Brasil)*, Siglo XXI, 1971. El estudio de Cardoso desarrolla líneas de análisis comenzadas en F. Cardoso y E. Faletto, *op. cit.*, con las cuales el presente capítulo en buena medida coincide (ver, sobre todo, págs. 94-130 de la reciente *op. cit.* de F. Cardoso).

⁴ El mejor estudio acerca del populismo es el de T. Di Tella, "Populismo y Reforma en América Latina", originariamente impreso en *Desarrollo Económico*, 1965, y recientemente reimpresso en F. Cardoso y F. Weffort (comps.), *op. cit.* Puede verse también M. Cavarozzi, "Movimientos Políticos en América Latina (Intento de Formulación en una Tipología)", Centro de Investigaciones en Administración Pública, 1970, mimeografiado; F. Weffort, *Estado y Masas en el Brasil*, Chile, I.P.E.S., 1967; F. Weffort, "Le Populisme", *Les Temps Modernes*, 257, octubre, 1967; O. Ianni, *op. cit.*, 1968 y L. Martins, *op. cit.*

relativamente nuevos.⁵ En términos de aquello a lo cual estos sectores se oponían la elección era clara: las viejas oligarquías, las más visibles empresas de capital extranjero que mediaban entre el mercado interno y el internacional, y las políticas de libre comercio con que tanto unas como otras habían estado tradicionalmente asociadas. En términos positivos la nueva coalición podía coincidir en dos aspectos fundamentales: la industrialización interna y la expansión del mercado interno.⁶ El crecimiento de la industria, impulsado por la drástica caída de ingresos de exportación causada por la crisis mundial iniciada en 1929, tomó luego un ritmo propio. Para quienes abogaban por la industrialización ésta aparecía como la forma de aislar al país de futuras crisis internacionales, así como de eliminar la dependencia política y económica que sólo entonces comenzaba a ser generalizadamente advertida y resentida. Estas esperanzas, unidas a las tradicionales vinculaciones entre las viejas oligarquías y el capital extranjero, hicieron del nacionalismo un poderoso factor cohesionante de la coalición populista.

Las restricciones de importación y de negociación de moneda extranjera, que tanto Argentina como Brasil impusieron para salvar difíciles situaciones en la balanza de pagos, dejaron insatisfecha una amplia gama de demanda de consumo. Esto a su vez proporcionó un mercado ávido para la expansión de la industria nacional. Perón y Vargas propugnaron el ahorro en moneda extranjera con vistas a una política económica interna expansionista, y las altas tarifas aduaneras y restricciones cambiarias, que establecieron una fuerte protección para la producción del mercado interno, continuaron después de haber pasado los años más severos de la crisis internacional.

Los aspectos recién mencionados fueron el centro dinámico de la coalición populista. La ampliación de las actividades gubernamentales, provocada por el abandono de las políticas de libre comercio y de *laissez faire*, proveyó empleo para numerosos empleados y "técnicos" de la clase media. El argumento de nacionalismo *cum* industrialización era atractivo para los militares. La expansión de las actividades industriales y gubernamentales benefició a numerosos trabajadores urbanos, creó nuevos empleos y arrastró a nuevos trabajadores dentro del sistema económico nacional, hacia una mejora de sus niveles de consumo y hacia mayores tasas de sindicalización. Aun en el sector agrario, los productores de bienes volcables al consumo del mercado interno tendieron a beneficiarse grandemente de esos períodos de expansión económica.

⁵ La calificación introducida por el término "relativamente" apunta al hecho de que algunos miembros de la vieja oligarquía reorientaron sus actividades comerciales hacia la producción para el mercado interno. En este sentido ellos participaron en, y se beneficiaron de, las nuevas políticas económicas. Pero el hecho más importante es que una parte sustancial de este sector, así como las organizaciones que los representaban, tendió a mantenerse dentro del marco de sus tradicionales actividades económicas y a expresar su abierta oposición a las políticas socioeconómicas populistas.

⁶ Para un valioso análisis de este aspecto puede verse F. Cardoso y E. Faletto, *op. cit.*, págs. 102-122.

El gran "pero..." era que el "enemigo", el sector tradicionalmente dedicado a las actividades de exportación, continuó siendo el único proveedor de moneda extranjera. La "solución" fue reducir los ingresos reales de este sector y redistribuirlo en beneficio de la expansión de las actividades gubernamentales y de la industria interna. Pero aunque aquel sector perdió su vieja hegemonía y los gobiernos populistas lograron extraer una parte importante de su ingreso real, su situación como único proveedor de moneda extranjera le permitió conservar un grado de poder político y económico muy superior a su declinante participación en el producto bruto de Argentina y de Brasil. Aquí se encuentra una importante razón por la cual el contenido nacionalista de las políticas populistas nunca fue mucho más allá de ataques verbales a la oligarquía y de la expropiación (o compra) de los símbolos más visibles de la presencia y la dominación extranjera. Subyaciendo ese nivel en buena medida simbólico, mientras transcurrieron los gobiernos de Vargas y de Perón se desarrolló más y más un proceso de acomodaciones y de numerosas ambigüedades con quienes mantenían, a través de su condición de proveedores de moneda internacional, una llave crucial para la continuidad de las políticas populistas de expansión del mercado interno.

Otro aspecto iba también a tener consecuencias de larga proyección. El gran impulso hacia la industrialización originado en la crisis mundial de la década de 1930 fue lo que luego dio en llamarse "horizontal" o "extensivo". Originado mucho más en el propósito de aliviar problemas de balanza de pagos que en una estrategia industrializante, apuntó fundamentalmente a satisfacer la composición de demanda ya existente para bienes de consumo final. Es un problema de casi imposible dilucidación plantearse si, dadas las limitaciones financieras, tecnológicas y de gestión existentes, hubiera sido posible proceder de otra manera. Pero el hecho es que durante el populismo esta expansión "horizontal" de la industria penetró poco en la producción de bienes intermedios y de capital. El resultado fue la fraccionalización del sector industrial en numerosos productores de bienes de consumo, escaso adelanto tecnológico y costos sumamente altos. Otra consecuencia fue una extremada dependencia de la importación de bienes intermedios y de capital, así como de tecnología desarrollada en el exterior, sin las cuales el extendido parque industrial no podía continuar operando.⁷

La entrada de vastos segmentos del sector popular como consumidores en los grandes centros urbanos fue impulsada por, y fue un requisito para, la expansión industrial. La entrada de dichos segmentos en un ampliado mercado de trabajo en el cual el gobierno y la industria jugaron

⁷ Estas características han recibido mucha atención por parte de los estudiosos de la economía de los países sudamericanos. Un buen resumen reciente del estado actual de la cuestión puede hallarse en CEPAL, "Industrial Development in Latin America", *Economic Bulletin for Latin America*, 14, n. 2, 1969. Ver también C. Furtado, *op. cit.*, 1968, y R. Prebisch, "Change and Development: Latin America's Great Task", BID e ILPES, 1970, mimeografiado (hay versión castellana). Un aspecto más descuidado es el trazado de las consecuencias políticas de este patrón de industrialización.

el papel más dinámico fue, por supuesto, parte del mismo fenómeno. En la medida que el sector de exportación podía proveer las necesidades de moneda extranjera y la industria podía continuar expandiéndose horizontalmente, no parecía existir conflicto o incompatibilidad entre los integrantes de la coalición populista. Vargas y Perón fomentaron la sindicalización de los trabajadores, lo cual les permitió consolidar su popularidad con el apoyo de éstos y facilitar el control gubernamental sobre los segmentos recién incorporados del sector popular. Es característico que ambos líderes usaron su control de los recursos gubernamental para capturar los sindicatos existentes y para crear nuevos en los casos en que aún no existían. La gran mayoría de los sindicatos apoyó a Vargas y a Perón, y aquellos que no lo hicieron o en algún momento se apartaron fueron rápidamente puestos en línea por el gobierno. Además, los dirigentes sindicales dependieron casi siempre de la aprobación gubernamental para lograr o conservar sus posiciones. Pero aun ocupando una posición heterónoma y subordinada al gobierno nacional, la creciente sindicalización bajo el populismo dio al sector popular urbano sus primeras posibilidades de tener peso efectivo sobre la política nacional, y a sus dirigentes de participar en las continuas negociaciones y ajustes dentro de la coalición gobernante. Y, sobre todo, cuando el período populista perdió su dinamismo y sus gobiernos fueron derrocados, el sector popular urbano quedó con un grado mucho más alto y complejo de organización. Quedó también con lealtades políticas cuyas difusas implicaciones ideológicas significaron que, cuando los años de expansión económica habían terminado, los sectores más establecidos podían siempre temer que fueran reformuladas en direcciones mucho más radicales que las originariamente intentadas por Vargas y Perón.

Otro aspecto debe ser recalcado. El período de crecimiento económico horizontal comenzó con un sector industrial interno que tenía pocas vinculaciones con el capital extranjero —buena parte del cual, como ya he señalado, operaba en las actividades de importación y exportación—. La expansión económica benefició a prácticamente toda la industria. Parecía que sólo era cuestión de mantenerla protegida de la competencia de productos importados y de extraer para ella más recursos públicos, para que la industria nacional fuera capaz de atender la demanda de consumo existente y la ampliación que traía aparejada la entrada a los mercados urbanos de nuevos segmentos del sector popular. Las políticas públicas reflejaban el alto grado de cohesión existente dentro del sector industrial y eran, en este sentido, relativamente simples. Los viejos sectores dominantes podían quejarse y complotar; pero para los integrantes de la coalición populista una indiscriminada protección y expansión industrial parecían las obvias bases de la política económica pública.

Y, tal vez sobre todo, el contenido de incorporación política y de expansión económica de los populismos argentino y brasileño suscitó tiempos de generalizado optimismo. La amplia "alianza desarrollista" había hallado la forma de "despegar" hacia un "crecimiento sostenido", los viejos sectores dominantes habían sido desplazados, los lazos de dependencia externa habían sido cortados, todos los participantes en la coali-

ción populista recibían beneficios aproximadamente correspondientes a sus expectativas y entre ellos no parecía haber fuentes insalvables de conflicto.

Pero esta situación implicaba necesariamente los elementos que habrían de llevar a su agotamiento. En las páginas siguientes expondré los aspectos principales de la crisis de las políticas populistas y sus efectos en la promoción de nuevos alineamientos que habrían de presidir la fase de exclusión de los regímenes políticos de Argentina y Brasil.

El fin de la expansión populista en Argentina y Brasil

La profunda crisis en que desembocaron las economías de estos países se debió a lo que dio en llamarse el "agotamiento" de las etapas "fáciles" de industrialización —es decir, el fin del período de crecimiento industrial extensivo, "horizontal", basado en la sustitución de importaciones de bienes de consumo final—. ⁸ Paradójicamente, la sustitución de importaciones resultó ser una actividad de importación sumamente intensiva. ⁹ La industrialización horizontal coincidió con erráticos precios internacionales para los bienes de exportación, agravados por la pobre productividad de los sectores exportadores. ¹⁰ Si a esto se agregan las crecientes necesidades de importación de materias primas, de insumos intermedios y de bienes de capital para sostener la expandida industrialización, es fácil comprender cómo estos factores llevaron a severas crisis en la balanza internacional de pagos. ¹¹ Tal como muestra el cuadro 10, los mayores avances hechos (en relación con los restantes países sudamericanos) por Argentina y Brasil en industrialización y en sustitución de importaciones, de ninguna forma aliviaron sus problemas de balanza de pagos. ¹²

⁸ Hay una importante bibliografía sobre este tema. Ver, especialmente, CEPAL, *El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra*, 1963; M. C. Tavares, "Auge y Declinación de la Sustitución de importaciones en el Brasil", *Boletín Económico para América Latina*, 9, n. 1, 1964, págs. 1-61; S. Macario, "Proteccionismo e Industrialización en América Latina", misma publicación y número que el anterior, págs. 61-103; CEPAL, *ops. cit.*, 1966 y 1969; W. Baer, *Industrial and Economic Development in Brazil*, Irwin, 1965; N. Leff, "Import Constraints and Development: Causes of the recent decline of Brazilian economic growth", *Review of Economics and Statistics*, noviembre, 1967, págs. 494-502; D. Felix, "The Dilemma of Import Substitution-Argentina" en G. Papanek (comp.), *Development Policy, Theory and Practice*, Harvard University Press, 1968; A. Hirschman, "The Political Economy of Import-Substituting Activities in Latin America", *The Quarterly Journal of Economics*, febrero, 1969, págs. 1-32, y C. Díaz Alejandro, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, Yale University, 1970, han criticado con acierto algunas de las connotaciones más rígidas del término "agotamiento" de las posibilidades de sustitución de importaciones.

⁹ La expresión pertenece a C. Díaz Alejandro, "On the Import Intensity of Import Substitution", *Kyklos*, fasc. 3, 1965, págs. 595-511.

¹⁰ Para datos sobre Argentina ver el capítulo 3 de este libro.

¹¹ Ver, entre otros, CEPAL, *External Financing of Latin America*, 1965, y R. Prebisch, *op. cit.*

¹² Además, y aunque en años más recientes Argentina y Brasil (sobre todo

CUADRO 10

Financiamiento internacional compensatorio más pérdida neta de reservas monetarias, incurridos por los países sudamericanos en el período 1946-1961 para cubrir déficits en su balanza internacional de pagos

(en millones de dólares corrientes de Estados Unidos)

Argentina	1 129	(déficit)
Brasil	1 471,6	(déficit)
Chile	232,7	(déficit)
Colombia	339	(déficit)
Perú	- 49,1	(superávit)
Uruguay	207,1	(déficit)
Venezuela	-161,4	(superávit)
Bolivia	37,6	(déficit)
Ecuador	17,7	(déficit)
Paraguay	4,4	(déficit)

Fuente: Calculado de CEPAL, *op. cit.*, 1965.

La crisis de la balanza de pagos ha sido el núcleo de muchos otros problemas concomitantes. ¹³ La situación se convirtió no pocas veces en un dilema de hierro entre importar materias primas y bienes intermedios (manteniendo de esta forma los niveles existentes de actividad económica, pero afectando las posibilidades de futuro crecimiento), o bien importar bienes de capital (de esta manera presumiblemente favoreciendo el crecimiento futuro pero creando severas crisis sociopolíticas debidas a la drástica caída en el nivel de actividad económica interna que esas decisiones provocaban). Aun más importante, pronto se evidenciaron graves problemas para avanzar hacia una industrialización "intensiva" o verticalmente integrada (es decir, el vuelco de una importante parte del sector industrial hacia la producción interna de una proporción sustancialmente mayor de bienes intermedios y de capital). El período de industrialización extensiva dejó una composición de la oferta que incluía una cantidad desproporcionada (en cantidad y en variedad) de bienes de consumo prescindible y lujoso, así como una gran cantidad de pequeños productores coexistiendo con unas pocas grandes firmas, todos ellos bajo

Brasil) han hecho avances importantes en cuanto a la producción interna de bienes de capital, la demanda de importación de equipo pesado y de alta complejidad tecnológica continuó creciendo. Para datos sobre Brasil puede verse N. Leff, *The Brazilian Capital Goods Industry, 1929-1969*; para la Argentina ver C. Díaz Alejandro, *op. cit.*, 1970, y el capítulo 3 del presente libro.

¹³ En el capítulo 3 examinaré este tipo de problema más detalladamente y con referencia específica al caso argentino.

el paraguas protector de una mínima competencia y una máxima protección estatal. Esta composición del sector industrial ha contribuido a la vigencia de altos costos internos, ha agravado el ya crítico problema de balanza de pagos, ha multiplicado ineficientes asignaciones de recursos y ha ejercido un efecto crecientemente negativo en la distribución del ingreso.¹⁴ Cuando alrededor de 1960 las economías de Argentina y de Brasil habían logrado llegar al límite de sus posibilidades de crecimiento industrial "horizontal", los problemas que esta situación generó hicieron evidente para muchos sectores que era necesario adoptar importantes innovaciones, aunque los mismos sectores estaban muy lejos de concordar acerca del contenido de esas innovaciones.

El tipo de empresa requerido para la integración vertical (tanto para el desarrollo de las llamadas "industrias básicas" y de fabricación de bienes de capital como para las enormes inversiones en infraestructura que se hacen necesarias) es por cierto muy diferente de la pequeña firma con que era posible entrar en el sector industrial durante el período de expansión horizontal. La dimensión de las nuevas inversiones, sus lapsos de maduración y los requerimientos tecnológicos que ellas implican, en la mayoría de los casos exceden las posibilidades de la empresas de capital nacional y comprometen seriamente los recursos disponibles por parte del sector público.¹⁵ Las esperanzas populistas respecto de la reducción de la dependencia extranjera resultaron un involuntario sarcasmo. La incorporación de grandes masas en los mercados urbanos ha consolidado (por cierto, no sólo ni principalmente en el sector popular urbano) expectativas de consumo modeladas por las economías más avanzadas, los proyectos industriales "verticales" han dependido más y más de transferencias de capitales y de tecnología¹⁶, y la creciente penetración de roles tecnocráticos ha aumentado las vinculaciones dependientes con el extranjero. Aun más importante, las empresas de capital extranjero pudieron "saltar" (y fueron alentadas a hacerlo) sobre las barreras tarifarias para establecerse como productores internos trabajando exclusivamente para el mercado doméstico. Mientras más grande era el mercado interno, mayores eran los incentivos para las General Motors "argentinas" y para las ITT "brasileñas" para entrar directamente en esos mercados. Teniendo en cuenta que la producción industrial en Sudamérica solo muy raramente es destinada a la exportación, los datos del cuadro 11 son importantes porque muestran cómo el patrón de las inversiones directas desde los Estados Unidos ha variado de acuerdo con el tamaño interno de los merca-

¹⁴ Para buenos exámenes generales de estas características puede verse CEPAL, *op. cit.*, 1969; O. Sunkel, "Política Nacional de Desarrollo y Dependencia Externa", *Estudios Internacionales*, 1, n. 1, abril, 1968, y O. Sunkel, "La Universidad Latinoamericana ante el Avance Científico y Técnico; Algunas Reflexiones", *Estudios Internacionales*, 3, n. 4, abril, 1970.

¹⁵ F. Cardoso y E. Faletto, *op. cit.*, elaboran con más detalle acerca de las importantes diferencias sociopolíticas que, en relación con los países sudamericanos menos industrializados, son generadas por los fenómenos que acabo de mencionar. Ver, sobre todo, pág. 143, *pássim*.

¹⁶ Ver especialmente, O. Sunkel, *ops. cit.*

dos internos de los países sudamericanos (y conforme con los datos del capítulo 1, de acuerdo también con las diferencias de industrialización y de modernización de estos países).

CUADRO 11

Datos sobre inversión privada norteamericana en países sudamericanos alrededor de 1960

(en millones de dólares estadounidenses)

	a	b	b
	Inversión privada directa total de los Estados Unidos	Subtotal de inversión privada directa industrial de los Estados Unidos	Porcentaje de inversión privada industrial sobre inversión privada directa de los Estados Unidos (a/b, %)
Argentina	828	454	55
Brasil	1 128	663	59
Chile	768	27	4
Colombia	465	120	26
Perú	448	60	14
Uruguay	51	20	39
Venezuela	2 807	202	7
Bolivia, Ecuador y Paraguay conjuntamente	635	29	5

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Survey of Current Business*, agosto, 1964.

Es en los países más modernizados de Sudamérica donde las empresas de capital extranjero tienden a producir con exclusividad para el mercado interno. Por esta misma razón han dejado de ser las aisladas y altamente visibles firmas de intermediación de exportación o los enclaves extractivos, característicos de niveles más bajos de modernización e industrialización. En los países más modernizados las empresas de capital extranjero se dedican principalmente a la producción industrial destinada al mercado doméstico, han creado una amplia red de firmas nacionales satélites dedicadas a producción de insumos y a comercialización, y tienden además a pagar salarios más altos en el centro mismo de los grandes

centros urbanos.¹⁷ Los símbolos, aislados y sumamente visibles, de la presencia extranjera en niveles de menor modernización se han desperdigado en los mercados sudamericanos de mayor dimensión, estableciendo múltiples conexiones con empresarios locales y con grupos de trabajadores que dependen de aquéllos para mantener sus posiciones relativamente privilegiadas.¹⁸

En Argentina y Brasil esta situación es reflejo de profundas transformaciones socioeconómicas que, como argumentaré después con más detalle, han tenido un profundo impacto en sus problemas políticos y han transformado sus particulares constelaciones de actores políticos y de demandas por ellos formuladas.

La crisis de la balanza de pagos, combinada con una distorsionada estructura productiva y con expectativas de consumo cada vez más difíciles de satisfacer, ha sido decisiva para la generación de la inflación que ha plagado a estos países. Nuevamente, aquellos países que más han avanzado en su industrialización muestran características especiales. Los países sudamericanos que han sufrido tasas promedio más altas de inflación han sido aquellos que empezaron más tempranamente el proceso de industrialización extensiva (Argentina, Chile y Uruguay), así como aquellos que, debido al mayor tamaño de su mercado interno, más lograron progresar en ese tipo de industrialización (Argentina y Brasil).¹⁹

Chile y Uruguay se "detuvieron" (el factor "tamaño", nuevamente) en un nivel más bajo de industrialización. Junto con Argentina y Brasil aquellos países ostentan un verdadero récord de "planes de estabilización" basados en el diagnóstico que la contención de una demanda económica

¹⁷ Esta situación debe ser contrastada con un patrón, en buena medida todavía prevaleciente en la mayor parte de los restantes países sudamericanos, donde la mayor parte de la inversión extranjera se halla concentrada en firmas orientadas a las actividades propias de la exportación (sobre todo enclaves de extracción de productos mineros, plantaciones, intermediación financiera y comercial de exportación y explotación de servicios públicos). Las vinculaciones que, sobre todo, los enclaves mineros y las plantaciones establecen con el mercado interno son mucho menores que las que resultan de situaciones que, como la indicada en Argentina y Brasil, incluyen la comercialización y el consumo dentro del mismo mercado nacional. Además, aunque plantaciones y enclaves tienden a pagar salarios superiores al promedio nacional, en la mayor parte de los casos se hallan ubicadas a gran distancia de los grandes centros urbanos de los países donde operan. Para razonamientos análogos a los aquí expuestos puede verse C. Furtado, *op. cit.*, 1970, y F. Cardoso y E. Faletto, *op. cit.*, pág. 48, *pássim*.

