

El estado burocrático autoritario

Guillermo O'Donnell

EL ESTADO BUROCRÁTICO AUTORITARIO 1966-1973

Guillermo O'Donnell

El Estado burocrático autoritario 1966-1973

Triunfos, derrotas y crisis

{ prometeo }
libros

ODonnell, Guillermo

El estado burocrático autoritario / Guillermo ODonnell. - 1a ed. -
Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Prometeo Libros, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-816-352-9

1. Estado. 2. Ciencia Política. I. Título.

CDD 320.1

© De esta edición, Prometeo Libros, 2022

Pringles 521 (C1183AEI), Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-11) 4862-6794 / Fax: (54-11) 4864-3297

www.prometeoeditorial.com

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

Índice

Advertencia preliminar	9
Introducción	11
Capítulo I - Antecedentes teóricos e históricos para el estudio del Estado burocrático autoritario	15
1) Sobre el Estado capitalista y temas conexos	16
2) Pueblo en América Latina	23
3) Dependencia y desborde transnacionalizante de la sociedad	28
4) Sobre crisis económicas	35
5) Crisis políticas, crisis del Estado y crisis de la dominación social	45
6) El Estado burocrático-autoritario (BA)	57
Capítulo II - Implantación del BA	61
1) Antecedentes del golpe de 1966	61
2) Modalidades de intervención y corrientes internas en las Fuerzas Armadas ...	79
3) Paternalistas y liberales	88
4) Indecisión y confusiones	96
Notas al capítulo II	107
Capítulo III - Paternalistas, liberales y normalización económica	111
1) Nuevos acomodamientos entre paternalistas y liberales	111
2) La gran derrota sindical	119
3) El programa de normalización	127
4) El BA y la normalización	131
Notas al capítulo III	148
Capítulo IV - El programa de normalización de 1967-1969	153
1) Éxitos	153
2) Algunas desviaciones de la ortodoxia y sus antecedentes	165
3) Costos y tensiones de la normalización	176
4) Acumulación de capital	186
5) Sentido general del programa de normalización de 1967-1969	195
Notas al capítulo IV	206
Capítulo V - Éxitos económicos y problemas políticos	207
1) Problemas políticos durante la normalización	207

2) Nuevos problemas y prolegómenos de la explosión	221
Notas al capítulo V	230
Capítulo VI - Crisis y caída	233
1) Primeras reacciones al Cordobazo	233
2) Impactos del Cordobazo	238
3) Otras repercusiones del Cordobazo y su vinculación con tensiones preexistentes	243
4) Avatares de la “participación”	248
5) Crisis final	260
6) El BA del período de la normalización	265
Notas al capítulo VI	278
Capítulo VII - Levingston: la “nacionalización” del BA	281
1) Un nuevo presidente	281
2) Decisiones gubernamentales y conflictos	284
3) La Hora del Pueblo	292
4) El BA se “nacionaliza” y termina de morir	297
5) La extralimitación del BA nacionalista	308
6) Desventuras económicas del giro nacionalista	310
Notas al capítulo VII	316
Capítulo VIII - La salida democrática o el jardín de los senderos que se bifurcan	319
1) Euforias iniciales	319
2) Complejidad y cambios del peronismo	323
3) Parámetros del problema	329
4) Condiciones iniciales del salvataje	333
5) Un juego que se complica	336
Notas al capítulo VIII	363
Capítulo IX - Crisis económica y violencia política	365
1) Desventuras económicas del salvataje	365
2) Protesta y violencia	391
3) Acciones armadas	400
Capítulo X - Curioso final de una triste historia	405
1) Desafíos celulares	406
2) Una ambigua radicalización	410
3) Las cien caras de Jano	416
4) Regreso de Perón y naufragio del “Gran Acuerdo Nacional”	420
5) Lo que no fue y lo que no se dijo	427
Notas al capítulo X	433
Anexo metodológico	435
Índice de cuadros y gráficos	439
Epílogo	443

Advertencia preliminar

Este libro es producto de trabajo académico, incluso de una detallada investigación. Los datos emergentes de ella sólo pueden ser interpretados mediante conceptos que tienen un cierto *status* teórico. Pero mi esperanza es que este libro pueda ser leído, sin dificultades, por cualquier persona que tenga un razonable interés en la política. Por eso me permito una sugerencia. El lector del mundo académico seguramente querrá comenzar por los conceptos que utilizo, sus definiciones e interrelaciones. Los mismos están presentados en el capítulo I. Pero ese capítulo es de ardua lectura. Por ello, cualquier otro lector podría comenzar directamente por el capítulo II, a partir del cual el texto es mucho menos abstruso. A lo largo de su lectura, cuando se encuentre con términos cuyo significado quiera precisar, puede recurrir a las respectivas secciones y acápite del capítulo I (cuyos títulos intentan facilitar esa búsqueda) o bien leer ese capítulo después de haber terminado los restantes.

Con la misma intención he hecho un desdoblamiento de las referencias en el texto para facilitar su lectura. Aquellas que agregan detalles o matices a lo allí dicho van como notas al pie de las respectivas páginas. Otras que se limitan a identificar las fuentes de afirmaciones o datos, de interés para el lector que pueda querer verificarlos, están transcritas al final del libro.

La ilusión no es sólo que este libro contribuya al conocimiento sino también que ingrese a la discusión política de quienes comparten valores realmente opuestos a toda forma autoritaria de dominación.

Introducción

I

Este libro es un intento de contribuir, mediante el estudio de un caso –Argentina desde junio 1966 hasta marzo 1973–, al conocimiento de las nuevas formas de dominación autoritaria que emergieron en América Latina a partir del golpe de Estado de 1964 en Brasil, continuaron con el golpe en la Argentina de 1966 y, en la década del 70, asumieron, en Chile, Uruguay y, nuevamente, en la Argentina, características mucho más agudas. Se trata, pues, de la historia de un período de este país, narrada no sólo porque tiene interés intrínseco sino también por otras dos razones. Una, porque desde ella y comparándola con otros casos de lo que llamo “autoritarismo burocrático”, permite desentrañar algunas características de esa forma de dominación. Otra, porque visto desde hoy (julio 1981), en aquel período se puede ver el germen de muchas de las tragedias que desde entonces nos han azotado.

Esta historia contiene una pequeña historia personal. En 1971, no bien terminado mi primer libro*, comencé la investigación para éste, terminada en 1974. Entre 1974 y fines de 1976 este libro tomó su forma actual. En medio de ello, se fueron desplegando acontecimientos que me llevaron a mil postergaciones, así como a la publicación de un libro** y artículos que me pareció respondían a problemas más urgentes. A fines de 1976, cuando sólo me faltaba escribir esta introducción, las conclusiones y verificar las notas al pie, este libro ya no era publicable en la Argentina. Pude haberlo sacado en otros idiomas, pero hasta hace muy poco no logré retomarlo porque, aunque basado en una vasta investigación, su principal sentido para mí es ser un texto para ser leído no sólo por académicos sino también por toda persona interesada en los avatares políticos de nuestro país –y no por simple curiosidad sino a partir de un interés en revertir la creciente brutalización política y social que nuestro país se impuso a sí mismo.

