

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANO

LA CRISIS DEL DESARROLLISMO Y

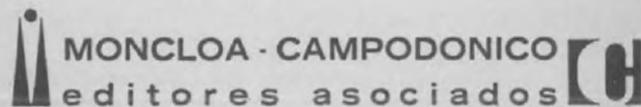
LA NUEVA DEPENDENCIA

THEOTONIO DOS SANTOS

TOMAS A. VASCONI

MARCOS KAPLAN

HELIO JAGUARIBE

 MONCLOA - CAMPODONICO
editores asociados

Colección dirigida por
José MATOS MAR
Director del Instituto de Estudios Peruanos

© FRANCISCO MONGLOA EDITORES
Nicolas de Piérola 995 (Plaza San Martín)
Lima
1ra. edición: agosto, 1969
2,000 ejemplares

PRESENTACION

Los cuatro ensayos que constituyen el contenido del segundo volumen de la serie América Problema, paralela a Perú Problema, plantean nuevas perspectivas sobre el proceso de dominación en América Latina.

Theotónio Dos Santos explica el cambio radical ocurrido en el carácter del capital extranjero presente en nuestros países como consecuencia de la posguerra y de los problemas de la hegemonía universal y del aumento de las inversiones del capital norteamericano especialmente en el sector industrial. Esto significa una nueva división internacional del trabajo, entre las naciones capitalistas, modificando profundamente el cuadro económico, social y político de América Latina. Dos Santos dice: "El imperialismo deja de ser un enclave colonial-exportador al tiempo que cambia la división internacional del trabajo entre la producción de materias primas por parte de los países subdesarrollados y la producción de manufacturas por parte de los países desarrollados. Frente al crecimiento industrial de América Latina en los años 30 y a las medidas proteccionistas tomadas por los gobiernos de la época, el imperialismo se vuelve hacia el sector manufacturero, se entrega a la economía moderna y pasa a dominar el sector capitalista industrial de esas economías. Esta es la nueva realidad que se constituye en Latinoamérica. Tratemos de comprender las leyes que rigen este proceso". Después de explicar los efectos del proceso de industrialización integrado en el capital monopolístico internacional, sobre las economías y sociedades latinoamericanas, analiza los orígenes de esas transformaciones en el centro

de la economía imperialista, es decir en la propia potencia integradora, explicando a través del ejemplo del Brasil el significado de esos cambios, para lo cual plantea una serie de hipótesis generales aplicables a otros países. Su estudio se mueve en el marco de la gran empresa y el capital extranjero, en el Brasil, planteando las ideas de predominio de la primera y dominio de la segunda, para luego centrarse en las relaciones del capital extranjero con la estructura del poder, incidiendo en los nuevos cambios que estos hechos han producido en la estructura social. Analiza con precisión el papel del gran capital monopólico convertido en el centro dinámico de la clase dominante; la resistencia de los sectores populares nacionalistas; la pérdida del liderazgo de la antigua burguesía industrial y el creciente predominio de este capital sobre los medios de comunicación, de educación y de producción intelectual, por el que el Estado y la burocracia estatal resultan sometidos en una nueva estructura de poder controlada por el capital monopólico integrado internacionalmente. Como respuesta a esta nueva situación aparece un proceso de radicalización política. Como parte final de su ensayo, agrega una revisión crítica del método utilizado para desarrollar sus hipótesis de trabajo.

Tomás Amadeo Vasconi ofrece un resumen de trabajos en equipo realizados en la Universidad de Chile sobre relaciones de dependencia en América Latina. Su preocupación es el estudio de las ideas y busca una nueva conceptualización de los términos de ideología, alienación y dependencia. Las clases dominantes de los países subdesarrollados se hallan "alienadas", "enajenadas" de su propia realidad, que es como decir que sufren de una especie de "ilusión óptica" por lo cual no percibirían los problemas más reales que se presentan en sus propios países y, por lo tanto, resultan incapaces de encontrar los procedimientos adecuados para resolverlos. Pero la alienación resulta comprensible solamente a través del concepto de la dependencia. Los procesos ideológicos latinoamericanos presentan una relación de carácter funcional con respecto al sistema de dominación, tanto externo como interno, en los países concernidos. El proceso de industrialización y las acciones del Estado "desarrollista" y "proteccionista" no han

logrado contemporáneamente sino desarrollar las bases en que se ha instaurado un nuevo modo de la dependencia en América Latina. De este modo el "desarrollismo" no constituye para este continente sino la forma puesta al día de una persistente alienación.

Marcos Kaplan nos ofrece un esquema para la investigación de la naturaleza, las funciones y la organización del Estado en América Latina en el que se enfatiza los problemas de la dependencia externa, del desarrollo y del cambio, en un esfuerzo para combinar el enfoque histórico y el análisis estructural. Puntos focales de ese esquema constituyen el carácter del proceso emancipador, la desintegración poscolonial de la unidad político-administrativa heredada, la consolidación y desarrollo de la estructura socioeconómica de tipo tradicional, la crisis de 1929 y la segunda guerra mundial, los factores de acentuación en la posguerra, de la autonomía relativa, del papel arbitral y del intervencionismo del Estado, así como la génesis y modalidades, tanto de este intervencionismo como del capitalismo de Estado. La función del Estado como regulador de las relaciones internacionales y su papel en el proceso de la integración latinoamericana constituyen una preocupación fundamental en este esquema. Kaplan introduce su proyecto de investigación analizando en términos teóricos la naturaleza, estructura y papel del Estado omnipresente y polivalente en cualquier tipo de sociedad moderna, así como las relaciones del fenómeno con la dependencia externa y el desarrollo en América Latina.

Helio Jaguaribe se pregunta por las razones del persistente subdesarrollo de la sociedad latinoamericana. América Latina —es la respuesta que propone— se vio llevada tempranamente en el siglo XIX a convertirse en una sociedad dualista, en la que la optimización de los fines de la élite no fue compatible con los intereses básicos de la masa y de este modo previno la integración social de los países concernidos, estableciendo en ellos un régimen social no conducente a sus respectivos desarrollos nacionales. A finales de los años de 1940 y en la década del 50, el creciente impulso latinoamericano hacia el desarrollo nacional no condujo a un nivel autosostenido porque, hasta donde el proceso fue inducido por la demanda doméstica, los mercados naciona-

les probaron ser demasiado pequeños y, hasta donde fue promovido por los esfuerzos deliberados de los gobiernos nacionales, los costos de incorporación de las masas en los centros de participación y de mayor consumo probaron ser sustancialmente superiores a los límites aceptables por el nuevo establecimiento. La compatibilización de la élite y los intereses de la masa está hoy lejos de haberse realizado. Las élites latinoamericanas —concluye Jaguaribe— prefieren aceptar una alianza dependiente con el capitalismo norteamericano, antes que correr los riesgos de una carrera nacionalmente independiente que puede significarle sacrificios imprevisibles y restricciones de privilegio. La consolidación del subdesarrollo como un estado permanente es el precio que se paga por esta seguridad.

Todos nuestros ensayistas se muestran definitivamente adversos a la ideología del desarrollo, a la que abandonan para enfrentar la imagen de una América dominada antes que subdesarrollada. Las tesis del desarrollo sólo han permitido una primera denuncia de descripción de situaciones pero no han alcanzado una verdadera comprensión profunda de la problemática de nuestros países. La perspectiva de la dominación abre nuevos cauces a través de los cuales esta comprensión se hace posible.

JOSÉ MATOS MAR

Theotonio Dos Santos

NOTA PREVIA:

La primera parte de este trabajo fue publicada anteriormente por el Centro de Estudios Socioeconómicos* y se pretendía publicar la segunda parte por separado. Sin embargo, la unidad global del trabajo exigió su publicación en conjunto con pequeñas modificaciones en la introducción.

La investigación y los datos que ilustran las tesis generales son fundamentalmente los de Brasil por los motivos que explicamos en el texto. Creemos que es necesario ampliarlos a otros países, así como realizar nuevas investigaciones que nos permitan verificar la extensión de las hipótesis planteadas. En este sentido, este cuaderno tiene el carácter de una introducción a la temática que estamos ahora buscando profundizar y que también es el centro de interés de varias otras investigaciones.

Abril de 1968.

* "El nuevo carácter de la dependencia: 1. Gran Empresa y Capital Extranjero". Cuadernos del CESO, N° 6, 1967. También fue publicado en su primera versión en el reader: *Latin America: Reform or Revolution*, Fawcett Books, 1968.

I. EL NUEVO CARACTER DE LA DEPENDENCIA

La imagen que de América Latina se ha formado la mayoría de los científicos sociales se arraiga en una situación histórica superada.

No se ha apreciado en los debidos términos los efectos de los procesos de industrialización y de urbanización que se intensificaron particularmente en la última década, transformando progresivamente a América Latina de agraria y campesina en una región cada vez más industrial y urbana. No se ha apreciado tampoco en debida forma la importancia de las nuevas clases que emergieron en los últimos años, particularmente la burguesía industrial y el proletariado. Y se ha conservado la imagen de una Latinoamérica agraria-exportadora, no industrial, dominada por una oligarquía rural en alianza con los intereses externos.

Más grosera todavía es la imagen de los intereses externos. Se los imagina vinculados en forma exclusiva a la economía agrario-exportadora y opuestos a la industrialización. Aún más, se presenta todavía la lucha por la industrialización como una lucha antiimperialista y revolucionaria. A pesar de que en algunos países esta imagen pueda tener algún sentido, para los países llamados *en desarrollo*, ella es completamente anacrónica. En estos países, la industrialización y el capital extranjeros se combinan y se tornan progresivamente en una sola realidad.

En los últimos años empieza a surgir una literatura crítica respecto a esta imagen falsa de América La-

tina. Esta crítica procura mostrar que los problemas fundamentales de América Latina (la marginalidad, la estagnación económica, los límites al desarrollo, la conservación de la estructura agraria atrasada, etc.) se presentan hoy día dentro del proceso de industrialización capitalista. Es así, dentro de este marco crítico, que situamos nuestra investigación.

Nuestro objetivo es analizar las tendencias generales que presiden las transformaciones que están ocurriendo en la estructura socio-económica de América Latina. Tomamos como paradigma empírico el caso brasileño, por motivos que explicaremos al final de este capítulo.

El resultado de nuestra investigación apunta en la dirección de un replanteamiento del modelo de esas transformaciones. Puede tomárselo como un indicador más de la necesidad de rehacer esta imagen y de situar las tendencias dinámicas de los llamados países *en desarrollo* dentro del marco de las contradicciones internas del proceso de industrialización capitalista, proceso que toma características específicas en dichos países.

Son las condiciones específicas de la economía mundial en que se realiza el proceso de industrialización en nuestro continente —y quizás en los países *en desarrollo* en general— las que cambian esencialmente el sentido de este proceso. La industrialización en estos países se está realizando dentro del marco del proceso de integración capitalista mundial, bajo el dominio del capital monopolístico. Para comprenderla tenemos principalmente que analizar las características esenciales de esta etapa de la economía capitalista internacional.

INTEGRACIÓN MUNDIAL Y ESTRUCTURA DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS

Desde el final de la Segunda Guerra, la economía mundial vivió un intenso proceso de integración económica.

Por una parte, el bloque socialista se constituyó en base de una amplia integración; por otra parte, en el mundo capitalista, el capital norteamericano fue la fuente de reorganización económica europea y se expandió por todo el mundo: Asia, Oriente Medio y América

Latina principalmente. Así se produjo un proceso de integración económica mundial capitalista bajo la hegemonía norteamericana.

En América Latina podemos apreciar este proceso si tomamos en consideración el valor en millones de dólares de las inversiones norteamericanas en nuestros países (Cuadro I).

Si comparamos el valor de las inversiones norteamericanas en los años anteriores a la Segunda Guerra con aquellos del período de la guerra y de la posguerra, podemos sacar importantes conclusiones. Vemos que el valor de esas inversiones cayó en el período que media desde la crisis de 1929 hasta el final de la Segunda Guerra. El origen de esta caída fue la desorganización de la economía norteamericana provocada por la crisis y la intensificación de la inversión interna derivada de la economía de guerra¹. En este período se consolidaron, en Latinoamérica, algunos regímenes bonapartistas con pretensiones nacionalistas.

La situación cambia en la posguerra.

Liberados de las inversiones internas, en una economía en depresión debido al término de los estímulos provocados por la guerra, los capitales se vuelven hacia las economías atrasadas. Pero encuentran economías en proceso de industrialización, dominadas por ideologías nacionalistas e industrialistas.

Este factor fue decisivo para las nuevas inversiones. Frente a un mercado interno en crecimiento y a las primicias de una economía de mercado con condiciones de alta lucratividad, los estímulos a la exportación de capitales eran muy grandes. Los datos muestran que, de 1950 a 1961, el valor de las inversiones norteamericanas en América Latina sube casi al doble.

CUADRO I

AÑO	1929	1936	1940	1943	1950	1961
Millones de Dólares	3.462	2.803	2.696	2.721	4.445	8.200

¹ Datos de: *El Financiamiento Externo de América Latina*. CEPAL. Naciones Unidas, diciembre de 1964.

Si se toma la estructura de estos capitales por sectores económicos, se encuentran cambios significativos.

Hasta el año 1940, el principal sector de actividad lo constituyen los sectores primarios (agrícolas y mineros) y los ferrocarriles. Esto resultaba del carácter colonial-exportador de la economía latinoamericana a la cual se integraba el capital extranjero. Integrábase éste en una economía productora de materias primas y productos agrícolas, complementada por los medios de transporte para su exportación.

Los datos de las inversiones norteamericanas en América Latina durante esta época muestran claramente dicha realidad.

Según se ve en el Cuadro II, el sector manufacturero representaba en 1929 solamente 6.3% de las inversiones directas norteamericanas en América Latina. Los sectores primarios (agricultura y minería), los ferrocarriles y el comercio representaban en 1897, 91.6% y en 1929, 55.7% de esas inversiones.

En este período nótase el crecimiento de los sectores de petróleo y servicio público, lo que resulta de una nueva forma de dominio colonial en los centros urbanizados emergentes. El petróleo aparecía con el 3.5% de las inversiones en 1897 y ya tenía el 20.1% en 1929. Al mismo tiempo, el servicio público subía de 3.3% a 15.8%. En este período, los capitales invertidos en manufacturas subieron de 3% a 6.3% del total.

Por los datos que disponemos hasta 1950, ya percibimos los cambios que se anuncian. El sector de manufacturas crece hasta alcanzar un 17% del total de las inversiones. La agricultura y la minería decrecen en relación a los otros sectores. El petróleo toma la delantera sobre los otros productos.

Las tendencias señaladas se acentuarán en los años posteriores. Los datos de inversiones directas así lo comprueban. Entre los años 1951 y 1962, las inversiones en el sector petróleo han alcanzado 33% del total; las manufacturas, 31%; la minería y la fundición, el comercio y varios, 12% y 24% respectivamente. Conforme se aprecia en el Cuadro III, el sector manufacturero detentaba el 60%, en 1961-62, en parte por un problema de coyuntura de las inversiones en el petróleo.

C U A D R O II

INVERSIONES DIRECTAS NORTEAMERICANAS EN LATINOAMERICA, POR SECTORES, 1887-1929,
U.S.\$ MILLONES^{2*}

Economía Sector de la	1897		1908		1919		1929		1950	
	Tot.	%	Tot.	%	Tot.	%	Tot.	%	Tot.	%
Agricultura	56.5	18.6	158.2	21.1	500.1	25.3	877.3	24.1	*	*
Minería y Fundición	79.0	26.0	302.6	40.4	660.8	33.4	801.4	22.0	628	14.1
Petróleo	10.5	3.5	68.0	9.1	326.0	16.5	731.5	20.1	1233	27.1
Ferrocarriles	129.7	42.6	110.0	14.7	211.2	10.7	230.1	6.3	927	20.8
Empresas de Servicio públ.	10.1	3.3	51.5	6.9	101.0	5.1	575.9	15.8		
Manufacturas	3.0	1.0	30.0	4.0	84.0	4.2	231.0	6.3	780	17.5
Comercio	13.5	4.4	23.5	3.1	71.0	3.6	119.2	3.3	877	19.9
Varios	2.0	0.6	5.0	0.7	23.5	1.2	79.4	2.2		

2* Incluido en Comercio y varios.

Fuente: El Financiamiento Externo de América Latina, Cuadro 15.

C U A D R O III

CORRIENTES NETAS DE CAPITAL PRIVADO ESTADOUNIDENSE DE INVERSION DIRECTA HACIA
AMERICA LATINA (3), POR SECTORES PRINCIPALES, 1951-1962.

Sector Industrial	1951-55		1956-60		1961-62		1951-62	
	Millones de dólares	%						
TOTAL	1.751	100	3.397	100	616	100	5.765	100
Petróleo	348	20	1.571	46	-7	-1	1.912	33
Minería y Fundición	339	19	301	9	46	7	686	12
Manufactura	613	35	791	23	370	60	1.774	31
Comercio y Varios	451	26	735	22	207	34	1.393	24

3 Incluidas las ganancias reinvertidas de filiales.

Tomado de El Financiamiento Externo de América Latina. Cuadro 179.

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Balance of Payments.

Statistical Supplement to Survey of Current Business (1963) and Survey of Current Business (diversos números de 1963 y 1964).

Los datos que presentamos son significativos para comprobar la afirmación de que progresivamente los capitales norteamericanos (y extranjeros en general) no solamente tienden a intensificar su penetración en Latinoamérica, sino que se integran además en forma cada vez más intensiva en los sectores industriales.

El detalle de estos datos por países nos mostraría indudablemente que las inversiones, todavía significativas en los sectores primario y comercial, que corresponden al 36% del total de la corriente neta de capital en los años 1951-62, se destinan a los países menos desarrollados. Por otra parte, las inversiones petroleras se destinan fundamentalmente a Venezuela. En los países *en desarrollo*, el sector manufacturero se revela como el principal destinatario de las inversiones.

Puede esto ser comprobado por los datos sobre las inversiones directas de Estados Unidos en América Latina. Según datos de la OEA (*América en Cifras*, 1965, vol. III, tomo 4), vemos que el sector manufacturero representaba, en 1954, los siguientes porcentajes de las inversiones directas norteamericanas en los países más industrializados.

1 Brasil	67.7 %
2 México	58.7 %
3 Argentina	56.3 %
4 Uruguay	40.0 %

Un segundo grupo de países estaba representado por las inversiones predominantemente mineras. Encontramos en algunos de ellos una inversión industrial relativamente importante:

PAIS	% de la inversión directa en Minería o Petróleo	% de la inversión directa en Industria
1 Venezuela	77.0 %	7.8 %
2 Chile	63.3 %	3.8 %
3 Perú	52.3 %	14.1 %
4 Colombia	51.9 %	27.9 %

Fuertes intereses en el sector agrario (en la estadística de la OEA este sector está incluido en el rubro *otros*), encuéntrase en República Dominicana (91.7%, otros), Honduras (76.9%, otros), Uruguay (otros, 48%), Panamá (otros, 31%) y ésta era la situación de Cuba en 1960 (otros, 35.7%; Servicios Públicos 32.7%; Petróleo, 15.4%; Manufacturas, 11.6%). En estos países, se nota en general una gran concentración de las inversiones en los sectores comercio y servicio público.

Muy significativo es conocer la importancia relativa de las inversiones norteamericanas que confirman, con más peso aún, esta tendencia. En 1964, los principales destinatarios de estas inversiones eran exactamente los países industrializados, excepto Venezuela. Los datos nos presentan el siguiente orden del valor de la inversión total:

PAIS	Monto total de las inversiones (en millones de dólares)
1º Venezuela	2.808
2º México	1.035
3º Brasil	994
4º Argentina	883
5º Chile	788
6º Panamá	664
7º Colombia	520
8º Perú	461

En la medida en que buscamos las tendencias del capital extranjero y la dirección tanto de las transformaciones ocurridas como de aquellas que habrán de acaecer, este análisis del comportamiento del capital extranjero, en los últimos 16 años, es suficientemente revelador de las mencionadas tendencias.

El capital norteamericano (y de los países desarrollados, en general) tiende a aumentar sus inversiones en América Latina. Esas nuevas inversiones se hacen preferentemente en el sector industrial (excepto el caso del petróleo venezolano). La industria es el prin-

cial rubro de estas inversiones en el conjunto de América Latina, después del petróleo. Si tomamos el caso de los países más industrializados, vemos que en estos países el sector industrial es el principal destinatario de las inversiones norteamericanas.

Todo esto plantea problemas nuevos muy importantes.

En primer lugar, esto cambia radicalmente el carácter del capital extranjero en nuestros países. Este capital llegó a fines del siglo XIX para modernizar las estructuras agrarias o mineras exportadoras. Vino a construir ferrocarriles, puertos, medios de comunicación y servicios públicos que permitían la más perfecta participación de América Latina en la división internacional del trabajo entre países productores de manufacturas y los productores de materias primas y productos agrícolas. A principios del siglo XX, los norteamericanos, principalmente, pasaron a invertir capitales en el sector agrícola-exportador y minero y en la comercialización de los productos principales. Estas inversiones se constituyeron en verdaderos "enclaves" que se relacionaban con la economía del país por intermedio del pago de impuestos y por pequeñas relaciones con los sectores que abastecían sus "plantations". Esto porque estas "plantations" consumían en general productos directamente importados y los trabajadores eran pagados por el sistema de vales que los subordinaba a la economía interna de la "plantation".

La predominancia de la inversión en el sector industrial significa una nueva división internacional del trabajo entre las naciones capitalistas. El análisis de los países subdesarrollados debe incluir, en las circunstancias actuales, una diferenciación interna dentro del sector industrial. Esta diferenciación es indispensable para comprender el nuevo carácter de la dependencia nuestra al comercio mundial.

La industria moderna se divide en un sector de bienes de consumo livianos y durables y en un sector de industrias de base compuesta esencialmente de los insumos fundamentales de la producción, a los cuales hay que agregar un sector de la industria pesada compuesta de máquinas para hacer máquinas. Este último sector, ligado a las nuevas aplicaciones de la electrónica,

a la automatización de los procesos mecánicos pesados es hoy día un monopolio de los países más adelantados, particularmente EE.UU.

La división internacional del trabajo asume así nuevas formas que exigen especial atención e investigación. Todo esto cambia profundamente el cuadro económico social y político en que nos cabe analizar América Latina.

EFFECTO EN LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS

Tales cambios hacen patente el proceso de integración económica que nos ocupa.

El imperialismo deja de ser un "enclave" colonial-exportador, al tiempo que se cambia la división internacional del trabajo entre la producción de materias primas, por parte de los países subdesarrollados y la producción de manufacturas, por parte de los países desarrollados. Frente al crecimiento industrial de América Latina en los años 30 y en las medidas proteccionistas tomadas por los gobiernos de la época, el imperialismo se vuelve hacia el sector manufacturero, se integra a la economía moderna y pasa a dominar el sector capitalista industrial de esas economías. Esta es la nueva realidad que se constituye en Latinoamérica. Trataremos de comprender las leyes que rigen este proceso.

¿Cuáles son sus efectos sobre la estructura de la economía latinoamericana?

En primer lugar, la dimensión de las empresas cambia cualitativamente, formándose corporaciones, generalmente filiales de las corporaciones norteamericanas o europeas. Estas empresas se conducen dentro de los mismos parámetros monopólicos, pero en economías mucho más frágiles, asumiendo una forma todavía más intensamente explotadora. La posibilidad de controlar monopólicamente el mercado les permite ampliar sus ganancias sin recurrir a nuevos mercados y esto disminuye el impacto desarrollista que las empresas podrían tener en esas economías. Las condiciones monopólicas en que actúan limitan sus impulsos orientados a la apertura de nuevos mercados, en economías donde la ampliación del mercado, por la destrucción de

los sectores precapitalistas o capitalistas atrasados, es el problema fundamental para su desarrollo.

Se produce así una contradicción entre la necesidad que tiene el sistema capitalista en su conjunto de ampliar los mercados para permitir el aumento de las inversiones y los intereses inmediatos de las unidades económicas del sistema (las grandes empresas monopolísticas multinacionales) en aumentar sus lucros ampliando la conquista y el dominio del mercado existente.

Asistimos así a un interesante fenómeno ideológico. A pesar del interés de estas grandes empresas en terminar con el dominio oligárquico en el campo e instituir la gran agricultura capitalista moderna, no lo han hecho en suficiente escala, aliándose al latifundio tradicional y aprovechándose de las condiciones de bajos salarios y explotaciones precapitalistas por el sistema latifundista tradicional para obtener altas ganancias con la poca mano de obra que utiliza debido a su maquinaria moderna.

Por otra parte, el énfasis en la reforma agraria, dado al principio de la década del 60 por la Alianza para el Progreso, va siendo sustituido por el interés en la creación del Mercado Común Latinoamericano. En vez de buscar integrar el campesinado en el mercado capitalista, el gran capital está preocupado en integrar regionalmente el mercado de las grandes capitales, ya integrado a nivel nacional, que puede ser mejor explotado eliminando los sectores capitalistas menores y premuniendo una monopolización más completa de la economía. Además, los mercados urbanos crecen a una tasa mayor que el conjunto del país en que están situados porque las grandes ciudades son cada vez más el mayor polo de atracción de las poblaciones de las regiones subdesarrolladas.

Por todo esto, se puede concluir que hay una contradicción entre las necesidades del desarrollo, tomado en su forma más avanzada posible, y los intereses del gran monopolio, que intensifican el desarrollo capitalista dependiente e hipertrofiado de nuestros países.

En segundo lugar, se produce, contrariamente a las expectativas que muchos científicos sociales tenían, una

integración intensiva de la economía de esos países por el capital extranjero que aumenta su dependencia económica del exterior. Pero esta dependencia tiene una contradicción interna. Al mismo tiempo que aumenta la dependencia, disminuye la necesidad objetiva.

Esto se puede explicar de la manera siguiente:

En la fase de las economías agrario-exportadoras, basadas en la división internacional del trabajo entre productores de materias primas y productores de manufacturas, las economías subdesarrolladas dependían estructuralmente de la importación de manufacturas. La dominación no era solamente financiera, pues expresaba, al mismo tiempo, una dependencia en el nivel productivo.

Con el desarrollo de la industrialización en los países subdesarrollados, la producción comienza a destinarse, en escala cada vez mayor, al mercado interno. De ahí nacerán las esperanzas en el cambio del centro de decisiones económicas hacia dentro de esas economías; pero, como esa industrialización se hace basada en el capital extranjero, éste se adueña del sector más avanzado de la economía y cierra, cada vez más fuertemente, sus cadenas sobre dichas economías, haciéndolas más dependientes.

Dialécticamente, sin embargo, ese capital se hace tanto más innecesario cuanto más integrada industrialmente sea la economía y, consecuentemente, menos dependiente de los insumos venidos del exterior. Este proceso se completa definitivamente con la instalación de la industria pesada, de máquinas para hacer máquinas, paso que todavía no se ha realizado en forma acabada en los países en desarrollo de América Latina⁴. Mientras no se de este paso, subsiste una división del trabajo entre los países productores de bie-

⁴ Por el contrario, lo que ha ocurrido hasta el momento ha sido una intensificación de la dependencia de la importación de insumos. Esto se explica por la dificultad de superar ciertos rubros de la sustitución de importaciones, como la petroquímica y gran parte de la industria química, en lo que se refiere a las importaciones de materias primas elaboradas. Mayor es, sin embargo, la dependencia de máquinas pesadas y livianas, bienes durables, etc. Estas importaciones son todavía más importantes para la dependencia del país, porque las divisas nuestras continúan sometidas al viejo esquema de la

nes manufacturados y de máquinas livianas, y países que producen máquinas pesadas. Subsiste, también, una profunda distancia tecnológica entre los países desarrollados y subdesarrollados.

No debe, esta digresión, oscurecer las tendencias generales que hemos establecido. Queda en pie la tesis que sostiene la contradicción progresivamente más profunda, entre el dominio ejercido por el capital extranjero sobre la economía y la capacidad técnica de esa economía para autoabastecerse.

Podemos plantear esta contradicción sólo en un momento histórico específico, porque esta capacidad de autoabastecerse es siempre relativa, pues, a largo plazo, acentúa la tendencia a la internacionalización de las economías nacionales. Así, el proceso de internacionalización tiene dos caras: una cara dependiente (la actual) y una cara liberadora (aquella de lo futuro).

La cara dependiente y la cara liberadora se presentan en un mismo proceso. La integración de la economía mundial es un hecho positivo y necesario porque permite la mejor distribución de los recursos, su mayor concentración y mejor utilización. Sin embargo, en el sistema capitalista la internacionalización de la economía se da en el marco de los intereses nacionales de los distintos capitales que tienen, como base de su constitución y mantención, el fortalecimiento de su nación de origen. Por esto la integración de la economía se convierte en un proceso de agudas luchas y contradicciones, lo que es natural en una economía de competencia, aun cuando ésta es una competencia monopolística, es decir, entre monopolios.

Para lograr superar este estado de cosas y realizar una real integración económica mundial habría que eliminar los intereses privados y nacionales. De allí que el proceso actual de integración mundial sea profundamente contradictorio.

En primer lugar, porque la tendencia a la integración provoca una situación de dependencia creciente de algunos a favor del mayor control de pocos.

dependencia de la estructura exportadora tradicional. Continuamos prisioneros del control monopolístico de los norteamericanos sobre nuestros productos exportados y, por tanto, del círculo de hierro del área del dólar.

En segundo lugar, porque para reaccionar en contra de la integración dependiente, sus víctimas se integran al nivel regional oponiendo la integración (caso del mercado común europeo, por ejemplo). Ello conduce a largo plazo a preparar el campo para un mayor control de la potencia integradora o para un enfrentamiento mucho más radical de lo que desean las partes en pugna.

Un interesante resultado de este proceso a corto plazo es la regionalización del mundo. Y vemos reaparecer los grandes planes regionalistas a nivel continental. Hasta el momento, sin embargo, E.E.UU., la gran potencia integradora, ha buscado adaptarse a la situación y sacar partido de ella utilizando sus mejores condiciones de operación en mercados mayores.

Así pues, en América Latina, hasta el momento, integrarse regionalmente no es sinónimo de fortalecer su independencia, sino por el contrario, significa ampliar el campo de su dependencia. ¡Extraño juego dialéctico entre progreso y atraso! El capitalismo no logra realizar el progreso de los pueblos sino aumentando su atraso; es decir, ahogándolo en la naturaleza explotativa de la competencia y de la lucha del hombre contra el hombre.

Podemos concluir, pues, que el proceso de desarrollo, apoyado en el mercado interno y en la expansión de la capacidad productiva nacional, entra en contradicción con el aumento del control del capital extranjero sobre esas economías. Debemos notar, sin embargo, que este proceso de expansión de la autonomía productiva es muy limitado por dos motivos. Debido al avance tecnológico que conduce a una mayor *interdependencia* entre las varias naciones del mundo, esta tendencia al autoabastecimiento es irrealizable totalmente, lo que sin embargo, es positivo. Por otra parte, la forma capitalista dependiente en que se desenvuelve nuestra economía hace que el desarrollo de nuestra industria se desenvuelva a través de un proceso lento y anárquico que no permite liberarse adecuadamente de los insumos del exterior. Más grave con todo, es la situación por la cual continuamos prisioneros del comercio restringido al área norteamericana y del dólar.

La consecuencia del desarrollo de esta contradicción es una creciente inutilidad estructural de la dominación

por qué?
dependencia
no la dominación
sino por el contrario
ampliar el campo
de su dependencia.

extranjera y, por ende, la ineficacia histórica del régimen socioeconómico que la mantiene.

De la constatación anterior, se deriva el tercer efecto del proceso de industrialización integrada internacionalmente en el capital monopólico en América Latina: la creciente radicalización política.

Durante los años 30, la industrialización tuvo una gran expansión en nuestros países, por causa de las dificultades de importación de productos manufacturados derivada de la crisis del 29 y después de la guerra del 39 al 45. En aquel momento fueron los capitales nacionales o de extranjeros emigrados los que se invirtieron y fue esta burguesía industrial incipiente la que apoyó y muchas veces lideró las tesis industriales que fueron sistematizadas por los técnicos que se formaron en nuestros países en estos años (muchos de ellos en las escuelas militares). Burguesía industrial, clase media nueva o "intelligentsia" encontraron su principal base de masas en el proletariado urbano recién emigrado del campo y, a través del populismo, buscaron guiar una política de desarrollo basada en el proteccionismo a la industria nacional, en el subsidio a la compra de maquinarias, en la participación estatal en la creación de la infraestructura del desarrollo.

La gran importancia del Estado en este proceso ha dado una gran participación a los sectores de clase media, a la intelectualidad y a los técnicos, muchos de ellos militares, en la industrialización y en sus efectos sociales.

La penetración del capital extranjero en el sector industrial y la creación de la gran empresa monopólica cambian mucho esta situación. El poder de la gran empresa la transforma en el sector líder de la clase dominante, representado por los gerentes de las grandes corporaciones multinacionales. De estos hombres, muy poco estudiados por las ciencias sociales, se sabe que son en general extranjeros y que forman parte de una especie de estrato burocrático-empresarial internacional. Están ellos acostumbrados a los modelos de acción nacional y a largo plazo de estas compañías y, ciertamente, su visión ideológica se basa en este pragmatismo científico y, por tanto, en un neocapitalismo fundado en la gran corporación y en el capitalismo de Estado y dirigido por una tecnocracia apoyada

en los grupos de presión de los diferentes sectores económicos.

En esta situación, se reformulan todas las clases en el sistema de poder. La oligarquía tradicional baja en la escala de la clase dominante a casi un sector residual. La burguesía industrial es obligada a convertirse en socia menor de la corporación extranjera. Parte de las clases medias es incorporada en las funciones gerenciales y en general se vuelve asalariada del gran capital. El capitalismo de Estado debe ser integrado directamente en la política de la gran corporación. El proletariado debe organizarse sindicalmente para presionar sobre el poder. Y el campesino debe ser convertido sea en proletario sindicalizado, sea en pequeño propietario acomodado.

Es fácil percibir los conflictos que presenta esta evolución planteada por el dominio del capital monopólico.

Al formarse un bloque de las clases dominantes latinoamericanas, integrado a través del capital extranjero, el sector industrial de esas clases abandona consecuentemente sus posiciones nacionalistas. Como resultado, se rompe progresivamente el dominio ideológica y político que ellas ostentaban sobre los movimientos populares, bajo la forma de movimientos y gobiernos "populistas". Estos movimientos "populistas" se caracterizaron (como el peronismo y varguismo) por una vaga ideología industrialista-desarrollista-nacionalista, fundada en un dominio estatal paternalista sobre los trabajadores. Su base social era la lucha de las burguesías industriales, con el apoyo del movimiento de trabajadores recién emigrados del campo en la fase del desarrollo industrial.

La situación se complica todavía con la acentuación de la crisis agraria derivada del desarrollo industrial y con el consecuente surgimiento del movimiento campesino. El retroceso político e ideológico de las burguesías industriales en tales circunstancias, sitúa al movimiento popular urbano a la vanguardia de la lucha por el desarrollo nacional y por la reforma agraria, reforzándose con el apoyo campesino. Así, se rompen los viejos esquemas de relación de clases y se reformula el movimiento popular por su base.

La lucha y no
hastag y
las tesis

Prusa pola
huas!

La imposibilidad de resolver a corto plazo esta situación, por parte de la burguesía industrial, lleva a una acentuación de las políticas de fuerza. Estas políticas de fuerza tienen dos fundamentos: sustituir las formas populistas de control del movimiento popular y garantizar una política de ampliación de la tasa de ganancia para permitir la formación de los capitales capaces de crear la gran industria pesada. Creemos encontrar ahí el origen de los recientes golpes militares en América Latina que se presentan como un desafío a la interpretación de la ciencia social.

Estos factores políticos y la concentración e integración económica que analizamos, indican las tendencias de la actual estructura de poder de América Latina.

1.—La concentración del poder en manos de los grupos monopólicos;

2.—la tendencia al fortalecimiento del ejecutivo y/o de regímenes de fuerza como expresión más orgánica de ese poder;

3.—la integración todavía más orgánica de la política externa de esos países con los intereses de la política norteamericana;

4.—la tendencia a la integración militar aún más orgánica.

Dentro de estas tendencias, existen contradicciones muy poderosas que conducen a enfrentamientos y crisis muy profundas. A pesar de dirigirse este trabajo esencialmente a la descripción de las tendencias que resultan de las transformaciones descritas, resultaría excesivamente unilateral si no se mencionasen los límites a la realización de esas tendencias.

Tres son los límites fundamentales:

En primer lugar, la contradicción entre la tendencia a la creación de la industria pesada y los intereses del capital extranjero. Vimos que la integración interna de la industria de esos países, por la creación de la industria pesada, crea una situación en la cual el capital extranjero pierde su función económica y se encuentra históricamente superado. De ello puede concluirse que a este capital no le interesa dar tal paso. Génese así una contradicción muy aguda entre las necesidades de desarrollo y el capital extranjero.

La burocracia y la tecnocracia, en segundo término, ligadas al capitalismo de Estado, tienen intereses propios en el proceso de desarrollo. Según sus puntos de vista sería el Estado el gran conductor de la creación de la industria pesada bajo la forma de la inversión estatal. Por definición, a este sector interesa elevar al máximo la participación directa del Estado en la economía lo que le daría mayor parte en el poder y en la riqueza. Esto evidentemente hasta los límites de la conservación del régimen capitalista.

El desarrollo estatista predominantemente tendría consecuencias nacionalistas porque apoyaría el desarrollo en fuerzas centrífugas nacionales y no en la empresa multinacional. Hay una contradicción entre esos dos intereses, cuya solución dará el carácter del desarrollo futuro de América Latina.

En tercer lugar, la creciente importancia material y política de las clases trabajadoras se convierte en una peligrosa amenaza de reacción a las políticas de fuerza cada vez más radicales. Dentro del cuadro de crisis y tensiones revolucionarias de América Latina, las clases dominantes procuran mantenerse dentro de marcos no muy violentos. Ello hace ineficaz y vacilante esta política, al tiempo que sólo logra contener, por ahora, y aplazar, para lo futuro, los enfrentamientos de clase.

ORÍGENES EXTERNOS: EL CAPITAL MONOPÓLICO

Descritos ya, en términos generales, los efectos del proceso de la industrialización integrada en el capital monopólico internacional sobre las economías y las sociedades latinoamericanas, debemos buscar los orígenes de esas transformaciones en el centro de la economía imperialista, en la propia potencia integradora.

Para explicar dichos cambios en la división internacional del trabajo, no podemos analizar solamente su cara subdesarrollada. Tenemos que detectar aquellos que ocurrieron en la economía norteamericana y que permitieron e impulsaron los fenómenos expuestos.

Si en parte el nuevo carácter de las inversiones extranjeras tuvo origen en los avances industriales que se produjeron en América Latina durante las décadas del

relacione lo dicho

30 y del 40, por otro lado, estas inversiones, debido a su propia dinámica interna, conducían a estas situaciones.

Paul Sweezy y Paul Baran sistematizan, en trabajos recientes, los importantes cambios estructurales que han ocurrido y ocurren aún en la economía norteamericana (*Monopoly Capital*, Monthly Review Press, New York, 1966 y "Notas sobre la Teoría del Imperialismo", *Monthly Review*, Selecciones en castellano, N° 31).

En lo que se refiere a los aspectos que interesan a nuestro análisis, se pueden ellos resumir en los siguientes ítems:

1.—La unidad típica en la economía capitalista moderna ya no es principalmente la pequeña o media empresa enfrentada a un mercado anónimo, sino "una empresa de gran escala que produce una parte significativa del producto de una industria, o de varias industrias, y que es capaz de controlar sus precios, el volumen de su producción y los tipos y montos de sus inversiones".

De esta manera, la propia unidad económica adquiere atributos del monopolio. El monopolio se convierte en el elemento esencial del funcionamiento del sistema, sin destruir sin embargo las leyes de la producción de la plusvalía como fundamento del sistema.

Al mismo tiempo, los dirigentes de las empresas monopolistas llegan a ser el sector integrador de la clase dominante en sustitución a los capitalistas financieros del final del siglo pasado y comienzos del siglo XX.

2.—El sector de las grandes empresas norteamericanas ligado a la inversión en el exterior deja de ser un elemento complementario y se constituye en elemento integrante de esas empresas, disponiendo de alta participación en el total de sus inversiones y ganancias.

Las corporaciones multinacionales que disponen de amplias ramas productivas en el interior (no solamente para integrar un "trust" con producción de materias primas, sino como extensión a nuevos centros económicos de sus actividades productivas) son hoy la forma más avanzada de la empresa norteamericana.

Los datos de Baran y Sweezy⁵ al estudiar una gran empresa típica, —la Standard Oil de Nueva Jersey—, confirman ampliamente esta segunda característica; tanto en lo que respecta a la extensión de los bienes producidos en el exterior, —que suben en el porcentaje interno del conjunto de la producción de la empresa—; como en lo que se refiere a la expansión de subsidiarias por todo el mundo (cuadro IV) y, finalmente, en relación a las ganancias en el exterior respecto al conjunto de dichas ganancias en función al conjunto de las ganancias de la empresa (cuadro V) y al conjunto de los beneficios percibidos por los accionistas (cuadro VI).

Un análisis de la relación entre las inversiones directas de capital de EE.UU. en el exterior y los beneficios obtenidos muestra la importancia que tienen estas inversiones en la economía norteamericana, así como sus efectos descapitalizadores sobre las economías subdesarrolladas (cuadro VII).

CUADRO IV

NUMERO DE SUBSIDIARIAS. AL TERMINAR 1962, LA JERSEY POSEIA EL 50% O MAS DE LAS ACCIONES DE 275 SUBSIDIARIAS EN 52 PAISES. LA SIGUIENTE ES LA LISTA DE ESAS SUBSIDIARIAS POR REGIONES:

Estados Unidos	77	114
Canadá	37	
América Latina	43	
Europa	77	
Asia	14	
Africa	9	
Otras regiones	18	

⁵ Baran, Paul y Sweezy, Paul — "Notas sobre la teoría del imperialismo" *Monthly Review*, selecciones en castellano, N° 31, Santiago, 1966.

CUADRO V

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE BIENES Y GANANCIAS. A FINES DE 1958 LA DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS BIENES Y GANANCIAS POR REGIONES ERA LA SIGUIENTE:

	Bienes	Ganancias
Estados Unidos y Canadá	67	34
América Latina	20	39
Hemisferio Oriental	13	27
	100	100

Fuente: Reseña de la Reunión Especial de Accionistas (7 de octubre de 1959).

CUADRO VI

TASA DE BENEFICIO DE LOS ACCIONISTAS. DURANTE 1962 LAS TASAS PORCENTUALES DE BENEFICIOS PERCIBIDOS POR LOS ACCIONISTAS EN LAS DISTINTAS REGIONES FUERON LAS QUE SIGUEN:

Estados Unidos	7,4
Resto del Hemisferio Occidental	17,6
Hemisferio Oriental	15,0

Fuente: Informe anual 1962 de la Compañía.

CUADRO VII

AÑO.	Volumen neto de las inversiones directas de capital en el exterior (Millones de U.S. \$)	Beneficio de las inversiones directas en el exterior (Millones de U.S. \$)
1950	621	1.294
1951	628	1.492
1952	850	1.419
1953	722	1.442
1954	664	1.725
1955	799	1.975
1956	1.859	2.120
1957	1.058	3.313
1958	1.094	2.198
1959	1.372	2.206
1960	1.694	2.348
1961	1.467	2.672
Totales	13.708	23.204

Fuentes: Depto. de Comercio EE.UU., Survey of Current Business. Datos sacados de Sweezy y Baran: *Monopoly Capital*.

¿Qué significado tienen para nosotros, esos datos?

Muestran que las empresas monopólicas de los centros dominantes, se irradian para los países subdesarrollados en forma de subsidiarias que llevan sus estilos de organización monopólica hacia economías mucho más frágiles, produciendo los efectos que señalamos. Muestran, también, que esas subsidiarias forman parte de un organismo internacional muy complejo a cuyos intereses tienen que ajustarse.

El proceso de integración revela así 3 aspectos muy importantes: el ajuste de las dimensiones de las empresas en los países subdesarrollados a patrones que les son extraños y el ajuste de la política de esas empresas a intereses que también les son ajenos y muchas veces contrarios, como demuestran Baran y Sweezy

en el artículo citado. Por fin, el proceso de integración implica un proceso de descapitalización por las remesas de ganancias y otros beneficios muy superiores a las inversiones realizadas.

Los datos y el análisis de Baran y Sweezy nos permiten tanto comprender el carácter del crecimiento de nuestros países en las condiciones de la integración capitalista internacional, como resaltar importantes consecuencias de ese crecimiento.

EL CASO BRASILEÑO COMO MODELO

El caso brasileño es un excelente modelo de esas transformaciones.

En primer lugar, porque fue el país de Latinoamérica que recibió el mayor monto de inversiones norteamericanas en los últimos años (excluida Venezuela que tiene como principal fuente el petróleo y que define otra forma de relaciones).

