

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

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

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

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

En todo caso, la expresión económica de esa situación social se manifiesta a través de las políticas de consolidación del mercado interno y de industrialización. Como es obvio, el curso concreto de esas políticas, ya lo hemos señalado, asumió en ciertos casos -en los países con economía exportadora controlada por grupos nacionales que lograron formar un sector industrial importante antes de la crisis del comercio exterior- un carácter más bien liberal, es decir, asentado sobre el dinamismo de la empresa privada; en cambio, en la situación originaria de enclave, el “dirigismo” estatal expresó cómo trataron de crear su base económica urbano-industrial los grupos no directamente vinculados al sistema exportador-importador. Por supuesto, dentro de esta última hipótesis la manipulación del aparato estatal pudo ser, en ciertos países, el instrumento de formación de una clase industrial, la que compartiría a la larga con los entes fiscales las funciones empresariales. Con todo, sin embargo, hay que subrayar que esta diferenciación no fue excluyente: ni faltó la participación de los sectores privados en las economías con mayor participación estatal, ni el sector público estuvo ausente en la etapa inicial de la industrialización, aun en los países de rasgos más liberales. Por el contrario, la fase llamada de industrialización sustitutiva de importaciones se caracterizó por un doble movimiento convergente: la expansión del sector privado de la economía y, consecuentemente, el robustecimiento de la burguesía industrial y la creación de áreas nuevas de inversión, concentradas alrededor de la “industria básica” y de las obras de infraestructura, en donde fue acentuada la participación estatal.

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

Es justamente la “presencia de las masas”, al lado de la formación de los primeros y más consistentes gérmenes de una economía industrial diferenciada (es decir, no solamente de bienes de consumo inmediato), el hecho que va a caracterizar el período inicial del llamado “desarrollo hacia adentro”, que se acentúa durante la guerra y se manifiesta en su plenitud durante la década 1950-1960. Económicamente, durante este período aparecen las llamadas políticas de “industrialización sustitutiva”²⁵, que en última instancia han consistido en el aprovechamiento e incremento de la base productiva del momento anterior para atender a la demanda interna de bienes de consumo y bienes intermedios, debido en especial a la carencia de divisas así como a las dificultades de importación. Durante el proceso aumenta el papel del Estado y cambia su carácter; en efecto, si en la etapa precedente, el Estado -que expresaba fundamentalmente los intereses exportadores y

²⁵ Maria da Conceição Tavares, “Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil”, en el Boletín Económico de América Latina, vol. 9, núm. 1, 1964.

terratenientes- actuaba como mediador de la política de financiamiento de inversiones extranjeras, ahora por intermedio de él se toman las medidas necesarias para la “defensa arancelaria” del mercado, se inicia el proceso de transferencia de rentas de sector exportador hacia el sector interno y se crean los núcleos fundamentales de infraestructura para apoyar la industrialización sustitutiva de importaciones; de entonces son las plantas nacionales de acero, las refinerías de petróleo, las centrales eléctricas, etcétera.

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

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

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

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

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

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

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

- a] disponibilidad de capitales para ser reinvertidos dentro del país;
- b] disponibilidad de divisas para financiar la industrialización;
- c] posibilidades de redistribución, aunque limitadas, de la renta generada para permitir algún grado de incorporación de las masas;

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

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

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

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

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

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

Del examen precedente puede colegirse que los rasgos distintivos de las políticas de industrialización estarían determinadas según como se acuerdan o concilian los papeles del Estado y de las burguesías industriales; en la acción del Estado no sólo son importantes las funciones económicas que éste puede desempeñar, sino también, y muy principalmente, la forma en que éste expresa, como instrumento de dominación, la acción de los distintos grupos que lo conforman.

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

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

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

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

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

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

Las diferentes situaciones histórico-estructurales en los países que lograron iniciar un proceso de industrialización, con sus consecuencias tanto a nivel de grupos dominantes como a nivel de masas populares, explican las diferencias de los intentos de lograr una base industrial a la economía²⁶.

1. POPULISMO Y ECONOMIA DE LIBRE EMPRESA

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

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

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

Sin embargo, el continuo predominio de la dominación de clase -que desembocaba incluso en la exclusión de la oposición-, y simultáneamente el dinamismo de la economía, produjeron como consecuencia un callejón sin salida, debido a la continuada movilización e incorporación de nuevos contingentes a la fuerza de trabajo requerida por la expansión económica, y a la no incorporación política de estas mismas masas, lo que por último desembocará en la quiebra tanto de la excluyente dominación burguesa como de la estructura sindical de los antiguos sectores de la clase obrera²⁷. Más aún, esta estructura tampoco logra aparecer como representativa de los nuevos contingentes de la masa obrera, puesto que si bien es cierto que su incorporación ampliaría la base de sustentación de la política obrera, por otro lado pondría en peligro algunas de las ventajas económicas gremiales ya alcanzadas.

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

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

¿Por qué aparece, entonces, como si fuera el dato fundamental de la reorientación política, un enfrentamiento oligarquía-pueblo?

²⁶ En las páginas que siguen las referencias a países toman en consideración preferentemente aquellos en los que el proceso de industrialización tuvo características más marcadas o que por sus rasgos muestran con mayor claridad las distintas alternativas posibles.

²⁷ Sobre las características de este proceso véase Gino Germani, *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Buenos Aires, Paidós, 1962; también Torcuato Di Tella, *El sistema político argentino y la clase obrera*, Buenos Aires, Eudeba, 1964.

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

El grupo hegemónico del sector agroexportador expresa, tanto en términos económicos como en términos de dominación política, una doble vinculación: por una parte, por sus inversiones en el mercado interno se constituye en sector dinámico y desarrollista; por otra, por su vinculación externa constituye el nexo de la dependencia. A partir de tal situación, la nueva “coyuntura de poder” que representa el peronismo será efectiva en la medida en que pueda conciliar los intereses de la acumulación del sector económicamente dominante con los intereses de la “participación” creciente de las masas. Tal posibilidad se dio como consecuencia, de la situación favorable originada por la guerra, cuando fue posible, merced a los saldos acumulados, mejorar los salarios y las condiciones sociales del sector obrero popular y de grupos de empleados de clase media, e incrementar la inversión industrial sin dañar más allá de un mínimo tolerable, el sector económicamente hegemónico de la etapa anterior. Lo cual en modo alguno significa que no hayan sido afectados los intereses de los restantes sectores subordinados al núcleo económicamente hegemónico, tanto del agro, como de la “clase media tradicional” urbana. Los sectores que en el lenguaje político serán denominados “la oligarquía”, no sólo pagarían en forma creciente los costos de la nueva “coyuntura de poder”, y esto a medida que se iban agotando los saldos favorables de la economía exportadora, sino que también soportarían el peso de la crítica política a un sistema de poder acusado de reaccionario, y del cual, en realidad, en el pasado, habían participado apenas como subordinados.

