

Reconceptualizar el Autoritarismo Latinoamericano en la década de 1970

Del autoritarismo burocrático al Neoconservadurismo

Hector E. Schamis

El 24 de marzo de 1976, un golpe militar en Argentina. Al principio, no parecía muy diferente de experimentos autoritarios anteriores, que habían marcado la inestable historia política del país. Con el paso del tiempo, sin embargo, este nuevo régimen reveló su carácter excepcionalmente coercitivo: la actividad política fue prohibida, se retiraron los derechos de huelga, y los militares intervinieron en cientos de sindicatos, todo esto junto con las políticas de la economía de mercado como el principal objetivo de los legisladores.

Este régimen, sin embargo, no era único. El 11 de setiembre de 1973, un golpe militar ocurrió en Chile. En contraste con Argentina, el evento no tenía muchos precedentes. Chile había sido una de las democracias más sólidas de América Latina, altamente institucionalizada y políticamente estable. Su sistema abierto incluso había permitido algo que habría sido la rutina en Europa occidental, pero era exclusivo de América Latina: una coalición socialista, intento de aplicación de transformaciones estructurales a través de procedimientos democráticos llegó al poder en 1970. Después de la ruptura, el general Pinochet también hizo de la coacción un componente central de su régimen: el estadio nacional de fútbol se transformó en un campo de concentración. Su economía política, como la argentina, también se construyó en torno a principios neo-laissez-faire.

También en 1973, los militares uruguayos, por primera vez en la historia moderna de ese país, tomaron el poder. En contra de una tradición democrática tan profunda como la de Chile, este evento no dejó a la sociedad uruguaya sin tocar. Una prohibición de los partidos políticos y los sindicatos, el desmantelamiento de la estructura de los servicios de bienestar (la más antigua y la más poderosa de América Latina), y una campaña represiva, menor en términos de desapariciones que en Argentina y Chile, pero mayor en el encarcelamiento per cápita, eran los medios de una transformación social profunda.

¿Por qué fue tan duro el carácter represivo de estos regímenes? ¿Por qué estos gobiernos no incorporan, como había ocurrido en los experimentos militares anteriores de Argentina y Brasil en la década de 1960, cualquier tipo de representación colectiva con el fin de cooptar a la oposición potencial? ¿Por qué estos regímenes castigan severamente a importantes sectores empresariales a través de políticas económicas inflexibles?¹ ¿Por qué se desmantelaron y reprimieron las organizaciones laborales cuando, particularmente en Argentina, eran explícitamente contrarias al socialismo e incluso estaban enfrentadas a las guerrillas urbanas? ¿Por qué los nuevos gobernantes ven la necesidad de privatizar bienes y servicios públicos, sobre todo cuando en Chile esto produjo una regresión aguda en la distribución del ingreso en uno de los países socialmente más equilibrado de la región? ¿Por qué, después de ser firmes defensores y promotores de formas corporativas de organización social, hicieron las fuerzas armadas en el curso de la década de 1970 cambiar radicalmente la orientación y el diseño de un orden social en el cual la vida colectiva sería regulada únicamente por las relaciones de mercado?

Las interpretaciones más influyentes de los regímenes militares de la década de 1970 se han basado en el modelo burocrático-autoritario de Guillermo O'Donnell, originalmente desarrollado para dar cuenta de los gobiernos autoritarios de Argentina y Brasil en la década de 1960². ¿Fueron los regímenes militares de la década de 1970 en el cono sur una versión "tardía" o "acentuada" de regímenes burocrático-autoritarios, como O'Donnell y otros han sugerido? Creo que no y es necesario encontrar un nuevo y distintivo

El autor desea agradecer a Atilio Borón, Douglas Chalmers, Kenneth Erickson, Edward Gibson, Blanca Heredia, Robert Kaufman, Joel Krieger, Guillermo O'Donnell, Alfred Stepan, y dos revisores anónimos por los comentarios.

¹ Aunque el objetivo de este ensayo es hacer frente a la singularidad de los regímenes militares del Cono Sur en el 1970, cabe señalar que el régimen militar uruguayo era más resistente a la plena aplicación de políticas monetaristas. Por lo tanto, cuando sea necesario, se introducirán las diferenciaciones entre los casos.

² Para autoritarismo burocrático, véase Guillermo O'Donnell, *Modernización y Autoritarismo burocrático: Los estudios en Políticas de América del Sur* (Berkeley: University of California, Instituto de Estudios Internacionales, 1973); "El corporativismo y la cuestión del Estado", en James M. Malloy, ed., *El autoritarismo y el corporativismo en América Latina* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977); "Reflexiones sobre los patrones de cambio en el Estado burocrático-autoritario" *Revista Latinoamericana de Investigación*, 13 (1978); "Las tensiones en el Estado burocrático autoritario y las cuestiones de la democracia", en David Collier, ed., *El nuevo autoritarismo en América Latina* (Princeton: Princeton University Press, 1979); "Las Fuerzas Armadas y el Estado autoritario del Cono Sur de América Latina", en Norbert Lechner, ed., *Estado y política en América Latina* (México: Siglo XXI, 1981); *Y El Estado Burocrático-autoritario: 1966-1973* (Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1982).

conjunto de herramientas analíticas para comprenderlos. La evidencia presentada a continuación se respalda en el argumento de que se trataba de regímenes de distinta índole que representaron una ruptura neta con cualquier experiencia previa de gobierno militar. Sus líderes buscaron intencionalmente esta ruptura orientados a la introducción de cambios económicos y sociales sin precedentes. Estas transformaciones prácticamente revirtieron todas las dimensiones de las políticas militares definidas en la categoría burocrático-autoritaria.

En lugar de encontrar fuentes ideológicas o inspiración política de las experiencias burocrático-autoritarias indígenas del pasado, estos regímenes tenían otras fuentes. Sus políticas muestran una sorprendente similitud con los proyectos neoconservadores de algunos países industriales avanzados. Cuestiones tales como la "ingobernabilidad", "crisis del Estado", "la sobrecarga de demandas" y otros eran parte de la agenda del cono sur, incluso antes que Reagan y Thatcher hubiesen diseñado sus propias "revoluciones conservadoras".

Este ensayo explora, en primer lugar, el modelo burocrático-autoritario, haciendo referencia al período original sobre el que se basa, a saber, los regímenes militares que se inauguraron en Brasil en 1964 y en Argentina en 1966. En segundo lugar, se analizan los regímenes militares de la década de 1970 en Argentina, Chile y Uruguay, que muestran las graves limitaciones de las interpretaciones basadas en el modelo burocrático-autoritario. La comparación de los regímenes militares de la década de 1960 con los de la década de 1970 muestra las diferencias muy importantes entre los dos períodos y establece la necesidad de recurrir a un "marco interpretativo" alternativo³. En tercer lugar, el ensayo examina las controversias en torno a la crisis del estado de bienestar y de la formulación de políticas keynesiano, que ha evolucionado en los países industriales avanzados. En un esfuerzo por arrojar nueva luz sobre los experimentos militares del cono sur de la década de 1970, esta pieza aspira a interpretar como parte de una tendencia mundial de lucha contra el keynesianismo, la formulación de políticas monetaristas, y el surgimiento de una nueva alianza ideológico-política, es decir, el neoconservadurismo. En lugar de colocar a los gobiernos militares exclusivamente en el contexto de América Latina, como en el modelo burocrático-autoritario, un objetivo fundamental de este artículo es examinarlos desde una perspectiva inter-regional.

A partir de este punto, se sigue que el surgimiento del neoconservadurismo es de naturaleza global y que su gran alcance ha dado forma a una serie de resultados políticos en los países en todo el mundo. Claramente, el impacto de esta corriente de pensamiento ha tomado diferentes formas en diferentes regiones. A pesar de que tomó una forma democrática en los EE.UU. y el Reino Unido, en el cono sur un discurso y políticas similares aparecieron en la escena política a través del autoritarismo civil-militar. El ensayo será entonces explicar cómo se desarrollaron los hechos y poner de relieve cómo la conciliación de esos fenómenos con los rasgos básicos del autoritarismo burocrático conduce a la ambigüedad y la confusión teórica empírica.

En un momento en que el debate político y académico en América Latina se centra en las perspectivas para la consolidación democrática, un análisis que hace hincapié en la necesidad de replantear experimentos autoritarios puede parecer anacrónico. De ninguna manera, sin embargo, la discusión del autoritarismo en la década de 1970 constituye un tema aparte del de la democracia en la década de 1980. En última instancia, las cuestiones planteadas por el régimen militar no han sido verdaderamente resueltas, y aún tienen impacto empírico y teórico. Encontrar una interpretación teórica significativa de estos regímenes es crucial. Aparte de la necesidad de la exactitud conceptual, una nueva evaluación correcta de los regímenes militares anteriores arrojará nueva luz sobre nuestra interpretación de las tensiones subyacentes en las democracias actuales.

Desagregación del Autoritarismo burocrático

El concepto burocrático-autoritario pretende definir un, específico e históricamente determinado, tipo de Estado y/o régimen que se desarrolló en los países más económica y políticamente avanzados de América Latina a partir de la década de 1960. Debe distinguirse de otros tipos de regímenes autoritarios, totalitarios y fascistas tradicionales⁴. Las dimensiones básicas son las siguientes.

³ Véase Douglas A. Chalmers, "Marcos interpretativos en Ciencias Políticas" (Nueva York: manuscrito no publicado, Universidad de Columbia, 1986), para una discusión sobre la manera en que los modelos teóricos (para sus "marcos interpretativos") son contruidos.

⁴ Por esta distinción, véase Atilio Borón, "El Fascismo Como Categoría Histórica: En torno al Problema de las Dictaduras en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, 39 (1977).

Profundización Un régimen burocrático-autoritario busca la "profundización" de "la estructura productiva [a través de] el crecimiento y mantenimiento de la inversión privada [en particular las empresas transnacionales, las ETN], así como el aumento del tamaño y los efectos multiplicadores de la inversión pública"⁵. De acuerdo con O'Donnell, esto transforma el mecanismo de acumulación de capital de la sociedad, a pesar de que no se revierta la naturaleza de capitalismo periférico y dependiente. Los regímenes burocrático-autoritarios llegaron a existir de la siguiente manera.