¹⁸ Es de importancia señalar que, además, entre aquellas firmas industriales que retienen por lo menos nominalmente la calidad de empresas de propiedad nacional, son las de mayor tamaño y las que trabajan en actividades más dinámicas o tecnológicamente más complejas las que tienen vinculaciones más estrechas con empresas y capital extranjero (en términos de regalías, participación accionaria y financiamiento). Sobre este aspecto puede verse el análisis y los importantes datos que aporta V. Faría sobre el caso brasileño, "Dependencia e Ideología Empresarial", *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, 2, n. 1, abril, 1971, págs. 103-132. Este aspecto adquiere su verdadera dimensión si se recuerda que, conforme a los datos del capítulo 1, son los países más altamente modernizados de Sudamérica los que tienen más firmas "grandes" y más firmas de capital y tecnología intensivas.

¹⁹ Sobre este punto puede verse el estudio de CEPAL, *op. cit.*, 1966.

"excesiva" y la eliminación de productores "marginales" (es decir, de eficiencia comparativamente baja) son requisitos para eliminar la inflación y que esto último, a su vez, es requisito para lograr un mayor crecimiento económico. Estas concepciones han sido materia de un largo debate.²⁰ Cualquiera que fuesen sus méritos (que personalmente me parecen muy escasos) las decisiones gubernamentales inspiradas en esas concepciones resultaron, una y otra vez, en última instancia impracticables debido a las enormes tensiones sociales que provocaron. Como consecuencia, tanto la inflación como el crecimiento económico siguieron un ritmo errático, marcado por los efectos recesivos de los "planes de estabilización" y de su anulación en beneficio de políticas económicas más relajadas.²¹ Entre otros importantes efectos, estos resultados de los "planes de estabilización" no tardaron en llevar a poderosos sectores de Argentina y Brasil a la conclusión que su implementación (y las de otras políticas socioeconómicas que referiré en seguida) requerían como condición política la postergación de las demandas de participación en el consumo y en el poder político del sector popular urbano.

Como otra consecuencia de los "planes de estabilización" y de la situación estructural que ellos pretendían solucionar, la tasa de inflación fue muy alta, pero con grandes fluctuaciones año tras año. La alternación de programas gubernamentales de contenido recesivo con otros marcadamente expansionistas creó una situación de extrema volatilidad.²²

²⁰ Para resúmenes de la voluminosa bibliografía sobre este tema puede verse W. Baer e I. Kerstentzky (comps.), *Inflation and Growth in Latin America*, Irwin, 1965, y W. Baer, "The Inflation Controversy in Latin America", *Latin American Research Review*, 2, 1967, págs. 3-25.

²¹ S. Morley comenta la experiencia brasileña: "El natural deseo de detener la inflación genera rápidamente programas que luego son parcialmente abandonados cuando aparecen sus políticamente desastrosos primeros efectos sobre los niveles de producción y de empleo. Si esos programas vuelven a ser aplicados más tarde, la economía alterna entre períodos de auténtico estancamiento y de crecimiento inflacionario. Tales políticas son tan perniciosas como la carencia de toda política para el tratamiento de la inflación. Debilitan el sector privado, dificultan el planeamiento y las inversiones y extienden los lapsos de ajuste recesivo sin lograr en realidad controlar la inflación" (*Economic Development and Cultural Change*), 19, n. 2, 1971, págs. 184-203. Para conclusiones similares referidas al caso argentino puede verse G. Maynard y W. van Rijckeghem, "Stabilization Policy in an Inflationary Economy: An Analysis of the Argentine Case" en G. Papanek (comp.), *op. cit.* Ver también capítulo 3 del presente libro y las obras allí citadas.

²² Un estudio de CEPAL (*op. cit.*, 1969, págs. 29-30) formula la interesante sugerencia de que las dificultades para ese ajuste son mayores cuanto más ha avanzado la industrialización del país en cuestión. De acuerdo con ese estudio, los requerimientos tecnológicos para el logro de una mayor integración industrial vertical, así como la mayor dimensión de las inversiones y sus plazos más largos de maduración, requerirían un contexto social estabilizado gracias al cual aquellas decisiones puedan cubrir un lapso más largo razonablemente previsible. En contraste, los parques industriales en los que predominan empresas menos capital y tecnológico intensivas serían más capaces de ajustarse, sin gran daño para sus actividades, a erráticas variaciones del contexto socioeconómico dentro del cual operan. Esta sugerencia plantea inmediatamente la hipótesis (sobre la que volveré) que la necesidad PERCIBIDA de lograr una estabilización del contexto es mayor por parte de mayor cantidad de actores cuanto más han avanzado la modernización y la indus-

Otra indicación del agotamiento de la expansión industrial horizontal está dada por los datos sobre el crecimiento del producto bruto nacional, casi nulo en Argentina y rápidamente decreciente en Brasil en los años que precedieron sus respectivos golpes de estado de 1966 y 1964.²³

CUADRO 12

Estimaciones del porcentaje de empleo industrial (excluido empleo en industrias artesanales) sobre el total del empleo no agrario (1945-1960), en porcentajes

	1945	1950	1955	1960
Argentina	20,6	18,5	16,9	15,5
Brasil	16,9	17,3	15,8	15,0
Chile	12,7	13,1	13,3	12,4
Colombia	9,1	9,8	9,1	9,6
Perú	8,5	11,0	11,9	13,0
Uruguay	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Venezuela	9,2	8,1	9,7	10,8
Otros	11,6	10,7	11,1	11,4

Fuente: Estimado de datos de CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina y su Anexo Estadístico*, 1966, mimeografiado.

Nota: La categoría "Otros", tal como es informada en la fuente, incluye a los países centroamericanos, con excepción de Cuba.

Es también necesario mencionar las tendencias en el nivel de empleo.²⁴ La adopción de tecnología originada en medios donde la combinación de factores de producción es sumamente diferente²⁵ ha significado que las industrias más modernas y dinámicas son las que suelen tener menor capacidad de empleo. Como consecuencia, las tendencias en este plano son muy pocas satisfactorias y han llevado al bien conocido fenómeno

trialización. Subrayo que esta podría ser una necesidad PERCIBIDA porque el estudio de CEPAL la presenta como una necesidad objetivamente impuesta por la situación.

²³ Para Argentina ver el capítulo 3 del presente libro. Para Brasil ver W. Baer *op. cit.*, 1965; T. Skidmore, *op. cit.*, y W. Baer, "Inflation and Economic Efficiency in Brazil", *Economic Development and Cultural Change*, 11, págs. 395-406, 1963.

²⁴ Para datos más detallados y buenos análisis puede consultarse Z. Slawinski *op. cit.* y F. Cardoso y J. L. Reyna, "Industrialización, Estructura Ocupacional y Estratificación Social en América Latina" en F. Cardoso, *Cuestiones de Sociología del Desarrollo*, México, Siglo XXI, 1969.

²⁵ Este es un aspecto que viene recibiendo merecida atención. Para un buen análisis puede verse C. Furtado, *op. cit.*, 1965.

de la hipertrofia del empleo en el sector público. Pero aquí, nuevamente, las diferencias estructurales existentes en las áreas modernizadas de cada país sudamericano marcan importantes consecuencias diferenciales: en Argentina y Brasil los indicadores del empleo industrial como un porcentaje del empleo no rural llegaron a su máximo alrededor de hace 20 años. En los restantes países sudamericanos esos indicadores llegan a su máximo más tarde, o su tasa de crecimiento desciende, pero nunca a la altura de los niveles alcanzados por Argentina y Brasil.²⁶ El cuadro 12 incluye los datos pertinentes.

El aspecto más importante sobre el que debe insistirse aquí es que el proceso de industrialización "horizontal" avanzó en Brasil y en Argentina mucho más allá que en los restantes países sudamericanos. Pero este proceso, y la era del populismo con el que estuvo cercanamente conectado, tenía límites muy difíciles de franquear y estaban destinados a tener una corta duración. Cuando terminaron dejaron una herencia que incluía la disolución de la coalición populista, una estructura social profundamente modificada, líneas de conflicto más agudas y más complejas, nuevas alternativas de política pública y el desengaño de descubrir que ya había dejado de ser posible la expansión socioeconómica mediante una amplia y consensual coalición.²⁷ En un sentido fundamental, luego de haber logrado en las formas ya descritas una alta modernización y una industrialización comparativamente avanzada de sus centros, Argentina y Brasil se han visto enfrentadas a una "constelación de problemas"²⁸ que difiere significativamente tanto de la que estos países afrontaban durante el período de su expansión industrial "horizontal" como de la que hoy afrontan los restantes países sudamericanos. Este es un punto que quiero recalcar y que trataré de profundizar en lo que resta de este capítulo: diferentes niveles de modernización —en todas las dimensiones que este concepto implica, según estipulé— generan diferentes constelaciones de problemas. A su vez, el conjunto constituido por los actores políticos existentes en cada período, y sus decisiones políticas (propósitos y coaliciones, políticas públicas y tipo de régimen político) son moldeados por esas diferentes constelaciones de problemas y por las diferentes características estructurales en las cuales esas constelaciones se han originado. Estas son, me parece, útiles herramientas de análisis para

²⁶ Dicho sea de paso, estos datos constituyen una razón concurrente para abonar las afirmaciones hechas en el capítulo 1 acerca de las diferencias estructurales existentes en las áreas modernizadas de Sudamérica contemporánea.

²⁷ Acerca de la desintegración de la coalición populista (o, como algo peyorativamente algunos autores la llaman, la "alianza desarrollista") puede consultarse entre otros F. Cardoso y E. Faletto, *op. cit.*; O. Ianni, *ops. cit.*, 1968 y T. Di Tella, *El Sistema Político Argentino y la Clase Obrera*, Eudeba, 1964.

²⁸ Defino a una "constelación de problemas" como constituida por dos aspectos parcialmente coincidentes: "problemas sociales salientes" (aquellos que suelen ocupar una porción importante y continuada de la atención y las preocupaciones de actores políticamente activados) y "estrangulamientos de desarrollo" (aquellos que desde el punto de vista del observador obstaculizan más seriamente las posibilidades de futuro crecimiento económico).

el estudio comparativo de las interacciones de las dimensiones socioeconómica y política en Sudamérica contemporánea.

Tanto en Argentina como en Brasil ha desaparecido la anterior homogeneidad de intereses de sus sectores industriales. Desde fines de la década de 1950, más y más "expertos" coinciden en estimar que, para que se reanude un crecimiento económico satisfactorio, el mercado interno debe ser "limpiado" de productores "marginales". Esto se lograría mediante la eliminación de todas las restricciones, e incluso el otorgamiento de mayores ventajas, a las empresas que son más capital intensivas, más avanzadas tecnológicamente y financieramente más poderosas. Por supuesto, estas proposiciones (y, como se verá más adelante, los intentos de llevarlas a cabo) quiebran profundamente el grado anteriormente bastante alto de homogeneidad del sector industrial. Además de su obvia importancia económica, estas propuestas tienen enorme impacto político, entre otras cosas porque buena parte de las empresas que de esta forma resultarían favorecidas son de capital extranjero (y, dentro de ellas, la mayoría de capital estadounidense).²⁹ Por otra parte, además de tender a ser empresas de capital nacional, las firmas industriales "marginales" tienden a utilizar medios de producción trabajo-intensivos, lo que implica que su eliminación sólo puede acarrear una agravación de la crisis de empleo. Por lo tanto, lo que podría parecer económicamente "racional" (olvidando por el momento los efectos mucho menos que óptimos de avanzar aun más en la concentración oligopólica) plantea la amenaza de más dependencia y más desempleo. Tal como C. Díaz Alejandro³⁰ lo ha planteado ácidamente, el problema puede no ser menos que el de la viabilidad del capitalismo nacional sin capitalistas nacionales. Los industriales nacionales, amenazados por las propuestas de "expertos", por los "planes de estabilización" y por los intereses de los productores más poderosos, tienen sin embargo importantes argumentos de nacionalismo y de "conservación de la paz social" para apoyar sus demandas por políticas públicas que permitan su supervivencia. Porque, tal como se verá más abajo, la preocupación emergente de la desnacionalización progresiva de la economía y de la agravación de los niveles de desempleo tiene importantes repercusiones entre los técnicos civiles gubernamentales y los militares.³¹

El fin del período de expansión industrial horizontal tuvo otras implicaciones, estrechamente relacionadas con las ya señaladas. En Argentina y en Brasil quedaron pocos de los aislados y altamente visibles "enemigos" del período de dominación oligárquica y extranjera basada en la

²⁹ Deben recordarse en este contexto los datos del Cuadro 11. Es en Argentina y en Brasil donde las inversiones directas de Estados Unidos, orientadas hacia la producción para el mercado interno de estos países, existen en mayor proporción y en mayor cantidad absoluta.

³⁰ C. Díaz Alejandro, *op. cit.*, 1970, p. 272.

³¹ Aunque, tal como también se verá más adelante, esas repercusiones no han logrado modificar sustancialmente un proceso que, con variable intensidad en estos dos países, tiende a favorecer un alto grado de concentración en manos de las empresas "más eficientes".

explotación y exportación de productos agrarios. Quedaron también pocas esperanzas de poder formular y llevar a cabo políticas públicas que proveyeran beneficios más o menos satisfactorios para todos los participantes de la vieja coalición populista. En esas condiciones cambió profundamente la naturaleza de los problemas sociales salientes en ambos países: nuevas líneas de conflicto y nuevas alternativas de política pública fueron enfrentadas por un conjunto de actores políticos que, en su mayor complejidad y en su mayor grado de activación política, reflejaban los profundos cambios de estructura social que la alta modernización de los "centros" de estos países había traído aparejada. Cabe poca duda que para crecer económicamente a una tasa más o menos aceptable todos los países sudamericanos necesitan, entre otras cosas, profundas modificaciones en su estructura productiva. Pero en Argentina y en Brasil, desde alrededor de 1960 y hasta hoy, el debate acerca de las formas en que ese crecimiento podría ser logrado ya no se centró en soluciones a ser logradas mediante la expropiación del capital extranjero invertido en enclaves extractivos o en firmas de intermediación con el mercado internacional. Estos debates fueron problemas centrales durante la expansión industrial horizontal de Argentina y Brasil, como lo son hoy en buena parte de los restantes países sudamericanos. Luego de esa expansión tales debates han sido superados desde casi todos los ángulos del espectro ideológico, para proponer soluciones de "izquierda" y de "derecha" mucho más globales y radicales.³²

El mayor tamaño de sus mercados internos fue una de las causas principales que permitieron a Argentina y a Brasil avanzar más allá que el resto de los países sudamericanos en la modernización de sus centros; particularmente en la amplia base de producción implicada por la industria y sus numerosas actividades directamente relacionadas, así como en la penetración de los roles necesarios para su desempeño y en las vinculaciones externas canalizadas a través de esa estructura productiva y de esos roles. Los cambios ocurridos en todas estas dimensiones dentro de cada país, así como las diferencias comparativas entre uno y otro país sudamericano, implican cruciales diferencias en las características y en el control de muchos y cada vez más influyentes estructuras y procesos sociales. Estos son concomitantes con los cambios en la estructura social de cada área modernizada, así como con las coaliciones y propósitos de los actores políticos, que se centraron cada vez más en los nuevos cliques y en las nuevas alternativas de política pública que surgían de la modificada constelación de problemas. Todos estos cambios dentro de un mismo país (así como, repito, las diferencias comparativas observables de un país a otro), implican nuevos problemas en términos de las nuevas bases de poder de algunos sectores, de la emergencia de un conjunto más diferenciado de actores políticos, de las opciones de política pública que pueden definir como posibles y deseables, y del tipo de arreglos institucionales que probablemente lleguen a preferir para la

³² Estos cruciales cambios en la naturaleza de algunos de los problemas a ser afrontados en diferentes niveles de modernización son también argüidos, aunque con menor énfasis, por F. Cardoso y E. Faletto, *op. cit.*

satisfacción de sus propósitos.³³ Estos aspectos serán examinados en las páginas siguientes.

Los actores políticos en Argentina y en Brasil con posterioridad al populismo

Dada la difícil situación económica que resultó del agotamiento de la etapa de industrialización extensiva, las demandas de consumo y de participación en el poder político por parte del sector urbano popular parecieron a muchos otros sectores como de imposible satisfacción. Pero luego de los gobiernos populistas esas demandas eran formuladas desde una base organizacional más sólida y más extendida, y eran dirigidas hacia gobiernos vulnerables a extendidas manifestaciones de desorden. Además, el período populista contribuyó a ampliar un importante electorado urbano que los dirigentes de algunos partidos políticos podían intentar captar, sobre todo mediante la promesa de políticas gubernamentales del tipo distribucionista y expansivo que habían caracterizado los gobiernos populistas a los que buena parte de ese electorado seguía siendo leal. Antes de los golpes de estado brasileño (1964) y argentino (1966), todos los sectores formulaban sus demandas más y más en base a presiones y amenazas a la estabilidad de los gobiernos civiles. Los mejores recursos del sector popular para apoyar sus demandas eran su peso electoral y, menos intermitentemente, su capacidad de organizar huelgas, manifestaciones y diversas interrupciones de los procesos productivos. Como consecuencia, tanto la amplitud como la intensidad de la activación política del sector popular crecieron marcadamente en ambos países en los años que precedieron los golpes de estado de 1964 y 1966.³⁴ Esta activa presencia del sector popular en los grandes centros urbanos fue percibida como profundamente amenazante por otros sectores sociales. Luego que

³³ Tal vez valga la pena comentar que, a pesar de sus severas limitaciones en términos de los datos disponibles, la estrategia comparativa que propongo permite una primera aproximación a esos fundamentales cambios internos a cada país y a esas diferencias comparativas de un país a otro. Unos y otras quedan ocultos en el tipo de enfoque estático y sobre la base de promedios nacionales que he criticado en el capítulo anterior.

³⁴ Para datos acerca de la creciente activación política del sector popular urbano argentino y brasileño (indicada por número de huelgas y de huelguistas) puede consultarse S. Baily, *Labor, Nationalism and Politics in Argentina*, Rutgers University Press, 1967; R. Rotondaro, *Realidad y Cambio en el Sindicalismo Argentino*, Pleamar, 1971; T. Skidmore, *op. cit.*, y P. Schmitter, *op. cit.* Para interpretaciones que coinciden con la tesis aquí expuesta en el sentido que las crecientes tasas de activación política del sector popular fueron fundamentales para la ocurrencia y los propósitos de los golpes de estado de 1964 y 1966, ver F. Cardoso y E. Falco, *op. cit.*; F. Weffort, *ops. cit.*; N. Aguiar Walker, "Movilización de la Clase Obrera en el Brasil", *Revista Latinoamericana de Sociología*, 1, n. 3, 1967; J. B. Brandao Lopes, "Etude de Quelques Changements Fundamentaux dans la Politique et la Societé Brésilienne", *Sociologie du Travail*, n. 3, 1965, págs. 238-253 y J. Nun, "The Middle Class Military Coup" en C. Véliz (comp.) *The Politics of Conformity in Latin America*, Oxford University Press, 1967, págs. 66-118, y "Crisis Hegemónica y Golpe Militar de Clase Media", *Desarrollo Económico*, nos. 22-23.

el período de expansión económica había terminado, las demandas del sector popular fueron evaluadas, incluso, por sus viejos socios de la coalición populista, como llevando fácilmente a una transformación social mucho más radical de lo que ellos estaban dispuestos a aceptar.³⁵ A pesar de las "complicaciones" que el nuevo clivaje interindustrial introdujo desde otros puntos de vista, la mayor parte de los empresarios argentinos y brasileños, así como de los sectores propietarios en general, coincidieron en que las demandas del sector popular eran "excesivas" (tanto en términos de consumo como de participación en el poder político) y en que la acumulación de capital seguiría siendo insuficiente si esas demandas no eran estrictamente controladas.

He sido cuidadoso en no equiparar un nivel más alto de modernización con implicaciones de correspondencia con un estado más avanzado de "desarrollo socioeconómico". En efecto, el concepto de modernización sirve aquí para estudiar cambios ocurridos dentro de un contexto nacional global que mantiene (aunque algunas de las características mediante las cuales se manifiestan pueden modificarse) básicas rigideces de dependencia y de distribución sumamente desigualitaria de recursos de todo tipo (incluyendo, pero no solamente, los recursos económicos). Dado ese contexto global las posibilidades de crecimiento económico son muy limitadas, tal como la experiencia populista lo muestra tan claramente. Además, la alta modernización tiende a generar tasas crecientes de activación política popular. En el caso de Argentina y Brasil la interacción de aquellas rigideces, del escaso o errático crecimiento económico y de la alta activación política popular indujo a buena parte de los sectores más establecidos a percibir las demandas políticas del sector popular como una seria amenaza para la supervivencia de aspectos básicos del orden social existente —particularmente la estructura de clases, la distribución de poder político y los alineamientos internacionales de estos países—. La percepción de la situación en estos términos, combinada con la amplitud e intensificación de la activación política popular, tuvo un marcado efecto polarizante. Esto facilitó la coincidencia de buena parte de los sectores más establecidos en aceptar alguna "solución" política que, mediante la exclusión política del sector popular, supuestamente eliminaría los riesgos percibidos. Por las razones que detallaré más abajo (el clivaje interindustrial obviamente una de ellas) esa coincidencia no se extendió mucho más allá de la exclusión del sector popular, y la parte de mayor peso en la determinación del contenido concreto de las políticas adopta-

³⁵ Para datos y análisis sobre la preocupación de numerosos sectores empresarios ante la creciente activación política del sector popular puede verse F. Cardoso, *Empresario Industrial e Desenvolvimento Económico*, Difusao Europeia do Livro, 1964; J. M. Freels, *El Sector Industrial en la Política Nacional*, Eudeba, 1970, y J. M. Freels, "Industrialists and Politics in Argentina. An Opinion Survey of Trade Association Leaders", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 12, n. 3, págs. 439-454. Ver también J. L. de Imaz, *op. cit.*, y D. Cúneo, *Comportamiento y Crisis de la Clase Empresaria*, Pleamar, 1967. Merecen además consultarse los vívidos testimonios de dos economistas, C. Díaz Alejandro, *op. cit.*, 1970 y E. Hagen, *The Economics of Development*, R. Irwin, 1968, págs. 339-340.

das por los gobiernos que surgieron de los golpes de estado de 1964 y 1966 fue desempeñada por un segmento muy específico de los sectores más establecidos. Ese segmento estuvo constituido por los individuos que, debido precisamente al alto nivel de modernización de Argentina y Brasil, controlaban las organizaciones públicas y privadas más complejas y las tecnologías más avanzadas. Pero por el momento basta señalar que la coincidencia arriba mencionada fue suficiente para asegurar el homogéneo apoyo que los sectores más establecidos dieron a los golpes de estado brasileño (1964) y argentino (1966), así como a las decisiones iniciales de los gobiernos que resultaron de ellos.