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

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

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

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

robustecer el sector privado dada la vinculación corporativa de la burguesía con las nuevas empresas estatales.

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

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

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

2. POPULISMO Y DESARROLLO NACIONAL

Distinto fue el “modelo de desarrollo” de Brasil, donde la etapa de expansión hacia afuera no consolidó un sector empresarial hegemónico suficientemente fuerte y moderno como para neutralizar el poder de los sectores agrotradicionales, y mucho menos para unificar los sectores populares, rurales y urbanos, como “masa asalariada”. Como vimos al analizar el momento de la “transición”, a partir del cual empieza la industrialización sustitutiva, la situación de poder engloba tanto a sectores “tradicionales-oligárquicos” -expresión trivial para designar en su conjunto a diversos segmentos del sector exportador y de los grupos latifundistas no exportadores-, como a grupos medios que tienen acceso al control del Estado y la burguesía industrial y comercial urbanas. En su conjunto, los sectores dominantes se diferencian de los de aquellos países que siguieron una pauta “liberal” de industrialización por el hecho de que el Estado surge como un instrumento no sólo de regulación del sistema industrial, sino también como instrumento directo de su constitución, a través de la creación de empresas públicas, autárquicas o paraestatales. Y, a nivel de la situación de masas, se diferencia del caso argentino antes descrito, porque al peso del sector obrero, necesariamente menor, se agrega un amplio sector de masas urbanas no obreras (masas marginales). La diferencia se agudiza más todavía por la presencia de un amplio sector de masas rurales, las que viven una situación radicalmente distinta de la que corresponde a los sectores populares urbanos.

En Brasil, el populismo aparece como el eslabón gracias al cual se vinculan, las masas urbanas movilizadas por la industrialización -o expulsadas del sector agrario como consecuencia de sus transformaciones o de su deterioro- al nuevo esquema de poder; y se convertirá en la política de masas que tratará de impulsar el mantenimiento de un esquema de participación política relativamente limitada y basada

principalmente en una endeble estructura sindical que no afectó a las masas rurales ni al conjunto del sector popular urbano.

La inexistencia misma de un sector agroimportador que hubiese dado origen a una economía industrial subsidiaria de importancia y la imposibilidad del sistema de poder anterior para seguir controlando el Estado, después de la crisis de la economía exportadora, señalaron el comienzo de la industrialización sustitutiva. Esta industrialización, de carácter sustitutivo, se alcanzó, por una parte, a través de la acción directa del Estado, y por la otra, impulsada por una “burguesía industrial” en gran medida no vinculada al sector agroimportador. Y lo que es todavía más notable, no solamente las ramas tradicionales de las industrias básicas fueron fomentadas e incluso creadas por el poder público, sino hasta industrias de bienes de consumo duradero, como la automotriz y las industrias de bienes intermedios, encontraron en el Estado, durante las fases iniciales de la instalación de esos ramos industriales, su propulsor directo. Además, de industrialización obedecieron en este caso y durante esta fase, a una línea de orientación de “nacionalismo económico”²⁸.

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

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

En cierto sentido, las influencias políticas prevalecieron sobre las económicas en la definición del proceso de industrialización por parte de los grupos que llegaron al poder después de 1930. La preocupación por formar un mercado interno capaz de estimular el desarrollo y de conducirlos posteriormente hacia una expansión autosustentada no surgió ni se transformó en política efectiva a partir de los sectores empresariales; sólo en un segundo momento los grupos empresariales -cuando ya el impulso industrialista estaba dado- volcaron sus intereses hacia, ese tipo de política.²⁹

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

También en Brasil el sostén político del desarrollo interno lo integraban grupos con intereses contradictorios; se necesita una alianza política con los sectores más atrasados de la estructura productiva brasileña (los latifundistas no exportadores), para dar paso a una política de creación de sectores económicos modernos que permitan plantear una posibilidad de incorporación a las masas, y por otra parte, la viabilidad de tal política pasa a depender precisamente de una división entre los sectores populares: la masa urbana que se beneficia del desarrollo y la rural que no es incorporada a él. Ocurre esto porque el sistema de acumulación y de expansión económica -dada su tasa relativamente limitada de crecimiento- no soportaría la

²⁸ Véase Carlos Lessa, “Dos experiencias de política económica: Brasil-Chile (una tentativa de confrontación)”, *El Trimestre Económico*, vol. XXXIV, núm. 135, 1967, pp. 445-487.

²⁹ Véase, Fernando H. Cardoso, *Empresário Industrial e desenvolvimento economico no Brasil*, op. cit.

presión salarial provocada por la incorporación al mercado de trabajo en condiciones más favorables de amplios sectores rurales, así como porque si se intentara la incorporación de los campesinos estallarían los marcos de la “alianza desarrollista” -que abarcaba a los hacendados-; pues la fuerza política de los sectores terratenientes se basa en el mantenimiento de una situación que excluya a la masa rural de los beneficios de la participación económica, política y social.