* *Modernización y autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires, 1972.

** *Dependencia y autonomía*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1973, con Delfina Linck.

Diciéndome que esa postergación era uno de mis pequeños tributos a los extraordinarios sufrimientos y frustraciones que tejen nuestra historia, hice otras cosas y continué publicando artículos que, dadas las condiciones imperantes, tampoco podían aspirar a tener mucha difusión en mi país. Hoy vuelvo a este texto, en cuyos capítulos sólo he incorporado referencias a algunas obras importantes aparecidas con posterioridad a 1976, así como algunos datos dados a conocer recientemente.

Sin duda el libro que hoy escribiría sobre Argentina 1966-1973 es diferente al que escribí entre 1974 y 1976. Pero no sería necesariamente mejor, porque mi visión desde la actualidad no puede sino estar impregnada por todo lo ocurrido desde 1973. Esto mismo exige al lector un esfuerzo de perspectiva histórica: cierto, las crisis, los fracasos y violencias del período 1966-1973 pueden parecer insignificantes comparados con los que se desplegaron después. Pero durante los años aquí estudiados tal experiencia no podía estar presente en la conciencia de los sujetos. Lo que ocurrió entonces –sobre todo– a partir de 1969, apareció como, y lo era, una confluencia de crisis, temores y esperanzas completamente inusitados en la experiencia de aquellos. Si imponemos –ahistóricamente– nuestros curtidos criterios actuales acerca de hasta dónde puede llegar una crisis, o la violencia, nada podremos entender acerca de qué y por qué decisivos actores políticos actuaron antes de 1973 –ni cómo algunas decisiones de aquéllos (donde, en realidad, esos “aquéllos” somos los “nosotros” que éramos entonces) contribuyeron decisivamente para lo que ocurrió después. País últimamente arrasado por crisis, violencias y patrones autoritarios mucho más profundos que los que estudiaremos, tal vez no nos sea inútil reconocer por un momento lo que nos pasó –y lo que hicimos– como antecedente inmediato a todo eso. En este sentido, este libro es también un intento –que comienza por su autor– de contribuir al examen autocrítico del que no me parece nadie pueda autoeximirse en la Argentina. Por esa vía, también intenta contribuir al aprendizaje político –la recuperación de una memoria, no por placer masoquista sino para no volver a incurrir en errores que el análisis puede mostrar como cruciales–, que tal vez pueda conducirnos a una convivencia más humanizada.

II

Aunque abandonado mil veces y archivado por años, este libro tuvo el aporte de innumerables discusiones y conversaciones con muchos, demasiados para nombrarlos uno por uno. Pero no puedo dejar de agradecer

expresamente todo lo que me dieron –de diversas maneras y en muchas ocasiones– algunos amigos, colegas y compañeros de esperanzas: entre ellos, Fernando Henrique Cardoso, Marcelo Cavarozzi, David Collier, Richard Fagen, Shepard Forman, Albert Hirschman, Oscar Landi, Abraham Lowenthal, Adam Przeworski, Philippe Schmitter, el recordado Kalman Silvert, Francisco Weffort y, en la misma categoría que los anteriores, con el agregado de su condición de miembros del comité de doctorado de la Universidad de Yale –que esperó con infinita paciencia y confianza que este texto fuera mi prometida tesis doctoral para aquella Universidad–, Alfred Stepan, Robert Dahl y, muy especialmente, David Apter. Durante estos años transité por diversos lugares con el manuscrito de este libro, y en todos ellos recibí valiosos aportes: nuestro Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), el Institute for Advanced Studies de Princeton y la Universidad de Michigan. Finalmente, pude terminarlo en la hospitalidad del Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro (IUPERJ); a Cândido Mendes y a mis colegas en ese Instituto mi cordial agradecimiento. Los diversos gastos fueron sustentados, en diversas etapas, por la Oficina de Yale de Advanced Political Studies, la Fundación Danforth, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina (CONICET), la Fundación Guggenheim, el Carnegie Endowment for International Peace y el CEDES, éste en base a subsidios institucionales de la Fundación Ford y del SAREC de Suecia. A estas instituciones también mi profundo agradecimiento. Finalmente, todas las personas que han estado o están afectivamente cerca mío me han apoyado con infatigable solidaridad durante este prolongado proceso; a ellas mi emocionado agradecimiento*.

* Esta comunidad de amistades, inquietudes y solidaridades, muchas de ellas a la distancia, incluye a William Smith, sobre quien debo hacer una especial mención. Smith llegó a la Argentina en 1974, cuando yo ya había completado mi investigación para este libro y luchaba con la primera redacción del mismo. Su propio proyecto enfocaba exactamente sobre el período aquí estudiado. A raíz de eso conversamos mil veces con Smith, con el agregado que lo hicimos desde una concepción teórica básicamente similar. Luego Smith regresó a los Estados Unidos y, por una suerte de pacto más o menos explícito, no nos dimos a leer nuestros respectivos trabajos hasta que ambos estuvieran terminados, como forma de salvaguardar la identidad de cada texto. El producto de la investigación de Smith es *Crisis of the State and Military Authoritarian Rule in Argentina, 1966-1973*, Tesis Doctoral, Universidad de Stanford, Departamento de Ciencias Políticas, Palo Alto, 1980. Esta obra es una excelente contribución al estudio del caso argentino y a la teoría de las formas autoritarias de dominación, que espero pronto sea publicada, incluso en castellano. Para el lector de ese y el presente texto no dejará de ser interesante advertir cómo, a pesar de coincidencias teóricas importantes, y de convergentes análisis y conclusiones de no pocas de las cuestiones aquí analizadas, diferentes énfasis de uno y otro autor han producido dos obras fundamentalmente complementarias pero no redundantes.

III

Una mención final. Además de gran cantidad de datos de otro tipo*, una importante fuente para este libro fueron entrevistas que realicé (en 1968, 1971 y 1972) con actores de primera línea del período. Gracias a la confianza con que casi todos ellos me hablaron, pude entender el sentido de ciertos episodios cruciales y verificar información que, sin el aporte de esos entrevistados, hubiera dejado enormes lagunas en este libro. Muchos viven hoy, por lo que aquí tomo máximo cuidado en honrar mi promesa de mantenerlos en el anonimato. No pocos de los que han muerto personifican las innumerables víctimas –horrible e innecesariamente inmoladas– a cuya memoria dedico este libro.

* El listado, fuentes y características de esos datos pueden hallarse en el ANEXO METODOLÓGICO.