La revolución cubana introdujo aun mayores motivos de preocupación para los sectores más establecidos y pareció confirmar su diagnóstico de las implicaciones de la creciente activación política popular. El espectro de una revolución socialista se levantó casi automáticamente, grandemente ayudado por las numerosas actividades que se emprendieron desde los Estados Unidos para prevenir y reprimir la "subversión" en nuestro continente. El impacto de la revolución cubana y de la creciente intranquilidad social también fue fundamental para la dirección que tomó la evolución de las Fuerzas Armadas. Los Estados Unidos realizaron vastos esfuerzos para entrenar a las Fuerzas Armadas locales en los fundamentos ideológicos y en la práctica de la "guerra antisubversiva". Se importaron doctrinas estadounidenses y francesas de "antisubversión" y de "acción cívica" en las que, además, se enfatizaba el papel desarrollista de las Fuerzas Armadas. El concepto tradicional de defensa contra enemigos externos como el ámbito propio de competencia de las Fuerzas Armadas fue redefinido para incluir dentro de él el logro del "desarrollo socioeconómico" y la eliminación de los "enemigos internos", los "agentes de la subversión".³⁶ Las crisis sociales, la ineficiencia gubernamental y los numerosos episodios de protesta fueron percibidos como constituyendo, y promoviendo, la "subversión interna" cuya eliminación había sido convertida por las nuevas "doctrinas" en competencia específica de las Fuerzas Armadas.

Buena parte de la clase media de ambos países fue perjudicada en

³⁶ Para estudios de esta evolución de los militares y sus consecuencias políticas puede verse L. North, *Civil-Military Relations in Argentina, Chile and Perú*, University of California, Berkeley, Politics of Modernizations Series, 1966; W. Barber y C. Ronning, *Internal Security and Military Power*, Ohio State University Press, 1966; A. Stepan, *op. cit.*, 1971; L. Einaudi y A. Stepan, "Latin American Institutional Development; Changing Perspectives in Perú and Brazil", Rand, 1971; P. V. Beltrán (comp.), *El Papel Político y Social de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Caracas, Monte Avila Editores, 1970; J. Nun, *op. cit.*, y G. O'Donnell, "Modernización y Golpes Militares (Teoría, Comparaciones y el Caso Argentino)", *Desarrollo Económico*, diciembre, 1972. Para una visión de estos problemas por parte de militares argentinos pueden consultarse las obras citadas en la Tercera Sección del capítulo 3 del presente libro. Para obras por militares brasileños puede verse General Couto e Silva, *Geopolítica do Brasil*, Livraria Jose Olimpo Editora, 1967 y los comentarios por O. S. Ferreira, "La Geopolítica y el Ejército Brasileño" en P. V. Beltrán (comp.), *op. cit.*, págs. 163-189. Ver también la *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, número especial sobre "Seguridad Nacional", 1967.

sus ingresos durante el período que precedió los golpes de estado de 1964 y 1966. Este sector dio inequívocas muestras de rechazo a una situación en la que aparecían mezcladas su privación y un régimen político formalmente democrático. En una reacción característica, buena parte de este sector apareció preparado para apoyar intentos de "restituir la ley y el orden" en sus respectivas sociedades.³⁷ Un subconjunto de este sector, los "técnicos" ocupantes de posiciones gubernamentales, hallaron que "los políticos" sólo podían ofrecerles una precaria permanencia en cargos oficiales y que pocas veces querían (y muy pocas podían) seguir sus consejos. Pero los "técnicos" pertenecen al conjunto demarcado por los roles tecnocráticos y serán considerados después.

El sector agrario exportador contribuyó con su fuerte rechazo a la política de masas y su convicción que no podrían lograr beneficios permanentes bajo gobiernos nacionales electos y, por lo tanto, sujetos a la presión del sector popular urbano.

El resultado de estos procesos fue el aislamiento político del sector popular.³⁸ Desprovisto de buen acceso político directo, privado del apoyo de sus antiguos aliados populistas y sufriendo fuertes redistribuciones negativas de ingreso, fue necesario que creciera marcadamente la activación política del sector popular para que obtuviera una de todas formas decreciente participación en la asignación de recursos socioeconómicos. Esta creciente activación política indujo en los demás sectores aun mayores temores de "subversión", agravados por una situación que, a través del estancamiento económico, implicaba disminuidos beneficios para casi todos. Una consecuencia de todo ello fue que se redujo aun más el de por sí precario apoyo que sustentaba a los regímenes de Argentina y Brasil que antecedieron a los golpes de estado de 1964 y 1966.

Todo lo que he señalado implica un pobre desempeño de las actividades gubernamentales. Además, la situación se reflejó en una pérdida neta de los recursos disponibles para el gobierno. Disminución en la percepción de impuestos en términos monetarios reales, caída en la participación del sector público en el producto bruto interno, disminución de los salarios reales de los empleados públicos, exceso de personal en los niveles bajos y éxodo de personal altamente calificado en los niveles más altos, y recurrentes crisis de gabinete, fueron factores que señalaron en ambos países una marcada caída en la capacidad gubernamental de acción y de solución de problemas sociales salientes.³⁹

Aunque diferentes en muchos aspectos, diversas concepciones sobre cambio político comparado han enfatizado la importancia de algún grado de correspondencia entre el desempeño del régimen y las demandas polí-

³⁷ Ver, especialmente, C. Furtado, *ops. cit.*, 1965 y 1966; F. Weffort, *op. cit.*, L. Martins, *op. cit.*, y O. Ianni, *op. cit.*, 1968. Ver también las fuentes citadas en las tres notas precedentes y los datos del capítulo 3 del presente libro.

³⁸ Aparte de las obras citadas en esta Subsección puede consultarse T. Di Tella *op. cit.*, 1964, y D. Cantón, "Revolución Argentina de 1966 y Proyecto Nacional", *Revista Latinoamericana de Sociología*, 5, n. 3, 1969, págs. 520-543.

³⁹ Para un análisis más detallado y datos sobre el caso argentino ver más abajo el capítulo 3.

ticas.⁴⁰ Tal como lo muestran los populismos argentino y brasileño, los períodos de expansión socioeconómica suelen acompañar el crecimiento de la activación política de más actores formulando más demandas. Con posterioridad, y dado el fracaso en eliminar las rigideces implicadas por la dependencia y por una desigualitaria distribución de recursos de todo tipo, los estrangulamientos de desarrollo resultantes llevan a situaciones en las que la situación general si es que mejora lo hace muy lentamente, en tanto más demandas son formuladas con el apoyo de una mayor activación política. Esto señala una brecha entre el desempeño del régimen político y de la sociedad en general, por una parte, y las demandas políticas, por la otra. Esta brecha tiende a generar acción política apuntada a cerrarla. ¿Qué acción en qué direcciones será tomada con tal fin por cuáles actores políticos? Esto parece depender de un fenómeno paralelo que ha sido enfatizado por la bibliografía más sociológicamente orientada: los patrones y procesos de diferenciación social que corresponden a los cambios de estructura socioeconómica. Los datos del capítulo 1 y los procesos sumariamente descriptos en el presente capítulo pueden ser ahora reunidos. El tamaño de los mercados internos de los países sudamericanos, así como la estructura productiva de sus áreas modernizadas (en especial su tipo de industrialización) han sido sugeridos como los factores de mayor importancia para generar marcadas diferencias (comparativamente de un país a otro) y cambios (dentro de un mismo país) en la diferenciación social de las áreas modernizadas. Todos los aspectos recién mencionados son dimensiones, al nivel más alto de agregación, del concepto de modernización aquí utilizado. Además, la diferenciación de la estructura social implica mayor complejidad social; mayor cantidad de unidades sociales interrelacionadas en formas más complejas. La pluralización política es un aspecto, la expresión política de la diferenciación social; implica mayor complejidad en el nivel de las interacciones políticas (más actores políticos interrelacionados en formas más complejas).⁴¹ Finalmente, la interacción política es una propiedad de actores políticos (actores políticamente activados).⁴² En todas estas dimensiones el con-

⁴⁰ Ver, entre otros, S. Huntington, *op. cit.*, 1968; J. LaPalombara, "Penetration; a Crisis of Governmental Capability" en L. Binder *et. al.* (comps.) *Crises and Sequences in Political Development*, de próxima publicación; H. Laswell, *op. cit.*, 1965, y K. Deustch, *The Nerves of Government*, Free Press, 1963.

⁴¹ E. Kenworthy expresa con acierto: "La diferenciación social implica la presuposición que hay una pluralidad de grupos que son relevantes para el proceso político. ... esto lo alerta a uno acerca de la emergencia de nuevos actores en la escena política y, frecuentemente, de nuevas bases de poder político (los sindicatos y la huelga general son ejemplos de cada uno). Esto, después de todo, es el significado político de la diferenciación. Desgraciadamente la bibliografía sobre desarrollo ha tendido a ver la diferenciación (social) como politización masiva, como si sólo un grupo emergiera en el escenario político... La diferenciación no sólo origina una pluralidad de actores políticos sino también una variedad de recursos políticos." "Coalitions in the Political Development of Latin America" en S. Groennings *et. al.* (comps.), *The Study of Coalition Behavior*, Holt, Rinehart & Winston, 1970, págs. 103-140.

⁴² Este párrafo implica "atar los cabos" que quedaron sueltos en las definiciones ofrecidas en el capítulo 1. Para seguir la lectura tal vez sea útil volver por un momento a aquellas definiciones.

cepto general de modernización ha guiado el análisis y la elección de los indicadores. Para señalar un aspecto de significación viene al caso recordar que en todas estas dimensiones la información disponible confirma que existen importantes diferencias que distinguen cada uno de los tres grupos en que, sobre la base de desagregar aproximativamente sus áreas modernizadas y de utilizar datos no promediados, he propuesto estratificar los países sudamericanos. Y son esas diferencias, junto con las diferentes constelaciones de problemas que generan, las que son consideradas aquí como los principales determinantes de los diferentes tipos de fenómenos políticos (en especial, de los diferentes tipos de regímenes políticos) que distinguen a los países sudamericanos colocados en uno de los grupos respecto de los situados en los otros dos.

La diferenciación social procede en contrapunto⁴³ con los problemas de integración social. La idea de integración social es poco precisa y casi imposible de definir y medir adecuadamente. Además, ha sido casi siempre usada por teorías que parten de premisas de equilibrio y de alta integración que se hallan muy lejos de la realidad aquí estudiada y de los instrumentos teóricos que utilizo. Pero a pesar de sus inconvenientes aquella idea apunta a un aspecto de la realidad social que no me parece pueda ser descuidado. La emergencia de nuevas unidades sociales (clases, sectores, organizaciones y roles) entra frecuentemente en conflicto con pautas consolidadas en períodos previos de la vida social. Más aún cuando, en lugar de surgir de procesos más o menos autónomos de conflicto y ajuste entre fuerzas internas, no pocas unidades sociales sumamente influyentes (en especial, organizaciones y roles) resultan de "trasplantes" desde sociedades económica e industrialmente más avanzadas.⁴⁴ La modernización incluye la diferenciación social y ésta suele generar intereses conflictivos, posiciones normativas divergentes e incertidumbre en las expectativas mutuas de comportamiento.⁴⁵ En la medida que no se logra algún grado de mínima congruencia entre esos aspectos y a lo largo de las unidades sociales, los procesos de integración social se retrasan marcadamente respecto de los de diferenciación. La diferenciación de nuevas unidades sociales aumenta exponencialmente las posibles combinaciones y permutaciones entre ellas y las preexistentes, al mismo tiempo que crecen las fuentes estructurales y normativas de conflicto y decrece la comunalidad de expectativas de comportamiento. Un frecuente resultado es baja cohesión social y generalizada incertidumbre. Esto a su vez lleva a los actores a enfocar cada vez más en beneficios de corto plazo, se hacen borrosos los límites del comportamiento social y políticamente

⁴³ La expresión pertenece a N. Smelser, *The Sociology of Economic Life*, Prentice Hall, 1960, pág. 110.

⁴⁴ El primer caso es el de Europa Occidental y los Estados Unidos. El segundo es el de todos los países del Tercer Mundo, entre los cuales, por supuesto, Sudamérica no es excepción. Las diferencias en las secuencias de modernización, así como en sus grados de congruencia con pautas preexistentes, son fuertes indicaciones contra la premisa de equivalencia de procesos causales que critiqué en el capítulo 1.

⁴⁵ Para una excelente discusión de estos aspectos puede verse D. Apter, *op. cit.*, 1971.

permisible, y decreta la posibilidad de los regímenes políticos de incorporar a una perspectiva más amplia los intereses sectoriales y su búsqueda de beneficios de corto plazo.⁴⁶

Puede afirmarse que en los casos en estudio la brecha entre la diferenciación y la integración sociales se agregó a la ya mencionada entre el desempeño social y las demandas políticas. Ambas brechas fueron consecuencia de la alta modernización alcanzada por los centros argentino y brasileño. Y ambas colaboraron en la emergencia de una situación que S. Huntington ha descrito acertadamente como "pretorianismo de masas".⁴⁷ El "juego político"⁴⁸ se tornó más integral, en el sentido que más demandas, formuladas por más actores políticos interrelacionados en formas más complejas, se enfocaron sobre las decisiones gubernamentales. Por otra parte, el juego político se tornó menos restringido y predecible, en el sentido de que el comportamiento conforme con las reglas institucionalmente indicadas fue menos y menos vigente en relación con pautas de comportamiento que aplicaban relaciones desnudas de poder, tanto respecto del gobierno como entre los participantes entre sí. Por la misma razón, ciertas instituciones políticas (como el Parlamento y los partidos políticos), que nunca habían llegado a ser particularmente fuertes, se deterioraron aun más. Como reverso de la medalla, el ejecutivo se convirtió en el foco principalísimo (en momentos en que, como se ha visto, los recursos del sector público declinaban sensiblemente) de una verdadera saturación de demandas políticas surgidas de un "juego" cada vez más complejo, más cambiante y operante con menos restricciones institucio-

⁴⁶ D. Apter, *op. cit.*, 1971, esp. su capítulo 2, argumenta que estas son características típicas de las situaciones de alta modernización.

⁴⁷ S. Huntington, *op. cit.*, 1968. De acuerdo con este autor el "pretorianismo" emerge cuando los niveles de participación y movilización política exceden marcadamente los niveles de institucionalización política (pág. 80). El "pretorianismo de masas" existe cuando ese defecto de institucionalización ocurre en sociedades de alta modernización y movilización, donde los movimientos sociales en gran escala y las organizaciones complejas juegan un papel decisivo (pág. 88, pássim). En diversos pasajes de su libro S. Huntington ilustra los aspectos y consecuencias principales del pretorianismo de masas; por ej. en pág. 196: "En todas las sociedades los grupos sociales especializados participan en política. Lo que hace parecer a estos grupos como más "politizados" en una sociedad pretoriana es la ausencia de instituciones políticas efectivas, capaces de mediar, refinar y moderar la acción política de los grupos. En un sistema pretoriano las fuerzas sociales se enfrentan las unas a las otras desnudamente: no hay ni instituciones políticas ni un cuerpo de dirigentes políticos profesionales que sean reconocidos o aceptados como intermediarios legítimos para la moderación del conflicto entre los grupos. Igualmente importante, no hay acuerdo entre los grupos acerca de los métodos legítimos y autoritativos para la resolución de los conflictos... En una sociedad pretoriana no sólo son muy diversos los actores sino también los métodos utilizados para decidir acerca de la ocupación de cargos gubernamentales y las políticas públicas. Cada grupo emplea para ello los medios que reflejan su peculiar naturaleza y capacidades. Los ricos sobornan; los estudiantes realizan manifestaciones; los trabajadores van a la huelga; y los militares hacen golpes de estado".

⁴⁸ En adelante usaré este término para designar la competencia política y las reglas REALES (no las institucional o legalmente indicadas) bajo las cuales esa competencia se lleva a cabo.

nales. Al tener que operar bajo estas condiciones, los gobiernos que antecedieron a los golpes de estado de 1964 y 1966 fueron víctimas y agentes del pretorianismo de masas. Algunos autores han descrito gráficamente la situación resultante como un "empate"⁴⁹, los altos niveles de conflicto con pocas restricciones efectivas, las profundas diferencias en el contenido de las demandas formuladas por diferentes sectores y la debilidad de los gobiernos tienden a impedir la decisión e implementación consistentes de cualquier política pública. Esta incapacidad a su vez empeora la situación social, incluso la de buena parte de los sectores políticamente activados que formulan las demandas. Ese empeoramiento, a su vez, alimenta un mayor pretorianismo. Por parte de los gobiernos operantes en este tipo de situación, con pocas posibilidades de acción autónoma y efectiva, la permanencia en el poder formal tiende a convertirse en la preocupación dominante. Esta preocupación lleva a la adopción de secuencias de políticas públicas cuyo propósito es calmar a los actores que en cada momento aparecen como más amenazantes, con escasas o nulas posibilidades de encarar la solución de problemas sociales desde una perspectiva de más largo plazo.⁵⁰

Estos procesos producen una fuerte tendencia hacia la ruptura del régimen político existente. Los problemas sociales salientes siguen sin solución, la competencia es crecientemente suma cero⁵¹, los beneficios obtenidos por los sectores son precarios y el pretorianismo mina aun más las posibilidades de acción efectiva por parte de las instituciones existentes. El umbral para la crisis definitiva del régimen es alcanzado cuando la mayor parte de los actores, en lugar de seguir tratando de obtener ventajas dentro del juego pretoriano, centran sus esfuerzos en cambiar las reglas mismas del juego. Ese es el momento en que comienzan a emerger coaliciones que intentan romper el "empate" mediante la instauración de un nuevo régimen político y, por lo tanto, de nuevas reglas del juego que supuestamente permitirán una acción más efectiva y más en línea con las preferencias de los participantes en las coaliciones. Tal como lo sugiere el análisis de S. Huntington, luego de un período pretoriano existe una fuerte tendencia a establecer severas restricciones en la acción de los actores políticos que han quedado excluidos de la coalición ganadora que

⁴⁹ Para la expresión inicial de este interesante concepto puede verse T. Di Tella, *op. cit.*, 1964. Otros autores han investigado sus implicaciones; ver, por ej. E. Kenworthy, *op. cit.*, e I. Horowitz, "La Norma de Ilegalidad; Hacia una Teoría General del Desarrollo Político Latinoamericano", *Revista Mexicana de Sociología*, 30, n. 2, 1968. Pero, como se verá en el capítulo siguiente, el concepto de "empate" debe ser calificado mediante distinciones al nivel de los diferentes sectores participantes y no participantes en el "juego".

⁵⁰ Estos aspectos y los que menciono a continuación son estudiados en mayor detalle en los capítulos siguientes.

⁵¹ El concepto de competiciones de suma cero proviene de la teoría de juegos y se refiere a situaciones en las cuales la ganancia de algún jugador se hace a expensas de la pérdida de otro/s. Por contraste, existen otras situaciones en las cuales, por existir una creciente suma de beneficios a repartir (por ejemplo, por crecimiento del producto interno de un país), la ganancia de un jugador no implica necesariamente el desmejoramiento de otro/s.

ha logrado establecer un nuevo régimen político. La probabilidad, por lo tanto, es grande en lo que hace a la emergencia de un régimen político fuertemente autoritario. Pero las características específicas de dicho autoritarismo, así como los principales objetivos de los miembros de la coalición ganadora, son marcadamente influidos por un alto grado de modernización y por su consiguiente tipo "masivo" de pretorianismo. En otras palabras, cualquiera que fuere el nivel de modernización, la emergencia de las brechas ya mencionadas y la pretorianización de la vida política ejercen una fuerte presión hacia la inauguración de un régimen político autoritario; pero las características concretas del régimen autoritario que se inaugure, así como la composición de la coalición que lo implanta, dependen del nivel de modernización de cada sociedad. Estas consideraciones, que apuntan a las necesarias distinciones que deben trazarse dentro del género "régimen autoritario", serán retomadas posteriormente.

Sobre la base de recordar que Argentina y Brasil habían logrado los más altos niveles de modernización de sus centros, puede ser útil recapitular lo ya dicho en el presente capítulo. El fin del populismo marcó en estos países la disolución de la amplia coalición que lo había sustentado y correspondió al "agotamiento" del período "fácil" de industrialización mediante la sustitución extensiva de importaciones. La agravación de numerosos problemas sociales salientes (inflación, crecimiento económico errático, asignaciones de recursos sesgadas e ineficientes, rigideces persistentes en la estructura social y formas de dependencia exterior modificadas pero en muchos sentidos más rígidas) mostraron a muchos actores políticos, luego de breves interludios marcados por políticas públicas que el contexto de pretorianismo masivo hizo inefectivas, que era necesaria una profunda transformación del contexto social.

Esto traía implicado que las últimamente limitadas políticas del populismo no podían ya producir las transformaciones requeridas. En particular, y cualquiera que fuere el contenido y los fines de las políticas propuestas para lograrlo, fue cada vez más evidente que los requerimientos financieros y tecnológicos, así como los cambios sociales que no podían dejar de ser provocados por la reconversión económica, habían crecido notablemente e implicaban costos sociales mayores que los que se habían debido afrontar durante el período de crecimiento "horizontal" del populismo. El avance en la modernización de los centros de estos países se manifestó también en una creciente diferenciación social. Para lo que es aquí más importante, la diferenciación social se expresó en una creciente pluralización política, en la emergencia de un profundo clivaje inter-industrial, en la mayor penetración (en amplitud y en densidad) de roles tecnocráticos y en la creciente activación política del sector popular urbano. Unidos a las brechas ya mencionadas, estos factores resultaron en un período de pretorianismo de masas. Este a su vez empeoró las condiciones sociales iniciales y suscitó la generalizada sensación de que el régimen político existente había llegado al límite de sus posibilidades. Pero este asentimiento se fundaba sobre esa base puramente negativa; aun falta estudiar qué factores dieron origen a la coalición ganadora que intentó imponer "su solución" mediante los golpes de estado de 1964 y 1966.