Entre los años 1951-1962, las inversiones norteamericanas en el Brasil alcanzaron a la suma de 1,012 millones de dólares. En otros países: Venezuela, 1754; Argentina, 577; México, 552; Panamá, 490 (por motivos fiscales, según parece); Cuba, 371, hasta 1958; Perú, 293; Chile, 281, en un total de 5,765. Cerca del 20% de las inversiones destinadas a América Latina se aplicaron en el Brasil y estuvieron esencialmente destinadas al sector manufacturero.

En segundo lugar, porque fue el país donde se produjo la más grande integración industrial en estos años.

El estudio de CEPAL sobre la fabricación de equipos básicos en Brasil⁶ concluye que la industria brasileña es capaz de atender a 86% del equipo electrónico necesario para el período 1961-71; 90% del equipo para el papel y celulosa; 64% del equipo para refinación de petróleo, oleoductos e industrias petroquímicas; 77% de las necesidades de equipo para la industria de acero previstas para 1966-70; 62% para cemento (80% en caso de que las empresas interna-

cionales aceptasen ceder el derecho de usar sus patentes) y prevén que, en 1971, el Brasil podría fabricar 70% de las máquinas-herramientas que necesite. Todo esto, claro, si ocurrieran importantes actos económicos para superar las trabas actuales al desarrollo de la industria pesada.

Por estos factores, el caso brasileño puede ser estudiado como un paradigma del desarrollo de las normas de integración económica al capital internacional en las nuevas condiciones de la división internacional del trabajo y del capital imperialista. Todo indica que ahí encontraremos estas condiciones en su forma más avanzada, lo que permitirá apreciar las tendencias generales que dirigen este proceso.

El presente trabajo pretende comprobar, en el caso brasileño, las hipótesis generales que planteamos para América Latina, dejando la sugestión para estudios semejantes en otros países.

⁶ Naciones Unidas, CEPAL — La fabricación de maquinarias y equipos industriales en América Latina. I. Los equipos básicos en el Brasil, 1962.

GRAN EMPRESA Y CAPITAL EXTRANJERO

I: EL PREDOMINIO DE LA GRAN EMPRESA

Podemos resumir las hipótesis fundamentales de nuestro trabajo al plantearnos que los cambios en la división internacional del trabajo, en la fase del capitalismo monopólico, conducen los países dominados a:

- a) el predominio de la gran empresa;
- b) la concentración económica bajo el dominio de la gran industria sobre todo internacional;
- c) el dominio monopólico del mercado;
- d) el surgimiento de una capa gerencial que representa los intereses del gran capital;
- e) la organización sindical y política de los intereses del gran capital;
- f) su control de la vida política y del Estado mediante la adaptación a sus intereses.

En este capítulo queremos comprobar la hipótesis a, b y c en la realidad brasileña, tomada como representativa de las tendencias generales de la nueva fase de la dependencia.

CONCENTRACIÓN INDUSTRIAL

La gran empresa tiene origen reciente en Brasil. En los años 30 no encontrábamos todavía una industria suficientemente desarrollada para generar la gran empresa. Solamente a partir del final de la segunda guerra mundial ocurre esto.

Los datos sobre la industria de transformación por grupos de obreros ocupados en el estado de Sao Paulo, donde se concentró el desarrollo industrial del país y que representa cerca de 55% del valor de la producción del sector industrial, son indicativos del proceso de concentración empresarial (cuadro VIII).

De 1949 a 1959, la distribución del número de plantas por grupos de obreros no ha cambiado. Sin embargo, el porcentaje del valor de la producción de las empresas de más de 100 obreros ha crecido de 63.2% a 69.9%. Al mismo tiempo, el valor relativo de las empresas de más de 500 obreros ha crecido de 28.7% a 40.2%. Ello muestra que, en sólo 10 años, las empresas de más de 500 obreros pasaron de una situación de inferioridad a un nítido predominio de la producción del sector industrial.

La importancia relativa de la gran empresa en el centro industrial del país se manifiesta todavía más contundente si examinamos la distribución de los obreros por empresas de mayor o menor número de obreros ocupados.

Según el Censo Industrial de 1960, las empresas de más de 100 obreros en el estado de Sao Paulo representaban, en ese año, 60% de los obreros y las de más de 500 obreros, cerca del 28%. Ello revela el predominio de la gran empresa en el conjunto de la mano de obra.

El cuadro IX nos muestra aún que las 195 plantas de más de 500 obreros poseían 35% de la fuerza motriz utilizada, 31.4% de los salarios y 32.8% del valor de la producción. Si tomamos las plantas de más de 100 obreros, tendremos: 68.3% de la fuerza motriz, 64.7% de los salarios y 63.7% de la producción.

La realidad que describimos arriba se mantiene para todo el país por influencia de la economía paulista en el conjunto nacional.

En artículo de Heitor Ferreira Lima⁸ se pueden encontrar los datos siguientes que confirman, a nivel nacional, los anteriores: las empresas de 4 a 49 trabajadores representaban, en 1958, 87.41% del total de las plantas de más de 4 obreros del país y 27.41% del va-

⁸ "Amparo a Pequena e Media Empresa" — *Revista Brasileira*, N° 32 Sao Paulo, p. 23.

C U A D R O VIII

INDUSTRIA DE TRANSFORMACION EN EL ESTADO DE SAO PAULO

Grupo de obreros ocupados	Nº de Plantas		Valor de la producción en millones de cruzeiros				Aumento de 1949 a 1959 %		
	1 9 4 9		1 9 4 9		1 9 5 9				
	Valor Absol.	%	Valor Absol.	%	Valor Absol.	%			
6 - 100	7.940	91.0	14.589	91.0	16.936	36.8	188468	30.1	1012.8
100 - 500	655	7.5	1.178	7.4	15.849	34.5	186390	29.7	1076.0
Más de 500	128	1.5	260	1.6	13.186	28.7	251025	40.2	1811.3
Total	8.723	100.0	16.027	100.0	45.971	100.0	626883	100.0	1263.6

Fuente : Censos industriales.

C U A D R O IX

ASPECTOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL EN SAO PAULO POR N° DE OBREROS OCUPADOS

Grupo de obreros ocupados	Plantas		Obreros ocupados		Fuerza Motriz (c. v.)		Salarios (C. R. \$ 1.000.000)		Valor de la producción (C. R. \$ 1.000.000)	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Valor	%	Valor	%
1 a 4	22.876	63.3	32.824	5.0	146.579	5.6	2.032	3.8	35.226	5.4
5 a 100	11.839	32.8	218.202	33.7	657.148	25.1	16.718	31.4	200.492	30.8
100 a 500	1.038	2.9	210.736	32.6	898.795	34.3	17.724	33.3	200.986	30.9
500 y más	195	0.5	185.477	28.7	917.334	35.0	16.696	31.4	213.358	32.8
Total (*)	35.129	99.5	647.244	99.8	2.621.109	100.0	53.175	99.9	650.751	99.9

Fuente : IBGE : Censo Industrial de 1960.

(*) . Incluye a las empresas que no respondieron a los cuestionarios

lor de la producción. Aquéllas de 50 a 249 trabajadores representaban 10.11% de las plantas y 30.75% del valor de la producción. Las de 350 y más empleados, representaban 2.48% de las plantas y 41.84% del valor de la producción.

De esta forma, los datos de todo el país confirman en menor grado las tendencias del centro industrial del país.

LA INDUSTRIA EN EL INGRESO NACIONAL

Pero ¿qué expresión tiene el sector industrial en el conjunto de la actividad económica del país? ¿Será este predominio un elemento sin importancia en la realidad brasileña?

Muy al contrario, los datos demuestran que la participación del sector industrial no sólo ha crecido frente a los otros sectores, sino que ha llegado a ser fundamental para la economía del país.

1939 a 1963, el sector industrial ha cambiado de 18.9% a 35.3% de la renta interna a precios corrientes de 1939. En este mismo período, el ingreso de la agricultura ha bajado de 33.3% a 21.0% del total.

Los datos sobre la composición de la mano de obra son menos contundentes. Esto se explica por el carácter de la industrialización, que ha utilizado tecnología moderna basada en el ahorro de mano de obra. Así, el porcentaje de la población industrial manufacturera se ha acrecentado de 7.70% a 9.10%, entre 1940 y 1960.

Si agregamos el sector de industrias de construcción y los sectores de transporte, comunicaciones y almacenaje, que son complementarios al sector de manufacturas, tendremos una evolución de estos sectores industriales y paralelos de 12.90% en 1940 a 17.30% en 1960.

En este período, el sector terciario, en su conjunto, ha crecido de 25.60% a 36.70%, lo que muestra la importancia de la concentración de mano de obra en los sectores urbanos, ya que el sector agrícola decreció de 66.70% a 54.20%⁹.

⁹ Datos de los Censos Demográficos de 1940, 1950 y 1950 en Brasil, extraídos de IBGE — Anuario Estadístico de 1965.

Los datos comprueban, pues, que el sector industrial y los sectores urbanos son progresivamente determinantes del conjunto de la economía, a pesar de la importancia persistente del sector agrario. La agricultura, sin embargo, tiene una productividad muy baja debido a su atraso. A pesar de que 54% de la mano de obra trabaja en el campo, sólo representa 21% del ingreso nacional. Pierde así las condiciones de determinar la realidad económica nacional. Con el desarrollo de la industrialización, la agricultura es paulatinamente subyugada por ella y se convierte en una de sus ramas, hecho que ocurre hoy en las regiones más capitalistas del país.

IMPORTANCIA DE LA INDUSTRIA DE BASE

A lo dicho cabe agregar otra pregunta: dado que sabemos que el sector de base tiende a una mayor concentración empresarial y juega el papel estratégico en la economía, ¿qué papel representa en la economía industrial del país? ¿Será ella una industria meramente de consumo, no integrada y, consecuentemente, sin condiciones para servir de centro de articulación de la economía del país?

En la introducción ya anticipamos la respuesta a esta pregunta, pero es interesante estudiar los datos globales de que disponemos.

Los cálculos basados en los datos censales permiten notar la evolución de las relaciones entre el sector de bienes de producción y bienes de consumo. Los bienes de producción representaban 28.9%, 38.1%, 41.5% y 56.5% del valor acrecentado por la industria en los años de 1920, 1940, 1950 y 1960¹⁰. El crecimiento del valor de la producción de bienes de producción fue de 508.0% entre 1940 y 1960, mientras el valor de la producción de bienes de consumo creció en 248.8%.

Los datos muestran que la concentración es mucho más intensa en los sectores de base que, como vimos en el párrafo anterior, se instalaron en los últimos años, sobre todo de 1950 a 1960.

¹⁰ Datos obtenidos de *Desenvolvimento & conjuntura*, febrero de 1966, págs. 118 - 119.

Un estudio comparativo entre un sector tradicional como la industria textil y un sector moderno como la industria química¹¹ puede confirmar nuestra afirmación sobre la concentración en los sectores de base.

El sector textil, a pesar de su alta concentración de mano de obra, es un sector de baja productividad, relativamente estancado, que pierde su liderazgo en la economía por efecto de las transformaciones arriba descritas.

En 1960, en este sector había 220% más empresas y 420% más empleados que en la industria química. A pesar de esto, la industria textil producía un valor de sólo 25% más alto que el valor de los productos de la industria química. En 1950, sin embargo, el valor producido por el sector textil era 270% superior al sector de la industria química. Las industrias mecánicas, metalúrgicas, de material eléctrico, comunicaciones y químicas detentaban 28% del valor de la producción textil de Sao Paulo, en 1950. En 1960, pasaron a detentar 200% del valor de la producción de este sector.

Estos cambios realizados en 10 años muestran la profunda concentración operada en los sectores de base de la industria.

LA MONOPOLIZACIÓN DEL MERCADO

Al lado de la concentración empresarial, ocurre un proceso de monopolización del mercado.

En una reciente investigación del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Río de Janeiro que será largamente utilizada en este trabajo¹²,

¹¹ En el estudio de José Carlos Pereira, A estrutura do sistema industrial em Sao Paulo, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. IV, Nº 1, junio de 1966, basado en investigaciones del Centro de Sociología Industrial de Sao Paulo (CESIT), se constata que entre los sectores más modernos en equipamiento está el de la industria química y entre los más obsoletos está el de la industria textil.

¹² Maurice Vinhas de Queiroz, "Os grupos multibilionarios", Luciano Martins, "Os grupos bilionarios nacionais", José Antonio Pessoa de Queiroz, "Os grupos bilionarios estrangeiros", *Revista do Instituto de Ciências Sociais*, Río de Janeiro,

se encontraron 276 grupos económicos con capital superior a 900 millones de cruzeiros. Fueron estudiados separadamente los 55 grupos de más de 4,000 millones de cruzeiros de capital, llamados multimillonarios.

Los multimillonarios son líderes indiscutibles de los sectores principales en que actúan, dominando "parte sustancial de la producción y circulación de bienes".

Entre los millonarios (entre 900 millones y 4 billones) se sacó una muestra de 83 grupos en el universo estimado de 221 unidades. De estos 83 grupos, los extranjeros y 2 nacionales eran líderes, (primero o único productor) en la actividad principal en que estaban. Un análisis más detenido de los grupos extranjeros pudo mostrar que 14 de los 29 grupos extranjeros millonarios operan en un mercado oligopólico; 4 grupos, todos norteamericanos, actúan en condiciones de monopolio, sin embargo, muy precarias; 9 grupos actúan en mercado de competencia imperfecta.

Entre los grupos millonarios nacionales no se hizo un estudio más profundo; pero todo indica que actúan en un mercado oligopólico o de concurrencia imperfecta, a pesar de no disponer de las posiciones de liderazgo, en que están los extranjeros.

Si retomamos los datos del comienzo de este capítulo que demuestran que las grandes empresas juegan un papel determinante en la economía, podemos llegar a la conclusión que existe un mercado predominantemente oligopólico. Esta conclusión puede ser reforzada por los datos del cuadro X.

CONCENTRACIÓN FINANCIERA

El proceso de monopolización del mercado no es el único aspecto de este proceso general de concentración económica. La concentración se opera también en el nivel financiero. Esta concentración financiera se rea-

2, 1965. En portugués, 1 billón representa 1,000 millones. Por esto el estudio ha establecido la diferencia entre grupos **bilionarios** y **multibilionarios**. En español adoptaremos los términos grupos **millonarios** (de capital de 900 a 4,000 millones de cruzeiros antiguos) y grupos **multimillonarios** (de capital igual o superior a 4,000 millones de cruzeiros antiguos).

CUADRO X

MONOPOLIZACION EN EL SECTOR METALURGICO
DE SAO PAULO

Ramas de actividad	Número de empresas	Parte de la producción correspondiente a las 3 empresas más grandes %
Estructuras metálicas	8	76
Herramientas agrícolas	9	97
Arados	17	76
Motores eléctricos	9	86
Refrigeradoras	8	91
Máquinas de lavar	6	82
Balanzas	19	74
Ascensores	6	99

Fuente: Dirigente Industrial, de julio de 1963, tomado de CEPAL - Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil.

liza mediante el proceso de integración de empresas o por el dominio de un grupo sobre varias empresas y ramas distintas.

El proceso de integración de empresas se realiza fundamentalmente por los "holdings", que son organizaciones financieras que coordinan el control accionario de un cierto grupo de empresas. La investigación pudo determinar que este sistema en Brasil tiene en general el carácter de una organización interfamiliar bajo el liderazgo de un jefe familiar.

De los grupos multimillonarios, 28 (50.9%) poseen "holdings" perfectos. La gran mayoría son grupos nacionales de origen local (no emigrantes).

Los grupos extranjeros, sin embargo, prefieren el control accionario directo de sus empresas que, como veremos, son más integradas y actúan de manera más intensa en sectores más restringidos. Ello les permite un mayor monopolio del mercado. En general la matriz en el exterior domina 90% de las acciones, con muy pocas excepciones.

Si atendemos a que estos grupos componen los más poderosos grupos internacionales, podemos comprender el grado de concentración a que llegó la economía industrial del país en manos de grupos cada vez más poderosos.

Entre los grupos millonarios que dominan la economía brasileña, 11 (84.6%) de los grupos norteamericanos incluidos en la muestra, se encuentran entre los 500 mayores grupos de Estados Unidos; 6 grupos de la muestra (46%) están entre los 200 grupos más importantes de Estados Unidos, añadiendo que, entre ellos, están los 4 mayores productores de sus ramas en ese país. Entre los no norteamericanos que componen la muestra de los millonarios, 41.6% están entre los 500 grupos mayores fuera de Estados Unidos¹³.

Así el control financiero sobre la economía brasileña está, en último análisis, en las manos de parte de los 1,000 principales grupos económicos del mundo occidental.

El proceso de concentración industrial se basa en una profunda concentración de la propiedad de la tierra.

El sistema latifundio-minifundio (que se apoya en la producción para el mercado de los latifundios, mediante la utilización de mano de obra de la agricultura de subsistencia, fundada ésta en el minifundio) se amplió en los últimos años. Ocurre esto porque el proceso de penetración del capitalismo industrial en el campo se hace sin destruir la estructura de propiedad de la tierra ni los medios tradicionales de explotación de la mano de obra.

Los datos de los Censos Agrícolas de 1950 y 1960 muestran que el número de grandes establecimientos cayó de 2.38% a 0.98% del total. El área dominada por estos establecimientos disminuyó, en menor proporción, de 50.98% a 47.29%. Ello indica un aumento de la concentración.

Los establecimientos medios y grandes de 10 a 1,000 hectáreas se mantuvieron aproximadamente en la misma relación. Al mismo tiempo, tuvo lugar la extensión de los minifundios (menos de 10 hectáreas) de 34.43% de los establecimientos a 44.77%. Ellos ocupaban un

¹³ Según los datos de Fortune en el año de la investigación, 1962.

área total de 1.30% en 1950 y de 2.23% en 1960 (cuadro XI).

Estos datos muestran, en resumen, el fortalecimiento de los polos complementarios: latifundio-minifundio, concentración-dispersión de la propiedad territorial.

El control de la propiedad de la tierra es completa-mente mediante el control de la comercialización agrícola. Esto se obtiene por medio de los "acaparadores", quienes dominan la compra de productos agrícolas, gracias a su disponibilidad de crédito.

La investigación del Instituto de Ciencias Sociales pudo determinar que en general los grupos que tienen actividad exportadora-importadora se complementan con empresas bancarias que les dan apoyo financiero. El estudio de Heitor Ferreira Lima sobre los bancos brasileños y sus ligazones muestra que gran parte de la estructura bancaria está ligada a la comercialización agrícola.

La actividad propiamente agrícola exige poco financiamiento por el carácter atrasado de su tecnología. Pruébalo el análisis de los financiamientos concedidos por el departamento agrícola del Banco do Brasil.

En 1964, 78% de sus créditos se destinaron al financiamiento del plantío y a la comercialización y sólo 13% a inversiones productivas. A ello se debe añadir los empréstitos del departamento de crédito general que se destinan a la comercialización de productos agrícolas y que corresponden a cerca de 30% del valor de la cartera agrícola.

Desgraciadamente los datos del Censo Comercial de 1960 no permiten obtener conclusiones sobre la tendencia a la concentración en tal sector, donde existe un considerable número de pequeños comerciantes, cuya actividad representa de hecho desempleo disfrazado, al lado de los grandes grupos manipuladores de los financiamientos.

OTROS ASPECTOS DE LA CONCENTRACIÓN

En el sector bancario se puede medir, de una manera general, este proceso de concentración por la relación entre el número de bancos y agencias bancarias y el número de matrices.

C U A D R O X I

BRASIL — PROPIEDAD DE LA TIERRA 1950 - 60

GRUPO DEL AREA TOTAL POR ESTABLECIMIENTOS, AREA TOTAL Y AREA CULTIVADA POR HECTAREA (HA). PORCENTAJES

Especificación	Menos de 10	De 10 a 100	De 100 a 1.000	De 10.000 a 10.000	De 10 Mil y más	Menos de 10	De 10 a 100	De 100 a 1.000	De 10 Mil a 10.000	De 10 Mil y más
Establecimiento	34.43	50.98	12.99	1.50	0.08	44.77	44.62	9.41	0.93	0.05
Area total	1.30	15.31	32.53	31.48	19.38	2.23	17.97	32.51	27.42	19.97
Area cultivada	8.92	45.39	33.25	10.81	1.63	13.31	44.70	30.50	9.95	1.54

Fuentes: Censos Agrícolas de 1950 y 1960.

De 1950 a 1964, según el Anuario Estadístico de Brasil, el número de bancos y agencias creció de 2.596 a 6.878, mientras el número de matrices bajó de 413 a 328. El estudio de Heitor Ferreira Lima¹⁴ muestra las ligazones de los principales grupos bancarios con la industria, el comercio y la agricultura.

La Investigación del I.C.S. hace resaltar este aspecto al mostrar que un mismo grupo económico posee empresas en varios sectores.

De los 29 grupos extranjeros millonarios de la muestra, 14 ejercen otras actividades además de la principal. De los 55 grupos multimillonarios extranjeros y nacionales, 35 ejercen actividades fuera de la principal. De los 54 grupos millonarios nacionales de la muestra, 31 ejercen otras actividades. En los grupos nacionales, se constató un gran número de actividades secundarias, en general tecnológicamente no relacionadas.

Cupo así concluir que se trataba de un proceso compensatorio de las pérdidas de un sector por otro. Mas, su efecto es una profunda integración de los intereses del gran capital de los más diversos sectores.

Por último, hay que estudiar los efectos de esta concentración que se perciben desde el sector productivo (concentración de la empresa industrial, concentración de la propiedad de la tierra), hasta la concentración financiera (concentración de capitales en "holdings", concentración bancaria, etc.), pasando por la concentración de los medios de circulación (comercio, servicios, etc.) y la distribución del ingreso.

Era de prever una alta concentración del ingreso. La declaración del impuesto sobre la renta de 1960, a pesar del gran número de fraudes que implica, expresa la situación desde el punto de vista relativo. Mientras el 92.8% de las personas jurídicas declarantes obtenían 18,000 millones de cruzeiros en ganancias, el 0.03% de las mismas personas jurídicas declaraban una ganancia de 41.600 millones.

De las personas presentes de 10 años y más según el rendimiento mediano mensual (Censo Demográfico

¹⁴ Heitor Ferreira Lima, "Notas sobre a estrutura bancaria brasileira", *Revista Brasiliense*, N° 8, págs. 147 et passim.

de 1960), 30% ganaba abajo del sueldo mínimo más bajo del país¹⁵ y 73% de la población activa ganaba hasta el correspondiente sueldo mínimo más alto del país.

EL PAPEL DE LA EMPRESA ESTATAL

El Estado tiene una apreciable participación en las actividades productivas del país. Parte considerable de la gran empresa está controlada por él.

Según investigaciones de *Desenvolvimento & Conjuntura*, de las 34 empresas de capital superior a 1.000 millones de cruzeiros en el país, en 1960, 19 eran estatales. De estas 19.3 estaban en los primeros 4 lugares.

En estudio de la revista *Visao* (7 de setiembre de 1967) sobre las mayores empresas brasileñas en 1967, las empresas estatales ocupaban los 5 primeros lugares de las 20 mayores empresas por capital más reservas en el país. De esas 20 empresas, una empresa estatal ocupaba el 7° lugar y las restantes se dividen entre 5 empresas nacionales y 9 empresas extranjeras.

Si tomamos las 20 empresas de mayor lucro líquido en 1967, las empresas suben a 8 (al mismo tiempo que las empresas nacionales privadas bajan a 3 y las empresas extranjeras siguen siendo 9). Este dato es muy importante pues hace suponer que el poder de inversión de las empresas estatales es creciente, además de mostrar que estas empresas presentan un buen índice de lucratividad, lo que supone una buena base administrativa y gerencial.

Si tomamos los sectores económicos principales de servicio e industria, según el mismo estudio, vemos que las empresas estatales tienen el liderazgo de las siguientes ramas de una subdivisión en 50:

1.—el Banco del Brasil comanda el sistema bancario nacional;

¹⁵ En Brasil la legislación del sueldo mínimo, aplicada sólo a las ciudades, se diferencia por regiones. En el año 1960, variaba entre CR\$ 5,900 en Sao Paulo y CR\$ 2,500 en Teresina (capital de la provincia del Piauí). Ciertamente los sueldos más bajos que el sueldo mínimo, corresponden al ingreso de los trabajadores agrícolas, niños, empleadas domésticas, etc.

2.—la Cía. Vale del Río Doce, el sector minero;

3.—la Petrobras, todo el sector de petróleo, añadiendo que detenta el monopolio de la prospección y producción del petróleo bruto;

4.—la Compañía Siderúrgica Nacional ocupa el segundo lugar del sector correspondiente, a muy poca distancia de la empresa más fuerte (Belgo-Minera, extranjera);

5.—la Compañía Nacional de Alcalis, se ubica en 3er. lugar en el sector de la industria química y petroquímica, sector en que el Estado tiene importancia muy pequeña y el capital extranjero ostenta un tranquilo dominio;

6.—Las Centrales Eléctricas de Sao Paulo y las Centrales Eléctricas Brasileñas (holding estatal de la electricidad-Electrobrás) controlan el sector de energía eléctrica, en el cual el Estado tiene claro predominio;

7.—La Red Ferroviaria Federal (altamente deficitaria) más dos empresas estatales monopolizan el transporte ferroviario en Brasil;

8.—La Compañía Municipal de Transportes Colectivos de la Municipalidad de Sao Paulo y la Compañía de Transporte Colectivo del Estado de Guanabara que la sigue, son las dos mayores empresas en el sector del transporte urbano de pasajeros, sector en que las corporaciones edilicias dominan frecuentemente los sistemas de transportes municipales;

9.—La Compañía Telefónica Brasileña, finalmente, comanda el sector de servicios de telecomunicaciones, gas y agua, en el cual el Estado posee un alto control.

Se puede apreciar la acción monopolizadora y de concentración y racionalización ejercida por el Estado en la economía. Este proceso es todavía reciente: todas las empresas estatales citadas se formaron después de 1950.

La consecuencia de lo señalado es la importancia de la burocracia estatal en la economía nacional. Ella domina sectores fundamentales y gana una cierta independencia de acción frente a los grupos sociales. Por otra parte esto permite una mayor concentración económica y monopolización e instituye patrones de dirección racionales en sectores que se irradian sobre el conjunto de la economía.

El papel del Estado en la constitución de la gran empresa en el país y en la organización de un mercado monopólico y de una economía concentrada y programada merece una discusión aparte de los objetos de este trabajo. Se discutirán más tarde tres aspectos del problema: por una parte, la importancia del control político del Estado para las clases dominantes; por otra, la visión del Estado como principal centro organizado para la resistencia al capital extranjero; por último, la importancia de las decisiones estatales en la organización de la actividad capitalista privada, importancia que no proviene sólo de su actividad económica productiva, sino también de su control financiero, y de su soberanía jurídico-legalista, pero que se hace tanto mayor cuanto más dispone el Estado de medios materiales efectivos de acción.

CONCLUSIONES

Los datos han permitido comprobar las tesis fundamentales de este capítulo:

1.—Que hay una tendencia creciente a la concentración empresarial en el sector industrial.

2.—Que el sector industrial se vuelve predominante en el país, particularmente el sector de base.

3.—Que este proceso lleva a una monopolización del mercado.

4.—Que esta concentración se completa en el nivel financiero, comercial, de servicios y agrario.

5.—Que esta concentración se hace cada vez más aguda con el dominio del sector clave de la economía (la gran empresa) por los grupos internacionales, aún más concentrados.

La importancia del último ítem, simplemente anotada hasta ahora, nos lleva a dedicarle el próximo capítulo de este trabajo.

CUADRO XII

BRASIL: COMPARACION ENTRE LA ENTRADA NETA NO
COMPENSATORIA DE CAPITAL EXTRANJERO Y
EL INGRESO DE LAS INVERSIONES

(En millones de dólares)

Años	Entrada total (neta)	Ingreso total	Diferencia
1946 - 50	5.3	- 398.9	- 393.5
1951 - 55	478.0	- 717.0	- 239.0
1956 - 60	1,469.0	- 758.0	711.0
1961	424.0	- 187.0	237.0
1962	458.0	- 202.0	256.0
1963	220.0	- 147.0	73.0

Fuentes: *El Financiamiento Externo de América Latina*. Cuadros 150, 151, 152, 153 y *Anuario Estadístico do Brasil*, para los años 1962 a 1964.

II: LA DOMINACION DEL CAPITAL FORANEJO

En el capítulo anterior vimos que el proceso de concentración industrial fue seguido de cerca por el proceso de monopolización y de concentración financiera y por el capital foráneo.

Es importante tener una visión de la magnitud general del capital foráneo. Esto nos puede garantizar la importancia de los mecanismos de control sobre la economía que vamos a describir posteriormente.

ENTRADA Y SALIDA DEL CAPITAL EXTRANJERO

La entrada de capital extranjero en la posguerra sigue en Brasil las mismas tendencias descritas en la introducción para América Latina: se acentuó en los años 56-60 y sufrió una caída a partir de 1961.

Por influencia de este aumento de las entradas, el balance entre la entrada y los ingresos del capital extranjero se hizo positivo en los años 1956 a 1963, por lo que el balance general fue positivo para Brasil en los años 1946-63, (pero no para América Latina). (Cuadro XII).

Al confirmarse sin embargo los datos de 1964, el balance de capital en los últimos años empieza a presentar un "déficit", mostrando que la tendencia a una mejoría de relaciones se debió al "boom" de 55-61, cuando gran parte de las ganancias del capital extranjero fueron reinvertidas.

Por una parte, hay que tomar en cuenta que la mayor parte de las inversiones en Brasil se hicieron basadas en la "instrucción 113" de la SUMOC, que permitía la entrada de máquinas y equipamientos extranjeros sin gravámenes arancelarios y que resultaron en realidad subsidios y excelentes condiciones para la inversión extranjera.

Más grave, sin embargo, para la legitimidad de la conclusión de un balance favorable a la entrada de capital extranjero, es el hecho que se calcule entre las "entradas" de capital, las reinversiones que en realidad representan una capitalización de recursos nacionales.

Por otra parte, las salidas del capital extranjero no se agotan en los ítems tomados por la investigación de CEPAL. Los pagos de "royalties" y servicios técnicos se contabilizan en el ítem "servicios diversos" del balance de pagos, que es siempre negativo. Si tomamos los datos que disponemos sobre los años 1960 a 1964 tendremos las cuantías de 1960: - 159; 1961: - 86; 1962 - 61; 1963 - 37; 1964: - 32.

Estos ejemplos muestran que se reducen significativamente los saldos positivos del balance de capitales si se toma el balance de servicios, donde están los "royalties" y servicios técnicos. Un cálculo basado en estos datos completos presenta otro resultado para los años 50.

CUADRO XIII

BRASIL: SALDO ENTRE LA ENTRADA DE CAPITALES Y LAS REMESAS DE GANANCIAS, "ROYALTIES" Y SERVICIOS TÉCNICOS

Años	1948	1952	1954	1956	1958	1960
Saldo (entrada-remesa)	-70	-60	1 128	-21	-9	-227

Fuente: SUMOC - apud Caio Prado Júnior - Revista Brasiliense

Se ve, en este caso y en todos los años estudiados, un "déficit", que demuestra la importancia de las formas indirectas de la remesa de ganancias. Inclúyese así, a Brasil en la situación descapitalizadora que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos.

DESTINACIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES

Los datos sobre la destinación de las inversiones en los últimos años confirman la tendencia apuntada, en la introducción, hacia una concentración en el sector industrial manufacturero.

Según puede verse en el cuadro XIV, cerca del 50% de las inversiones del capital norteamericano se concentran en la industria y, dentro del sector industrial, según los datos del departamento de Comercio Exterior del Banco do Brasil (CACEX), el sector de la industria de base aparece como privilegiado con cerca de 80 a 90% de las inversiones del capital extranjero en general, excepto en 1964. Con todo, cabe considerar

que el grueso de la inversión en industrias livianas en aquel año tuvo lugar en las industrias mecánicas y eléctricas livianas (5.051). (Cuadro XV).

CUADRO XIV

BRASIL: VALOR DE LAS INVERSIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS INDICADAS (US\$ 1.000.000)

Año	Total	Minas y Fun-dición	Pe-tró-leo	Manu-facturas	Servi-cios Pú-blicos	Comer-cio	Otros
1963	1,132	30	60	664	193	148	38
1964	994	34	51	673	41	153	42

Fuente: OEA - América en Cifras.

CUADRO XV

BRASIL: VALOR DE LAS INVERSIONES DE CAPITAL EXTRANJERO SEGUN INDUSTRIAS DE APLICACION (US\$ 1.000)

Industrias	1960	1961	1962	1963	1964
Industria de base	70.802.8	24.742.5	10.255	7.240	2.664
Industria liviana	14.467.1	4.640.0	3.753	1.179	7.078

Fuente: CACEX, apud Anuario Estadístico del IBGE.

IMPORTANCIA EN LA ECONOMÍA NACIONAL

Es posible aún interrogarse sobre qué papel representan estas inversiones en la economía del país, como acerca del porcentaje de la economía global que ellas alcanzan. Se trata de investigar la significación de este sector extranjero en el conjunto de la economía.

El cálculo general para toda América Latina hecho por la CEPAL, nos revela que el total de pagos

por el servicio del capital extranjero en América Latina subió del 2.5% del producto nacional bruto en 1951 al 3.4% en 1957, para luego bajar al 3% en 1960. Si relacionamos el pago de servicios con el ahorro interno bruto, según el mismo estudio, tendremos una evolución de 16% en 1951 a 20.5% en 1959 en toda América Latina.

Desgraciadamente no disponemos de datos sobre la importancia relativa del capital extranjero integrado en la economía, de suerte que habremos de contentarnos con la relación entre la ganancia y otros servicios de este capital y otros aspectos de la economía.

El cuadro XVI establece la relación entre los pagos por el servicio del capital extranjero y los ingresos de divisas del país. Se puede así colegir la parte de los ingresos obtenidos por el país en la exportación de bienes y servicios y que éste ha de destinar al pago de los ingresos del capital extranjero.

Los datos revelan que este porcentaje aumenta en la última década debido al crecimiento de esos ingresos así como al decrecimiento del valor de las exportaciones. El porcentaje de los servicios del capital extranjero sobre el total de los ingresos obtenidos por las exportaciones subió del 15.1% en el período de 1946-50 al 39.4% en 1962. Ello significa que es necesario más de 1/3 de las divisas del país para pagar los servicios del capital externo.

Considerando este cuadro ya se puede percibir la importancia del endeudamiento externo del país (y de toda la América Latina, donde ocurren tendencias iguales) que creció del 10.1% al 33.1% en relación al ingreso de divisas. Debido al conjunto de factores negativos de la relación entre el capital extranjero y las economías subdesarrolladas, la deuda externa, como su reflejo, tiende a un aumento significativo.

En el caso de Brasil, los datos muestran un crecimiento de 423.7 millones de dólares en 1945 a 2.224.6 en 1962 (cuadro 166 de *Financiamiento Externo de América Latina*). La relación entre el servicio de la deuda pública externa a largo plazo y los ingresos en divisas en cuenta corriente creció del 17.1% en 1959-1961 al 20.3% en 1962-1965. En otras palabras, el país paga 1/4 de sus divisas por servicio de su deuda pública externa a largo plazo.

CUADRO XVI

BRASIL: COMPARACION ENTRE LOS PAGOS POR SERVICIO DEL CAPITAL EXTRANJERO A LARGO PLAZO Y LOS INGRESOS DE DIVISAS EN CUENTA CORRIENTE, 1946 - 1962 (%)

Años	Ingreso de la inversión directa	Servicio de la deuda externa a largo plazo	Servicio del total del capital extranjero a largo plazo
1946-50	5.0	10.1	15.1
1951-55	6.2	9.5	15.7
1956-60	4.0	26.5	30.5
1961	4.0	28.7	32.7
1962 *	6.3	33.1	39.4

* Datos provisionales.

Fuente: *Financiamiento Externo en América Latina*, cuadros 163 y 164.

Más grave es, sin embargo, la situación si sumamos *todos* los pagos por servicios, que incluyen utilidades (14.3%), servicio de deuda (14.9%), transportes y seguros (9.9%), viajes al exterior (5.9%), servicios diversos (5.5%), donaciones al exterior (1.6%), errores y omisiones o servicios invisibles (3.1%), fondos transferidos al exterior (6.3%), lo que representaba 61.5% de los egresos de divisas en América Latina en 1962. Estos datos calculados por André G. Frank en su trabajo "¿Servicios Extranjeros o Desarrollo Nacional?" (*Comercio Exterior*, México, Tomo VI, N° 2, febrero de 1962) muestran que es mucho mayor la descapitalización provocada por el sector extranjero en nuestras economías, si se incluye el total de los gastos en servicios. *y todavía está el pago de equipos y bienes intern. soberanos!*

LA ESTRATEGIA DEL CAPITAL FORÁNEO

El resultado de este examen preliminar es bien claro: el capital foráneo ha intensificado su penetración en la última década. Esta penetración se dirigió fundamentalmente al sector manufacturero y en parti-

cular a la industria de base; penetración que cobra en contrapartida un alto servicio en forma de ganancia, intereses, "royalties", servicios técnicos, etc. y lleva la economía a un endeudamiento progresivo.

Debemos ahora estudiar los efectos internos de esta penetración: ¿qué tipo de relaciones establece en el interior de la economía misma?

En primer lugar debemos determinar la importancia relativa del capital foráneo frente al capital nacional y detectar las formas de penetración que él utiliza.

La estrategia del capital extranjero para obtener el dominio interno de la economía, sea consciente o simplemente dependiente de su propio carácter estructural, puede ser descrita de la siguiente manera:

a) La alta integración tecnológica de sus empresas permite a las mismas restringirse a sectores especializados de actuación en que dominan el mercado, en concurrencia con grupos económicos nacionales dispersos en varios sectores de actuación y sin condiciones monopólicas fuertes;

b) El capital foráneo busca penetrar en sectores donde pueda obtener el dominio del mercado, instalando condiciones de competencia monopólica;

c) Busca mantener, con seguridad, el dominio financiero de sus empresas recurriendo secundariamente a formas nacionales de capitalización directa. Ello se deriva del carácter de sus inversiones, hechas en gran parte bajo la forma de transferencia de máquinas (muchas veces obsoletas en el país de origen) que no implican reales desembolsos de capital fijo;

d) El control externo sobre la política de las empresas es asegurado mediante la utilización de una técnica gerencial avanzada, políticamente complementada por la utilización de empresarios nacionales de prestigio en puestos honoríficos. Esta técnica gerencial avanzada concede al capital foráneo condiciones superiores de competencia frente a las empresas nacionales basadas en la dirección personal del propietario.

Trátase de demostrar, en esta parte, dichas hipótesis.

LOS GRUPOS ECONÓMICOS EXTRANJEROS

La principal fuente de datos que disponemos para comprobar las hipótesis enunciadas, es la investigación ya citada del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Río de Janeiro.

Del conjunto de los 55 grupos multimillonarios (más de 4,000 millones de cruzeiros) encontrados en el país, 31 (56.4%) son extranjeros y 24 (43.6%) son nacionales¹⁶. Esto significa que el capital extranjero predomina entre los grupos más importantes de la economía brasileña.

Tal predominio se hace aún más intenso si comparamos las diferencias entre extranjeros y nacionales por monto de capital. 19 grupos nacionales (79% del total) están entre 4,000 y 10,000 millones en monto de capital; 18 grupos extranjeros (58% del total) están en este rango. En un rango mediano, entre 10,000 y 20,000 millones, encontramos 3 grupos nacionales (14%) y 10 grupos extranjeros (32%). En el rango superior de más de 20,000 millones tenemos 2 nacionales (10.8%) y 3 extranjeros (10%). Lo dicho muestra una tendencia al aumento del predominio de los grupos extranjeros en los rangos de más alta concentración.

De los 24 grupos nacionales multimillonarios encontrados, solamente 9 (37.5%) no tienen vínculos accionarios con grupos o empresas extranjeras. Debemos anotar que 2 de estos grupos presentan cruces directoriales con grupos extranjeros. Otra forma de unión, radica en que figuras relevantes del grupo nacional aparecen como directores de determinadas firmas extranjeras.

Por último, hay otras formas de ligazón, a través de "royalties" o de ayuda técnica que la investigación no consideró.

La conclusión es por demás evidente, sobre todo cuando ya fue confirmada por otros datos: la empre-

¹⁶ El informe del ICS de la U.R.J. separa dos grupos como mixtos por no haber podido identificar dónde residía el control del capital, si en el Brasil o en el exterior. Para efectos de simplificación, serán considerados extranjeros en nuestro trabajo.

sa nacional y los grandes grupos que la controlan son eminentemente extranjeros o están por ellos dominados o a ellos vinculados.

La comparación en el sector de los millonarios (entre 900 millones y 4,000 millones) muestra una integración menos intensa. En este caso se trabajó sobre una muestra de 83 grupos en un total de 221 unidades. El grado de generalización no es perfecto pero tiene una buena base estadística. Se pueden así considerar válidas las conclusiones a grandes rasgos ofrecidas por el análisis.

De los 83 grupos de la muestra, 54 (65%) son nacionales y 29 (34.9%) son extranjeros¹⁷. Tales porcentajes son considerados generalizables al universo de los millonarios. Ello haría suponer, en un total de 221 grupos: 144 nacionales (65%) y 77 extranjeros (34.9%), de los cuales, como veremos, 34 (44.8%) serían norteamericanos y 43 (55.2%) de otras nacionalidades. De los 54 grupos nacionales 25 (46%) tienen uniones accionarias con grupos extranjeros¹⁸.

El cuadro XVII nos da una idea del conjunto de esas relaciones.

Los grupos extranjeros de todo el universo (millonarios y multimillonarios) sumados a los grupos nacionales con vinculaciones accionarias a grupos del exterior, representan 68.4% de los grupos económicos de más de 900 millones de cruzeiros en capital y, por lo tanto, de los grupos económicos que controlan la economía nacional. En los multimillonarios, esta relación sube a 83.6% y, en cambio, es más baja entre los millonarios, 64.7%.

En el caso de los grupos millonarios, la clasificación por valor del capital no revela un predominio de los extranjeros, pues ellos están concentrados en los rangos más bajos:

¹⁷ Nuevamente hay tres grupos de difícil clasificación. En este caso los autores de la investigación los incluyen entre los extranjeros.

¹⁸ En estudio de la revista *Desenvolvimento & Conjuntura* sobre Sociedades Anónimas de más de CR\$ 1,000 millones en capital, en 1960, se encontraron 66 empresas: 32 eran extranjeras y 34 eran nacionales, de las cuales 19 eran estatales. Esto confirma las tendencias halladas en el estudio del ICS.

CUADRO XVII

COMPOSICION PROBABLE DEL UNIVERSO DE LOS GRUPOS ECONOMICOS

GRUPOS EXTRANJEROS		GRUPOS NACIONALES CON VINCULACIONES ACCIONARIAS CON EL EXTERIOR		% DE LOS EXTRANJ. Y NAC. CON VINCULAC. SOBRE EL TOTAL. DE:	
Millonarios	Multimillonarios	Millonarios	Multimillonarios	Millonarios	Multimillonarios
Nº	% del total de los millonarios	Nº	% del total de los multimillonarios	Total	Todos los grupos
77	34.9	31	56.4	81	68.4
		108	38.0	15	83.6
				66	64.7
				81	68.4

Fuente: ICS Investigación sobre los grupos económicos

Nota: Los datos sobre multimillonarios corresponden a todo el universo, los datos sobre los millonarios, así como el cálculo global, son proyecciones de la muestra retirada.

19 grupos extranjeros (65.5%) están entre 900 millones y 1,500 millones; mientras, en este mismo rango, encontramos 15 nacionales (27.7%); los extranjeros (34.5%) están entre 1,500 y 3,000 millones; mientras hay en este rango, 34 nacionales (62.9%). En el sector que va de 3,000 a 4,000 millones no hay ningún extranjero en la muestra y hay nacionales (9.2%).

Otros datos sin embargo van a desmentir esta apariencia de superioridad del sector nacional entre los millonarios. Vamos a ver que disfrutan de menor capacidad de concurrencia.

La comparación entre los grupos norteamericanos y aquellos de otros países es de interés porque muestra el predominio de los primeros.

De los 31 grupos extranjeros multimillonarios, 14 son norteamericanos (2 mixtos americanos-nacionales), 4 alemanes, 3 ingleses, 2 franceses y 1 italiano, 1 suizo, 1 holandés, 1 argentino, 1 canadiense, 1 anglo-holandés, 1 anglo-belga-norteamericano. Los norteamericanos corresponden al 45% de los extranjeros multimillonarios y al 25% del total de los grupos multimillonarios nacionales y extranjeros.

Este predominio ocurre también entre los millonarios, donde los no norteamericanos representan 13 grupos (48%) y los norteamericanos 16 (52%) del total de los extranjeros. Así, los norteamericanos representan el 48% de los extranjeros y el 15.6% del total de los grupos millonarios nacionales y extranjeros.

Eventualmente vamos a destacar, en el transcurso del análisis, otros aspectos del predominio de los grupos norteamericanos.

PREFERENCIA POR EL SECTOR INDUSTRIAL

Después de estos datos preliminares que muestran la hegemonía global del capital extranjero entre los grandes grupos económicos nacionales, estudiaremos la estrategia utilizada por este capital, sea consciente o no, para obtener el dominio de la economía.