En primer lugar, el modelo populista del desarrollo se agotó. Sobre la base de la ampliación de los mercados internos por medio de la expansión de la producción de bienes de consumo, este modelo produjo problemas periódicos de balanza de pagos y crisis de inflación. Fue posteriormente reemplazado por una etapa superior de la industrialización por sustitución de importaciones conocida como "desarrollismo". A pesar de tratar de corregir los defectos económicos del modelo anterior, los gobiernos desarrollistas no pudieron empujar la industrialización mucho más allá de la producción de los bienes y productos petroquímicos semiduraderos, empeorando, al final, los problemas que se supone estaban solucionando⁶.

Las mayores tasas de acumulación de capital, necesarias para integrar la producción industrial y por lo tanto evitar el estrangulamiento externo provocado por la necesidad de insumos importados, se lograría por regímenes militares burocrático-autoritarios. Estos promoverían la "profundización" de la estructura productiva a través de nuevas industrias de bienes de capital⁷. En gran medida, el modelo burocrático-autoritario de desarrollo da señales de las más sofisticadas y, mirando hacia atrás, de la última fase de la sustitución de importaciones.

El aumento de la burocratización Bajo el régimen burocrático-autoritario, los más importantes puestos gubernamentales están ocupados por personas que llegan al poder después de una carrera exitosa en las grandes organizaciones burocráticas, privadas o públicas. La necesidad de continuar el proceso de modernización, que en la fase populista se había encontrado con los cuellos de botella del desarrollo, requiere la intervención de funcionarios altamente calificados.

El aumento de la burocratización constituye una estrategia de desarrollo en sí mismo. El estado intensifica su papel en la economía. El autoritarismo burocrático implica una solución amplia, dinámica y penetrada por el estado que, a través de la burocratización, logra un alto grado de formalización y la diferenciación de sus propias estructuras, un proceso que permite que se convierta en un "estado expansivo, no sólo para imponer la gran transformación social implícita en la profundización, sino también para imponer en el futuro la consolidación de un nuevo orden"⁸.

La exclusión política de los grupos previamente incluidos y activados En los regímenes burocrático-autoritarios, el orden político - necesario para promover la inversión - significa la exclusión del sector popular de los espacios de toma de decisiones en los que había ejercido anteriormente la representación: la sociedad política y la política económica. Esta exclusión, sin embargo, se da por medio de dos mecanismos diferentes⁹.

La primera consiste en la exclusión de los grupos subordinados de la arena política. Al suspender elecciones, la voz del sector popular es silenciada y por lo tanto se ve privado de su más poderosa herramienta, el sufragio universal. Una vez privados del acceso a la sociedad política, el lugar central de la contestación política y la disputa por el poder público y el estado está cerrado. La coacción es necesaria para mantener esta esfera libre de las demandas del sector popular.

⁵ O'Donnell, "Reflexiones", pp. 11-12.

⁶ Discusiones seminales sobre este tema son Albert Hirschman, *Los viajes hacia el progreso: Estudios sobre la formulación de políticas económicas en América Latina* (Nueva York: Anchor Books, 1965), y *Un sesgo para la esperanza: Ensayos sobre Desarrollo y América Latina* (New Haven: Yale University Press, 1971); y Carlos Díaz-Alejandro, *Ensayos sobre la Historia Económica de la República Argentina* (New Haven: Yale University Press, 1970).

⁷ Cabe señalar que la "profundización de las características de BA" empleado por O'Donnell en trabajos posteriores, no tiene relación alguna en su significado con el uso previo de la "profundización de la estructura económica" (la industrialización vertical) sino que se refiere a la intensificación de los métodos excluyentes y represivos de los regímenes militares de la década de 1970 vis-a-vis los de la de 1960.

⁸ O'Donnell, "Corporativismo", pág. 59.

⁹ Estoy en deuda con Blanca Heredia que llama mi atención a este punto interesante, que no es parte de la literatura original de autoritarismo burocrático.

El segundo mecanismo de exclusión es más sutil, ya que la coerción no es un elemento manifiesto. Esto se basa en la incorporación y la encapsulación de los sindicatos en los acuerdos empresariales, en los que la multitud de problemas relacionados con sus intereses es altamente controlada por la burocracia estatal y prácticamente constituye la "esencia" de la dominación burocrático-autoritaria. Puede parecer contradictorio, ya que aquí el sector popular se incluye en lugar de ser excluido. Sin embargo, se incluye con el fin de ser controlado, desactivado, y privado del acceso a los espacios de toma de decisiones. En la reproducción de un patrón corporativista de la acción política del estado, los regímenes burocrático-autoritarios confirman una paradoja: con el fin de excluir se debe incorporar¹⁰.

Por lo tanto, la "exclusión de los sectores populares de la sociedad política", que era alta durante el burocrático-autoritarismo, y la "exclusión del sector popular de los acuerdos corporativos estatales", que desde su constitución era inexistente, debe estar diferenciado. Esta distinción es fundamental para comprender la verdadera naturaleza del dominio burocrático-autoritario.

La exclusión económica La exclusión política que se ha mencionado anteriormente surge de la necesidad de posponer o reducir las demandas económicas del sector popular. En opinión de O'Donnell, el final de la era populista es producido por el final de la fase fácil de sustitución de importaciones y la industrialización horizontal¹¹. Con el fin de cambiar el patrón de acumulación de capital y lograr una integración vertical era necesario posponer las políticas distribucionistas por medio de la reducción de los salarios reales. El fin de las políticas distribucionistas determinó el agotamiento del régimen populista, como resultado de su incapacidad para dirigir la profundización de industrialization¹².

Despolitización En un régimen no democrático, las élites tecnocráticas juegan un papel importante en la desmovilización de los grupos populares. Como parte de este proceso, que a su vez generaba problemas políticos en cuestiones técnicas. Esta característica es particularmente clara en Brasil a partir de 1964 y en Argentina después de 1966 y está diseñada para encajar perfectamente con los objetivos militares, de seguridad y desarrollo. Lo primero se consigue mediante la creación de una serie de nuevos servicios de inteligencia, y lo segundo por el establecimiento de nuevas instituciones de planificación.

El "Trío" A través de los regímenes burocrático-autoritarios, por primera vez, las fuerzas armadas gobiernan como una institución. Lo hacen con el fin de garantizar la estabilidad de la coalición dominante burocrático-autoritaria: el Estado, el capital extranjero y la burguesía doméstica. Al principio el régimen burocrático-autoritario se apoya con sólo un "Dúo", el estado y las empresas transnacionales. Después de un cierto punto, y en respuesta a algunas de las tensiones entre quienes participan en la coalición original, la burguesía nacional se une. Su papel, sin embargo, está lejos de ser hegemónico. Más bien, es sólo el de un asociado, socio subordinado en el nuevo "Trío"¹³.

La década de 1970: Saliendo del autoritarismo burocrático

El modelo burocrático-autoritario, aunque se ha convertido en la ortodoxia académica respecto a los gobiernos militares en América Latina, ha sido, sin embargo, el objeto de numerosas críticas. Un número de obras, destacando los defectos teóricos, históricos y metodológicos, se han movido acerca de invalidar todo el trabajo burocrático-autoritario¹⁴. A pesar de estas críticas, que este ensayo tiene en cuenta, se

¹⁰ Véase, entre otros, Philippe Schmitter, "¿Todavía es el siglo del corporativismo?", Examen de la Política, 36 (1974); Malloy, ed, El autoritarismo y el corporativismo; y Alfred Stepan, Estado y Sociedad: Perú en la Perspectiva Comparativa (Princeton: Princeton University Press, 1978).

¹¹ El nivel de "facilidad", así como la asociación directa del populismo a la sustitución de importaciones, ha sido un tema de debate. Ver Albert Hirschman, "La vuelta al autoritarismo en América Latina y la búsqueda de sus determinantes económicas", en Collier, ed.

¹² Algunos estudios han argumentado que los regímenes burocrático-autoritarios no implican retrocesos graves de los salarios reales. Para Brasil, véase John Wells, "Normas de acumulación y estándares de vida en el largo plazo: La clase trabajadora industrial de Sao Paulo, 1930-1975", Revista de Estudios sobre el Desarrollo, 19 (enero de 1983); de Argentina, ver Guido Di Tella, Perón-Perón: 1973-1976 (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1983), apéndice estadístico. Se debería notar, sin embargo, que para O'Donnell el nivel de exclusión económica en los regímenes burocrático-autoritarios se compara con el período populista, en cuyo caso era sin duda más elevado, especialmente teniendo en cuenta el crecimiento del PIB y, como en Brasil, el aumento continuo de los niveles de empleo.

¹³ Sobre esta relación, ver a Fernando H. Cardoso "El desarrollo asociado-dependiente: implicaciones teórico prácticas", en Alfred Stepan, ed, Brasil autoritario: Orígenes, Políticas y Futuro (New Haven: Yale University Press, 1973); Peter Evans, Desarrollo dependiente: La Alianza multinacional, estatal y capital local en Brasil (Princeton: Princeton University Press, 1979); y Gabriel Palma, "Dependencia: ¿una teoría formal del subdesarrollo o una metodología para el análisis de situaciones concretas del subdesarrollo?", Desarrollo Mundial, 6 (diciembre de 1978).

¹⁴ Por ejemplo, Karen Remmer y Gilbert Merckx, "burocrático-autoritarismo revisitado" América Latina Research Review, 17 (1982); José Serra, "Tres tesis erróneas sobre la conexión entre la industrialización y los regímenes autoritarios", en Collier, ed.; Ian Roxborough, "Unidad y diversidad en Historia de América Latina" Revista de Estudios de América Latina, 16 (1984); William

argumentará que, si bien el modelo burocrático-autoritario hace poco para explicar los regímenes autoritarios de la década de 1970, conserva el valor para el análisis de los gobiernos militares de Argentina y Brasil en la década de 1960. Como tal, constituye una contribución seminal al estudio más general de la conexión entre el cambio de régimen y el desarrollo capitalista en América Latina.