Lo dicho hasta aquí puede ser resumido en las siguientes proposiciones:

Proposición 10: La constelación de problemas de los países sudamericanos de más alto nivel de modernización es significativamente diferente de la que existía en los mismos países con anterioridad a sus períodos de expansión industrial "horizontal", ASÍ COMO de la constelación de problemas de otros países sudamericanos contemporáneos menos modernizados que los primeros. Nuevos problemas sociales salientes y estrangulamientos de desarrollo son provocados por un mayor nivel de industrialización, por una mayor diferenciación social, por una mayor penetración de roles tecnocráticos, por un conjunto más complejo de actores políticos, por tasas crecientes de activación política del sector urbano popular, por nuevos patrones de dependencia externa y por la manifiesta inviabilidad de las políticas gubernamentales hasta entonces practicadas.

Proposición 11: Las situaciones de alta modernización tienen una marcada tendencia a generar importantes brechas entre la diferenciación y la integración social, así como entre el desempeño social en general y el del régimen político en particular, por una parte, y las demandas formuladas por un crecimiento conjunto de actores políticos, por la otra. Esto se expresa en una saturación de la lista de los problemas sociales salientes y, por lo tanto, de las demandas políticas formuladas, todo lo cual tiende a resultar en pretorianismo de masas. Las brechas y el pretorianismo son un efecto, y a su vez contribuyen a aumentar, la crisis en la capacidad del régimen político para dar soluciones medianamente satisfactorias, para una importante proporción de los actores políticos, a los problemas que integran la particular constelación de problemas de la alta modernización.

Proposición 12: El deterioro de la situación social general provoca que la mayor parte de los actores políticos reciba una tasa decreciente de satisfacción de sus demandas. Por otra parte, el pretorianismo de masas en situaciones de alta modernización implica una elevada y creciente activación política del sector urbano popular. Dadas estas condiciones, es sumamente probable que la mayor parte de los sectores y actores más establecidos halle un punto básico de acuerdo en la "contracción" del régimen político mediante la exclusión política del sector popular.

El contenido de la proposición 12 implicó para muchos sectores un muy vago y preliminar punto de acuerdo. Tal como mostrarían los acontecimientos posteriores a los golpes de estado, otro problema crucial era cuál iba a ser el contenido concreto y cuáles iban a ser las consecuencias de las políticas públicas a adoptar luego de la exclusión del sector popular urbano. Esto está relacionado con un fenómeno que seguidamente paso a examinar: la penetración de los roles tecnocráticos en situaciones de alta modernización.

Sobre los roles tecnocráticos

Hasta aquí he trabajado en dos niveles de análisis, y los dos experimentaron importantes cambios a medida que la modernización avanzó en Argentina y en Brasil. Estos son, primero, los problemas sociales salientes y los estrangulamientos de desarrollo. Segundo, al nivel de la estructura productiva-industrial, la diferenciación, emergencia y activación política de nuevos sectores sociales y actores políticos. El análisis estructural puede ser llevado a un nivel más bajo de generalidad, enfocando en los roles, unidades de análisis ubicadas en la intersección de las estructuras sociales con las predisposiciones de comportamiento de los actores. El concepto de modernización que he venido utilizando implica la posibilidad de incluir el análisis de los roles (en especial de los que he denominado "roles tecnocráticos") como un importante componente de las situaciones de modernización. Dentro del marco de análisis que propongo las variables políticas son conceptualizadas como interactuando con los factores implicados en los tres niveles de análisis a los que acabo de referirme.⁵²

Los avances en modernización traen aparejados en un nivel una mayor diferenciación social y, en otro nivel, una mayor penetración de roles tecnocráticos. Tal como lo sugieren los datos del capítulo 1, la complejidad de la estructura social introducida por un nivel más alto de modernización (y por su componente, una más avanzada industrialización) crea necesidades públicas y privadas de gestión y de control en las que la tecnología moderna juega un papel cada vez más importante; esto parece ser cierto cualquiera que sea el tipo de organización social o de régimen político existente. La emergencia de organizaciones de mayor tamaño dedicadas a procesos de producción más complejos; el efecto de halo que crea la industrialización sobre actividades de comunicación y control, de comercialización, de publicidad y de servicios de procesamiento de informaciones; los problemas de coordinación de actividades y de unidades sociales más diversificadas y más complejas, todo esto requiere el creciente aporte de capacitación de personas que han pasado por períodos pro-

⁵² En un nivel de generalidad aun menor, las hipótesis a ser formuladas aquí podrían ser verificadas por medio de datos de entrevista y de análisis de fuentes documentales emanadas del comportamiento de quienes desempeñan los roles tecnocráticos. Esa tarea no puede ser realizada aquí, pero el análisis cumplido en el presente trabajo no parece enteramente injustificado —el análisis estructural en varios niveles es un requisito para la interpretación y determinabilidad de los resultados de investigación en el nivel "micro"—. Sobre este punto, que se aparta de las corrientes reduccionistas o psicologistas, pueden verse las recientes discusiones metodológicas de E. Verón, *Conducta, Estructura y Comunicación*, J. Alvarez, 1969; D. Apter, *op. cit.*, 1971; A. Przeworsky y H. Teune, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Wiley, 1969; R. Holt y M. Richardson, "Competing Paradigms in Comparative Politics" en R. Holt y J. Turner (comps.), *The Methodology of Comparative Research*, págs. 21-72, Free Press, 1970; S. Verba, "The Uses of Survey Research in the Study of Comparative Politics; Issues and Strategies" en S. Rokkan *et al.*, *Comparative Survey Analysis*, Mouton, 1969, págs. 56, 106; P. Bourdieu *et al.*, *Le Métier de Sociologue*, Mouton et Bordas, 1969; así como el "análisis contextual" abogado en la obra de H. Lasswell.

longados de entrenamiento en técnicas de producción, planificación y control. A medida que la modernización avanza, surgen más roles tecnocráticos en mayor cantidad y sobre mayor número de actividades sociales. Estos roles son siempre una pequeña fracción del total, pero tanto su amplitud como su densidad de penetración⁵³ crecen con los avances en la modernización.

¿Existen umbrales o puntos críticos a partir de los cuales quienes desempeñan roles tecnocráticos pueden sentirse suficientemente capaces y poderosos para tratar de "solucionar" los problemas sociales más generales y más salientes "a su manera"? ¿Existe tal "manera" propia de quienes desempeñan los roles tecnocráticos, es decir prejuicios o sesgos provenientes de ese desempeño que predisponen en formas específicas para percibir, evaluar y actuar sobre los problemas sociales? Aunque va a ser imposible llegar aquí a conclusiones seguras, estas preguntas parecen de tanta importancia que puede valer la pena analizarlas especulativamente.⁵⁴

Aunque se ha prestado mucha atención a la "revolución de las expectativas crecientes" o los efectos de demostración al nivel de masas, ha habido pocos intentos de clarificación de un fenómeno muy relacionado y que sospecho tanto o más importante: el trasplante de expectativas que parece ser producido por el desempeño de roles tecnocráticos en sociedades sujetas a procesos de modernización.⁵⁵ Los ejecutivos que concu-

⁵³ En homenaje a la brevedad me remito nuevamente a las definiciones dadas en el capítulo 1.

⁵⁴ Tal como anuncié al principio de este capítulo las respuestas a estas preguntas serán presentadas como hipótesis que, ya que la evidencia sobre la cual se fundan es insuficiente, deberán aguardar un futuro análisis para ser sometidas a las pertinentes verificaciones. Diversos autores que se han ocupado de la política latinoamericana contemporánea se han referido de una forma o de otra, pero sin el grado de énfasis aquí sugerido, a la creciente importancia política del conjunto de personas que desempeñan este tipo de roles. Puede verse entre otros A. Costa Pinto, *Nacionalismo y Militarismo*, México, Siglo XXI, 1969; M. Kaplan, "Aspectos Políticos de la Planificación en América Latina", *Aportes*, 20, abril, 1971, págs. 133-170; R. de las Casas, "L'Etat Autoritaire: Essai sur les Formes Actuelles de la Domination Impérialiste", *L'Homme et la Société*, 1970, 18, págs. 99-111; C. Mendes, "O Governo Castello Branco: Paradigma e Prognose", *Dados*, 3, 1967, págs. 57-90; C. Mendes, "Elite de Poder, Democracia e Desenvolvimento", *Dados*, 5, 1969, págs. 57-90; C. Mendes, "Sistema Político e Modelos de Poder no Brasil", *Dados*, 2, 1966, págs. 7-41; F. Cardoso, *Cuestiones de Sociología del Desarrollo* (Chile), Editorial Universitaria, 1968, pág. 106, *pássim*; y J. L. de Imaz, "El 'técnico' y algunos Sistemas Políticos Latinoamericanos", trabajo aún no publicado. Ver también las afirmaciones en F. Cardoso y E. Faletto acerca de la emergencia de una "tecnoburocracia" en los regímenes autoritarios correspondientes a las situaciones que he clasificado como de alta modernización, *op. cit.*, pág. 156. Pero el conjunto de personas delimitado por el desempeño de roles tecnocráticos es uno de los tantos aspectos de la política sudamericana que aún aguarda estudio sistemático.

⁵⁵ Acerca de expectativas originadas en el desempeño de roles puede consultarse T. R. Sarbin y V. L. Allen, "Role Theory" en G. Lindzey y E. Aronson (comps.) *The Handbook of Social Psychology*, 2ª edición, vol. I, Addison-Wesley, 1968, págs. 488-567. Cuando T. Di Tella (*op. cit.*, 1965) escribe acerca de los "efectos de fascinación" que los países más desarrollados ejercen sobre los grupos dirigentes de los restantes países, apunta al mismo tipo de fenómeno a que me refiero en el texto.

ren a cursos en escuelas de administración cuyo plan de estudios sigue prestigiosos modelos de los Estados Unidos; los oficiales militares que estudian en el exterior y en escuelas militares locales que adoptan el plan de estudios y las doctrinas elaboradas por misiones de "asistencia militar" extranjeras; los "técnicos" que obtienen sus títulos académicos en el exterior, todos ellos aprenden técnicas que son específicas a los particulares roles que desempeñan pero, por sobre todo, APRENDEN MODELOS DE ROLES. La forma en que quienes desempeñan los mismos roles actúan en las sociedades "originantes" (es decir, en las más avanzadas tecnológica e industrialmente), los criterios de logro allí imperantes, el apoyo y las recompensas que aquéllos tienen en las sociedades originantes por y para el desempeño de dichos roles; todos estos aspectos suelen ser transmitidos junto con la capacitación técnica específica al rol de que en cada caso particular se trata.

Este es un aspecto de fundamental importancia. Lo que se transmite desde las sociedades originantes de los roles es una compleja constelación, dentro de la cual la capacitación técnica específica es sólo un componente. Aparte de esta última (en realidad, abarcándola) lo que el individuo adquiere es el modelo de un rol. Y su propia concepción del rol, que debe interactuar con un contexto nacional que difiere fundamentalmente del de la sociedad originante, proviene directamente de los criterios emanados de ésta última. Por lo tanto, es erróneo suponer que personas con este tipo de vinculación con las sociedades más avanzadas han adquirido SOLAMENTE un grado (presumiblemente) mayor de capacidad técnica. Si mis sugerencias no son erróneas, una de las preguntas más interesantes que plantea lo ya dicho concierne a qué aspectos (y en qué dirección) del modelo del rol serán ajustados o sacrificados en un contexto modernizante.

Aun las técnicas más específicas dependen, en un grado mucho mayor que el que suele reconocerse, del estado de los contextos sociales. Las técnicas son adecuadas sólo en relación con éstos. Si el contexto del tomador de un modelo de rol difiere sustancialmente del presupuesto por el tipo de técnicas que aprendió en la sociedad originante, aun esa capacitación técnica puede ser de escasa utilidad personal y social. Tal como puede esperarse de lo ya dicho, aun la vinculación más casual con los tomadores de roles tecnocráticos en contextos modernizantes suele mostrar la aguda frustración provocada por el repetido "fracaso" del contexto social en ajustarse a sus premisas y expectativas. Desde un punto de vista más pragmático esta situación también suele afectar la obtención de las facilidades y recompensas que son "normalmente debidas" por el desempeño del rol en las sociedades originantes.

Estas frustraciones suelen expresarse en el fenómeno bien conocido de la "emigración de cerebros". Pueden también canalizarse en acción política orientada a transformar el contexto social en formas que, presumiblemente, serán más apropiadas para la aplicación de la capacitación técnica aprendida y para las aspiraciones de recompensa y facilidades de las personas que desempeñan esos roles. Por supuesto, esta motivación puede ser fácilmente racionalizada. Su conciencia de superioridad técnica con-

vence a quienes desempeñan esos roles que, al transformar el contexto social en forma que sirva mejor a sus propias aspiraciones, lo mejorarán automáticamente. Este es el punto en el que es fundamental considerar la interacción de los roles con los otros niveles de análisis hasta aquí considerados: sugiero que las direcciones concretas y el grado mismo en que las referidas frustraciones pueden ser canalizadas en acción política tendiente a modificar el estado del contexto social es una función multiplicativa del grado de penetración (en amplitud y densidad) de los roles tecnocráticos en un contexto social modernizante.

Un grado más alto de modernización (incluyendo uno de sus componentes, una mayor industrialización de los centros nacionales) implica la penetración de más roles tecnocráticos en más sectores y en más actividades sociales. Ya he mencionado estos aspectos en páginas precedentes, pero el aspecto que aquí interesa recalcar es que las posibilidades de vinculación entre quienes desempeñan estos roles (tanto dentro del sector o actividad social dentro del cual cada uno de ellos opera como desde un sector a otro) crecen como una función multiplicativa del grado de penetración de dichos roles. En Brasil y en Argentina, con anterioridad a los golpes de estado de 1964 y 1966, tanto las escuelas militares como organizaciones formalmente dedicadas a la difusión de puntos de vista empresarios y al entrenamiento en técnicas de administración, se convirtieron en puntos habituales de contacto para las personas colocadas en la "cumbre" de grandes empresas privadas y de las Fuerzas Armadas.⁵⁶ Además, aparecieron diversas publicaciones —verdaderos "equivalentes funcionales" de TIME y FORTUNE— donde numerosos publicistas difundieron las posiciones de lo que dio en llamarse la "derecha moderna" o "tecnocrática" y desde las cuales se crearon nuevas intercomunicaciones entre quienes desempeñan roles tecnocráticos. Otro importante efecto de esas publicaciones fue difundir pautas de consumo y de prestigio que tendieron a consolidar la "imagen" de aquéllos ante vastos sectores que carecían de sus antecedentes tecnocráticos y de sus posiciones en la

⁵⁶ Acerca de las estrechas vinculaciones establecidas antes del golpe de estado de 1964 en Brasil, entre la Escuela Superior de Guerra e IPES, organización de grandes empresas privadas, puede consultarse A. Stepan, *op. cit.*, y T. Skidmore, *op. cit.*, entre otros autores. Para el período previo al golpe de estado de 1966 en Argentina puede verse el capítulo 3 de este trabajo y las obras allí citadas. Corresponde advertir que las formas y grados de evolución de la institución militar (incluyendo la penetración de roles tecnocráticos) es más independiente que en otros sectores de la situación general de la sociedad (y más directamente dependiente de la política de los Estados Unidos...). Así, por ejemplo, los militares peruanos lograron en la década de 1960 un grado de entrenamiento y de penetración de roles tecnocráticos que por cierto no era inferior al logrado en el mismo período por los militares argentinos y brasileños. Puede verse sobre este aspecto y sobre el impacto político de la academia militar peruana, CAEM, L. North, *op. cit.*; L. Einaudi y A. Stepan, *op. cit.*, y L. Einaudi, "The Peruvian Military: A Summary Political Analysis", Rand, 1969. Pero, tal como en adelante argumentaré con más detalle, el menor grado de modernización del contexto social peruano (que incluía un grado menor de penetración de los roles tecnocráticos en otros sectores sociales) determinó que la intervención militar tuviera lugar dentro de una coalición y con propósitos diferentes de los que se dieron en Argentina y Brasil.

cumbre de complejas organizaciones. Aun con información mucho más adecuada que la que dispongo sería difícil ponderar el impacto político producido por la posibilidad que la alta modernización dio para establecer estas vinculaciones (tanto en lo referente a la creación de instituciones que operaron como verdaderos puntos de encuentro como a la aparición de medios de intercomunicación más amplios). Pero no me cabe personalmente duda, y alguna evidencia será aducida, de su importancia intrínseca y como medio de dar prestigio social a las actividades, los conocimientos y la imagen del "estilo de vida" de aquellas personas.⁵⁷

Los efectos de la penetración de los roles tecnocráticos son multiplicativos porque su mayor densidad y amplitud permite la emergencia de una amplia red de instituciones y de medios de comunicación dentro y a través de los sectores que penetran más densamente, y desde ellos hacia vastos sectores sociales. En cuanto a la densidad de penetración en cada sector, cabe poca duda que ella alcanza sus valores más altos en las grandes y complejas empresas características de los niveles más altos de industrialización a que me he referido en el capítulo 1, en las Fuerzas Armadas y en las áreas gubernamentales de planificación y de toma de decisiones en el área económico-financiera.⁵⁸ En niveles más bajos de moderniza-

⁵⁷ Formulo estas afirmaciones y las que siguen en esta Subsección en los términos muy genéricos que corresponden al tipo de información (buena parte de ella impresionista y derivada de mi propia experiencia personal) sobre la que se basan. Esas afirmaciones generan una serie de preguntas que sólo será posible contestar por medio de una investigación explícitamente orientada a ellas. Por ejemplo, sería indispensable conocer qué porcentaje de aquellos que desempeñan roles tecnocráticos comparte efectivamente las predisposiciones políticas aquí hipotetizadas, en especial en lo que concierne a tender a apoyar activamente la inauguración de un régimen político excluyente en un contexto de alta modernización sudamericana contemporánea (mi impresión es que esos porcentajes son más altos entre las personas colocadas en la "cumbre" de grandes empresas y de las organizaciones militares que entre los "técnicos" civiles gubernamentales, pero sospecho que los porcentajes son altos en todos los casos). Segundo, hasta qué punto opera un "efecto de halo" por el cual personas que carecen de la formación y posiciones de quienes desempeñan roles tecnocráticos se sienten atraídos por el prestigio social y por la imagen de "eficiencia" de estos últimos y, sobre esta base, tienden a apoyar sus posiciones políticas. Tercero, hasta qué punto el efecto de halo es indicado por la adopción de palabras de la jerga tecnocrática (casi siempre en inglés), sin demasiada preocupación por conocer y transmitir su significado (éste es un aspecto del cual el humorista argentino Landrú ha hecho un frecuente tema de su perceptiva ironía). Cuarto, cuál es la dimensión y cuáles son las conexiones causales de la alta congruencia entre los intereses de los sectores sociales que los roles tecnocráticos han penetrado más densamente, por una parte, y las predisposiciones de comportamiento político que en esta Subsección hipotetizo que surgen del desempeño de los mismos roles (retorno luego sobre este importante interrogante). Quinto, pero no último en orden de importancia, cuáles son los cambios observables a través del tiempo en los aspectos recién aludidos, y en qué medida esos cambios dependen del éxito o fracaso relativo en el logro de los objetivos de los regímenes políticos excluyentes en cuya inauguración y desempeño estos roles juegan un papel de gran importancia.

⁵⁸ Repitiendo algo ya señalado en el capítulo 1, corresponde señalar aquí que el concepto de "roles tecnocráticos" cubre aquellas posiciones en la estructura social para cuyo desempeño es necesaria la APLICACIÓN de tecnología moderna

ción la menor penetración (en amplitud y en densidad) de los roles tecnocráticos previene la emergencia de vinculaciones en el número, variedad y permanencia que caracteriza a las situaciones de más alta modernización. Las diferencias detectables en diferentes grados de modernización de los centros nacionales al nivel de la estructura de roles parecen tener importantes consecuencias políticas. Vale la pena explorarlas, aunque sea tentativamente.

Las vinculaciones promueven el mutuo reconocimiento. Cualquiera que sea el sector social dentro del cual operan, quienes desempeñan roles tecnocráticos comparten importantes características. Sus modelos de roles, y con ellos sus expectativas acerca del estado "adecuado" del contexto social, provienen de las mismas sociedades. Su entrenamiento señala una modalidad "técnica" de solución de problemas. Los aspectos afectivos o emocionales de los problemas carecen de sentido, las ambigüedades de la negociación y del quehacer político son obstáculos para las decisiones "racionales", el conflicto es por definición "disfuncional". Sus "mapas" de la realidad social, las premisas que sesgan la percepción y evaluación de la realidad social, son similares. Lo que es "eficiente" es bueno, y resultados eficientes son aquellos que pueden ser fácilmente cuantificados y medidos. El resto es "ruido" que un tomador "racional" de decisiones debe tratar de eliminar de su cuadro de atención. El tejido de la realidad social es radicalmente (en algunos casos uno tal vez debería decir "brutalmente") simplificado. Es posible que esa simplificación no sea negada en sí misma, pero es vista como un requisito indispensable para poder manipular la realidad social en la dirección de lo "eficiente". La resistencia de muchos problemas, y de muchos sectores que se hallan detrás de esos problemas, a ser agotados o subsumidos completamente en consideraciones de eficiencia, tiende a ser vista como indicación de cuánto "progreso" queda aún por obtener. Esta puede ser una descripción exagerada de una mentalidad que es raramente hallable en sus formas más puras, pero me parece que corresponde bastante bien al tipo de argumento usado, por muchos de los que desempeñaban roles tecnocráticos y de los que éstos influían por el efecto de halo, en la evaluación del contexto social tal como se les presentaba con anterioridad a los golpes de estado de 1964 y 1966. Y me parece que corresponde aun mejor a las concepciones que inspiraron las políticas socioeconómicas que inmediatamente siguieron en ambos países a la ejecución de esos golpes.

Hay también importantes similitudes en el tipo de carrera que suelen seguir quienes desempeñan roles tecnocráticos. La mayor parte de ellos ocupa altas posiciones burocráticas, a las que llegan luego de exitosas

como una parte importante de la rutina diaria. No incluye, por lo tanto, las actividades orientadas principalmente a la AMPLIACIÓN del campo de conocimientos, que implican una constelación de factores muy diferentes (entre otros, la menor frecuencia de ocupación de altas posiciones en organizaciones complejas, las muy diferentes facultades de decisión en ella detentadas y, posiblemente, diferentes predisposiciones personales previas a la elección del rol).

carreras organizacionales.⁵⁹ Este común antecedente puede reforzar la tendencia a definir sus utopías sociales como mundos ordenados en los cuales los niveles de autoridad se hallan claramente definidos y donde las decisiones son tomadas por aquellos que presumiblemente han adquirido jerarquía y capacitación técnica específica.