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

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

Si bien es cierto que esa alianza favorece al nacionalismo y al estatismo, ello en modo alguno excluye la participación del sector privado, el que invierte cada vez más en el sector interno, cuando el Estado a través de su actividad consolida el mercado. También en este caso, para alcanzar dicho objetivo es preciso utilizar el Estado como instrumento de distribución de créditos y de redistribución del ingreso. A medida que se amplía la base económica del sector industrial y que el mismo se vincula al sector exportador a través del sistema bancario y además a capitales extranjeros, van siendo cada vez más fuertes las presiones contra la “ineficacia” del Estado como empresario y contra el populismo como política de desarrollo. Ese esquema de presiones puede ser contrarrestado por los sectores urbanos de clase media, por los sectores empresariales que temen la competencia derivada de la eficiencia monopolista privada y por los sectores populares organizados alrededor del Estado hasta que se perfilan claramente las alternativas: “estatismo” o “gran empresa” para controlar los sectores de producción de bienes intermedios, bienes de capital y la industria pesada. A partir de ese momento, la fragilidad del esquema populista para contrarrestar los deseos hegemónicos de los grupos privados se hace manifiesta y se agudiza, y esto en la medida que el agotamiento del proceso de fácil sustitución de las importaciones exige mejores técnicas, mayor acumulación y más eficiencia. Con esto tocamos el límite de la etapa siguiente, cuando el populismo y el nacionalismo dan paso a otros tipos de fuerza social y de orientación política del desarrollo.

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

3. EL ESTADO DESARROLLISTA

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

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

a) El proceso de industrialización en México

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

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

El Estado, con apoyo popular, iniciaba la industrialización en México; pero su orientación socializante alarmaba no sólo a los inversores extranjeros sino también a vastos sectores económicos nacionales. En alguna medida era necesario optar; la idea de la necesidad de industrializar era por todos compartida, pero cómo y con quién hacerlo era un punto controvertido. La relación unidad nacional creada por el proceso revolucionario corría el riesgo, de malograrse; por último prefirió una fórmula de desarrollo industrial que recibía con beneplácito la inversión extranjera dentro de un cierto margen de control estatal (política iniciada por Avila Camacho y continuada por Alemán). Con la industrialización, y el desarrollo económico que ésta implicaba, se pretendía dar rápida solución a las reivindicaciones populares. Así, gran parte de la industria instalada fue industria subsidiaria de la estadounidense, que hizo inversiones en México beneficiándose de las garantías y facilidades que el mismo Estado otorgaba. Las inversiones extranjeras no sólo se volcaron a la industria sino también al sector financiero y de comercialización; el Estado se encargaba de que el nuevo mercado fuera favorable y, sin proponérselo, contribuía a crear condiciones para operar en términos monopolistas.

El Estado continuaba desarrollando la estructura básica y asegurando las mejores condiciones de mercado; sólo pedía a los inversores industriales que produjeran en el país. La industria de montaje adquirió verdadera significación; pero no sólo la actividad industrial fue parcialmente controlada por la inversión extranjera, sino que un proceso similar se inició en la agricultura. Si bien es cierto que la reforma agraria, y

los ejidos en particular, proporcionaron apoyo político a la Revolución también era necesario integrar el agro dentro de una política económica. El Estado inició inversiones que permitirían mejorar la productividad agrícola, pero apremiado por la constitución de una rápida base agrícola empezó a favorecer los sectores más capitalistas del agro; el ejemplo típico es el de la economía algodonera, que mediante su forma capitalista empezó a subordinar al resto de los productores. El mecanismo para lograr la nueva estructura de la explotación fue la comercialización, en su mayor parte controlada por los grupos más desarrollados. Al igual que en la industria, las inversiones extranjeras fueron alentadas para obtener una rápida mejora. Se hizo muy estrecho el entrelazamiento entre quienes controlaban políticamente el Estado y los nuevos sectores económicos, de este modo la suerte de los primeros comenzó a estar determinada por la capacidad dinámica de los modernos grupos económicos, privados y públicos. Sin embargo, debe destacarse, no quedaron al margen los sectores populares urbanos, aunque cabe pensar en las distorsiones que el proceso significó para la economía nacional. Quizá lo que llevamos dicho explica en parte la persistencia de una compleja alianza entre los más distintos sectores sociales.

b) El caso chileno

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

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

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

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

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

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

Lo dicho dio renovado vigor a ciertos sectores de la burguesía existente, los que pasaron a invertir sus capitales en la industria y fortalecieron también el sector comercial. Frente a la continua presión de los

sectores populares, los sectores medios, que en gran medida manejaban el aparato del Estado, encontraron en la revitalizada burguesía un aliado que les permitía resistir la presión popular y obrera. El programa de desarrollo impulsado por esta alianza se basaba en la disposición del Estado para otorgar al nuevo grupo créditos y condiciones favorables para operar en el mercado.

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

El cambio de aliado no ocurrió sin graves conflictos políticos; desplazar al ex aliado popular significó directamente represión, y en especial, la quiebra de sus expresiones mejor organizadas (1948, Ley de Defensa de la Democracia); el viraje de los sectores medios dejaba también a éstos en una situación de extrema debilidad frente a sus recientes aliados. Se intenta un nuevo esfuerzo para reconstituir la alianza, pero ahora estaban ausentes las organizaciones políticas que, en el caso anterior actuaron como representantes en el acuerdo de los distintos sectores sociales, la forma que adoptó la alianza fue un “populismo” de organización totalmente Este “populismo” (primera fase del segundo gobierno de Ibáñez) tuvo corta duración, prácticamente el primer año de gobierno (1952-1953); su principal escollo fue la dificultad para encontrar una salida económica al agudo proceso de inflación. Su política intentó recuperar la estabilidad y para ello aplicó las medidas más ortodoxas disponibles inspiradas por la Misión Klein Sack (por otra parte cabe mencionar que el crédito externo estaba condicionado a su aplicación), y esta salida significó la pérdida del apoyo popular inicial.

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

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

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

El principal problema que se plantea consiste en explicar con claridad la naturaleza y las vinculaciones de este doble movimiento: uno, de crisis del sistema interno de dominación anterior, y el intento consiguiente de reorganización, y el otro, de transformación del tipo de relación entre la economía interna y los centros hegemónicos del mercado mundial. Erróneo sería pensar que los nuevos factores que condicionan el desarrollo, la política y la dependencia externa, se circunscriben al ámbito que hace posible el proceso económico, pues sería apresurado creer que la determinación económica del proceso político, a partir de la formación de un avanzado sector capitalista en las economías dependientes, permite la “explicación” inmediata de la vida política según los condicionantes económicos. El concepto de dependencia sigue siendo básico para caracterizar la estructura de esta nueva situación de desarrollo, y por lo tanto la política continúa siendo el medio por el cual se posibilita la determinación económica. Por otra parte, como veremos más adelante, el problema de la crisis interna traerá como consecuencia inmediata el refuerzo de los vínculos específicamente políticos en las relaciones entre el centro y la periferia, como un condicionante de las alternativas de desarrollo.