Tabla 1
La comparación de los regímenes burocrático-autoritarios y neoconservadores en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay

<i>Dimensiones</i>	<i>Regímenes Burocrático-Autoritarios</i>		<i>Regímenes Neoconservadores</i>		
	<i>Brasil</i> <i>1964-85</i>	<i>Argentina</i> <i>1966-73</i>	<i>Chile</i> <i>1973-89</i>	<i>Uruguay</i> <i>1973-84</i>	<i>Argentina</i> <i>1976-83</i>
<i>burocrático autoritarias</i>					
<i>Profundización</i> <i>(Industrialización vertical)</i>	ALTA	ALTA	BAJA	MODERADA	BAJA
<i>Incremento de la burocratización</i>	ALTA	ALTA	BAJA	BAJA	BAJA
<i>Exclusión política de los sectores populares desde</i> <i>Sociedad Política</i>	ALTA	ALTA	ALTÍSIMA	ALTÍSIMA	ALTÍSIMA
<i>Corporativismo estatal</i>	INCLUIDO	INCLUIDO	ALTA	ALTA	ALTA
<i>Exclusión económica de los sectores populares</i>	MODERADA	MODERADA	ALTA	ALTA	ALTA
<i>Existencia de "El Trío"</i>	SI	SI	NO	NO	NO
<i>Despolitización</i>	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA

En el análisis de las diferencias entre los años 1960 y la década de 1970, este documento hará hincapié en la imposibilidad de comprender los regímenes militares del Cono Sur en los años 1970 a través referencia al modelo burocrático-autoritario. En cierta medida, O'Donnell se perdió a sí mismo este punto. Para él, había una segunda etapa teórica del dominio burocrático-autoritario en el que "la acentuación de las características del autoritarismo burocrático en Uruguay, Chile y Argentina en la década de 1970 se produjo debido a que diversos actores sociales creían que estaban entrando en un abismo de ruptura de todos los sectores del orden social"¹⁵. Esto dio lugar a una simple "fórmula" – si más profunda es la amenaza, más profunda es la respuesta y la exclusión o represión.

En este caso, sin embargo, la sencillez no conduce a la fertilidad teórica. Por un lado, porque se interpreta como una acentuación o profundización de características, el problema del autoritarismo se plantea en términos lineales. Es decir, hay un nivel para medir – la amenaza o la coacción – por el cual se podría caracterizar un régimen dado como más o menos burocrático-autoritario. Un enfoque de este tipo para la comparación entre los años 1960 y 1970 dificulta un informe de las diferencias cualitativas. Si lo que ocurrió en la década de 1970 en el Cono Sur se presenta como una acentuación lineal del autoritarismo burocrático, el altamente novedoso significado y la forma de estos regímenes militares se pierde. Esto es crucial para desarrollar un aparato conceptual capaz de poner de relieve las diferencias de especie. El estiramiento de la lógica burocrático-autoritaria en última instancia, se disuelve en el tema en una mera cuestión de intensidad.

N. Cammack, "El Estado periférico Debate: Capitalismo de Estado y los regímenes burocrático-autoritarios en América Latina" *Latin American Research Review*, 19 (1984); y Paul Cammack, "La economía política de los regímenes militares contemporáneos en América Latina: del Autoritarismo burocrático a la reestructuración", en Philip O'Brien y Paul Cammack, eds, *Los generales en retiro: La crisis del rol militar en América Latina* (Manchester: Manchester University Press, 1985).

¹⁵ Guillermo O'Donnell, *modernización y burocrático-autoritarismo*, *Post-Scriptum* (1979), p. 208.

Por otro lado, y posiblemente más importante, el conjunto lógico de la explicación del autoritarismo basado en la cuestión "amenaza" es débil. Es difícil probar y hacer operativo "¿Cómo es que amenazan la amenaza" o en qué medida una amenaza desde abajo determina respuestas y políticas concretas del régimen autoritario. Del mismo modo, sería difícil encontrar una explicación del uso continuo de la coacción, tanto por parte de estos gobiernos, en especial después de que la amenaza desapareció¹⁶. En última instancia, la posterior crisis de las diversas formas de compromiso de clase – puestos juntos en el pasado por las coaliciones populistas o reformistas – sugieren la necesidad de una investigación más profunda. Gran parte de la profundidad de estas crisis surgió de las graves y generalizadas escisiones entre los diferentes sectores de actividad, que se concreta por su recurrente incapacidad para construir un modelo viable de desarrollo capitalista en el que no habría espacio para todos. De hecho, la principal reformulación del modelo de desarrollo presentado por los regímenes de la década de 1970, lo que explica estas escisiones, provocaron tantas tensiones entre las diferentes fracciones de la burguesía como entre las empresas y los trabajadores¹⁷.

Con la "segunda ola" de autoritarismo en la década de 1970, tanto el carácter y la agenda política del gobierno militar se apartó significativamente de la categoría burocrático-autoritaria. La inversión de la "profundización" de la estructura productiva, la primer premisa teórica del modelo burocrático-autoritario, ha debilitado su poder explicativo dramáticamente.

También se vio debilitada por el hecho de que los mecanismos corporativistas de control y la formulación de políticas, tan central en el orden burocrático-autoritario, fueron rechazados durante esta segunda ola. En la década de 1960 (y en Brasil hasta 1985), debido a la eficacia de la encapsulación corporativista, así como la importancia del trabajo en un proceso que todavía se basa en la centralidad de la industria, el régimen burocrático-autoritario no estuvo dirigido a acabar totalmente con las capacidades políticas y de organización del sector popular. Las tácticas de control y desactivación en la década de 1960 ascendían solamente a un tipo de metodología de exclusión, que ni siquiera se ha acercado a la calidad estratégica de la represión prevalente en la década de 1970. En la década de 1970, la representación colectiva, como tal, era ilegal, y el corporativismo era incompatible con un orden social destinado a ser regulado por meras relaciones de mercado, los dispositivos de incorporación fueron abandonados. En ausencia de la cooptación, la coerción por lo tanto resultó ser la única herramienta restante para hacer frente a la oposición. En otras palabras, la encapsulación eficaz evita el uso de la represión abierta.

La literatura especializada, sin embargo, persistió en recurrir al modelo burocrático-autoritario como un punto de referencia conceptual. La influencia de la contribución de O'Donnell era tan impresionante que se convirtió en el punto de partida para el volumen editado por David Collier en el nuevo autoritarismo¹⁸. Los autores de este volumen pusieron el modelo burocrático-autoritario bajo la lupa y lo evaluaron, ya sea positiva o negativamente. Ellos no evitaron, sin embargo, el peligro de la elaboración de estos regímenes en términos de una intensificación lineal de una forma ya conocida de gobierno militar en lugar de a la luz de un fenómeno analítica y empíricamente diferente. En ningún momento los autores en el volumen del "nuevo" autoritarismo se aventuran más allá del modelo burocrático-autoritario. Incluso los que se opusieron al valor del modelo burocrático-autoritario, en vez de agarrar lo que era distintivamente original sobre el nuevo autoritarismo, quedaron atrapados en una camisa de fuerza conceptual que les impedía percibir la realidad fluida y novedosa del Cono Sur en la década de 1970.

Tal es el caso de Robert Kaufman, que expresa sus dudas sobre la vinculación conceptual de los regímenes de la década de 1960 de Argentina y Brasil con los de la década de 1970 en Chile y Uruguay. A pesar de sus reservas, no desvincula los distintos tipos de régimen¹⁹. También es el caso de Albert Hirschman que, al examinar la economía política del autoritarismo con referencia al marco burocrático-autoritario, no tuvo conocimiento de la naturaleza esencialmente industrial de los gobiernos

¹⁶ Por esto, vea Cammack, "La economía política;" Canak, "El Debate periférico del Estado"; y Remmer y Merckx, "burocrático-autoritarismo revisitado".

¹⁷ Véase Markos Mamelakis, "La teoría de choques de los sectores", y "La teoría de choques de los sectores y Coaliciones Revisitados" *América Latina Research Review*, 4 (Fall 1969), y 6 (Fall 1971), respectivamente. Para discusiones acerca de choques de los sectores, ver Jeff Frieden, "Clases, Sectores y la deuda externa en América Latina" *Política Comparada*, 21 (Octubre de 1988). Sobre el impacto de las políticas económicas neoconservadoras en diferentes sectores, véase para Chile Pilar Vergara, "Apertura Externa y Desarrollo Industrial en Chile 1974-1978", *Colección Estudios CIEPLAN*, 4 (1980); para Argentina Daniel Aspiazú, Eduardo Basualdo, y Miguel Khavisse, *El Nuevo Poder Económico en la Argentina de Los Años Ochenta* (Buenos Aires: Editorial Legasa, 1986), y Eduardo Basualdo, *Deuda Externa y Poder Económico en Argentina* (Buenos Aires: Editorial Nueva América, 1987).

¹⁸ Collier, ed., *El nuevo autoritarismo*

¹⁹ Robert Kaufman, "Transformaciones industriales y gobierno autoritario en América Latina: una revisión concreta del modelo Burocrático-autoritario", en Collier, ed.

militares de Argentina y Brasil en la década de 1960 y el carácter desindustrializante de los de la década de 1970 en el Cono sur²⁰. José Serra, a su vez, opone a la dimensión básica de la categoría burocrático-autoritario, la profundización de la estructura productiva. Al final, la evaluación negativa del modelo burocrático-autoritario en su conjunto no lo llevó ya sea a proponer un modelo alternativo, o distinguir entre dos fases del régimen²¹.

Esta camisa de fuerza conceptual también se aplica a la obra reciente de John Sheahan. En primer lugar, observa correctamente que después de la década de 1970 los regímenes militares del Cono Sur rechazaron los principios de autoritarismo burocrático y se acercaron a una combinación de la economía de mercado y tácticas represivas que denomina "Mercado-autoritario"²². Sin embargo, a continuación, da lugar a confusión, porque en una mesa en la que clasifica los regímenes de toda la región de los países del Cono Sur y Brasil se colocan debajo de la misma categoría denominada "regímenes autoritarios conservadores o reaccionarios, con énfasis en las fuerzas del mercado y la eficiencia económica".

Esta breve revisión permite que se asigne el terreno intelectual dentro del cual han tenido lugar los debates académicos sobre el autoritarismo. También es una manera de subrayar los riesgos involucrados en el uso excesivo de los conceptos. Los conceptos son cruciales, ya que determinan las preguntas que se formulan y las respuestas que uno es probable que obtenga. El estiramiento conceptual distorsiona nuestro punto de vista y, a menudo impide a uno la captura de la realidad.