El mutuo reconocimiento entre quienes desempeñan roles tecnocráticos en diferentes sectores sociales es promovido por el desarrollo de "lenguajes" comunes. Los viejos recelos entre intelectuales humanistas, hombres de empresa incultos y militares "cuarteleros" han sufrido cambios fundamentales. Muchas personas dentro de esas categorías han adquirido una común formación tecnocrática y descubierto que comparten un lenguaje (o jerga...) técnico. Esto facilita las comunicaciones desde una especialidad y desde un sector a otro, pero por la misma razón las hace más difíciles desde y hacia los sectores sociales que carecen de esa común formación tecnocrática. La creciente comunalidad en la codificación e interpretación de la información entre los roles tecnocráticos fomenta su cohesión a través de los sectores sociales que han logrado penetrar más densamente. Pero esto mismo los aísla aun más de la mera inteligibili-

⁵⁹ Parece fascinante el grado de aplicabilidad al comportamiento político de quienes desempeñan roles tecnocráticos, de los resultados de recientes investigaciones sobre el comportamiento dentro de organizaciones complejas (ver, sobre todo, J. March y H. Simon, *Organizations*, Wiley, 1958; J. Cyert y J. March, *A Behavioral Theory of the Firm* (hay versión castellana), Prentice-Hall, 1963; R. Thompson, *Organizations in Action*, McGraw-Hill, 1967 y M. Crozier, *Le Phénomène Bureaucratique*, Editions du Seuil, 1963 (hay versión castellana). De acuerdo con los tres autores primeramente citados, dada una preocupación dominante por la supervivencia de la organización, los esfuerzos tienden principalmente a negociar (o imponer...) la estabilización y por consiguiente la predictibilidad del contexto de la organización. Mediante la reducción de riesgos y de la incertidumbre inducidos por el contexto, la acción de otros participantes y los efectos de la acción de la misma organización se vuelven más predecibles y más susceptibles de ser encarados mediante la aplicación del "capital" de conocimientos en los que la organización se ha especializado. La búsqueda de soluciones es "problemática": se inicia sólo cuando los problemas ya han sido ineludiblemente planteados por el contexto y se enfoca dentro del campo de atención sumamente selectivo que circunscriben los indicadores que la organización se ha acostumbrado a vigilar. A su vez, la formulación de soluciones es guiada por las premisas de decisión y por las rutinas que la organización ha aprendido porque las aplicó con aparente éxito en situaciones anteriores. Esa formulación es orientada por una "inocente teoría de causalidad" que busca las "causas" del problema "en la cercanía del síntoma del problema": los sectores más cercanos a la función en la que aparece el problema son los que con más probabilidad serán declarados "culpables" (por ejemplo, el departamento de ventas en caso de una caída de ventas). La otra "víctima" probable es el tipo de sección que es "vulnerable" porque no hay una relación entre medios y fines claramente establecida para medir su desempeño o porque faltan criterios objetivos de su evaluación. En la medida en que la analogía puede ser válida, es claro que en la Argentina y el Brasil anteriores a los golpes de estado de 1966 y 1964 el régimen político existente, los partidos políticos y los dirigentes de los partidos eran "vulnerables" y estaban colocados "en la cercanía del síntoma del problema". Si fue así, su eliminación tenía una alta probabilidad de ser percibida como un requisito para la satisfacción de las preocupaciones de supervivencia y estabilización por parte de los dirigentes de grandes y complejas organizaciones.

dad de las demandas y de las escalas de preferencia de otros sectores sociales.⁶⁰

El reconocimiento mutuo y un común "lenguaje" promueven una evaluación mucho más optimista de sus capacidades CONJUNTAS por parte de quienes desempeñan roles tecnocráticos. Mientras más penetran sectores sociales es más probable que crean que su capacitación conjunta les permite resolver una amplia gama de problemas sociales. En contextos menos modernizados, aunque quienes desempeñan estos roles tienen el mismo nivel de capacitación individual, su menor número y grado de penetración (en amplitud y densidad) los condena a un mayor aislamiento. En estas condiciones tales personas pueden tender a evitar compromisos políticos directos o bien, dado que una coalición centrada en ellas sería demasiado débil, pueden buscar participar en otro tipo de coaliciones⁶¹ para canalizar su acción política. Pero en condiciones de alta modernización que han derivado en pretorianismo de masas, es probable que se forme una coalición golpista⁶² en la que tengan participación dominante las personas que en diversos sectores sociales, ya mencionados, desempeñan roles tecnocráticos. Estas personas ya han logrado, por el mismo alto grado de modernización de su contexto social, una densa penetración (y, por lo tanto, un importante grado de control) en sectores sociales que tienen crucial y creciente gravitación en situaciones de alta modernización y relativamente avanzada industrialización. Esta misma circunstancia influye

⁶⁰ Este me parece un problema central que deberá ser tenido en cuenta por cualquier teoría madura de la modernización, y más ampliamente, del cambio sociopolítico. El fuerte prejuicio positivista que aún domina buena parte de las investigaciones de la sociología y de la ciencia política, las ha aislado de los importantes progresos que la filosofía y la lingüística han logrado en la investigación de los signos y los símbolos. Pero, por otra parte, esas disciplinas no se han preocupado demasiado por establecer los correlatos sociales de los resultados de sus investigaciones. Hay, por supuesto, excepciones importantes a estas afirmaciones. Pero la conexión entre el significado de los fenómenos lingüísticos y el comportamiento político en las sociedades contemporáneas aún es un territorio poco explorado. Para importantes contribuciones recientes en esta dirección puede verse E. Verón, *op. cit.*, y D. Bennet, "Ideology as Language. A Strategy for Research", trabajo aún no publicado, Universidad de Yale, Departamento de Ciencia Política, 1970. La emergencia de nuevos términos para designar viejos fenómenos (por ejemplo, las manifestaciones de intranquilidad o protesta social convirtiéndose en "subversión"); la emergencia de un "dialeto" tecnocrático; su implicación de cambios en la percepción y evaluación del contexto social por parte de sectores crecientemente dominantes; su valor como indicador de (y sus efectos sobre) cambios en la estructura social; las vinculaciones que promueve y aquellas que tiende a anular; y, sobre todo, las complejas interconexiones causales entre todas estas dimensiones son aspectos que no podrán ser ignorados por teorías maduras del cambio social.

⁶¹ Y, por lo tanto, en actividades políticas orientadas a inaugurar o sostener regímenes políticos, y a llevar a cabo políticas públicas, muy diferentes de las que resultan de situaciones de alta modernización. La coalición populista y el papel menos importante que en ella juegan estos roles es un buen ejemplo de lo afirmado.

⁶² Defino una "coalición golpista" como constituida por los oficiales militares y por los civiles que consciente y directamente participan en la preparación de las condiciones políticas y militares conducentes para la organización, para la fijación de los propósitos principales y para la ejecución de un golpe militar.

para que esas personas tengan mucha más confianza que sus similares de contextos menos modernizados en su capacidad *conjunta* para gobernar efectivamente y remodelar el contexto social de acuerdo con sus intereses y predisposiciones. Dada una situación de pretorianismo de masas, los propósitos básicos de quienes participan en la coalición centrada en los roles tecnocráticos tienden a estimular una drástica transformación del contexto social en formas que supuestamente permitirán la aplicación más libre y más amplia de su capacitación técnica, así como la expansión de los sectores sociales que han penetrado más densamente.⁶³

Operando en un contexto que difiere en aspectos esenciales del presupuesto por sus modelos de roles, quienes toman y desempeñan roles tecnocráticos en una situación de alta modernización se constituyen en el eje de una coalición apuntada a la inauguración de un régimen político autoritario "excluyente". La habitual adhesión verbal a la democracia política muestra ser el componente más débil, el eslabón de la cadena que es más fácilmente sacrificado dentro del modelo de rol que esas personas han tomado de las sociedades originantes. Este ajuste del modelo del rol permite la adopción de decisiones políticas que, mediante la instauración de un régimen político autoritario, permitirá supuestamente un desempeño mejor y menos restringido del rol.⁶⁴

Las siguientes hipótesis pueden ser ahora formuladas:

Hipótesis 2: La transmisión de capacitación técnica desde las sociedades económicamente más avanzadas es sólo un aspecto de un fenómeno mucho más complejo: la transmisión de modelos de roles, que incluyen

⁶³ Esta afirmación apunta a un aspecto al que he aludido con anterioridad, pero que no he podido proseguir por falta de datos adecuados. Aquí formulo hipótesis sobre predisposiciones políticas que surgen de factores situados en un determinado nivel estructural: el desempeño de roles tecnocráticos en situaciones de alta modernización en Sudamérica contemporánea. Cabe poca duda de que una consecuencia de la inauguración de los nuevos regímenes autoritarios en Argentina y en Brasil ha sido (aunque en diverso grado) un significativo crecimiento en el peso político y económico de los sectores que estos roles han penetrado más densamente (grandes empresas, Fuerzas Armadas y algunos sectores del gobierno nacional). Esta es una importante vinculación entre el nivel de análisis del que me ocupo ahora y la estructura social en un nivel más alto. Puede ser tentador interpretar esta vinculación postulando que todo lo referente al comportamiento o predisposiciones en el nivel de roles "expresa" los "intereses objetivos" detectables en el nivel de la estructura social global. Este es un criterio de interpretación que tiene tras sí una vieja tradición. Pero, tal como lo sugiere la atención que presto al nivel de los roles, mi impresión es que los procesos causales operantes en estos casos son mucho más complicados, con ambos conjuntos de factores haciendo una contribución independiente (sin perjuicio del efecto de sus interacciones) sobre los fenómenos de comportamiento político que aquí interesa analizar. De todas formas este problema debe quedar abierto a la espera de los resultados de futuras investigaciones.

⁶⁴ Por supuesto, ese ajuste produce profundas disonancias psicológicas. La disonancia es expresada en las repetidas afirmaciones, no bien ocurrieron los golpes de estado de 1964 en Brasil y de 1966 en Argentina, que los regímenes autoritarios resultantes eran la única forma de lograr en el futuro "una auténtica democracia". En el capítulo 3 sugiero que esta forma de reducir la disonancia no es particularmente novedosa.

expectativas, acerca de las carreras personales y del estado adecuado del contexto social, que corresponden a las sociedades originantes pero no a las sociedades receptoras.

Hipótesis 3: Debido a esa falta de correspondencia, el desempeño del rol (incluyendo la aplicación de la capacitación técnica aprendida) no puede cumplirse como en las sociedades originantes. La frustración consiguiente es canalizada, con alta probabilidad, en acción política por parte de quienes desempeñan estos roles.

Proposición 13: La alta modernización implica mayor amplitud y penetración de los roles tecnocráticos en los centros de cada unidad nacional.⁶⁵

Hipótesis 4: La mayor amplitud y penetración de los roles tecnocráticos facilita multiplicativamente el establecimiento de vinculaciones inter-institucionales y de comunicaciones entre quienes los desempeñan. Igualmente, tiende a ejercer un importante efecto de halo sobre sectores y personas que carecen del tipo de formación de aquéllos.

Hipótesis 5: Cuanto mayor es la penetración y las vinculaciones entre quienes desempeñan roles tecnocráticos, más favorable tiende a ser la propia evaluación de su capacidad conjunta para resolver los problemas sociales más generales e importantes.

Hipótesis 6: Cuanto mayor es la penetración de los roles tecnocráticos, mayor es el grado de control que quienes los desempeñan ejercen sobre sectores y actividades sociales que, centradas en grandes y complejas organizaciones, van adquiriendo creciente importancia política y económica con los avances en la modernización.

Hipótesis 7: Si la alta modernización ha generado una situación de pretorianismo de masas, la evaluación de sus capacidades conjuntas por parte de quienes desempeñan roles tecnocráticos tenderá a influir en la formación de una coalición golpista en la que jugarán un papel predominante. Esta coalición intentará transformar el contexto social en formas que se suponen más favorables para la aplicación de la capacitación adquirida para y por el desempeño de roles tecnocráticos y más conducentes a la expansión y creciente dominación política de los sectores sociales que esos roles han penetrado más densamente. El éxito de tal intento producirá la inauguración de un régimen político autoritario excluyente de la participación y las demandas políticas del sector popular.⁶⁶

Hay numerosas pruebas de las vinculaciones establecidas entre quienes desempeñaban roles tecnocráticos durante los períodos pretorianos que precedieron los golpes de estado de 1964 en Brasil y de 1966 en Argentina. La coalición que preparó y llevó a cabo estos golpes podía

⁶⁵ Para las definiciones e información que sustentan esta proposición me remito al capítulo 1 de este libro.

⁶⁶ En la próxima sección de este capítulo he de analizar las principales características de este tipo de régimen autoritario.

contar con el apoyo de diversos sectores sociales —analizados en la Subsección precedente— para la primera “rueda” de decisiones: las que intentaron la exclusión política del sector popular, la postergación de sus demandas y el cierre de sus canales electorales de participación política. Con posterioridad a estas decisiones tuvo lugar una segunda “rueda” de decisiones, mediante las cuales quedaron en claro las restantes implicaciones socioeconómicas de estos regímenes autoritarios. En ese momento muchos de los que aceptaron o apoyaron esos golpes de estado descubrieron que la opción entre el pretorianismo de masas y el nuevo régimen político ocultaba para ellos un desgraciado dilema. La primera “rueda” corresponde a la inauguración de los regímenes políticos que resultaron en Brasil y Argentina de los golpes de estado de 1964 y 1966, en tanto la segunda “rueda” corresponde a un análisis de su desempeño y futura evolución. Sólo el primer aspecto pertenece al tema de este libro y será analizado en la sección que sigue. Pero en la misma sección cederé a la tentación de especular brevemente acerca del segundo aspecto.

SEGUNDA SECCION

REGIMENES POLITICOS BUROCRATICO-AUTORITARIOS EN SUDAMERICA CONTEMPORANEA

La exclusión de un sector popular políticamente activado puede ser lograda, al menos en principio, mediante la concesión de beneficios económicos para el sector excluido, o bien de gratificaciones psicológicas o ideológicas. Cualquiera que fuere la viabilidad práctica de estas posibilidades, si ellas faltan es claro que la exclusión requiere aplicar un alto grado de coerción gubernamental. El nivel preexistente de activación política del sector popular, y la necesidad de aplicar fuerte coerción gubernamental para intentar su exclusión y eventual desactivación política, son características fundamentales de los regímenes políticos autoritarios surgidos en situaciones de alta modernización, ya sea que ellos tengan “éxito” o “fracasen” en su intento de excluir y eventualmente desactivar políticamente al sector popular.

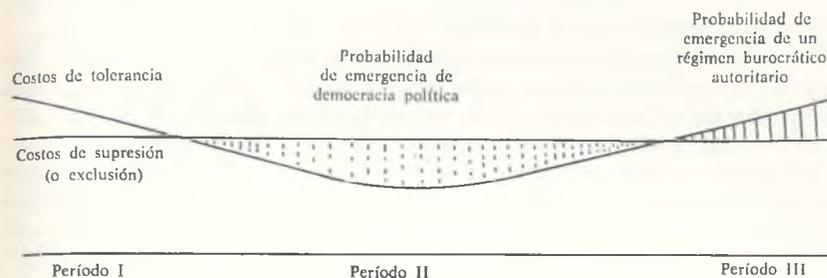
R. Dahl⁶⁷ ha propuesto un modelo heurísticamente útil sobre la emergencia de poliarquías (democracias políticas, de acuerdo con la terminología que uso aquí) como una función de costos decrecientes de tolerancia y costos crecientes de supresión (exclusión, de acuerdo con la terminología que uso aquí) para el conjunto de los actores políticos. A medida que tiene lugar la diferenciación social aparecen más sectores relativamente autónomos, y se hace más difícil para cada uno de ellos y para el gobierno intentar la supresión de otro/s. En esta situación es probable que emerja un régimen político que acepta la existencia de actores polí-

⁶⁷ R. Dahl, *Polyarchy, Participation and Opposition*, Yale University Press, 1971, págs. 15-16.

ticos diversos y de intereses divergentes, y que intenta regularlos pacíficamente. El modelo de R. Dahl termina en este punto, pero con el propósito de ilustrar mi argumento lo he continuado en la figura 3.

FIGURA 3

Adaptación de un modelo de R. Dahl sobre la emergencia de regímenes políticos



MODERNIZACIÓN

En el tercio derecho del modelo la diferenciación social ha seguido avanzando con la creciente modernización. Con ello han continuado aumentando los costos de exclusión de los sectores socialmente diferenciados y políticamente activados que han ido surgiendo a lo largo del proceso. Pero se ha producido una importante brecha en relación con el grado de integración social vigente y ha resultado el pretorianismo de masas, de forma tal que han crecido aun más rápidamente los costos de tolerancia percibidos por los actores políticos. En esta situación vuelve a ser probable que se intente nuevamente la supresión (o exclusión) de algunos actores. Pero en esta etapa el costo de exclusión será mucho más alto que en las anteriores. En contraposición a lo que implica el modelo propuesto por R. Dahl, en ciertas situaciones es posible que períodos relativamente consensuales den lugar a cambios en la estructura social y en la constelación de problemas a enfrentar, como consecuencia de los cuales vuelva a “valer la pena” desde el punto de vista de algunos actores políticos, intentar la exclusión de otros, aunque los costos de dicha exclusión superen en mucho los de una primera etapa y los que parecieron excesivos en la etapa más consensual. Ese crecido costo es, a su vez, consecuencia del alto grado de activación política de actores que, como el sector popular, el proceso de modernización ha ido aumentando, activando políticamente y diferenciando. Es ese alto costo, y las particulares circunstancias que lo originan, el factor fundamental para la caracterización de los regímenes autoritarios surgidos en condiciones de alta modernización.

Proposición 14: La pluralización política es la expresión en el plano político de la diferenciación social. Los niveles de activación política —incluso del sector popular urbano— tienden a crecer marcadamente con los avances en diferenciación y pluralización. Dada tal activación política en un contexto de alta modernización, es probable que resulte el pretorianismo de masas. Dada esa situación, es probable que los sectores más establecidos, en especial los más densamente penetrados por los roles tecnocráticos, consideren que es necesaria la exclusión, y de ser posible la desactivación política del sector popular. Para lograr ese fin es necesaria la aplicación de un alto grado de coerción gubernamental, así como la inauguración del tipo de régimen autoritario que supuestamente podía aplicar esa coerción en el grado aparentemente requerido.⁶⁸

Volviendo por un momento a la brecha entre las demandas y el desempeño, es evidente que en principio se podría tratar de actuar sobre cualquiera de estos aspectos para reducirla. Pero desde el momento que ni aun el más optimista podría esperar rápidas e importantes mejoras en el desempeño, sigue naturalmente que la acción gubernamental inmediata estará principalmente orientada a eliminar las demandas que la coalición gobernante percibe como “excesivas” en relación con el estado del contexto social. Por lo tanto, y de conformidad con lo que desde otros ángulos de análisis he dicho en las páginas precedentes, varias consecuencias aparecen como probables. En primer lugar, la eliminación de los partidos políticos y las elecciones, y con ellos del personal político que es más sensible al caudal de votos y a las demandas y preferencias del sector popular que se busca excluir. Segundo, los intentos de “domesticación” de la base organizacional más importante para la formulación de demandas políticas del sector popular, los sindicatos, mediante la coerción de sus miembros y la cooptación de sus dirigentes. Tercero, el intento gubernamental de “encapsular” la mayor parte de los sectores sociales para elevar al máximo el control sobre ellos. La premisa básica en este aspecto sería que los sectores sociales deben ser representados políticamente por organizaciones altamente burocratizadas cuya existencia depende de autorización gubernamental. Como consecuencia la representación política quedaría monopolizada por dirigentes colocados en la cumbre de dichas organizaciones, sin que los disidentes ni formas más espontáneas de formulación de demandas puedan tener lugar legítimo dentro de los nuevos

⁶⁸ Puede ser de interés cotejar esta proposición con la “ecuación optimista” que he criticado en el capítulo 1. En la situación aquí analizada los cambios socioeconómicos han resultado en mayor diferenciación social (y en mayor pluralización política). Pero, contrariamente a lo que aquélla presupone, la tendencia no es hacia la democracia política, la aceptación del conjunto existente de actores políticos y la regulación pacífica de los conflictos. La tendencia es hacia la implantación de un régimen político autoritario, la exclusión forzada de algunos actores políticos y el ejercicio de un alto grado de coerción. ¿Es acaso posible postular que estas tendencias son sólo “accidentes idiosincrásicos” o “desviaciones temporarias” respecto de las muy diferentes entrevistas por el paradigma básico y su “ecuación optimista”? En las páginas que siguen espero presentar argumentos que, sumados a lo ya dicho, convencan de que la respuesta debe ser negativa.

condicionamientos intentados por el régimen autoritario. En cuarto lugar, la exclusión de las demandas y de la participación política del sector popular permitiría una transformación de la estructura socioeconómica que, por medio de un crecimiento general de la “eficiencia” y apoyando la dominación política y la acumulación económica por parte de sus sectores más “dinámicos”, aseguraría el logro de tasas satisfactorias de crecimiento económico. Sólo “entonces” sería posible pensar en un cierto énfasis distributivo de bienes y servicios, en un reparto más balanceado de recursos políticos y en un “retorno” a la democracia política.⁶⁹ Por supuesto, los principales beneficiarios de este esquema fundado en la exclusión del sector popular y en un cierre de la brecha por el lado de sus demandas, serían los sectores más densamente penetrados por los tomadores de roles tecnocráticos que juegan un papel central en la coalición golpista y en los gobiernos que siguen a la inauguración de este tipo de régimen autoritario: las empresas más grandes y dinámicas, las Fuerzas Armadas y, en menor medida, el mismo gobierno de esos regímenes. Tal como puede ser obvio hoy y lo puntualizaré más abajo, varios de estos propósitos quedaron, al menos en el caso argentino, lejos de ser logrados. Pero, junto con el alto grado de coerción necesario para intentar la exclusión del sector popular urbano, esos propósitos han sido importantes determinantes de las comunes características de los regímenes políticos que resultaron del golpe de 1964 en Brasil y el de 1966 en Argentina.

La importancia de estos regímenes es mucho más que anecdótica. En su magnífico estudio de sociología histórica comparada B. Moore⁷⁰ distingue, aparte de las llamadas revoluciones burguesas y socialistas, un tercer “camino” hacia la industrialización. Ese “camino” resulta de una coalición entre la burocracia pública (incluyendo los militares) con los sectores propietarios (incluyendo una burguesía industrial que juega un papel bastante subordinado) contra los campesinos y un emergente proletariado urbano. Es una reacción conservadora a “las tensiones de una creciente industrialización”, a “un débil impulso hacia la democracia (política)” y a la entrada de las “masas” en el escenario político. En su libro recién citado B. Moore sólo estudia países que han logrado jugar un papel muy importante en el contexto internacional. Pero un reciente trabajo de A. Janos⁷¹, que estudia países más débiles y dependientes,

⁶⁹ Esta puede considerarse como una versión extremadamente inocente (¿o cínica?) de la “ecuación optimista”.