Es clara la preferencia del capital extranjero, particularmente norteamericano, por el sector industrial.

En los 54 grupos multimillonarios y en los 83 millonarios, encontramos la siguiente división por sectores básicos.

CUADRO XVIII

GRUPOS ECONOMICOS ENCONTRADOS POR SECTORES DE ACTIVIDAD PRINCIPAL

Sectores	GRUPOS MILLONARIOS				GRUPOS MULTIMILLONARIOS			
	Extranjeros		Nacionales		Extranjeros		Nacionales	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Industriales	25	86.2	40	74.0	26	83.8	17	70.8
Comerciales	2	6.8	10	18.5	4	12.9	3	12.5
Bancarios	2	6.8	4	7.4	1	3.2	4	16.6
Totales	29	99.8	54	99.9	31	99.9	24	99.9

Fuente: ICS, Investigación sobre grupos económicos.

Así como en los multimillonarios tenemos 83.8% de los grupos extranjeros en el sector industrial, en los millonarios tenemos 86.2%. En los nacionales el porcentaje baja a 74% y 70.8%, al mismo tiempo que aumentan significativamente los grupos que tienen como actividades principales la bancaria (7.4% y 16.6%) y comercial (18.5 y 12.5%). Se confirma una vez más la tesis del predominio del sector industrial en la actividad principal de los grupos económicos extranjeros.

La investigación pudo constatar indirectamente que esta preferencia por el sector industrial es de origen reciente, tesis que habíamos desarrollado al estudiar los datos globales en el comienzo de este capítulo. Los grupos extranjeros en general se instalaron en el país en el período de posguerra, mientras los nacionales, sobre todo los multimillonarios, se formaron en el período de la primera guerra mundial.

INTEGRACIÓN TECNOLÓGICA

Los datos de la investigación realizada comprueban también la hipótesis de una alta integración tecnológica de los grupos extranjeros.

Puede detectarse por dos factores: la producción de varias empresas extranjeras tiende a concentrarse en sectores tecnológicamente integrados llevando a la especialización de la producción.

De los grupos extranjeros multimillonarios, podemos considerar 5 *estrictamente especializados* (de los millonarios extranjeros, 11; de los nacionales multimillonarios y millonarios, ninguno). Entre los *relativamente especializados*, —actividades distintas relacionadas horizontalmente¹⁹—, podemos encontrar 20 extranjeros multimillonarios y 9 millonarios; 11 nacionales multimillonarios y 2 millonarios. Entre los *poco diversificados* —actividades relacionadas verticalmente—, 5 extranjeros multimillonarios y 4 millonarios; 5 nacionales multimillonarios y ningún millonario. Entre los *diversificados*, 1 extranjero multimillonario y 5 millonarios más 5 nacionales multimillonarios. En esta categoría y en aquella de los *muy diversificados* está la gran mayoría de los nacionales millonarios y ningún extranjero.

Otro indicador, de la integración tecnológica de los grupos extranjeros frente a la no integración de los nacionales, es la relación entre el número de empresas por grupos económicos y el volumen de capital.

Entre los multimillonarios, los grupos nacionales tienen en promedio 21 empresas y los extranjeros, 8. En total, los 24 grupos nacionales poseen 506 empresas, pero su capital total representa 219,000 millones de cruzeiros. Por otra parte, los 31 grupos extranjeros poseen 234 empresas y tienen en conjunto un monto de 306,000 millones de cruzeiros de capital. El promedio por empresa es en el primer caso de 432 millones y en el segundo de 1,307 millones.

¹⁹ Los autores de la investigación establecieron un "gradient" que va desde *estrictamente especializado* hasta *muy diversificado*, para el caso de los multimillonarios, sin dar los criterios por ellos utilizados. En los estudios de millonarios no establecieron el "gradient". Restablecemos el "gradient" para los millonarios según el criterio que nos pareció utilizado por los autores.

Entre los grupos millonarios se encuentra una proporción semejante entre nacionales (en promedio 7.5 empresas por grupo) y extranjeros (en promedio 7 empresas por grupo). Debe esto relacionarse con los límites que el volumen de capital representa para la expansión de las empresas.

La hipótesis adoptada para explicar la diferenciación anárquica de la actividad de los grupos nacionales, fue que ellos intentan defenderse de las oscilaciones de cada sector particular buscando un equilibrio o compensación de los otros sectores en que actúan. Esto se hace necesario dadas las dificultades de financiamiento y las pocas reservas de que disponen. No ocurre así, en cambio, con los grupos extranjeros que disponen de reservas nacionales e internacionales muy grandes.

DOMINIO MONOPÓLICO DEL MERCADO

El resultado de esta especialización y concentración del capital extranjero es el dominio monopólico del mercado que ya subrayamos anteriormente.

Vimos que los grupos multimillonarios tienen en general el control del mercado en los sectores principales en que ellos actúan.

Entre los millonarios, encontramos 10 grupos extranjeros y 2 grupos nacionales que son líderes en el sector en que ejercen actividad principal. Vamos a estudiar, basados en el cuadro XVII, el grado de monopolio de los grupos extranjeros millonarios.

Antes es necesario destacar que los investigadores consiguieron detectar, entre los millonarios nacionales, solamente 2 grupos que poseían empresas con el comando del mercado de ramas importantes; 2 grupos con empresas que ocupaban el 2º lugar en su rama de actividad principal; 3 grupos que tenían empresas entre los principales controladores del mercado en que actuaban y 1 grupo con efectivo monopolio de su sector principal.

Para establecer el cuadro XIX los investigadores buscaron establecer la naturaleza nacional o extranjera de los grupos que controlaban el mercado de determinados productos. Establecióse así una gradación

que se extendía desde la no participación de otros extranjeros en el mercado en que actúa el grupo extranjero hasta el control completo (90%) de este mercado por grupos extranjeros. Se obtuvo entonces el siguiente cuadro:

CUADRO XIX

GRADO DE CONTROL DEL MERCADO POR LOS GRUPOS EXTRANJEROS MILLONARIOS

Grado de control	Extranjeros	Norteamericanos		No norteamericanos	
		%	%	%	%
90% extranjero	10	34.5	46.2	4	25.0
Grande	9	31.0	46.2	3	18.8
Medio	4	13.8	7.7	3	18.8
Pequeño	6	20.7	—	6	37.5
	29	100.0	100.0	16	100.0

Fuente: ICS, Investigación sobre grupos económicos.

Cabe notar que el 65.5% de los grupos extranjeros millonarios de la muestra actúan en campos bajo grande o total (90%) control de grupos extranjeros. Entre los extranjeros, los norteamericanos actúan en sectores donde tienen desde un completo o gran control (92.4% de los grupos norteamericanos), hasta un control medio (7.7% de los grupos norteamericanos) y ninguno de ellos actúa en sectores bajo pequeño control extranjero.

Muy interesantes son los datos sobre el grado de monopolización del mercado en que actúan los grupos extranjeros y su posición en el mercado:

4 grupos (todos norteamericanos) actúan en mercado monopolístico o casi monopolístico; 14 grupos en mercado oligopólico (definido como aquel en que actúan al máximo 30 grupos); 9 en mercado de competencia monopolística, de los cuales, 5 actúan en mercados de competencia monopolística *concentrada* (donde un grupo de empresas en relación al total controla más del

50% del mercado) y 4 en competencia monopolística *sin concentración*.

Si comparamos la posición de esos grupos en el mercado con las posiciones ocupadas por los millonarios nacionales, que resumimos arriba, tendremos una visión clara de la estrategia utilizada para ocupar posiciones monopolísticas de parte de los grupos extranjeros, particularmente los norteamericanos.

Vimos que el 58.6% de los grupos extranjeros está en el núcleo predominante del mercado y solamente el 41.6% está fuera de este núcleo. Otra es la situación de los grupos millonarios nacionales donde solamente el 14.8% detenta posición de control en el mercado en que ellos actúan.

Los análisis de este ítem confirman, pues, la siguiente tendencia: el capital extranjero tiende a ser más especializado, actuando en sectores tecnológicamente integrados, lo que le permite:

- Obtener alta concentración empresarial y financiera;
- Controlar el mercado en que actúa, no solamente ocupando importantes funciones de liderazgo, sino también llegando al control de todo el sector de producción.

La alta integración tecnológica del capital extranjero y su política monopolística son un indicador de que se trasladan a las economías subdesarrolladas los cambios que han estado ocurriendo en los países capitalistas desarrollados.

La fase del capitalismo monopolístico en que ingresa hoy el capitalismo se caracteriza por el dominio de los "managers" de las grandes empresas sobre los otros sectores del capitalismo. El capital financiero, particularmente importante en el comienzo del siglo XX, pierde su importancia integradora del sistema en la medida en que las empresas gigantescas y multinacionales disponen de medios de autofinanciamiento. La producción de la moderna gran empresa monopolística pasa a ser el eje y centro estratégico del sistema económico.

Las características de gran integración tecnológica y del carácter monopolístico que el capital extranjero tiene en el Brasil parecen indicar que se están introduciendo

POSICION EN EL MERCADO DE LOS GRUPOS MILLONARIOS

Posición en el Mercado	Extranjeros	%	Norteamericanos	%	No norteamericanos	%	Nacionales	%
Núcleo predominante, o primer productor único	17	58.6	11	84.6	6	37.5	8	14.8
Fuera del núcleo predominante	12	41.6	2	15.4	10	62.5	46*	85.2
	29	100.0	13	100.0	16	100.0	45	100.0
Pequeña participación en el mercado	3	10.4	1	7.7	2	12.5	**	
Primer productor o único	10	34.5	8	61.5	2	12.5	3	

* Una profundización de la investigación podría cambiar este resultado pero no de manera importante.

** No presentaron el dato.

Fuente: ICS, Investigación sobre grupos económicos.

do, en los países en desarrollo, estos mecanismos económicos del capitalismo monopolista.

Esto, sin embargo, acaece en un cuadro económico-social completamente distinto y produce consecuencias diferentes. En estos países, gran parte de la población no está totalmente integrada en el mercado capitalista. Existe también un gran desplazamiento demográfico en proceso, debido a las poblaciones del campo que van a la ciudad en busca de empleos. Por último, la tasa de crecimiento demográfico es muy alta.

La alta integración tecnológica es un límite a la expansión de empleos y, por otra parte, el dominio monopolístico del mercado limita la necesidad de ampliación del mismo por parte de las empresas que pueden obtener altos lucros por la intensificación de la explotación del mercado por ellas copado.

DOMINIO FINANCIERO

La tercera hipótesis que cabe verificar es aquella acerca del capital extranjero que busca mantener con seguridad el dominio financiero de sus empresas, recurriendo secundariamente a formas de capitalización nacional. Se dijo que esto derivaba del carácter de sus inversiones, en gran parte bajo la forma de transferencia de máquinas, que no implican reales desembolsos de capital fijo.

La primera parte de la hipótesis puede ser confirmada por los datos de la investigación del ICS. La segunda no puede ser confirmada por ausencia de datos, pero se refuerza con la comprobación de la primera parte y con la literatura histórica que muestra la importancia de la no tributación cambiaria, de las subvenciones y financiamientos estatales en la penetración del capital extranjero.

En el caso de los grupos multimillonarios extranjeros, sólo se encontraron 3 grupos con controles minoritarios de las acciones. En general, se encuentra el control del 90% y, en algunos casos, del 80%. Cuando se trata de un conjunto de grupos extranjeros asociados se mantiene esta tendencia para el conjunto de los grupos asociados. Entre los grupos nacionales, el control de las

empresas se hace a través de una minoría de acciones, método usado en general por las sociedades anónimas.

Entre los grupos millonarios extranjeros encontramos la misma tendencia de los multimillonarios.

De una clasificación en 5 clases (A: con cerca del 100% del capital venido del exterior; B: con algún capital nacional; C: con parte minoritaria pero substancial del capital perteneciente a nacionales. D: con mayoría del capital perteneciente a nacionales pero controlados desde el exterior; E: existen dudas sobre la localización del centro de decisiones) tenemos los siguientes resultados: 12 grupos, es decir el 41.4% están en la clase A; 7, en la clase B, más el 24.2% (que sumado al anterior significan el 65.6%); 6 están en la clase C, es decir, más del 20.7%.

Demuéstrase así, que el 86.3% de los grupos extranjeros tienen capital mayoritariamente de origen externo; y solamente 13.9% están en las clases D (3.45%) y E (10.4%).

¿A qué puede atribuirse tal tendencia que entra en choque con la tendencia existente en las metrópolis capitalistas, donde es común el dominio del capital de las sociedades anónimas, por un grupo que posee un sector minoritario de las acciones?

La respuesta sólo se puede dar al admitirse que esto refleja ciertas condiciones específicas de aplicación de este capital en nuestros países; sea por la ausencia de un mercado de capital organizado que lo llevaría a asociarse con grupos constituidos, sea por la causa propuesta de que no tiene interés en capitalizar en el país ya que trae el capital fijo en forma de máquinas obsoletas, ya amortizadas en el país de origen y cuenta con subvenciones y financiamientos estatales.

Por otra parte, hay que destacar que la venta de acciones en el mercado nacional no cambiaría la situación. Los grupos económicos extranjeros tendrían el control de las empresas de idéntica manera. La llamada "democratización" del capital sólo hace que un grupo reducido organizado detente el control del capital de millones de accionistas dispersos e incapacitados para influir en la política de la empresa.

LA GERENCIA RACIONAL

Finalmente podemos verificar que el capital extranjero utiliza técnicas gerenciales más avanzadas, en contraste con la estructura del capital nacional donde predominan las formas de propiedad-control ejercidas por jefes familiares y sus grupos de parentesco.

Los grupos extranjeros son, por definición, dirigidos por gerentes encargados de la ejecución racional de la política de los intereses del grupo, en la que se cruzan sus intereses internacionales y nacionales²⁰.

Los grupos nacionales están controlados por grupos familiares que se distribuyen las acciones y los cargos de dirección. De los multimillonarios nacionales, solamente 3 no siguen estructura familiar. De los grupos millonarios nacionales, 40 siguen estructura familiar; 7 grupos son formados por la reunión de empresarios aislados y solamente 2 grupos podrían ser considerados gerenciales.

La investigación sobre los grupos millonarios intentó caracterizar los tipos de directores como: A.— *profesionales* que participan como accionistas y directores de varias empresas del grupo; B.— *de confianza* de los accionistas extranjeros; C.— *técnicos* encargados de la combinación de los factores según las normas establecidas por los otros directores en el país o en el exterior.

²⁰ La **racionalidad** de esta política es más tranquilamente aceptable cuando se trata de las cuestiones administrativas. Sin embargo, es más compleja la cuestión en la política de inversiones y conquista del mercado. En este caso, los intereses de la **corporación multinacional** pueden, y en general esto ocurre, contraponerse a los intereses de las empresas nacionales. Esto ocurre al remitir las ganancias para el exterior en vez de reinvertirlas, al preferir por motivos de más alta ganancia o políticos ampliar las ventas de las empresas de ciertos países en detrimento de otros. Por último, la alta descapitalización a que someten a las empresas de los países subdesarrollados, bajo la forma de aumento del precio de los productos consumidos por ellas de sus propias matrices, hace muy poco **racional** su política para las economías de los países subdesarrollados. Estos y otros aspectos del problema son tratados por Baran y Sweezy en el artículo citado.

Directores del tipo A, fueron encontrados en 17 grupos de la muestra (58.8% del total). En cuanto al grado de reclutamiento de directores nacionales (en general del tipo C) por parte de los grupos extranjeros, se constató que "cerca del 60% de los grupos reclutan sus gerentes principales en los países de origen de los capitales controladores del grupo", siendo mayor la proporción de grupos norteamericanos que confían la administración de sus intereses en el Brasil a gerentes locales. La investigación no pudo determinar en qué medida esto se debe al menor poder de decisión de los gerentes de empresas norteamericanas.

La investigación no penetró en los problemas ligados a la política y acción gerenciales, campo muy fértil para comprender el grado de racionalización de la política empresarial. De su estudio podrían surgir importantes revelaciones sobre la contradicción entre los intereses económicos de la empresa en el país y aquellos de los grupos económicos en el exterior.

Tal análisis sería también de gran provecho para la caracterización de los intereses económicos y políticos de este grupo gerencial que representa el capital extranjero en el país pero que no deja de tener sus maneras e intereses específicos. Se abre aquí una serie de indagaciones que nos remiten a un próximo estudio.

CONCLUSIONES

La presentación y discusión de los datos pudo comprobar:

- 1.—La importancia del capital extranjero en nuestras economías.
- 2.—La intensificación de la penetración de este capital en los últimos años.
- 3.—Las altas ganancias obtenidas por este capital e intensificadas por otras formas de remuneración (servicios técnicos, "royalties", inflación de costos de insumos importados, etc).
- 4.—Su orientación creciente en dirección a los sectores industriales.

5.—Su tendencia a la organización de grandes empresas en los países *en desarrollo*, que se integran a las grandes "empresas multinacionales".

6.—Condiciones de competencia superior.

Estas conclusiones sugieren algunos razonamientos más generales:

La tendencia a la integración de las economías subdesarrolladas al capital monopolista internacional es imposible de contrarrestar dentro del marco de una economía de competencia, donde este capital dispone de visible superioridad.

En consecuencia, las burguesías nacionales no disponen de capacidad histórica para sustentar la lucha anti-imperialista en nuestros países.

Por otra parte, el proceso de integración descrito tiene una profunda contradicción interna:

Al introducir formas de producción muy avanzadas en el cuadro de economías en que subsisten en larga escala formas y relaciones de producción muy atrasadas, no genera estímulos para el rompimiento de esas formas en escala suficiente.

No sólo crea un número insatisfactorio de empleos frente al crecimiento demográfico, sino que no conduce a la ampliación del mercado ni, en consecuencia, a la reforma agraria al mismo nivel del impacto económico que produce.

Por último, produce la descapitalización de economías con gran pobreza de capitales y tiende a controlar el Estado y la economía para consagrar esta forma socio-económica estagnadora y explotativa.

La forma en que se realiza el desarrollo económico integrado en la economía del capitalismo monopolístico conviértese en un poderoso límite al desarrollo y ahonda el subdesarrollo de nuestros países.

CAPITAL EXTRANJERO Y ESTRUCTURA DEL PODER

I: GRAN CAPITAL Y ESTRUCTURA DEL PODER

En la primera parte de este estudio quedó planteado el papel estratégico que, para la economía del Brasil y de los países en desarrollo, asumió el gran capital. Pudo también, en este trabajo, determinarse el carácter monopólico del desarrollo para tales países y el dominio del capital extranjero sobre los sectores más dinámicos de su economía, lo que produce su integración en el capital monopólico internacional, constituido por empresas multinacionales.

El análisis de estas tendencias generales sugiere importantes cambios en la estructura de la sociedad.

En primer lugar, manifiesta la existencia de un sector clave en la clase dominante brasileña, formado por los representantes de ese gran capital.

En segundo lugar, indica la ocurrencia de transformaciones en la estructura del poder, determinadas por la aparición y desarrollo de esta nueva realidad económica.

En este capítulo pretendemos detectar las orientaciones principales de estos cambios en la estructura social. Desgraciadamente adolecemos de un gran vacío en este sector. Ello nos obliga a desarrollar nuestro trabajo en forma de hipótesis generales cuyas verificaciones sobrepasan los datos sobre la realidad socioeconómica que les sirven de fundamento. Sin embargo, siempre que sea posible, tomaremos datos empíricos que sirvan de indicadores de la realización práctica de es-

tas tendencias deducidas directamente del análisis anterior.

LA GRAN BURGUESÍA

Al estudiar las características de la sociedad brasileña en función de los cambios ocurridos en la base infra-estructural de esta sociedad, debemos destacar la evolución de las contradicciones fundamentales que son los parámetros de su desarrollo histórico.

Entre los años 1930 y 1950, tuvimos, como centro de la lucha social, la contradicción entre el capital industrial en desarrollo y los sectores sociales de la antigua sociedad agrario-exportadora. Contradicción ésta, que no desembocó en un enfrentamiento de clases. Esto porque el capital industrial en crecimiento dependía fundamentalmente de la estructura agrario-exportadora.

Ello se explica, a su vez, por el carácter colonial-exportador de nuestras economías. Al basarse en la exportación de materias primas como principal actividad productora, las economías dependientes alienan el principal ingreso nacional al mercado exterior. El resultado es que no se crea un suficiente mercado interno de productos industriales y consecuentemente no se genera una estructura industrial capaz de originar un proceso de desarrollo nacional.

Cuando surge la oportunidad para la industrialización, ésta se caracteriza por el rompimiento de dicha situación. El rompimiento se da cuando por algún motivo (en general ligado a la economía internacional —guerras, crisis, etc.—) este ingreso obtenido con la exportación no puede ser utilizado en la compra de productos manufacturados y se crea una demanda insatisfactoria.

Pero esta demanda se crea de forma incidental y está determinada por el nivel técnico y por los precios del mercado internacional. Esto obliga a constituir un proceso de industrialización rápido basado fundamentalmente en la importación de máquinas y materias primas elaboradas en el exterior. Para comprar estos insumos se utilizan las mismas divisas obtenidas de la exportación.

La interdependencia entre el nuevo sector industrial y la vieja estructura colonial-exportadora se ha caracterizado pues por dos fenómenos: 1) la demanda de los productos industriales ha procedido fundamentalmente del sector exportador; 2) los insumos de la industrialización han sido comprados en el exterior por los ingresos obtenidos de la exportación. La industrialización asumió así un carácter específico en nuestros países bajo la forma de sustitución de importaciones y de allí el carácter poco revolucionario y poco radical de este proceso en nuestros países.

La contradicción tomó, así, la forma de una lucha por el control de las divisas en que el Estado siguió como instrumento del capital industrial y al mismo tiempo como su base misma al crear, como en el caso de Brasil, el monopolio del cambio y la confiscación cambial (pago en moneda nacional a los exportadores de café).

Dentro de estas condiciones, los capitales que dieron base financiera a la expansión industrial, vinieron directamente de latifundistas que se integraron entonces a la actividad industrial o, más frecuentemente, dichos capitales tuvieron su origen en los ahorros rurales capitalizados por la estructura bancaria.

Una tercera fuente de capitales fue la subvención estatal, aparte, naturalmente, de las ganancias obtenidas en la propia actividad industrial. Por todos estos motivos, la burguesía industrial no se constituyó en una capa independiente, con intereses claramente definidos, dentro del cuadro de la clase dominante, sino que se fusionó a ella en una amorfa realidad.

Con el desarrollo del gran capital, que tiene por base la gran empresa monopólica moderna, podemos observar la irrupción de cambios importantes:

En primer lugar, la gran empresa industrial se transforma en elemento clave de la economía y, consecuentemente, el sector de la clase que personifica sus intereses pasa a ser el elemento integrador del conjunto de la clase dominante.

En segundo lugar, los intereses de este sector de clase son mucho más claros, en la medida en que se identifican con una nueva forma de producción de industria moderna cuyas exigencias son mucho más orgá-

nicas y cuya dependencia de una economía de mercado de consumo de masas es manifiesta.

En tercer lugar, este sector de clase dispone de un poder económico mucho mayor que aquel que detentaba la burguesía industrial antigua, ya que dispone de capitales más integrados y más voluminosos que representan intereses mucho más concentrados y organizados.

Podemos concluir así, que el gran capital se diferencia profundamente del capital industrial y financiero anterior en lo que se refiere a los intereses económico-sociales. Su dominio genera nuevas contradicciones económicas y sociales.

En primer lugar, en el gran capital se borran las distinciones entre capitales nacionales y extranjeros que pasan a ser aspectos secundarios de la contradicción entre el gran capital y el conjunto de la sociedad.

En segundo lugar, el gran capital se adueña de los sectores económicos más diversos y realiza la unión de la gran burguesía al nivel del gran capital industrial, bancario, agrícola, comercial, etc. La contradicción entre sectores se transforma en una contradicción secundaria frente a aquella que se plantea entre el gran y el mediano o pequeño capital.

Si queremos comprender la economía y la sociedad de nuestros países en la etapa actual, tenemos pues que estudiarlas dentro del movimiento general de diferenciación de los intereses del gran capital y de su imposición sobre la realidad anterior en que se desarrolla; imposición sobre el conjunto de la clase dominante e imposición de nuevas formas de sociedad.

LAS DIFERENCIACIONES EN LA CLASE DOMINANTE

Pero este proceso de diferenciación de los intereses del gran capital encuentra limitaciones muy profundas que escapan al análisis anterior.

El gran capital no domina sino un sector estratégico de la economía. Pero este sector se desarrolla combinado a poderosos intereses de estructuras más arcaicas. Unifica una clase dominante que tiene grandes diferenciaciones internas.

Si pens en primer lugar el rol de las virtuales que requieren de otras condiciones para la clase dominante

Esto también se refiere a la lucha por el control de las divisas con lo que se obtiene el instrumento

Lo que es diferente, por cierto

¿Seguro?

El gran capital, al imponerse, se enfrenta a aquella estructura colonial-exportadora que sobrevivió al proceso de industrialización y que es visible en los sectores exportadores, en el latifundio arcaico y en los sectores comerciales acaparadores. Se enfrenta también a los intereses financieros-industriales nacionales, formados durante la industrialización de los años 1930 y 1940. En un sentido teórico, estos sectores representan un límite a su dominio en la medida que detentan una importante parcela de poder económico y político nacional. Sin embargo, no hay que acentuar su importancia pues no representan otra cosa sino fuerzas decadentes que en realidad se aliaron a la penetración del gran capital internacional. La lucha de estos sectores se orienta en el sentido de garantizar una mejor situación bajo las nuevas condiciones de dependencia generales en la etapa del dominio del capital monopólico internacional.

Estudiemos pues esos intereses diferenciados de la clase dominante:

a) *El sector agrario - exportador* perdió su influencia determinante en la economía, al disminuir la importancia del comercio exterior en el conjunto de la renta nacional. Según cálculo del Consejo Nacional de Economía de Brasil, las exportaciones representaban, en 1939, 19.7% del producto territorial (producto nacional, menos el sector externo). En 1957 este porcentaje bajó a 6.9%. Las importaciones se mantuvieron en un porcentaje constante en este periodo (11.8%) en 1930 y (12.5%) en 1957, pero su composición interna cambió profundamente, debido a la sustitución de las importaciones de bienes de consumo y de algunos bienes intermedios y del mismo capital por la producción nacional.

Paliada así, la hegemonía de la economía agrario-exportadora sobre la vida nacional, ella sigue constituyendo sin embargo, un poderoso grupo económico. La exportación del café es dominada por 5 grupos extranjeros superorganizados y los grandes caficultores forman con ellos un poderoso grupo de presión sobre el Instituto Brasileño del Café al que toca conducir toda la política del ramo. De allí que se mantengan hasta hoy los inflacionarios y dispendiosos subsidios estatales a los excedentes del café, que garantizan la

Las fuerzas más débiles de la economía nacional son los sectores exportadores y los latifundistas tradicionales, que se enfrentan al gran capital por algo más.

sobrevivencia de pequeños y atrasados productores, para alimentar el costo medio del producto. Así, también, el grupo agrario - exportador es capaz de movilizar amplios sectores de la opinión pública en su favor, además de que dispone de la influencia decisiva sobre las asociaciones de propietarios rurales, las cuales agrupan a todos los sectores agrarios.

Este sector de la clase dominante ya no aspira a conducir la vida nacional en función de sus intereses, lo que sería absurdo económicamente. Pero puede garantizar (y lo hace), una influencia preponderante en las decisiones nacionales y en la sobrevivencia de una estructura de producción en decadencia. Entre ellos los productores de azúcar del nordeste y los hacendados del cacao en Bahía mantienen su fuerza regional, aunque a nivel nacional, su posición es mucho más débil.

La preservación de la fuerza económica y política de este sector en el conjunto de la clase dominante, reduce el poder del gran capital industrial para realizar una política de modernización capitalista y establece una red de vínculos dentro de la clase dominante que restringe el poder de decisión autónoma del gran capital.

b) *El sector latifundista tradicional* hállase ligado a la producción para el mercado interno. Este sector en su conjunto tiene más peso numérico y produce un alto porcentaje del producto nacional. Su fuerza política tiene, sin embargo, un contenido más local. Lo constituyen "coroneles" del interior del país que dominan la vida de municipios a través de una competencia estrecha entre los diversos grupos. La actividad productiva de este sector está basada en la aparcería y en la mano de obra flotante utilizada en el plantío y en la cosecha por sueldos irrisorios. Es el sector más tradicional de la economía.

Su fuerza política derivase del dominio que ejercen sobre la vida del interior del país y ello lo obtienen a través del control electoral sobre sus trabajadores y sus familias. Dicho control se basa, a su vez, en su dominio absoluto de la principal fuente de trabajo que es la tierra, de los medios de represión, de los medios de asistencia médica, de la compra de los productos de los pequeños productores, de los almacenes de venta de los productos de consumo, de la vida esco-

lar, de la máquina burocrática municipal y de los exiguos empleos que ésta ofrece a las minguadas clases medias de las pequeñas ciudades. La única oposición regional que encuentran proviene de los otros "coroneles" de la región y de una pequeña y mediana burguesía de las pequeñas ciudades, todavía muy débiles para oponerse por sus medios al poder de los "coroneles".

Trafican, así, su poder político a cambio de las prebendas de los gobiernos provinciales y ejercen su influencia por medio de los parlamentarios que dependen de ellos electoralmente y, a veces, hasta económica y familiarmente. Este grupo ejerce una poderosa influencia en la mantención de un esquema institucional arcaico, aliado a los exportadores comerciantes y aun a sectores de las clases medias urbanas las que hallanse ligadas a la vieja estructura colonial exportadora, puesto que el Estado servía de apoyo financiero a estos sectores a través de los empleos que le ofrecía y las aspiraciones de ascensión social se traducían en la lucha para relacionarse como clientela electoral y personal de los jefes políticos.

c) *El sector comercial acaparador.* Este sector es otra sobrevivencia de las estructuras más atrasadas. Ligado al capital financiero urbano, no es más que prolongamiento suyo. Tiene el dominio sobre la oferta de los bienes agrícolas internos. Sirve de intermediario entre la producción agrícola y el consumidor urbano, elevando en muchas veces el costo de los productos. Su fuerza económica es muy grande en la vida urbana, sobre todo de los grandes centros. En el plano nacional, se encuentra vinculado a los intereses de la conservación de la estructura tradicional agrario-exportadora. Este sector representa un límite al capital industrial y al gran capital en particular en la medida que su posición especuladora aumenta los precios de las materias primas y de los productos consumidos por la fuerza de trabajo urbana y también en la medida en que se apropia de una parte importante de la plusvalía que podría ser dominada por el gran capital de nuevo tipo.

Se ha exagerado mucho la fuerza de estos sectores tradicionales en las determinaciones de la política nacional. Su condición de clases decadentes, que sobreviven, sin embargo, al avance de la industrializa-

ción y del gran capital dentro de un acuerdo de caballeros, les restringe su capacidad política. No pueden proponerse dominar la vida nacional y aceptan progresivamente el liderazgo del gran capital, único capaz de ofrecer una perspectiva nacional al conjunto de la clase dominante.

Sin embargo, son una poderosa fuerza de limitación a la libertad económica y política del gran capital. Este se ve profundamente presionado por el conjunto de esas fuerzas y el aparato institucional de la política nacional refleja este conjunto de intereses contradictorios.

Pero, si miramos el movimiento histórico, vemos que a través de sucesivas crisis, lo que se va imponiendo es el dominio del gran capital monopolista y el ajuste de los otros sectores a las condiciones impuestas por él.

Como vimos, el dominio del gran capital monopolístico internacional se enfrenta también a un capital nacional industrial y financiero ya constituido. Estos intereses tienen un contenido propio en el conjunto del sistema y buscan imponerse dentro de él. En este sentido, y sólo en éste, se puede hablar de una contradicción entre el gran capital de nuevo tipo y los intereses nacionales que le han preparado el camino. Estas fuerzas han creado un mercado nacional de mercancías, de mano de obra y de capitales. Han preparado el aparato estatal para crear una infraestructura a la gran industria, han elevado las fuerzas productivas hasta un nivel capaz de soportar la gran empresa moderna. Han dado la formación técnica a la mano de obra. Han concentrado el capital financiero en los bancos. Han, finalmente, preparado las condiciones para el dominio del gran capital. Pero, de hecho, los beneficiados por su labor fueron los capitales extranjeros.

También desde el punto de vista social y político el capital industrial y financiero ha preparado el camino al dominio del gran capital de nuevo tipo. Al debilitar el poder de los latifundistas y exportadores tradicionales, al debilitar el "coronelismo" (o "caciquismo") y las formas de poder tradicionales, al crear los grandes centros urbanos y al modernizar la sociedad en general.

En este sentido, se puede decir que no hay un rompimiento entre el dominio del capital industrial y financiero y el dominio del gran capital monopolístico integra-

do internacionalmente. Su dominio se establece a través de una superposición al viejo capital agrario - exportador y al capital financiero - industrial. Y en esto reside exactamente lo que tiene de específico y lo que hace que inaugure una nueva legalidad económica y política en el país. Son exactamente estas nuevas condiciones, que generan las contradicciones entre el gran capital y el conjunto del país, el gran capital y los medianos y pequeños capitalistas, las que se constituyen en contradicciones fundamentales de la sociedad brasileña.

Esta es pues la dialéctica general del movimiento de dominio y diferenciación de los intereses del gran capital: él se diferencia de los sectores tradicionales e industriales-financieros de la clase dominante y choca con ellos; mas, al mismo tiempo, los subyuga y los integra en su interior, formando un nuevo bloque de clases que entra en contradicción con el resto de la sociedad y de la clase dominante. Mirado el proceso en su conjunto, podemos decir que las contradicciones dentro de la clase dominante son sometidas a la contradicción entre ella y el conjunto del sistema y entre ella y los sectores pequeños y medianos del capital.

EL GRAN CAPITAL Y LOS OTROS SECTORES SOCIALES

Al mismo tiempo, junto a la gran industria y al gran capital, toman cuerpo sectores más modernos en las clases dominantes cuyo dinamismo los alinea junto a las tendencias contradictorias desarrolladas por el gran capital. Entre éstos debemos destacar:

Los modernos grupos industriales comerciales y agrarios medianos que aparecen con la introducción de nuevos sectores económicos y que progresan con ellos. Es sabido que el sistema capitalista destruye la pequeña propiedad y concentra la economía en ciclos sucesivos. Pero, cada vez que ocurre un ciclo ascendente, surgen nuevos sectores medianos que crecen en conexión con las nuevas inversiones de los grandes capitales. Son su subproducto y a ellos están vinculados estructuralmente, a pesar de su inseguridad y de sus reacciones específicas frente a los fenómenos provocados por el desarrollo que les aparece como una fuer-

za ciega y extraña. En lo fundamental, son dominados ideológica y políticamente por los órganos de opinión pública y forman parte de la sociedad de masas sin gran poder de influencia política ya que disponen de poca organización de sus intereses propios.

La dinámica de esos grupos es esencialmente contradictoria. Por un lado, dependen del desarrollo capitalista y lo apoyan; por otro son aplastados por el carácter monopólico de este desarrollo. De ahí su conducta contradictoria e inestable.

Los nuevos sectores técnicos e intelectuales forman la inteligencia al servicio de la nueva sociedad y sus aspiraciones de carrera se identifican sea con la clase media alta sea con el gran capital que les ofrece los empleos. Ahí están aquellos de quienes dependen no sólo el desarrollo y la aplicación de los descubrimientos científicos y técnicos, sino la formación de la opinión pública por la formulación y aplicación de las políticas nacionales.

Como los grupos anteriores, tienen un movimiento contradictorio. Si por un lado apoyan el desarrollo capitalista y dependen del desarrollo en general para lograr la realización de sus expectativas de empleo y ascenso social; por otro, entran en conflicto con este desarrollo bajo su forma dependiente por las trabas que el desarrollo dependiente representa para el desenvolvimiento de una ciencia, una tecnología y una cultura nacional. Este desenvolvimiento es la condición o la premisa de su realización profesional y personal. De ahí su actitud radicalmente desarrollista que llega a poner en cuestión en muchos casos el mismo carácter capitalista del desarrollo. Esta situación se refleja particularmente en el movimiento estudiantil latinoamericano y su creciente radicalismo.

El Estado, como anotamos anteriormente, representa un poder económico muy grande en el país. Lo es en la actividad productiva directa, como en el ejercicio del poder legislativo, financiero y de árbitro entre los intereses de los diversos grupos económicos. Lo es, también, por los subsidios que ofrece al sector privado, por su dominio sobre el crédito, por el gran número de empleos que ofrece y, finalmente, por su papel de gran comprador. La alta burocracia estatal que tu-

vo una gran continuidad en los últimos años, alcanzó un alto nivel de conciencia de su poder de negociación dentro de la economía, frente a una burguesía frágil, cuyos intereses buscó representar a través de la política desarrollista.

En muchos casos, estos sectores de la alta burocracia tuvieron una visión mucho más clara de los intereses del régimen existente, que las clases económicamente dominantes. Con el desarrollo del gran capital, ellos se colocan a la vanguardia de sus intereses y organizan y sistematizan esos intereses a nivel nacional. Pero, como el Estado sufre la presión de los diversos grupos y tiene algunas áreas de conflicto con los particularismos del gran capital, éste, por otro lado, limita también, en cierta medida, su plena libertad de acción.

No hay duda, sin embargo, que el control del Estado y, a través de él, de los otros sectores de las clases dominantes y de las clases dominadas de la sociedad, es la más perfecta forma de hacer avanzar los intereses del gran capital. El aparato represivo, burocrático, jurídico y legislativo de que el Estado dispone es el único instrumento capaz de garantizar y promover las transformaciones que sostienen el control del gran capital sobre la sociedad.

Como veremos, la capacidad de ejercer el control social legitimado se hace todavía más necesaria con el desarrollo de la radicalización política provocada por la alta concentración económica y de poder que resulta del dominio del gran capital.

Una especial atención merecen las relaciones entre el gran capital y los sectores obreros y campesinos. Sabemos que el actual movimiento obrero latinoamericano ha sido formado ideológicamente por el nacionalismo. En muy pocos países y en sectores muy limitados, el movimiento obrero se ha constituido como fuerza independiente ideológica y políticamente del capital nacional desarrollista²¹.

²¹ Sobre la clase obrera en Latinoamérica se han publicado muchos trabajos entre los cuales destacamos el número especial de la revista *Sociologie du Travail*, dedicado a *Ouvriers et Syndicats d'Amérique Latine*, París, abril de 1961, y los trabajos recientes de A. Currieri y Francisco Zapata, *Sec-*

El estudio de las contradicciones entre el movimiento obrero y el gran capital tiene que hacerse dentro de este marco. En la medida en que la burguesía industrial nacionalista y desarrollista se asocia al gran capital internacional, la clase obrera se queda sin liderazgo externo a ella y se generan las condiciones para la formación de un proletariado independiente política e ideológicamente.

Sin embargo, el desarrollo del proceso admite la posibilidad de un intento de recuperación del liderazgo del proletariado por el gran capital que dispone para este fin, de varios recursos: crear una ideología empresarial y sindicalista pura que adecúa el movimiento obrero al sistema institucional nuevo; crear una *élite* obrera en las grandes empresas basada en las altas ganancias obtenidas por el gran capital. Los límites que coactan esta política son dos: el marco general de radicalización política en que se da esta pérdida de liderazgo burgués sobre el movimiento obrero y las dificultades económicas creadas por el desarrollo capitalista reciente y por la mantención de las viejas estructuras agrario-exportadoras. Estas dificultades económicas obligan a una política de estabilización monetaria basada fundamentalmente en la contención salarial (sobre esta tesis, consultar nuestro ensayo, *Crisis Económica y Crisis Política en Brasil*, CESO, 1966, mimeo).

Así, podemos concluir que las relaciones entre el gran capital y la clase obrera asumen el siguiente movimiento general: el desarrollo del gran capital interna-

tores Obreros y Desarrollo en Chile. Algunas Hipótesis de Trabajo, ILPES, 1967 (mimeo) y Enzo Faletto, *Incorporación de los Sectores Obreros al Proceso de Desarrollo*, ILPES, 1965 (mimeo). En Brasil se han publicado recientemente dos libros sobre problemas de la clase obrera: *Conflicto Industrias e Sindicalismo no Brasil*, de Leoncio Martins y *Trabalho e Desenvolvimento no Brasil*, de Luis Pereira. Ambos editados por Difusão Europeia do Livro.

Se puede citar además algunos ensayos: Theotonio Junior, "O Movimento Operario no Brasil", *Revista Brasiliense*, N° 39, S. Paulo, jan.-fev., 1962; Octavio Ianni, "Condições Institucionais do Comportamento Político Operario", *Revista Brasiliense*, N° 36, C. Paulo, julio-agosto 1961; Fernando Cardoso, "Proletariado e Mudanca Social", *Sociologia*, Vol. XXII, N° 1, S. Paulo 1960.

cional —como interés opuesto al trabajo en general y a los intereses nacionales en particular— del que participa la clase obrera educada por las burguesías desarrrollistas, conduce a un enfrentamiento entre esos dos sectores. En este proceso, la clase obrera camina a independizarse del liderazgo burgués y a constituirse como fuerza independiente, lo que acentúa las tendencias al enfrentamiento con el orden social monopólico integrado internacionalmente.

Mucho más compleja es la situación en lo que se refiere al campesinado. Sabemos que el campesinado ha aparecido en la historia política de Brasil y de los países latinoamericanos en general (a excepción de Bolivia, Guatemala y México) a partir de los últimos años²². En los períodos anteriores, los movimientos campesinos no llegaron a poner en cuestión la sociedad global, desperdigando sus fuerzas en movimientos regionales. La forma de estos movimientos ha sido más religiosa o mesiánica que propiamente política.

Lo que ha caracterizado al movimiento campesino de los últimos años ha sido exactamente su carácter definitivamente político y de lucha por la reforma agraria. Para comprender esta situación tenemos que replantear la naturaleza del proceso de industrialización que, como hemos visto, se ha distinguido por una preservación, desde el punto de vista legal, de la vieja estructura agraria. Sin embargo, subterráneamente el proceso de industrialización capitalista ha saboteado las bases de la vieja estructura agraria por el éxodo rural, por la introducción de productos manufacturados en el campo, por la presión sobre la producción agrícola al exigir su modernización, por la destrucción paulatina, a nivel nacional y regional, del poder político de los liderazgos rurales.

Este proceso hizo acumular la contradicción entre las exigencias de la nueva sociedad capitalista industrial y la vieja estructura agraria. Contradicción que, en los últimos años, aparece bajo la forma de una explosión campesina.

¿Qué papel juega el gran capital en estas nuevas condiciones?

²² Ver el estudio de Anibal Quijano, *El Movimiento Campesino en Latinoamérica*.

En primer lugar, el gran capital, al desarrollar en forma gigantesca las fuerzas productivas de la sociedad y al crear nuevas exigencias a la estructura agraria, agudiza la crisis agraria hasta un nivel casi insoportable. Por otro lado, al representar una alianza socio-política con los sectores tradicionales de la clase dominante, el gran capital disminuye la posibilidad política de resolver esta crisis dentro del orden social que representa. Esta inmovilidad del gran capital, presionado entre las exigencias del desarrollo de las fuerzas productivas y los compromisos de clase que lo constituyen como clase dominante, se acentúa todavía por el papel de monopolización que él juega. El gran capital, en tanto representa el desarrollo técnico-productivo generado por la concentración de la producción, exige la reforma rápida de la estructura agraria. Sin embargo, si se considera que él representa una economía monopólica que puede aumentar sus ganancias al aumentar los precios; que puede aumentar el mercado de sus productos al acentuar la explotación del mercado existente y que puede resolver de inmediato sus necesidades de acumulación, al monopolizar nuevas ramas de producción u otros sectores de su misma rama —posibilidades todas que representan su carácter monopólico— es obvio que no tiene necesidad de una reforma agraria inmediata.

Prisionero de estas contradicciones el capital se vuelve incapaz de resolver, en forma radical, este problema esencial para el desarrollo general de la sociedad latinoamericana.

Por fin, quedaría la cuestión de los crecientes agrupamientos de marginados en Latinoamérica. Problema éste que está desafiando a la intelectualidad de nuestros países. La marginalidad se explica por la acentuación del subempleo urbano y suburbano. Como planteamos en la primera parte de este estudio, dicho subempleo es resultado de la contradicción creciente entre las nuevas inversiones a alto nivel tecnológico (y por tanto a baja utilización del trabajo en relación al capital) introducidas por una tecnología ajena a la estructura nacional y el aumento vegetativo de la población, más el aumento de la inmigración campo-ciudad acentuada por la crisis agraria.

Por la misma explicación del fenómeno se ve que el proceso de marginalización creciente es un subproducto directo del desarrollo basado en el gran capital integrado internacionalmente. Lo que quedaría por estudiar sería exactamente el comportamiento posible de esta masa urbana, sobre la cual tenemos muy poco conocimiento. Creo que este comportamiento va a ser determinado sobre todo por la capacidad de las distintas clases sociales de ganar la hegemonía ideológica y política sobre ella. Su papel, en principio, parece ser completamente reflejo o dependiente del comportamiento de las otras capas sociales.