Giovanni Sartori insta a los científicos sociales a evitar "homónimos", la ambigüedad producida por el uso de la misma palabra para distintos referentes, y a requerir una palabra para cada significado²³. Una forma de evitar esta ambigüedad es comprobar si el significado asignado a un término dado se mantiene constante a través del tiempo. El argumento de este trabajo es que, precisamente, lo que ocurre con el autoritarismo burocrático ha sido lo contrario. El objeto al que se refiere el término de uso corriente de ninguna manera es el mismo que el previsto cuando se formula en un principio. El autoritarismo en el cono sur ha cambiado tan dramáticamente en la década de 1970 que debería desalentar a continuar caracterizándolo con el mismo concepto. Los riesgos de ambigüedad son particularmente evidentes en la aplicación de O'Donnell del concepto en un reciente volumen sobre las transiciones desde el autoritarismo que, según él, trata "de las transiciones de regímenes burocrático-autoritarios [que] surgieron en algunos de los países socialmente más complejos y modernos de la región: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay"²⁴. Un examen de los fundamentos de la política económica del cono sur en la década de 1970 mostrará diferencias significativas respecto de la de la década de 1960.

²⁰ En su contribución al volumen, Albert Hirschman cita a Tocqueville en decir: "Existe un primer lazo y una relación necesaria entre estas dos cosas: la libertad y la industria" A continuación, cambia la redacción de la idea, por lo que es, en su punto de vista, más aplicable a América Latina si se lee en su lugar: "Existe una estrecha vinculación y una relación necesaria entre estas dos cosas: la tortura y la industria". Después de los experimentos monetaristas del cono sur, ¿se podría reformular una vez más, pero ahora referido a la asociación de la tortura con la "desindustrialización"? Ver Hirschman, "La vuelta al autoritarismo", pp. 62-63.

²¹ Serra, "Tres tesis erróneas".

²² John Sheahan, *Los patrones de desarrollo en América Latina: la pobreza, la represión y la estrategia económica* (Princeton: Princeton University Press, 1987).

²³ Véase Giovanni Sartori, "Estiramiento conceptual en Política Comparada," *American Political Science Review*, 64 (Diciembre de 1970); y "Directrices para el análisis del concepto", en Giovanni Sartori, ed. *Conceptos de Ciencias Sociales: Un análisis sistemático* (Beverly Hills: Sage, 1984).

²⁴ En Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, eds., *Las transiciones del Régimen Autoritario: América Latina* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986), p. 9. Además de la obra de O'Donnell y el volumen de Collier antes mencionado, también se ha notado la ampliación de la categoría burocrático-autoritario de interpretación de los regímenes autoritarios del Cono Sur en los años 1970 en obras relativamente recientes. véase Alfred Stepan, "El poder del Estado y la fuerza de la sociedad civil en el Cono Sur de América Latina", en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, y Theda Skocpol, eds. *Trayendo de vuelta al Estado* (Cambridge: Universidad de Cambridge Press, 1985), y *Repensando la política militar: Brasil y el Cono Sur* (Princeton: Princeton University Press, 1988); Samuel Huntington, "¿Por qué más países se vuelven democráticos?," *Ciencias Políticas Trimestral*, 99 (verano 1985); Jonathan Hartlyn y Samuel Morley, *Economía Política Latinoamericana: crisis financiera y cambio político* (Boulder: Westview Press, 1986). Ninguna de las obras que hacen hincapié en la dimensión de neoconservador de los regímenes autoritarios, sin embargo, toman nota de la ambigüedad teórica de conciliar con el modelo burocrático-autoritario. Algunos de ellos incluso citan la literatura burocrático-autoritaria cuando se refieren a regímenes "neoconservadores". Véase, por ejemplo, Andrés Fontana, "Fuerzas Armadas y la ideología neoconservadora: La disminución del Estado en la Argentina, 1976-1981", en William Glade, ed. *El Estado que se encoge: una investigación comparativa de la privatización* (Austin: Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Texas en Austin, 1986); Manuel A. Garretón, *Proceso político Chileno* (Santiago: FLACSO, 1984); Norbert Lechner, "El Proyecto Neoconservador y La Democracia," *Crítica y Utopía*, (marzo de 1982); Alejandro Foxley, *Experimentos latinoamericanos en economía neoconservadora* (Berkeley: University of California Press, 1983); y José Ramos, *Economía neoconservadora en el Cono Sur de América Latina, 1973-1983* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986).

Economía neoconservadora en la década de 1970

Muy pronto, los gobiernos militares de la década de 1970 muestran su paquete de políticas. Revirtiendo las tendencias históricas en la formulación de políticas económicas – incluido el período burocrático-autoritario – reducen drásticamente los aranceles. En Chile, desde un máximo histórico de 94 por ciento hasta 1973, se llegó a un 10 por ciento en general en 1979. En Argentina, un máximo histórico de 94 por ciento se redujo a 35 por ciento en 1981, mientras que en Uruguay el 100 por ciento alcanzó su punto más bajo del 35 por ciento en 1985. Expresando críticas a los responsables políticos de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), la liberalización comercial tuvo un impacto severo en las industrias locales, aumentando la tasa de quiebras comerciales²⁵.

Como resultado de la liberalización del comercio, las tasas anuales medias de crecimiento del PIB han evolucionado de la siguiente manera: en la Argentina entre 1976 y 1982, -0.13 por ciento; en Chile entre 1973 y 1982, 1,23 por ciento; en Uruguay durante el mismo período, un 1,8 por ciento. En 1982, la producción en el sector manufacturero se redujo en Argentina el 22 por ciento por debajo de su nivel de 1975 y en Chile un 11,2 por ciento por debajo de su nivel de 1973 y había aumentado en aproximadamente un 15 por ciento en Uruguay desde su nivel de 1973²⁶.

Como una expresión por excelencia de la economía política burocrático-autoritaria, la tasa promedio anual del PIB en Argentina en el período 1966-1973, por el contrario, aumentó un 4,5 por ciento, y en Brasil en el período 1964-1985 6.14 por ciento. La producción industrial, el núcleo de la "profundización" de la estructura productiva, aumentó de 52,5 por ciento en Argentina entre 1966 y 1973. En Brasil, el sorprendente aumento de 275,27 por ciento 1964-1985 pone de relieve el carácter industrialista del régimen militar inaugurado en la década de 1960. Estos porcentajes, expresados en las tasas medias anuales, representan 5.67 por ciento en Argentina y 6.50 por ciento en Brasil.

Otra forma de evaluar los diferentes proyectos destacados en este trabajo es a través del análisis de la proporción del sector manufacturero en el PIB. En Brasil entre 1964 y 1985, la proporción fue de un promedio de 28 por ciento, y en Argentina entre 1966 y 1973 un 27,5 por ciento. Al final del período neoconservador considerado en este estudio, 1982, se había reducido a 22 por ciento en Argentina y al 21 por ciento en Chile y Uruguay.

Los salarios reales fueron manipulados tradicionalmente como una medida política central por los regímenes autoritarios de América Latina. Sin embargo, esto no se hizo en términos similares en los dos períodos considerados en este ensayo. Durante los períodos-burocráticos autoritarios, los salarios reales cayeron un 2 por ciento en Argentina 1966-1973, y aumentaron un 86,3 por ciento en Brasil entre 1964 y 1982 (un período muy largo). Las mismas medidas durante los regímenes autoritarios de la década de 1970 en el cono sur mostró, en la Argentina desde 1976 hasta 1982, una caída del 40 por ciento; en Chile 1973-1982, una caída de 42 por ciento; y en Uruguay en el mismo período, una caída del 32 por ciento.

El tamaño de la fuerza de trabajo industrial aumentó en Brasil entre 1970 y 1982 por un impresionante 211,72 por ciento. En los países del Cono Sur en la década de 1970, en lugar de la encapsulación de una clase obrera cada vez mayor como en la década de 1960, el objetivo era la destrucción de sus capacidades políticas. Para este propósito, una reducción sustancial en el número de trabajadores empleados en la industria, que estaba en el núcleo de la activación del sector popular, neutralizó la contestación popular. Por tanto, la fuerza de trabajo industrial disminuyó en un 33,8 por ciento Argentina entre 1976 y 1983, 30.08 en Chile entre 1973 y 1983, y 15.13 por ciento en Uruguay durante el mismo período²⁷.

Otra política es comparar la evolución de la inversión interna bruta. En Argentina entre 1966 y 1973 se incrementó un 50 por ciento. En Brasil, entre 1964 y 1985 aumentó un 150 por ciento. El período neoconservador muestra una caída del 26,5 por ciento en Argentina entre 1976 y 1983 y del 14 por ciento en Chile 1973-1983, y un aumento de 15.13 por ciento en Uruguay 1973-1983.

²⁵ Los datos fueron extraídos de Ramos, Economía Neoconservadora. Acerca de quiebras comerciales, consulte René Cortázar, Alejandro Foxley, y Víctor Tokman, Legados del monetarismo: Argentina y Chile (Buenos Aires: Solar, 1984).

²⁶ A menos que se indique lo contrario, los datos utilizados en esta sección se extrajeron de las Naciones Unidas CEPAL, Anuario estadístico de América Latina (Nueva York: Naciones Unidas, 1964-1983); y James W. Wilkie, ed., Resumen estadístico de América Latina, vols. 19-26 (Los Angeles: University of California, Los Ángeles, Centro de Estudios Latinoamericanos).

²⁷ Los datos fueron extraídos de la Oficina Internacional del Trabajo de las Naciones Unidas, Anuario de Estadísticas del Trabajo (Ginebra, OIT, 1983).

¿Qué es lo que estaba en juego en la década de 1970?

En la década de 1970 el modelo burocrático-autoritario era incapaz de dar cuenta de la rapidez de las cambiantes fases de desarrollo en la economía mundial, fases en las que se construyó una buena parte de la lógica interna inicial del autoritarismo burocrático. Por ejemplo, mientras que en la década de 1960 los países de industrialización tardía de la semiperiferia - para nuestro propósito Argentina y Brasil - se beneficiaron de una economía internacional en expansión, en la década de 1970, propensa a la inflación y al estancamiento de la economía, la inserción global de estos países difícilmente podría lograrse en los mismos términos. Es por ello que, en el modelo de desarrollo de la década de 1970 en el cono sur, el crecimiento se basa en una visión estricta de la eficiencia y una visión estática de las leyes de la ventaja comparativa, las cuales dieron lugar a una homogeneización de la estructura productiva. La liberalización del comercio promueve el cambio de "sustitución de importaciones" por "competencia de las importaciones" gravemente perjudicial para la industria doméstica²⁸. Esto fue justo el contrario a lo que persiguió la economía política burocrático-autoritaria, es decir, una profundización de la industrialización y la diversificación de la producción. En contraste con la configuración del capital transnacional, estatal y municipal del modelo burocrático-autoritario, conglomerados altamente concentrados y diversificados de capitales nacionales o transnacionales constituyeron el núcleo dinámico del nuevo patrón de acumulación de la política económica de la década de 1970²⁹.