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

1. LOS LIMITES ESTRUCTURALES DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION “NACIONAL”

En el capítulo precedente se ha señalado en que condiciones la “alianza desarrollista” pudo formular las políticas económicas que permitieron ampliar la base interna de las economías de algunos países latinoamericanos. De hecho, se logró constituir -en distintos momentos- una situación de poder favorable a la consolidación del mercado interno en Argentina, Brasil y México. Dejando de lado los matices distintivos señalados, en esos países se dieron alianzas o coyunturas de poder que facilitaron un amplio ajuste entre las antiguas situaciones dominantes y las formadas como consecuencia de la aparición de los sectores medios, de la burguesía industrial y, hasta cierto punto, de las masas urbanas. Como es obvio, esas alianzas o coyunturas beneficiaban a sus partícipes en forma desigual en cada país y según el momento. De todas maneras permitieron la acumulación que favoreció las inversiones internas -y el consumo. relativamente ampliado de los sectores urbanos- en tales condiciones que el Estado pudo ser el artífice de una política de arbitraje: la presión de las clases populares y de los grupos organizados fue encauzada hacia el objetivo de alcanzar un acuerdo favorable al desarrollo. Claro está, que el funcionamiento del sistema estuvo condicionado, como ya dijimos, a una coyuntura propicia: el mantenimiento de los precios de exportación, y a veces su aumento -durante la segunda guerra y en los primeros años posteriores a ella- permitieron seguir remunerando a los sectores exportadores, si no en la misma proporción por lo menos en el mismo, nivel, y simultáneamente permitieron financiar la ampliación de los sectores, urbano-industriales de la economía.

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

Así, en Argentina, donde las peculiaridades políticas ya señaladas significaban conservar la importancia económica del sector productivo agroexportador, aunque acompañado de una fuerte redistribución, y donde además el surgimiento de sectores industriales dinámicos no fue extraordinariamente significativo (principalmente si lo referimos a la creación de una industria de base)³⁰, la nueva coyuntura internacional del mercado planteó, clara y manifiestamente, la más dramática alternativa: un plan de contenciones de salarios y gastos públicos, a expensas de las clases obrero-populares, o rehacer la economía agroexportadora -aumentando su productividad- para, por su intermedio, seguir financiando a la larga al moderno sector industrial. Luego de la caída de Perón en 1955 la oposición antipopulista se propuso ese objetivo. Sin embargo, ni el sector exportador pudo, por sí solo, imponer al resto del país su proyecto, ni la ampliación de la base política a través de una alianza con los sectores industriales internos -políticamente endebles- podía contrarrestar las presiones de las masas. La intervención militar se hizo frecuente, como una forma de arbitraje y como abierta reacción contra un retorno al populismo. En otras palabras, el intento de alcanzar así el desarrollo económico encontró una barrera vigorosa en la presión de amplios sectores de asalariados, y no pudo imponerse autónomamente como política capaz de alcanzar, si no la legitimidad, por lo menos la eficacia. Por consiguiente, no se intensificó el desarrollo, ni se logró tampoco estabilidad política.

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

³⁰ Altimir, Santamaría y Sourrouille, “Los instrumentos de promoción industrial en la postguerra”, en Desarrollo Económico, Buenos Aires, vols. 21-25, 1966-1967.

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

En México,³¹ donde por sus peculiaridades histórico-políticas los grupos sociales presionan desde dentro del Estado y de su organización partidaria, igual proceso de apertura del sistema, productivo interno hacia el capital extranjero pudo darse sin las crisis político-militares que distinguen la trayectoria brasileña o argentina. No sólo ya se había definido antes el papel del Estado como inversor, como regulador de la economía y por su intermedio se habría creado la burguesía urbano-industrial-financiera, sino que también, los mecanismos de integración sindical fueron “modernizados”, es decir, se establecieron canales a través de los cuales el movimiento obrero-popular pudiera participar en una sociedad cuya expresión política-estatal tenía legitimidad y un moderado, sentido distributivo.

De este modo evitó, el enfrentamiento de la burguesía nacional con el Estado inversor (que estuvo latente en Brasil y Argentina, donde las raíces populistas del Estado le daban un doble carácter) y que el mismo alcanzara un carácter radical; e impidió un conflicto importante de tipo clasista o populista; ni siquiera el tránsito hacia una política de participación del capital extranjero, al principio restringida y después creciente, fue objeto de serios enfrentamientos. Por consiguiente en esas condiciones pudo darse desarrollo y estabilidad.³²

El precio, sin embargo, de ese proceso de desarrollo estable fue el fortalecimiento lento, pero continuado, de una especie de nueva oligarquía, la cual logró maniobrar el aparato del Estado en beneficio propio, y en provecho del padrón de “desarrollo asociado” a los capitales extranjeros. Así, lo que, pudo haber sido un desarrollo social y político modernizado, terminó por desembocar en el mismo callejón aparentemente sin salida del estado actual del desarrollo del capitalismo en Latinoamérica: la modernización se hace a costo de un autoritarismo creciente y sin que disminuya el cuadro de pobreza típico del “desarrollo con marginalidad”.

Al contrario, aumenta la magnitud de la población puesta al margen del sistema económico y político, en la misma medida en que el orden se mantiene gracias a mecanismos abiertos o disfrazados de presión y violencia.

Con todo conviene aclarar el sentido de las acotaciones anteriores; en modo alguno debe inferirse de ellas un rasgo de inevitabilidad con respecto a una meta o a un fin determinado, es decir, el desarrollo capitalista a través de la participación y del control externo, que se impone caprichosamente a la historia, como así tampoco debe concluirse de ellas una visión opuesta a la anterior, según la cual el criterio de explicación sería la única contingencia en la historia. Por el contrario, la interpretación propuesta considera la existencia de límites estructurales precisos para un desarrollo industrial controlado nacionalmente, dentro de los cuales juegan las distintas fuerzas sociales.