Capítulo I

Antecedentes teóricos e históricos para el estudio del Estado burocrático autoritario

En el capítulo II comenzaremos el estudio de un caso, el argentino entre junio de 1966 y marzo de 1973. El análisis es hecho desde la perspectiva de la implantación, impactos y colapso de un tipo de Estado, el burocrático-autoritario (en adelante, BA). En el presente capítulo delinearé algunos temas que me parecen decisivos como antecedentes mediatos de la implantación de aquel BA, así como de similares emergidos en las décadas del 60 y el 70 en otros países de América Latina. También definiré aquí los principales conceptos a utilizar en este libro.

En la primera sección presento sucintamente mis ideas sobre el género –Estado capitalista– del cual el BA es un tipo históricamente específico. En la misma sección discuto otros conceptos estrechamente relacionados a aquél: sociedad, nación, pueblo, ciudadanía, clase, régimen y gobierno. Esta es la batería básica de conceptos que se irá desplegando junto con el estudio del caso argentino y sus comparaciones con otros.

En la segunda sección, munidos ya de las definiciones presentadas en la anterior, discuto los procesos, posteriores a la ruptura de la dominación oligárquica, de activación popular –y, en general, de emergencia en la arena política de la temática de lo popular–, así como sus ambiguas relaciones con la problemática de la ciudadanía y la democracia política. En la sección tercera delinearé un proceso que en no escasa medida fue coetáneo con el anterior y que colocó fuertes restricciones a la continuada expansión de la presencia popular en nuestros países: la transnacionalización de economía y sociedad operada entonces.

De la confluencia de los procesos presentados en la segunda y tercera sección se fue conformando una crisis económica que, aunque con diversos niveles de gravedad, fue un crucial antecedente de la implantación de los BA. La cuarta sección contiene una discusión genérica de dicha crisis, que retomaremos con más detalle al entrar al caso argentino. Pero esa crisis es también una profunda crisis política. En la quinta sección discuto, también de manera genérica que será especificada mediante el examen del caso argentino, diversos tipos de crisis política y social. Ello permite, en la misma sección, ubicar los tipos de crisis que preceden, con diversos grados de intensidad, la implantación de los BA. La confluencia de aquellas crisis, así como las particulares características que ellas asumieron en estos casos, permiten entonces entender al BA como resultado de la atemorizada reacción de la burguesía (y sus aliados internos y externos) frente a un proceso acaecido en sociedades dependientes pero extensamente industrializadas que, impulsado por una creciente activación popular, parece amenazar (aunque con diversos grados de inminencia de caso a caso) los parámetros capitalistas y las afiliaciones internacionales de estos países.

En la sexta y última sección el camino recorrido desemboca en el enunciado de los atributos que definen al BA y lo distinguen de otras formas políticas autoritarias. A partir de allí quedamos en condiciones de emprender el estudio del caso argentino. A lo largo del mismo, basándome en el material que esa historia ofrece, volveré sobre las reflexiones teóricas y comparativas que debo presentar aquí de manera sucinta y preliminar.

1) Sobre el Estado capitalista y temas conexos

El Estado BA es un tipo de Estado de una sociedad capitalista. Por eso, antes de entrar a lo que es el BA, tenemos que precisar un poco el género –Estado capitalista– del cual es un tipo. La indagación sobre este tema, como veremos, nos conduce a la de otros, que delinea en los acápites de esta sección.

a) Estado y aparato estatal*

El entramado fundamental (aunque no único) de una sociedad capitalista, y lo que la caracteriza como tal sociedad capitalista, son sus relaciones de producción. Éstas son relaciones desiguales y, últimamente, contra-

* Para mayor desarrollo de los razonamientos que presento en esta Sección, cf. mi trabajo “Apuntes para una teoría del estado”, CEDES/ G. E. CLACSO n° 9, Buenos Aires, 1970, Revista Mexicana de Sociología, 1970, n° 1.

dictorias, establecidas en una fundamental célula de la sociedad: el proceso y lugar de trabajo. Según la concepción que iremos desplegando, el Estado es, originaria y constitutivamente, una parte o, más propiamente, un aspecto de dicha relación social. En efecto, aunque la relación social capitalista aparece ante la conciencia ordinaria como puramente económica, un examen más atento muestra que también está constituida por otros aspectos. Uno de ellos es la garantía coactiva que dicha relación contiene para su vigencia y reproducción. El Estado es el aspecto de dicha relación que pone esa garantía. Pero, aunque esa garantía coactiva sea fundamental, el Estado no es sólo eso. También es organizador de las relaciones capitalistas, en el sentido que tiende a articular y acolchar las relaciones entre clases y prestar cruciales elementos para la habitual reproducción de dichas relaciones.

Entonces, el Estado capitalista es garante y organizador de las relaciones sociales capitalistas y, por lo tanto, de la dominación que ellas concretan. Esto implica que el Estado no es garante de la burguesía, sino del conjunto de la relación que establece a esta clase como clase dominante. No es, por lo tanto, un Estado *de* la burguesía: es un Estado capitalista, lo cual no es exactamente lo mismo. Esto entraña que, en tanto el Estado garantiza y organiza la vigencia de –principalmente– las relaciones sociales capitalistas, es garante y organizador de las clases que se enlazan en esa relación. Esto incluye a las clases dominadas, aunque su garantía de éstas sea en el sentido de reponerlas, o reproducirlas, como tales clases dominadas. Esto tiene algunas consecuencias importantes. Una de ellas es que, no pocas veces, el interés general de reproducción de dichas relaciones (y, por lo tanto, de las clases por ellas vinculadas) lleva al aparato estatal a desempeñar un papel custodial respecto de las clases dominadas, incluso en contra de demandas de la burguesía. El interés general de clase de la burguesía en su conjunto implica, necesariamente, que se acote la racionalidad microeconómica de cada uno de sus miembros, ya que de otra manera éstos tenderían a acentuar cada vez más las condiciones de explotación. En el límite, una simple agregación de esas racionalidades individuales llevaría o bien a la desaparición de la clase dominada por una explotación excesiva o bien a su reconocimiento del carácter explotativo y antagónico de las relaciones que la ligan a la clase dominante, o a alguna combinación de aproximaciones a una y otra situación. La primera posibilidad entrañaría la desaparición de la burguesía, debido a la eliminación de la clase dominada y, por lo tanto, de la relación social que hace tal a la burguesía. La segunda conduciría a una generalizada impugnación de dichas relaciones (y de la dominación que se asienta en ellas), desde que se habría evaporado la percepción habitual –sustento de la dominación ideológica– de dichas

relaciones como puramente económicas, libremente consentidas y no explotativas. He dicho que el Estado no es sólo el garante coactivo sino también el organizador de las relaciones sociales capitalistas, porque es el momento que limita y, en diversos sentidos dirige, el interés individual de los miembros de la burguesía hacia lo que, al acolchonar las condiciones de explotación y su posible develamiento ideológico, es el interés general y de largo plazo de la burguesía en tanto clase: la reproducción de las relaciones sociales que la constituyen, precisamente, en tal clase dominante.