En la década de 1970, la culminación definitiva de la herencia de la sustitución de importaciones estaba en juego. La industrialización por sustitución de importaciones constituye un modelo de acumulación que moldeó tres fases diferentes, cada una de ellas conlleva la intensificación progresiva de la producción manufacturera. El populismo, el desarrollismo y el modelo burocrático-autoritario, a pesar del uso de diferentes herramientas en el contexto de diversos regímenes políticos, sin embargo, dependían de coaliciones sorprendentemente similares: los asalariados urbanos, las empresas del sector público, las fábricas y el gobierno. Esto era básicamente porque, de una u otra manera, todos ellos se basaron en los conocimientos teóricos y recomendaciones de política de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), que dio a cada uno de estos regímenes una perspectiva semejante, sobre todo si se compara con el experimento desindustrializador de la década de 1970.

En teoría, la contribución de la CEPAL fue fundamental. Desde la década de 1950, prácticamente ningún gobierno de la región se escapó de los principios y recomendaciones políticas de la Comisión. Su impacto en América Latina es comparable al impacto de la macroeconomía keynesiana en los países industriales avanzados. En realidad, la doctrina de la CEPAL compartía un principio básico del keynesianismo: las tendencias hacia la inestabilidad, el estancamiento económico, y la infrautilización crónica de recursos materiales y humanos intrínseca en la economía de mercado se puede evitar mediante la acción del estado. Sobre esta base, a fin de superar la disminución de los términos de intercambio de América Latina, la CEPAL propone una estrategia de industrialización, a través tanto de la formulación de políticas y como de la participación del Estado en la producción³⁰.

Con el final de la estrategia de sustitución de importaciones en la década de 1970 el debate de política fue reabierto. La "cultura económica" del ISI fue desplazada por el resurgimiento de las doctrinas del dejar hacer, ahora bajo el patrocinio de los economistas monetaristas que, en posesión de un fuerte compromiso ideológico, fueron altamente influyentes entre los hacedores de política³¹. Buscaron hacer

²⁸ Acerca de la liberalización del comercio, para ver Argentina Adolfo Canitrot, "Teoría y Práctica del Liberalismo: Política Antiinflacionaria y Apertura Económica en la Argentina, 1976-1981," *Desarrollo Económico*, 82 (1982); de Chile, Ricardo Ffrench-Davis, "Monetarismo y Recesión: Elementos Para Una Estrategia Externa," *Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política*, (julio a diciembre de 1983); y para Uruguay, Alejandro Végh-Villegas, *Economía Política: Teoría y Acción* (Montevideo: Ediciones Polo, 1977).

²⁹ Acerca de la aparición de nuevos conglomerados económicos, ver Basualdo, Deuda Externa; y Aspiazú, Basualdo, y Khavisse, *El Nuevo Poder Económico*. Para Chile, dos buenos estudios son Fernando Dahse, *Mapa de la Extrema Riqueza* (Santiago: Editorial Aconcagua, 1979); y Patricio Rozas y Gustavo Marín, 1988: *El Mapa de la Extrema Riqueza Diez Años Después* (Santiago: Ediciones Chile-América CESOC, 1989). Cabe señalar que este último trabajo presta más atención a la función específica del capital transnacional.

³⁰ Para la CEPAL ver "Manifiesto" de Raúl Prebisch, *Desarrollo Económico de América Latina y sus problemas principales* (Nueva York: Naciones Unidas CEPAL, 1950). Ver también Kathryn Sikkink, *El desarrollismo: Ideas y formulación de políticas económicas en Brasil y Argentina, 1955-1962* (Tesis de doctorado, Universidad de Columbia., 1988); y Palma, "Dependencia".

³¹ Para una descripción detallada de esta cuestión en Chile, véase Arturo Fontaine Aldunate, *Los Economistas y el Presidente Pinochet* (Santiago: Zig-Zag, 1988). Ver también Foxley, *Experimentos latinoamericanos*, cap. 4, para un análisis de la participación de los teóricos de la elección pública de Virginia en la formulación de la ideología en Chile. Para una discusión sobre la influencia concreta de las teorías monetaristas en la formulación de políticas, véase Roberto Frenkel y Guillermo O'Donnell, "Los Programas de Estabilización Convenidos con el FMI y sus Impactos Internos", *Estudios CEDES*, 1 (1978).

retroceder el patrimonio desarrollista mediante la yuxtaposición de las políticas desarrollistas con las del liberalismo ortodoxo: la intervención del Estado o de la economía de mercado, planificación o dejar hacer, Keynesianismo o monetarismo. Al favorecer las últimas opciones, estos economistas allanaron el camino para una verdadera ruptura en la relación histórica entre el Estado y la sociedad en América Latina. Al hacerlo, crearon un producto político nuevo y distintivo: una versión militar autoritaria de la economía neoconservadora o, alternativamente, una versión neoconservadora monetarista de la política militar. En cualquier caso, este fenómeno difícilmente puede estar vinculado al autoritarismo burocrático y mucho menos se caracteriza por el concepto.

Un nuevo proyecto de reorganización profunda de la sociedad entró en vigor en el cono sur de América Latina. Los militares abandonaron su preocupación por el desarrollo de un complejo industrial y se orientaron hacia una economía dirigida por el Estado. En cambio, adoptaron un sistema económico basado en el libre juego de las fuerzas del mercado y un enfoque monetarista de la balanza de pagos. El resurgimiento del monetarismo en la región, desplazando a las ideas estructuralistas, señalaba, en cierta medida, el final de un debate sobre economía política que había sido llevado a cabo durante más de veinte años³². Como resultado, las políticas ortodoxas aplicadas en la década de 1970 se hicieron, paradójicamente, "estructuralistas". Para los nuevos responsables políticos, las condiciones estructurales acunadas por las crisis económicas y las transformaciones estructurales necesitaban un orden con el fin de resolver estas crisis. Debido a esto, también eran autoritarios, en la medida en que la transformación implicaba la supresión de la oposición donde quiera que aparezca.

Estos regímenes militares pusieron en práctica un programa de reestructuración económica, que comparte algunas de sus funciones, en su caso, con el modelo económico burocrático-autoritario. La reestructuración bajo el autoritarismo neoconservador exigió la reorganización de la economía con el fin de proporcionar una nueva base para la acumulación y la reformulación del sistema de gobierno con el fin de crear las condiciones para el surgimiento de una nueva clase dominante hegemónica. En este proyecto, la adhesión a los postulados del dejar hacer no sólo es una herramienta económica, sino también un dispositivo político para dismantelar el aparato de la intervención estatal - el instrumento típico del compromiso de clase durante los gobiernos populistas o reformistas - y establecer un estado mínimo, despojado de su rol de regulación y redistribucionista³³.

El estado se trasladó por ende, de servir como lugar de compromiso de clase a un instrumento para llevar adelante una transformación estructural del libre mercado. Con el cambio del papel histórico del estado, el proceso de fragmentación y descomposición de la representación colectiva se aceleró, y las relaciones sociales poco a poco comenzaron a estar gobernadas fundamentalmente por las reglas del mercado. El resultado final socavó la base de la coalición original: un menor número de trabajadores empleados en la industria, menores tasas de sindicalización, la empresa pública bajo ataque, y mayor concentración de capital.

La coerción y la economía neoconservadora eran dimensiones complementarias del proceso de reestructuración. Lo anterior actuó como un mecanismo de defensa para normalizar la sociedad a través de la desmovilización de los grupos en disputa. Este último se refiere a una "dimensión fundamental", un proyecto histórico que vuelva a insertar a estos países en una economía internacional diferente, uno que se había apartado significativamente del de la década de 1960. En este caso, en lugar de la restauración de un orden perdido, lo que prevaleció fue un intento de imponer a la sociedad en su conjunto una profunda transformación en su estructura. Por tanto, la disciplina se convirtió en un objetivo primordial de la economía política³⁴, y la economía de libre mercado en un objetivo central del proyecto político³⁵.

³² Para el debate entre monetaristas y estructuralistas y el papel de estas ideas que compiten en la formulación de políticas económicas en América Latina, véase Alejandro Foxley, "Las políticas de estabilización y sus efectos en el empleo y distribución del ingreso: una mirada desde América Latina", en William R. Cline y Sidney Wintraub, *Estabilización económica en los países en desarrollo* (Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1981); y Albert Hirschman, "La reflexión sobre la experiencia de América Latina", en Charles Maier y León Lindbergh, eds., *La política de la inflación y el estancamiento económico: enfoques teóricos y estudios de caso internacionales* (Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1985). Ver también Colección Estudios CIEPLAN, 23 (marzo de 1988), titulado "Neoestructuralismo, Neomonetarismo y Procesos de ajuste en América Latina".

³³ Para la reestructuración, ver Cammack; William Smith, "Reflexiones sobre la economía política de un gobierno autoritario y reorganización capitalista en la Argentina contemporánea", en Cammack y O'Brien, eds.; Alain Rouquié y Ricardo Sidicaro, "Etats autoritaires et libéralisme économique en Amérique Latine: Une approche hétérodoxe" *Revue Tiers Monde*, 24 (enero-marzo de 1983); Ricardo Sidicaro, "Huit propositions sur les régimes autoritaires d'Argentine, du Chili, d'Uruguay," *L'Homme et la Société*, 69-70 (julio a diciembre de 1983); y Pilar Vergara, "Transformaciones en las Funciones del Estado Bajo el Régimen Militar," Colección Estudios CIEPLAN, 5 (1981).

³⁴ Adolfo Canitrot, "La Disciplina Como Objetivo de la Política Económica: Un Ensayo Sobre el Programa Económico del Gobierno Argentino Desde 1976", *Estudios CEDES*, 11 (1978).