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

En efecto, estructuralmente, la industrialización -dentro del marco social y político característico de las sociedades latinoamericanas descritas- implica ingentes necesidades de acumulación, pero a la vez produce como resultado una fuerte diferenciación social. Las presiones por lograr una participación de los

³¹ Véase Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 1965.

³² Estudio Económico de CEPAL, 1966.

distintos sectores, tanto de los incorporados como de los marginados, se muestran como contradictorias con las formas de inversión que supone el tipo de desarrollo que se postula.

Ya aclaramos que el “modelo latinoamericano de desarrollo hacia adentro” se asentó sobre las posibilidades circunstanciales de una relación favorable en los términos de intercambio y en la limitada participación de la población en los beneficios del desarrollo. La presencia de una ventaja momentánea permitió que se hiciese menor hincapié en las políticas de exclusión, e incluso dio lugar a formas de incorporación de masas que permitieron la vigencia de la “alianza desarrollista” en su versión nacional populista (varguista o peronista), o estatal desarrollista (como en el caso mexicano), sin exclusión de las capas y sectores dominantes del período de expansión hacia afuera. En esas condiciones, y cuando se trata de atender a la presión originada por mayor incorporación -principalmente del sector campesino o popular urbano-, tal objetivo disminuye la capacidad de acumulación y produce la ruptura de un eslabón importante de la alianza por la hegemonía política: el sector agrario, especialmente el latifundista, se manifiesta contra el Estado populista o contra aquellos sectores urbano-industriales que pudieran, apoyar tales reivindicaciones masivas; cuando las presiones salariales de los sectores populares urbanos sean muy fuertes, los grupos agrarios pueden encontrar aliados en favor de su política de oposición en aquellos sectores industriales o financieros que no pueden acceder a tales demandas. Si el Estado, o los sectores urbano-industriales, tratan, de forzar una política favorable a la transferencia de rentas del sector agrario hacia el urbano, en condiciones desfavorables del mercado internacional, se encontrarán también con la oposición de los sectores agrarios.

Existe además un importante condicionador externo; aun cuando se suponga una economía nacional autónoma, por lo que al sistema productivo se refiere, como la acumulación y el financiamiento industrial se hacen a través de las exportaciones, éstas siguen siendo vitales para el desarrollo, y por lo demás sus posibilidades de colocación en el mercado internacional no están, como es obvio, bajo control interno. La tendencia hacia el deterioro de los términos de intercambio, añade por sí misma, pues, un elemento limitativo a las posibilidades estructurales del modelo propuesto. Por otra parte, y no por contingencias históricas o empíricas, la dinámica política del populismo-nacionalista o del estatismo-desarrollista, como ejes de poder, supone la necesidad de un arbitraje estatal por lo menos favorable al mantenimiento de los niveles de salarios y a su aumento en ramas estratégicas o en circunstancias especiales, como cuando se necesita el apoyo de las masas o la ampliación del consumo. El mismo crecimiento urbano-industrial requiere también, por lo menos en la fase sustitutiva de importaciones, mayor incorporación de las masas si no en términos relativos, sí en términos absolutos de número de personas. Todo esto intensifica la presión de las masas, la que se torna peligrosa para el sistema cuando coincide con crisis en los precios de exportación o con los brotes, inflacionarios que intensifican la transferencia de ingresos.

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

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

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

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

c] Contención de la política salarial, esto, además de provocar una ruptura en el sistema de los acuerdos políticos, puede llevar al enfrentamiento con el sector obrero organizado; implica también una amenaza de contracción del mercado interno de consumo;

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

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

La alternativa más radicalmente opuesta a la salida populista constituye el remplazo de este esquema por otro basado en la alianza de la burguesía industrial con la burguesía agroexportadora. Sin embargo, también aquí se dan posibilidades de conflicto; el sector agroexportador no sería un buen aliado para resistir la presión en favor de la apertura del mercado de inversiones puesto que las inversiones extranjeras originan una industrialización que no tiene como fuente predominante de formación de capital el gravamen del sector exportador nacional. Además, la oposición urbano obrera de las masas quebraría el esquema o lo llevaría a un callejón político sin salida, ya que estos grupos tendrían que soportar, solos, el costo de la acumulación.

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

2. LA APERTURA DE LOS MERCADOS INTERNOS AL CONTROL EXTERNO

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

Por lo que a la primera cuestión se refiere hay que señalar dos aspectos. En primer lugar, en la década del 50 el movimiento internacional de capitales caracterizó por un flujo -de corta duración- de transferencias de capitales desde el centro hacia la periferia; las corporaciones industriales pasaron a actuar como inversoras, lo que constituye una novedad respecto al esquema anterior de inversiones netamente financieras o de préstamos para infraestructura; hubo, por tanto, “presiones en favor de nuevas inversiones”. Este aspecto, aunque no fue decisivo para los aspectos iniciales de la industrialización, gravitó significativamente en momentos posteriores. En realidad la fase inicial de la industrialización sustitutiva de y de la consolidación del mercado interno, como es sabido, dióse en función de la acumulación interna, pública y privada, la que tenía como acicate político las condiciones discutidas en el capítulo anterior y se caracterizó, más bien, por políticas proteccionistas.³³ Sin embargo, fueron éstas justamente las que llevaron a los proveedores extranjeros de productos, manufacturados a hacer inversiones en las economías periféricas. Dichas inversiones fueron de dos tipos: las que aprovecharon un mercado ya existente y en ese sentido competían con los sectores industriales internos, y menudo los subordinaban a sus intereses como en el caso evidente de la relación entre las industrias nacionales de repuestos y la industria automotriz, y las que se aseguraron más bien un control virtual de un mercado en expansión.

Mientras el proceso está en la fase de sustitución creciente de las importaciones, la penetración de capitales extranjeros, si bien es cierto que marginaliza a determinados sectores industriales, no llega a ser percibido como un problema esencial para el desarrollo; en efecto los sectores industriales internos tienen campos nuevos³⁴ para la inversión, pues el proceso sustitutivo provoca una especie de efecto de bola de nieve, ya que cada producto terminado que se empieza a fabricar estimula la sustitución progresiva de sus partes y componentes, hasta llegar a un punto en que de hecho, sólo se requiere la importación de productos

³³ Santiago Macario, *Proteccionismo e industrialización en América Latina*, documento mimeografiado presentado al Segundo Curso Regional de Política Comercial, Santiago de Chile, 1967.