LA ORGANIZACIÓN SINDICAL DE SUS INTERESES

El gran capital dispone de poderosos medios de acción social y política que organiza y operacionaliza para realizar sus objetivos.

Por una parte, el capital extranjero tiene en general el apoyo del gobierno de sus países dispuestos a presionar los relativamente frágiles gobiernos de los países subdesarrollados. A través de este poderoso medio de presión sobre economías endeudadas y dependientes del financiamiento externo, imponen políticas nacionales de acuerdo con sus intereses.

Por otra parte, internamente, al asumir el liderazgo sobre los principales sectores de la economía, este capital foráneo organiza sus intereses sindicalmente en poderosos grupos de presión. Desgraciadamente, el estudio sobre los grupos de presión es casi inexistente en nuestros países. Por esto, hemos de echar mano a datos dispersos, no siempre seguros y de carácter periodístico, aliados a elementos indirectos, a fin de delinear las características generales de la reorganización de los mecanismos de presión en el país.

Estudios de varios investigadores²³ nos permiten concluir que las formas tradicionales de presión del sec-

²³ A. Leeds, hizo una interesante descripción de estos grupos informales que llamó *panelinhas* donde se unifican intereses en un grupo informal. Paulo Singer subraya la importancia de los diputados representantes de ciertos grupos industriales. Fernando Cardoso ha encontrado referencias directas de empresarios a sus diputados. Además, se puede

tor industrial brasileño se mueven en torno a algunos diputados y personeros administrativos que forman parte de una especie de grupo de presión informal. Métodos como éstos siguen siendo empleados aún hoy en día por los sectores más avanzados, como sobrevivencia de la estructura tradicional de poder.

Los intereses comunes de la clase encuentran, sin embargo, otras formas de manifestación. Los industriales y comerciantes están organizados por ley en sindicatos por sectores de actividad (municipales, provinciales y nacionales); en federaciones, por agrupamiento de sectores, y confederaciones nacionales de la industria, comercio, etc. Además, se formó un organismo superior de las clases productoras, sin gran representatividad, el CONCLAP, Confederación de las Clases Productoras, órgano político y no sindical, de tendencias muy conservadoras, que pretende reunir el conjunto del patronato nacional. Los propietarios rurales se reúnen en torno de Asociaciones Rurales, a su vez agrupadas en federaciones provinciales y en una confederación nacional.

Estos organismos son muy representativos. Disponen de pocos socios y ejercen una actividad sindical muy restringida. Pero su actividad política sí es intensa. La Confederación Nacional mantiene una revista de alto nivel, *Desenvolvimento & Conjuntura*, hace 10 años, y cuenta con una asesoría económica muy activa. Lo mismo ocurre en ciertas federaciones estatales.

Además, la Confederación Nacional de la Industria dispone de un Consejo Económico cuyas opiniones orientan a la clase sobre los principales proyectos legislativos que atañen al interés de la industria. Los industriales disponen de gran representatividad en órganos de elaboración de la política económica del gobierno como el Consejo Nacional de la Economía, y dirigen reparticiones estatales encargadas de la política de for-

encontrar otros mecanismos informales y directos de influencia política como los **cabos electorales** que controlan sectores del electorado a cambio de dinero y cargos. Son conocidos también los casos de industriales que, a semejanza de los **coroneles** del interior, imponen a sus trabajadores votar por sus candidatos. Además, llama la atención el gran número de industriales y grandes capitalistas que pasan desde sus actividades empresariales a la vida política activa.

mación profesional, como el Servicio Nacional de la Industria y el Servicio Social de la Industria. Lo mismo ocurre con los comerciantes en el Servicio Nacional del Comercio y el Servicio Social del Comercio.

Muy importante es la actuación de los sindicatos de sectores industriales organizados en federaciones nacionales. Las federaciones de los industriales metalúrgicos, de la industria química, de los textiles, etc., tienen influencia directa en la elaboración de leyes y políticas que afectan sus intereses.

Por supuesto, toda esta actividad se restringe a algunos grupos más activos de industriales. Los estudios sobre los empresarios revelan en general un gran ausentismo frente a sus organizaciones de clase²⁴. Pero esto no impide que se beneficien de la actuación muy constante de tales instituciones, ni tampoco que ellas defiendan sistemáticamente los intereses de los empresarios en su conjunto o de sus sectores más dinámicos.

LA ORGANIZACIÓN DE LA PRESIÓN POLÍTICA

Esta situación ausentista cambió mucho en Brasil con la radicalización política de los años 1961 a 1964. En este momento hubo una constante movilización de las clases productoras, sobre todo de los sectores agrarios, amenazados por la campaña de la reforma agraria.

Nos interesa especialmente analizar los mecanismos de presión organizada que paulatinamente sustituyen a las presiones informales. En nuestra opinión estos mecanismos estarían organizándose primordialmente bajo el control del gran capital, particularmente del extranjero. Algunos ejemplos fueron de dominio público con ocasión de la radicalización política acaecida entre el 61 y el 64. Por el carácter extremado que tuvieron, su estudio puede lanzarnos luz sobre los nuevos mecanismos de presión.

²⁴ La CEPAL ha publicado un conjunto de trabajos sobre los empresarios industriales en América Latina de Guillermo Briones (Chile), Aaran Lipman (Colombia), E. A. Zalduendo (Argentina). Sobre Brasil, el principal trabajo es el de F. H. Cardoso, **Empresario Industrial e Desenvolvimento Económico**. Difusão Européia do Livro, S. Paulo, 1964.

El *IPES* (Instituto de Pesquisas Económicas e Sociais) es un órgano de formación y orientación ideológica que fue fundado en 1956 y que adquirió gran fuerza a partir de 1961. Su actividad fue intensificada en 1964 y consistía en cursos, publicación de folletos, libros, revistas y cuadernos de divulgación gratuita, pago de viajes y publicación en la prensa de manifiestos, etc. Su financiamiento venía de 398 compañías comerciales e industriales de Río de Janeiro y Sao Paulo. De ellas, 297 eran norteamericanas. A partir de 1963 esta institución pasó a actuar en el sector paramilitar de preparación de la caída de Goulart y en el financiamiento de dirigentes políticos. Después del golpe de abril de 1964, sus hombres ocupan posiciones claves en la política económica del país.

Otros datos fueron establecidos por la Comisión de Investigación de la Cámara de Diputados²⁵ sobre el IBAD (Instituto Brasileño de Acción Democrática). Sus fondos venían fundamentalmente de 3 bancos: The National City Bank of New York, The National Bank of Boston, The Royal Bank of Canada. Ese organismo era dirigido por una persona de antecedentes todavía no perfectamente identificados, de nombre Iván Haselocher, que detentaba el derecho al manejo de fondos. La acción de este poderoso órgano de presión fue descubierta en gran parte por esta Comisión de Investigación, constituyéndose en un gran escándalo. El IBAD tenía sus ramificaciones en el Congreso Nacional por intermedio de ADEP (Acción Democrática Parlamentaria) habiendo financiado la campaña electoral en 1963 de aproximadamente 1,000 candidatos. Se comprobó su acción de presión sobre los órganos de opinión pública: la más chocante fue el arriendo del *editorial* del diario "A Noite" por 90 días. Además, tenía ramificaciones en los órganos sindicales y estudiantiles donde financiaba organizaciones y, por fin, en el sector militar que inundaba de publicaciones.

²⁵ Las comisiones de investigación nombradas por el Congreso en Brasil para estudiar problemas específicos han acumulado una gran cantidad de datos sobre procedimientos que en general no se pueden conocer sino en circunstancias como éstas. Sus informes constituyen así una importante fuente de estudio de los mecanismos de presión y del comportamiento de sectores importantes de nuestra sociedad que no han sido estudiados por las ciencias sociales.

Ya en 1957, se realizó una amplia campaña contra el monopolio estatal del petróleo, financiada por las compañías extranjeras del petróleo. Esta campaña, que se realizó en 11 diarios de gran importancia en el país, fue objeto de investigación del Congreso Nacional.

El aspecto más importante de estos grupos de presión y de acción política que se constituyeron en esta época fue el revelar su aspecto organizativo directamente vinculado a los intereses empresariales y financieros. Además, hicieron patente una acción colectiva en defensa de intereses generales de clase. Por fin, manifestaron el papel predominante de los capitales extranjeros en su organización y financiamiento.

Todo esto nos indica un importante cambio en las formas de presión que posiblemente se podría ampliar si dispusiéramos de datos sobre otros sectores de la administración pública y sobre otros tipos de organización.

EL CONTROL DE LA OPINIÓN PÚBLICA

El control de la opinión pública es el mejor instrumento para garantizar el buen funcionamiento de la presión política y para asegurar el apoyo a los movimientos políticos aliados a los intereses de los grupos de presión. Con el desarrollo de la industrialización y de la urbanización, la opinión pública es plasmada por los medios de comunicación de masas (prensa, radio, televisión). Estos medios sustituyen las formas directas de formación de la opinión pública tradicional. De muy poco peso resultan los mítines, conferencias, etc., frente al poderío de la comunicación de masas. De allí que los grupos de intereses económicos y políticos organizados busquen dominar estos medios de comunicación para consolidar su influencia sobre los órganos de poder.

En Brasil, como en casi toda la América, la publicidad es la principal fuente de recaudación de la prensa, la radio y la televisión. Se puede calcular²⁶ que cerca del 80% del gasto de los diarios es pagado por

²⁶ Genibal Rabelo, *O Capital Estrangeiro na imprensa Brasileira* Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1966. Los datos de este ítem están basados fundamentalmente en este libro.

la publicidad. De ahí que el control de la publicidad sea la forma más concreta de control sobre los medios de comunicación.

Se organizaron en Brasil dos comisiones Parlamentarias de Investigación (C.P.I.) sobre la penetración del capital extranjero en los medios de comunicación. Una en 1963 y otra en 1966. El documento guía del diputado João Dória, Presidente de la Comisión Parlamentaria de Investigación sobre las revistas norteamericanas en 1963, apunta los siguientes hechos:

De las 300 agencias de publicidad establecidas en el país, 8 empresas —todas extranjeras— facturaban 35,000 millones de cruzeiros sobre un total de 120,000 millones. En estos datos no se incluyen los llamados "ítems invisibles" (relaciones públicas, "lobbies", etc.). En 1960 los gastos de publicidad sumaban US\$ 110.8 millones, lo que significaba cerca de 1.4% del ingreso nacional. Estos eran destinados en un 37% a la televisión, 35% a la radio, y a los otros vehículos de publicidad, 28%.

Este gran poder económico está concentrado en manos de las compañías de publicidad las que, a su vez, están bajo el control de las 8 compañías extranjeras. Estas compañías están reunidas en la Asociación Brasileña de Agencias de Propaganda, ABAP, controlada ella por las mayores de estas compañías, que controlan también la Asociación Brasileña de los Publicitarios, dirigida por ejecutivos de esas empresas o elementos a ellas ligados. En 1959, los 11 principales anunciantes del país formaron la Asociación Brasileña de los Anunciantes, ABA, que incorporó a otros 19 anunciantes. De estos 30 anunciantes, casi todos eran grupos extranjeros.

¿Cómo se distribuyen los ítems de publicidad y qué poder de presión tienen estos grupos?

Es muy fácil comprenderlo cuando se estudia la importancia de la publicidad para la sobrevivencia de los diarios. Una amenaza ligera de corte de publicidad por parte de una gran agencia ya es una ocasión importante. La amenaza de una de estas asociaciones, ABA o ABAP, es decisiva para la sobrevivencia de cualquier órgano de comunicación. La redistribución de los ítems tiene un carácter político. Denuncias hechas con oca-

sión del funcionamiento de la Comisión Parlamentaria de Investigación, mostraron que órganos de gran circulación fueron marginados en provecho de otros nuevos grupos adictos a los intereses de los anunciantes.

Ese conjunto de datos confirma que la publicidad tiene un carácter eminentemente político, y sólo se destina a los medios de difusión que defienden las posiciones políticas que el grupo de grandes empresas (particularmente las extranjeras) desea²⁷.

Un gran número de revistas y diarios de posición nacionalista se vieron obligados a desahuciar su edición por ausencia de publicidad, a pesar de gozar de más altos índices de venta que otros órganos que recibían ítems gigantescos de publicidad.

Lo más grave es, sin embargo, que este poder sobre los órganos de comunicación se complementa, por la organización de la penetración directa de la prensa extranjera en el país, constituyéndose empresas nacionales subsidiarias. La Comisión Parlamentaria de Investigación, que se formó en 1966, pudo detectar la base real de denuncias en este sentido. Contraviniendo una prohibición constitucional (artículo 160)²⁸, se organizaron en Brasil varias empresas periodísticas subsidiarias de empresas norteamericanas²⁹.

²⁷ Su poder le garantiza no sólo el control editorial de los diarios, sino el control de las noticias y hasta el de su vida interna. En los últimos años se denunciaron casos que afectaron por lo menos a dos periodistas jefes de redacción que fueron despedidos por presión de estos grupos (ANTONIO CALLADO y JOSE BAHIA en el *Correio de Manhã*) lo que por lo demás, aconteció a muchas otras víctimas de similar presión política. Otras veces la coacción se ejerce sobre la materia publicada, como en el caso de los reportajes de JUSTINO MARTINS sobre URSS. en *Manchete*, que hubieron de restringirse sólo a la primera de una serie.

²⁸ Trátase de la Constitución de 1946, que ha sido substituida por una nueva Constitución.

²⁹ En 1948 se organizó la publicación brasileña de Selecciones del "Reader's Digest" que publica 500,000 ejemplares mensuales.

En 1950 el grupo "Vision Inc." organizó en Brasil una empresa que publica el semanario *Visao*. Además, directamente destinadas a la formación de la mentalidad empresarial, se

Estas empresas periodísticas no se presentan como empresas extranjeras y sus publicaciones son dirigidas y escritas por periodistas brasileños. En la actualidad controlan las publicaciones mensuales y semanales de mayor penetración en las capas dirigentes y de *élite* del país. Además dominan las revistas de tipo "comics", se proyectan hacia el plano de las revistas de amplio público. También comienzan a dominar directamente el principal canal de televisión del país, a lo que debe añadirse el control de una de las mayores redes de emisoras de radio del país.

Así, el control de la opinión pública se hace cada vez más directo y la integración económica del capital nacional al extranjero se complementa al nivel de los medios de comunicación. Las empresas nacionales de comunicación:

a) No tienen bases financieras y técnicas para contrarrestar esta penetración;

crearon las revistas **Dirigente Industrial**, **Dirigente Rural** y **Dirigente Constructor**, de distribución controlada, es decir, gratuita, a personas elegidas por la publicación. En 1964, este grupo compró la revista **Direcao** del grupo Mc. Graw Hill, que es distribuida a 20,000 lectores seleccionados, según publicidad del grupo Visión Inc.

En 1951, el Sr. Víctor Civitas, que trabajó para el Time-Life, inició la organización de un imperio gráfico en Brasil: la "Editora Abril" (su hermano organizó una empresa semejante en Argentina). La Editora Abril, con sólo 15 años de funcionamiento, posee 28 publicaciones con una tirada global de 4.5 millones de ejemplares mensuales. En 1966, este grupo empezó la preparación de la edición de una nueva revista que se llamaría **Panorama** como sus correspondientes italiana y argentina, sin disimular sus ligazones con el grupo Time-Life. En 1966, vio la luz el primer número de esta revista (altamente lujosa) con el nombre de **Realidade**, dado que el propietario del nombre **Panorama** para el Brasil exigió un pago muy alto por la venta del título.

Una poderosa red de radio y televisión de Sao Paulo (Rede Piratininga) fue comprada por la secta de los mormones que pasó a dominar un vasto imperio de los medios de comunicación del país.

En 1966, fueron denunciados (y de allí la creación de la Comisión Parlamentaria de Investigación) los acuerdos entre el grupo Time-Life y la TV Globo que darían a este grupo el control directo de la más moderna red de televisión del país.

b) no tienen libertad de acción para actuar contra estas tendencias, pues están en la dependencia de los anunciantes de las empresas de capital extranjero asociados en poderosas organizaciones.

El único punto de apoyo de las revistas, diarios, emisoras de radio y televisión fuera de este sector, radica en el Estado y en algunos grupos nacionales. Pero, la fuerza política y económica de los intereses del gran capital incluso ha reformulado la organización estatal y la política imperante en orden a adecuarlas más directamente a sus intereses.

EL CONTROL IDEOLÓGICO

Es conocida la afirmación de Marx de que las ideas de la clase dominante son las ideas dominantes de la sociedad. Hoy día la elaboración de esas ideas vuélvese cada vez más compleja, debido al desarrollo de la sociedad y a la progresiva complejidad de la vida social. Por eso la elaboración consciente de los intereses de las clases sociales se institucionaliza en torno a centros de cultura y a instituciones que forman la organización de la superestructura del sistema.

La formación de la opinión pública sería la operacionalización de las elaboraciones hechas por estos pensadores, su expresión de masa. Es, por esto, importante localizar los centros de elaboración de pensamiento, sobre todo social, para identificar un poderoso instrumento de dominio de la opinión pública y de la sociedad.

En Brasil podemos localizar algunos de estos centros en la historia reciente.

El ISEB (Instituto Superior de Estudios Brasileiros) fue innegablemente uno de los más influyentes. El ISEB tiene su origen en el IBESP (Instituto Brasileiro de Estudos Sociais e Políticos) que editaba los *Cadernos de nosso tempo*. Su génesis es confusa. En su gran mayoría, hallábanse comprometidos ex integralistas (movimiento fascista en la década del 30). Las coordenadas fundamentales de su pensamiento, muy influido por CEPAL, se pueden traducir en los siguientes puntos:

1) El Brasil era catalogado como un país subdesarrollado, basado en una economía colonial-expor-

tadora, donde un proceso de industrialización que venía de los años 30 rompía la economía colonial.

- 2) Las clases sociales que se enfrentaban en esta lucha eran, por una parte, las burguesías agraria y mercantil, con apoyo de las clases medias tradicionales y el apoyo del imperialismo; por la otra, la burguesía industrial y el proletariado urbano, con el apoyo de la intelectualidad, los técnicos y la nueva clase media urbana, donde se incluía un apreciable sector de las fuerzas armadas.
- 3) La ideología de los sectores coloniales era el "moralismo" y el pensamiento brasileño (y subdesarrollado en general) aparecía como un pensamiento enajenado al colonizador, es decir, un pensamiento que veía su propia realidad con los valores y modelos de la realidad de los países subdesarrollados. Además, rompiendo esta alienación y creando una teoría social brasileña (o de los países subdesarrollados), estaría el nacionalismo.

El interés teórico de este grupo derivase del hecho de que llevó hasta las últimas consecuencias su posición inicial. Del análisis de la crisis brasileña en su conjunto³⁰ pasó el análisis económico³¹ hasta llegar a la proposición de un plan de gobierno³². Al mismo tiempo, se desarrolló un análisis histórico³³, sociológico³⁴, polí-

³⁰ Helio Jaguaribe, "A Crise Brasileira", *Cadernos de Nosso Tempo*, N° 1.

³¹ Gilberto Paim, *Industrialização e Economia Natural*, ISEB, Río de Janeiro 1957, Ignacio Rangel, *Dualidades Básica da Economia Brasileira*, ISEB. Con algunas diferenciaciones, se puede incluir el trabajo de Celso Furtado, *A Economia Brasileira*. Editora A Noite, Río 1953. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Fondo de Cultura, Río.

³² *Cadernos de Nosso Tempo*, N° 5, fue dedicado a una propuesta de plan de gobierno. En cierta manera, se puede incluir el *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social* de Celso Furtado, 1962.

³³ Nelson Werneck Sodre, *Introdução a Revolução Brasileira, Ideologia del Colonialismo, Historia da Burguesia Brasileira*. Aquí se debe incluir también la obra de Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, Fondo de Cultura de Río.

³⁴ Guerreiro Ramos — *A redução Sociológica*, ISEB, 1958.

tico³⁵ e incluso filosófico³⁶. Se trataba de desalienar todos los campos del pensamiento brasileño, en la lucha contra el complejo colonial exportador.

La importancia práctica-política de ese grupo se origina en el hecho de que obtuvo una alta penetración en todos los sectores de vanguardia del país. El ISEB promovía cursos de un año que se destinaban a graduados, estudiantes, líderes sindicales, funcionarios públicos y militares, becados por sus entidades. Además, el ISEB promovió cursos en todo el país y en varios organismos universitarios, gremiales, etc. Entre los años 1958 y 1962, el ISEB era un centro de pensamiento e ideología con influencia en todos los sectores de la vida nacional.

La fuerza del pensamiento "isebiano" se impuso sobre la izquierda brasileña, que poco a poco, pasó a adoptar las mismas tesis. En el Partido Comunista se formó una corriente nacionalista en 1954, dirigida por Agildo Barata. Esta corriente fue expulsada del partido pero en 1958, las tesis políticas del POB se ajustaban al pensamiento del ISEB, con un lenguaje más específico. Para el PCB la contradicción fundamental de la sociedad brasileña planteábase entre la nación y el imperialismo, lo que imponía la necesidad de un frente único que unificara todas las fuerzas antiimperialistas. Así, el sector más radical del pensamiento dominante llegó a orientar ideológicamente incluso a la izquierda.

Dentro de este marco general de pensamiento nacionalista se puede incluir al grupo de la Revista *Desenvolvimento & Conjuntura*, de la Confederación Nacional de la Industria. Pero, en este caso, la diferencia estriba en el lenguaje no claramente antiimperialista, en una actitud de aceptación mucho más amplia del capital extranjero y en una acentuación más grande del desarrollismo sobre el nacionalismo.

³⁵ Guerreiro Ramos, *A crise política brasileira*; Helio Jaguaribe, *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político* y trabajo de los *Cadernos de Nosso Tempo* y Paulo de Castro, *A Terceira Força*.

³⁶ Roland Corbusier, *Formação e Problema de Cultura Brasileira*, ISEB, y el extenso libro de Alvaro Vieira Pinto, *Consciência e Realidad Nacional*, ISEB.

Como centros de pensamientos opuestos al nacionalismo "isebiano" dentro de las clases dominantes, tenemos la Fundación Getulio Vargas, órgano encargado del análisis del ingreso nacional (Revista Brasileira de Economía), de la enseñanza de la administración pública y de la edición de la revista *Conjuntura Econômica*, que hace un balance mensual de la economía. A pesar de ser un órgano gubernamental, la fundación Getulio Vargas fue una de las principales defensoras de la política de estabilización monetaria y del apoyo al capital extranjero. Los defensores de esa política tenían su principal punto de apoyo universitario en la Facultad Nacional de Economía en Río de Janeiro.

Su posición teórica era monetarista, oponiéndose a los efectos de desequilibrio provocados por la inflación y el desarrollo no controlado. Valorizaron el comercio externo en la economía nacional y consecuentemente la política de fortalecer el complejo agrario-exportador. En esta línea se incluyeron gobiernos provinciales conservadores, pero nunca fue aceptada en forma estricta. Sus matices se destacaban sobre todo en los más nuevos teóricos del grupo, como Roberto Campos, cuya importancia en el gobierno de Kubistchek y en su política desarrollista con la ayuda del capital extranjero fue muy grande.

En el campo de la sociología, el pensamiento anti-isebiano, asumía otro carácter. Apoyándose en una sociología pura, muy influenciada por la sociología norteamericana de los años 40, se aislaba de los problemas económicos del país. Los ataques "isebianos" se dirigían en contra de la alienación de la sociología dedicada a los estudios de "comunidades". Al mismo tiempo, el ISEB atacaba la antropología dedicada a los estudios de los indígenas, sin importancia nacional, al culturalismo de esa ciencia y a una ciencia política aislada de las realidades de la lucha por el poder en el país. La acusación que este grupo (que tenía y tiene en la Escuela de Sociología de Sao Paulo su principal centro de apoyo) hacía al ISEB, era de ser ideologizante, no empírico, y de manifestar desprecio por la universalidad de la ciencia al proponer una ciencia social brasileña (o subdesarrollada, como se decía).

Otros centros de estudio ideológico se desarrollaron cada vez más combativos y militantes contra el ISEB.

Un centro meramente propagandístico lo constituía el IPES, ya tratado. Otro, más financiero, era el CONSULTEC ligado a Roberto Campos, organización privada de estudios económicos y que llegó a ser un poderoso grupo económico y de presión.

Cabe también anotar que se desarrolló una crítica de izquierda al ISEB. Esta crítica procuraba señalar los límites de la política nacionalista y sus contradicciones internas. El crecimiento de esta posición crítica en los cuadros de la vida universitaria era una expresión de la radicalización social que se extendía a todos los niveles de la sociedad. Lo mismo ocurrió dentro de la Iglesia Católica donde surgió un sector socialista muy avanzado, en las fuerzas armadas, en los medios artísticos y literarios y, en todos los sectores del pensamiento y de la vida nacional.

La lucha ideológica no dejó de sufrir las consecuencias del proceso de integración al capital monopólico internacional, que hemos descrito. La universidad brasileña se hizo cada día más dependiente de la ayuda de los programas americanos y de las fundaciones en particular.

En la ciencia social, esta política fue más profunda. Se firmaron contratos de asistencia con Fundaciones, v.gr.: en la Universidad de Minas Gerais donde se creó un Departamento de Ciencias Políticas que absorbió todos los departamentos de Política de la Universidad bajo el auspicio de la Fundación Ford, en un contrato por 5 años. Además, son aún incontables las investigaciones y convenios con fundaciones. Todas las Escuelas de Administración tienen programas conjuntos con el Punto IV. El mismo Punto IV tiene programas de formación de profesores primarios³⁷. Nadie puede objetar la colaboración intelectual entre universidades, el auxilio técnico, etc. Pero, en el cuadro de una economía y sociedad dependiente, esta colaboración se transforma en un instrumento de esa dependencia.

Esta interligazón se hará más estrecha con el Convenio entre el Ministerio de Educación, el Sindicato Na-

³⁷ Además, en una mezcla aparentemente extraña, este Punto IV está encargado de la formación de las policías del país, organizando sus ficheros y enseñando técnicas de represión callejeras.

cional de los Libreros y el USAID para la impresión de los libros didácticos en el país. En entrevista del director del Convenio (Estado de Sao Paulo, 15 de enero de 1967) declara que es su objetivo colocar 51 millones de libros técnicos y didácticos a la disposición de los estudiantes gratuitamente en los próximos 3 años. La comisión designada por el Convenio tiene las atribuciones siguientes: compra y distribución de libros ya publicados, selección de los que todavía están en proceso de publicación y programación de nuevos títulos para todos los niveles de enseñanza (primaria, secundaria y universitaria). Inclúyense, en el programa, la traducción de libros especializados. La otra parte del Convenio establece la organización de una Comisión Paritaria (5 x 5) de norteamericanos y brasileños para reformular la enseñanza universitaria en el país.

Este convenio sólo puede ser comprendido dentro del cuadro global de integración que estamos bosquejando. Sólo en una estructura de poder desnacionalizada, dominada por el gran capital de origen extranjero se puede pensar en la entrega total del instrumento fundamental de la enseñanza a un gobierno extranjero. Es claro que ningún libro didáctico del país podrá estar en desacuerdo con el principal financiador de la industria del libro, es decir, el USAID, o más claramente, el gobierno norteamericano. Si se suma a esto la intención de Mc Graw Hill de comprar la principal editorial de libros didácticos del país, se puede evaluar el grado de dependencia a que se llegará en este sector fundamental de formación ideológica que es la enseñanza.

El proceso de la dependencia económica de los centros de enseñanza, particularmente los centros ligados a las ciencias sociales, al gobierno y a órganos privados norteamericanos es al mismo tiempo el proceso de su dependencia ideológica y, consecuentemente, de una forma mucho más profunda de control de la opinión pública que es la introducción por la intelectualidad de las concepciones ideológicas de la sociedad norteamericana.

Esto crea las condiciones subjetivas para la aceptación de la tendencia objetiva a la dependencia. Por otra parte, al crear esta adhesión del pensamiento oficial a un proceso cuyos efectos sobre la mayoría del país

son excluyentes, se abre también una alternativa radical a esta adhesión. Esta alternativa se muestra cada vez más crítica en cuanto a las posibilidades de contrarrestar esas tendencias objetivas en el cuadro del sistema social existente. El subproducto del control ideológico cada vez más rígido ejercido por el gran capital es la radicalización de la lucha ideológica en el país.

LA OFENSIVA IDEOLÓGICA DEL "CIENTIFICISMO"

Un importante ejemplo de esta aceptación subjetiva de una concepción ideológica de la ciencia adecuada a las nuevas condiciones de dependencia, lo encontramos en las ciencias sociales. La gran divulgación del formalismo empirista en estas ciencias ha hallado importantes centros de divulgación en América Latina altamente financiados por las fundaciones y organismos afines.

El formalismo científico se presenta como una alternativa nueva en las ciencias sociales. En primer lugar ha formulado sus conceptos con miras a incorporar el estudio del cambio social y a contrarrestar a la crítica nacionalista y marxista su carácter estático. Así, los funcionalistas buscan reformular sus modelos adaptándolos al estudio del cambio y del desarrollo. Sin embargo, esta readaptación es meramente formal. Por cambio se entiende el proceso de ajuste de las sociedades subdesarrolladas a las condiciones de funcionamiento de lo que ellos suponen ser una sociedad moderna-industrial y de masas.

Todo el esfuerzo del análisis se concentra pues en estudiar las condiciones que permitan adecuar nuestras sociedades "no desarrolladas" a los modos de funcionamiento de lo que se entiende por sociedad desarrollada, a fin de atenuar los efectos conflictivos de la condición de subdesarrollo. Tenemos ejemplos de este modo ideológico de hacer ciencia para mantener el orden actual cambiando sus puntos críticos, en Gino Germani y en Peter Heintz y en sus discípulos brasileños³⁸.

³⁸ Ver: Peter Heintz, *Sociología del Desarrollo*; Gino Germani, *Política y Sociedad en una época de transición* y los

En segundo lugar, los formalistas empíricos estiman como propio de la ciencia y del científico el rigor lógico y el rigor de observación, subestimando completamente el rigor de conceptualización. Conceptualizar es establecer supuestos, es elegir aspectos determinantes de la realidad, es distinguir lo esencial de lo aparente. A este nivel, los formalistas son de una flexibilidad que llega a la irresponsabilidad. "Tomemos tal supuesto" es la frase más común. Su concepción de la ciencia no les obliga al mínimo rigor de explicación de por qué se supone esto (siempre lo irrelevante) y no aquello (lo fundamental).

¿A quién sirve esta pretendida "ciencia", que sustituye el rigor explicativo por el rigor aparente del aparato formal y de las técnicas de observación?

Sirve exactamente a los que se interesan en no explicar a la sociedad. A los que se interesan en analizar los mecanismos de una sociedad *dada* (y de ahí viene su valorización ideológica del "dato"), a los que se interesan en transformar a los científicos en tecnócratas que elaboran modelos pragmáticos destinados a actuar sobre los aspectos restrictos y localizados de una sociedad *dada* a fin de ajustarla. Que se estudie el cambio dentro de esta perspectiva no es ningún problema. Trátase de adecuar el aparato conceptual ideológico-científico a las nuevas condiciones de América Latina.

Pero esta forma de pensamiento tan antigua aparece todavía renovada y bajo las características de una ofensiva ideológica y práctica. Diríjese esta ofensiva en las direcciones siguientes:

1) "Nosotros somos los científicos, ustedes son los ideólogos y ensayistas". Esta inversión de la realidad tiene un fundamento en la apariencia no ideológica de esta forma de pensamiento. Como ella no tiene que criticar a la sociedad existente, puede partir de los "datos" de esta realidad como si estuviera adoptando una actitud objetiva y no ideológica. Puede así, dejar de plantear los problemas subyacentes a esta apariencia inmediata de la realidad pues es exactamente de esta

artículos de Antonio Octavio Cintra y Fabio Wanderley en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. IV, N° 1.

manera que ella impide la posibilidad de criticar esta sociedad y, por lo tanto, de superarla.

2) "Hay que formar profesionales y no ideólogos". Así, hay que enseñar a los estudiantes la metodología y los conceptos fundamentales de la "ciencia". Otra interesante inversión de la realidad: los ideólogos de las clases dominantes son rápidamente empleados por ella e incorporados a su aparato profesional y son así considerados "profesionales". Dentro de la perspectiva de la clase dominante, todos aquellos que se pongan en contra de esta ideología dominante son, por lo tanto "ideólogos" por definición. Además, como la clase dominante no financia investigación ni estudios que estén en contra de sus intereses, las posibilidades de disponer de los recursos técnicos *masivos* de investigación están dadas a aquellos que se profesionalicen, es decir, que se adecúen a las reglas de la ideología empirista y formalista de la clase dominante³⁹. Profesionales y técnicos, pues, del orden existente, ideólogos disfrazados de científicos.

3) "Ustedes son conservadores porque no usan las nuevas técnicas de investigación y análisis y se ponen en contra del avance de la ciencia". Las llamadas "nuevas técnicas" son un conjunto de técnicas específicas de nivel muy empírico, por un lado, o muy formal, por otro, cuya utilidad es muy restringida para un análisis de los aspectos fundamentales de la sociedad. Estas técnicas tienen un valor muy relativo y sirven sobre todo para objetivos inmediatos de control de la opinión pública, para establecer ciertas correlaciones limitadas o ciertas tipologías abstractas y ahistóricas. Los que están preocupados con otras cosas que consideran más substanciales buscan desarrollar otras técnicas de análisis y observación adecuadas a sus necesidades teóricas y prácticas.

Ideológico es, pues, querer someter la actividad científica al conjunto de instrumentos de observación y análisis que sirven a los objetivos de aquellos que están en la perspectiva del orden existente y que buscan ac-

³⁹ Existe en todo caso la posibilidad de investigación en centros universitarios de algunos países de Latinoamérica, de lo cual es ejemplo el presente estudio.

tuar sobre la sociedad existente sin poner en cuestión los fundamentos de esta sociedad. En la ciencia lo más nuevo, lo más reciente no tiene estatuto científico privilegiado. Es la ciencia quien dice lo que es más importante entre lo nuevo y lo viejo. Es la necesidad de conocimiento la que establece lo que urge desarrollar en el mundo instrumental y no toca a los instrumentos definir lo que hay que conocer.

Sin embargo, esta ideología asume la forma de la antiideología, de la única ciencia, y prepara los técnicos para recoger y organizar la información dentro de las definiciones conceptuales que interesan al centro hegemónico. Se forma, así, un conjunto de trabajadores para organizar la base "*factual*", como les gusta decir, para los análisis del pensamiento dominante.

La dependencia cultural asume así una forma adaptada a las nuevas condiciones. Ya no se trata de que nuestros científicos miren nuestra realidad desde el punto de vista de los países desarrollados. Trátase de "especializar" a nuestros científicos sociales a fin de recoger los datos para los científicos de las clases dominantes de los países desarrollados. Necesidad ésta establecida por las relaciones más estrechas entre colonia y metrópoli. La metrópoli tiene ahora que incorporar las colonias a su universo interno. Para lograrlo, ha de disponer de una mano de obra colonial que le conceda esta base "*fáctica*" que necesita.

CONCLUSIONES

Del análisis anterior extraemos algunas conclusiones generales:

Primeramente, el proceso de dominación de la economía por el gran capital monopólico integrado internacionalmente enfrentase con las sobrevivencias del régimen agrario-exportador y con las formas todavía sólidas del capitalismo industrial nacional. En este enfrentamiento, el gran capital monopólico tiende a someter las otras formaciones sociales a sus intereses. Así, el gran capital monopólico se convierte en el centro dinámico de la clase dominante. Por ser parte de una economía central, dominante y articulada mundialmente, el

gran capital integra a la economía, la sociedad y la política del país a sus intereses.

En segundo lugar, el proceso de afirmación del gran capital se enfrenta a la resistencia de los sectores populares que sostienen las banderas del nacionalismo, del desarrollo y de la justicia social abandonadas poco a poco por el sector de la clase dominante que era la burguesía industrial y que mantenía el control del movimiento popular. También en el aspecto ideológico, la antigua burguesía industrial pierde su papel de liderazgo y abandona sus aspiraciones propias e independientes en la medida en que es absorbida por el capital monopólico internacional y pierde su capacidad de proponer una perspectiva propia del desarrollo.

Por fin, el gran capital monopólico domina progresivamente los medios de comunicación, de educación y de producción intelectual y somete también al Estado y a la burocracia estatal (incluyendo los militares) creando una estructura de poder nueva bajo el control del capital monopólico integrado internacionalmente. Pero, en respuesta a este proceso de dominio del gran capital monopólico, se desarrollan tendencias radicales en el movimiento popular y en la visión del proceso social.

El resultado de este proceso es la radicalización política que se configura, por una parte, en la formación de un gobierno y un Estado fuerte y, por la otra, en formas de actuación, organización y pensamiento político progresivamente más radicales en el movimiento popular.

El próximo capítulo se propone estudiar, con los datos disponibles, este proceso de radicalización.

II: DE LA CONCILIACION AL RADICALISMO

Los cambios de la estructura social, causados por el predominio del gran capital monopólico integrado en la economía mundial, ha creado y está creando profundas modificaciones en las relaciones sociales, en el comportamiento político y en las formas de dominación y movilización política.

Fundamentalmente debemos destacar tres efectos de la crisis de las formas tradicionales de dominación:

a) La decadencia de la forma tradicional de control político agrario, que era el "coronelismo" reemplazado ya por el control económico de la burguesía sobre los "coroneles" ya por la movilización campesina en torno a luchas por sus intereses propios.

b) La superación del populismo por un proceso de reorganización política basado en una centralización y un fortalecimiento del poder bajo el control del gran capital internacional.

c) La superación de un largo período histórico de conciliación ideológica y política por un proceso de radicalización y enfrentamiento abierto.

Analizaremos, muy en general, estos puntos:

DECADENCIA DEL "CORONELISMO"

El análisis de las últimas elecciones en Brasil podría mostrarnos cómo la fidelidad política de los "coroneles" del interior (en proceso de decadencia económica) se

traslada de las formas tradicionales de un sistema de relaciones directas entre correligionarios, a un acuerdo político en que el dinero juega un papel fundamental.

Añádase que el sistema bancario y otras formas de presión económica cobran gran influencia sobre la ascendente pequeña burguesía del interior, endeudada por sus inversiones basadas en el clima inflacionario. Todo esto reduce apreciablemente la fuerza de los coroneles, su poder de presión política y la fidelidad de sus protegidos.

Destruyendo, además, los lazos de fidelidad que ligaban al campesino con su señor, sea a través de la asistencia directa que éste le daba y hoy le quita, sea a través de lazos de relaciones personales en decadencia, sea, por fin, por el carácter cada vez más explotativo de las relaciones de "parcería" (dominantes en los sectores atrasados del país), sometidas progresivamente a las exigencias de un mercado en ascenso y a las aspiraciones de ganancia de los familiares de los antiguos latifundistas, que viven hoy en la ciudad, a diferencia de sus padres.

El campesino, a su vez, en contacto con las ciudades en desarrollo, ya directamente, ya a través de sus familiares emigrados, recibe otras influencias y mediante el radioreceptor de pila, entra en contacto con el mundo urbano nacional.

Por todos estos motivos, el dominio tradicional del latifundista sobre los campesinos sólo sobrevive en tanto recibe apoyo urbano. Es, pues, una relación de dominación decadente que, siempre que es auxiliada del exterior, es puesta en cuestión por los campesinos en efervescencia. Pudo, así, apreciarse claramente con ocasión de la expansión del movimiento de las Ligas Campesinas y, posteriormente, de la sindicalización rural.

LA SUPERACIÓN DEL POPULISMO

El populismo fue la forma predominante de participación política popular en los últimos 30 años en Latinoamérica.

Su característica fundamental fue una alianza de clases, todavía no bien definidas, en torno a la lucha por el desarrollo industrial y la modernización de la socie-

dad. Bajo la hegemonía de los industriales, de los técnicos y de los burócratas estatales, obtuvo la confianza de la clase obrera organizada en sindicatos y de sectores de las clases medias como de la pequeña burguesía.

En cuanto a liderazgo político, el populismo se caracterizó por el liderazgo personal de un jefe y de sus líderes medianos. El líder populista se presentaba directamente como defensor del pueblo, de los oprimidos, de los humildes y de otros conceptos correlativos, propios del amorfismo social que caracterizaba a su corriente.

La base social del populismo fue, en primer lugar, la necesidad experimentada por la burguesía industrial ascendente de disponer de un amplio apoyo popular para enfrentarse a las oligarquías rurales exportadoras y a sus aliados internacionales. En segundo lugar, fue la consecuencia de la ausencia de conciencia de clase del nuevo proletariado recién venido del campo y todavía prisionero de sus orígenes. Finalmente, fundábase también en la insuficiente preparación ideológica y teórica de los partidos obreros que no supieron comprender los cambios que ocurrían y preparar este nuevo proletariado en su nuevo medio.

Esta situación social amorfa tenía pues una división fundamental: por una parte, la oligarquía y sus aliados; por otra, los sectores modernos de la sociedad.

Obviamente, la ideología del populismo había de estar determinada por esta situación. Tratábase de un amorfismo ideológico, caracterizado por el eclecticismo y lleno de términos vagos. Sus banderas, expresadas con imprecisión, eran el industrialismo, el nacionalismo más o menos antiimperialista, el reformismo social (previsión social, sueldo mínimo, legislación social). Generalmente se presentó en contradicción con el liberalismo, ya que representaba la expresión de una política de fuerza no sólo contra las sobrevivencias oligárquicas (centralismo versus federalismo), sino también contra cualquier frente de agitación interna, sobre todo en relación al viejo liderazgo proletario (anarquistas y comunistas) que fue destruido.

En el caso brasileño, el populismo fue aún más fuertemente dirigido de arriba abajo de lo que pudo serlo en

otras partes porque se formó y organizó en torno a un poder dictatorial. El liderazgo populista fue ejercido por Vargas en el gobierno e investido de poderes dictatoriales. Esto hizo muy invertebrado al populismo brasileño, a diferencia del peronismo, mucho más proletario y organizado en las bases.

Las condiciones sociales que generaran el populismo están en franca descomposición. De allí que este proceso de participación política esté en decadencia como podemos ver por los hechos que ahora conseguimos.

En primer lugar, la burguesía industrial ya no es una clase ascendente en lucha contra el dominio oligárquico. Por el contrario, es una clase en el poder que domina el sector dinámico y más fuerte de la economía. Además, es una clase mucho más homogénea y concentrada, formada fundamentalmente por el gran capital internacional representado por sus gerentes en el país y que domina fuertemente el aparato estatal, la mayoría de la opinión pública y la vida política del país. En estas condiciones, no cabe ya interés alguno en un movimiento popular progresista que lucha por el industrialismo (ya victorioso), por el nacionalismo antiimperialista (ya superado por la integración económico-social institucional con el imperialismo) y antioligárquico (dado que la oligarquía rural-exportadora se ajustó a las reglas del juego del gran capital y lucha por sobrevivir en cuanto le es posible).

En segundo lugar, la clase obrera ya no es una clase en formación, recién venida del campo. Sus sectores de base están constituidos por una población urbana con cerca de 30 años de tradición obrera, sindical y reformista⁴⁰. A pesar de que todavía mantiene la nostalgia de las antiguas formas de liderazgo político, se ve impulsada a evolucionar política e ideológicamente. Esto se hace aún más necesario debido al desarrollo

⁴⁰ En general, el movimiento obrero surge como fuerza nacional en América Latina en los años del comienzo del siglo. Sin embargo, las nuevas masas obreras formadas de sectores rurales emigrados hacia la ciudad en los años 30 y 40 no fueron asimiladas directamente a esta tradición anterior. Se creó un hiato en los años 30 que crea una nueva tradición obrera en el cuadro del populismo.

de la situación socio-económica global que acentúa su dependencia del imperialismo y que ha llegado a un estado de estancamiento económico más o menos profundo en los diversos países de América Latina.

Los sociólogos latinoamericanos en general y gran parte del liderazgo de izquierda, sin mencionar a los partidos conservadores y reaccionarios, tienen muy poca sensibilidad para la situación de la clase obrera en nuestros países.

Se ha desarrollado, por ello, una concepción de una clase obrera exclusivista que lucha primordialmente por mantener sus derechos adquiridos frente a la mayoría de la población no integrada en el sistema. Esa imagen es falsa y crea una enorme barrera para la comprensión de las tendencias de desarrollo de nuestra realidad. Nadie puede negar que la clase obrera de los países subdesarrollados, en general se encuentra en una situación privilegiada frente a los sectores campesinos y marginales que forman el grueso de la población. Nadie puede negar tampoco, que los sectores sociales que han hecho conquistas importantes, combaten violentamente para conservarlas. Pero, de tales datos no es legítimo concluir un exclusivismo que la realidad siempre ha contestado.

En primer lugar, los obreros tradicionales siempre mantuvieron sus vínculos con la realidad rural de donde vinieron y sobre la cual irradiaron su influencia, demostrándose siempre sensibles a los problemas de los campesinos.