⁷⁰ B. Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Beacon Press, 1966. Para otro importante estudio que plantea muchos argumentos paralelos a los de B. Moore puede consultarse A. Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, 1962. Ver también K. Organski, *The Stages of Political Development*, A. Knopf, 1965. El primer estudio histórico detallado de una situación marcada por una reacción defensiva de los sectores propietarios fue hecho por K. Marx; ver, esp., *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, Barcelona, Ariel, 1968.

⁷¹ A. Janos, “The One-Party State and Social Mobilization: East Europe Between Wars”, en S. Huntington y C. Moore (comps.), *Authoritarian Politics in Modern Societies*, Basic Books, 1970, págs. 204-235.

muestra iluminantes similitudes con los casos que estudio en el presente libro. Janos enfoca su trabajo en algunos países de Europa Oriental de la década de 1930, parte de los cuales implantaron en ese período los que este autor llama "regímenes burocráticos".

Igual que Argentina y Brasil contemporáneos, esos países se hallaban muy lejos de ser las estereotípicas "sociedades tradicionales". Tenían centros bastante complejos y avanzados, había ocurrido una importante activación política del sector popular urbano, habían permanecido rígidos en su estructura social y aparecido estrangulamientos de desarrollo en un grado desconocido por los países de más temprana industrialización, eran fuertemente dependientes respecto de las naciones centrales y el nivel de diferenciación social había superado largamente el de integración. Los regímenes "burocráticos" de esos países estaban basados en una coalición de militares, altos funcionarios públicos civiles, empresarios (generalmente representando las más grandes firmas) y sectores de terratenientes. Esta coalición contó inicialmente con el apoyo de una numerosa clase media urbana dependiente.⁷² Intentó consolidar formas tradicionales de dominación en las regiones agrarias y la desactivación política del sector popular urbano. De esa forma la coalición dominante buscaba acelerar la industrialización y al mismo tiempo disminuir lo que era percibido como serio riesgo de revolución social. A. Janos señala otro aspecto importante. Distingue estos regímenes de los que emergieron en Italia y Alemania en el mismo período, sobre la base que los primeros carecieron del contenido ideológico y de los intentos de movilización de masas de los segundos. En lo que más interesa aquí, este autor atribuye esas diferencias a que los dirigentes de los "regímenes burocráticos", tal como también es el caso de los regímenes argentino y brasileño contemporáneos, provenían de sectores sociales ya bien establecidos en sus respectivas sociedades.

Aunque los acontecimientos que precedieron a sin duda su inauguración difieren en aspectos obviamente importantes, otro caso que debería ser colocado en la misma categoría de régimen político es el de España contemporánea.⁷³ Aun más recientemente, el caso de Grecia muestra fundamentales similitudes en todos los aspectos ya señalados aquí.⁷⁴ Los regímenes políticos que se implantaron e intentaron consolidar en Argentina y en Brasil luego de los golpes de estado de 1966 y 1964 deben ser considerados como pertenecientes a la misma categoría. Lo que es crucial recalcar es que estos regímenes no son curiosidades surgidas al azar. Por el contrario, son formas políticas autoritarias emergentes de, y característicamente teñidas por, la alta modernización.

Dos autores han hecho importantes contribuciones teóricas para la caracterización y estudio de estos regímenes. Un examen del tipo "siste-

⁷² Quiero indicar mediante esta expresión una clase media urbana principalmente compuesta por sectores asalariados, no empresariales.

⁷³ Ver, especialmente, J. Linz, "An Authoritarian Regimen: Spain" en S. Rokkan (comp.), *Mass Politics*, Basic Books, 1970.

⁷⁴ Ver, especialmente, K. Legg, *Politics In Modern Greece*, Standford University Press, 1969.

ma burocrático" propuesto por D. Apter⁷⁵ y del "régimen autoritario" estudiado por J. Linz⁷⁶ revela que, aunque Apter propuso su tipo a un alto nivel de abstracción en tanto J. Linz lo derivó de su estudio del caso español, ambos autores se refieren al mismo fenómeno. El "sistema burocrático" estudiado por D. Apter intenta basarse en rígidos controles y en arreglos verticales de autoridad, operando por medio de normas predominantemente instrumentales (es decir, sin ideologías consumatorias o movilizantes). El "régimen autoritario" estudiado por J. Linz está caracterizado por un pluralismo limitado, por un bajo contenido ideológico, por la desmovilización política de buena parte de la población y por intentos de aumentar el control gubernamental sobre diversos sectores sociales.

Si es evidente que estos regímenes no son democracias políticas, ellos también tienen características que los distinguen de los regímenes totalitarios. Les falta una ideología integral y movilizante, carecen de una sólida legitimación, hacen pocos esfuerzos para adoctrinar a la población, favorecen la apatía política y aceptan un "pluralismo limitado"⁷⁷ mediante el cual intentan controlar cercanamente y en algunos casos con fuerte coerción los sectores sociales, pero no buscan arrasar íntegramente con su autonomía. El paradigma básico que he discutido en el capítulo 1, así como la difundida dicotomía "democracia-totalitarismo", presuponen que los regímenes autoritarios son sólo desviaciones transitorias en los procesos de consolidación de formas políticas más estables. Igualmente, y desde otra perspectiva teórica, los regímenes autoritarios tienden a ser vistos como transiciones más o menos cortas en el advenimiento de sociedades socialistas. Todas estas presuposiciones han dificultado el reconocimiento de la importancia teórica y práctica de los regímenes autoritarios correspondientes a situaciones de alta modernización. Esto a su vez ha determinado que sólo se haya dedicado una pequeña porción de la atención que hubiera sido necesaria para estudiar los tipos de estructura social y de procesos de cambio socioeconómico en los que parece crecer marcadamente la probabilidad de emergencia, y eventualmente de consolidación, de estos autoritarismos de alta modernización. Tal como J. Linz dice⁷⁸:

"preferimos para los fines de nuestro análisis rechazar la idea de un continuo que va desde la democracia hasta el totalitarismo, y recalcar especialmente la naturaleza distintiva de los regímenes autoritarios. Salvo que examinemos la naturaleza distintiva de estos regímenes, las condiciones en las cuales ellos emergen, la concepción del poder mantenida por aquellos que los constituyen, la clase de regímenes que no es claramente democrática o totalitaria será tratada como una mera desviación de esos tipos ideales y no será estudiada sistemática y comparativamente."

Llamaré "burocrático-autoritarios" a los regímenes políticos que fue-

⁷⁵ D. Apter, *ops. cit.*

⁷⁶ J. Linz, *op. cit.*

⁷⁷ J. Linz, *op. cit.*

⁷⁸ J. Linz, *op. cit.*

ron inaugurados en Argentina y en Brasil como consecuencia de los respectivos golpes de estado de 1966 y 1964. A pesar de sus desventajas estéticas la expresión que usaré tiene algunas implicaciones que me deciden a adoptarlo. En primer lugar, sirve para indicar su derivación de las contribuciones efectuadas por D. Apter y J. Linz.⁷⁹ En segundo lugar, permite el uso del término "autoritario" como designación de un GÉNERO que incluye otros tipos de regímenes políticos sudamericanos contemporáneos no democráticos, correspondientes a niveles de modernización más bajos que los de Argentina y Brasil. A su vez, el término "burocrático" es adecuado para denotar características que distinguen a la ESPECIE de autoritarismo que corresponde a los niveles más altos de modernización: el crecimiento en el poderío organizacional de diversos sectores sociales, los intentos gubernamentales por "encapsularlos" burocráticamente, el papel crucial jugado por grandes organizaciones públicas y privadas, el tipo de carrera y las bases principales de poder de quienes desempeñan roles tecnocráticos. Junto con los intentos de exclusión política de un sector urbano popular ya fuertemente activado, estos aspectos diferencian netamente a los regímenes burocrático-autoritarios de alta modernización de los regímenes autoritarios que corresponden a niveles más bajos de modernización en Sudamérica contemporánea.⁸⁰ A su vez, esas características y esos intentos de exclusión presuponen como condición necesaria que el centro de un país haya logrado la conformación estructural que corresponde a la alta modernización, que en este capítulo y el precedente he tratado de delinear.⁸¹

⁷⁹ En su estudio sobre la política brasileña contemporánea P. Schmitter (*op. cit.*, 1970) adopta el tipo "autoritario" propuesto por J. Linz para caracterizar el actual régimen político de este país.

⁸⁰ Denomino a esos autoritarismos, correspondientes a niveles descendientes de modernización, "autoritarismo populista" (del que ya me he ocupado brevemente al examinar períodos anteriores en la historia de Argentina y Brasil y "autoritarismo tradicional").

⁸¹ La decisión de excluir los países centroamericanos de este estudio ha implicado no tratar a México, el otro país latinoamericano "grande" en términos de mercado interno y de concentración urbana. Tal como puede esperarse de los hallazgos del capítulo 1 en lo referente a las consecuencias estructurales del factor tamaño, según todos los indicadores allí utilizados México pertenece claramente al grupo de más avanzada modernización que integran Argentina y Brasil (con un grado de heterogeneidad intranacional similar al de este último). En mi opinión el caso de México destaca la importancia de un factor a cuya carencia en Argentina y en Brasil ya me he referido y sobre el cual volveré más detenidamente en el capítulo siguiente: las diferencias que crea el entrar en un estadio de alta modernización con una sólida legitimidad preexistente del régimen político (para datos de encuesta que muestran el alto grado de legitimidad del régimen mexicano puede verse G. Almond y S. Verba, *The Civic Culture*, Princeton University Press, 1963 y el análisis por R. Scott, "Mexico: the Established Revolution" en [comps.] *Political Culture and Political Development*, L. Pye y S. Verba, Princeton University Press, págs. 330-395). Esa legitimidad, sin duda derivada de un proceso revolucionario que faltó en Brasil y en Argentina, ha permitido el alto nivel de institucionalización del Partido Revolucionario Institucional (PRI), a través del cual ha sido posible "encapsular" casi totalmente al sector popular mexicano. (Es de notar que diversos estudiosos difieren acerca del grado en que dicho encapsulamiento fue logrado respecto de otros sectores sociales, pero parece

UN VISTAZO AL FUNCIONAMIENTO DE LOS REGIMENES BUROCRÁTICO-AUTORITARIOS DE BRASIL Y ARGENTINA

Como una primera aproximación a este tema puede ser útil enfocar por un momento en la situación de estos regímenes en el lapso de aproximadamente dos años que sucedió a los golpes de 1964 y 1966, especialmente en lo que respecta a las políticas socioeconómicas que tuvieron en Brasil a R. Campos y en la Argentina a A. Krieger Vasena como sus actores más visibles.

La legitimación por medio de ideologías corporativistas podría haber facilitado los intentos de "encapsular" a los sectores sociales, en especial al popular urbano. Pero si esas ideologías eran viables en la década de 1930, ya no lo son en la época actual. Los estrangulamientos de desarrollo y las políticas que favorecieron la concentración de ingresos en los

evidente que lo fue en alto grado respecto del sector popular urbano y rural.) Esta conjugación de factores ha contribuido en el caso mexicano para una estabilidad de gobiernos y funcionarios que debe ser contrastada con la extrema inestabilidad que en ambos aspectos caracterizó los períodos de pretorianismo brasileño y argentino. A su vez, la estabilidad mexicana puede ser interpretada como una importante contribución para la toma más efectiva de decisiones y para la existencia de una perspectiva de tiempo más prolongada por parte de las autoridades públicas.

En términos de mi análisis, la herencia revolucionaria mexicana permitió la entrada en un estadio de alta modernización con un nivel de activación y de demandas populares mucho más bajo que el argentino o el brasileño. Además, ese nivel más bajo de demandas pudo, por lo mismo, ser procesado por instituciones políticas legítimas, según los mismos actores, aunque ellas estuvieran orientadas a encapsular su participación. Por las mismas razones, las brechas entre demandas y desempeño, y diferenciación e integración, han sido mucho menos pronunciadas que en los casos aquí estudiados y, por lo tanto, no dieron lugar —hasta ahora— a los fenómenos de pretorianismo de masas,

Pero vale la pena advertir que la consecuencia de esta constelación mucho más favorable de factores no ha sido en el sentido de producir pautas muy diferentes en cuanto al tipo de régimen político ni en cuanto a muchas de sus políticas socioeconómicas. Por el contrario, parecería que la legitimidad de su régimen político y el más bajo nivel de activación política del sector popular ha hecho posible que en el caso mexicano las políticas públicas típicas de la alta modernización sean llevadas a cabo a un costo más bajo y con un grado de eficiencia mayor que en Argentina y Brasil. Algunos comentarios pueden clarificar esta afirmación.

Primero, el caso mexicano sólo podría ser calificado como una democracia política incurriendo en un caso patente de abuso conceptual.

Segundo, y cualquiera que fuere el grado en que ello se ha cumplido respecto de otros sectores sociales, es evidente que el encapsulamiento del sector popular mexicano ha sido logrado más acabadamente que en Argentina y aun en Brasil. Una importante consecuencia de esto es que en el caso mexicano se ha logrado hasta ahora la casi completa "domesticación" de los sindicatos, que ya he indicado como un requisito necesario para el "éxito" de las políticas de alta concentración económica y de logro (mantenimiento, en el caso mexicano) de un bajo nivel de activación política del sector popular, característicos de los regímenes autoritarios de alta modernización.

Tercero, en términos de la asignación de recursos socioeconómicos, a pesar

sectores más “dinámicos” o “eficientes” produjeron en ambos países una caída en el valor real de los salarios y jornales, así como en su participación en el producto bruto interno.⁸² En tales condiciones, estos regímenes dispusieron inicialmente de pocas gratificaciones económicas y psicológicas con las que podrían haber intentado “suavizar” la exclusión del sector popular y su desactivación política. Como consecuencia una tercera posibilidad, la aplicación de coerción gubernamental⁸³, quedó como la principal estrategia disponible para intentar el logro de esos objetivos —especialmente después que buena parte de los intelectuales y los estudiantes universitarios plantearon su oposición a las políticas de alta concentración económica y de exclusión política llevadas a cabo por estos regímenes—.

Las escasas gratificaciones económicas y psíquicas que se podía ofrecer como compensación de las políticas seguidas por estos regímenes se reflejaron en intranquilidad popular, en terrorismo y en numerosas manifestaciones de generalizada oposición. Pero desde el punto de vista de la dinámica interna de estos regímenes también ha sido importante el clivaje, ya mencionado, surgido dentro del sector industrial alrededor de consideraciones de “eficiencia” contra argumentos de nacionalismo y de conservación de los niveles de empleo. Todos estos argumentos estaban destinados a tener profundas repercusiones dentro de las Fuerzas Armadas, quienes en el balance final han favorecido a las consideraciones de “eficiencia”, pero no sin “zigzags nacionalistas” (más marcados en el caso argentino que en el brasileño). Tal como ya lo he mencionado, la raíz de este dilema se halla en las dificultades que encuentra la industria de propiedad nacional para lograr una mayor integración vertical, y en

del pasado y la ideología revolucionarios. México no es más igualitario que Brasil y ciertamente lo es menos que la Argentina. Además, la tendencia desde la década de 1950 ha sido en el sentido de fuertes redistribuciones de ingreso en contra del sector popular y en favor de los sectores empresarios más “dinámicos” (ver, entre otros, CEPAL *ops. cit.*, 1966, 1968 y 1970; M. Singer, *Growth, Equality and the Mexican Experience*, University of Texas Press, 1969 y P. González Casanova, *La Democracia en México*, México DF, 1965).

Cuarto y finalmente, el caso mexicano se aproxima al tipo burocrático autoritario estudiado en el texto, sobre todo si se considera que comparte todas las características estructurales de alta modernización de su centro, ejerce las políticas públicas de alta concentración de poder político y económico típicas de estos regímenes, y muestra las restantes características —que he tratado de delinear en las páginas de esta sección— que distinguen a estos regímenes políticos. Las diferencias, que no me parece alcancen a hacer inapropiada la clasificación del caso mexicano como una instancia del tipo burocrático-autoritario, surgen de la entrada en un estadio de alta modernización con una herencia histórica que le permitió un desempeño más “suave” y estable.

⁸² Para Brasil (datos sobre el poder adquisitivo de los jornales de trabajadores de San Pablo) pueden verse las publicaciones del Departamento Intersindical de Estadística e Estudos Socio-Economicos (DIEESE). Para Argentina puede consultarse Ministerio de Economía, *Informe Económico*, varios números desde 1967.

⁸³ La distinción que señalo corresponde a la propuesta entre bases y recursos de poder utilitarios, psicológicos y coercitivos. Ver A. Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, Free Press, 1961, y W. Gamson, *Power and Discontent*, Dorsey Press, 1968.

la abrumadora proporción de capital extranjero entre las empresas privadas que parecen tener el necesario respaldo tecnológico y financiero para este tipo de profundización industrial.⁸⁴ Por otra parte, la ejecución de políticas públicas “eficientistas” y “desnacionalizantes” no podía sino encontrar un mayor grado de resistencia precisamente en los dos países sudamericanos en los cuales la industria nacional —en muchos casos la víctima más directa de esas políticas— se había extendido más. Algunos oficiales militares y técnicos gubernamentales civiles trataron de reforzar el sector público de estos países, en parte con el presumible propósito de aumentar el grado de control ejercido sobre otros sectores sociales, en parte como una solución para el dilema de industrialización recién referido. Por razones que no es del caso analizar aquí esos intentos han tenido poco éxito como solución para el dilema. Pero sus efectos en términos de una centralización aun mayor en la toma de decisiones públicas han acentuado el aislamiento de la coalición gobernante en relación con los restantes sectores sociales. Además, los intentos de expandir la dimensión y las funciones del sector público han provocado serias tensiones con otro sector profundamente penetrado por los roles tecnocráticos, y que es fundamental porque de él depende en buena medida la supervivencia y las posibilidades de acción efectiva de estos regímenes: los representantes de las grandes empresas y sus demandas por una mayor “liberalización” de la economía,⁸⁵ que permitiría una más plena dominación por parte de los productores más “eficientes”.

Como consecuencia de todo esto se ha registrado un deterioro en la situación de las regiones periféricas, de la clase trabajadora y de segmentos de la clase media. Además, el empresariado nacional se ha encogido en numerosas actividades. El amplio apoyo prestado a estos regímenes inmediatamente después de su implantación se fue carcomiendo al ritmo de estas consecuencias de sus políticas y de sus premisas iniciales de exclusión del sector popular. La segunda “vuelta” de decisiones, jugada luego de la exclusión del sector popular, resultó favorecer la hipertrofia de una limitada parte del sector privado.

Un desempeño que —para decirlo lo más benevolentemente posible— es poco satisfactorio, la acentuación de una ya desafortunada distribución de recursos, la falta de legitimación ideológica e internacional, las interacciones entre las manifestaciones de descontento y una creciente coerción

⁸⁴ Vale la pena insistir que este problema adquirió gran importancia en la atención de muchos sectores (pasó a ser un “problema social saliente”, de acuerdo con la terminología que he propuesto) sólo en los dos países sudamericanos que han llegado más lejos en su modernización e industrialización. Una lectura de la bibliografía argentina y brasileña desde el fin de la década de 1950 hasta hoy revela la creciente atención prestada a este problema. Véase, en línea con lo aquí dicho, la discusión del dilema “estatismo-gran empresa” en Cardoso y Faletto, *op. cit.*, págs. 116, *pássim*. Para informes y publicaciones de organismos y expertos de planeamiento que analizan la cuestión (por cierto que con resultados muy ambiguos) puede verse CONADE, “Introducción”, *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974*.

⁸⁵ Aunque, por cierto, estas demandas no suelen extenderse hasta una reducción de las tarifas aduaneras.

gubernamental, las consecuencias de largo plazo de la concentración económica y del fracaso en crear instituciones políticas, todos estos problemas presentan los más serios interrogantes acerca de la futura evolución de estos regímenes.

A esta altura de la exposición es necesario entrar en una digresión que permitirá considerar más adecuadamente las diferencias que son observables en el desempeño y en la evolución previsible del régimen brasileño respecto del argentino. En tanto es evidente que en la Argentina el régimen ha sido un fracaso (incluso desde el punto de vista de las expectativas tecnocráticas de la coalición gobernante), los años más recientes han mostrado en Brasil una disminución en la oposición activa; la fantástica concentración de ingresos que se ha producido beneficia a ALGUNOS sectores de la clase media urbana; ha habido en los últimos años tasas altas de crecimiento económico global; han aumentado las exportaciones y se ha registrado una reducción en las tasas de inflación. En ambos países ha habido intentos por parte de algunos oficiales militares de apelar a los empresarios nacionales y a los obreros sindicalizados, mediante la invocación de valores nacionalistas y con la promesa de políticas económicas más proteccionistas y distributivas, como forma de intentar redefinir el autoritarismo existente en una dirección populista. Estos intentos han fracasado y si los argumentos de este libro son correctos sus probabilidades de éxito futuro son muy pequeñas. El populismo puede ser una ocurrencia probable a niveles más bajos (pasados o presentes) de modernización sudamericana. Pero al alto nivel de modernización a que han llegado los centros de Argentina y Brasil la reemergencia del populismo es un suceso muy improbable y su mantenimiento más allá de un brevísimo lapso casi una imposibilidad. Los sueños de redefinición en sentido populista no son viables debido a la alta modernización que los mismos populismos argentino y brasileño del pasado ayudaron tan efectivamente a gestar; en términos de régimen político esos sueños no son más que la caducada esperanza de algunos sectores de eludir la radicalidad de opciones que plantea la alta modernización (y su consiguiente imposibilidad de reeditar formas autoritarias relativamente consensuales).