³⁴ Eso explica la movilidad interna de los sectores empresariales; en este sentido véase Luciano Martins, “Formacao do Empresariado no Brasil” en *Revista do Instituto de Ciências Sociais*, vol. ni, núm. 2.

que ya implican una tecnología muy desarrollada o materia primas inexistentes en el país.³⁵ Y, por otra parte, el impulso que brinda la inversión extranjera a este proceso permite acelerar la incorporación selectiva a la economía industrial de ciertos sectores obreros y otros técnico-profesionales, lo que contribuye a mantener las “alianzas desarrollistas”.

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

De este modo se refuerza el sector industrial y se define una pauta peculiar de industrialización: una industrialización basada en un mercado urbano restringido pero lo suficientemente importante en términos de la renta generada, como para permitir una “industria moderna”. Por supuesto que ésta va a intensificar el patrón del sistema social excluyente que caracteriza al capitalismo en las economías periféricas, pero no por eso dejará de convertirse en una posibilidad de desarrollo, es decir, un desarrollo en términos de acumulación y transformación de la estructura productiva hacia niveles de complejidad creciente.³⁶ Ésta es sencillamente la forma que el capitalismo industrial adopta en el contexto de una situación de dependencia.

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

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

3. DEPENDENCIA Y DESARROLLO

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

La vinculación de las economías periféricas al mercado internacional se da ahora cuando el desarrollo del capitalismo cuyo centro ya no actúa solo, como antes, a través del control del sistema de importaciones-exportaciones, sino que lo hace también a través de inversiones industriales directas en los nuevos mercados nacionales. Esto lo corroboran los análisis hechos sobre el financiamiento externo de América Latina, que ponen de manifiesto el hecho de que las inversiones extranjeras se orientan en forma

³⁵ Maria da Conceição Tavares, “Substituição de importações e desenvolvimento econômico na América Latina”, en *Dados*, Río de Janeiro, año I, núm. 1, pp. 115-140.

³⁶ Véase una descripción de los efectos de ese tipo de industrialización sobre la estructura del empleo y sobre la marginalización creciente de las poblaciones, Cardoso y Reyna, *Industrialización, estructura ocupacional y estratificación social en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES 1966.

creciente hacia el sector manufacturero, y que ese flujo no sólo se expresa a través de inversiones privadas (y entre éstas las directas tienen un predominio absoluto sobre las de “cartera”) sino que actúa por intermedio de un grupo muy reducido de empresas.³⁷

Por lo tanto, si bien es cierto que no puede explicarse la industrialización latinoamericana como una consecuencia de la expansión industrial del centro -pues, como vimos, ésta se inició durante el período de crisis del sistema económico mundial y fue impulsada por fuerzas sociales internas-, tampoco puede dejar de señalarse que la industrialización de la periferia latinoamericana la participación directa de empresas extranjeras asigna un particular significado al desarrollo industrial de la región; éste, durante su periodo nacional-popular, pareció apuntar hacia la consolidación del Estado como instrumento de regulación y formación de núcleos productivos.

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

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

Desde el punto de vista del grado de diferenciación del sistema productivo, esta situación puede suponer elevados índices de desarrollo, no obstante, tanto el flujo de capitales como el control de las decisiones económicas “pasan” por el exterior; los beneficios, aun cuando la producción y la comercialización de los productos se realicen en el ámbito de la economía dependiente, aumentan virtualmente la masa de capital disponible por parte de las economías centrales, y las decisiones de inversión también dependen parcialmente de decisiones y presiones externas. Evidentemente hay una estrecha relación entre el destino de la masa de renta generada y realizada en el mercado interno y las condiciones externas. Las decisiones de las matrices -que solo parcialmente toman en cuenta la situación del mercado interno- influyen en forma significativa sobre la reinversión de las utilidades generadas en el sistema nacional. En ciertas circunstancias las empresas pueden optar por transformar sus beneficios económicos en capital, el que puede ser invertido en las economías centrales o en economías dependientes distintas de aquellas que los generaron.

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

a] un elevado grado de diversificación de la economía;

b] salida de excedentes relativamente reducida (para garantizar las reinversiones, especialmente en el sector de bienes de capital);

c] mano de obra especializada y desarrollo del sector terciario y, por lo tanto, distribución relativamente más equilibrada del ingreso en el sector urbano industrial;

d] y como consecuencia, un mercado interno capaz de absorber la producción.

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

³⁷ C:f. CEPAL, *El financiamiento externo de América Latina*, Nueva York, Naciones Unidas, 1964, especialmente pp. 225-238. Cabe señalar que en 1950 poco más de 300 empresas eran propietarias del 91 por ciento de todas las inversiones directas norteamericanas en América Latina (p. 238).

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

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

Bien distinta es la vinculación que se establece como consecuencia de la “internacionalización del mercado internó”; tal proceso ocurre cuando en las economías periféricas se organiza la producción industrial de los sectores dinámicos de la economía moderna (básicamente, la industria química, electrónica y automovilística) y cuando se reorganiza la antigua producción industrial a partir de las nuevas técnicas productivas. Esa revolución industrial de nuevo tipo lleva consigo una reorganización administrativa, tecnológica y financiera que, por ende, implica una reordenación de las formas de control social y político. Por supuesto, aun en ese caso, no es la nueva tecnología, en sí misma, -ni siquiera el aporte de nuevos capitales externos en el plano puramente económico, los que propician, provocan o dan sentido al curso del desarrollo. Los esquemas políticos que expresan la pugna entre las fuerzas sociales son los que sirven de intermediarios activos entre un determinado estadio de evolución económica, organizativa y tecnológica, y la dinámica global de las sociedades. Cierto es que el inicio de un proceso de industrialización en las naciones periféricas supone cuantiosos aportes de capital, una fuerte suma de conocimientos, tecnológicos y grados avanzados de organización empresarial, los que implican desarrollo científico, complejidad y diferenciación de la estructura social, acumulación e inversiones previas. Que las naciones centrales dispongan de tales precondiciones lleva a un estrechamiento de los lazos de dependencia. Sin embargo, hay ejemplos de naciones subdesarrolladas que intentaron a veces con éxito, rehacer el sistema productivo, garantizando al mismo tiempo un grado razonable de autonomía.