En segundo lugar, la población obrera todavía muy desconocida de los estudios sociológicos, se compone no sólo de los obreros empleados, sino también de sus hijos en edad de emplearse y de los desempleados. Para este sector de la población obrera, que está en interacción con los obreros empleados, es más fundamental todavía la continuación del desarrollo y de la industrialización.

Por otra parte, el movimiento obrero ha sido en Latinoamérica no sólo sindical sino eminentemente político. El populismo es una expresión de esto. La clase obrera ha tenido un papel muy importante en todas las luchas nacionalistas y antiimperialistas del continente.

Además, las direcciones sindicales "polegas", "amarillas" o "reformistas", conforme sean llamadas en los varios países, no pueden ser acusadas de puramente economicistas. Por el contrario, ellas fueron poderosos instrumentos de politización de la clase obrera, en el sentido de vincularla a los líderes y partidos burgueses y a las luchas por el desarrollo industrial y la política nacionalista. Que esta politización haya sido dominada por una ideología burguesa no es suficiente para alejar a la clase obrera de la arena política cuando la burguesía retrocede de sus posiciones anteriores.

Los cambios, provocados por el proceso de integración en el capitalismo monopólico, son muy profundos. La situación global ya no permite esta vinculación estrecha del movimiento obrero con la política oficial y las fuerzas sociales actúan en el sentido de conducir a una independencia de este movimiento.

Esta tendencia a la autonomía, tiene, sin embargo, dos direcciones. Una dirección económico-sindical, por la cual el movimiento sindical se vuelve más directamente hacia la complejidad de los sectores profesionales que representa y sus diversas particularidades. Esto exige el desarrollo de la burocracia sindical, por una parte, y la racionalización de la actividad sindical, por otra. Igualmente conduce a la organización empresarial de los trabajadores, conectada con sus direcciones sindicales.

La otra dirección de este proceso es la independencia política. El movimiento obrero tiende a crear una organización política, un liderazgo y una ideología propia. Trátase del proceso de formación de un proletariado *para sí*, vale decir, de una conciencia de clase proletaria. Desde el punto de vista político se plantean dos alternativas: pueden acentuarse los aspectos sindicales y economistas de la tendencia, por omisión de las directivas proletarias; o bien se dará lugar al dominio ideológico del nuevo proletariado por sectores sociales burgueses o pequeño-burgueses.

LA RADICALIZACIÓN POLÍTICA

El esquema de conciliación social, política e ideológica representado por el populismo está en un proceso de superación. Este proceso tiene dos direcciones.

El sector de la clase dominante que componía su ala dirigente se vuelve cada vez más indeciso y termina por adherir a una política de fuerza y antipopular. El sector del movimiento popular sufre profundas divisiones internas que progresivamente se agudizan exigiendo una reestructuración política.

A.—Organizaciones políticas

En el aspecto político, la izquierda tradicional se ve frente a una oposición revolucionaria que mina poco a poco las bases de la política de conciliación de clases. Surgen organizaciones políticas nuevas que, al tiempo que polarizan fuerzas, fraccionan las organizaciones existentes. Dentro de los organismos partidarios legales surgen facciones nacionalistas cada vez más inclinadas a la izquierda y otros grupos se inclinan hacia la derecha. En la Cámara de Diputados se borran las diferenciaciones partidarias y surgen dos grandes frentes que polarizan la lucha política, incluyendo gente de varios partidos: en Brasil, antes del golpe de 1964, el Frente Parlamentario Nacionalista (izquierda) y la Acción Democrática (derecha).

Podemos delinear, de manera general, ese proceso de radicalización política en Brasil, en el cuadro siguiente:

Unión Democrática Nacional (partido de centro derecha). Divídese en una fracción minoritaria nacionalista (Bossa Nova) y una amplia fracción de derecha que va a formar la principal fuerza de la Acción Democrática.

Partido Social-Demócrata (partido centrista aliado al laborismo). Surge una fracción minoritaria nacionalista (ala joven) y una gran parte de sus cuadros participará de la Acción Democrática.

Partido Laborista (de centro izquierda). Su mayoría forma los cuadros del Frente Parlamentario Nacionalista. Surge una fracción bastante a la izquierda del laborismo, el Grupo Compacto, que tenía entre sus dirigentes al líder del Partido Laborista en la Cámara y futuro Ministro del Trabajo de Goulart (Almino Affonso). Al mismo tiempo, dentro del partido laborista surge el brizolismo, cuyas tesis políticas se radicalizan progresivamente hasta el intento de formar una organización política nueva (los Grupos de 11), de carácter insurreccio-

nal y tendiente a constituirse en organización paramilitar.

En el Partido Socialista Brasileño, de origen socialdemócrata, fórmanse fracciones de izquierda revolucionaria, particularmente en la juventud, aliada a fracciones de la juventud laborista y a sectores del Partido Comunista y de varias organizaciones marxistas independientes, darán origen a la organización revolucionaria marxista Política Operaria (POLOP) en 1961. En el Partido Socialista surge la figura de Francisco Juliao, que camina hacia una organización propia, el Movimiento Radical Tiradentes (1962) que se divide antes de tomar forma.

En el Partido Comunista Brasileño (PCB — ilegal desde 1947) surge una fracción pro China en 1961 que se constituye en el Partido Comunista do Brasil (PC do B). En el PCB empiezan también, a formarse otras fracciones revolucionarias que son llamadas "chinas", pero que no tienen ligazones con el Partido Comunista do Brasil. Estas fracciones van a fortalecerse principalmente después del golpe de abril de 1964, formando una oposición interna muy fuerte que critica violentamente lo que llaman el oportunismo de la Unión Soviética y del PCB.

El movimiento de Acción Católica también sufre los efectos de esa radicalización y surge un grupo independiente de la jerarquía religiosa, la Acción Popular. Este grupo gana influencia sobre sectores del Partido Demócrata Cristiano y particularmente en el movimiento de estudiantes. Después del golpe de abril de 1964, la Acción Popular hace autocrítica de sus posiciones anteriores que considera conciliadoras y toma posiciones claramente socialistas e insurreccionales.

Así, en apenas 4 años, la izquierda brasileña se ha diversificado en fracciones cada vez más izquierdistas con influencia política creciente.

En la derecha, el proceso sigue el mismo camino. Además del Frente de Acción Democrática, surgen nuevas organizaciones derechistas bajo las más diversas siglas (Patrulla Anti-Comunista, Líder, Camde, IPES, etc.). La historia de estos movimientos es todavía muy poco conocida, a pesar de que en los primeros días después del golpe de abril de 1964 se hicieron conocer públicamente.

B.—Movimiento sindical

En los años del gobierno de Dutra (1946-1950) se crean profundas restricciones al movimiento sindical. La ley de Seguridad Nacional y el Decreto 9070 prohíben la colaboración entre sindicatos de sectores distintos, la huelga política y de funcionarios públicos y la organización de una central sindical. Sin embargo, después de sucesivos choques parciales, tiene lugar en 1951 una primera huelga nacional de los bancarios que terminó restringida a las provincias de Minas Gerais (19 días) y de Sao Paulo (69 días, victoriosa al final).

En 1953, dentro del movimiento general contra el aumento de los precios, surge una inesperada e incontralada huelga general de la ciudad de Sao Paulo que paraliza esta ciudad por una semana, con choques sucesivos con la policía. En consecuencia se forma el primer pacto intersindical: el Pacto de Acción Común (PAC) de la provincia de Sao Paulo que reúne al principio los sectores metalúrgicos, textil, vidrieros, mueblistas y construcción civil.

En 1954, el PAC dirige una huelga general de toda la provincia de Sao Paulo de 4 días que es victoriosa y da origen al Pacto de Unidad Intersindical (el PUI) que se mantendrá en existencia desde 1955 a 1960.

En 1957, el PUI dirige una huelga general de la provincia de Sao Paulo con la participación de cerca de 500.000 obreros y con una duración de 17 días. La exitosa movilización de masas del PUI lo transforma en un órgano de masas de sorprendente vigor.

El testimonio escrito que nos fue dado por el presidente, en aquellos años, del PUI, Salvador Lossaco, es muy expresivo: "Victoriosa la huelga, todos empezaron a participar del Pacto de unidad. Estudiantes, elementos de la izquierda independiente de Sao Paulo, el Partido Comunista Brasileño, Federaciones de Mujeres, Asociaciones de Comunas y Barrios, parlamentarios de izquierda. Todos exigían también, el derecho a voto. El Pacto se dividió en 2 Cámaras, si se pueden llamar así. Una de carácter sindical y otra general. Todo el Brasil adhirió al Pacto, por carta, telegrama o personalmente. Diariamente se realizaban reuniones nocturnas desde las 20 horas hasta las 2 ó 3 horas de la madrugada. El plenario sindical era constantemente interrumpido por

delegaciones; por comunicaciones; por solicitudes de solidaridad; por necesidades angustiosas de dinero, de vehículos, etc. Cuando no eran las huelgas de bomberos, de los servicios públicos municipales y de la provincia de Sao Paulo las que urgían, tratábase de los problemas de los funcionarios públicos federales, provinciales y municipales; de aquellos de los jubilados, de los exilados españoles, portugueses, paraguayos. La cuestión de la masacre de más de 100 trabajadores de Brasilia ("candangos"), ametrallados y asesinados en una planta de la Constructora Pacheco, mientras dormían, y un millón de asuntos más, como la candidatura al gobierno de la provincia de Sao Paulo, a la Regiduría Municipal de Sao Paulo, de San Andrés apremiaban al PUI. Así también la creación de sindicatos rurales, la invasión de tierras, el problema de los ocupantes de tierras agrícolas del interior de las provincias de Sao Paulo, Paraná y Goiás, el problema de los trabajadores portuarios no sindicalizados (*bagrinhos*). Nadie recurría a los gobiernos. Todo venía a desembocar en el Pacto y éste se hipertrofiaba. Era un verdadero Soviet con acción nacional, que también actuaba a la distancia y que obligaba al gobierno federal y de las provincias a negociar con nosotros..."

Este testimonio explica también la disolución del Pacto.

A estas alturas, muchos habían ya percibido que el Pacto era incómodo. El PCB, Janio, Jango, Juscelino, el Ministerio del Trabajo (a través de Gilberto Crookat de Sá), Samuel Wainer, etc. etc. Pero quien se encarnizó contra el Pacto, fue el Partido Comunista Brasileño que, estando en su interior, tenía la mejor opción para realizar este trabajo.

Para el PCB, el Pacto era incómodo porque:

1) Era una organización de masas basada en los sindicatos, que funcionaba de abajo para arriba (no permitía aplicar el centralismo democrático) y cuyas asambleas dominicales en el Cine Universo reunían 5, 8, 10 y hasta 12.000 obreros delegados de empresas, más numerosas delegaciones del interior y de otras provincias.

Esas asambleas eran prácticamente incontrolables por cualquier organización extraña y realizábanse semanalmente de 9 a 12 horas. Sólo el respeto y autoridad

de la mesa directiva, que contaba con la presencia de innumerables comunistas, era capaz de conducirlos usando, para esto, una conducta verdaderamente democrática.

2) No había manera de hacer aprobar las propuestas (consignas) elaboradas por la Unión General de Trabajadores (comunistas) sobre los asuntos sindicales específicos. El plenario las examinaba de verdad y las modificaba (siempre para mejor). En cuanto a las demás propuestas (de carácter político, como la campaña por la paz, movimientos pro amnistía de exilados políticos, solidaridad para la liberación de militantes políticos y sindicales apresados en diversas partes del mundo), el Pacto las aprobaba todas.

Los obreros y cerca de la mitad de los dirigentes sindicales, algunos comunistas entre ellos, no querían aceptar la tutela partidaria en el terreno de las reivindicaciones y del mejoramiento de las condiciones de trabajo.

El PCB hizo varios intentos de aproximarse a los "pelegos" (dirigentes amarillos). En el primero de ellos, el presidente del Pacto y algunos dirigentes desviaron el asunto (setiembre de 1955) hacia la fundación del Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socio-Económicos (...). Más tarde, intentó el contacto con los "pelegos" (1956-1959). En 1956, sus dirigentes vieron frustrados sus intentos cuando ya todo hacía suponer éxito (...). El Presidente del Pacto se acogió a licencia por 2 meses para asumir su mandato de diputado federal (el PCB lo había ayudado en su campaña electoral). Cuando reasumió, el Pacto había sido sustituido por el Consejo Sindical de los Trabajadores (C.S.T.).

Aquél contaba entonces con cerca de 200 sindicatos afiliados en la provincia de Sao Paulo y otras provincias. El C.S.T. componíase de 22 federaciones de las cuales 19 estaban en manos de los "pelegos".

El testimonio termina la descripción de este proceso con la subida de los "pelegos", la marginalización de las 3 federaciones, de los sindicatos libres y del propio PCB. Este busca, entonces, debilitar el CST y transfiere la dirección del movimiento a Río de Janeiro, al crearse el Comando General de Trabajadores cuyas características burocráticas, el testimonio critica.

Esta vasta disgresión busca dar concreción a la descripción muy general que hacemos del proceso de radicalización de las luchas sindicales, cuyo carácter de masas ha sido olvidado por casi todos los analistas del período⁴¹.

En 1960 se realiza el III Congreso Sindical de Trabajadores con representación directa de casi todos los sindicatos del país. En este Congreso se decide formar la Central Sindical de Trabajadores cuyo primer paso es la organización de una Comisión Nacional que da origen al Comando General de Trabajadores (CGT).

En 1961, el movimiento sindical tiene un papel de gran importancia en la Campaña de la Legalidad que derrota el golpe de Estado que pretendía impedir la posesión presidencial de Joao Goulart.

A fines de 1961, la huelga nacional por el 13º salario (bonificación de Navidad equivalente a un sueldo mensual) es comandada desde Brasilia y tiene choques particularmente violentos con la policía.

En los años siguientes el movimiento sindical crea una coordinación nacional cada vez más perfecta y realiza dos encuentros nacionales de líderes sindicales con representantes de todas las provincias. En estos años, el país se conmueve con una sucesión de huelgas nacionales de varios sectores sindicales (bancarios, aéreos, metalúrgicos, etc.) y pasa a vivir la experiencia de las huelgas políticas nacionales.

El 5 de junio de 1962, la huelga general por el gabinete San Thiago Dantas, considerado un gabinete nacionalista y democrático a pesar de los orígenes derechistas y las ligazones internacionales de su primer ministro, fue dirigida por Goulart, mas luego derrotada por la oposición del Parlamento. El 14 de setiembre de 1962, otra huelga general por el plebiscito, que devolvería los poderes presidenciales a Goulart y más 10 puntos de reivindicación obrera, fue bruscamente paralizada al conseguirse el primer objetivo. En esta oportunidad Goulart tuvo que usar toda su autoridad para obli-

⁴¹ El testimonio debe ser tomado como una descripción aproximada de la realidad ya que presenta la visión de solamente uno de sus dirigentes. Las opiniones políticas en él expresadas son de responsabilidad de su autor.

gar a los dirigentes sindicales a retractar la huelga sin ninguna victoria específica de clase. La desconfianza generada por esta situación fue decisiva en la crisis del estado de sitio, cuando Goulart ya disponía de todos los poderes presidenciales.

Por primera vez, en 1963, Goulart tuvo en su contra, en un momento decisivo en que pedía el estado de sitio al Parlamento, una huelga obrera de los ferroviarios de la Leopoldina (Ferrocarriles del Estado) y la oposición del CGT, del Frente Parlamentario Nacionalista, de la UNEF y de otros sectores de masas entonces reunidos en el Frente de Movilización Popular. En este momento el "Janguismo" pierde progresivamente poder de cohesión y su esquema de fuerzas se muestra dividido bajo la presión de la situación general del país. La primera fase del proceso de radicalización llega a una situación extrema en tal período.

C.—Otros sectores populares

Con menos detalle se puede también mostrar un proceso de radicalización creciente del movimiento campesino.

A pesar del levantamiento de "poseros" (campesinos que trabajan en tierras abandonadas) acaecido en Formosa en 1953, que garantizó su dominación sobre una vasta región del Estado do Goiás; considerando la formación de la primera liga campesina en la central azucarera de Galileia en Pernambuco en 1955 y el levantamiento de "poseros" en Santa Fe do Sul, en el Estado de Sao Paulo en 1957, puede estimarse que el movimiento campesino era aún muy incipiente.

Entre los años 1960 y 1961, sin embargo, este movimiento gana una gran fuerza en el Nordeste, en Paraná, en Río Grande do Sul y en el Estado do Rio. En 1961, después de la victoria del movimiento por la legalidad que garantizó la posesión del cargo de presidente a Joao Goulart, se realizó el primer Congreso Campesino Nacional. Este Congreso contaba con la presencia de delegaciones campesinas de todo el país y se pronunció taxativamente por la Reforma Agraria inmediata.

Después del Congreso se intensificaron las tomas de tierras en todo el país y el movimiento campesino

ganó las primeras páginas de los diarios casi todos los días. Las ligas campesinas empezaron a coordinarse nacionalmente e intentaron formar un movimiento político, el Movimiento Radical Tiradentes, inspirado en el "Movimiento 26 de Julio" que dirigió la insurrección cubana.

En 1963, el entonces Ministro del Trabajo Almino Affonso, regula la ley de sindicalización rural y ello permite la creación de varios sindicatos rurales. De 60 sindicatos existentes, se pasa, en 6 meses, a 120 sindicatos. En el año 1964, a través de las comisiones de sindicalización rural creadas por la Superintendencia de la Reforma Agraria (SUPRA) y el Ministerio del Trabajo, se habían constituido cerca de 1.300 sindicatos rurales.

En el movimiento estudiantil se puede observar una situación semejante.

En 1955, la izquierda gana las elecciones nacionales de la UNEB. En 1955, se realiza un movimiento violento en Guanabara contra el aumento de las tarifas de la locomoción. En 1958, con ocasión de otro movimiento semejante, el presidente de la UNEB es apaleado y se realiza la primera huelga nacional estudiantil bajo el liderazgo de la izquierda. Desde esta fecha, el movimiento estudiantil entra en un proceso de radicalización creciente. Pueden recordarse movimientos callejeros y huelgas que llegaron al ápice en 1963, con la huelga por la participación de los estudiantes en la dirección de las universidades en proporción de 1/3.

Sería muy largo describir aquí este proceso de radicalización cuyas características fundamentales ideológicas fueron la lucha por una universidad popular y por la participación de los estudiantes en la dirección de la Universidad (campaña por la reforma universitaria), la lucha por la alianza estudiantil-obrero-campesina, la formación del movimiento de cultura popular y la campaña para la alfabetización de adultos, las luchas por posiciones políticas nacionalistas y, en los últimos años, los combates abiertamente declarados por el socialismo en Brasil.

Por otra parte, otros tipos de movimientos populares ganaban gran vigor. Movimiento de "favelados" (habitantes de "callampas") que luchaban por la reforma urbana; grandes choques callejeros por las más diversas campañas políticas; movimientos de barrio, pillajes en

varias ciudades; movimientos de mujeres, de intelectuales, etc., formaban un ambiente de agitación social creciente.

El resultado de esta agitación general fue la creación de un órgano coordinador de todo el movimiento popular. Este fue el Frente de Movilización Popular organizado por ciudades y provincias y con una directiva nacional donde tenían representación los órganos de la CGT, de la UNEB, de la Unión Brasileña de Estudiantes Secundarios, del Congreso Nacional de las Ligas Campesinas, de la Unión de Labradores y Trabajadores Agrícolas, del Frente Parlamentario Nacionalista, del Comando Nacional de los Sargentos, de los Oficiales Nacionalistas y de las diversas organizaciones de izquierda. La figura más prominente de este Frente era Leonel Brizola que disponía de una emisora de radio muy escuchada como vocero del Frente.

Innegablemente, la expresión más alta de esta radicalización fue el movimiento militar. Los primeros grupos nacionalistas de las fuerzas armadas se componían de oficiales. En el contragolpe, dirigido por el entonces general Henrique Teixeira Lott para garantizar la posesión de Kubistchek el 11 de agosto de 1955, tuvo su hora el movimiento de los sargentos. Estos constituyeron entonces sus primeros grupos y asociaciones. En la crisis de la renuncia de Janio Quadros, en 1961, los sargentos surgieron como fuerza organizada, exigiendo a los oficiales garantizar la posesión de Goulart. En seguida, se ubicaron violentamente contra el dispositivo constitucional que impedía la candidatura de sargentos y militares no graduados.

Se presentaron las elecciones de 1962. El sargento García fue elegido en forma abrumadora, diputado federal por Guanabara y el sargento Aymoré, diputado por la provincia de Río Grande do Sul. El movimiento se agiganta así, en torno a la posesión de los candidatos elegidos y al mismo tiempo empieza a pronunciarse sobre los problemas del país.

En 1963, el sargento Prestes dirige un levantamiento en Brasilia que dura cerca de 12 horas. Los fusileros navales de Guanabara y otros cuerpos militares se pronuncian directamente sobre la vida política del país. En 1963 y 1964, el movimiento se extiende a los sectores más bajos de la jerarquía y empiezan a formarse aso-

ciaciones de cabos y soldados, especialmente marineros. En torno a la organización de la Asociación de los Marineros de Guanabara, cuya sesión inaugural tuvo lugar en el sindicato de los metalúrgicos, se inicia la crisis política que da origen al golpe de abril de 1964.

D.—Elecciones y crisis política

La simple enumeración de las crisis institucionales en el país desde 1953, confirma la tesis de una radicalización creciente.

En agosto de 1954, suicidio de Vargas. El 11 de noviembre de 1955, golpe de estado de Henrique Teixeira Lott. 1958, grave crisis política con la denuncia de las negociaciones del gobierno Kubistchek con el Fondo Monetario Internacional. Agosto de 1961, dimisión de Janio Quadros y movimiento por la posesión del mandato de Goulart. 1962-1963, crisis de los gabinetes San Thiago Dantas y Brochado da Rocha. 1963, realización del plebiscito que devuelve los poderes presidenciales de Goulart. 1963, levantamiento de sargentos de Brasilia, crisis a raíz del pedido de estado de sitio por el Presidente Goulart. En 1964, se producen choques entre izquierdistas y derechistas en las calles de Belo Horizonte y Sao Paulo; se organiza la Marcha de la Familia con Dios y por la Libertad; el presidente convoca a un gran mitin el 13 de marzo de 1964, en Guanabara, bajo la protección de las fuerzas armadas y anuncia nuevas manifestaciones en otras provincias. A fines de marzo surge la crisis de los marineros y, en seguida, el golpe comienza el 31 de marzo y se concreta en abril de 1964.

La creación de un gobierno fuerte no eliminó las crisis políticas que se sucedieron, en los 3 años siguientes, con frecuencia todavía mayor.

Paralelamente, hubo en los años 1953 al 64, un proceso evidente de radicalización electoral que se manifestó no sólo en el aumento de los votos de los partidos más a la izquierda⁴², sino también por la radicali-

⁴² Ver trabajo de Glaucio Ary Dillo Soares, "Desenvolvimento Económico e Radicalismo Político", *Boletim Centro Latinoamericano de Pesquisas em Ciências Sociais*, Río de Janeiro, año IV, N^o 2, mayo de 1961. Los estudios sobre radi-

zación de las campañas electorales y la polarización entre tendencias de izquierda y derecha, cada vez más marcadas.

SENTIDO DEL PROCESO

Si dispusiéramos de elementos cuantitativos más rigurosos que nos permitieran organizar un índice de radicalización política (número de huelgas, de huelguistas, de tomas de tierra, de movimientos de calle, de choques políticos, de votos, etc.), podríamos ciertamente mostrar con gran claridad un proceso de radicalización creciente que llega a la cima en los años de 1961 a 1964, particularmente los meses que anteceden al golpe de abril de 1964.

La presentación de los datos anteriores es, sin embargo, suficiente para indicar la falsedad de ciertas ideas que se convirtieron en lugar común y que no disponen de evidencia empírica. Podemos poner en relieve algunas de ellas:

1.—La radicalización política de los últimos años del gobierno de Goulart fue provocada de arriba hacia abajo para servir a sus intereses políticos.

Trátase de una media verdad. Los hechos presentados nos muestran que este proceso tenía origen muy remoto. Sin embargo, se puede notar un proceso de vinculación estrecha de un movimiento antes espontáneo, al Estado y al Gobierno. La radicalización sindical deriva en la creación del CGT bajo la égida del Ministerio del Trabajo. La radicalización campesina se incorpora al Estado por el decreto de sindicalización rural y la creación de la SUPRA. La radicalización estudiantil se une al Estado, en la organización del movimiento de alfabetización y de cultura popular, mediante el Ministerio de Educación, etc. Sin embargo, este proceso de burocratización del movimiento tenía profundas tensiones internas que se han expresado en la crisis del estado de sitio, en que se rompe la unidad entre

calización electoral fueron iniciados en el país por Orlando de Carvalho, *Sociologia Eleitoral do Brasil*, ediciones de la Revista Brasileira de Estados Políticos.

el gobierno y el movimiento popular, y en otras ocasiones, que no nos interesa estudiar en esta oportunidad.

2.—El movimiento de radicalización del país vino del campo a la ciudad.

Contrariamente, se ha visto que el movimiento de radicalización ha partido de la ciudad hacia el campo. Más específicamente, del movimiento obrero hacia el movimiento estudiantil y otros sectores, para después incorporar al movimiento campesino. Fue así, éste, el último en incorporarse a la radicalización general; pero cabe notar la gran importancia de su definición cada vez más directamente clara por el poder.

3.—Así se destruye al mismo tiempo la idea tan difundida de una clase obrera acomodada. Por el contrario, se ha visto el papel de liderazgo incontestable del movimiento obrero sobre los otros sectores sociales, no solamente como iniciador de la lucha política y económica, sino también como dirigente real del conjunto del movimiento, a pesar de estar dominado por una dirección "amarilla" en un primer momento, por una anarquista enseguida y por directivas comunistas y reformistas progobierno en una tercera etapa.

La presentación de estos datos ha permitido mostrar que la radicalización política inherente al proceso económico social descrito en los análisis anteriores ha sido una realidad efectiva y viva que no puede explicarse por factores aleatorios.

Pero, ¿qué cambios en esta situación ha provocado el golpe de abril de 1964?

CAMBIO DE CALIDAD DE LA RADICALIZACIÓN A PARTIR DEL GOLPE DE 1964

El golpe de abril de 1964 ha representado la detención temporal de ese proceso de radicalización.

La victoria fulminante del golpe ha desarticulado el movimiento popular. Los sindicatos fueron intervenidos; las entidades estudiantiles intervenidas en parte y sometidas en general a una ley de organización del movimiento estudiantil que intenta transformarlo en órgano administrativo colaborador de las congregaciones y de los directores de facultad. Las organizaciones campe-

sinas, todavía débiles en 1964, fueron simplemente destruidas. Las asociaciones de oficiales nacionalistas, sargentos y cabos fueron cerradas. Los dirigentes políticos nacionalistas y de izquierda perdieron sus derechos políticos y, en gran parte, están en el exilio.

Este golpe militar se explica por el proceso de superación de las formas tradicionales de dominación política provocada por el desarrollo del gran capital.

La crisis del "coronelismo" y del populismo, aliada a la crisis cíclica del sector capitalista de la economía y la radicalización política general del país, no dejó a la clase dominante otra alternativa que un gobierno de fuerza. Pero al instituir ese gobierno de fuerza, en vez de resolver la situación, ha profundizado la crisis⁴³. ¿Por qué razones?

1.—El golpe fue el resultado de la unificación de toda la clase dominante contra el movimiento popular. Esta unificación impuso un acuerdo tácito por la conservación de la situación existente. De allí que se retarden los choques internos de la clase dominante y se vean aplazados hasta un futuro próximo. Sin embargo, todos los sectores de la clase dominante han asumido la responsabilidad del estancamiento del país en este período, resultante de la imposibilidad de continuar el desarrollo del país sin cambiar profundamente las bases de la economía y de la sociedad.

2.—El golpe ha deshecho los medios tradicionales de dominio de la clase dominante sobre el movimiento popular. Ha permitido así, que en este período de transición el movimiento popular se reorganice de abajo hacia arriba y se independice como fuerza política. De ahí que, superadas las condiciones que permiten el régimen de fuerza, el movimiento popular deberá resurgir como fuerza independiente y con objetivos políticos claramente propios.

3.—Al someter el movimiento popular a una represión generalizada, ha generado un proceso de organización clandestina y de autodefensa, que se ha mani-

⁴³ Un estudio más detenido del golpe de abril y de la crisis económica y política del país se encuentra en nuestro trabajo: *Crisis Política y Crisis Económica en Brasil*. Edición mimeografiada del Centro de Estudios Socio-Económicos.

festado en los movimientos estudiantiles de junio-julio de 1965. Por otra parte, ha provocado manifestaciones insurreccionales todavía aisladas como: el movimiento de campesinos en el Nordeste dirigido por Chapéu de Coro (Sombbrero de Coro); el levantamiento del general Jefferson Cardin; las manifestaciones de terrorismo político (atentado en el "Estado de Sao Paulo", diario de derecha; atentado en el aeropuerto de Recife con ocasión de la llegada del entonces candidato Costa e Silva; atentados en el Ministerio de Guerra y otras reparticiones militares). Noticias no confirmadas hablaron de la existencia de guerrillas en el sur del país y, en abril de 1967, son arrestados 14 guerrilleros en la Sierra de Caparaó, en Minas Gerais.

La conclusión posible es que el país tiende a un proceso de radicalización política todavía más fuerte que aquel vivido en el período anterior. Y como es lógico, a enfrentamientos más radicales se deberán seguir alternativas políticas más radicales.

CONCLUSIONES

Si la hipótesis que dirige este trabajo es verdadera, ese proceso de radicalización es producto del proceso de concentración económica del nuevo sector de la economía, el sector industrial integrado en el capital monopolístico internacional. Así que sus causas son más profundas que sus apariencias políticas.

Si estudiáramos detenidamente este fenómeno en América Latina, tal vez pudiéramos detectar, en grado más o menos intenso, este proceso general.

La observación empírica, todavía insuficiente, nos conduce a una confirmación de esta hipótesis general.

En todas partes observamos un proceso de crisis constante y manifestaciones de radicalización de los procesos de lucha política. El golpe militar de Argentina ha hecho repetir muchos de los procesos descritos en este capítulo. El intento de explicar esta situación por causas puramente políticas se ha demostrado insuficiente.

Por otra parte, el intento de explicar este proceso de radicalización como producto de las sobrevivencias

oligárquicas tradicionales se ha mostrado también muy insuficiente.

Los datos revelan que América Latina ha vivido un proceso de acelerada industrialización y crecimiento económico en los últimos 30 años. Las causas de la crisis del continente tienen pues que ser buscadas, por lo menos en los países más industrializados, en las contradicciones en que se realiza el proceso de industrialización. Es este proceso el que explica la crisis, incluso de los sectores más atrasados.

CUESTIONES DE METODO

I: NOTAS PARA UNA REVISION CRITICA

El estudio que hemos hecho hasta el momento nos ha revelado la debilidad de la visión predominante sobre los cambios sociales que están ocurriendo en nuestros países.

A pesar de habernos centrado en el caso brasileño, pudimos demostrar que era plenamente posible tomarlo como modelo, en muchos sentidos más avanzado, de un proceso que estaría realizándose en toda América Latina.

Si es verdadero ese supuesto, podemos esbozar rápidamente y de forma exploratoria las consecuencias de esta revisión en el modelo de desarrollo latinoamericano y eventualmente en las categorías de análisis científico utilizadas para la elaboración de este modelo.

El primer equívoco de este modelo de desarrollo estaría en su idealización del proceso de industrialización y modernización.

Al aislar este proceso de las condiciones históricas en que se realiza, la ciencia social dominante en Latinoamérica ha pensado este proceso como una repetición de algunas características que ha tenido en Europa y Estados Unidos⁴⁴.

Se había idealizado el proceso de industrialización como:

⁴⁴ Es necesario destacar que estas características no tienen el carácter explicativo y dominante que en general se ha pretendido darles.

a) generador de una economía y de una sociedad nacional, como resultado del proceso de diferenciación social que produciría nuevas estructuras de comportamiento social;

b) creador de un centro de decisión político y económico nacional, como resultado del establecimiento de una economía dirigida al mercado interno e independiente de la economía de los países desarrollados;

c) creador de un proceso de democratización política caracterizado fundamentalmente por:

—la destrucción del poder político de las oligarquías tradicionales y de la forma de dominación de élite establecida por ellas;

—la incorporación de los sectores populares a la vida nacional y democratización de la vida política;

—una democratización del consumo, al crearse una sociedad de masas.

La realidad es sin embargo, distinta:

a) La creación de una sociedad moderna no ha eliminado la formación de un vasto sector social urbano no integrado en esta sociedad que compone los llamados "marginados". Así también la crisis de la economía rural no ha sido suficiente para disminuir significativamente la población rural. El resultado ha sido la creación, al lado de un sector "moderno", de un sector semejante al tradicional, generado, sin embargo, por el proceso de industrialización;

b) La decisión política y social, a pesar de la generación de una estructura productiva para el mercado interno, no ha sido transferida al interior de estos países. Al contrario, crece su dependencia económica, social y militar de un centro único, y éste no es otro que los Estados Unidos;

c) En vez de un proceso de democratización y participación popular, se asiste a un proceso de centralización administrativa y de organización de poderes fuertes no representativos y ello junto a una radicalización del movimiento popular para posiciones tácticas y estratégicas insurreccionales.

¿A qué causas atribuir esos errores de visión?

Dos aspectos deben ser estudiados. En primer lugar, los elementos de la realidad que negaron este mo-

delo de desarrollo. Luego, los errores metodológicos y teóricos que han llevado a este modelo equivocado.

CAUSAS DE LOS EQUÍVOCOS

La esencia del desarrollo económico latinoamericano de los últimos años ha sido el desarrollo de una industrialización en los cuadros de una economía internacional monopólica.

¿Qué significa esto?

1.—Que la industrialización se ha realizado yuxtapuesta a la vieja división internacional del trabajo entre productores de manufacturas y exportadores de materias primas y productos agrícolas. El proceso de sustitución de importaciones fue el proceso de la dependencia de la industrialización del esquema colonial-exportador. Esto equivale a decir que el proceso de la "modernización" social y económica hubo de conciliarse con la sobrevivencia de la vieja sociedad. Y aún más, el poder político también debió ser compartido con las viejas oligarquías que se infiltraron en los sectores de la clase dominante.

2.—La industrialización se encauza, así, dentro del proceso de integración internacional realizado por el gran capital. Es decir, que las expectativas de que resultara una liberación económica nacional fueron sustituidas por la realidad de una dependencia todavía más estrecha de la economía de los países subdesarrollados a la economía central integradora. Esta dependencia se hace cada vez más absurda cuanto más integrada tecnológicamente sea la economía nacional y se cree la industria pesada y una tecnología nacional. Sin embargo, la complementación de la economía nacional por la industria pesada es un proceso que representa un cambio de calidad y exige profundas transformaciones económicas y sociales que difícilmente pueden darse en el cuadro de los actuales esquemas de fuerzas nacionales e internacionales.

3.—La industrialización se hace también en las condiciones de una economía internacional tecnológicamente muy avanzada. Esto provoca dos efectos. Por una parte, la dependencia tecnológica que profundiza la dependencia económica. La tecnología se caracteriza hoy por su alta necesidad de inversiones en actividad cien-

tífica y de investigación que sólo las grandes empresas o el Estado pueden realizar. Las empresas de los países subdesarrollados simplemente reproducen la tecnología creada en los centros económicos mundiales.

4.—Por otra parte, la tecnología moderna se caracteriza por la disminución de la relación hombre-producto. Es decir, que para producir una misma cantidad se exige cada vez menos hombres y más grandes inversiones en máquinas y en materias primas. Los efectos de esta situación sobre la economía de los países subdesarrollados es que la inversión exige una gigantesca concentración de capital que sólo podrá ser realizada o por la gran empresa internacional o por el Estado nacional. En esta opción desaparece la posibilidad de constitución de una economía nacional capitalista independiente.

5.—Al exigir una pequeña cantidad de mano de obra, la tecnología moderna con que se lleva a cabo la industrialización en los países subdesarrollados se muestra incapaz de absorber la mano de obra liberada del sector agrario en crisis y la mano de obra generada por el crecimiento de la población. Así, el desarrollo industrial y la penetración del capitalismo y de la tecnología moderna en el campo sólo aumentan el sector de la población sin trabajo productivo, ampliando la población sub-empleada, que constituye el llamado sector marginal.

6.—Al realizarse el desarrollo dentro del cuadro de una economía altamente monopólica, disminuyen los estímulos dentro de esta forma económica a la expansión del mercado interno y, en consecuencia, los incentivos para una política agresiva de reforma agraria y reformas sociales y económicas ligadas a la destrucción de la economía colonial-exportadora y agraria. El esfuerzo fundamental se concentra en la intensificación de la explotación del mercado existente, sea nacional, sea intercontinental. Así, el Mercado Común Latinoamericano, antes entendido como forma de fortalecimiento de las economías latinoamericanas, pasa a ser objetivo de las empresas monopólicas internacionales integradas a las economías latinoamericanas y que pretenden distribuirse el mercado continental por intermedio de acuerdos comerciales.

7.—La idea de una participación popular en el poder, amenazada por la tasa de ganancia obtenida por estas grandes empresas, la participación del capital extranjero y el régimen de propiedad privada conduce a políticas económicas antipopulares, las que, a su vez, precisan de gobiernos fuertes. Por otra parte, la imposibilidad de ofrecer una solución rápida a la crisis agraria, a las poblaciones liberadas de los sectores atrasados y al crecimiento de la población, crea un vasto movimiento popular cada vez más radical. Esta situación lleva a la intensificación de la represión y a un rompimiento de las posibilidades de un equilibrio social que permitiera formas políticas de tipo democrático.

8.—La creación de una estructura económica profundamente dominada por el capital fundamentalmente extranjero, se proyecta sobre la estructura del poder y somete el Estado al dominio de este gran capital, destruyendo uno de los principales centros de resistencia que el capital nacional tuvo en los años 40 y principios del 50. El dominio de la publicidad y de los medios de comunicación, de la educación y de amplios sectores de la intelectualidad da al gran capital internacional y al gobierno de sus países una fuerza cada vez mayor de dominio político de las sociedades latinoamericanas. Pero genera, simultáneamente, un proceso de radicalización de la intelectualidad y de revisión de muchas de sus aspiraciones inmediatas.

Todos estos factores han destruido la utopía de las economías capitalistas nacionales e independientes en el cuadro de una economía capitalista internacional integrada y basada en la dependencia.

CUESTIONES DE MÉTODO

¿Qué errores de método han permitido esta proyección equivocada del futuro de nuestras sociedades, es decir, del verdadero sentido de las tendencias que se realizan en ellas?

Una investigación de este tipo exigiría otro trabajo. Lo que vamos a apuntar aquí son solamente algunas ideas generales que serán objeto de un desarrollo futuro.

En primer lugar, se ha de poner en discusión la posibilidad de establecer un esquema de desarrollo ideal

aislado de las condiciones históricas específicas en que se realiza. Es decir, la forma concreta de analizar el proceso de desarrollo no es por medio de modelos de funcionamiento de sectores económicos y de las repercusiones sociales de este funcionamiento. Al contrario, hay que arbitrar categorías de análisis capaces de describir el proceso de desarrollo como movimiento histórico concreto, en condiciones dadas.

En nuestro caso, tratábase de estudiar el desarrollo de nuestros países dentro del cuadro de una economía internacional determinada, con sus leyes específicas, es decir, con su tendencia histórica al dominio e integración del mercado mundial. Además, la tecnología y el desarrollo de las fuerzas productivas habían de estar integradas al esquema de análisis directamente y no como elemento externo y complementario.

Pero, lo más importante es que hay que estudiar las tendencias que cada momento histórico revela, en su carácter dialéctico, es decir, en sus contradicciones internas. El proceso social se realiza en un amplio proceso de contradicciones que un análisis empírico no puede revelar directamente. De ahí la necesidad de utilizar la abstracción para superar las apariencias inmediatas de la realidad. Al hacer esta superación, integrando las tendencias descubiertas empíricamente en el proceso total de la realidad, se descubren las contradicciones internas de estas tendencias y el carácter dialéctico de su movimiento.

Nada más peligroso que una ciencia social empírica. Ella sólo hace cristalizar momentos de la realidad, aislando estos momentos de la totalidad en que se encadenan. La eficacia inmediata que muchas veces este método revela no hace más que mostrar su carácter irracional. Es decir, manifiesta su tendencia a someter a los hombres a las fuerzas ciegas del momento histórico y consecuentemente a un determinismo muchas veces no expresado, que niega al hombre las grandes visiones históricas donde su libertad se realiza.

El aparente carácter científico de estas generalizaciones empíricas se ve violentamente desenmascarado por la práctica histórica. El pragmatismo de esta posición teórica no hace sino revelar el carácter bárbaro de una ciencia que no se inscribe en el cuadro de la libertad humana.

Tomás Amadeo Vasconi

I: LOS CONCEPTOS BASICOS

Con estas notas, queremos llamar la atención sobre un área de estudio y el estado actual de su tratamiento, y comenzaremos con una afirmación que quizás resultará polémica: *el tema de las ideologías en América Latina ha sido tratado, en general, ideológicamente.*

Si prestamos atención a las principales interpretaciones hechas acerca del papel de las ideas, en el proceso de emancipación de América Latina del dominio ibérico y durante la posterior constitución de los estados nacionales, hallaremos dos líneas principales

Por un lado el pensamiento que, a grandes rasgos, podríamos denominar liberal, éste ha tendido a señalar el importante papel "modernizador" que aquellas ideas tuvieron, complaciéndose en destacar que los países más "europeizados" de la región presentan simultáneamente —según diversos indicadores— el mayor nivel de desarrollo.

Por otro, el pensamiento que ahora denominaremos "nacionalista", ha hecho hincapié en los aspectos negativos de las ideologías de que eran portadores los grupos dirigentes de nuestros países, señalando las ideas como un factor básico de la situación de subordinación al capi-

* Este texto resume la participación del autor en los seminarios del equipo de investigación sobre Relaciones de Dependencia en América Latina. Resume proposiciones, problemas e hipótesis para el estudio de las ideas y las culturas dominantes en el proceso de desarrollo de esta región.

talismo europeo primero y norteamericano después, en que cayó América Latina luego de rotos sus lazos de dependencia con España y Portugal.

En ambas proposiciones, tiende a sobreestimarse el papel de las ideologías en los procesos históricos de la región hasta un punto tal que las relaciones entre estructura y superestructura aparecen prácticamente invertidas.

Nuestra proposición básica, nuestro punto de partida, consiste en afirmar que mal podemos llegar a una interpretación correcta tanto de la emergencia como del papel de las ideologías en América Latina —y por extensión en cualquier región subdesarrollada y dependiente— si *sólo tomamos en consideración el desarrollo de la sociedad nacional o regional*, aunque adicionemos al análisis un "sector externo" compuesto por las naciones industrializadas dominantes.

Antes de intentar un desarrollo mayor de esta proposición —que retomaremos más adelante— trataremos de precisar más aún, a través de citas de algunos autores actuales, ciertos aspectos problemáticos en la interpretación del papel de las ideologías en Latinoamérica.

La aparición de ciertas ideologías —v.g. el liberalismo— resulta explicable en el contexto del proceso histórico de las naciones hoy industrializadas; parecería que no ocurre lo mismo en cambio cuando se trata de nuestra región. Así observa Medina Echavarría la existencia de una situación que ha calificado como "paradojal":

"La constelación originaria de la Independencia está bajo el signo de la libertad, y por eso el liberalismo se confunde desde los primeros instantes con la sustancia y razón de ser de los nuevos estados. Se esgrimen ante todo las ideas libertarias y constitucionales que llegan en particular de Francia y Norteamérica y toman cuerpo de esa manera fórmulas tan extrañas —dada la realidad y los orígenes de los nuevos cuerpos históricos— como las concepciones federales que tanto habían de pesar, a veces trágicamente, en años posteriores.

"Ahora bien, el hecho de que la libertad —la aspiración democrática y constitucional— sea uno de los elementos esenciales de la constelación originaria de América Latina, *arrastra también consigo la primera gran paradoja de su historia: haber mantenido por mucho tiempo en pleno de-*

sacuerdo las fórmulas de una ideología con las "creencias" y conductas efectivas de la existencia cotidiana. Sobre un cuerpo de estructura agraria y vida tradicional se extendió la débil capa de una doctrina predominantemente liberal y urbana"¹.

Se destaca así, el "desfase" que se verificaría en América Latina entre estructura y superestructura, con relación al modelo histórico clásico del desarrollo europeo. Por otra parte, la aparición de estas ideologías "superpuestas" (o "injertadas", si se prefiere) a una realidad con la cual no parecían tener directa correspondencia —según el modelo de evaluación, insistimos— se explica por la difusión de la cultura europea, que acompañó a la expansión del sistema capitalista, por una parte, y por el comportamiento *mimético* de las clases dirigentes latinoamericanas, por otra. Así señala Beyhaut: "La europeización de Iberoamérica, y en particular de sus élites, intensificada en la segunda mitad del siglo XIX, puede ser apreciada como un aspecto de la expansión imperialista de Occidente, de su influencia civilizadora. Típico fenómeno de contacto de culturas, o de interdependencia de civilizaciones, al decir de Balandier, se vio acentuando por la revolución tecnológica de la época"².