Hasta este punto mi análisis se ha centrado en los factores que llevan en Argentina y en Brasil a intentar (y, al menos en el corto plazo, a lograr) la implantación de un régimen político burocrático-autoritario. Para este enfoque ha sido suficiente utilizar el conjunto de conceptos y variables que, en el bastante alto nivel de generalidad con que me he movido hasta ahora, han puesto de relieve importantes similitudes en las áreas modernizadas de Argentina y Brasil. Un problema diferente (es decir, una diferente "variable dependiente") sería no ya enfocar en los factores relacionados con los intentos de implantación de estos regímenes, sino en aquellos que podrían explicar las diferencias observables en su desempeño y grado de consolidación. Esa tarea escapa a las posibilidades de este libro, pero cedo aquí a la tentación de especular brevemente sobre los principales aspectos que me parece contribuyen a explicar esas diferencias. En términos de estrategia de análisis lo que requeriría este cambio de enfoque sería la introducción de factores más específicos que los que

hasta ahora he utilizado para establecer las similitudes de modernización de los centros de Argentina y Brasil. Esa mayor especificidad de los datos y del análisis permitiría ubicar mejor diferencias específicamente observables entre unidades QUE UN PREVIO ANÁLISIS A UN MAYOR NIVEL DE GENERALIDAD HA COLOCADO DENTRO DEL MISMO TIPO GENERAL. En consecuencia, la tarea preliminar llevada a cabo en este libro puede ser útil en un doble sentido. En primer lugar, para ubicar y trazar las diferencias aun más marcadas que son observables ENTRE DIFERENTES TIPOS (por ejemplo, del constituido por Argentina y Brasil respecto de cualquiera de los otros dos constituidos por los restantes países sudamericanos). Segundo, para destacar y poner en adecuada perspectiva las diferencias específicas observadas entre unidades ubicadas DENTRO DEL MISMO TIPO, lo que facilita el trabajo comparativo a efectuar entre esas unidades.⁸⁶

Para este propósito es necesario volver a señalar especialmente la im-

⁸⁶ A. Gerschenkron presenta algunos comentarios ilustrativos sobre este aspecto metodológico. El tema de este autor es análogo al presente, en el sentido que en primer lugar discute la que considera errónea concepción de que hay sólo un proceso básico que lleva a la industrialización (paralelo en el presente libro a la crítica de presuponer que procesos causalmente equivalentes "llevan" en todos los casos hacia la democracia política). En segundo lugar aquel autor propone varios tipos o procesos de industrialización, extraídos en un nivel bastante alto de generalización, de la experiencia histórica de un conjunto de países. Gerschenkron comenta: "Una vez que se ha descartado la creencia dogmática en la inevitable similitud de los procesos de industrialización, requiere poco esfuerzo descubrir la existencia de ciertos grados de variación [entre los casos analizados, O'D.]. En realidad el principal problema consiste en frenarse uno mismo en hallar demasiada variación" (*Continuity in History*, Harvard University Press, 1968, pág. 82 [hay versión castellana]). Este argumento me parece correcto. Una vez que se ha rechazado la presuposición simplificante de existencia de un tipo o proceso fundamental, queda planteado el problema teórico de decidir en qué nivel de generalidad es útil manejarse para tratar de indagar y establecer diferencias y similitudes entre las unidades. Sin un tratamiento adecuado de esta cuestión es fácil caer en un riesgo inverso al de la simplificación formalista en que caen presuposiciones del tipo de la equivalencia de procesos causales: terminar haciendo un largo inventario de las especificidades identificables en cada unidad (cada país, en el caso de este libro), sin ningún criterio que guíe para establecer la relevancia teórica de esos hallazgos ni para la comparación entre las unidades. El rechazo del formalismo simplificante puede llevar a un craso empirismo en el cual cada caso termina siendo un tipo, en el que los criterios para definir cada caso-tipo dejan de ser homogéneos y donde, por lo tanto, el análisis se resuelve en un mar de datos carentes de guías para su interpretación teórica y para la tarea comparativa entre las unidades estudiadas. Por el contrario, el uso de criterios en un nivel escogido (con inevitable arbitrariedad, es cierto) de generalidad permite la inclusión de varios casos dentro del mismo tipo general. El test de la utilidad de esta decisión está dado por la medida en que permite realizar los siguientes pasos de análisis. En primer lugar, llevar a cabo el trabajo comparativo entre los tipos establecidos, en el mismo nivel de generalidad que sirvió para establecerlos (ésta es la estrategia que he seguido hasta ahora). En segundo lugar, es un preliminar para recalcar y controlar mejor los factores que, en un nivel de generalidad más bajo que el usado previamente, señalan las principales diferencias observables entre las unidades que el paso anterior ha "ubicado" como pertenecientes al mismo tipo general (ésta es la estrategia que me parece más apropiada para el estudio de los aspectos a que en esta Sección aludiré rápidamente).

portancia que tiene la aplicación de coerción gubernamental para el "éxito" burocrático-autoritario en lograr la exclusión y desactivación del sector popular, así como para llevar a cabo las políticas de alta concentración económica y para reprimir la oposición fuertemente deslegitimizante de intelectuales y estudiantes. Por las razones que referiré en seguida, el momento crucial para la aplicación del grado de coerción requerido para el logro de esos objetivos parece ser el lapso que sigue cercanamente a la inauguración del régimen burocrático-autoritario.⁸⁷ La aplicación de un alto y sistemático grado de coerción gubernamental (especialmente de la apuntada a obtener la efectiva exclusión y desactivación política del sector urbano popular) es un requisito para que avancen con rapidez y en profundidad las políticas de alta concentración. Hay evidencia que el régimen burocrático-autoritario brasileño quiso y pudo aplicar el grado de coerción con el que logró la exclusión y la casi completa desactivación del sector popular. Por otra parte, el régimen argentino intentó llevar a cabo las mismas políticas de exclusión y de alta concentración político-económica en un contexto en el cual, aun sufriendo la eliminación de su principal canal de acceso político, el sector popular logró retener un alto nivel de activación política y, con ella, sus bases organizacionales.

La principal pregunta que se plantea respecto de estas diferencias en el grado de coerción inicialmente aplicado en cada caso y de los diferentes resultados logrados con la realmente aplicada en cada uno de ellos, es qué puede explicarlas y, tal vez sobre todo, qué podemos aprender de ello sobre las posibilidades de evolución de cada uno de estos regímenes. Pienso que el paso principal hacia una respuesta consiste en reintroducir en esta etapa del análisis un aspecto que ya fue aludido al establecer la común pertenencia de Argentina y Brasil a un común tipo de alta modernización sudamericana: los diferentes grados de heterogeneidad intranacional existentes en estos países. En términos de población la gran área periférica de Brasil siempre ha provisto un exceso de oferta de mano de obra, que ha producido efectos marcadamente debilitantes sobre los sindicatos brasileños. Por otra parte, la economía argentina ha trabajado durante largos períodos con pleno empleo.⁸⁸ Como consecuencia, y aunque ambos países tienen una similar concentración de trabajadores industriales y sindicalizados en sus grandes centros urbanos (tal como surge de los datos del capítulo 1) las distinciones más específicas que he sugere-

⁸⁷ En este sentido, y aunque los sucesos que precedieron su inauguración por supuesto difirieron en aspectos importantes, el régimen burocrático-autoritario español utilizó la destrucción de la oposición y la generalizada apatía política resultante de la guerra civil de la que emergió. Por parte de Grecia (un caso "exitoso" en el sentido brasileño) no necesito explayarme en el alto grado de coerción aplicado.

⁸⁸ En realidad esta afirmación sólo es cierta hasta 1959/1960. Desde entonces existe en Argentina un importante margen de desempleo (que en las áreas urbanas ha fluctuado entre el 4 y el 10% de la fuerza de trabajo). Pero aunque sin duda este fenómeno ha ejercido un efecto debilitante sobre los sindicatos argentinos, su carácter más reciente y su menor entidad en términos proporcionales y absolutos no parecen haber logrado eliminar las diferencias que señalo en el texto respecto de los sindicatos brasileños.

rido señalan que ya en el período anterior a sus golpes de estado existían diferencias no desdeñables en el grado de poderío y autonomía del sustento organizacional de la activación política del sector popular argentino y brasileño. Sobre esta base es posible suponer que, para obtener un grado similar de desactivación política de su sector popular, el régimen argentino hubiera necesitado aplicar un grado de coerción significativamente mayor que el ya muy alto aplicado por su similar brasileño.⁸⁹

Otro factor parece haber hecho una importante contribución, tanto para el grado de coerción inicialmente aplicado como para los diferentes resultados logrados mediante ella. De acuerdo con todas las fuentes citadas en este capítulo, la activación política del sector popular urbano brasileño creció a una alta TASA en los años que precedieron el golpe de estado de 1964. En el caso argentino, si bien todo indica que el NIVEL de activación política fue mayor, su tasa de crecimiento en el período que precedió al golpe de 1966 no fue tan elevada como en el caso brasileño. El caso argentino y el brasileño compartieron la característica de alta modernización de tener una presencia, masiva y activa en las grandes ciudades, de la gran cantidad de individuos que componen sus sectores populares urbanos. Pero vale la pena hipotetizar que en tanto en el caso argentino fue el NIVEL, en el caso brasileño fue LA TASA DE CRECIMIENTO de la activación política popular el factor que en cada caso hizo una contribución más importante para la reacción defensiva en la que se apoyó la implantación de sus regímenes burocrático-autoritarios. Esto a su vez parece haber dependido de diferencias en las fuentes originantes de la activación política popular en Argentina y Brasil en los lapsos que precedieron inmediatamente sus golpes de estado. En el último caso la inducción "desde arriba" (especialmente por parte del gobierno de J. Goulart) de la activación popular jugó un papel muy importante. En el caso argentino el principal impulso vino "desde abajo" (los sindicatos y el peronismo) en tanto el gobierno radical de 1963-1966 trataba de reducir la activación política popular. En este sentido ya la mera circunstancia del cambio de régimen político, al anular la inducción "desde arriba", no puede sino haber ejercido un efecto mucho más desactivante en el caso brasileño que en el argentino.

Como otro factor concurrente para la explicación de las diferencias aquí estudiadas cabe mencionar que la predominante afiliación peronista del sector popular argentino tendió a ser percibida como menos amenazante por parte de los sectores más establecidos que la retórica socialista

⁸⁹ Uno sólo puede especular sobre el extremo grado de represión inicial que, de acuerdo con lo dicho, hubiera sido necesario para que el régimen argentino lograra un grado de exclusión y desactivación del sector popular similar al logrado en el caso brasileño. Además, de acuerdo con lo que argumento más adelante, el aparente "éxito" brasileño implica los siempre altísimos costos sociales de un alto grado de represión dirigido contra las capas más activas de trabajadores, intelectuales y estudiantes. Esos costos hubieran crecido *pari passu* con el mayor grado de coerción "requerido" por el caso argentino. Estos mayores "costos" fácilmente podrían haber llegado a un umbral crítico a partir del cual el grado de desplazamiento social que ellos hubieran producido habría hecho de todas formas muy improbable lograr "éxito" según las pautas brasileñas.

utilizada por parte del personal gobernante en Brasil durante el período de Goulart. En este último caso la percepción de una amenaza presumiblemente más directa y consciente al orden social existente parece haber promovido un grado inicial de mayor cohesión defensiva en la coalición golpista. Otra consecuencia parece haber sido la de haber dado en ésta un papel más decisivo a sus miembros más "antisubversivos" y "eficientistas". Como otro factor coadyuvante debe computarse que, en tanto buena parte del sector popular brasileño apoyó a Goulart, los sindicatos y el peronismo estaban en oposición al gobierno radical de A. Illia (y casi todos ellos dieron explícita bienvenida al golpe de 1966).⁹⁰ En este sentido, en el caso brasileño fue más inmediatamente evidente que el sector popular no tenía ningún lugar posible dentro de la nueva coalición gobernante y que formaba parte de los actores derrotados mediante el golpe de estado y el advenimiento del nuevo régimen político. En el caso argentino, si bien no tomó demasiado tiempo para resultar evidentes las implicaciones de la inauguración del nuevo régimen, éste no comenzó bajo una posición antagónica sustentada por los sindicatos y los peronistas sino, al contrario, con algunos intentos de negociar una imposible participación dentro de la nueva coalición gobernante. Esta inicial confusión por parte de algunos actores importantes acerca de quiénes eran en realidad los triunfadores y los derrotados por el advenimiento del nuevo régimen, tuvo la importante consecuencia de hacer menos inmediatamente visibles que en el caso brasileño los clivajes y los intereses en juego. Esto a su vez puede explicar la ilusión INICIAL del régimen argentino en el sentido que podía llevar adelante sus políticas de alta concentración con más énfasis en la manipulación que en la coerción del sector popular y de sus sindicatos.

Por supuesto, las consideraciones expuestas son especulaciones acerca de los factores que parecen más importantes para explicar las diferencias observables en la diferente evolución y grado de consolidación de los regímenes burocrático-autoritarios de Argentina y de Brasil. Cualquiera que fuere la explicación que en definitiva mostrara ser válida, el otro aspecto que quiero subrayar aquí es que los diferentes niveles de activación política popular POSTERIOR a la implantación de estos regímenes tuvieron efectos decisivos cuando se hicieron evidentes las implicaciones políticas, sociales y económicas de estos regímenes y de la composición de la coalición en que se sustentan. En el caso argentino la evidencia de esas implicaciones originó verdaderas explosiones sociales en sus áreas altamente modernizadas, ejecutadas por los sectores —trabajadores, estudiantes, intelectuales y segmentos de la clase media— que las políticas ejercidas por el régimen burocrático-autoritario habían llevado a clarificar algo que en 1966 no era evidente para todos ellos: su pertenencia a los sectores derrotados por la implantación del régimen y por la constitución de la nueva coalición gobernante. En el caso brasileño, arrasadas ya en los años iniciales las posibilidades y los apoyos organizacionales de estos sectores, las implicaciones políticas, sociales y económicas

⁹⁰ Ver capítulo 3 de este libro para más detalles.

del nuevo régimen no debieron enfrentar una oposición organizada y sostenida. Esto, a su vez, parece un importante aspecto para explicar el diferente grado de consolidación advertible en estos regímenes en la actualidad (marzo de 1972).

Ya he hipotetizado que los "mapas" de la realidad social que tienden a compartir quienes desempeñan roles tecnocráticos subrayan aquellos aspectos que su propio entrenamiento les ha enseñado preferentemente a considerar y medir. La realidad relevante puede ser fácilmente confundida con lo que indican las informaciones fácilmente obtenibles y cuantificables. En ese caso el desempeño del propio régimen político tenderá a ser vigilado y evaluado conforme con lo que esos indicadores aparentemente revelan. Por la misma razón se tenderá a descuidar la información que procede de canales más "ruidosos" o de datos más "blandos"; éstos tienden a ser, no casualmente, aquellos mediante los cuales se expresan buena parte de las preferencias populares.⁹¹ En consecuencia, el crecimiento en el producto bruto nacional, una menor inflación y menos huelgas pueden ser logrados a un inmenso costo en términos de represión, de creciente marginalidad del sector popular y de regiones enteras, de eliminación del empresariado nacional, de liquidación de instituciones políticas y de alienación de generaciones de intelectuales y estudiantes. Pero los primeros indicadores son aquellos que una mentalidad tecnocrática está predispuesta y entrenada para vigilar, y para creer que prácticamente agotan la información pertinente acerca del estado del contexto social. Por lo tanto, si este sesgado conjunto de indicadores muestra un desempeño "satisfactorio", la dominación política por una coalición penetrada por la mentalidad tecnocrática será más fácilmente racionalizada, se consolidará la cohesión de esa coalición y aumentará la autoconfianza en su capacidad conjunta para resolver los problemas sociales salientes.

Sospecho que lo recién anotado es un factor muy importante para entender por qué, en tanto en el caso argentino poderosos miembros de la coalición golpista original parecen dispuestos a conducir un "retorno a la democracia", el régimen brasileño se ha consolidado y sus dirigentes dan muestras de querer continuar por un largo tiempo en ejercicio directo de un poder gubernamental irrestricto. En el primer caso el "fracaso" ha sido espectacular. Aun desde el punto de vista del tipo de indicadores que he hipotetizado serían preferentemente vigilados por una mentalidad tecnocrática. Esta situación ha sido un factor principal para erosionar la cohesión y la confianza en la capacidad conjunta de la coalición que originariamente implantó el régimen político —tal como lo testimonian los golpes de estado que destituyeron al general Onganía y, más recientemente, al general Levingston—. Por el contrario, en el caso brasileño puede considerarse desde un punto de vista tecnocrático que el desempeño es relativamente "satisfactorio".⁹²

⁹¹ Sobre este punto puede consultarse con provecho el análisis de D. Apter sobre distintos tipos de "información política" (*ops. cit.*, 1969 y 1971).

⁹² La dinámica que resulta de estas situaciones es estudiada más detalladamente en el "Excurso" que sigue a esta Sección.

Como consecuencia de todo esto parecería que son mucho menores las posibilidades de consolidación a largo plazo del régimen burocrático-autoritario argentino. Desde el punto de vista de mis propias preferencias esta situación es en sí misma alentadora. Pero en ningún caso sería posible entregarse a un fácil optimismo. Ello está todavía en duda, pero si se intentara seriamente la democratización de la vida política argentina sería necesario remontar gravísimos obstáculos. Para sólo mencionar los pocos que caben dentro del tema de este libro, vale la pena empezar por los problemas que plantea para una "salida" del régimen los altos niveles de rechazo popular de que es objeto. En especial, esto hace difícil la creación o cooptación de partidos políticos "amistosos" que puedan competir electoralmente con probabilidad de éxito. Parece más bien haber una buena probabilidad de triunfo electoral de un candidato "anti-régimen", que sepa capitalizar las numerosas quejas y descontento que ha acumulado el funcionamiento del régimen desde 1966. Entre los militares el argumento de "retorno a la democracia" contiene un importante elemento de interés corporativo. Tal como los acontecimientos en la Argentina lo muestran tan claramente, la toma directa del poder gubernamental y el desempeño "insatisfactorio" vuelven a fraccionalizar a las Fuerzas Armadas, las hace el blanco directo de la hostilidad popular y suscita numerosas ambigüedades en el apoyo de los restantes componentes de la coalición gobernante originaria de este régimen. Pero la posibilidad ya referida de triunfo electoral de un candidato "anti-régimen" puede ser interpretada como una amenaza aun más seria contra los intereses corporativos (de las Fuerzas Armadas pero por cierto no sólo de ellas).⁹³

A comienzos de 1972 no es todavía claro cuál de estos argumentos prevalecerá finalmente entre los componentes de la coalición burocrático-autoritaria y, especialmente, en el ámbito de las Fuerzas Armadas. Si se impulsara finalmente la intención de retransformar el presente régimen político, una posibilidad APARENTE podría ser el llamado a elecciones estrechamente controladas y condicionadas en las cuales, como un "precio" a pagar por el retorno de la arena electoral, los partidos políticos mayores proclamarían un candidato "sugerido" por los militares y aceptarían llevar a cabo con severas restricciones sus futuras políticas socioeconómicas. Pero esta posibilidad me parece sólo aparente porque, una vez que ha prevalecido en el régimen actual la decisión de "volver a la democracia", su poder de negociación respecto de los partidos políticos (especialmente respecto de los mayores) parecería demasiado débil como para extraerles un "precio" tan alto. Pero es aun más importante

⁹³ La última revisión de estas líneas y de las que siguen data de octubre de 1971. Me ha parecido preferible no cambiarlas porque ellas destacan dilemas que en marzo de 1972 eran aun más visibles que entonces. Además, se ha ido haciendo también más visible la honda preocupación de algunos sectores empresarios ante las que parecen considerarse inevitablemente "demagógicas" políticas socioeconómicas resultantes del lanzamiento y culminación de un proceso electoral. Aunque menos manifiestos, los síntomas de "intranquilidad" dentro de las Fuerzas Armadas expresan en buena medida las reservas que genera la anunciada reanudación del proceso electoral.

advertir que esta variante crearía automáticamente una situación similar a la estudiada en el capítulo 4 de este libro, con un enorme electorado vacante, dispuesto a votar candidatos más independientes del régimen y a apoyar la ejecución de políticas socioeconómicas muy diferentes. Ese electorado constituiría una fuerte tentación para los partidos políticos, en términos de los votos que podrían obtener apelando a sus preferencias.⁹⁴ Si, por otra parte, terminara por prevalecer una opción "continuista", es fácil predecir que ella consistiría en un intento de "profundizar la revolución" según lineamientos paralelos a la experiencia brasileña. Pero el problema en este caso sería que, aparte del grado de coerción significativamente mayor ya "requerido" en 1966, el fracaso del régimen burocrático-autoritario argentino haría hoy necesario un grado de coerción aun mayor que el de entonces para lograr el objetivo de efectiva exclusión y desactivación política del sector popular. En tales condiciones sería fácilmente alcanzado el umbral crítico después del cual el grado de dislocamiento social producido por la coerción derrotaría los propios fines de la coalición gobernante. Con ello la probabilidad más cierta de esta variante sería un nuevo "fracaso" (aun desde el punto de vista de la mentalidad tecnocrática) a un costo social aterrador.⁹⁵

El caso argentino subraya las enormes dificultades que deben ser afrontadas para democratizar un régimen burocrático-autoritario. Habiéndose ya mostrado incapaz de institucionalizarse, así como de resolver los estrangulamientos de desarrollo y los problemas sociales salientes, el régimen actual debe tratar de encontrar un sendero en medio del vacío creado por la destrucción en 1966 de instituciones políticas deterioradas pero aún rescatables. Después de la "tregua social" que en buena medida obtuvo entre 1966 y 1969, el régimen político y la sociedad argentina han vuelto a ser víctimas del pretorianismo de masas. No cabe duda que, si es posible remontar las muchas dificultades que aún quedan en el camino, una futura democracia política argentina tendrá que iniciarse en medio de circunstancias muy desfavorables. Por una parte, los integrantes de la coalición burocrático-autoritaria difícilmente estén dispuestos a perder las posiciones de poder real que han ganado o consolidado durante este lapso, y desde ellas puede ser efectivamente jaqueada la acción de gobiernos que respondan con alguna sensibilidad a las demandas y preferencias de los sectores que los elijan. Además, la reemergencia del pretorianismo de masas sólo puede ser interpretada como un gra-

⁹⁴ Ver el capítulo 4 de este libro para un detallado análisis de este tipo de situación.