Por lo tanto, el Estado es parte, intrínseca y originaria, de las relaciones sociales fundamentales de una sociedad capitalista, no sólo como garantía coactiva sino también como organizador de las mismas. Adviértase que hasta este momento he hablado en un plano analítico. Así delineado, el Estado es un concepto del mismo nivel que el de clase o el de relación social capitalista. Uno no ve, digamos, ni a “la burguesía” ni a “el Estado”. Pero en un nivel concreto (es decir, no analítico) esas categorías se objetivan, o cristalizan, en actores o sujetos sociales; entre otros, en las instituciones o aparato estatal.

Argumenté que el Estado capitalista es, primaria y constitutivamente, un aspecto (que debe ser captado analíticamente, no concretamente) de las relaciones sociales capitalistas. En este sentido fundamental el Estado es parte de la sociedad o, dicho de otra manera, esta última es la categoría más originaria y englobante. Pero en el párrafo anterior agregué que, en términos de los sujetos sociales concretos que son portadores de esas (y otras) relaciones, el Estado es también (aunque, insistamos, derivadamente) un conjunto de aparatos o instituciones. Dentro de esta perspectiva teórica la mercancía es un momento objetivado del proceso global de producción y circulación del capital. Pero esta objetivación se convierte en apariencia engañosa si no vemos que, antes de ella y dándole su sentido, se encuentran las relaciones de producción; por eso, el análisis que comienza por la mercancía sólo puede arañar la superficie de la realidad social que interesaría desentrañar para, incluso, conocer adecuadamente el momento de la mercancía. Lo mismo ocurre con el Estado, del cual sus instituciones son un momento objetivado del proceso global de producción y circulación del poder. Lo mismo que la mercancía, dichas instituciones son de enorme importancia y de ellas derivan cruciales efectos propios. Pero también entrañan el riesgo de que las confundamos con “todo el Estado” y, por lo tanto, perdamos de vista su fundamento profundo y originario en el seno mismo de las relaciones capitalistas (y, por lo tanto, de la sociedad).

La conciencia ordinaria –no crítica– cree ver en las instituciones estatales el *alfa* y *omega*. Con ello queda apresada tanto por la objetivación del

capital en mercancías como por la objetivación del Estado en sus instituciones. La consecuencia de no captar la realidad profunda de uno y otro fenómeno es no percibirlos como, respectivamente, explotación y dominación. En otras palabras, la limitación de la conciencia ordinaria a la apariencia concreta –fetichizada– del capital y del Estado, es el principal manto con que la dominación de clase (y, dentro de ella, el Estado) se recubre ideológicamente. La apariencia fetichizada del Estado-aparato frente a los sujetos sociales le hace aparecer como un tercero externo a las relaciones sociales fundamentales entre aquellos sujetos, a pesar de que, como hemos visto, el Estado es constitutivamente parte de dichas relaciones. Esa apariencia de externalidad sustenta la posibilidad del Estado de constituirse en organizador de la sociedad capitalista o, lo que es equivalente, en organizador de la dominación de la burguesía. Es sobre esta base que el aparato estatal se proclama –y suele ser habitualmente creído– custodio y agente del interés general. Pero esto, como todo lo que estamos viendo (de allí la intrínseca dificultad del tema) contiene un lado de verdad que es, por otra parte, el ocultamiento de su lado de falsedad. En efecto, el Estado –ya lo hemos visto– es agente de un interés general pero parcializado; esto es, del interés general (incluso contra voliciones de la clase dominante) de vigencia y reproducción de ciertas relaciones sociales. No es, como se proclama y se suele creer, agente de un interés general realmente común e imparcial respecto de las posiciones sociales de los sujetos sociales.

b) Nación

El interés general a que está referido el Estado es un interés de clase, que –por eso mismo– incluye un papel custodial en la reproducción de la clase dominada en tanto dominada. Pero el discurso desde el aparato estatal se postula servidor de un interés general indiferenciado: no el de las clases en la sociedad, sino el de la nación. La nación es el arco englobante de solidaridades que postula la homogeneidad de un “nosotros” frente al “ellos” de otras naciones. Por otro lado, la efectividad de la garantía coactiva del Estado incluye supremacía en el control de los medios de coacción. Esta supremacía queda delimitada territorialmente; es adentro de esa delimitación que tiende a constituirse, por su propia dinámica y como consecuencia de reiteradas invocaciones desde el aparato estatal, el arco de solidaridades de la nación. Por eso el Estado es, o tiende siempre a ser, un Estado nacional: su territorialidad es el ámbito de su supremacía coactiva y los sujetos sociales –en tanto nación– son el referente aludido por el aparato estatal en su postulación de servir un interés general.

c) Pueblo y clase

Por añadidura, el papel custodial del Estado hacia las clases dominadas puede llevar al reconocimiento de otra entidad: el pueblo. Esto es, la subcomunidad adentro de la nación, constituida por los menos favorecidos, a los que razones de justicia sustantiva llevan a atender específicamente. Los pobres, los más débiles que son el pueblo, en ciertas coyunturas (algunas de las cuales estudiaremos) pueden ser canal de explosiva reivindicación de justicia sustantiva contra el Estado y el pacto de dominación* que aquél garantiza y organiza. Pueden ser también canal de develamiento de identidades de sus miembros no sólo en tanto tales sino también en tanto clases dominadas y, por esta vía, de impugnaciones que apuntan al corazón mismo de la dominación en la sociedad –las relaciones sociales que los constituyen en tales clases dominadas. Pero la misma categoría de lo popular puede, en otras circunstancias, ocultar estos develamientos y convertirse fundamentalmente en instrumento de reacomodación de relaciones entre las clases dominantes**.

Si lo señalado sugiere la inherente ambigüedad de la categoría pueblo, la sociedad capitalista tiende a generar otra categoría no más unívoca. De la misma forma que en la esfera fetichizada de la circulación del capital –el mercado, la mercancía y el dinero– cada sujeto social aparece como abstractamente igual y libre, el ciudadano es otro momento de igualdad abstracta. En el “mercado político”, la formalización de relaciones que genera (y en la que sustenta su viabilidad ideológica) la sociedad capitalista, queda presupuesto que el fundamento del derecho de las instituciones estatales a mandar, y a coaccionar, es la libre voluntad abstracta e igual, de los miembros-de-la-nación en-tanto-ciudadanos. Lo mismo que las anteriores, esta categoría es una transmutación parcial del subyacente constitutivo de todas ellas, la sociedad. Pero, igual que las otras, sus facetas conjuntas de verdad y falsedad tienen fundamentales consecuencias. La figura del ciudadano igual a todos los demás con abstracción de su posición en la sociedad es falsa en diversos sentidos, pero su lado de verdad es la razón de que la forma menos imperfecta de organización política del Estado capitalista sea un régimen de democracia política (no social ni económica). En ella quienes mandan dicen hacerlo (y suelen ser creídos) porque así los han

* Fernando H. Cardoso, “Estado Capitalista e Marxismo”, *Estudos Cebrap*, n° 21, 1977.