Es necesario poner de manifiesto que las condiciones políticas bajo las cuales se logró simultáneamente desarrollo y autonomía implicaron -de distintas formas, es cierto- un desarrollo basado principalmente en la movilización de recursos sociales, económicos y de creatividad económica y organizativa localizados en el interior mismo de la nación. Tal proceso supuso, por otra parte, un período de relativo aislamiento económico (caso de la URSS o de China), por el cierre parcial del mercado, que obstaculizó las presiones hacia la ampliación del consumo de los bienes y servicios que caracterizan a las sociedades industriales de masas; e impuso, en general, la ampliación del control estatal del sistema productivo y la orientación de las nuevas inversiones hacia los sectores considerados estratégicos para el desarrollo nacional tales como los de infraestructura o los que absorben conocimientos tecnológicos avanzados y aun los vinculados a la defensa nacional. Todo ello implica una reordenación congruente del sistema social, una disciplina relativamente autoritaria, (aun en casos como el de Japón, donde se mantuvo el régimen capitalista) y una revolución de los objetivos nacionales, incluso, y no de manera despreciable en las prioridades educacionales.

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

El tipo de competencia económica impuesta por el “mercado abierto”, las normas de calidad industrial y de productividad, la magnitud de las inversiones requeridas (piénsese en la instalación, por ejemplo, de la industria petroquímica), las pautas de consumo creadas, obligan a determinadas formas de

organización y control de la producción, cuyas repercusiones afectan al conjunto de la economía. En este sentido, a través de los capitales, la técnica y la organización transferidos por el sector externo, se inaugura un nuevo eje de ordenamiento de la economía nacional.

Cuando no se realiza bajo la dirección de la sociedad nacional, esa revolución implica, por supuesto que en un plano más complejo, un nuevo tipo de dependencia. En las dos situaciones fundamentales de subdesarrollo antes descritas el Estado nacional puede manejar, dentro de sus fronteras, una serie de instrumentos políticos como respuesta a las presiones del mercado externo (por ejemplo una política monetaria o de defensa del nivel de empleo), y lograr así resguardar parte de la autonomía nacional en punto de decisiones de inversión y consumo para el nuevo tipo de desarrollo, los mecanismos de control de la economía nacional escapan parcialmente del ámbito interno en la medida en que ciertas normas universales, del funcionamiento de un sistema productivo moderno impuestas por el mercado universal no permiten alternativas: la unificación de los sistemas productivos lleva a la pautaación de los mercados y a su ordenamiento supranacional.

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

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

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

Es fácil comprender que en estas condiciones la inestabilidad política aumente en la medida en que la consolidación del Estado, como expresión de poder, dependa del juego electoral. Por otra parte, la posibilidad de mantener este juego se torna más precaria a medida que disminuye el flujo de las inversiones extranjeras que se reduce en función del movimiento internacional de capitales, y a la vez también es afectado por tendencia a la baja de los términos de intercambio. Como el "sector moderno" -cuya dinámica es semejante a la de los sistemas productivos de los países- está limitado por mecanismos casi automáticos de expansión, condiciona negativamente las posibilidades de proteccionismo oficial; por consiguiente, quedan excluidas como alternativas el apoyo a las antiguas industrias nacionales surgidas durante el periodo de sustitución de importaciones, la elección de políticas de desarrollo basadas en la utilización extensiva de mano de obra, etcétera.

Así, el desarrollo, a partir de ese momento, se hace intensificando la exclusión social, y ya no sólo de las masas, sino también de las capas sociales económicamente significativas de la etapa anterior, cuya principal alternativa ahora es lograr vincularse, en forma subsidiaria al sector monopolista moderno y al sistema de dominación política que se instaura. Pero, si bien es cierto que cabe la posibilidad de lograr la modernización del sector industrial y su diversificación a través de la unidad productiva monopolista internacional, esas "islas de modernidad" se insertan en un contexto en el cual la antigua nación agroexportadora (con sus dos sectores, el agrocomercial vinculado hacia afuera y el latifundista), los sectores industriales formados antes del predominio monopolista, los sectores medios y el popular con sus subdivisiones (masas, rurales y urbanas y, clase obrera), siempre están presentes y buscan definir su solidaridad con el modelo propuesto de ordenación económico-social en tal forma que les permita tener

cierta participación en el desarrollo. Sin embargo, el sector industrial moderno y el sector agrario industrializado, en el contexto del subdesarrollo vigente en los demás sectores económicos, pueden apenas mantenerse y expandirse a un ritmo relativamente lento, y sin que su presencia y su desarrollo posean el dinamismo suficiente para “modernizar” el conjunto de la sociedad. Por el contrario, el mismo fundamento tecnológico empleado limita su capacidad de incorporación y el problema del mercado se soluciona a través de un sistema-restringido de intercambio entre grandes unidades productoras y compradoras, y donde el Estado sigue siendo el principal comprador y detenta un papel importante como productor.

La posibilidad de mantener alguna participación de las masas, principalmente en términos económicos, le da el grado de desarrollo que alcanzó el sector público de la economía en la fase anterior, sobre todo cuando logró mantener algún control sobre los sectores monopolistas modernos. Pero no deja de ser significativo que, aun en este caso, quienes controlan el sector estatal de la economía actúen más en términos de “empresarios públicos”, que de acuerdo a una política de tipo populista, que estimula la redistribución de la renta para intermedio de alzas salariales continuas. En otros términos, el Estado deja de ser bajo ese aspecto un Estado populista, para transformarse en un Estado empresarial.

El sistema de control político que empieza a tener vigencia, depende de las particulares condiciones en que se dé ese proceso y son evidentemente distintas en un país como México donde el sector popular, y también el sector empresarial, ya tenían estrechas relaciones con el sistema de decisiones políticas desde dentro mismo del aparato del Estado; esto no sólo permite una reorganización gradual acorde con la nueva situación de desarrollo, sino también una definición casi formal del área de influencia de esos sectores y la del sector vinculado a las empresas extranjeras. Por otra parte, en países como Argentina o Brasil, el tránsito es tanto más complejo cuanto que el Estado no está preparado para permitir el control corporativo de las decisiones económicas.