⁹⁵ Me parece que la percepción de las implicaciones de este dilema es bastante clara en algunos sectores de la coalición gobernante y que ésta es una importante razón para entender las enormes vacilaciones y ambigüedades con que tratan de conducir el proceso. Por una parte la opción "continuista" abre el abismo (incluso para los intereses de la coalición) planteado por las previsibles consecuencias de la aplicación de un grado mucho más alto y sistemático de coerción. Pero, por otra parte, la opción de "volver a la democracia" plantea la escasa viabilidad —salvo, tal vez, como un expediente de corta vida— de elecciones "condicionadas" que garanticen intereses y la conservación de posiciones de poder que la actual coalición gobernante parece considerar fundamentales.

vísimo obstáculo para la solución de problemas sociales por parte de esos eventuales gobiernos, y como una poderosa inducción para el intento de futuros experimentos autoritarios por parte de numerosos sectores sociales. En tal caso la gran pregunta sería en qué medida el aprendizaje social provisto por el fracaso del presente régimen puede llegar a inducir cambios y decisiones en actores políticos cruciales, suficientes para superar el pretorianismo y para hallar formas más efectivas de solucionar la constelación de problemas característica de la alta modernización —que el régimen actual sólo ha logrado agravar y profundizar.

EXCURSO: BOCETO DEL "JUEGO POLITICO" BAJO UN REGIMEN BUROCRATICO-AUTORITARIO

En el capítulo 4 propondré un "juego político" mucho más elaborado. Allí será posible una discusión más adecuada de las propiedades y limitaciones de este ejercicio teórico. Aquí es suficiente anticipar que, bajo la analogía de un juego, se considera a la acción política como teniendo lugar en una situación (conjunto de "jugadores", reglas de competición, tipo de régimen bajo el cual se opera) que deben ser tenidas en cuenta por "jugadores" que tratan de lograr sus objetivos. El esqueleto altamente simplificado de la situación política en un régimen burocrático-autoritario me parece ser:

1. En alta modernización adquieren un peso crecientemente decisivo los roles tecnocráticos y las grandes organizaciones públicas y privadas que éstos penetran más densamente.
2. Quienes desempeñan roles tecnocráticos vigilan y evalúan el desempeño gubernamental por medio de un conjunto sumamente selectivo de indicadores. Esos indicadores son: aumento del producto bruto, crecimiento de los sectores "dinámicos" o "eficientes" de la economía en la que esos roles predominan, bajos niveles de protesta social (huelgas, manifestaciones, terrorismo), baja inflación, y saldos favorables en la balanza de pagos y en el movimiento internacional de capitales.
3. Cualquiera que fuere la situación revelada por otro tipo de información o indicadores, el desempeño de un gobierno bajo cualquier régimen (incluso uno burocrático-autoritario) será considerado "satisfactorio" por esas personas si la mayor parte o todos los indicadores arriba mencionados muestran mejoras. Si, por el contrario, esas mejoras en los indicadores no fueran observables, el desempeño será considerado "insatisfactorio". Como consecuencia de ello los ocupantes de roles tecnocráticos promoverán la caída del gobierno o, en su caso, del gobierno y del régimen existentes.
4. Los gobiernos de los regímenes burocrático-autoritarios no pueden contar con el apoyo de sectores de la población que no sean los más densamente penetrados por los roles tecnocráticos. Por lo tanto, para sobrevivir como gobiernos éstos deben desempeñarse de manera "satisfactoria", de acuerdo con los indicadores que vigilan los primeros.

5. Pero el logro de ese desempeño "satisfactorio" requiere, como mínimo, llevar a cabo importantes redistribuciones negativas de ingreso, denegar las demandas populares de participación en el consumo y en el poder político, y eliminar a buena parte de los empresarios nacionales "ineficientes". La implementación de esos requisitos provoca la decidida resistencia de los sectores afectados. Por lo tanto, el gobierno debe estar dispuesto a aplicar todo el grado de severa y sistemática coerción requerido para eliminar esa resistencia.

Nota: En este punto la exposición se bifurca, dependiendo de que el gobierno haya o no tenido "éxito" en aplicar ese grado de coerción.

6. Si el gobierno ha tenido "éxito" en la aplicación de la coerción requerida para que le sea posible mostrar un desempeño "satisfactorio", será apoyado por los ocupantes de los roles tecnocráticos y por las grandes organizaciones que éstos han penetrado más densamente. Pero por la misma razón el gobierno habrá alienado profundamente a los sectores afectados: las políticas emprendidas no sólo perjudican profundamente al sector popular sino también a numerosos segmentos de la clase media y del empresariado nacional, que habían originariamente apoyado la inauguración del régimen burocrático-autoritario. Por lo tanto, el "éxito" en la aplicación de coerción y el desempeño "satisfactorio" según los indicadores vigilados por una mentalidad tecnocrática, trueca el apoyo de ésta por un aislamiento aun mayor respecto de los restantes sectores sociales.

7. Por lo tanto, el gobierno se vuelve aun más dependiente de la poderosa pero restringida coalición centrada en los roles tecnocráticos. Desde que, además, la percepción tecnocrática de la realidad social ha sido reforzada por el "satisfactorio" estado de los indicadores, la única solución que el gobierno tiene por delante es seguir haciendo más de lo mismo. El resultado es un crecimiento económico cada vez más sesgado y una aun mayor alienación de buena parte de los restantes sectores sociales. En algún punto de este proceso algunos miembros de la coalición gobernante pueden percibir los inmensos costos provocados por estos resultados y consiguientemente intentan modificar las políticas gubernamentales en curso. Pero para que este propósito se concrete es indispensable contar con apoyos efectivos "afuera" de la coalición gobernante, los que no pueden ser proporcionados debido a que la alta coerción aplicada ha destruido casi todas las bases de poder político más o menos autónomo existentes afuera de la coalición gobernante. Además, las escasas posibilidades de apoyo desde afuera no son fácilmente otorgadas a miembros de la coalición gobernante que hasta hace poco han tenido participación ostensible en las políticas que ahora intentan revertir. Por lo tanto, son mínimas las posibilidades de éxito por parte de los disidentes tardíos.

8. La continuación de un desempeño gubernamental "satisfactorio" aumenta cada vez más los costos sociales incurridos. En tanto esos costos son sumamente visibles para los numerosos sectores afectados, los indicadores de desempeño "satisfactorio" son los más visibles para la coalición

gobernante. Esto refuerza dos "mapas" cada vez más diferentes de la realidad social, llevando a una mayor represión y a una fácil racionalización de ésta y de su dominación por parte de la coalición gobernante. La dinámica de este proceso sólo se detiene cuando y si la cada vez más sesgada distribución de recursos económicos, sociales y políticos se constituye en un obstáculo insalvable para poder seguir mostrando un desempeño gubernamental "satisfactorio". Pero en ese punto el régimen burocrático-autoritario ha logrado uno de sus objetivos fundamentales: ha transformado radicalmente el estado del contexto social existente al momento de su implantación. Consecuentemente, debe ahora afrontar una constelación de problemas enteramente diferente (en la cual gravitará pesadamente el inmenso costo social incurrido) y un nuevo "juego político" es iniciado.

9. Si, por el contrario, el gobierno ha "fracasado" en aplicar el grado de coerción "requerido", siguen consecuencias muy diferentes. Para poder sobrevivir el gobierno debe tratar por todas formas de obtener los resultados de la cláusula 5, pero en este caso el sector popular y los empresarios nacionales, así como los estudiantes e intelectuales, pueden presentar efectiva resistencia.

10. Específicamente, el sector popular mantiene su capacidad de ir a la huelga, hacer manifestaciones y, en general, promover numerosas disrupciones. Esto es un arma mortífera contra un gobierno y un régimen que han surgido como una reacción de "ley y orden" al pretorianismo de masas.

11. Por lo tanto, el gobierno debe negociar y hacer concesiones que puedan calmar a los sectores que le presentan esta amenaza. Pero esas concesiones afectan su desempeño de acuerdo con los indicadores que la mentalidad tecnocrática vigila. Por lo tanto, para no ser expulsado por éstos, el gobierno nuevamente debe tratar de llevar a cabo las políticas que producirán desempeño "satisfactorio". Pero esto a su vez genera una renovada resistencia por parte de los sectores afectados, ahora más extensiva debido a la previa demostración que el gobierno no quiere o no puede aplicar el alto grado "requerido" de coerción sistemática. En otras palabras, han reemergido plenamente el pretorianismo, la inestabilidad política y las marchas y contramarchas de políticas públicas que caracterizaban al régimen político que el burocrático-autoritario iba supuestamente a superar.

12. Como consecuencia de ello la coalición gobernante se escinde mucho más profundamente que en el caso de desempeño "satisfactorio". Una subcoalición argumentará que sus preferencias no han tenido una verdadera oportunidad (el gobierno ha sido "demasiado vacilante y suave") y que lo que hace falta es una seria implementación de las políticas de la cláusula 5. Pero esta subcoalición continuista es más débil que la originaria, precisamente en momentos en que la continuación del proceso requiere la aplicación de mucha más coerción para el logro (en el caso muy dudoso de que éste aún fuera posible) de un desempeño "satisfactorio".

13. Una segunda subcoalición argumentará que el experimento burocrático-autoritario ha fracasado irremediablemente. Considerando que la participación ostensible en este fracaso daña sus intereses corporativos más específicos, los miembros de esta subcoalición considerarán que lo menos peor dadas las circunstancias es una rápida "salida" que pase a otros sectores la responsabilidad ostensible de resolver la siempre presente constelación de problemas. En la medida en que esta opción ofrece "reabrir el juego" a otros actores políticos, puede contar con apoyo desde afuera de la coalición gobernante.

14. Pero ese apoyo desde afuera es limitado porque las motivaciones de la "salida" son sospechadas y porque las políticas burocrático-autoritarias han producido una intensa alienación en los sectores sociales cuyo apoyo es ahora requerido por esta subcoalición. Además, desde que el éxito de la "salida" necesita la colaboración y una gran moderación de los actores políticos (sector popular y partidos políticos) que el régimen había buscado más explícitamente excluir, es débil el poder de negociación de esta subcoalición respecto de esos sectores y actores. Por lo tanto, no es enteramente claro, para los miembros de la coalición originaria que aún no se han definido, si sus intereses se verán en definitiva más dañados por la opción "continuista" o por la de "salida".

15. Consecuentemente, el desempeño "insatisfactorio" escinde la coalición originaria entre quienes abogan por mucha más coerción y los que favorecen una rápida salida. Otra consecuencia es que permanecen, agravados, los estrangulamientos de desarrollo y los problemas sociales salientes que preexistían a la implantación del régimen burocrático-autoritario. Si prevaleciera la opción continuista la secuencia de las cláusulas 6 a 8 sería intentada nuevamente pero en una etapa más tardía, a costos sociales mucho más altos y con probabilidad mucho menor de producir un desempeño "satisfactorio". En el otro caso la consecuencia sería el retorno a un régimen de democracia política que debería operar, al menos inicialmente, bajo severas restricciones emergentes de la retención de posiciones de decisivo poder real logradas o consolidadas durante el régimen burocrático-autoritario, y en un contexto de resurgido pretorianismo de masas.

TERCERA SECCION

UN VISTAZO A OTROS REGIMENES POLITICOS DE SUDAMERICA CONTEMPORANEA

Hasta este punto he utilizado tres niveles de análisis para estudiar los correlatos socioeconómicos de los regímenes políticos de Sudamérica contemporánea. Puede ser útil repetir que esos tres niveles son: i) la estructura social, enfocando sobre todo la estructura productivo-industrial de las áreas modernas y la diferenciación social, considerando a la pluralización su correlato político y a la activación su expresión en tér-

minos de comportamiento políticamente orientado; ii) el conjunto de problemas sociales salientes y de estrangulamientos de desarrollo que definen para cada país la constelación de problemas que en cada período debe enfrentar; iii) la penetración de roles tecnocráticos. Estas son todas dimensiones abarcadas por el concepto de modernización, y a cada nivel de modernización corresponden importantes diferencias en cada una de ellas.

He mencionado sólo al pasar una cuarta dimensión, aun más englobante. Ella es la inserción de los países sudamericanos en el actual contexto internacional. Todos nuestros países tienen una mínima influencia sobre el contexto internacional (a lo que cuanto más pueden aspirar es a atenuar los efectos internos de los acontecimientos internacionales y de las decisiones de los grandes poderes). Todos carecen de poder de mercado en el comercio internacional. Todos están situados en el ámbito de dominación económica, militar y política de los Estados Unidos. Todos dependen de tecnologías que se han originado en países donde abunda el capital y la fuerza de trabajo es relativamente escasa. Muchos de sus modelos de roles, de sus expectativas de consumo, de sus influencias ideológicas tienen los mismos orígenes.

Estos factores englobantes son comunes a todos los países sudamericanos. Pero algunas de las formas en que ellos se manifiestan varían con los diferentes grados de modernización de nuestros países. Así, el problema de dependencia económica es común a todos ellos. Pero, repitiendo algo ya dicho anteriormente, cuando éste se expresa en el área de las políticas económicas, en Argentina y en Brasil se centra alrededor del ya mencionado clivaje interindustrial, en tanto en los restantes países sudamericanos tiende a centrarse alrededor de la expropiación de enclaves extractivos o de firmas de capital extranjero que intermedian con el mercado internacional. Estos aspectos en común y estas diferencias deben ser tomados conjuntamente en cuenta para estudiar las constelaciones de problemas que cada uno de estos países debe enfrentar y para explicar los regímenes y las coaliciones políticas que tratan de entenderse con dichos problemas.

Argentina y Brasil son, debido a las características estructurales de sus centros, los países más altamente modernizados de Sudamérica contemporánea. Esta circunstancia, junto con los factores más englobantes de su inserción dependiente en el contexto internacional, originó la constelación de problemas que tanto los regímenes anteriores a los golpes de estado de 1964 y 1966 como los burocrático-autoritarios han tratado, aunque de diferentes maneras, de resolver. ¿Podemos suponer (temer...) que, a medida que avanza la modernización en otros países sudamericanos, habrán de operar en ellos similares tendencias hacia la implantación de un régimen burocrático-autoritario?

Uno de los argumentos de este libro es que ésta es una de las más importantes preguntas a formular ante la realidad política de Sudamérica contemporánea; y de paso, una pregunta que difícilmente cabe dentro de las presuposiciones que sustentan el paradigma básico discutido en el capítulo 1. Pero la falta de datos adecuados y, sobre todo, de investiga-

ciones orientadas a ir aproximando respuestas a esta pregunta, impide dar aquí una respuesta medianamente segura. Sin ese respaldo de datos, de investigaciones y de teorías quedan demasiados factores fuera de control como para aventurar una predicción seria. En primer lugar, aunque el contexto general de dependencia es común, es posible que una nueva presuposición de equivalencia de procesos causales (en este caso de los de Argentina y Brasil respecto de los demás países sudamericanos) sea tan falsa como la que he criticado en el capítulo 1. En segundo lugar, y aunque la tendencia fuere hacia la emergencia de formas políticas burocrático-autoritarias, una acción política impregnada de propósito podría ser capaz de "cambiar rieles" hacia otras direcciones, en especial considerando que la misma experiencia de Argentina y Brasil podría alertar acerca de esta posibilidad y generar concertados esfuerzos para eludirla. En tercer lugar, diversos factores ya más específicos a uno o algunos de estos países sudamericanos podrían coadyuvar para evitar la implantación de un futuro régimen burocrático-autoritario. La existencia de bien asentadas instituciones políticas en Chile, en especial de partidos políticos bien organizados, de un Parlamento que tiene gravitación política real, así como una tradición y una educación fuertemente asentadas en una ya vieja democracia política. El orgullo que por la madurez de su régimen político exhiben dirigentes de muchos sectores de la sociedad chilena, acentuado por el "primitivismo político" de sus vecinos más grandes. La tradición de no intervención militar en Chile y en Uruguay. El ingreso en moneda extranjera, inusitado para los restantes países sudamericanos, que proviene para Venezuela de su riqueza petrolera. El fin del "Frente Nacional" en Colombia, con sus serios riesgos de ruptura en una dirección autoritaria, pero también con el especial desafío que plantea para el logro e institucionalización de un régimen político mucho más abierto.⁹⁶ El "agotamiento" de la expansión horizontal de la industria en un nivel más bajo que el de Argentina y Brasil y las mayores dificultades para el logro de integración industrial vertical, que podría inducir en los restantes países sudamericanos las innovaciones institucionales que estuvieron flagrantemente ausentes en el caso de aquéllos.

Todos estos factores son potencialmente muy importantes. Pero vale la pena recordar que ellos deben operar en un desfavorable contexto. Desempeño pobre⁹⁷ y demandas en aumento, creciente activación política y penetración de roles tecnocráticos, numerosos problemas sociales salientes que permanecen sin solución; estos aspectos sólo pueden ser interpretados como presionando contra la instauración o consolidación de la democracia política y empujando hacia una ruptura autoritaria que, en la medida en que avance la modernización, será con creciente probabilidad

⁹⁶ Para un buen análisis del caso colombiano puede verse C. Rama, "El Sistema Político Colombiano: Frente Nacional y ANAPO", Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1970.

⁹⁷ Aun dadas las condiciones particularmente favorables del caso venezolano, el crecimiento económico en este país durante la última década ha sido casi nulo. Ver J. Petras, "Venezuela: Una Década de Democracia Capitalista", *Estudios Internacionales*, 4, n. 12, 1970, págs. 42-59.

de la variedad "burocrática" que he analizado con algún detalle en este capítulo.

Ante la falta de evidencia suficiente se hace necesario suspender juicios y predicciones sobre esta importante cuestión. Pero es de advertir que, siendo éste el caso, la misma suspensión de juicio rige para las expectativas mucho más optimistas del paradigma básico y su "ecuación". Volviendo sobre este punto para cerrar el círculo iniciado en el capítulo 1, puede por lo menos ser obvio que la clarificación de estos problemas, que no sólo comprometen una curiosidad teórica sino el más tangible interés práctico, difícilmente pueda hacerse con fáciles presuposiciones de progreso más o menos lineal en las formas políticas que "deben" sucederse en una secuencia histórica.

Ya me he referido a los gobiernos de Vargas y de Perón como autoritarismos populistas. Otro caso que me parece representativo de esta categoría es el régimen político peruano contemporáneo. Está gobernado por la misma coalición. Tiene los mismos "enemigos". Sus políticas públicas son el mismo paquete de expansión del mercado interno sobre la base de un sector industrial todavía homogéneo, de debilitamiento de los sectores tradicionalmente dominantes y de expropiación de los símbolos más visibles de la dominación extranjera. Tiene la misma mezcla de políticas que cambian irreversiblemente la sociedad, de ideologías conservadoras de la mayor parte de los integrantes de la coalición gobernante y de políticas escasamente revolucionarias respecto de algunos problemas. Además, y nuevamente tal como en la previa experiencia argentina y brasileña, el régimen peruano contemporáneo está intentando "desde arriba" y con estrictos controles la incorporación y activación política de segmentos del sector popular.⁹⁸ Congruentemente con mi análisis, los niveles más bajos de diferenciación social, de activación política y de penetración de roles tecnocráticos —expresiones del menor nivel de modernización— existentes en el caso peruano contemporáneo impidieron la emergencia de un régimen burocrático-autoritario y de su particular coalición.⁹⁹ Por el contrario, esos factores, junto con las posibilidades aún existentes de expansión horizontal de la industria y el todavía alto grado resultante de cohesión interindustrial, permitieron la formación de una coalición autoritario-populista, facilitada aun más por la todavía predominante ubicación de las firmas de capital extranjero en la explotación de situaciones de enclave. El régimen autoritario peruano no intenta la exclusión y desactivación políticas del sector popular; es un populismo que procura su incorporación y activación controladas. No ve en el sector popular el punto de clivaje fundamental. Define a la vieja oligar-

⁹⁸ Para buenos análisis del caso peruano puede verse J. Cotler, "Crisis Política y Populismo Militar en el Perú", *Estudios Internacionales*, n. 12, 4, 1970, págs. 439-488; y F. Bourricaud, "Los Militares: ¿por qué y para qué?", *Aportes*, n. 18, 1970, págs. 13-35.

⁹⁹ Vale la pena señalar que, en línea con mi argumento, las vinculaciones establecidas desde las instituciones militares peruanas tendieron a ser con intelectuales ubicados en un "centro izquierda", en contraste con los civiles de la "derecha tecnocrática" o "moderna" con los que se establecieron las vinculaciones militares en los períodos previos a los golpes de estado de Argentina y Brasil.

quía y a partes del sector extranjero como los sectores de los que se debe extraer recursos para financiar la expansión del mercado interno y del parque industrial, y los trata con ambigüedades similares a las que caracterizaron a los populismos argentino y brasileño. El clivaje interindustrial y los problemas de integración industrial vertical aún no son salientes; algunas expropiaciones estratégicas y la expansión horizontal del sector industrial parecen ser aún las preocupaciones dominantes. Todas éstas son diferencias fundamentales entre el autoritarismo POPULISTA peruano contemporáneo y el autoritarismo BUROCRÁTICO de Argentina y Brasil. El que en todos estos casos sean los militares quienes ocupan las posiciones más ostensibles de poder gubernamental es trivialmente cierto y analíticamente peligroso porque puede llevar a pasar por alto diferencias que alcanzan para colocar al caso peruano en otro nivel de modernización y en otro tipo de régimen político.

Bolivia y Ecuador también han venido experimentando períodos de expansión e incorporación autoritaria. Estos populismos, sin embargo, han seguido un camino más incierto y trunco. Las restricciones emergentes de la extrema pequeñez de sus mercados internos han limitado las posibilidades de expansión industrial horizontal a un nivel menor que el peruano. Como consecuencia, una de las fuerzas de impulsión del populismo, subordinada pero crucial, se ha hecho sentir muy débilmente: los industriales produciendo para estos mercados internos han tenido que jugar un papel mucho más secundario que en los casos, ya considerados, de los populismos de países que han empezado desde una base más favorable.

Finalmente, Paraguay representa la última supervivencia de las formas más tradicionales de autoritarismo sudamericano. Un grupo dirigente pequeño y altamente homogéneo manda sobre una población poco diferenciada y políticamente inerte. El sector de exportación es aún dominante y no ha habido intentos serios de subordinarlo a la expansión del mercado y la industria internos.

CUARTA SECCION

LA CLASIFICACION PROPUESTA

Es posible ahora completar la clasificación preliminar propuesta al final del capítulo 1. En el Cuadro 13 los países sudamericanos, agrupados por nivel de modernización, son apareados con diferentes tipos de régimen político, todo ello de acuerdo con los criterios y las definiciones que ya he dado en éste y en el precedente capítulo.

No es necesario volver a insistir sobre las diferencias que median entre esta propuesta y los estudios criticados en el capítulo 1. Pero puede ser útil mencionar ahora lo que tanto ésta como aquéllos tienen en común. Todos implican ordenar casos a lo largo de dos dimensiones (socioeconómica y política, aunque definidas muy diferentemente) y luego hacerse la