Las consecuencias de esa expansión sobre las sociedades latinoamericanas —como ya apuntamos rápidamente al principio— han sido evaluadas de diversas maneras. El mismo Beyhaut escribe: "Deben señalarse... como secuelas de un proceso de imitación apresurada:

1.—Se aprendió más rápidamente a consumir que a producir...

2.—El hábito de seguir los moldes europeos llevó a muchos a un verdadero colonialismo cultural"³.

Por su parte, J. Lambert, en *América Latina: estructuras sociales e instituciones políticas*, apunta:

¹ Medina Echavarría, J. *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*, Buenos Aires, Solar, Hachette, 1964, pp. 43-44. (Los subrayados son nuestros).

² Beyhaut, G.: *Raíces contemporáneas de América Latina*, Buenos Aires, EUDEBA, 1965, p. 24.

³ *Ibidem*, p. 72.

"Mientras en América Latina la cultura ha permanecido como el privilegio de algunos miles, o de algunas decenas de miles de individuos, ha seguido siendo una cultura colonial. Los que la compartían eran demasiado pocos para ser independientes...

"A causa del hecho mismo del elevado nivel de su cultura, en medio de masas incultas, la *élite* intelectual latinoamericana ha constituido durante largo tiempo una aristocracia cosmopolita y alienada, más apta para interesarse en los problemas de Europa que para resolver los de su propio país"⁴.

Los temas son recurrentes. Con más o menos coherencia aparecen en los autores más diversos, la falta de correspondencia entre la realidad social y las ideas, la "europeización" y la "alienación" de las élites dirigentes, entendida esta última como un aislamiento, una separación de la realidad inmediata.

Estamos convencidos que la aceptación más o menos generalizada de estas interpretaciones no ha de conducir jamás a una explicación del papel de las ideas en la historia de la sociedad latinoamericana, de donde nuestra segunda proposición.

Es necesario, fuera de todo modelo comparativo de desarrollo, recuperar la racionalidad intrínseca del proceso histórico latinoamericano. Para que ello sea posible, sin embargo, es necesario contar con categorías de análisis más adecuadas que las utilizadas hasta ahora.

A discutir estas categorías, de modo preliminar, apunta el párrafo siguiente.

II: IDEOLOGIA, ALIENACION Y DEPENDENCIA (*Un intento de conceptualización*)

Tomemos como punto de partida el concepto de ideología.

El pensamiento positivista ha tendido en general a definir "la ideología", por oposición a "la ciencia", como un

⁴ Lambert, J. *América Latina: estructuras sociales e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, p. 180. (El subrayado es nuestro).

conocimiento erróneo, que se enfrenta y es, o puede ser, desplazado por el *conocimiento verdadero* que se obtiene mediante el *método científico*. Esta interpretación lamentablemente puede encontrar apoyo aun en ciertas expresiones mal interpretadas de autores marxistas clásicos; por ejemplo Engels, cuando en carta a Mehring sostiene:

"La ideología es un proceso que se opera por el llamado pensador conscientemente, en efecto, pero con una conciencia falsa. Las verdaderas fuerzas propulsoras que lo mueven, permanecen ignoradas por él; de otro modo no sería tal proceso ideológico. Se imagina pues fuerzas propulsoras falsas o aparentes. Como se trata de un proceso discursivo, deduce su contenido y su forma del pensar puro, sea el suyo propio o el de sus predecesores. Trabaja exclusivamente con material discursivo, que acepta sin mirarlo, como creación del pensamiento, sin someterlo a otro proceso de investigación, sin buscar otra fuente más alejada del pensamiento; para él, esto es la evidencia misma, puesto que para todos los actos, en cuanto le sirva de *mediador* el pensamiento, tiene también en éste su fundamento último"⁵.

El tema de la *"fausse conscience"* y de la ideología como *conocimiento deformado* de la realidad corre a través de diversos autores marxistas y se difunde a otras corrientes del pensamiento social⁶. Es en este sentido que se ha opuesto la ideología como *conocimiento erróneo* de la realidad, a la ciencia como *conocimiento verdadero*. Creemos que esta distinción es tan inútil como perniciosa si volvemos nuestro interés hacia una interpretación comprensiva del papel de las ideologías en la vida social.

Es por ello que preferimos, al respecto, la formulación althusseriana cuando expresa que la ideología "... es un sistema (que posee su lógica y su vigor propios) de representaciones (imágenes, mitos, ideas y conceptos, según los casos), dotados de una existencia y de un papel histórico en el seno de una sociedad dada. Sin entrar en el problema de las relaciones de una ciencia con su pa-

⁵ Engels, F. "Carta a Mehring", en Marx, K. y Engels, F., *Obras escogidas*, Moscú, Ed. Progreso, 1966, t. II, p. 502.

⁶ Véase Luckacs, G., *Histoire et conscience de classe*, traduit par Kostas Axelos, Paris, Les Editions de Minuit, 1960.

sado (ideológico) podemos decir que *la ideología como sistema de representaciones se distingue de la ciencia en que la función práctico-social es más importante que la función teórica*"⁷.

Y dice el mismo autor, en otra parte:

"La ideología (en una sociedad de clases) está pues, destinada ante todo a asegurar la dominación de una clase sobre las otras y la explotación económica que le asegura su procedencia, haciendo a los explotados aceptar como fundada en la voluntad de Dios, en la naturaleza o en el bien moral, etc., su propia condición de explotados. Pero la ideología no es solamente un "bello engaño" inventado por los explotadores, para mantener a raya a los explotados y engañarlos; es útil también a los individuos de la clase dominante, para aceptar como deseada por Dios, como fijada por la "naturaleza" o incluso como asignada por un "deber" moral la dominación que ellos ejercen sobre los explotados; les es útil pues, al mismo tiempo, y a ellos también, este lazo de cohesión social para comportarse como miembros de una clase"⁸.

¿En qué reside entonces la "falsedad" de la ideología? ¿Es aquélla un componente necesario y permanente de ésta? De ningún modo; la falsedad es contingente y accesoría, y debe ser históricamente explicada. Retornando al texto de Althusser leemos: "La ideología es *en sociedades de clases*, una representación de lo real, pero necesariamente falseado, dado que sí es necesariamente orientada y tendenciosa, y es tendenciosa porque su fin no es dar a los hombres el conocimiento objetivo del sistema social en que viven, sino por el contrario, ofrecerles una representación mistificada de este sistema social, para mantenerlos en su lugar en el sistema de explotación de clase"⁹.

Es por todo ello, que la ideología no puede ser entendida sólo como algo que ocurre en "la cabeza" de los agentes sociales, como un fenómeno psicológico que permitiera a su vez un tratamiento psicológico (por ejemplo

⁷ Althusser, *La revolución teórica de Marx*, traducción de Martha Hannecker, México, Siglo XXI, 1967, pp. 191-192.

⁸ Althusser, L., *Teoría, Práctica Teórica y Formación Teórica; Ideología y Lucha ideológica*, Santiago, Mimeo.

⁹ *Ibidem*.

"desideologizar" a un individuo o grupo portador de una ideología). Ella integra la estructura social, y no como un mero epifenómeno, sino como una función definida, y definible, dentro de esa estructura.

Toda ideología particular, por eso, debe —y sólo puede— ser comprendida en relación a un campo ideológico existente y en relación también a los problemas y la estructura sociales que le sirven de base y se reflejan en él¹⁰.

"La ideología no es, por lo tanto, una aberración o una excrescencia contingente de la Historia: constituye una estructura esencial en la vida histórica de las sociedades"¹¹.

Es preciso, en el estudio de las ideologías, distinguir su lógica interna, tanto como su conexión con las estructuras materiales cambiantes de la sociedad global. Dicho de otro modo: es necesario recuperar la "racionalidad" (histórica) y más allá de su apariencia contingente comprender su conexión íntima con el proceso histórico social.

¿Qué decir ahora de la alienación?

Este concepto recibe habitualmente una connotación psicológicamente definible y verificable: se halla *alienado* quien se encuentra *separado, apartado de la realidad que le es propia*¹².

No negamos de modo absoluto el valor de este concepto para el análisis de ciertos fenómenos sociales. Sin embargo, para la problemática que aquí nos proponemos hallamos que este enfoque es no sólo incorrecto, sino escasamente heurístico.

Podríamos, por una parte, en un sentido marxista clásico, utilizar el concepto de alienación para afirmar que, en una sociedad de clases, como consecuencia de la división social del trabajo, de la separación de los productores de los medios e instrumentos de producción, los productos de la actividad humana enfrentan al hombre como

¹⁰ Althusser, L. *La revolución teórica de Marx*, Op. cit., p. 49.

¹¹ *Ibidem*, p. 192.

¹² Aunque la bibliografía en este sentido es más que abundante podríamos señalar entre algunos títulos representativos y recientes: Fromm, E. *Más allá de las cadenas de la ilusión: mi encuentro con Marx y Freud*, México, 1964. Gabel J. *Formas de alienación: ensayos sobre la falsa conciencia*. Ed. Universitaria de Córdoba, Rep. Argentina, 1967.

fuerzas extrañas que lo oprimen, dominan su vida y le imponen sus leyes.

En la sociedad capitalista, la división social del trabajo, la conversión del producto del trabajo en mercancía y el poder estatal aparecen como fuentes fundamentales de alienación. En este sentido general y amplio, podemos acompañar a Sartre cuando afirma que: "... en el mundo de la alienación el agente histórico nunca se reconoce enteramente en sus actos... La alienación está en alguna forma en la base y en la cúspide y el agente nunca emprende nada que no sea negación de la alienación y vuelta a caer en un mundo alienado"¹³.

Así, es posible hablar de una alienación genérica que tiene su origen y fundamento en el modo de producción capitalista, en la apropiación privada de los medios de producción, que sólo podría desaparecer con la destrucción, con la superación radical de ese mismo modo de producción. El proceso de "desalienación" se confundiría así con la historia de la lucha del hombre por la unificación totalizadora de la sociedad, por la construcción de una "humanidad común"¹⁴.

No es éste, sin embargo, el uso que habitualmente se hace del concepto de *alienación*, como pudimos comprobarlo a través del fragmento ya citado de Jacques Lam-

¹³ Sartre, J.P. *Crítica de la razón dialéctica*. Trad. de M. Lamana, Buenos Aires, Losada 1963, T. I. nota al pie de la p. 92.

¹⁴ Refiriéndose en particular a la cultura y al lenguaje en el mundo de la alienación, dice Sartre: "Así, las categorías más generales de la cultura, los sistemas particulares y el lenguaje que los expresa son ya la objetivación de una clase, el reflejo de los conflictos latentes o declarados y la manifestación particular de la alienación. El mundo está fuera; ni la cultura, ni el lenguaje están en el mundo como una marca registrada por un sistema nervioso; el que está en la cultura y en el lenguaje es el individuo, es decir, el que está en una sección especial del campo de los instrumentos. Para *manifestar* lo que muestra, dispone pues, de elementos que son a la vez demasiado ricos y muy poco numerosos. Muy poco numerosos: cada vocablo tiene consigo un significado profundo que le da la época entera; en cuanto habla el ideólogo, dice más y otra cosa de las que quiere decir, la época le roba el pensamiento; da vueltas sin parar y al final la idea expresada es una desviación profunda, se ha dejado coger por

bert. En estos casos se denomina alienación al proceso (sicológico o sicológico social) por el cual los sujetos se apartan de su *propia realidad* (socio-cultural)¹⁵; y, en el caso particular de los miembros de una sociedad subdesarrollada, viven en función de un "centro exterior". ¿Cómo es posible considerarlo así?

A nuestro juicio el proceso que desemboca en tales condiciones se desarrolla del siguiente modo:

1.—Se observa un primer fenómeno que es la cultura (ideologías, etc.) del o de los países desarrollados, la que se difunde, por diversos medios hacia los países subdesarrollados imponiendo valores, normas.

2.—Un segundo "dato"; esta cultura la adoptan primero y principalmente, las clases dominantes del país subdesarrollado.

3.—A partir de esos "datos" se realiza una inferencia de este tipo: las clases dominantes de los países subdesarrollados se hallan "alienadas", "enajenadas" de su propia realidad, que es como decir que sufren una especie de "ilusión óptica" por la cual no percibirían los proble-

la mistificación de las palabras. (Crítica de la razón dialéctica. T. I., p. 103).

Véase también, en este mismo sentido: A. Gorz, *Historia y Enajenación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, en especial pp. 55 y 97.

¹⁵ El afán por "operacionalizar" el concepto de alienación puede conducir, desde un punto de vista marxista, a las mayores aberraciones. En una investigación dedicada al tema leemos: "tal como se emplea aquí el término, una "persona alienada" es la que ha sido llevada a enajenarse y tornarse hostil con respecto a su sociedad y a la cultura que ella entraña". Ahora bien, como "la sociedad" y "la cultura que ella entraña" son las norteamericanas, el autor va a definir según "patrones promedio" de comportamiento quiénes son "los alienados" e intentar "medir" el grado de alienación de que son portadores. La primera conclusión a que arribará es que, según las pautas de esa sociedad y esa cultura, **son alienados** los que **no leen** el "Reader's Digest", los que **no gustan** de la televisión y los que **no piensan** cambiar su automóvil todos los años.

Véase G. Nettler, "Una medida de la alienación", en I. L. Horewits, *Historia y elementos de Sociología del Conocimiento* Buenos Aires, EUDEBA, 1964, . H., pp. 58-71.

mas más reales que se presentan en sus propios países, y por lo tanto resultan incapaces de encontrar los procedimientos adecuados para resolverlos.

Analicemos más detenidamente esta conclusión. ¿Se tuvieron en cuenta, para tal inferencia, *los intereses de clase* de esta clase dominante?

¿No está imponiéndose el juicio del observador sobre qué es correcto y qué es adecuado, por encima de los elementos objetivos de la situación y la perspectiva propia del grupo que se enjuicia?

Es verdad que las dos primeras observaciones formuladas más arriba corresponden a hechos reales. Pero si queremos formular un juicio correcto tendremos que profundizar más en estos fenómenos, y para ellos, el concepto de alienación, en el sentido que venimos apuntando en los últimos párrafos nos proporciona escasa ayuda. Tratemos de distinguir analíticamente, algunos aspectos particulares de la situación estudiada.

Primero: desde el punto de vista del observador, orientado por un determinado cuadro de valores (por ejemplo lograr un desarrollo efectivo de estos países "subdesarrollados") el comportamiento "visible" de esas clases dominantes aparece "alienado". En lugar de atacar uno de los frenos básicos del desarrollo, constituido por la subordinación económica del país, contribuyen a mantenerla, y aun a extenderla a otras esferas (v.g. cultural, sicológico-social, etc.) Estas clases dominantes, pues, se hallarían "alienadas", incapaces de ver la raíz de los problemas que aquejan a sus propios países, como consecuencia, fundamentalmente, de la acción ideológica ejercida desde los países desarrollados.

Aunque este razonamiento considerado superficialmente parece claro y coherente, no creemos que alcance a captar, en modo alguno, el sentido de los procesos que se operan en la realidad social. Y esto fundamentalmente porque, si desde la perspectiva del o de los países dominantes la difusión ideológica opera como un instrumento de ampliación de la dominación que ejercen sobre otros países y áreas, desde el punto de vista de las clases dirigidas del país o área dominada, su adopción forma parte de la actividad de dominación que ejercen en el orden

interno. Es preciso tener en cuenta que su propia posición de clase dirigente en el área dominada deriva de sus relaciones específicas, de su especial vinculación, con lo que "eufemísticamente" podríamos denominar "el sector externo". Así, desde nuestro punto de vista, la adopción de determinadas ideologías —y valores, normas, pautas, etc., es decir, una cultura— por las clases dirigentes de los países subdesarrollados, cumple básicamente dos funciones principales: a) en primer lugar, levantar toda una superestructura que legitime su relación de clase dirigente local con la del "centro dominante"; b) luego, ya en el orden interno, legitimar su propia posición dirigente, al operar como *medio de dominación e instrumento de "distinción"* con relación a las clases o grupos subordinados.

Lo apuntado en estos últimos párrafos indica la necesidad de desarrollar un concepto que permita una interpretación más cabal y profunda de cómo operan las ideologías dominantes en un área subdesarrollada, y de la significación de esos comportamientos observables que son percibidos como producto de la "alienación". El concepto que trataremos de delimitar seguidamente, y cuyo valor heurístico pretendemos destacar, es el de *dependencia*.

Quienes han estudiado la expansión imperialista del capitalismo occidental, haciendo de ella una causa originaria y principio explicativo de multitud de procesos observables en vastas regiones del mundo, señalaron sin duda un hecho histórico, pero cuya interpretación, en cuanto a sus consecuencias finales, está en gran parte por realizarse. Aquellos estudios contemplan una sola de las perspectivas desde las cuales es posible analizar el fenómeno, esto es, la expansión imperialista desde los países capitalistas desarrollados; se carece hasta aquí —aunque sin duda esta situación está cambiando rápidamente— del estudio de ese mismo proceso, desde la perspectiva de los países subdesarrollados.

Lo anterior vale como observación preliminar general. Podríamos, sin embargo, apuntar otro aspecto —de carácter metodológico— que, a nuestro juicio, limita el poder explicativo de la teoría del imperialismo: la expansión capitalista es presentada como una causa externa del subdesarrollo de las áreas "pérféricas". Este *factor externo* habría operado fundamentalmente a través de la imposi-

ción de una "división internacional del trabajo" que colocó a un conjunto de regiones en la situación de productoras (a menudo monoproductoras) de materias primas destinadas a la industria manufacturera de los países "centrales". La apreciación, sin duda, es correcta, pero desde el punto de vista de la constitución histórica de las sociedades periféricas, resulta superficial e insuficiente. Para estas sociedades, el proceso de su incorporación al sistema capitalista mundial —a través de su ingreso al mercado internacional— inicia la historia de su inclusión en el sistema en una posición de dependencia y la historia de ésta se confunde así con la historia toda de su formación social. El estudio de cualquier fenómeno observable en la evolución de los países subdesarrollados, fuera del marco más general del sistema de interdependencia, constituye una amputación histórica y teórica que invalida toda conclusión posible.

Para el caso de América Latina puede afirmarse, citando una contribución reciente al tema:

"Las sociedades latinoamericanas ingresaron en la historia del desarrollo del sistema universal de interdependencia, como sociedades dependientes a raíz de la colonización ibérica. Su historia puede ser trazada, en gran parte, como la historia de las sucesivas modificaciones de la situación de dependencia, a lo largo de la cual las diversas sociedades de la región han venido alcanzando diversas posiciones sin lograr salir, hasta el momento, de ese marco general"¹⁶.

Y es ese "marco general" el que podrá permitirnos modificar las interpretaciones que se expresaban en las citas con que iniciamos este ensayo.

En un enfoque estructural consecuente, es imposible considerar la estructura social —y por ende los cambios y el desarrollo— de cualquier país latinoamericano, fuera de la estructura mayor del sistema capitalista mundial. En otras palabras; estas estructuras y sus correspondientes superestructuras (instituciones, ideología, etc.) no pueden ser analizadas sino como *subestructuras* dentro de aquella estructura mayor en una posición determinada, dependiente.

¹⁶ Quijano Obregón, A. *El proceso de urbanización en Latinoamérica*. Santiago. CEPAL, 1966 (mimeo.), p. 14.

Entonces, lo que aparecía como "paradójico" cuando lo contemplábamos aisladamente, podrá ser racionalmente explicado.

Es decir: no más "paradoja", ni "imitación", ni "alienación" (sicológica) de las clases dominantes. La función de esas ideologías, y el comportamiento ajustado a ellas de las clases dominantes locales, resultan perfectamente claros dada la posición dominante de éstas en el "sistema interno" y la situación general de dependencia del país dentro del sistema de dominación internacional. En cualquier momento de la historia de estos países, estas ideologías reflejarán esta doble situación; el sistema de dominación interno y la particular posición dentro de él de la clase dominante, y el sistema de interdependencia y de dominación internacional¹⁷.

El liberalismo fue patrimonio de los grupos dirigentes y las élites latinoamericanas y desde principios del siglo XIX cumplió dentro de su desarrollo histórico funciones bien definidas; si en un principio constituyó la consigna de la lucha contra el monopolio mercantilista de la dominación española, dando expresión ideológica a las acciones emancipadoras, fue luego —más que todo a través de sus expresiones concretas, como la defensa de la propiedad individual, el libre cambismo etc.—, la expresión de la dominación social de una clase de productores latifundistas que en combinación con grupos comerciales y financieros urbanos, operaba en función de un mercado internacional.

Leemos en un ensayo reciente:

"Dominación de las élites agrarias e ideología liberal, contenido oligárquico y formas democráticas —son las raíces del estado latinoamericano y una de las peculiares políticas de los países dependientes".

"Se debe acentuar, para que se tenga claridad de la significación histórica de estas discrepancias que ellas no se limitan al plano de las ideas políticas, ni aun al plano político-institucional, sino que tienen que ver con el

¹⁷ Para un análisis de carácter más sistemático del concepto de dependencia, véase F. H. Cardoso y E. Faletto, *Desarrollo y dependencia en América Latina*, Santiago, Instituto, 1967.

modo de ordenación de las estructuras sociales, inclusive con las relaciones de producción"¹⁸.

Y más adelante:

"Entender el liberalismo como mera "fachada" permite tal vez atacar algunos aspectos del problema de las relaciones entre el Estado y las condiciones internas de la producción, del mismo modo que permite destacar el carácter efectivamente oligárquico del Estado. Pero podría desviarnos, por otro lado, de algunos otros aspectos —no menos importantes— y que se refieren a la situación de dependencia de las sociedades latinoamericanas en el cuadro del capitalismo".

De este modo, "... en América Latina —influida desde el período colonial por las vicisitudes por las que pasa el desarrollo europeo— la estructura "semi-feudal" de la gran propiedad aparece como un medio, y tal vez el más eficaz en las condiciones de la época para asegurar la producción barata de mercaderías para el consumo externo..."²⁰

La "paradoja" pierde su carácter de tal, y adquiere total racionalidad cuando integramos el análisis de la estructura social de cualquiera de nuestros países dependientes en la estructura más comprensiva del capitalismo mundial. No se trata tampoco de un "desfase" con relación a la evolución de los países de desarrollo originario, sino de la formación histórica de una estructura histórica inédita, la del capitalismo dependiente, que debe interpretarse como tal y que, como tal, exige sus propias categorías de análisis.

¹⁸ C. F. Weffort, *Clases populares e desenvolvimiento social*, Santiago, Instituto, 1968, pp. 43-44 (la traducción es nuestra).

¹⁹ *Ibidem.* p. 46.

²⁰ *Ibidem.* p. 48.

III: NOTAS PARA UNA INTERPRETACION HISTORICO ESTRUCTURAL DE LA CULTURA DEPENDIENTE DE AMERICA LATINA

1.—LA CIUDAD COMO INSTRUMENTO DE DOMINACIÓN Y LA "DIFUSIÓN CULTURAL"

Que la ciudad fue un instrumento de conquista y dominación en América Latina, no es ya un concepto nuevo ²¹.

La organización de la conquista y la colonización de la región, exigió sin duda una acción "fundacional" que, si por una parte puede ser considerada como una reproducción indicadora del comportamiento histórico de Castilla en el proceso de Reconquista de la península ibérica, en las condiciones geográficas y económico-sociales de América Latina encuentra este proceso su realización —y también su justificación— más plena.

Fue a partir de la ciudad que irradió la explotación ibérica del subsuelo americano, pero no menos la difusión de una "europeización" que legitimaba a nivel de los valores y normas la acción de la conquista.

La ciudad indiana —punto de tránsito donde la riqueza extraída a la tierra indígena se encaminaba hacia los dominios de sus conquistadores— vino a sustituir, allí donde existió (México, Perú, etc.) a la sociedad urbana indígena anterior al siglo XVI; los siglos XVI al XVIII marcarán el crecimiento y el apogeo de esta cultura urbana colonial.

Los movimientos emancipadores —iniciados ideológica y económicamente hacia fines del siglo XVIII— señalaron el fin de la dependencia cultural de origen ibérico. Pero el "mito revolucionario" fue expresión a nivel de superestructura, un "proceso inevitable" ²².

²¹ Para algunas elaboraciones actuales de este hecho histórico, véase Frank, A. G., *Capitalism and underdevelopment in Latin America*, N. Y., Monthly Review Press 1967 y Quijano, A. Op. cit.

²² "... a través del mito revolucionario se viene a justificar un proceso por otra parte inevitable: la ruptura de la unidad hispánica y la incorporación de sus fragmentos a las nuevas potencias occidentales europeas, (Tulio Halperin Donghi: *Tradición política española e ideología revolucionaria de Mayo*. Buenos Aires, EUDEBA, 1961, p. 23).

Durante todo el siglo XIX — y más particularmente hacia su segunda mitad— esta "europeización" no ya sólo hispana sino "cosmopolita" como se la ha llamado, creció incesantemente, acompañando el ingreso cada vez más firme de estos países en la órbita de los nuevos centros dominantes.

2.—EL "LIBERALISMO" DE LAS NUEVAS CLASES DIRIGENTES

La fisiocracia, la "Ideología" francesa (Destut de Tracy), las teorías del *laissez-faire* y el "manchesterismo" económico, pasaron a componer cada vez más el marco ideológico de esta nueva dependencia, proporcionando una superestructura particularmente apta para el funcionamiento de las explotaciones que dirijan su producto al mercado internacional. Sin embargo, bueno es señalarlo, ninguna de estas formas ideológicas se manifestó en sus formas *más puras*, y hallaremos siempre un grado mayor o menor de *eclecticismo* y *ambigüedad* que no hizo sino expresar la particular situación dominante, dependiente de las clases dirigentes latinoamericanas ²³. Estas ideologías, instrumento de lucha contra la ya insostenible dominación hispana, lo fueron también, después, de la eliminación de los resabios del poder de los productos rurales precapitalistas. Fue la época de la lucha de la ciudad contra el campo, de la "civilización" contra la "barbarie" ²⁴. El triunfo final de los grupos compuestos por una parte de los sectores comerciales y urbanos y, por otra, por los propietarios rurales "modernos" o "modernizantes" —constituyendo lo que luego se llamará la "oligarquía"— significó también la conversión de aquellas ideologías en la cultura oficial. La "libre navegación de los ríos", el "librecambismo" fueron los instrumentos capitales de subordinación al sistema de dominación internacional; la "propiedad individual" y la "libertad de trabajo", los justificativos ideológicos de la explotación de los grupos su-

²³ Véase Dos Santos, W. G. "Preliminares de una controversia metodológica" en *Revista Civilização Brasileira*, N° 5-6 (marzo 1966) pp. 77-94.

²⁴ Esto muy visiblemente en el caso argentino. Véase como una magnífica ilustración de este proceso el clásico libro de D. F. Sarmiento, *Facundo o Civilización y Barbarie*. (Varias ediciones).

bordinados por la clase dominante; el "constitucionalismo", el "estado liberal", el "parlamento", los instrumentos políticos de la dominación social. La consolidación de este sistema de dominación interna, consonante con la posición que ocuparía América Latina en el sistema de "División internacional del trabajo", encontró expresión, finalmente, en una versión "latinoamericana" del positivismo²⁵.

Por lo demás, estas ideologías expresan no sólo los intereses de una clase de "productores" deseosos de lograr una incorporación efectiva en el mercado internacional, sino también —y acaso *sobre todo*— de una clase de "consumidores" interesada en asegurarse la provisión de artículos manufacturados europeos a bajo precio. Y también en ese sentido, esta estructura ideológica constituyó un campo de encuentro entre los intereses "inter-nos" y "externos". La difusión de valores y pautas de la cultura europea, generó patrones que ampliaron —en las clases altas y medias— el consumo de productos manufacturados por el sistema industrial dominante; la relación de dependencia podía percibirse así hasta en la moda del vestir cotidiano²⁶.

²⁵ Los estados tuvieron que poner sus países en orden. Como teóricos políticos, los intelectuales hallaron la justificación filosófica del paso de la anarquía al orden en las doctrinas positivistas de A. Comte, que gozaban en ese entonces en Europa de cierta popularidad. El positivismo, modificado por los intelectuales para sortear algunas de sus más fundamentales objeciones, formó la base de la filosofía política dominante en México con la mayor de la "tiranía honesta" de Porfirio Díaz (1876-1910) y lo mismo hizo en Brasil desde la caída de Pedro II en 1889 y al menos hasta los comienzos de la primera gran guerra. Las palabras "ordem e progresso" puestas en la nueva bandera de la república brasileña atestiguan la influencia que ejercía el positivismo en los dirigentes que reemplazaron al emperador y a la nobleza. En Argentina, Chile y Uruguay el impacto del positivismo repercutió intensamente en el gobierno y en los círculos intelectuales antes de 1890 (Johnson, J. J.: *La transformación política de América Latina*, p. 63).

²⁶ Un viajero sueco que visitara Valparaíso en la década de 1850, describía así sus impresiones: "Así es como a la llegada de un modisto parisiense, de un sastre alemán, que tratan de inculcar, con el mismo fanatismo que en otras épocas empleaban los monjes para imponer las sagradas verda-

De este modo, si Parish pudo destacar el consumo de artículos ingleses en Río de la Plata hasta principios del siglo²⁷ ya en la mitad del mismo, las importaciones han aumentado considerablemente²⁸.

Si quisiéramos resumir brevemente, podríamos decir que el proceso ideológico hasta aquí reseñado presentó una relación que podríamos denominar "funcional" con respecto al sistema de dominación, tanto externo como interno (inseparable por lo demás).

des, que la única forma de elevarse es someterse a los dictámenes de las revistas de modas de París, a la levita negra y a todos los accesorios que corresponden. Sucede que aquellos son escuchados y de resultas de ello la señora se compra un elegante sombrero, que la hace sentirse consumadamente parisiense, mientras el marido se coloca un tieso y alto corbatón y se siente en el pináculo de la cultura europea". (Skogman, C.: *Viaje de la fragata Eugenia M., 1851-53*, citado por Beyhaut, G., *Raíces contemporáneas de América Latina*, EUDEBA, Bs. Aires, 1964, p. 65-66).

Un francés que visitaba Río hacia fines de siglo, escribe: "Al primer paso que hice en tierra quedé estupefacto. Todas las ventanas estaban abiertas, una muchedumbre de hombres y mujeres vestidos a la última moda de París, circulaba con el aire más desenvuelto. Río de Janeiro estaba totalmente metamorfoseado: negocios magníficos, cafés, cervecerías, se encontraban a cada paso; los hoteles, los restaurantes eran del más alto confort; una muchedumbre apresurada más que en ciudades como Londres o París; ricos equipajes, jinetes y todo eso iba y venía". (Aimard, citado por Beyhaut, op. cit., p. 68).

²⁷ (Las mercancías inglesas en Río de la Plata se han hecho) "... artículos de primera necesidad..." y recomienda: "Cuanto más barato podamos producir esos artículos, tanto más consumo tendrán. De esta suerte, cada adelanto en nuestra maquinaria que haga abaratar el precio de estos efectos contribuyen;... a la comodidad y bienestar de las clases más pobres de aquellos remotos países, al mismo tiempo que perpetúan nuestro predominio en sus mercados" (el subrayado es nuestro); Parish, W.: *Buenos Aires y las Provincias del Río de la Plata*, Buenos Aires, Solar, Hachette, 1958, pp. 527-528.

²⁸ Ya hacia el tercer tercio del siglo puede apuntarse: "tomando las cifras de 1874 comprobamos que el renglón tejidos, hilo, ropa hecha, etc., representa el 27 por ciento del

3.—EL PROCESO DE DESARROLLO "HACIA ADENTRO", EL SURGIMIENTO DE LOS SECTORES MEDIOS, LA INDUSTRIALIZACIÓN

Desde las primeras décadas del presente siglo y particularmente a partir de la primera gran guerra un nuevo polo dominante comenzará a destacarse en el sistema universal de interdependencia: los Estados Unidos de Norteamérica.

Si bien las acciones de este país destinadas a convertirlo en "rector de la comunidad americana" se multiplicaron a través del siglo XIX —particularmente a partir de la formulación de la llamada "doctrina Monroe"— y recrudescen hacia los primeros años del siglo presente (particularmente durante la administración de Theodor Roosevelt), fue sólo a partir de la consolidación de Estados Unidos frente a Europa (y por lo tanto como centro dominante del sistema capitalista mundial), que asumió efectivamente su papel como polo dominante de América Latina. Las formas de expansión norteamericana fueron diversas, tanto según los períodos en que se llevó a cabo como en relación a los países a que las mismas se dirigieron, variando desde la directa política del "big stick" y la diplomacia del dólar, hasta la acción diplomática que pudo vestir, durante un corto tiempo, el velo de la "good neighbour policy"; pero sobre todo se expresaron en el comercio y la exportación de capitales. La presencia de Estados Unidos como nuevo polo dominante internacional, marcó nuevos rumbos para el desarrollo de América Latina.

Antes de continuar con las consecuencias de este nuevo hecho histórico será necesario, sin embargo, regresar al

total, primando Inglaterra en tejidos de algodón; Francia en seda y compartiendo los de lana entre los dos".

"Los productos alimenticios representaban casi el 40 por ciento del total importándose harina, fideos, azúcar, vinos y conservas alimenticias". (Dorfman, A.: *Evolución de la economía industrial argentina*, Colegio Libre de Estudios Superiores, Buenos Aires, 1938, p. 64).

El proceso se ha consumado: bajo el manto de la ideología liberal, ha terminado por consolidarse el sistema de la división internacional del trabajo; la agricultura tradicional o de subsistencia, así como las manufacturas locales, son destruidas por el sistema capitalista, liberando la mano de obra necesaria para el desarrollo de este último.

análisis de algunos "aspectos internos" del desarrollo latinoamericano.

La clase dominante "tradicional" a la que nos referíamos en párrafos anteriores, logró instaurar sin duda una organización política que se adecuó perfectamente tanto al funcionamiento de estos países en el sistema internacional de interdependencia, como al dominio interno de esa "oligarquía". El "Estado oligárquico-liberal" cumplió al decir de Medina Echavarría, con todos los "requisitos funcionales" supuesto necesario al funcionamiento de cualquier sistema social²⁹. Dentro de ese sistema, los valores liberales y del humanismo europeo tradicional, cobraron el carácter de una cultura "oficial" que legitimó la dominación oligárquica.

El funcionamiento de ese sistema tradicional —dentro del sistema mayor de "división internacional del trabajo"— provocó a su vez transformaciones económico-sociales, con sus respectivas manifestaciones morfológicas, por una parte, y socio-culturales, por otra. En primer lugar —y ello particularmente en aquellos países en que, como Argentina, Uruguay, etc., se registró un dominio "nacional" del aparato productor— como consecuencia del desarrollo de las actividades exportadoras se produjo un incremento de los servicios derivados de la financiación y comercialización, y también de la urbanización en general y de los servicios a ella asociados. El conjunto de estas transformaciones estructurales fue provocando la emergencia de sectores medios urbanos cada vez más numerosos. Por otra parte, coyunturas internacionales registradas en el presente siglo, como las dos Grandes Guerras y la crisis de 1929, provocaron el surgimiento de una "industrialización sustitutiva" destinada a satisfacer la demanda preexistente de bienes en el mercado interno. En este clima particular, surgieron y alcanzaron su auge mayor las ideologías "nacionalistas".

Cierto es que en el siglo XIX encontramos en muchos países de la región manifestaciones "nacionalistas". Estas sin embargo, parecieron expresar más frecuentemente las aspiraciones de grupos tradicionales —y regionales— que intentaban detener las consecuencias adver-

²⁹ Medina Echavarría, J. Op. cit.

sas que implicaba para ellos, la incorporación plena de estos países al mercado internacional.

En el siglo XX, el nacionalismo adquiere caracteres distintos al asumir las notas de un "nacionalismo burgués desarrollista" con matices más o menos marcados de "populismo". En este caso constituyó la expresión de una burguesía urbana que, frente al debilitado poder de la oligarquía y a través de un complejo sistema de alianzas, creyó en la posibilidad de una hegemonía del poder social³⁰.

Ese nacionalismo, que en principio asumió características "románticas" e "irracionalistas", fue incorporado cada vez más— en la medida en que las burguesías nacionales, ayudadas por la coyuntura internacional, se consolidaron con una dimensión económica³¹, que involucró el proyecto de un Estado Latinoamericano "desarrollista" y "planificador".

Las características histórico-estructurales de los procesos registrados en este período impusieron a las ideologías dominantes sin embargo, una manifiesta ambigüedad. Si bien señalamos ya que el eclecticismo y la ambigüedad constituyeron características permanentes de las ideologías dominantes en el marco histórico social latinoamericano, en el período ahora considerado, difícilmente puede hablarse de la existencia de una "cultura oficial" que se impusiera a toda la sociedad, con la propiedad con que pudo hacerse con referencia al período anterior, las razones son las mismas que no nos permitirán hablar de un "nuevo Estado" que poseyera un carácter perfectamente "funcional" como el que pudo registrarse en el período de dominación oligárquica³². Y ello encuentra su explicación en la situación particular en que se hallan los sectores medios y la nueva burguesía urbano-indus-

³⁰ Para una exposición más detallada de las transformaciones sociales y del sistema de alianza que aquí simplemente mencionamos, véase Weffort, F., Op. cit.

³¹ Para una exposición —que sólo parcialmente compartimos— de las formas que asumió el "nacionalismo" latinoamericano, véase Johnson J. J., *La transformación política de América Latina, el surgimiento de los sectores medios*, Buenos Aires, Solar, Hachette.

³² Para algunas apreciaciones sobre las transformaciones del Estado latinoamericano contemporáneo, véase: Cibotti, R.

trial: en ningún caso pueden ofrecer una alternativa viable al sistema económico social anterior, exportador de materias primas para el mercado internacional. Las características mismas del proceso de industrialización sustitutiva fueron un obstáculo para ello³³ y esto aún en los países en que, como en Argentina o Brasil, el sector industrial alcanzó un grado considerable de desarrollo y diversificación. El proceso de industrialización y las acciones de un Estado "desarrollista" y "proteccionista" no lograron sino desarrollar las bases en que vino a instaurarse el "nuevo modo" de la dependencia en América Latina.

4.—LA NUEVA DEPENDENCIA Y LAS IDEOLOGÍAS DOMINANTES: DEL "NACIONALISMO" AL "DESARROLLISMO"

Notoriamente, a partir de los años 50, comenzaron a producirse cambios importantes en las condiciones estructurales del desarrollo. Este proceso ha sido denominado recientemente "la internacionalización del mercado interno". Con respecto a esta nueva situación, señalan Cardoso y Faletto, en un trabajo reciente que ya tuvimos ocasión de citar: "... 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 renta generada, como para permitir una "industria moderna". Por supuesto, que esta va a intensificar el patrón del sistema social excluyente que caracteriza al capitalismo de 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. Esta es, sencillamente, la forma que el capitalismo industrial adquiere en el contexto de una situación de dependencia"³⁴. En estas condiciones la inversión ex-

y Weffort, F. C.: "La planificación del sector público: una perspectiva sociológica", en *Desarrollo Económico*, vol. 7, N° 26 (julio - setiembre, 1967), pp. 37-57.

³³ Para un análisis de las características de la industrialización sustitutiva, véase: Tevares, M. C., "Auge y declinación de la industrialización sustitutiva en Brasil", en *Boletín Económico de América Latina*, vol. 9, N° 1, (marzo de 1964).

³⁴ Cardoso, F. H. y Faletto, E. Op. cit.

trajera se dirige preferentemente hacia el sector manufacturero, acelerando su proceso de modernización y diversificación y acentuando el control externo de la economía. Así "... tanto el flujo de capitales como el control de las decisiones económicas "pasan" por el exterior"³⁵.

Aquí la ideología "nacionalista-desarrollista-populista" pierde paulatinamente su hegemonía como *ideología dominante* y es sustituida por el *desarrollismo*, sin adjetivación, que ya no hace hincapié en quien detenta el control del proceso, sino en las características económico-técnicas del mismo. Aun los aspectos sociopolíticos del proceso pasan a ser contemplados como "datos" susceptibles de posterior elaboración —y eventual manipulación— con los métodos de las "cifras sociales modernas". La ideología desarrollista aparece así complementada y sustentada por otra "cientificista" y "empirista" que predica la absoluta neutralidad valorativa y convierte el *dato* (empírico) en la manifestación de una realidad no superable.

Nuevamente aquí sería erróneo interpretar como "alienado" —como una manifestación de la "falsa conciencia"— el comportamiento de los sectores industriales nativos. Su posibilidad de proponer alternativas estructurales a la penetración del capital extranjero resultan nulas³⁶. Frente a esta situación, su asociación con el capital extranjero permite mantener, en el orden interno, su posición dominante. La única alternativa que pareciera ofrecerse en estas circunstancias lleva implícita la necesidad de un cambio revolucionario, como es el caso de Cuba; tampoco en estas circunstancias, sin embargo, aquéllos podrían conservar su carácter de "burguesía nacional", de clase dominante. El "desarrollismo" aparece, pues, como la única ideología viable dentro de los límites de la "conciencia posible" de los sectores dominantes nacionales, límites que impone la nueva estructuración de estos sistemas económico-sociales dependientes.

³⁵ *Ibidem*, p. 143.

³⁶ Véase Cardoso F. H. y Faletto, E., *Op. cit.*, pp. 155-156.

IV: A MODO DE SINTESIS

Las notas precedentes, como lo declaramos desde el comienzo de este ensayo, no pretenden constituir sino un planteo general del problema.

La problemática subyacente es harto más compleja que lo que aquí fue desarrollada. No es suficiente poner de manifiesto la existencia de una relación general entre estructuras y superestructuras en el proceso histórico latinoamericano.

Es necesario tener en cuenta, para el estudio futuro de la problemática que presentamos, que entre las determinaciones generales (esenciales) y las determinaciones singulares (particulares), un conjunto de mediaciones dan a cada situación particular —de nación, grupo, etc.— una también particular ambigüedad. Es esta ambigüedad la que deberá ser explicada, a partir de las determinaciones generales, pero mediante el análisis y explicitación del conjunto todo de mediaciones concretas y específicas. No por un agregado o suma de "variables" distintas, sino por una recuperación, mediante un enfoque histórico-estructural, de la totalidad histórico social que constituye una formación capitalista dependiente.

Algo más quisiéramos agregar. Aquí nos hemos ocupado tan sólo de las ideologías dominantes o, si se prefiere, del "campo ideológico" de las clases dominantes. En un estudio más acabado sobre el papel de las ideas en el desarrollo de nuestros países habrá que considerar también la formación, dentro de ese campo ideológico pero en antagonismo con él, de contra-ideologías. Con respecto a éstas surge la problemática estructural. ¿Encuentran estas "contra-ideologías" fundamento en una alternativa estructural frente a la ofrecida por el sistema dominante? ¿O no son sino *variantes* dentro del campo ideológico de la clase dominante, sin que puedan por ello ser realmente antagonistas?

Un enorme conjunto de interrogantes se suscitan alrededor de esta problemática y cada interrogante, pensamos, puede dar nacimiento a diversas investigaciones específicas. Lo dicho hasta aquí no constituye sino una primera aproximación, de carácter muy preliminar.

Marcos Kaplan

La historia de América Latina en las últimas décadas ha exhibido, como uno de sus más decisivos rasgos, la emergencia y afirmación del intervencionismo del Estado en todos los niveles y aspectos de la sociedad. Esta constatación se ha reflejado gradualmente en una literatura, a la vez científica y polémica, que surge y se organiza en torno a la discusión de la naturaleza, la estructura y el papel del Estado al parecer omnipresente y polivalente¹. El esfuerzo de captación y análisis de esta realidad no se ha visto, sin embargo, suficientemente acompañado por otro de replanteo y sistematización en cuanto a enfoques, esquemas analíticos y presentación de un cuadro más o menos global y coherente de la problemática implicada. Este trabajo, parte de una investigación en marcha, se propone un intento de aporte para el análisis y la evaluación de tan importante dimensión. Es pertinente aclarar desde el principio que en lo que sigue se enfatizará el análisis de la naturaleza, caracteres y funciones del Estado en cualquier tipo de sociedad moderna, y además en los aspectos internos del fenómeno. Ello deja momentáneamente de lado la consideración de los procesos y aspectos implicados en la relación de dependencia, a que se hace referencia en la Sección V y que, sobre todo, es uno de los aspectos centrales de la investigación en curso.

¹ Entre los trabajos más recientes sobre la estructura y dinámica generales de América Latina puede citarse: **Obstacles to Change in Latin America**, Edited by Claudio Véliz, Oxford University Press, London, New York, Toronto, 1965; **The Politics of Conformity**, Edited by Claudio Véliz, Oxford University

I. EL ENFOQUE INICIAL²

Una investigación de este tipo no puede ser cumplida desde un punto de vista restringido, estático y formalista. Requiere por el contrario un enfoque dinámico, totalizador y concreto. Las estructuras sociopolíticas de América Latina son expresiones y formas más o menos cristalizadas de una realidad permanentemente móvil, compleja y conflictual. La realidad social es el proceso histórico, sin finalidad predeterminada ni estación de llegada. Rea-

Press, 1967; **Latin America: Reform or Revolution?**, A Reader edited by James Petras and Maurice Zeitlin, Fawcett Publications, Inc., Greenwich, Conn., 1968; S. M. Lipset y A. E. Solari Compiladores, **Elites y Desarrollo en América Latina**, Paidós, Buenos Aires, 1967.