La posibilidad de que los militares adoptarían un modelo tan económico había escapado a los analistas. En parte debido a la influencia de la literatura burocrático-autoritaria, la cual describe una serie de elementos semejantes a las preocupaciones históricas de las fuerzas armadas, la mayor parte del resultado esperado era una reproducción del modelo industrial del régimen militar brasileño. Este giro inesperado fue aún más desconcertante dado que las élites empresariales (incluyendo las que surgieron de la protección del Estado y que, al final, fueron severamente dañadas por el programa neoconservador) apoyaron estas políticas. En Chile, un grupo de tecnócratas era capaz de difundir sus ideas de manera efectiva y convencer a Pinochet sobre su exactitud³⁶. No está claro, sin embargo, en qué medida la resolución de los choques de los sectores dentro de la comunidad empresarial cuenta para la ejecución del programa neoconservador. En otras palabras, ¿había algunos sectores o algunos conglomerados, con los que estos economistas tenían fuertes enlaces, responsables del diseño o la implementación (o ambos) del paquete de políticas del neo-dejar-hacer?³⁷

En Argentina, el equipo económico era teóricamente menos sofisticado e ideológicamente participaba menos que en Chile. El ministro de Finanzas Martínez de Hoz, sin embargo, fue capaz de articular un discurso que vinculaba la industrialización por sustitución de importaciones con la subversión marxista y la guerra de guerrillas. Para él, la industrialización relativamente temprana de Argentina se había producido gracias a las tarifas del estado. La industria se desarrolló de la mano con los sindicatos, que en el transcurso de los años 1960 y 1970 se habían radicalizado. El proteccionismo y el bienestar políticos alentaron una demanda de recursos estatales cada vez mayor. Esas demandas, advirtió Martínez de Hoz, en última instancia conducirían a un completo control del Estado y al socialismo, un objetivo anunciado de los grupos insurgentes. Para convencer a las fuerzas armadas de la necesidad de abandonar su preocupación a largo plazo por la industrialización dirigida por el Estado, el ministro pasó "casi un tercio de su tiempo en un viaje de cuartel a cuartel, explicando las razones y los objetivos detrás de su proyecto de estabilización"³⁸. Después de haber alegado la conexión entre el proteccionismo y la insurgencia, los militares utilizaron la reducción de aranceles como otra arma en su guerra contra la subversión.

Sean cuales sean las dinámicas políticas internas, la ruptura del modelo de desarrollo no puede entenderse únicamente a través de la referencia a eventos internos. Una perspectiva internacional es importante para captar una visión más profunda de estos sistemas militares y de ampliar el ámbito de aplicación de esta interpretación. Otra reclamación de este trabajo es que los regímenes militares del cono sur en la década de 1970 eran una versión autoritaria de la política neoconservadora, una información más general sobre el proceso de surgimiento del neoconservadurismo, que evolucionó en algunos de los países industriales avanzados, es un punto de referencia de valor primario.

Buscando una base teórica: Las teorías neoconservadoras

Una dimensión crítica de la emergencia y consolidación de los regímenes burocrático-autoritarios es la conexión específica entre su política económica y el sistema económico internacional en el que se insertan. No fue casualidad que el impresionante grado de crecimiento de las economías burocrático-autoritarias de Argentina y Brasil en la década de 1960 haya coincidido con una economía mundial en expansión y un aumento en el comercio, que se llevó a cabo principalmente en los países industriales avanzados. Las condiciones internacionales eran apenas comparables en la década de 1970. El fin de la expansión económica de la posguerra impuso restricciones a los modelos económicos basados en la intensificación de la producción de bienes de capital. En este sentido, la reproducción del modelo económico burocrático-autoritario era prácticamente imposible para los emergentes regímenes autoritarios del cono sur de la década de 1970.

³⁵ Manuel A. Garretón, *Proceso Político Chileno* (Santiago: FLACSO, 1984); Tomás Moulián y Pilar Vergara, "Estado, Ideología y Políticas Económicas en Chile: 1973-1978" Colección Estudios CIEPLAN, 3 (1980).

³⁶ Véase Aldunate, *Los Economistas y el Presidente Pinochet*.

³⁷ Que yo sepa, no hay trabajo significativo en la literatura sobre el papel político real del sector de negocios en este proceso. A pesar de que es un lugar común afirmar que en el Cono Sur en los años 1970 empeoraron los choques de los sectores drásticamente, especialmente entre los segmentos de mercado e internacionalizados domésticos, aún falta investigación sobre este tema. Este punto fue mencionado por Oscar Muñoz de CIEPLAN, que está llevando a cabo la investigación actual sobre negocios. Ver "El Estado y los Empresarios: Experiencias Comparadas Y Sus implicancias para Chile," Colección Estudios CIEPLAN, 25 (1988). Ver también Moulián y Vergara, "Estado, Ideologías, y Políticas Económicas en Chile" para quien, en lugar de la intención subjetiva de cualquier grupo, la adopción de estas políticas se explica mejor por la compatibilidad estructural e ideológica entre el equipo económico e importantes sectores de negocio.

³⁸ David Pion-Berlin, "La caída del régimen militar en Argentina: 1976-1983", *Revista de Estudios Interamericanos y Asuntos Mundiales* (verano 1985).

En las secuelas de la Segunda Guerra Mundial y hasta los años 1970, el principal marco de gobernabilidad internacional en los países industriales avanzados fue conceptualizado, gracias a la feliz frase de John Ruggie, como un "liberalismo solidario"³⁹. El marco del liberalismo solidario se basa en un equilibrio entre el *laissez faire* internacional de Bretton Woods y el intervencionismo doméstico del estado keynesiano y descansa, en gran medida, en la hegemonía estadounidense. Estos fueron los conceptos básicos de un marco que otros llaman el "acuerdo de posguerra" y, como se ha señalado por Robert Skidelski, se hizo posible gracias a la hegemonía americana al igual que el dejar hacer mundial había sido posible bajo el liderazgo británico⁴⁰.

En el plano interno, las técnicas keynesianas habían sido capaces de promover simultáneamente un crecimiento constante, equilibrio de precios, y el empleo. El keynesianismo era principalmente un sofisticado cuerpo de técnicas económicas. Su impacto, sin embargo, fue mucho más allá de la esfera de la formulación de políticas. En términos sociales, el enfoque keynesiano asigna la responsabilidad al Estado para la provisión de bienes y servicios necesarios para mantener los niveles de vida mínimos para la clase obrera. El crecimiento de la maquinaria de bienestar llevó incluso a redefinir el concepto teórico de ciudadanía como una expansión continua de los derechos, de las esferas civiles y políticas a la esfera social⁴¹.

En términos políticos, el keynesianismo de posguerra implicó un compromiso entre fuerzas políticas contendientes y clases sociales cuyos conflictos podrían haber sido perjudiciales para la incómoda tarea de reconstruir el capitalismo democrático, sobre todo después de la desastrosa experiencia del período de entreguerras. Gracias a la fórmula keynesiana, los partidos socialistas se trasladaron gradualmente de un programa de defensa de la lucha revolucionaria a una plataforma basada en prácticas socialdemócratas y acordaron trabajar en la moderación salarial a cambio del pleno empleo⁴².

A pesar de que el estado de bienestar no era parte de la propia teoría de Keynes, su trabajo asigna gran responsabilidad a la acción del gobierno en la solución de las deficiencias del mercado, principalmente a través del gasto público. De este modo, su teoría ha "desmitificado" tales principios clásicos como el presupuesto equilibrado. Además, Keynes favoreció formas corporativistas de la formulación de políticas, como un punto medio entre el liberalismo y la propiedad del estado⁴³. Su "camino del medio" era un atractivo marco para las fuerzas divergentes que coincidieron en promover instituciones en sintonía con estos principios. Fuerzas que van desde los socialdemócratas a los conservadores ilustrados aceptaron las premisas del estado de bienestar. Los planes de seguros, salarios mínimos, las disposiciones de expansión del bienestar, y la participación de los trabajadores organizados en la formulación de políticas eran una parte del orden del día y ayudaron a consolidar un nuevo tipo formación de coaliciones políticas.

Sin embargo, la década de 1970 marcó una desaceleración en el desempeño de las economías industriales avanzadas. Las tasas de crecimiento tambalearon, y el desempleo aumentó. La creencia optimista en el interminable crecimiento y la estabilidad, que surgió en los años de la posguerra y fue reforzada por el rendimiento económico de la década de 1960, fue erosionada gradualmente. El aumento del descontento con los el desarrollo de mecanismos de gestión económica puestas en práctica por la teoría keynesiana que ya no se probaron viables⁴⁴.

³⁹ John Ruggie, "Regímenes internacionales, transacciones, y cambio: Liberalismo solidario en el Orden Económico de Posguerra", Organización Internacional, 36 (primavera de 1982).

⁴⁰ Robert Skidelski, "La decadencia de la política keynesiana", en Colin Crouch, ed., *Estado y Economía en El capitalismo contemporáneo* (Londres: Croom Helm, 1979). Véase también Albert Hirschman, "¿Cómo la revolución keynesiana se ha exportado de los Estados Unidos y otros comentarios", en Peter Hall, ed., *El poder político de las ideas económicas: keynesianismo a través de las Naciones* (Princeton: Princeton University Press, 1989).

⁴¹ T. H. Marshall, *Clase, Ciudadanía y Desarrollo Social* (Nueva York: Doubleday Anchor, 1965).

⁴² Adam Przeworski, "La socialdemocracia como un fenómeno histórico", en *Capitalismo y Democracia* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985); y Claus Offe, "La democracia competitiva de partidos y el estado de bienestar keynesiano", en *Contradicciones del Estado de Bienestar* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1984). Sobre la contención salarial, véase, por ejemplo, Leo Panitch, "El desarrollo del corporativismo en las democracias liberales", en Philippe Schmitter y Gerhard Lehbruch, eds, *Las tendencias hacia la intermediación corporativista* (Beverly Hills: Sage, 1979); y Marino Regini, "Las condiciones para el intercambio político: ¿Cómo surgió y se derrumbó la concentración en Italia y Gran Bretaña", en Juan Goldthorpe, ed, *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*. (Nueva York: Oxford University Press, 1984).