** Estas consideraciones acerca de lo popular así como las que siguen en la próxima sección se inspiran en las contribuciones de Ernesto Laclau *Politics and Ideology in Marxist Theory*, NLR Books, Londres, 1978, y Oscar Landi, “Sobre lenguajes, identidades y ciudadanía políticas”, CEDES, N° 12.

autorizado ciudadanos (abstractamente) libres e iguales, quienes, además, tienen en principio derecho a protección y reparación frente a acciones arbitrarias del aparato estatal y de otros sujetos sociales. Pero la democracia política contiene ambigüedades similares a las que hemos detectado en las restantes categorías. En efecto, si bien por un lado suele ser un óptimo encubrimiento de la dominación de clase y de la inherente vinculación del Estado con esa dominación, por el otro contiene mecanismos y posibilidades que, al dar lugar para diversas acciones de las clases dominadas, permiten el logro de intereses y demandas objetivas y subjetivamente importantes para aquellas clases. Asimismo, en ciertas coyunturas, tales mecanismos y posibilidades pueden llevar a hacer tambalear esa misma dominación de clase. Nada es unívoco ni, en sus impactos de largo plazo, predecible *a priori*; esto depende de circunstancias específicas que deben ser detectadas y evaluadas en el curso de la historia.

Recapitulando tenemos, primero y fundamentalmente, la sociedad, y dentro de ella, como su corazón—en toda sociedad en la que el capitalismo ha llegado a ser predominante—, las relaciones capitalistas de producción. Este es el nivel celular de la dominación de clase. Dentro de esas relaciones y, por lo tanto, dentro de la sociedad en su nivel celular, tenemos también el Estado como aspecto, analíticamente detectable, de garantía y organización de esas relaciones. Luego, derivadamente, las objetivaciones de esas relaciones en sujetos sociales concretos, incluso el aparato estatal. Finalmente, como otras emanaciones de la sociedad, parciales pero fundamentales (tanto por su presencia como por su ausencia, como veremos), la nación, la ciudadanía y el pueblo. Por otro lado, subyaciendo a ellas como principal modo de articulación de la sociedad, las clases*.

* Para no complicar demasiado la exposición, las consideraciones precedentes se refieren a una sociedad en la que rigen exclusivamente relaciones capitalistas. Además, me he ceñido a las relaciones de producción. Por supuesto, el Estado suele ser también garante y organizador de otras relaciones de dominación en la sociedad, cuyo fundamento originario puede o no hallarse en la esfera de la producción. Entre las primeras piénsese, por ejemplo, en diversas relaciones pre-capitalistas de producción (históricamente importantes en América Latina). Entre las segundas, las que ligan a diversos sectores medios como las clases dominantes, o diversos mecanismos de explotación o subyugación sexual. El Estado “real” —es decir, el observable en el despliegue de la especificidad histórica de cada caso—, es la síntesis compleja, a ser indagada empíricamente, de esta serie de determinaciones; esto es lo que intentaremos respecto de un tipo de estado, el BA, con especial referencia al caso Argentino de 1966-1973. Pero, a pesar de esa complejidad, todavía tiene sentido hablar de Estado capitalista, en tanto sea válido afirmar (otro punto que pasa por, aunque no termina en, una etapa empírica) que son las relaciones de producción (y el proceso de acumulación de capital y formación de clases que de ellas deriva), el eje dinámicamente subordinante de las otras relaciones.

d) Gobierno y régimen

Debemos ahora precisar otras dos categorías: régimen y gobierno. Entiendo por régimen al conjunto de patrones realmente vigentes (no necesariamente consagrados jurídica o formalmente) que establecen las modalidades de reclutamiento y acceso a los roles gubernamentales, así como los criterios de representación en base a los cuales se formulan expectativas de acceso a dichos roles*. Dichos criterios pueden ser los presupuestos por la teoría democrática clásica (ciudadanos y partidos), y/o articulaciones de intereses de la sociedad civil (por ejemplo, representación corporativa) y/o instituciones estatales (por ejemplo, las Fuerzas Armadas), que abren acceso a los roles formalmente superiores del aparato estatal**. El conjunto de esos roles es el gobierno, desde donde se movilizan, directamente o por delegación a escalones inferiores en la jerarquía burocrática, en apoyo de órdenes y disuasiones, los recursos controlados por el aparato estatal, incluso su supremacía coactiva. Se pueden resumir las definiciones de gobierno y régimen diciendo que el primero es la cumbre del aparato estatal, y que el régimen es el trazado de las rutas que conducen a esa cumbre.



Con este bagaje podemos comenzar el estudio de algunos procesos que tuvieron decisiva incidencia en la implantación del Estado BA en varios países de América Latina. No se encontrará aquí una explicación puntual

* Para una definición semejante, que también tiene la ventaja de distinguir claramente entre régimen y Estado, David Collier en David Collier, ed. *The new authoritarianism in Latin America*, pp. 402-403, Princeton University Press, Princeton, 1979.

** Tipo de Estado y tipo de régimen suelen corresponderse cercana pero no unívocamente. Un régimen competitivo (o democrático, o poliárquico en la terminología de Robert Dahl, cf. esp., *Modern Political Analysis*, Prentice-Hall, New York, 1966) implica la vigencia de criterios universalistas de representación (ciudadanía) así como de patrones pluralistas de representación corporativa, no unilateralmente determinados por las instituciones estatales (cf. Phillipe Schmitter, "Still the century of corporatism?" en Frederick Pike y Thomas Stritch, comps., *The new corporatism: social-political structures in the Iberian World*, University of Notre Dame Press, pp. 85-131 Notre Dame, 1974). Este tipo de régimen es incompatible con, por ejemplo, el Estado BA, que definiré más adelante. Pero, por su lado, un Estado autoritario puede combinarse con un régimen de partido único, o de partido dominante (México), o de dos partidos formalmente autorizados (Brasil hasta 1979) o de ningún partido (Chile), así como regular con variada rigidez (y con diferentes sesgos hacia diversas clases sociales) la representación corporativa.

de la emergencia del BA argentino de 1966*, sino la explicitación de algunos temas centrales para entender esa emergencia y la dinámica posterior a la misma.

2) Pueblo en América Latina

a) Pueblo

En América Latina la formación de identidades colectivas a nivel nacional, por parte de vastos sectores hasta entonces marginados, se hizo mucho más como pueblo que como ciudadanía**. Más tarde o más temprano –no sólo mediante los llamados populismos***–, diversos sectores apartados de toda participación (salvo como elementos subordinados en sistemas clientelísticos) irrumpieron como pueblo. Esto implicaba hacerse reconocer como miembros de la nación a través de demandas de justicia sustantiva planteadas no en tanto clases sino como pobres, como postergados que, además, encarnaban a lo más auténticamente nacional. En esto jugaron un papel subordinado a otros actores, sobre todo fracciones de la burguesía urbana y algunos sectores medios. Su emergencia fue parte y

* Dicho intento puede hallarse en Guillermo O'Donnell, *Modernización y autoritarismo*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1972, y “Modernización y golpes militares. Teoría, comparación y el caso argentino”, en *Desarrollo económico*, n° 47, octubre-diciembre, 1972.