En relación al problema específico del Estado es posible mencionar, entre otros: Jacques Lambert, **Amérique Latine - Structures Sociales et Institutions Politiques**, Presses Universitaires de France, 1963; Federico G. Gil, **Instituciones y Desarrollo Político de América Latina**, Instituto para la Integración de América Latina, Buenos Aires, 1966; Jorge Graciarena, **Poder y Clases Sociales en el Desarrollo de América Latina**, Paidós, Buenos Aires, 1967; I.L.P.E.S. **Discusiones sobre Planificación**, Siglo XXI, México, 1967; Pablo González Casanova, **La Democracia en México**, Editorial Era, México, 1965; Octavio Ianni, **Estado e Capitalismo**, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1965. El autor se ha ocupado también de este tema, véase: Marcos Kaplan: **Economía y Política del Petróleo Argentino (1939-1956)**, Editorial Praxis, Buenos Aires, 1956; **Países en Desarrollo y Empresa Pública**, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1965; **Problemas del Desarrollo y de la Integración de América Latina**, EDEVAL, Valparaíso, 1967; y en colaboración con Raúl Basaldúa: **Problemas Estructurales de América Latina y Planificación para el Desarrollo**, Ediciones Omeba, Buenos Aires, 1968.

² Para problemas de enfoque metodológico, véase, entre otros: Henri Lefebvre, **Critique de la Vie Quotidienne**, I. Introduction, II. Fondements d'une Sociologie de la Quotidieneté, L'Arche Editeur, París, 1958 y 1962; **Position: Contre les technocrates — en finir avec l'humanité-fiction**, Editions Conthier, París, 1967; C. Wright Mills, **La Imaginación Sociológica**, Fondo de Cultura Económica, México, 1961; **The New Sociology**, Edited by Irving Louis Horowitz, Oxford University Press, New York, 1965; Roger Pinto et Madeleine Grawitz, **Méthodes des Sciences Sociales**, Dalloz, París, 1964; Jean Duvignaud, **Introduction a la Sociologie**, Gallimard, París, 1966.

lidad y proceso, historia y sociedad, no existen fuera de los hombres, de sus necesidades, relaciones y obras; son manifestaciones y concreciones siempre cambiantes del devenir total del ser humano, de su producción y formación por sí mismo, a través de su acción sobre y de sus lazos con la Naturaleza y los demás hombres. Pero si bien lo decisivo son las totalidades vivientes en movimiento, este contenido real comprende diferentes niveles y aspectos mutuamente implicados; se da formas, equilibrios relativos, autorregulaciones y funciones; se organiza en estructuras y sistemas de estabilidad provisoria que, aunque parte de un devenir que permanentemente los trabaja, modifica y destruye, se mantienen sin embargo en el tiempo, actúan y reaccionan y deben ser también estudiadas en sí mismas. El análisis debe enfocarse pues en formas, estructuras y sistemas, en capas o niveles de profundidad, sin perder de vista que se refieren a estratos, aspectos o enfoques de realidad, dialécticamente interrelacionados, partes de una totalidad móvil que los desborda y que el esfuerzo científico debe restituir. Desde este punto de vista, el problema del Estado exige ser analizado en función del desarrollo histórico de América Latina, y en relación a la estructura general y de poder de la sociedad global.

Se impone por consiguiente la necesidad del enfoque interdisciplinario. Las ciencias sociales particulares no han llegado aún a constituir una Teoría del Hombre que les permita un análisis integrado de los fenómenos sobre los cuales trabajan. Todas ellas se han desarrollado de modo relativamente independiente —pese a las influencias mutuas—, en relación con las zonas, niveles, aspectos y problemas de la realidad que han ido emergiendo en la experiencia colectiva y para el interés y la elaboración de los especialistas, y en relación también con el progreso de los instrumentos específicos de conocimiento. Esta primera fase, inicialmente inevitable y positiva, ha comenzado a exhibir sus insuficiencias y peligros, en la medida sobre todo en que cada rama particular no acierta por sí sola a captar y a interpretar la infinita riqueza y la mutua imbricación de los aspectos y niveles de la realidad social total, y en que "el cretinismo tecnológico amenaza al especialista incapaz de salir de su especialidad" (Jean Duvignaud). A la etapa de extrema

división del trabajo, de especialización exasperada y de autonomía celosamente defendida, al "imperialismo ingenuo" que pretende el dominio absoluto de todo el campo de conocimiento por una sola disciplina, comienza a suceder otra en que alborean la conciencia de la interdependencia de objeto, metodología, técnicas e inspiración filosófica, y la aspiración a una labor interdisciplinaria. Esta aspiración ha comenzado a manifestarse y a justificarse de diversas maneras: enriquecimiento mutuo a través de la acumulación de materiales y conocimientos; replanteo o descubrimiento de problemas, hipótesis, dimensiones y conceptos; introducción de nuevas variables (principales o suplementarias); refinamiento de métodos y técnicas; búsqueda de formulaciones en términos accesibles y utilizables por todas las ramas y disciplinas ("conceptos transespecíficos"); tentativas de integración, colaboración elemental o trabajo en equipo; etc. Si bien este proceso se ve obstaculizado por la persistencia de tradiciones artesanales, hábitos de superespecialización parcializante y celos corporativos, y por las reales diferencias de objetos particulares y de grados de madurez metodológica y técnica, la unidad de objeto y de inspiración parecería tender a imponerse. Al reivindicar el enfoque interdisciplinario no pretendo atribuirme ni ejercer una competencia equivalente y generalizada en las disciplinas exigidas por una labor de este tipo. A partir de la Ciencia o Sociología Política como punto de mira esencial, he tratado de utilizar, en la medida de mis fuerzas y del modo más integrado posible, los aportes metodológicos, técnicos y fácticos de las otras ramas, a fin de realizar una primera aproximación que debería ser seguida por nuevas tentativas a cargo de todo un equipo de investigadores.

Finalmente, es siempre importante para un científico social no confundir la neutralidad valorativa y la objetividad científica. La neutralidad valorativa es imposible. El científico social es parte de la realidad que observa, está implicado en ella, en su devenir, estructura y sistemas valorativos. El mundo social tiene, en comparación con el mundo puramente natural, un carácter relativamente amorfo y plástico, una presentación de los fenómenos bajo forma de continuo, si bien los mismos tienen realidad objetiva, formas e interrelaciones propias.

De allí se derivan precisamente dificultades particulares para la captación, el análisis y la explicación de los fenómenos y procesos. Cada científico social parte necesariamente de teorías, hipótesis, esquemas analíticos y sistemas que en parte elabora y en parte asimila de la tradición recibida y de la sociedad en que está inmerso, lo que introduce en su labor una cuota casi ineludible de subjetivismo. Se trata en cambio de buscar el mayor grado posible de objetividad científica; de enfatizar permanentemente la conciencia de las propias limitaciones, la voluntad de superarlas, el compromiso de explicitarlas, la confrontación de los supuestos iniciales con los resultados de la verificación empírica.

II. EL ENCUADRE PREVIO

La intervención del Estado en la economía, la sociedad, la estructura de poder y la cultura no es fenómeno reciente ni episódico; constituye un fenómeno antiguo y un dato general de las sociedades humanas desde un pasado relativamente remoto. Se ha sugerido incluso la posible existencia de una ley histórica de extensión creciente de la actividad pública bajo formas estatales. No es casual que así sea, y podría sostenerse incluso que el intervencionismo del Estado en todas las esferas, y sobre todo en la económico-social, es casi inherente a la esencia y al significado de esa institución. Para mejor analizar e interpretar el fenómeno, tanto en su significado general como en sus manifestaciones específicas para América Latina, es imprescindible un previo y esquemático encuadre teórico.

NIVELES Y ASPECTOS

La realidad social es expresión de la totalidad de fuerzas y actividades humanas, de los procesos y estructuras que aquéllas generan. Las estructuras sociales resumen la totalidad de los procesos sociales y son definidas por éstos, a los que a su vez conforman y condicionan. El conjunto de procesos y estructuras de una sociedad dada determinan el grado y las modalidades de desarrollo de ésta. La unidad de estructuras y procesos en una sociedad dada y en un período determinado permite y exige ser captada y analizada en función de distintos aspectos y niveles.

Un primer aspecto o nivel está dado por el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, es decir, por el tipo de relación con, y por la intensidad de la potencia sobre la naturaleza. Ellas abarcan las condiciones naturales (territorio, población), la división del trabajo social, la técnica. Su desarrollo proporciona los fundamentos del ser social del hombre, las modalidades de su conciencia y de su cultura, el impulso para los cambios más fundamentales.

Este grado de dominio humano sobre la naturaleza, y sus modalidades, se producen y funcionan a través y dentro de formas determinadas de organización y división del trabajo, de las funciones y de los grupos; y se expresa —sobre todo en sociedades más o menos desarrolladas y diversificadas— en complejas y móviles estructuras de clase; en modos específicos de asignar recursos y de producir, distribuir, apropiar y usar bienes, servicios, ingresos, prestigio y poder; en formas de explotación y de dominación. Todo ello en su conjunto constituye un segundo aspecto o nivel: las relaciones de producción.

El grado de desarrollo y la estructuración propia de las fuerzas y relaciones de producción, y las combinaciones e interacciones entre unas y otras, proporcionan las bases y la trama de las formaciones económico-sociales que se suceden a través de la historia humana: sociedades primitivas; "sociedades hidráulicas" o despotismos orientales; esclavismo; feudalismo; capitalismo; socialismo; formas mixtas o aberrantes; cada una de las cuales sigue en general un ciclo de nacimiento, crecimiento, apogeo, crisis intermedias y terminales (Nunca es superfluo aclarar, sin embargo, que estas clasificaciones no tienen más que un carácter relativo y aproximativo, y que es imprescindible evitar siempre la caída en el evolucionismo rectilíneo y mecánico tipo siglo XIX, y la "postulación de épocas ordenadas en series ineluctables").

Este esquema analítico resultaría incompleto si no se introdujera un tercer nivel o dimensión. Una superestructura constituida por las formas y jerarquías de poder, las instituciones sociales y políticas, el Estado, el Derecho, las ideologías y la cultura, expresa los sistemas de rela-

ciones humanas establecidos sobre la base de un grado determinado de desarrollo de las fuerzas productivas; elabora, codifica, sanciona, justifica y disfraza dichas relaciones.

Fuerzas productivas, relaciones de producción, superestructuras, no son más que otros tantos niveles o dimensiones del proceso total, distintos pero ligados, con independencia relativa pero influencia recíproca, en interacción incesante aunque no mecánica. Un mismo tipo y nivel de desarrollo técnico-económico no ejerce una determinación rígida sino un condicionamiento relativamente amplio y flexible sobre las relaciones de producción y puede generar formas de estructuración socio-económica muy diferentes. Estas, a su vez, tampoco ejercen un condicionamiento estricto y lineal sobre las superestructuras y las formas institucionales. Los tres niveles o aspectos sufren la influencia de los factores y rasgos peculiares del desarrollo histórico en cada país. Elementos de un nivel o dimensión aparecen en los otros dos. Elementos de niveles diferentes se combinan en relaciones y proporciones determinadas, de modo coherente y relativamente estabilizado, se localizan en el tiempo y en el espacio, forman estructuras y sistemas. Algunas consideraciones adicionales permiten quizás esclarecer mejor este esquema analítico, sobre la naturaleza y la función de la superestructura, y encuadrar así más adecuadamente el examen del Estado.

CONFLICTO, INTEGRACIÓN Y PODER

Los hombres socialmente considerados hacen su historia, total o parcialmente, en condiciones no elegidas por ellos, a través de una combinación de lucidez y ceguera, sin saber cómo ni por qué, de modo inconsciente, irracional y desorganizado. (Sin perjuicio de ello, a través del proceso histórico el elemento consciente o racional tiende a incrementarse y a prevalecer, sobre los espontáneos y los ilusorios). Como consecuencia, los resultados y productos de la acción de los hombres se alienan, escapan a su voluntad, conciencia y control, toman formas abstractas (dinero, capital, maquinarias organizativas, etc.), que parecen asumir existencia independiente, se vuelven realidades soberanas y opresivas, se tornan

contra los individuos y los arrastran a destinos inhumanos. Dentro de este marco caracterizador y condicionante, toda sociedad es por esencia móvil, heterogénea y contradictoria, y sostiene una tensión permanente entre las fuerzas y tendencias de conflicto y de disgregación, y las fuerzas de cohesión e integración.

Entre los hombres se establecen y mantienen relaciones sociales; formas de división del trabajo y de las funciones; jerarquías de riquezas, poder y prestigio; contradicciones y conflictos; luchas de clases, de grupos y de individualidades. Sobre la base y a partir de grados y formas de desarrollo de la técnica, la producción, el intercambio y la apropiación, se crea en cada lugar y en cada etapa una red de relaciones interindividuales, un conjunto de grupos interconectados e interactuantes, superpuestos y jerarquizados, integrantes así de un sistema de estratificación social; grupos entre los cuales las clases tienen una importancia fundamental.

La estratificación social expresa siempre una estructura clasista móvil y compleja. Estructura y proceso interactúan permanentemente en la configuración y funcionamiento de la estratificación social. Una misma base económica puede ofrecer gradaciones y variaciones considerables en las formas de estratificación. Estas rara vez presentan una diferenciación y oposición entre dos clases únicas, sino más bien una multiplicidad de grupos y estratos sociales superpuestos y confrontados. No existen clases absolutamente homogéneas, salvo en sociedades poco desarrolladas. Cada clase comprende estratos o capas diferentes, con intereses a veces no idénticos e incluso contrapuestos, con posibilidades de conflicto. Cuanto mayor es el número de clases, estratos y capas, mayores son las complejidades y variaciones de su composición interna, de sus acciones e interrelaciones. A los antagonismos esenciales entre clases básicas se unen y enlazan las contradicciones secundarias entre capas y estratos de una misma clase. Las clases fundamentales pueden aliarse con otras en declinación o en ascenso, con estratos y capas, según sus intereses propios —circunstanciales y permanentes—, generando una amplia gama de combinaciones posibles³.

³ Entre la abundante literatura sobre estratificación social puede verse: H. Gerth y C. Wright Mills, *Carácter y Estructu-*

Los conflictos de clases constituyen un factor esencial del proceso sociopolítico, pero no tienen siempre y en todo caso un papel exclusivo o predominante, ni confieren necesaria y fatalmente un carácter secundario o derivado a otros tipos de conflicto que pueden por el contrario adquirir considerable importancia. Tal es el caso de los conflictos entre grupos territoriales (naciones, regiones), corporativos, ideológicos, religiosos, raciales; luchas entre clanes, competencias personales. Estos tipos de conflicto pueden ser expresión derivada o encubierta de luchas clasistas, o adquirir una realidad propia relativamente autónoma que influye sobre aquéllas, o constituir una combinación de ambas posibilidades.

La diversidad y movilidad de clases, estratos, capas y grupos, diferentes y/o antagónicos entre sí, no excluye y por el contrario supone, en cada sociedad y etapa histórica, una división entre hombres que mandan y otros que obedecen, relaciones de autoridad y acatamiento, y un tipo de polarización que debe ser siempre buscado como el eje del análisis. La contraposición básica se produce entre clases dominantes y clases dominadas. Dentro de las primeras existen siempre grupos hegemónicos y grupos subordinados. A su vez, las capas o sectores diferenciados de las clases dominadas anudan y desanudan formas de coincidencia, cooperación y conflicto entre sí y con los grupos componentes de las clases dominantes.

Divergencias y oposiciones, tensiones y conflictos de fuerzas, de intereses, de aspiraciones, de sistemas de valores e ideologías, se manifiestan, prolongan y resuelven a través de esfuerzos más o menos orgánicos y sistematizados tendientes a mantener o modificar la configuración estructural de la sociedad, las formas de jerarquización, los modos de producir y distribuir recursos e ingresos, los mecanismos y modalidades de explotación y de dominación de unos grupos sobre los otros.

Clases y grupos recurren en sus luchas, de acuerdo a sus posibilidades, a todos los medios eficaces en disponibilidad: violencia física, riqueza material, número y or-

ra Social, Paidós, Buenos Aires, 1963; Georges Gurvitch, *El Concepto de Clases Sociales*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1967.

ganización, elaboración y manipulación de la ideología y de la información. Estas armas de combate en el sentido más amplio del concepto, son utilizadas siempre en el marco de un plan más o menos deliberado y elaborado, como parte de una estrategia general que a su vez comprende y determina tácticas parciales. Estrategias y tácticas en todas sus variantes y alcances (modo de utilización y combinación de recursos materiales y humanos; lucha abierta o enmascarada; mantenimiento, modificación parcial o destrucción del sistema vigente) influyen permanentemente sobre el proceso y las estructuras, los mantienen en lo esencial o los transforman en profundidad; pueden incluso afectar gravemente la cohesión y la existencia misma de una sociedad (guerras civiles, crisis de disolución).

Las clases y grupos en presencia no pueden dejar de combatir por el reparto de la riqueza y del poder. Unas y otros, sin embargo, están al mismo tiempo básicamente interesados, en mayor o menor grado, en la conservación de las bases mínimas de la estructura social como prerrequisito para su supervivencia y desarrollo y los de la vida civilizada misma.

En toda sociedad se plantea y se debe resolver, de un modo u otro y en permanente reajuste dinámico, el problema de cómo hacer coexistir la ecuación "grupo hegemónico-clases dominantes-clases dominadas", generadora de toda clase de tensiones y conflictos, con las necesidades de cohesión y permanencia de dicha sociedad global. A ello se agrega otra circunstancia de fundamental importancia. Salvo el caso de sociedades primitivas o relativamente simples, el ordenamiento básico, la jerarquía clasista y grupal, la cohesión interna de la sociedad, no pueden constituirse ni mantenerse por el mero ejercicio de la violencia desnuda de un grupo sobre otro u otros, sino que aquélla debe ser complementada por el logro de un cierto grado de aceptación o consentimiento por parte de los dominados. El predominio de una clase o fracción dominante se obtiene y explica a la vez por dos tipos de elementos. Por una parte operan los elementos de coacción, represión, violencia, la fuerza material y desnuda en una palabra, que debe actuar como recurso de reserva para momentos excepcionales de crisis, o para individuos y grupos recalcitrantes. Por

otra parte, se debe operar de modo permanente por medio de una concepción general del mundo y de la existencia, elaborada en definitiva por la clase o fracción dominante, e impuesta al resto de la sociedad, expresada y actuante a través de la religión, la ética, la filosofía, los sistemas de valores, el estilo de vida, la costumbre, los gustos, el sentido común; en otros términos, a través de la dirección política, intelectual y moral, la hegemonía, que permiten crear y conservar el consentimiento, la adhesión activa de los dominados y subordinados al tipo de sociedad en que viven⁴.

Lucha e integración, violencia y consenso no son dos fenómenos separados, sino momentos diferentes pero estrechamente ligados de un proceso general único. En esta perspectiva aparece como variable fundamental y decisiva el problema del poder, concebido como capacidad de unos para coaccionar, influir y dirigir a otros, a fin de tomar e imponer decisiones sobre las personas y las cosas, sus jerarquizaciones, combinaciones y modos de utilización y disfrute. En cada sociedad determinada, un poder supremo debe constituir una forma específica y finalmente decisoria de ordenamiento de las relaciones entre las clases, y de imposición de la voluntad de un grupo o fracción hegemónica sobre otras clases dominantes subordinadas y sobre las clases dominadas, mediante una combinación específica de lucha e integración, de coacción y consenso. Todo análisis concreto debe, pues, responder siempre en definitiva a una serie de preguntas básicas e interconectadas: ¿quién ejerce el poder? — ¿en representación y en beneficio de quiénes? — ¿de qué modo? — y ¿para qué? este poder decisorio supremo corresponde, en las sociedades históricamente conocidas y sobre todo en las más evolucionadas, al Estado.

⁴ Véase al respecto: Antonio Gramsci, *Notas sobre Maquavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno*, Editorial Lautaro, Buenos Aires, 1962; Nicos Poulantzas, "Preliminares a l'étude de l'hégémonie dans l'Etat", en *Les Temps Modernes*, París, noviembre 1965, N° 234; Maurice Duverger, *Introduction à la Politique*, Gallimard, París, 1964, y *Sociologie Politique*, Presses Universitaires de France, París, 1966; Georges Balandier, *Anthropologie politique*, P.U.F., París, 1967.

III. NATURALEZA Y CONTENIDO DEL ESTADO

Desde el punto de vista histórico, el Estado parece ir emergiendo e imponiéndose en condiciones en que la división del trabajo y de las funciones, la gama de conflictos entre las clases y grupos, la lucha por el control y el ejercicio exclusivo del poder, llevan a la escisión de la sociedad entre unidades exteriores unas a las otras, entre los intereses particulares y el interés general, entre lo público y lo privado, entre la sociedad y el individuo, con la emergencia y agravamiento de antagonismos irreconciliables y violentos que amenazan la cohesión y la existencia misma de la sociedad. A partir y sobre la base de estas condiciones, el Estado parece surgir y desarrollarse cuando de algún modo la sociedad se deja desposeer de su iniciativa y de sus poderes, abandona la gestión de sus intereses comunes, los transmite —por espontánea debilidad o bajo imposición coactiva— a la institución gubernamental. El Estado constituye así una esfera o fragmento de la sociedad que se separa de y se erige sobre ella y sobre las clases o grupos divergentes o antagónicos, sometiendo a unas y a otros precisamente en razón de su falta total o parcial de conciencia, a su particularismo y a sus conflictos recíprocos. El Estado asume —en parte como pretensión y en parte como realidad— la conciencia, la racionalidad, el poder organizador y cohesionante, la representatividad del interés general, que han perdido o de que carecen la sociedad y los grupos particulares que la integran. Pretende organizar, sistematizar, totalizar la sociedad. Cambia los intereses comunes de la sociedad en los llamados "intereses generales", que configura, califica y administra a su modo, subordinando los intereses particulares de los grupos e individuos a los de los entes gubernamentales y grupos humanos que los encarnan y controlan (burocracia, clases y fracciones dominantes). Puede así acumular y extender continuamente amplios y complejos poderes de coacción, organización, decisión política e ideología; y agregar a las funciones sociales necesarias —en un momento dado o permanentemente— una serie de excrecencias que permiten al Estado, a su burocracia y a los grupos hegemónicos y dominantes, utilizar el poder para sus fines propios e incluso contra la sociedad en su conjun-

to y contra alguna de sus clases fundamentales o secundarias.

EL CARÁCTER DUAL DEL ESTADO

Por una parte, el Estado es siempre y en última instancia la expresión de un sistema social determinado y el instrumento de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes; corresponde a los intereses de éstas y las expresa y consolida, por estructurarse uno y otras en el seno de un conjunto objetivo y unificado, la sociedad global. A medida que el Estado surge y se desarrolla, la dominación y la explotación descarnadas y violentas de una o varias clases por otras, son substituidas por formas más modernas y organizadas, más legalizadas y eficaces. Desde este punto de vista, el Estado nunca sirve exclusivamente a la sociedad en su conjunto ni a los intereses generales.

Por otra parte, sin embargo, y de modo inverso, rara vez o nunca pueden existir una identificación absoluta e incondicional entre el Estado y una clase, ni subordinación mecánica e instrumental del uno hacia la otra; y todo Estado debe responder también siempre en cierta medida a necesidades e intereses generales de la sociedad. En mayor o menor grado, todo Estado debe en parte pretender ser y en parte actuar como árbitro, encarnación y realización del orden, la justicia y el bien común. Ello se explica por la incidencia convergente de diversas circunstancias a que de inmediato se hace referencia.

En primer lugar, las formas superestructurales, y muy en especial el sistema político-institucional, no constituyen meros reflejos o epifenómenos de las estructuras socioeconómicas. Se configuran sobre la base y en el marco de dichas estructuras, están sometidas a su condicionamiento en sentido amplio, pero conservan siempre en mayor o en menor grado su realidad propia; un margen relativo de autonomía; capacidad más o menos independiente de evolución, innovación e influencia sobre el sistema económico y de estratificación social, a cuyas modificaciones pueden incluso sobrevivir. (Entre los factores que contribuyen a la autonomía y a la persistencia de las instituciones políticas y sobre todo del Es-

tado, puede mencionarse: el efecto acumulativo de los mecanismos de acostumbramiento y rutinización con respecto al orden vigente y a la vida cotidiana en todos sus niveles; el temor generalizado al cambio, percibido instintivamente como incertidumbre y amenaza; el retraso de la conciencia sobre la realidad que dificulta la captación de la obsolescencia de sistemas e instituciones, etc.). Como consecuencia de la independencia relativa y de la capacidad de perduración de las superestructuras político-institucionales, no sólo éstas pueden subsistir en todo o en parte más allá de las bases socioeconómicas a partir y en función de las cuales aparecieron y se confirmaron, sino que también puede producirse la superposición e imbricación de viejas y nuevas formas y organizaciones de un mismo sistema de poder. Esto opera como causa o refuerzo de disfuncionalidad, conflictos y mecanismos de estabilización y puede alimentar el margen de maniobra autónoma en favor del Estado.

En segundo lugar, para que el Estado pueda obtener un mínimo de consenso para un sistema de distribución desigual de la riqueza y el poder, es indispensable que en parte pretenda aparecer y en parte funcione como instancia relativamente autonomizada, independiente de y superior a todas las clases y grupos; y tienda por consiguiente a constituirse en fuerza dominante de la sociedad, más que en mero instrumento de una clase dominante, y operar como tal. El Estado puede estar controlado, no por toda una clase o bloque de clases dominantes, sino sólo por una fracción o fracciones de aquéllas. La competencia y los conflictos entre fracciones diferentes de las clases dominantes puede facilitar la presión exitosa de clases dominadas, el aumento de su capacidad de presión y negociación, el paso de medidas favorables a las mismas. De manera general, en diversas etapas y coyunturas, el Estado debe arbitrar entre los grupos componentes de las clases dominantes, y entre éstas y algunas de las dominadas o la sociedad en su conjunto, cuando rivalidades, conflictos o tendencias destructivas amenazan la estabilidad o la existencia del sistema global en cuestión.

ADMINISTRACIÓN Y BUROCRACIA

En tercer lugar, el papel real del Estado es inseparable de quienes efectivamente lo encarnan, animan y administran; es decir, no sólo los dirigentes políticos propiamente dichos, sino también y sobre todo la burocracia gubernamental⁵. Entre la sociedad civil y el poder estatal como sistema de decisión, se inserta la administración como instrumento del segundo y sistema de transmisión, teóricamente heterónoma, sometida a las clases dominantes y a grupos particulares, servidora de sus intereses, simple medio para la realización de fines. Sin embargo, en determinadas condiciones histórico-sociales, la administración tiende a volverse cuerpo independiente y centro de decisiones; a lograr un grado creciente de autonomía y facultades; a convertirse de medio en fin y perseguir objetivos propios; a usurpar el poder. Todo aparato administrativo, y el del Estado más que cualquier otro, despliega una propensión casi fatal a la burocratización como proceso y al burocratismo como resultado y sistema. Ello justifica que en adelante se hable de administración y burocracia como equivalentes. Los factores, los rasgos y las consecuencias de la burocratización y del burocratismo son múltiples y complejos, y aquí me limito a señalar esquemáticamente los que considero pertinentes para mi análisis.

La burocracia no es una abstracción; es la resultante de una serie de variables y de sus diversas constelaciones, y en función de ellas surge, se organiza y cambia. Los elementos determinantes, condicionantes y característicos se refieren tanto a la estructura y dinámica de la sociedad global como a las de la burocracia internamente considerada.

⁵ Sobre el tema de la burocracia existe una abundantísima literatura: Marx y los marxistas (Lenin, Trotsky, Gramsci), Max Weber, Robert Michels, Robert Merton, C. Wright Mills, S. N. Eisenstadt. Más particularmente, véase: **Bureaucracy and Political Development**, Edited by Joseph La Palombara, Princeton University Press, 1963; Alfred Sauvy, **La Bureaucratic**, Presses Universitaires de France, Paris, 1956; P. M. Blau, **La Burocracia en la Sociedad Moderna**, Paidós, Buenos Aires, 1962; Amitai Etzioni, **Organizaciones Modernas**, Uteha, México, 1965; número especial de la Revista **Arguments**, Paris, 4e. Année, N° 17, 1er. trimestre, 1960.

Desde el punto de vista del sistema global, la burocracia es una capa social de naturaleza específica, encargada de la administración de los asuntos públicos. Está ligada a la estructura de toda sociedad dividida en clases, pero no es una clase ni una fracción de clase. Es consecuencia de la división interna de la sociedad en clases y de sus conflictos. Su existencia y sus funciones surgen y se justifican precisamente por la necesidad de formular en términos universales y de imponer por la coacción un orden común que surge de las relaciones sociales básicas, pero que está amenazado permanentemente por múltiples conflictos y no es capaz por lo tanto de configurarse, consagrarse y mantenerse por sí mismo.

En la medida en que la administración de los asuntos públicos supone la preservación del sistema dentro de cuyos marcos opera, la burocracia está siempre en última instancia al servicio del orden establecido y de la o las clases o fracciones hegemónicas y dominantes, y la configuración de las relaciones sociales fija los límites extremos de su acción.

Por otra parte, no obstante, la burocracia no es sección de ninguna clase, y existe por la división de la sociedad en clases, grupos y esferas de intereses particulares. Esto le permite, sobre todo en situaciones de equilibrio inestable o de conflicto agudo de las clases y grupos, mantener la división social que la engendra, pretender la representación universal de los intereses que justifique su existencia y su status privilegiado, obtener una autonomía relativa, en incluso ir contra algunos intereses de los grupos dominantes. Por la propia índole de su papel y de sus actividades, la burocracia cumple así funciones de regulación y de mediación con referencia a distintos grupos, con los que debe por lo tanto establecer relaciones de poder, ya sea de modo subordinado e instrumental, ya como cuerpo independiente y director, ya más frecuentemente como una combinación de ambos.

La lucha de clases y grupos en la sociedad se refleja en y dentro del Estado, pero de manera refractada y transpuesta, y por lo tanto en condiciones y con características distintas. La división de los intereses y las necesidades de la administración pública crean un ambi-

to propio de decisión estatal. Aun para defender el orden establecido y los intereses de las clases dominantes, el Estado debe reafirmar y extender su poder soberano y su autonomía respecto de aquéllas.

La burocracia puede y suele reclutarse en sectores no idénticos a los que ejercen la dominación en el sistema global, sobre todo capas medias y populares. Esto, si por un lado separa a una parte de los miembros del cuerpo administrativo del resto de la población subordinada, y los liga a las clases dominantes, por otro lado puede cambiar su mentalidad, su sensibilidad y su perspectiva con respecto a los problemas fundamentales de la sociedad y de los grupos dominados. Esta modificación de situación, de actitudes y de actividades contribuye a que, sin modificarse el contenido básico del Estado, se confiera cierta flexibilidad en la concepción y en la realización de los fines del gobierno. Más aún, la burocracia puede representar en algunos casos, para todo un grupo o estrato social subordinado, un mecanismo esencial de existencia material, ascenso social y participación política, un modo de influir sobre el sistema de poder a través de funciones administrativas, civiles o militares, al margen o contra el interés y la voluntad de los grupos dominantes.

Las sociedades contemporáneas —sobre todo en las metrópolis y en los más desarrollados de los países periféricos— tienden a la diversificación, a la complejidad y a la articulación crecientes. Los grupos sociales aumentan en número, volumen e importancia, se organizan en gran escala, se confrontan como maquinarias masivas, comparten en diverso grado un poder político que ningún grupo minoritario puede ya monopolizar totalmente; suscitan, exigen y justifican de este modo la intervención del Estado para satisfacer sus intereses y necesidades, mantener o modificar el equilibrio de fuerzas, arbitrar los conflictos. Esta intervención es además determinada por los desajustes y crisis coyunturales y estructurales. La actividad del Estado se expande, desde los servicios tradicionales hasta nuevas funciones y tareas de regulación y de gestión directa. El gobierno se vuelve el agente más importante en la compra y la venta, en la inversión y el empleo, en la actividad empresarial, con incidencia directa e indirecta sobre la estructura y el fun-

cionamiento de la economía y de la sociedad. Se produce como consecuencia un crecimiento y una concentración del poder estatal y de su aparato, un aumento en el número y las facultades de sus funcionarios con respecto a los grupos y a los individuos, que dependen cada vez más del gobierno para su existencia, su status, su bienestar y su seguridad. Se intensifican la especialización y la tecnificación de las tareas administrativas, la centralización y la jerarquización vertical del personal gubernamental. La burocratización y el burocratismo del Estado, y de las organizaciones de la sociedad civil (empresas, partidos y sindicatos de masas) se suponen, estimulan, y refuerzan mutuamente.

Los factores y circunstancias que se ha indicado inclinan a la burocracia a constituirse en un ente diferenciado y en un centro autónomo de decisiones, con intereses no coincidentes o divergentes de los intereses de los grupos, de la sociedad y del propio Estado. A los elementos correspondientes a la estructura y dinámica de la sociedad global, debe agregarse la incidencia de los caracteres y tendencias inherentes a la burocracia misma.

La burocracia es, no solamente una capa social, sino también un tipo de organización. El Estado requiere para su gestión un cuerpo especializado de funciones técnicas y administrativas, un aparato y un patrimonio. Alrededor y a través de estos elementos se generan y multiplican sistemas y subsistemas de poder, núcleos y constelaciones de intereses, que puján de modo natural y permanente en favor de su autonomía, su fortalecimiento y su expansión. A ello contribuyen, además de los factores y los rasgos que ya señalé, otros como los siguientes.

La burocracia se articula como un sistema preciso e institucionalizado de poder, saber y técnica. Se estructura a través de una jerarquía vertical de mando y de obediencia, para la elaboración y la ejecución de normas, decisiones y actividades.

El acceso al cargo, las funciones y las atribuciones, los derechos y las obligaciones, las actividades y las conexiones recíprocas, los fijan jefes y niveles superiores, de arriba hacia abajo, de manera oficial, legalizada e impersonal. Las normas pertinentes pretenden ser y aparecen como expresión de finalidades y objetivos racio-

nales del Estado y de la sociedad. El sistema supone y genera la disciplina, el culto de la autoridad y el conformismo de los miembros. Todo funcionario está obligado a dar su devoción y lealtad al cargo y a las funciones inherentes, de acuerdo con las normas que lo rigen y con los intereses y expectativas del Estado y de los superiores. Como contrapartida y como refuerzo de esa devoción y de esa lealtad, a cada miembro corresponde, según su ubicación, diferentes grados y posibilidades de poder, responsabilidad, ingreso, privilegios, prestigio, promoción. Se sirve al aparato burocrático para servirse de él, se mejora y se asciende con la expansión de su autoridad y de su influencia. La pertenencia y la adhesión administrativa implican y abarcan todo lo referente a su estructura, vida interna, tradiciones, valores, ritos y ceremoniales, vocabulario específico, modelos de actitudes y de comportamientos, "know how" o saber más o menos compartido. Todo lleva a una compleja articulación y a una fuerte interdependencia de personas, engranajes y mecanismos; a la creación de lazos de solidaridad y lealtad hacia los superiores y colegas y hacia la burocracia en su conjunto. Se refuerzan los vínculos entre los miembros, su diferenciación y divorcio respecto del resto de la sociedad.

Esta estructura y esta jerarquía de poder en la administración gubernamental se construyen, justifican y funcionan por medio de un saber burocrático, un conjunto de conocimientos, técnicas y procedimientos administrativos, elaborados dentro y a partir de la práctica específica de la función pública. El saber burocrático es monopolizado, atribuido a la competencia exclusiva de oficinas y funcionarios que se encargan de guardarlo celosamente, de tornarlo secreto y de sacralizarlo. Tiende a la ortodoxia y al dogmatismo, se pretende total y coherente, criterio de verdad, en función de lo cual la burocracia se inclina a ver la realidad social como reflejo y transposición de ella misma y como objeto de su actividad, generando así un sentido de omnipotencia.

La burocracia tiende a volverse círculo cerrado sobre sí misma, sobre su máquina, sus oficinas y sus miembros. Al mismo tiempo que establece un cierto orden y un tipo determinado de relaciones entre sus miembros, se constituye a sí misma como medio diferenciado y es-

cindido del resto de la sociedad; genera su estructura y su dinámica propias, se atrinchera, crea sus intereses específicos, fija sus fines y medios y sus normas de conducta, hace su historia e incrementa su poder. Se configura como universo propio, separado de todo medio social particular, para cumplir tareas que pretende de contenido y alcance universales.

La burocracia tiene pues una tendencia inherente y fatal a conservar y extender su poder, sus funciones, su ámbito de actividad; a la proliferación, al crecimiento acumulativo y autosostenido. Al pretenderse encarnación del interés general, de una conciencia y de una voluntad superiores, y del poder estatal, la burocracia se ve llevada en pos de sus fines a exigir y lograr un grado creciente de autonomía. Ello se traduce en el estatuto especial, en la fijación de normas que garanticen su iniciación, su independencia respecto de decisiones y presiones externas, y que establezcan pautas específicas de actuación y permitan un amplio margen de discrecionalidad. Se traduce también en tipos de actitud y comportamiento que —en parte pretendida y en parte realmente— consagran la neutralidad, el distanciamiento profesional, la objetividad, la conducta desapasionada respecto de problemas y de personas, la subordinación de las actividades administrativas a normas ligadas a principios y fines abstractos. Todo confluye hacia el logro por la burocracia de un poder casi ilimitado e incontralable frente a los súbditos y frente a los propios superiores políticos. Por otra parte, dado que la existencia, la autoridad y las funciones de la burocracia no son comprendidas ni aceptadas naturalmente por la sociedad civil ni por los súbditos y son siempre objeto de una sorda resistencia, la burocracia está condenada a una actividad incesante que la justifique. A ello agrega la necesidad en que se encuentra cada oficina y cada funcionario de desplegar su propia cuota de acción y de expansión, para dar testimonio y justificación de sí ante los otros niveles, órganos y colegas del cuerpo administrativo, y modificar en su propio favor y en el del clan interno a que puede pertenecer el equilibrio interno de poder.

La burocracia posee, pues, una dinámica intrínseca y fatal a la expansión cuantitativa y cualitativa de su auto-

ridad, de su aparato y de su ámbito de actividad. A mayor dimensión, diversificación y complejidad de su maquinaria, más numerosas y considerables se vuelven las responsabilidades que asume y las dificultades y resistencias que encuentra, y más grande se torna por lo tanto la necesidad de multiplicar sus órganos de supervisión y control sobre sus propios miembros y sobre la sociedad en su conjunto.

El análisis precedente sobre el carácter dual del Estado puede ser aclarado algo más si se consideran dos ejemplos pertinentes: el caso normal o "clásico" del Estado liberal, y el caso —extremo dentro de un sistema privatista como el capitalismo— de las experiencias "bonapartistas".

CAPITALISMO LIBERAL Y ESTADO

La estructura del capitalismo liberal supone e implica:

—Un distanciamiento creciente entre la sociedad civil y el Estado; ello es en parte herencia del período de la monarquía absoluta, y en parte resultado de la lucha de la burguesía ascendente contra los restos feudales y el poder político del Antiguo Régimen; con la pretensión consiguiente de presentar la distinción entre sociedad civil y Estado como total y necesaria y de reservar a la primera el monopolio exclusivo de la actividad económica.

—Una escisión entre lo público y lo privado, en el sistema global y en el individuo.

—En la sociedad civil misma, una liberación de los hombres de las jerarquías tradicionales estrictas, determinadas por funciones socioeconómicas inmutables en función de la pertenencia forzada a conjuntos económico-corporativos, y por la coacción del Estado; aparición de clases móviles y abiertas; atomización, privatización y autonomización de los individuos.

—Establecimiento de relaciones sociales a través del cambio y de la competencia, entre individuos libres, iguales y autónomos; emergencia de una sociedad molecularizada, no unificada y amenazada por la pérdida de la cohesión.

—Clases dominantes divididas por la competencia entre sus fracciones; dificultades para establecer y conservar la hegemonía, entre ellas y con respecto a las clases dominadas.

—En lo político, los individuos son separados de sus determinaciones socioeconómicas concretas, y convertidos en entes abstractos, a los que se otorga libertad e igualdad formales, y que participan con tales caracteres en la comunidad política a través del sufragio universal. La legitimidad del Estado se funda en la soberanía del pueblo y en la responsabilidad que hacia éste debe tener el gobierno.

A partir de estas condiciones, el Estado debe presentarse y operar como factor o nivel específicamente político, con unidad interna, estructuras y prácticas objetivas, autonomía relativa con respecto a la sociedad y a las clases que la componen, eficacia propia. Se constituye como universalidad que armoniza lo público y lo privado, y encarna el interés general de la sociedad y la voluntad del cuerpo político nacional. Sólo así puede cumplir una serie de tareas básicas requeridas por la naturaleza, la estructura y la dinámica del sistema capitalista.

En primer lugar, el Estado puede mantener las condiciones de cambio, competencia y fraccionamiento de la sociedad, reglamentando al mismo tiempo las relaciones conflictivas y anárquicas entre grupos e individuos, de modo de proporcionar a esa sociedad un cuadro formal de cohesión interna y una organización funcional que de otra manera, por sus propias premisas básicas, no podría obtener ni conservar.

En segundo lugar, al presentarse el Estado como instancia universal y encarnación del interés colectivo de la sociedad, proporciona el instrumento y la justificación para que una fracción logre la hegemonía sobre el resto de las clases dominantes, y para que esa hegemonía pueda también ser ejercida por una y otras sobre las clases dominadas. La unificación en abstracto de todos los individuos en y a través del Estado permite a quienes lo controlan presentar su propia dominación como expresión universalizante y mediatizada del interés general. A

través del Estado, la fracción hegemónica polariza bajo y alrededor de sí misma al conjunto de las clases dominantes, les otorga participación, satisface sus intereses, armoniza o equilibra contradicciones y antagonismos. Por otra parte, crea del mismo modo condiciones para lograr combinaciones específicas de coacción y consenso con respecto a las clases dominadas, algunos de cuyos intereses económico-corporativos y sociales puede incluso garantizar y proteger.

Esta naturaleza peculiar del sistema liberal, que permite considerarlo como la primera forma plenamente desarrollada de Estado moderno, aparece de modo más claro aún si se considera algunas de sus características concretas de funcionamiento. Contrariamente a lo que pretende una mitología de difusión casi universal, el desarrollo capitalista, aun en su manifestación precursora y paradigmática en Gran Bretaña, no constituyó un proceso natural, autónomo y autorregulado, sin ingerencia del Estado. Representó por el contrario una expansión y un fortalecimiento del poder gubernamental.

Sin olvidar el papel decisivo del Estado en la creación de prerequisites para el ascenso y la expansión del capitalismo (acumulación primitiva y absolutismo monárquico mercantilista), debe recordarse además que el desarrollo económico es acompañado continuamente por una serie de reformas que amplían la envergadura y el papel del gobierno, crean una burocracia y una maquinaria administrativa cada vez más importantes que ejercen un intervencionismo organizado y controlado por ellas mismas. Este intervencionismo busca ante todo establecer y mantener las condiciones para que la economía de mercado emerja, se consolide y alcance su plenitud. El *laissez faire* no surge de modo natural y espontáneo. Dado que la separación entre sociedad civil y Estado no tiene un carácter necesario y absoluto, y que una y otro por el contrario tienden a identificarse en el fondo, esa separación debe ser resultado de la acción gubernamental. Como bien anota Antonio Gramsci, "el liberalismo es también una 'reglamentación' de carácter estatal, introducida y mantenida por vía legislativa y coercitiva. Es un acto de voluntad consciente de los propios fines y no la expresión espontánea, automática, del hecho económico".

Así, el papel económico del Estado liberal clásico dista mucho en efecto de caracterizarse por la residualidad, la pasividad o la neutralidad. El mismo crea y mantiene las estructuras de una economía de mercado. Hace respetar la propiedad individual y la libertad contractual. Favorece a ciertos grupos y a un sistema de distribución desigual de la riqueza y del poder, en detrimento de grupos y estratos subordinados o dominados. Prohíbe las coaliciones de trabajadores. Utiliza el pago de impuestos directos como criterio para el ejercicio de los derechos políticos. En sus momentos de mayor fidelidad a la doctrina liberal, el Estado interviene por omisión favorable al orden establecido y a sus beneficiarios; pero abundan las intervenciones por acción directa. Interviene además en favor de la economía nacional respectiva, mediante la protección aduanera y la conquista militar o diplomática de mercados exteriores. Debe arbitrar también, sin embargo, en las tensiones y conflictos entre fracciones de las clases dominantes y entre éstas y las dominadas, y tutelar en ocasiones los intereses de estas últimas (v.gr., en Gran Bretaña, durante el siglo XIX, el conflicto de terratenientes e industriales en torno al dilema proteccionismo-libre cambio, la emergencia de la legislación laboral, la concepción política de Benjamín Disraeli, etc.). Es exacto, por otra parte, que esta intervención estatal en lo económico-social es limitada: no vigila ni rige la producción, el consumo y los precios; no excede el ámbito legal ni reglamentario, ni realiza una política presupuestaria y monetaria. Sin cambiar su naturaleza esencial, el capitalismo occidental del siglo XX va a desplegar formas más intensas y comprensivas de intervencionismo estatal, fenómeno que no es dado analizar en el cuadro de este trabajo⁶.