⁴³ John Maynard Keynes, *Ensayos en persuasión* (Londres: 1952)

⁴⁴ Un trabajo hacia el pleno empleo y la estabilidad de los precios (París: OCDE, 1978), conocido como el Informe McCracken, destaca el deterioro económico y las consiguientes expresiones de descontento por la combinación de la tasa de inflación y la tasa de desempleo en siete países de la OCDE. Este "índice de malestar" aumentó de 5,5 por ciento en 1959-1969 a 17 por ciento en 1974-75.

La inflación en la década de 1970 llegó a niveles altos, convirtiéndose en la preocupación política principal de la década de 1970 y 1980 en las economías industriales avanzadas. Aunque sin duda fue menor que en los países del cono sur, su impacto político fue igualmente intenso, y aunque no llegó a alcanzar niveles de hiperinflación en los países industriales avanzados, persistió incluso por un período más largo que en Europa en los años de entreguerras. Por otra parte, la inflación era resistente a las políticas de recesión, dando lugar a un nuevo fenómeno de la economía capitalista, estancamiento⁴⁵.

Además de la inflación, otros dos elementos han contribuido a la erosión de la estabilidad económica internacional. Por un lado, los términos de intercambio, que han beneficiado a los países industriales a lo largo de los años de la posguerra se han invertido. Entre 1973 y 1982, el deterioro en los términos de intercambio que una vez existió para los exportadores primarios ha mejorado en un 20 por ciento. Naturalmente, el fuerte aumento del precio del petróleo crudo implementado por la OPEP en 1973 intensificó este cambio. Por otro lado, el buen desarrollo de los nuevos países industrializados (NIC) en el aumento de su participación en el comercio de bienes manufacturados redujo aún más las oportunidades para las economías avanzadas. El aumento de la competencia significó el deterioro de los dos niveles de negocio y empleo en los países de la OCDE. Dado que muchas de las nuevas economías exportadoras dependían de mano de obra barata, atraeron la inversión, y por lo tanto la producción tiende a ser desplazada hacia la semiperiferia⁴⁶.

Como resultado tanto del deterioro de los términos de intercambio y la creciente competencia - una consecuencia no deseada del libre comercio - la hegemonía estadounidense declinó. La inflación generalizada y el desempleo alimentaron aún más estas tensiones. En estas condiciones el *laissez-faire* internacional y el keynesianismo interno resultaron imposibles de mantener. El proteccionismo a nivel del comercio internacional fue en aumento, y los nuevos agentes comenzaron a forjar más políticas orientadas al mercado en casa. El nuevo proteccionismo y el éxito de estos actores representaron el desmantelamiento del compromiso del liberalismo solidario.

En este contexto, la confianza de los formuladores de políticas en los instrumentos keynesianos cada vez fue desapareciendo. Esto creó oportunidades, no sólo para volver a abrir el debate sobre las políticas, sino también, como algunos lo hicieron, para anunciar la muerte del keynesianismo y de las instituciones asociadas a él, como el estado de bienestar y la negociación colectiva. Este fenómeno marcó un punto de partida fundamental del consenso de posguerra⁴⁷.

A medida que las compensaciones centrales del keynesianismo se hicieron cada vez más difíciles de reproducir, nuevas coaliciones conservadoras surgieron con un apoyo más enérgico. Estas coaliciones propusieron una vuelta a una economía más basada en el mercado, eliminando la gestión del estado de la dirección general de la actividad económica. Esto significó una contracción de la oferta monetaria, una reducción del gasto público y el repudio de los mecanismos de fijación de precios. El mensaje de dicho paquete de políticas, economistas monetaristas, era principalmente derrotar a la inflación. Para ese propósito, según este argumento, las fuerzas del mercado deben establecer demandas sectoriales libres, ya sea del pleno empleo o de las reservas del mercado. También propusieron, en etapas posteriores, la privatización de las empresas públicas con el fin de lograr estos objetivos. En suma, un capitalismo de mercado "revitalizado" estaba en el centro de su agenda⁴⁸.

Las doctrinas monetaristas anticiparon los costos políticos asociados con las transformaciones que prescriben. Por tanto, el monetarismo acopla argumentos del capitalismo de mercado con "teorías sobrecargadas". Para los que están en línea con este enfoque, los mecanismos de la democracia de masas

⁴⁵ Charles Maier, "La inflación y el estancamiento como la política y la historia", en Charles Maier y León Lindberg, eds., *La política de la inflación y el estancamiento económico: enfoques teóricos y estudios de caso internacionales* (Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1985). Véase también Fred Hirsch y John Goldthorpe, eds., *La Política Economía de inflación* (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1979).

⁴⁶ Véase Robert Keohane, "La Economía Política Mundial y la crisis del liberalismo solidario", en Goldthorpe, ed., *Orden y conflicto*.

⁴⁷ Véase John H. Goldthorpe, "Los problemas de la economía política después de la posguerra," en Charles Maier, ed., *Los límites cambiantes de la política: Ensayos sobre la evolución del balance entre el Estado y la sociedad, entre lo público y lo privado en Europa* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987); y "El fin de la convergencia: corporativistas y las tendencias dualistas en las sociedades occidentales modernas", en Goldthorpe, ed., *Orden y conflicto*.

⁴⁸ Los exponentes importantes del nuevo liberalismo son Friedrich A. Hayek, *Camino de servidumbre* (Londres: Routledge y Kegan Paul, 1971, originalmente 1944), y *La Constitución de la Libertad* (Chicago: Routledge, 1960); Milton Friedman, *Capitalismo y libertad* (Chicago: University of Chicago Press, 1962); y Samuel Brittan, *Capitalismo y la sociedad permisiva* (Londres: Macmillan, 1973).

imponen una serie de demandas que van más allá de la capacidad de los gobiernos para responder. Esto produce una situación de creciente ingobernabilidad (o "la inflación política"), ya que el incumplimiento de las expectativas es perjudicial para un gobierno estable. En su opinión, esto tiene paralelos con una situación en la que la demanda excesiva provoca la inflación. La solución es ampliar el alcance del mercado, así como albergar el aparato del estado a partir de estos reclamos⁴⁹. Complementarias como lo fueron, las teorías del "neo-liberalismo" y de la "sobrecarga del estado" ayudaron a producir un producto político distintivo de la década de 1980: el fenómeno neoconservador.

Al proponer un repudio del papel del Estado como un correctivo de las deficiencias del mercado así como una contracción de las responsabilidades del estado de bienestar, el enfoque neoconservador ha convertido a la maquinaria del compromiso social en un objetivo de conflicto político y ha dado lugar por lo tanto a una dramática alteración del equilibrio entre las esferas públicas y privadas. Esta alteración puede ser aún más acentuada debido a los programas de privatización masiva (por ejemplo, los de Gran Bretaña y Chile) que, por reprivatizar áreas de interés público, consolidan de manera gradual la prevalencia de la esfera privada a expensas de la pública, señalando en última instancia, una reducción real de lo que se considera que es política. En este sentido, la aparición de un nuevo proyecto conservador representa una novel fase histórico-política en la que la propia definición de lo que es político está en juego. Como Charles Maier plantea admirablemente, "un nuevo trazado de los límites de la política ha ido acompañado de un cambio de intensidad de lo que ocurre dentro del perímetro de la política"⁵⁰.

La principal fórmula de paz del cono sur, que se inició en la década de 1930 y se consolidó en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, era conocido como "el estado de compromiso". Sus características básicas incluían un creciente desarrollo de la maquinaria de bienestar, la participación activa del Estado en el control del nivel de actividad económica, y el reconocimiento del derecho de los sindicatos para expresar sus demandas y participar en el proceso político. Este marco, que era apenas una característica general de América Latina en su conjunto, puede ser considerado como la característica más sobresaliente del cono sur. En Argentina el estancamiento llevó a diversas situaciones de la vida política que a menudo se resuelven a través de golpes militares. Sin embargo, los programas de bienestar en Argentina, Chile y Uruguay antes de la década de 1970 absorbieron el 10 por ciento del PIB, lo cual era el doble que en toda la región, igual a Japón, y sólo superada por las democracias occidentales⁵¹. Por otra parte, las capacidades políticas de los sindicatos crecieron constantemente y casi sin interrupción hasta la década de 1970⁵².

Estos programas sirven como herramienta para dos propósitos: la integración de las masas urbanas en la arena política y la implementación del proceso de ISI como un reemplazo del modelo de desarrollo basado en la exportación de productos primarios. Como en Europa, diferentes coaliciones en el cono sur emprendieron estas políticas. Los conservadores, populistas y reformistas, aunque en diferente grado y manera, las fomentaron. Incluso los militares de los regímenes burocrático-autoritarios lograron aplicar algunas de estas políticas a fin de controlar el sector popular. Aunque inestable y contradictoria, esta fórmula funcionó hasta el 1970. Al igual que el estado de bienestar capitalista avanzado, que se basó en coaliciones de comerciantes, mano de obra y agricultores para hacer viable el estado, el estado de compromiso en el cono sur dependió de las coaliciones formadas gracias a la sustitución de importaciones, es decir, orientadas al comercio en el mercado interno, las clases medias, los trabajadores urbanos y las empresas del sector público. Cuando en la década de 1970 las coaliciones ya no eran capaces de acomodarse dentro de ese marco y una crisis política finalmente expuso sus contradicciones, un conjunto de políticas neoconservadoras fue la respuesta autoritaria a las tensiones latentes.

El diagnóstico de "sobrecarga" se aplica al caso del cono sur con la misma fluidez. Sociedades altamente movilizadas exigiendo un aumento de su participación en los recursos del Estado, así como una expansión de su derecho a la participación política abrumaron la capacidad del Estado para responder. Crisis de legitimidad, crisis fiscal o ingobernabilidad, cualquiera que sea el concepto, ha demostrado ese

⁴⁹ El trabajo más influyente es de Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, *La crisis de la democracia* (Nueva York: New York University Press, 1975). Curiosamente, ya que sugiere fuertes vínculos entre las dos perspectivas, Robert Skidelski ha señalado que Hayek comenzó a discutir acerca de la sobrecarga de las capacidades del Estado ya en el 1930. Ver Skidelski, *El fin de la era keynesiana*.

⁵⁰ Maier, *Cambio de Límites de la Política*, introducción

⁵¹ Carmelo Mesa-Lago, ed, *La crisis de la Seguridad Social y Cuidado de la Salud: Experiencias y lecciones de América Latina* (Pittsburgh: University of Pittsburgh, serie de documentos sobre América Latina, 1985).