** Esto no obstó para que también se expandiera la participación electoral, pero el proceso desbordó ampliamente ese plano.

*** Debo tratar estos temas con gran generalidad, en parte por razones de espacio y en parte porque no abundan trabajos comparativos que se ocupen con suficiente detalle de los avatares políticos de América Latina con posterioridad a la ruptura del Estado oligárquico. Un anticipo de una investigación apuntada a clarificar diversos aspectos de los períodos anteriores al Estado BA puede hallarse en Marcelo Cavarozzi, “Populismos y ‘partidos de clase media’ (Notas comparativas)”, CEDES/G. E. CLACSO n° 3, Buenos Aires, 1976. La principal contribución al estudio de este tema sigue siendo Francisco Weffort; cf. esp., la reciente edición de sus principales artículos sobre el tema en *O populismo na política brasileira*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1980.

Para importantes contribuciones comparativas de los períodos populistas y del autoritarismo burocrático surgido con posterioridad, David Collier, “The Bureaucratic-Authoritarian Model: Synthesis and priorities for further research”, y Robert Kaufman, “Industrial change and Authoritarian rule in Latin America: a concrete review of the Bureaucratic-Authoritarian model”, ambos en David Collier, ed., *The New Authoritarianism...*, op. cit., pp. 285-318 y 165-264, respectivamente, y Ruth Berins Collier, “Popular Sector incorporation and Regime Evolution in Brazil and México” mimeo, Institute of International Studies.

consecuencia de una alianza que proponía como adversarios a las capas más atrasadas de las clases dominantes (la oligarquía en sus diversas variantes) y los segmentos del capital transnacional ligados a la exportación de productos primarios. Desde la imagen de Getulio Vargas como *pai do povo*, hasta el discurso más movilizador de Eva Perón* estaban allí “los pobres”, haciéndose pueblo y miembros de la nación en el entrecruzamiento de las interpelaciones que así los definían** con un movimiento más amplio apuntado a liquidar el Estado oligárquico. Constituirse en miembros de la nación a partir de reconocerse como pueblo, entrañaba tender un arco solidarizante entre clases y sectores colocados como adversarios del viejo sistema de dominación. Estos fueron movimientos nacional-populares, que definían un “nosotros” que pretendía abarcar –y por momentos lo logró– desde las clases subordinadas hasta buena parte de una burguesía urbana que parecía capaz de jugar un dinámico papel en el “desarrollo”. El arcaísmo de la oligarquía y la evidente alteridad del capital transnacional ligado a la exportación de productos primarios, daban el blanco contra el que se definía la identidad colectiva de lo nacional-popular***.

¿Qué sentido tiene afirmar que en América Latina las identidades colectivas de la mayoría se forjaron más como pueblo que como ciudadanía? En primer lugar, esto nos remite a la textura de la sociedad, en la que la emergencia del pueblo en tanto actor –subordinado, pero actor– en la escena política se dio juntamente con una gran expansión de las relaciones capitalistas, la industrialización y la urbanización. Se ha señalado muchas veces esta superposición del tiempo histórico en nuestros países, en contraste con los ritmos más largos y secuenciales de los del centro. Aun en casos de homogeneidad intranacional relativamente alta como los de Argentina, Uruguay y (en menor grado) Chile, esa superposición entrañó que las significaciones implicadas por la ciudadanía no tuvieron –ni en las experiencias de las clases dominadas ni en la carencia de una plena textura capita-

* En Chile esa invocación se anudó más cercanamente con las clases que subyacen a la indiferenciación del discurso populista, y fue demarcando tempranamente un campo de significaciones más antagónico con el conjunto de las clases dominantes, no sólo con sus fracciones más ligadas al anterior sistema de dominación oligárquica.

** Cf. Ernesto Laclau, y Oscar Landi, *ops. cit.*

*** De allí el inmenso valor simbólico de ciertas expropiaciones o incluso de gestos más moderados como la compra de los ferrocarriles ingleses durante el primer gobierno peronista (1946-1952) en la Argentina, que también estuvo rodeada del solemne ritual implicado por la postulación de que en ese acto la Nación, identificada con su pueblo, se constituía plenamente en tal.

lista de la sociedad*— posibilidad de anclarse en las identidades que se iban elaborando en medio de aquellos grandes cambios sociales. En las invocaciones desde los liderazgos populistas, y las consiguientes identificaciones de los sectores recientemente incorporados a la arena política nacional, no hubo, entonces, un sentido predominante de aquéllos como ciudadanos. Lo que sobresalió fue la invocación de lo popular como fundamento de demandas de justicia sustantiva que un Estado tutelar habría de atender, así como la autoafirmación nacional-popular frente a la oligarquía y a lo extranjero entrevistado en el anterior sistema de dominación. En un primer momento esto coincidió con una fuerte expansión de la economía urbana, que parecía demostrar que el aparato estatal se ocupaba efectivamente de los intereses del pueblo y que, además, parecía sugerir que las demandas pendientes no tardarían en ser atendidas. Más o menos plena y brevemente según cada país, en algún momento después de la segunda guerra mundial el Estado apareció como un Estado nacional y popular. Esto se relacionó con que los discursos políticos, desde el gobierno y/o desde importantes partidos y movimientos, se dirigieran a quienes hasta entonces habían sido vistos, desde el Estado y las clases dominantes, como masas silentes sujetas a ocasionales explosiones. Ahora se los interpelaba y se reconocían como pueblo que, además de experimentar mejoras en su situación material, era invitado a la celebración de lo nacional en las decisiones y ceremonias que simbolizaban la derrota del adversario: la oligarquía y el capital transnacional.

b) *Ciudadanía y democracia política*

Con la parcial excepción de Chile, lo que al mismo tiempo ocurrió con la ciudadanía marcó un fuerte contraste. Antes de la expansión de lo popular, aquella estaba lejos de ser vigencia plena, en parte por las restricciones impuestas por la dominación oligárquica, en parte porque —como ya he sugerido— aquella presupone una sociedad extensamente capitalista que genera otros planos de igualdad abstracta —en particular, la de sujetos formalmente iguales en el mercado de compra-venta de fuerza de trabajo. Además, en el periodo de eclosión de lo popular, la ciudadanía quedó ligada al debate sobre las formas oligárquicas de la democracia política, res-

* El carácter parcial —en relación con los países centrales— de la articulación capitalista de nuestras sociedades y algunas de sus consecuencias en relación con los temas que aquí nos ocupan es destacado por Marcelo Cavarozzi, “Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico, CEDES/G. E. CLACSO, n° 12, Buenos Aires, 1979.