Esto impone la reorganización de las funciones del Estado para lograr una capacidad cada vez más amplia, de reglamentación de la vida económica. Por otra parte, los grupos dominantes buscan la reorganización del propio régimen político para permitir que centralización autoritaria, que facilita la implantación del modo capitalista de producción en las economías dependientes, pueda consolidar su dominio.

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

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

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

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

desarrollo en cuestión, y posibilita, al Estado distintos márgenes de maniobra en la definición de las nuevas alianzas de mantenimiento del poder.

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

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

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

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

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

No se cierra pues la pugna entre las clases y grupos, ni siquiera en el ámbito de las clases dominantes. Es poco probable que dichas tendencias nacional-reformistas puedan tener más que un éxito momentáneo. Sin embargo, como las burguesías no disponen de organizaciones políticas en el sentido específico de la expresión y como su control sobre el Estado en el momento actual, es casi puramente "estructural", solamente cuando las políticas impuestas por la tecnoburocracia militarizada chocan con los

mecanismos de acumulación y expansión capitalista, los grupos empresariales buscan medios y modos para corregir las “desviaciones nacionalistas”. Mientras tanto, los sectores que sostienen las reformas en nombre de la nación, por encima de las clases, tienen justificaciones para creer que pueden transformar su ideología en verdad para todos.

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

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

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

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

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

Por detrás de las pugnas y tanteos políticos que las condiciones actuales del enfrentamiento entre las clases y grupos alientan, siguen presentes las contradicciones generales provocadas por el funcionamiento del sistema productivo con base en las grandes unidades monopolistas, y las contradicciones específicas, que derivan de las condiciones particulares de un desarrollo capitalista que depende tanto de capitales como de técnicas y formas organizativas generales en los polos dominantes del capitalismo internacional. En consecuencia, los temas dominantes del momento histórico, en lo que al desarrollo se refiere, pasan a ser: formación de un mercado supranacional que resuelva los problemas de economía de escala y de mercado de las sociedades en las cuales la participación en el consumo es restringida; reorganización autoritario-corporativa, del régimen político en busca de la estabilidad política en sociedades de masas, pero donde el sistema político no capta la participación popular; acumulación y mayor concentración de capitales en una estructura de ingresos concentrada.

Las dificultades planteadas para que esa forma de desarrollo logre la movilización y el consentimiento de las masas torna lenta la reconstrucción del orden social. Yendo contra el tiempo, el nuevo sistema de poder intenta consolidarse antes que las brechas favorables a la oposición se acentúen. Todo ello lleva a que el tránsito hacia el establecimiento de un modo capitalista-industrial de producción relativamente desarrollado en países dependientes se asiente en regímenes políticos autoritarios (militares o civiles) cuyo

ciclo de duración dependerá tanto de los éxitos económicos y del avance en la reconstrucción social que puedan lograr, como del carácter, del tipo de acción o del éxito de los movimientos de oposición basados en los grupos y clases que hemos señalado anteriormente.

CONCLUSIONES

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

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

Al formular en estos términos la relación entre proceso económico, condiciones estructurales y situación histórica, se hicieron evidentes las limitaciones de la utilización de los esquemas teóricos relativos al desarrollo económico y a la formación de la sociedad capitalista en los países hoy desarrollados para la comprensión de la situación de los países latinoamericanos. No sólo es distinto el momento histórico, sino que las condiciones estructurales del desarrollo y de la sociedad serán históricamente diversos. El reconocimiento de estas diferencias nos llevó a la crítica de los conceptos de subdesarrollo y periferia económica y a la valorización del concepto de dependencia, como instrumento teórico para acentuar tanto los aspectos económicos del subdesarrollo como los procesos políticos de dominación de unos países por otros, de unas clases sobre las otras, en un contexto de dependencia nacional. En consecuencia, destacamos la especificidad de la instauración del modo capitalista de producción en formaciones sociales que encuentran en la dependencia su rasgo histórico peculiar.

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

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

En seguida, procuramos indicar el flujo de las transformaciones históricas de estas situaciones de base, tal como se concretaron en formaciones sociales específicas. Procuramos evitar dos falacias que con frecuencia perjudican interpretaciones similares: la creencia en el condicionamiento mecánico de la situación político-social interna (o nacional) por el dominio exterior, y la idea opuesta de que todo es contingencia histórica. En efecto, ni la relación de dependencia, en el caso de naciones dependientes, o de "subdesarrollo nacional" implica la inevitabilidad de la historia nacional volverse el reflejo de las modificaciones que tienen lugar en el polo hegemónico externo, ni éstas son irrelevantes para la autonomía posible de la historia nacional. Existen, por cierto, vínculos estructurales que limitan las posibilidades de acción, a partir de la propia base material de producción disponible en un país y del grado de desarrollo de las fuerzas productivas, para no mencionar el modo en que se combinan éstas con las relaciones políticas y jurídicas, en el interior y con las naciones hegemónicas. Pero, al mismo tiempo, mediante la acción de los grupos, clases, organizaciones y movimientos sociales de los países dependientes, se perpetúan estos vínculos, se transforman o se rompen. Por tanto, existe una dinámica interna propia que hace inteligible el "curso de los acontecimientos", sin cuya comprensión no hay ciencia política posible.

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

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

También procuramos mostrar la autonomía relativa, las contradicciones y las posibilidades de convergencia entre el sistema económico y el proceso político. Hicimos notar que la comprensión de la situación actual de los países industrializados y dependientes de América Latina requiere el análisis de los efectos de lo que llamamos “internacionalización del mercado interno”; expresión que caracteriza la situación que responde, a un control creciente del sistema económico de las naciones que dependen de las grandes unidades productivas monopolistas internacionales.

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

Asimismo, describimos cómo los grandes temas de la política del período correspondiente al intento de formación y fortalecimiento del mercado interno y de la economía: nacional –el populismo y el nacionalismo- fueron perdiendo sustancia en función del nuevo carácter de dependencia.

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

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