⁵² Véase David y Ruth Collier, *La conformación de la arena política: las coyunturas críticas, el movimiento obrero y la dinámica del régimen en América Latina* (Princeton: Princeton University Press, en prensa).

resultado⁵³. El paralelo con la dinámica política de los países industriales avanzados tiene una sorprendente similitud. Privatización y desregulación se convirtieron en grandes políticas destinadas a restablecer la autoridad política y regresar a la economía a la normalidad. Por eso, una mucho más sofisticada tecnocracia que la del período burocrático-autoritario reproduce políticas monetaristas en Chile y Argentina antes y con mayor intensidad que en, digamos, la Gran Bretaña de Margaret Thatcher.

En cuanto a las causas que explican los paralelismos discutidos en este documento, algunos elementos recurrentes, presentes tanto en los países avanzados del cono sur, es necesario analizar. La inflación ha jugado un papel importante en el desenlace de la disposición precedente. A principios 1970 los países del cono sur tuvieron tasas de inflación comparables a las de Gran Bretaña, Francia e Italia. El nivel absoluto de la inflación es menos importante que el contexto en el que se lleva a cabo. Una tasa de inflación del 24,2 por ciento en el Reino Unido en 1975 era un explosivo en términos políticos como una tasa de 171 por ciento en Argentina. En cuanto a la comparación del impacto político de los indicadores económicos, los fenómenos contextuales hacen la diferencia.

Gran Bretaña, un estudio de caso obvio para el surgimiento del neoconservadurismo, poseía muchos, si no todos, de los problemas de los países industriales en la década de 1970. Su tasa de inflación, 12,4 por ciento, fue la más alta de todos los países de la OCDE durante el período 1970-1979, seguido de cerca por Italia con un 12,2 por ciento. La inflación no quedó sin respuesta, en el caso de la militancia sindical del Reino Unido aumentó dramáticamente durante esos años, lo que agrava el nivel de la lucha de clases, algo que también se podría encontrar en Italia. Sin embargo, la inflación y el conflicto de clases en Italia fueron aplacados por las tasas más altas de crecimiento que, especialmente en el período de 1974 a 1980, fue el doble de la de Gran Bretaña. Por lo tanto, en el Reino Unido en la década de 1970, la combinación de la inflación, el crecimiento moderado y el conflicto de clases ofreció una situación propicia para los que estaban presionando por un cambio en la formulación de políticas y la vuelta al orden de la posguerra⁵⁴. Por otra parte, a la luz de la posición de las empresas británicas en la economía internacional, la competitividad de sus marcas en los últimos veinte años también pueden haber desempeñado un papel importante en este proceso⁵⁵.

Un estudio del cono sur produciría resultados análogos a los de Gran Bretaña. Las altas tasas de inflación, el crecimiento lento (por debajo del promedio de la región), y el aumento de los antagonismos de clase eran los rasgos distintivos de estos países a comienzos y mediados de 1970. La clase comerciante fue, a su vez, seriamente amenazada por los más dinámicos competidores regionales orientados a la exportación, como la industria brasileña, y las divisiones sectoriales se agravaron precisamente debido a los malos resultados.

Concluyendo con una agenda de investigación

No se trata de una competencia de marcos interpretativos a través de los cuales evaluar la emergencia y - en retrospectiva - consolidación de este cambio radical en la política económica discutida encima. Un posible enfoque es explorar el papel y el poder de las ideas en la elaboración de políticas económicas⁵⁶. La propagación mundial de ideas no es un fenómeno nuevo. En la década de 1930, medidas heterodoxas - los keynesianos entre ellos- se introdujeron en América Latina para encontrar una manera de salir de la depresión. En forma paralela, la vuelta a un marco más ortodoxo comenzó a ser difundido en todo el mundo en la década de 1970, y los países del cono sur fueron los primeros en aplicar políticas de acuerdo con esas ideas. Una dimensión importante en tal enfoque sería buscar las razones por las que el cono sur de América Latina ha adoptado estas ideas antes de los principales productores de las ideas mismas, a saber, los EE.UU. y el Reino Unido.

⁵³ Jürgen Habermas ha dado cuenta de las dificultades cada vez mayores de los Estados capitalistas de posguerra para hacer frente a las demandas sociales y políticas, lo que produce un déficit estructural virtual de la legitimidad. Ver Jürgen Habermas, *La crisis de legitimación* (Boston: Beacon Press, 1975). En el mismo sentido, James O'Connor, *La crisis fiscal del Estado* (Nueva York: St. Martin Press, 1973), sostiene que los Estados capitalistas se enfrentan a una crisis fiscal perpetua debido al rápido crecimiento de los gastos sociales (costes de legitimación) con relación a los ingresos. Desde distintas perspectivas teóricas, que en última instancia, comparten la evaluación neoconservadora.

⁵⁴ Véase Stuart Hall y Jacques Martin, eds, *La política del thatcherismo*. (London: Lawrence y Wishart, 1983); Joel Krieger, Reagan, Thatcher, y la política de disminución (Nueva York: Oxford University Press, 1986); Andrés Gamble, *La economía libre y el Estado Fuerte: La política del thatcherismo* (Londres: Macmillan, 1988); Denis Kavanagh, *El thatcherismo y la política británica* (Oxford: Oxford University Press, 1987).

⁵⁵ Véase Colin Leys, "Thatcherismo y la fabricación británica", *New Left Review*, 151 (1983 mayo-junio).

⁵⁶ Véase Hall, ed., *El poder político de las ideas económicas*.

Dado que las ideas necesitan portadores, otra dimensión de la agenda de investigación es localizar la discusión en el contexto de la formación de coaliciones políticas⁵⁷. Para este enfoque, la adopción de políticas económicas es principalmente la consecuencia de la naturaleza del juego de coalición. Al igual que con el Keynesianismo en el pasado, la tendencia actual de las políticas monetaristas constituye una expresión, un vehículo de nuevas coaliciones de clase y compromisos políticos que dan forma a la economía política. Este marco explicativo sería muy útil en la explicación de las formas en las que, por ejemplo, el "capitalismo popular", los programas de privatización de Chile y Gran Bretaña en los que el número de accionistas se agranda, es la consecuencia de nuevas coaliciones que llegaron a la superficie después de un severo proceso de fragmentación de la mano de obra, el aumento de las tensiones sectoriales dentro del comercio y la construcción de un nuevo consenso⁵⁸, o, de forma alternativa, si la privatización en sí es lo que produce un cambio en la fabricación de coaliciones políticas y alianzas sociales.

Un tercer punto de vista tiene que concentrarse en el papel de las instituciones. En este enfoque, la cristalización de ideas en la política está en gran medida relacionada con la capacidad de las instituciones estatales para implementar una política alternativa determinada⁵⁹. Esta perspectiva sería de gran ayuda para investigar acerca de los motivos de la interrupción del programa neoconservador en Argentina y su continuación en Chile. ¿Está relacionado con la capacidad institucional del Estado chileno de aislarse en sí de las presiones sociales, mientras que las instituciones del Estado argentino fueron constantemente el botín de las demandas sectoriales? ¿La influencia permanente del Tesoro como la agencia central para la formulación de políticas económicas en el Reino Unido que lo hace una institución más apta para hacer frente a los mecanismos de mercado que para dirigir la negociación corporativista, explica la profundidad del programa de Margaret Thatcher?

Este ensayo ha intentado ir más allá de las interpretaciones tradicionales de los regímenes militares que han sido ampliamente definidas en términos de autoritarismo burocrático. Más bien, se ha argumentado que estos gobiernos eran versiones autoritarias de la política neoconservadora que surgió en algunos países industriales avanzados. En realidad, puesto que las limitaciones estructurales de la década de 1970 llegaron al cono sur con intensidad similar (si no más), un modelo más amplio de la respuesta en ambas regiones también es concebible.

¿No fue el keynesianismo un fenómeno global? ¿La democracia de masas después de la Segunda Guerra Mundial no desarrolla patrones similares de acción colectiva? Algunas de las respuestas post-1970 a estos arreglos históricos parecen haber evolucionado de manera similar en todas las regiones. Este enfoque, además de explicar un caso particular, busca construir un marco más sólido para la realización de investigaciones comparativas. Ha llegado el momento para la comprensión de la forma en que ciertos procesos, que tienen lugar a nivel mundial, aunque modificados por condiciones locales, comparten una lógica común, que merece una investigación a fondo.

Traducción del original por Daniel Puche Caputi

⁵⁷ Para esta perspectiva, ver Peter Gourevitch, *Política en tiempos difíciles: Respuestas Comparativas para las crisis económica internacional* (Ithaca: Cornell University Press, 1986).

⁵⁸ Para la privatización, véase G. John Ikenberry, "La propagación internacional de las políticas de privatización: Incentivos, aprendizaje y la Política de bandwagoning", Esdras N. Suleiman, "La política de la privatización en el Reino Unido y Francia" Paul Sigmund, "Chile: La privatización, reprivatización, hiperprivatización", todo en Esdras N. Suleiman y John . Waterbury, eds, *La economía política de la reforma del sector público y la privatización* (Princeton: Princeton University Press, en prensa). Ver también Glade, ed., *Estado encoge*, esp. Jorge Marshall, "privatización económica: lecciones de la experiencia chilena; "John Kay, Colin Mayer, y David Thompson, *Privatización y Regulación: La experiencia del Reino Unido* (Nueva York: Oxford University Press, 1986). Para un estudio detallado de Chile, véase Mario Marcel, "La Privatización de Empresas Públicas en Chile, 1985-1988", *Notas Técnicas CIEPLAN*, 125 (enero de 1989).

⁵⁹ Para esta perspectiva, ver Peter Hall, *Gobernando la Economía: La Política de Intervención Estatal en Gran Bretaña y Francia* (Londres: Paidós, 1986). Ver también Margaret Weir y Theda Skocpol, "Las estructuras del Estado y las posibilidades de respuestas keynesianas a la gran depresión en Suecia, Gran Bretaña y los Estados Unidos ", y Peter Evans y Dietrich Rueschemeyer, "El Estado y la transformación económica: hacia un análisis de las condiciones de una intervención efectiva subyacente ", tanto en Evans, Rueschemeyer, y Skocpol, eds., *Trayendo de vuelta al Estado*.