tringida y trampeada, que había sido y seguía pareciendo un eficaz mecanismo de contención de la eclosión popular. El voto, entonces, fue fundamentalmente ratificación de los procesos que constituían a la nación como pueblo, mucho más que actualización de la ciudadanía*. Por eso la “defensa de la democracia” por parte de los sectores cuya dominación estaba siendo desplazada, así como de los que ya no querían que se avanzara más, parecía colocar al debate sobre la democracia como una de las tretas con que se trataba de abortar la eclosión popular y paralizar los liderazgos que la impulsaban. Esa postura democrática de clases a la defensiva era notoriamente ambigua, porque ellas expresaban de mil maneras sus temores ante el enorme arrastre electoral con que contaban quienes invocaban a lo popular. En tanto, entonces, para unos los mecanismos de la democracia política sólo parecían trabar la eclosión popular y, para otros, levantaban el fantasma de toparse con mayorías electorales adversas, la cuestión de la democracia recorrió el período sin que los primeros quisieran ni los segundos pudieran apropiarse de ella. Paralelamente, su correlato –la ciudadanía– se imbricó en la textura de la sociedad, quedando para unos como identidad secundaria respecto de su constitución en lo nacional-popular y, para otros, como temible canal que a través del voto podía impulsar aún más un proceso que había que detener –a pesar de que quienes así sentían eran los mismos que seguían declamando la democracia contra las inclinaciones “despóticas” de los liderazgos populares. Así, cuando caducaron los autoritarismos y las restrictivas democracias del período oligárquico, el proceso que se lanzó tendió a escindir, en la experiencia histórica de las clases dominadas y en los términos en que se planteó uno de los principales ejes de la lucha ideológica, la identificación en tanto pueblo con las categorías de ciudadanía y democracia política**.

Las eclosiones populares no fueron movimientos de clase, en el sentido de que las clases subordinadas pudieran plantearse metas autónomas y orientar la dirección general del proceso. Antes bien, se canalizaron hacia una recomposición de las clases dominantes que preparó el lugar para que su franja superior fuera ocupada por los nuevos apéndices del centro capi-

* A la vez que el componente de garantías individuales de la ciudadanía frente al arbitrio estatal también avanzaba escasamente.

** Ciertamente, un componente fundamental de estos procesos fueron los avances de participación económica y social que lograron al menos las franjas más activas y mejor organizadas del sector popular urbano, no sólo en términos de sus ingresos sino también en tanto beneficiarios de acciones tutelares del aparato estatal. Pero estos avances se lograron al impulso de invocaciones e identificaciones como pueblo y muchas veces, en contra de los acotamientos que se pretendía introducir.

talista mundial. En algunos casos (México y Argentina, cada uno a su manera y en sus respectivos tiempos) la emergencia popular-nacional ya estaba exangüe cuando se produjo el gran salto hacia la transnacionalización de la estructura productiva urbana. En otros (Brasil y Chile, también cada uno a su manera) ambos procesos se superpusieron en el tiempo. Pero en todos los casos el proceso condujo a una reacomodación de las clases dominantes, a una veloz expansión del capitalismo y a una fuerte transnacionalización de la estructura productiva. Que esa recomposición de las clases dominantes marcara los límites de un proceso que sin embargo colocaba en la arena política a vastos sectores populares, permite entender que el Estado no pudiera aportar ni una articulación más o menos fácil entre aquellas ni una hegemonía sobre las clases subordinadas. El “Estado de compromiso”^{*} fue viable mientras lo popular como principal contenido de la nación^{**} no encontró, en sus demandas de justicia sustantiva, límites en las modalidades en que tendía a expandirse una economía que, más o menos simultáneamente, se transnacionalizó profundamente. Los intentos de gobiernos y partidos por resolver la incongruencia entre esa presencia popular, por una parte, y dichos límites, por la otra, apareció entonces como “demagogia”, como “prematureo distribucionismo”, como suma de “ineficiencias” y como agobiante expansión de un aparato estatal que, mejor o peor, pretendía seguir tutelando al pueblo.

Debido a esto, antes de que se adoptaran “soluciones” desembozadamente autoritarias, muchos sectores, cualquiera que hubiera sido su posición hacia poco, buscaron caminos que implicaban escindir a la nación de lo popular y anclarla en algún otro referente. Esto ocurrió en una situación que poco había avanzado en la instauración de la ciudadanía y que contenía a un pueblo que, aunque parcial y subordinadamente, había superado su anterior marginación política. Esta presencia, aunque se desconociera a sí misma como clase y cada vez tuviera menos espacio económico para concretarse como justicia sustantiva, entrañaba siempre la posibilidad, percibida como crecientemente peligrosa, de invocarla “demagógicamente”. Para las clases dominantes –nuevas y viejas– esto fue convirtiéndose en el nudo gordiano que había que cortar^{***}.

* Cf. Francisco Weffort, *O populismo ...*, *op. cit.*

** La invocación a lo popular fue característica fuere o no que el gobernante proviniera o no de movimientos dispuestos a promover tales identificaciones. Su voz podía sonar más o menos verosímil, pero el lapso que media entre la ruptura del Estado oligárquico y la implantación del BA es el de la “populización” del discurso de las instituciones estatales.

*** Mis propios trabajos han girado alrededor de estos procesos, de sus “afinidades electivas” con la emergencia de los BA y –contrapuntualmente– con las tortuosas, pero

3) Dependencia y desborde transnacionalizante de la sociedad

Las teorizaciones sobre el Estado han dado por supuesta la coextensividad de éste con la sociedad y la nación. Esto es, no se ha problematizado si las “fronteras” de Estado, sociedad y nación pudieran o no coincidir. Ésta ha sido la visión desde el centro del capitalismo mundial, donde el Estado pudo ser visto como engarce entre el sistema de dominación social y las relaciones capitalistas de producción, por una parte, y el arco englobante de la nación, por la otra. No es casual que esta visión haya sido cuestionada desde la periferia, sobre todo en los estudios de la dependencia. Ellos han planteado la no coextensividad de la sociedad con la nación*, pero pocas veces se ha ligado explícitamente esto con la trilogía Estado-sociedad-nación**.

Después de la segunda guerra mundial nuestros países conservaron sus vinculaciones con el mercado mundial a través de exportaciones de productos primarios, pero estas actividades quedaron subordinadas —en la dinámica de la acumulación de capital y en el peso relativo de las respectivas clases— a la expansión de las empresas transnacionales (en adelante ETs)***. Ellas son dinámicas impulsoras de la transnacionalización del capital, el que, como consecuencia de ese patrón, acentuó sus características oligopólicas, a nivel mundial y dentro de cada mercado. Ya no se trató, como antes (aunque no la anulara), de la extracción en la periferia de materiales cuyo ámbito de circulación son los países centrales. La novedad fue que los mercados internos de los capitalismo periféricos pasaron a ser ámbito di-

novedosas, formas en que queda así planteado el problema de la democracia en nuestros países. Ninguna discusión de estos temas puede dejar de comenzar por reconocer el inmenso aporte hecho, para su lúcido y crítico análisis, por Fernando Henrique Cardoso; cf., además de su *op. cit.* con Enzo Faletto (*Dependencia...*), esp. las colecciones de sus artículos en *Estado y sociedad en América Latina*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1973; *Autoritarismo e Democratização*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1975, y el “Post-Scriptum” (con Enzo Faletto) a la edición en inglés de *Dependencia...*, *op. cit.*, University of California Press, Berkeley, 1979.

* Cf. esp., el pionero y hasta hoy magnífico libro de Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México DF, 1969.

** Un sugestivo intento en este sentido es Norbert Lechner, *La crisis del Estado en América Latina*, El Cid Editores, Buenos Aires, 1977. En realidad, la visión del centro sobre sí mismo también debe ser puesta en cuestión; en “La internacionalización de las relaciones capitalistas de producción y el estado nacional” (en *Las clases sociales en el capitalismo de hoy*, Siglo XXI, México DF, 1975), Nicos Poulantzas realiza un interesante análisis de este problema en el contexto de los países de Europa Occidental.

*** Sobre esta expansión, Myra Wilkins, *The making of multinational enterprise. American Business abroad from 1914 to 1970*, Harvard University Press, Cambridge, 1974.

recto de acumulación de capital para las ETs. Esos trasplantes del capital transnacional se convirtieron en las unidades económicas más dinámicas y rentables de los países en que se insertaron. Saltando barreras aduaneras y cambiarias, convirtiéndose así en productoras directas en y para los mercados de la periferia, las ETs se adaptaron, a partir de la crisis del 30 y sobre todo de la segunda guerra mundial, a políticas proteccionistas que implicaban la parcelación de mercados por los Estados nacionales. Con ello avanzó la transnacionalización del capital, no sólo mediante la expansión global de las ETs sino también debido a los cambios que provocó en el comercio y en el sistema financiero internacionales. El resultado para los países recipiendarios (sobre todo los de mayor mercado interno, que lo fueron en mucho mayor medida que los restantes, debido a la lógica de una expansión que ahora se interesaba en la periferia como ámbito directo de la acumulación), fue que en pocos años el eje dinámico de su crecimiento económico (sobre todo en industria y en servicios no tradicionales) se había desplazado hacia las filiales de ETs.

De esto resultó una sociedad capitalista cuyas características la definen como un original producto histórico. Es un capitalismo dependiente, porque su funcionamiento “normal”* entraña un decisivo papel del capital transnacional y porque la acumulación en su mercado no cierra allí sino que es un grifo abierto hacia los grandes centros del capitalismo mundial. Pero —aunque tardío y dependiente— es también un capitalismo extensamente industrializado, tanto debido al fuerte peso de la industria como por el alto grado en que ésta determina las características y modalidades de articulación del conjunto de las clases. Pero, aunque extensamente industrializada, es una sociedad marcada por agudos desequilibrios. Baste señalar** que: 1) produce pocos de los bienes de capital y de la tecnología que utiliza; 2) buena parte de los servicios de generación, transmisión y procesamiento de información tampoco es producida localmente; 3) su balanza de pagos tiende a ser negativa, aunque pueda ser positivo el saldo de su balanza comercial; 4) cuenta, cuanto más, con el embrión de un mercado

* Lo de “funcionamiento normal” será explicado más abajo.

** La información más completa sobre las características de la industrialización de América Latina, desde el punto de vista de las peculiaridades que sintetizo aquí, es Juan Ayza, Gerard Ficht y Norberto González, *América Latina. Integración económica y sustitución de importaciones*, CEPAL, Fondo de Cultura, México DF, 1975. Con referencia al caso argentino, dos interesantes esfuerzos por conceptualizar la especificidad resultante de estas y otras características son Richard Malloy y Juan Sourrouille, *Política económica en un país conflictivo. El caso de la Argentina*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1976, y Marcelo Diamand, *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1973.

interno de capitales; 5) la distribución de recursos (no sólo económicos) es significativamente más desigual que la de los capitalismo centrales; 6) a pesar de lo cual la oferta de bienes y servicios tiende a imitar la de aquéllos, y 7) buena parte de sus unidades económicas privadas de mayor tamaño y tasa de crecimiento son filiales de ETs.

Estas características pueden resumirse diciendo que si bien la estructura productiva de estas sociedades es diferenciada y compleja, es también desequilibrada e incompleta, en el sentido que su integración vertical es limitada, sobre todo, por la escasa producción interna de bienes de capital complejos y de tecnología. A lo cual hay que agregar que buena parte de sus actores más dinámicos de capital privado son filiales de ETs o firmas de capital nacional que se hallan íntimamente ligadas, por diversos mecanismos, al capital transnacional. Lo dicho basta para anotar que estas economías no son, ni en sus características ni en los problemas que típicamente deben afrontar, iguales a la de los países capitalistas centrales —que lo son, precisamente, porque su estructura productiva está más verticalmente integrada y porque las unidades económicas allí originadas, actuantes en cualquier parte del mundo, cierran y deciden estratégicamente en aquellos centros su acumulación de capital*. Esto también señala las diferencias de las sociedades que aquí estudiamos con otras, más cercanas a las imágenes arquetípicas del “subdesarrollo”, que tienen un nivel significativamente menor de complejidad de la estructura productiva y, en particular, de extensión de la industria.

* Las características y las principales consecuencias económicas de la expansión de las ETs en nuestros países han sido materia de valiosas investigaciones. Sobre Brasil, esp. Carlos von Dellinger y Leonardo Cavalcanti, *Empresas multinacionais na indústria brasileira*, IPEA, Rio de Janeiro, 1975, y Fernando Fajnzlber, *Estratégia industrial e empresas internacionais. Posição relativa de América Latina e do Brasil*, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1971; sobre México esp. Fernando Fajnzlber y Trinidad Martínez Tarragó. *Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1976; sobre Argentina, Juan Sourrouille, *El impacto de las empresas transnacionales sobre el empleo y los ingresos: el caso de la Argentina*, OIT, Programa Mundial del Empleo, Ginebra, 1976, y *La presencia y el comportamiento de las empresas extranjeras en el sector industrial argentino*, Estudios CEDES, volumen 1, n° 2, 1978, así como la recopilación de información en Guillermo O'Donnell y Delfina Linck, *Dependencia y autonomía*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1973, Cap. III. Ver también Constantino Vaitsos *Inter-country income Distribution and transnational enterprises*, Oxford University Press, London, 1974; *Multinational corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of economic and noneconomic power*, Report to the Subcommittee on Multinational Corporations of the Committee on Foreign Relations del Senado de Estados Unidos, por Richard Newfarmer y Willard Mueller, U.S. Government Printing Office, Washington DC, 1975, y Herbert de Souza, “Notes on World Capital”, *LARU Studies*, vol. II, n° 2, 1978.