Una ejemplificación particularmente notable de la tendencia extrema a la independencia del aparato estatal

⁶ Véase al respecto: Shigeto Sturu y otros, *Dove va il Capitalismo?*, Edizioni di Comunità, Milano, 1962; Robert Fosseart, *L'Avenir du Capitalisme*, Aux Editions du Seuil, Paris, 1961; André Gorz, *Stratégie Ouvrière et Néocapitalisme*, Editions du Seuil, Paris, 1964; Konstantin Katzarov, *Teoría de la Nacionalización (El Estado y la Propiedad)*, Universidad Autónoma de México, México, 1963; Irving Louis Horowitz, *Three Worlds of Development — The Theory and Practice of International Stratification*, Oxford University Press, New York, 1966.

LA EJEMPLIFICACIÓN POR UN "CASO-LÍMITE": EL BONAPARTISMO

verdadero "caso-límite", está dada por una forma política que, por razones de economía expositiva, dada su variedad histórica, y a falta de un concepto omnicompreensivo generalmente reconocido, se designa aquí como *bonapartismo*⁷. Este fenómeno se presenta a través de manifestaciones muy diversas en diferentes países y períodos: el cesarismo de la crisis republicana en Roma; las monarquías absolutas del "Antiguo Régimen" en Europa; el bonapartismo del Primer y Segundo Imperio en Francia; el bismarckismo alemán; el kerenskismo de 1917 en Rusia, y quizás también el stalinismo soviético; el nasserismo egipcio; el peronismo argentino. El bonapartismo en sentido genérico es presentado aquí como hipótesis general o esquema sociopolítico, prescindiéndose en lo posible de los elementos de aproximación histórica y de especificidad nacional que debe en cambio considerarse necesariamente en el análisis de toda situación espacial-temporal concreta.

Esta forma corresponde siempre a períodos excepcionales, a situaciones de crisis: estancamiento de una parte, o bien transiciones o puntos de flexión de otra parte, en el proceso de desarrollo; coyunturas internacionales de tensión o de conflicto violento; fuertes y rápidos cambios en el sistema de estratificación social. Estas situaciones se acompañan y caracterizan por un estado o proceso de equilibrio inestable y de lucha entre clases, fracciones y grupos, cada una de las cuales a su vez puede y suele sufrir además sus propias crisis internas. La o las clases y fracciones tradicionalmente dominantes, debilitadas o en declinación, no pueden seguir imponiendo su hegemonía de modo indiscutido e irrestricto. Las clases nuevas o ascendentes pueden estar pasando de la pasividad y el sometimiento a la actividad y la rebeldía, desafiar la dominación tradicional sin ser capaces de reemplazarla por la propia. Así, una cla-

⁷ Los marxistas han dedicado considerable atención al problema del bonapartismo, sobre todo Marx, Engels, Lenin, Trotsky y Gramsci. De ello se han ocupado en América Latina, entre otros, y con relación sobre todo a experiencias políticas específicas, Silvio Frondizi, Rodolfo Puiggrós, Helio Jaguaribe, Milcíades Peña, Carlos Fayt, Francisco Weffort, Marcos Kaplan.

se ha perdido y otra no ha ganado la capacidad efectiva para regir la nación.

Esta situación básica puede y suele complicarse por otras circunstancias adicionales. Todas las clases y grupos de la sociedad, incluso las que ocupan una situación polar, tienen una composición heterogénea, abarcan estratos distintos, con diferente capacidad para reorientarse y reorganizarse social y políticamente, con diferencias también en el ritmo y en el sentido de sus acciones. A ello se agrega la tendencia casi fatal de los partidos políticos a la rutinización y a la esclerosis, y la consiguiente incapacidad para readaptarse a los rápidos cambios en marcha, y, como resultado, el debilitamiento o pérdida de su representatividad y de su capacidad operativa con respecto a las clases, fracciones y grupos y a la sociedad global. De este modo se vuelve probable que no se logre la fusión de cada una de las distintas clases, las fundamentales por lo menos, bajo direcciones únicas capaces de enfrentar y resolver decisivamente (por triunfo, derrota o compromiso perdurable) los problemas y conflictos constitutivos de la crisis. En los dos polos de la sociedad, y entre ambos, se desplazan y actúan clases y grupos sin cohesión sólida, sin representación política eficaz y sin capacidad para imponer sus propios intereses y hacerlos adoptar o acatar por la mayoría de la nación, en nombre propio y a través de los propios órganos. El bonapartismo puede surgir por fallas momentáneas o definitivas de las clases y fracciones tradicionalmente dominantes, o de una inmadurez y debilidad de los grupos y estratos subordinados, emergentes y antagónicos de las primeras. En su aparición y funcionamiento inciden también la existencia de fuerzas intermedias, secundarias o marginales, y sus relaciones con los dos núcleos o bloques de posición polar en la sociedad.

Se produce así un equilibrio inestable de las fuerzas en lucha, con el peligro de que no se constituya o reconstituya con suficiente rapidez un equilibrio sólido y perdurable, y de que incluso el enfrentamiento lleve a la destrucción de las clases y grupos en presencia y de la sociedad misma. En esta situación el Estado, encarnado por un grupo que controla o instrumenta, directa o indirectamente, los principales resortes o mecanismos

de poder, aparece como el único elemento o factor capaz de erigirse sobre las clases y sobre la sociedad, como representante de todos o de casi todos, de imponer como instancia independiente su autoridad ilimitada y su arbitraje final, y de dispensar desde arriba las decisiones, los beneficios y los sacrificios.

Las distintas manifestaciones históricamente conocidas que puede subsumirse dentro de la categoría general del bonapartismo, presentan entre sí considerables diferencias en cuanto a modos de encarnación, medios de instrumentación, mecanismos de funcionamiento, naturaleza y consecuencias de su acción.

El bonapartismo constituye siempre una forma de gobierno autoritario prácticamente irrestricto, pero puede encarnarse en una personalidad representativa, providencial, heroica, dotada real o ficticiamente de aptitudes excepcionales; o bien en un equipo de dirección colectiva, en gobiernos de coalición, en ciertas manifestaciones específicas de parlamentarismo. Las bases, instrumentos y mecanismos de poder u operación pueden ser: la burocracia civil; las fuerzas armadas regulares; los grupos irregulares o paramilitares; la policía, en sentido restringido (represión estatal de la delincuencia y la subversión social), o en sentido amplio (conjunto de fuerzas gubernamentales y particulares que tutelan el orden existente y las relaciones vigentes de dominación y hegemonía); el o los cleros; la captación por la corrupción y por el terror de los funcionarios de partidos políticos, sindicatos obreros y organizaciones empresariales.

El Estado bonapartista exhibe una independencia considerable de cualquier clase en particular de la sociedad en su conjunto, pero no se halla suspendido en el vacío, y su autonomía y neutralidad son en última instancia más aparentes que reales. Pretende poder ser imparcial, encarnación de la sociedad y representación —simultánea o sucesiva— de varias clases o de todas. Efectivamente, su capacidad de iniciativa independiente no está afectada en gran medida por las necesidades y exigencias específicas de una clase, fracción o estrato; juega una o varias clases contra una u otras, las favorece y las somete por separado o en conjunto. Por otra parte, sin embargo, el bonapartismo surge y funciona a partir

de un orden social determinado, al que en última instancia no pretende modificar sino estabilizar y consolidar; y de hecho opera así como defensor en esencia de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes, a veces con la incompreensión y la hostilidad de las propias interesadas.

Es pertinente consignar por último algunas consideraciones adicionales que permiten completar este esquema y enriquecer quizás todo análisis más específico. El bonapartismo puede ser progresivo (Julio César, Napoleón I), o regresivo (Napoleón III), representar y reforzar una continuidad meramente evolutiva o bien preparar un salto de reales características revolucionarias, según que refuerce o lleve al triunfo, o no, con o sin compromisos y limitaciones, a las fuerzas de cambio y desarrollo. Las fuerzas fundamentales en antagonismo pueden, por propia dinámica del proceso y por la intervención bonapartista, llegar finalmente a cierta asimilación o fusión recíproca; o puede existir por el contrario entre ellas un conflicto básico insuperable que el bonapartismo inicialmente atenúa o equilibra pero que luego termina por agravar y arrastrar a un desenlace que suele marcar también el fin de la experiencia.

IV. CARACTERES Y FUNCIONES

Como consecuencia de todo lo expuesto, puede sostenerse que todo poder estatal exhibe un doble carácter o ambivalencia esencial, en función de la coexistencia, en proporciones distintas y siempre cambiantes, de las dos funciones señaladas: instrumento de dominación clasista, pero también de creación de interdependencias, solidaridades e integración de los grupos e individuos en un orden social unificado y estable para los fines que en cada etapa se considere de interés general. El encuadre global que se ha intentado precedentemente permite y exige una mayor explicitación de los elementos referentes a la naturaleza, los caracteres y las funciones del Estado.

En casi la totalidad de las sociedades históricamente conocidas, el Estado es la forma suprema de poder, ca-

racterizado ante todo, en comparación con los otros grupos, por su ubicación y funcionamiento en el sistema global, su dimensión y complejidad, su organización interna más coherente y acabada; y por el grado de obediencia que exige y obtiene. El Estado es un grupo general que abarca a la sociedad global, con la que tiende a identificarse a partir de la Edad Moderna (conceptos de Estado-Nación, Estado soberano, etc.). Su acción se ejerce sobre la totalidad de grupos menores y de individuos existentes u operantes en un ámbito geográfico de poder, articulados entre sí y con la estructura del gobierno; se alza y se impone sobre ellos, les exige y extrae un grado supremo de solidaridad y acatamiento.

INSTITUCIONALIZACIÓN, LEGITIMIDAD, CONSENSO, LEGALIDAD

Las relaciones de mando y obediencia organizadas por y en función del Estado necesitan ser institucionalizadas por éste desde un doble pero interconectado punto de vista: en lo que se refiere al Estado mismo, y en lo que se refiere a los grupos e individuos, a sus vínculos entre sí y con el gobierno.

Toda sociedad se articula en y por medio de instituciones⁸. Estas son en esencia modelos de relaciones humanas, de distribución y ejercicio de status, funciones y roles, sobre las que se calcan, estructuran y formalizan las relaciones concretas de grupos e individuos, mediante su formulación o consagración por la autoridad estatal que les confiere así cohesión, estabilidad, permanencia, inserción en órdenes y niveles más generales, reconocimiento y valorización por otros grupos e individuos. Las instituciones que dentro de una estructura social tienen funciones, fines y consecuencias similares constituyen un orden institucional: económico, político, militar, familiar, religioso, etc. La estructura social global aparece integrada por instituciones y órdenes institucionales, y por sus ramificaciones, articulaciones e interacciones. De este modo, el Estado se presenta por una parte como causa y resultante de la creación de un orden político-militar, referido a la constitución de un conjunto de instituciones que regulan la adquisición, ejercicio y distribución del poder, y el monopolio y organi-

zación de la violencia legítima. Por otra parte, la autoridad suprema institucionalizada del Estado sobre los restantes grupos y sobre los individuos le permite a su vez institucionalizar otros modelos y órdenes de relaciones humanas: el orden económico (organización de recursos físicos y humanos para la producción de bienes y servicios), el familiar (sexo y procreación), el religioso (culto colectivo a divinidades), etc.

La aceptación del poder estatal y de su función institucionalizadora no se produce de modo natural ni automático. Implica y exige crear y mantener permanentemente una legitimidad, un consenso y una legalidad; tres fenómenos o dimensiones que se interconectan, interactúan y superponen como parte de un proceso único.

Una de las funciones esenciales del Estado consiste en su contribución, siempre substancial y a menudo decisiva, a la elaboración, sistematización e imposición—combinando en proporciones fluctuantes la coerción y la persuasión— de una concepción del mundo y de la sociedad, un sistema de valores y de representaciones colectivas, una ideología, que sean expresión y justificación de las relaciones y estructuras parciales y del sistema general en vigencia para un país y una etapa particulares. Ello constituye a la vez una expresión simplificada de situaciones, estructuras y procesos reales, y un revestimiento mistificador y justificatorio de los intereses del Estado y de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes. Desde este punto de vista sobre todo, la acción ideológica del Estado tiende a lograr una movilización de conciencias y energías en favor del mismo y en contra de sus enemigos actuales y potenciales, para atenuar o suprimir conflictos, y lograr el más alto grado posible de estabilidad e integración. La legitimidad es pues el proceso y el resultado de la identificación de un orden sociopolítico afirmado como ideal de la comunidad y del Estado, y el gobierno que rige a la primera y encarna y ejerce el segundo, postulándose a este último como forma necesaria y conveniente de estructuración institucional, que por lo tanto puede y debe exigir y merecer aceptación y obediencia. Ello justifica y sacraliza al poder, confiriéndole un carácter absoluto y perdurable. El consenso es precisamente el acuerdo general de los grupos e individuos constituyentes de una

⁸ Véase Gerth y Mills, Duverger, obras citadas.

sociedad sobre la legitimidad de una forma de Estado o de un gobierno determinado.

Instituciones, legitimidad, consenso, a la vez presuponen, exigen y generan una legalidad, un Derecho⁹. Todas las sociedades conocidas hasta el presente se basan en la escasez y en la desigualdad; están desgarradas por conflictos múltiples; deben lograr un grado mínimo de cohesión y estabilidad, mediante una combinación de violencia impuesta y de sometimiento voluntario, a través de la existencia y actividad de un poder estatal. Sobre la base y a partir de este marco condicionante general, todo Derecho específico de un país y de un período histórico aparece como un conjunto de principios, normas y procedimientos establecidos, reconocidos o sancionados por el Estado, que tiende a cumplir o cumple una serie de funciones básicas, sobre todo las siguientes:

- I) Autoinstitucionalización del propio poder, es decir, consolidación, formalización y legitimación del que ya se ha obtenido y ejerce por resortes y procedimientos de hecho. Ello a la vez implica y se traduce en una monopolización legalizada de la violencia, de los instrumentos del poder y de las decisiones básicas;
- II) Imposición de una coherencia mínima sobre el caos de intereses, iniciativas y conflictos de grupos e individuos; estructuración de las relaciones entre ellos; institucionalización de funciones, status y roles, y de las formas de conjunto de la sociedad en cuestión;
- III) Fijación de las reglas del juego social y político, es decir, de los principios y procedimientos de adquisición y ejercicio del poder. Como corolario, ello permite determinar si una acción política constituye una forma de lucha dentro del régimen, o fuera y sobre el régimen.
- IV) Regulación de la asignación de recursos y de la distribución de bienes, servicios, ingresos y oportunidades, entre los grupos y los individuos.

⁹ Véase, Edgar Bodenheimer, *Teoría del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963 (3ª Edición); Umberto Cerroni, *Marx y el Derecho Moderno*, Jorge Alvarez, Editor, Buenos Aires, 1965.

A través de la legitimidad y de la legalidad, las decisiones del poder estatal llegan a ser reconocidas como válidas, más según su forma (quién las toma y de acuerdo a qué normas y procedimientos), que según su contenido (capacidad, equidad, representatividad real de los gobernantes). Por otra parte es pertinente recordar que el Derecho constituye siempre una combinación ambigua y conflictual entre la expresión de lo que ya es real, y la expresión ideal de lo que puede llegar a ser.

COACCIÓN SOCIAL, EDUCACIÓN, ORGANIZACIÓN COLECTIVA

En parte a través del Derecho y en parte a través de sus otros instrumentos y mecanismos, el Estado cumple a la vez funciones negativas, de coacción social, y positivas, de educación, propaganda, organización colectiva. Ambos tipos de funciones están entrelazados por su origen común o centro de imputación (el Estado) y por la convergencia o identidad de sus finalidades.

A través de la coacción social el poder estatal se propone:

- I) Crear y conservar su propio monopolio legalizado de la violencia, que se vuelve así cada vez más institucionalizado, oficializado y organizado;
- II) Erigirse en instancia suprema sobre y entre los grupos sociales, como medio a la vez de mantener la supremacía de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes sobre las dominadas, de regular sus relaciones y de crear cierto equilibrio relativo entre los grupos divergentes o antagónicos;
- III) Atenuar, imitar o suprimir conflictos;
- IV) Reconocer o imponer formas de compromiso social y político (regulación de acuerdos voluntarios entre individuos y entre grupos; negociación y arbitraje obligatorios; formas regulares y periódicas de adquisición y transmisión del poder);
- V) Integración del país, creación y mantenimiento de la unidad nacional y de un sistema de lealtades nacionales, para fines internos y para la regulación de las relaciones con el exterior.

A través de sus formas propias de educación y propaganda, el Estado tiende a cumplir las siguientes funciones y finalidades:

- I) Conservación y transmisión del acervo histórico (tradición, cultura, formas organizativas y operativas) como factor de continuidad y de cohesión del orden social;
- II) Incorporación de las nuevas generaciones a la sociedad, por medio de una asimilación selectiva de la tradición heredada, de los sistemas de valores que predominan, de la enseñanza de solidaridades entre individuos y grupos y con la sociedad y el propio Estado;
- III) Desarrollo de la cohesión colectiva de los adultos;
- IV) Creación y consolidación del conformismo general, como modo de refuerzo de la legitimidad y del consenso en favor del Estado, y de la aceptación de la hegemonía de ciertas clases y fracciones sobre otras;
- V) Contribución a la emergencia y mantenimiento de una cierta personalidad básica;
- VI) Elevación de la gran masa de población a un determinado nivel cultural y moral que corresponda a las necesidades de desarrollo y a los intereses de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes.

Las funciones de organización colectiva pueden referirse a:

- I) Acción sobre el nivel, la orientación, la estructura y el funcionamiento de la actividad económica y del sistema social;
- II) Regulación de la disponibilidad y de la asignación de los recursos escasos (físicos, humanos, financieros), y de la distribución de bienes, servicios e ingresos, de y para los diferentes sectores y objetivos;
- III) Satisfacción de necesidades colectivas. Regulación y/o gestión de servicios públicos o de interés general, ya sea mediante la imposición de condiciones obligatorias para las actividades y relaciones privadas, ya mediante una intervención empresarial directa del propio Estado;
- IV) Promoción del desarrollo en sus etapas iniciales; estabilización y continuidad del crecimiento después de un desarrollo básicamente ya cumplido;

- V) Organización y coordinación de la comunidad y de sus principales sectores y aspectos particulares, en el cuadro de una estrategia o plan de conjunto (mero intervencionismo, dirigismo, planificación parcial y flexible, planificación total y autoritaria).

LAS RELACIONES INTERNACIONALES. LA DEPENDENCIA EXTERNA¹⁰

He aclarado al comenzar que el presente trabajo enfatiza la dimensión interna en el análisis del Estado, de su naturaleza, caracteres y funciones, para cualquier tipo de sociedad moderna. Es oportuno introducir ahora brevemente la dimensión internacional y el problema de la dependencia externa, esenciales para la comprensión del proceso latinoamericano y que, como ya se dijo y surge del plan tentativo expuesto en la Sección V, son objeto de tratamiento particularizado en todo el ámbito de la investigación en curso.

Las relaciones internacionales entran a la vez en las esferas de la coacción social y de la organización colectiva. Deben ser concebidas esencialmente como expresión y proyección de las relaciones sociales y de la estructura global del Estado en cuestión. Los movimientos y cambios en las estructuras sociopolíticas inciden en las relaciones internacionales, sobre todo a través de expresiones y mecanismos de tipo económico, técnico, político, militar y cultural. A su vez, la dinámica de las relaciones internacionales reaccúa sobre las estructuras internas. Las relaciones internas de una nación se combinan con las relaciones internacionales, ambas complejas y heterogéneas en su composición, distribución de fuerzas e imbricaciones propias, pudiendo crearse nuevas combinaciones originales y específicas. La voluntad

¹⁰ El tema de la dependencia externa de América Latina ha sido considerado ya por una larga serie de investigadores, entre los cuales: Sergio Bagú, Milcíades Peña, Silvio Frondizi, Rodolfo Puiggrós, Horacio Godoy, Fernando Cardozo, Celso Furtado, Helio Jaguaribe, Nelson Werneck Sodré, Carlos Lessa, Francisco Weltort, Theotonio dos Santos, Anibal Pinto, Osvaldo Sunkel, Enzo Faletto, Anibal Quijano, Antonio García, Rodolfo Stavenhagen, Miguel Wionczek, Víctor Urquidí, Pablo González Casanova, Edelberto Torres, Marcos Kaplan, Gustavo Beyhaut, Luis Vitale.

del Estado se proyecta hacia el ámbito externo, se inserta e integra en equilibrios de fuerzas y en procesos que la desbordan y condicionan, en un nivel donde la iniciativa de cada gobierno se ve más limitada y puede actuar con menor eficacia decisoria.

Estas afirmaciones, aunque de validez general, exigen ser calificadas a fin de que adquieran mayor pertinencia para el caso de América Latina y del Tercer Mundo en general. En efecto, el peso relativo de ambas dimensiones, la interior y la internacional, varía de acuerdo al grado de independencia o de dependencia del país de que se trata, es decir, en la medida en que los centros de decisión tienden a existir y predominar dentro o fuera de aquél.

Esta coexistencia de dimensiones alcanza particular relevancia con la emergencia y expansión del capitalismo y la creación de un sistema mundial en el que todas las unidades nacionales terminan por integrar una misma estructura global de interdependencia. Las diferencias de estructura económica y de ubicación en la escala jerárquica y en el sistema de dominación internacionales, entre países desarrollados, centrales y hegemónicos y países subdesarrollados, periféricos y subordinados, no excluyen sino que suponen su interdependencia. Más aún, no puede explicarse la naturaleza y funcionamiento de los unos sin considerar las de los otros. En ambos tipos de países, y en la amplia gama de casos específicos que cada uno de ellos comprende, opera permanentemente una doble interacción: entre los centros y las zonas y naciones periféricas, entre las fuerzas internas y las externas. En cualquier caso se requiere siempre el enfoque global y dinámico de las fuerzas, estructuras y procesos que integran y conforman el sistema único de interdependencia.

Así, por su parte, el desarrollo del capitalismo mundial y la acción de las metrópolis imponen a los países del "Tercer Mundo" y de América Latina una relación de dependencia externa, ya desde la conquista y sobre todo a partir de la emancipación. Ello implica la imposición de tipos y formas de vinculación y de dominación; la incorporación a la dinámica de las metrópolis y del mercado mundial; la conformación y modificación de las

estructuras socioeconómicas y políticas internas en función de necesidades, intereses y exigencias de tipo externo. Las leyes generales de estructuración y movimiento del sistema en su conjunto se imponen de modo determinante y condicionante a las sociedades y naciones de América Latina. Las distintas fases por las que atraviesa el capitalismo en las metrópolis y en el mundo, el predominio de una u otra de las grandes potencias, inciden en el tipo y en las modalidades de la dependencia.

Por otra parte, todo esto es, sin embargo, solamente un aspecto decisivo pero no exclusivo de la cuestión. La acción externa no es el único factor a considerar; no se ejerce tampoco de modo unilateral, inmediato y mecánico, en un solo sentido ni en una sola dimensión; constituye un proceso dialéctico, pluridimensional y multívoco. La dependencia es precisamente una relación, que supone por lo tanto dos órdenes de fuerzas, de formas y de dinámicas en permanente interacción. Esta relación compleja y móvil, contribuye a configurar ante todo sociedades y estados nacionales que en todo o en parte pueden preexistir al establecimiento o modificación de aquélla, con matrices y dinámicas histórico-sociales propias, incluso estructuras productivas y estratificaciones sociales específicas, correlaciones determinadas y cambiantes entre clases y grupos, sistemas de poder y aparatos gubernamentales. Estos aspectos y niveles internos tienen su existencia y su dinámica inherentes; configuran constelaciones de intereses nacionales; determinan grados variables de independencia relativa; se articulan y reaccionan entre sí y con los factores de tipo externo sobre los que pueden influir incluso en considerable medida. El dinamismo interno refleja e incorpora la acción de las metrópolis y del sistema internacional, pero agrega además sus particularismos histórico-sociales, sus peculiaridades y mediaciones específicas, sus coyunturas y sus azares; y pasa al mismo tiempo a integrar y a modificar la composición, la orientación y el funcionamiento de los agentes y fuerzas de tipo externo. Los factores, niveles y aspectos externos e internos no evolucionan siempre ni mucho menos con una intensidad, una dirección y un significado iguales o convergentes. Más particularmente, la dependencia supone como se ha di-

cho, sociedades y Estados nacionales existentes en las regiones subordinadas; y debe crearse y operar a través de nexos y alianzas entre los grupos hegemónicos y dominantes de las metrópolis y del país periférico y dependiente, con la posibilidad de divergencias, tensiones y conflictos. A su vez, los grupos hegemónicos y dominantes del país dependiente establecen también relaciones de coincidencia, disidencia y enfrentamiento con otras clases y grupos nacionales, a través de procesos que son a la vez influidos e influyentes respecto de la dependencia.

La dialéctica de lo interno y de lo externo, con todas sus implicaciones y consecuencias, incide en la configuración del sistema de dominación y poder, en la estructura y funcionamiento del aparato político-institucional, en los mecanismos y procesos de decisión, todo lo cual a su vez vuelve a repercutir sobre la relación de dependencia.

Las consideraciones precedentes contribuyen quizás a explicar que ciertas coyunturas internacionales, independientes a veces de la voluntad de las metrópolis y de sus élites de poder, puedan crear oportunidades y opciones que sean aprovechadas de diferentes maneras por las clases hegemónicas y dominantes de los países periféricos para asumir una independencia relativa y un poder más o menos autónomo de decisión, y para intentar modificaciones significativas en la orientación y la configuración de la economía, la sociedad y la política. Explican también que el Estado en el Tercer Mundo y en América Latina ejerza a menudo una especie de función mediadora y arbitral entre los grupos internos y externos, entre la sociedad nacional y las metrópolis, entre la dependencia y la autonomía.

V. CONCLUSIONES: UN PLAN TENTATIVO DE INVESTIGACION

Tal como ya se ha indicado, este trabajo, las notas y reflexiones que contiene, son parte de una investigación en marcha sobre la naturaleza, las funciones y la organización del Estado en América Latina, con énfasis

en los problemas de la dependencia externa, del desarrollo y del cambio. Se esbozan para concluir los lineamientos generales de esta investigación, que tratan de combinar el enfoque histórico y el análisis estructural.

A. LOS ANTECEDENTES DEL PERÍODO COLONIAL

El Estado metropolitano como factor constitutivo de la dependencia externa, y de la estructura y dinámica de la sociedad colonial.

El Estado como instancia autónoma de regulación de las relaciones entre la Corona, los grupos metropolitanos, la *élite* criolla, las poblaciones dominadas y las grandes potencias rivales.

B. DE LA EMANCIPACIÓN A LA CRISIS ESTRUCTURAL (1810-1930)

1. *El carácter del proceso emancipador.*
2. *La desintegración de la unidad político-administrativa heredada.*
3. *Consolidación y desarrollo de la estructura socio-económica del tipo tradicional.*
 - Estratificación social rígidamente jerarquizada.
 - Tenencia y uso de la tierra.
 - Nueva fase de dependencia externa.
 - Urbanización previa al desarrollo industrial.
 - Naturaleza del llamado "dualismo estructural".
 - Pautas culturales e ideologías.
 - Modelo de organización político-institucional.
4. *Contenido socioeconómico y función política del Estado*
 - Regulación del conflicto: tendencia a la autosuficiencia vs. incorporación al sistema internacional.
 - Papel dual del Estado: sometimiento al esquema de división internacional del trabajo y refuerzo de las condiciones de dependencia; regulación defensiva de las relaciones con el mercado mundial y las metrópolis.
 - Primeros gérmenes de nacionalismo económico y de intervencionismo estatal: causas, contenido, límites.

C. DE LA CRISIS ESTRUCTURAL AL PROCESO DE CAMBIO
(1930-.....)

1. *El Estado como expresión política* relativamente independiente e instancia universalizante de las relaciones entre: clases o fracciones hegemónicas —clases o fracciones dominantes— clases dominadas; y entre el respectivo país y las metrópolis.

2. *El periodo de transición (1914-1930).*

- Factores actuantes.
- Manifestaciones del desajuste.
- Formas de expresión política (gobierno radical en la Argentina; Revolución Mexicana; Reforma Universitaria; Aprismo, etc.).

3. *La Crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial.*

- Debilitamiento de factores de crecimiento hacia afuera y en superficie, por estímulos externos y sin modificaciones estructurales.
- Autarquía, nacionalismo, énfasis en factores internos.
- Urbanización e industrialización.
- Modificación en el esquema y en el contenido de la relación de dependencia.
- Cambios en la estratificación social y en el esquema de obtención y ejercicio del poder político:
 - a) Composición, tendencias y actitudes de las clases altas.
 - b) Expansión y diversificación de las capas medias.
 - c) Desarrollo del proletariado industrial y de las masas marginales urbanas.
- Carácter del Cambio:
 - a) Determinación por factores accidentales, impersonales y externos.
 - b) Ausencia de acción deliberada de grupos.
 - c) Permeabilidad de la sociedad tradicional.

4. *Factores de acentuación de la autonomía relativa, del papel arbitral y del intervencionismo del Estado.*

- Debilitamiento de los mecanismos tradicionales de crecimiento.

- Modificación profunda de las relaciones internacionales y del tipo de dependencia externa.
- Equilibrio relativo de clases y grupos, sin definición acabada de la hegemonía.
- Multiplicación y acentuación de los conflictos sociales.
- Necesidad de la instancia superior arbitral.
- Tendencia del Estado y de la burocracia gubernamental a expandir su base de sustentación y de operación, su influencia, poder y fuentes de financiamiento.

5. *Grados y formas.*

- Mero intervencionismo.
- Dirigismo.
- Esbozos primarios de planificación.

6. *El Estado y los grupos.*

- Inversores extranjeros.
- Los grupos terratenientes, comerciales, financieros e industriales.
- Las capas medias urbanas y rurales.
- Las capas populares urbanas y rurales.
- Las Fuerzas Armadas.
- La Iglesia.

D. ESTRUCTURA Y DINÁMICA DEL ESTADO

1. *Intervencionismo y capitalismo de Estado: génesis y modalidades.*

- Factores históricos generales.
- Factores socioeconómicos.
- Factores y justificativos coyunturales, militares, políticos e ideológicos.
- Estructura del capitalismo de Estado.

2. *Los aspectos positivos.*

- Influencia en la estructura, orientación, funcionamiento y coyuntura de la economía.

- Refuerzo o sustitución de iniciativas privadas, insuficientes o declinantes.
- Contribución a la emergencia de un tipo de economía mixta, con extensión de control público y pluralidad de centros de decisión.
- Participación en gastos e inversiones globales.
- Contribución a la formación y redistribución del producto bruto interno y del ingreso nacional.
- Contribución a la formación del capital nacional, de la infraestructura y de las industrias de base.
- Mantenimiento y expansión de la ocupación laboral, y de una masa de ingresos no sujeta directamente a las fluctuaciones coyunturales.
- Influjos en la oferta y demanda de bienes y servicios, nivel de precios, abastecimiento.
- Creación de prerequisites para el crecimiento que favorecen a las empresas privadas (infraestructura, oferta y demanda, inversiones, mantenimiento y ampliación del mercado, abastecimiento de bienes y servicios en condiciones favorables, etc.).
- Función precursora y promotora en niveles sectoriales y regionales. Incidencia directa o indirecta en la estructura espacial nacional (urbanización, división regional del trabajo, etc.).
- Sistema educacional general y técnico, para nuevas actividades suscitadas por el desarrollo y la industrialización.
- Contribución a la innovación tecnológica.
- En general, desarrollo de la economía nacional con mayor énfasis en estímulos y mecanismos internos; promoción de ideologías de cambio.

3. Los aspectos negativos: insuficiencias y fallas.

- Fallas estructurales generales del Estado.
- Utilización insuficiente e inadecuada del sector público.
- Falta de mecanismos coordinados de planeamiento y administración racional.
- Comportamiento de las finanzas nacionales y del sector público con carácter inducido y subordinado; no como

- instrumentos reguladores de la coyuntura y del sector privado, ni transformadores de la estructura.
- Mala orientación de las inversiones.
- Encarecimiento y degradación de los servicios y productos.
- Efectos nocivos para la formación del capital de infraestructura y de los sectores de base.
- Refuerzo de mecanismos inflatorios.
- Efectos negativos sobre las balanzas comercial y de pagos.
- Estímulo a los desequilibrios espaciales y sociales.
- Contribución a un clima de descrédito en relación a los esfuerzos de desarrollo, al intervencionismo del Estado y al planeamiento.

E. EL ESTADO Y LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.

1. *Modificaciones recientes en la estructura y tendencias de la economía y la política mundiales.*
2. *El bloque capitalista, el bloque colectivista y el "Tercer Mundo".*
3. *La política comercial.*
4. *La política frente a las inversiones extranjeras y a la ayuda externa.*
5. *La incorporación de tecnología.*
6. *Políticas monetarias, bancaria, crediticia, fiscal.*
7. *Regulación de la influencia cultural externa.*
8. *Incorporación a bloques políticos, diplomáticos y militares.*

F. EL ESTADO Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

1. *El Estado nacional en la integración latinoamericana hasta la fecha.*
2. *Participación del sector público en la integración de las ramas de transporte, comunicaciones, electricidad, petróleo, industrias básicas.*
3. *Proyectos comunes de inversión.*
4. *Función de contrapeso o de poder compensador de acuerdos privados que tienden a la posición de*

monopolio y al refuerzo de la dependencia externa, dentro del proceso de marcha hacia el mercado común.

5. *Tejido de lazos socioeconómicos de solidaridad.*
6. *Progreso conjunto de la ciencia y la tecnología.*
7. *Planificación regional* (fronteras, cuencas fluviales internacionales).
8. *Armonización de políticas de coyuntura* (monetaria, crediticia, bancaria, etc.), *social* (empleo y sus condiciones, estatutos laborales y previsionales comunes).
9. *Acercamiento general de legislaciones.*
10. *Integración cultural y política.*

G. BALANCE Y PERSPECTIVAS

1. *Conclusiones generales.*
2. *Opciones y modelos de desarrollo*, integración y liberación de la dependencia externa.
3. *El condicionamiento sociopolítico*: papel actual y perspectivas del Estado según diferentes tipos de regímenes políticos en América Latina (oligarquías tradicionales; populismo carismático; desarrollismo de bases pluralistas; nacionalismo revolucionario socializante).

Es evidente que el plan tentativo que se presenta para la investigación en curso puede ser abordado en primera aproximación, pero no agotado, por un solo investigador. Requiere un intenso y prolongado trabajo de una falange de científicos sociales de las más diversas especialidades, en número y con una coordinación crecientes. Su importancia dista de reducirse al ámbito puramente teórico. Está por el contrario grávido de implicaciones sociales y políticas de gran trascendencia práctica, ya que el Estado es a la vez el punto focal de toda problemática de crisis y transformación, y el más influyente centro de decisión y agente potencial de cambio en América Latina. Su análisis y evaluación constituyen pues un desafío ineludible para la capacidad, la imaginación y el coraje de los científicos sociales de la región. Nada justifica que ese desafío deje de ser enfrentado de manera decidida y exitosa.

CAUSAS DEL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO

Helio Jaguaribe

1. NOTAS INTRODUCTORIAS

Este artículo es una versión algo más desarrollada de ciertas ideas esquemáticas que sometí a discusión en la primera reunión de un seminario informal organizado por Paul Rosenstein-Rodan, Ernest Halperin y el suscrito con el fin de estudiar los problemas del desarrollo latinoamericano. El propósito central del seminario fue someter a una investigación interdisciplinaria el análisis de (1) las causas del subdesarrollo latinoamericano, (2) los principales aspectos estructurales que generalmente presenta esa región y (3) las tendencias y probables direcciones alternativas de América Latina en los próximos años y a largo alcance. Se consideró que a un grupo de personas, del Instituto * Harvard y de otros centros de estudio o de elaboración de políticas, les podía interesar reunirse para discutir el tema de una manera más libre y menos exigente, en términos de trabajos formales, que la usual en los seminarios académicos, pero más consistente y organizada que el de las conversaciones casuales.

La primera reunión de este seminario informal se realizó el 20 de noviembre en el Instituto, con la participación de aproximadamente 20 personas de varias disciplinas y campos. Se había convenido realizar a continuación otras dos reuniones, acordándose que la próxima tuviera lugar el 13 de diciembre. El primer seminario de Rosenstein-Rodan que fue breve, pero notablemente brillante y sugerente de observaciones introductorias, en sus líneas más

* M.I.T.

generales propuso dos temas de discusión: (1) ¿Por qué los países de América Latina no han logrado un desarrollo nacional, después de su independencia, en el curso del siglo XIX y en los comienzos del actual? ¿Por qué los países de América Latina no han sido capaces, después del fin de la segunda guerra mundial, de mantener la dirección del desarrollo de la década del 50 y en su lugar se han conservado como sociedades subdesarrolladas, después de más de 20 años de intentos deliberados para alcanzar un desarrollo nacional autosostenido?

En la primera reunión sometí a discusión una hipótesis para explicar cada una de estas dos cuestiones. Deliberadamente fueron formuladas en forma muy simple con el doble propósito de lograr brevedad en la exposición y claridad del argumento central. Este artículo, aunque en forma algo más desarrollada, conserva la misma forma esquemática de la presentación original.

II. PRIMERA HIPOTESIS — LA SOCIEDAD DUALISTA Y SUS INHERENTES COACCIONES CONTRA EL DESARROLLO.

América Latina se ha conservado como una región subdesarrollada, desde la independencia hasta las primeras décadas del siglo XX, porque se vio llevada a convertirse en una sociedad dualista, en la que la optimización de los fines de la élite no fue compatible con los intereses básicos de la masa y de este modo previno la integración social de los países concernidos, estableciendo en ellos un régimen social (es decir, un régimen combinado de valores, de participación, de poder y de propiedad) no conducente a sus respectivos desarrollos nacionales.

RELACIÓN FUNCIONAL *élite*-MASA

El argumento presenta tres puntos principales. El primero es el relativo al significado del desarrollo nacional y al alcance que, finalmente, obtiene dadas otras condiciones, como la relación funcional entre *élite* y masa.

El desarrollo nacional es el desarrollo, en conjunto, de una sociedad nacional *qua* nacional. En términos económicos, depende del logro feliz de un crecimiento económico autosostenido, basado en una utilización cada vez

mejor de los factores de producción, mediante una mejor tecnología y organización. Para ser autosostenido, requiere un alto nivel de autonomía en las decisiones y de endogenia en el crecimiento. Necesita, también, desarrollo cultural, desarrollo social y desarrollo político.

El desarrollo cultural, en el ajuste funcional del sistema de informaciones y del régimen de valores de una sociedad, esencialmente implica el doble propósito de (1) proveer a esa sociedad con medios eficientes para el control de su ambiente y para adaptarse a él y (2) proveer a esa misma sociedad de valores, normas y estilos de vida conducentes a la cohesión social y al prevalecimiento de conductas racionales y seguras. Desde el siglo XVIII tales requerimientos han entrañado, de una parte, el desarrollo y difusión de la ciencia y la tecnología y la emergencia de condiciones sociales que induzcan a su apropiada utilización; y, de otra parte, un franco predominio de valores igualitarios.

El desarrollo social consiste, esencialmente, en el ajuste funcional del régimen de participación que prevalece en una sociedad a fin de minimizar los privilegios ascriptivos y las formas de autoridad y de maximizar el acceso competitivo e igualitario a todos los lugares y funciones.

El desarrollo político consiste, esencialmente, en la modernización e institucionalización del sistema político, incrementando su orientación racional, la diferenciación estructural funcional, la capacidad, la movilización política, la integración política y la representatividad política.

La comprensión del desarrollo nacional como el desarrollo total de una sociedad nacional (es decir, como la agregación funcional de los desarrollos cultural, social, político y económico) finalmente conduce a comprender el desarrollo de una sociedad, siempre que sus condiciones ambientales no sean particularmente favorables, como el resultado de una relación funcional entre la *élite* y la *masa*. Tal relación funcional consiste, en última instancia, en una relación *élite*-masa en la que (1) los servicios que la *élite* rinde a la masa, y a la sociedad en general, en términos de las diversas formas de liderazgo (político, económico, cultural y de participación), empresariado, y de la excelencia o ejemplaridad en el cumplimiento de las funciones requeridas societariamente, sean sustancialmen-

te mayores a las diversas clases y formas de recursos que se extraen de la masa y de la sociedad en conjunto para consumo y funcionamiento de la *élite*, es decir, que la cuenta costo social-beneficio de la *élite* manifieste un balance bastante favorable; (2) que la movilidad social sea suficiente para permitir el acceso a los roles de la *élite* a hombres capaces provenientes de la masa y para sustituir a los menos capaces, a quienes incumben roles de la *élite*, por quienes lo sean más, es decir que la circulación mantenga a la *élite* abierta, flexible y competente.

Empíricamente, se ha probado que la existencia y conservación de una relación funcional *élite*-masa depende de cierta gama de valores de la *élite* internalizados, y de un cultivado autointerés en el contexto de los recursos disponibles, de los medios y condiciones para su utilización y de las presiones ejercidas por la masa de la propia sociedad o de otras sociedades. Los valores internalizados por la *élite* constituyen un aspecto fundamental de la cuestión y, en ciertas condiciones, pueden representar el factor más favorable o desfavorable para una relación funcional *élite*-masa. Los valores que orientan a la *élite* a una responsabilidad militante ante su propia sociedad y a una conducta racional y segura, a la larga tienden a favorecer, sean cuales fueren las originales diferencias de clase y los sentimientos de superioridad de la *élite*, una relación funcional de la *élite* con la masa: la ética protestante, el honor samurai, etc. Por otra parte, el autointerés cultivado de la *élite* puede inducirla a aceptar sacrificios o a renunciar a privilegios en el mutuo beneficio de la propia *élite* y de la sociedad en su totalidad. En este último aspecto las presiones de la masa son de la mayor importancia. Cuando las masas son capaces de lograr un cierto grado de comunicación y organización, fuera del control de la *élite*, imponen sobre ésta un esquema redistributivo más favorable, en lo que respecta a la masa, y un balance costo-beneficio también más favorable en lo que respecta a la sociedad en su totalidad. Es para sostener el nivel de la *élite* que las presionadas *élites* se ven urgidas a hacer o a adoptar innovaciones que incrementarán la productividad social. En el Este, la revolución industrial y las subsiguientes innovaciones sociopolíticas, hasta el estado de prosperidad actual, pueden explicarse, en cierto sentido, como respuestas crea-

doras a las presiones de las *élites* occidentales (renovadas y autorenovadoras) sobre sus masas, orientadas para que la *élite* mantenga la mayor parte de su liderazgo y gajes, a la vez que incrementa los niveles de consumo permitidos a las masas, incluyendo el incremento de la movilidad.

EL EJEMPLO HISTÓRICO

El segundo punto del argumento consiste en indicar cómo, desde el desarrollo de Gran Bretaña en la segunda mitad del siglo XVIII, todos los casos de desarrollo históricamente han ocurrido como resultado de una relación más funcional entre *élite* y masa. En algunos casos, como en Gran Bretaña y Estados Unidos, las relaciones más funcionales se han logrado por el gradual ajuste de la *élite* a las necesidades de la época, en función, al mismo tiempo, de los valores internalizados de la *élite* y de la ilustrada comprensión de su propio autointerés. En el caso del Japón el reajuste funcional de la *élite*, bajo la presión de la inminente captura del control por los poderes occidentales, condujo a un movimiento reformista. La *élite* bakufu fue reemplazada por los clanes occidentales y, mediante el recurso de restaurar los poderes del Emperador y de eliminar el shogunato, se pudo usar parte de la tradición para cambiar la otra parte y promover, con la rápida modernización del Japón, una mejor utilización de los recursos y capacidades nacionales. Francia y Alemania, bajo los Imperios de Napoleón III y Bismarck, constituyen un caso intermedio entre el gradualismo británico y el radical reformismo japonés. Sin embargo, es evidente que las antiguas *élites* de esos países, las del *ancien régime*, habían perdido su capacidad de liderazgo, mientras que la *élite* emergente de la burguesía no había obtenido la autoconfianza y prestigio social que rápidamente consiguió la burguesía inglesa. En ese sentido el recurso de los imperios francés y prusiano-germano sirvieron para remodelar las *élites* de esos países, dando por resultado una combinación de la vieja y la nueva en condiciones de una funcionalidad mucho mayor. En los casos de Rusia y China tenemos el ejemplo opuesto al de Gran Bretaña. Una *élite* incapaz de adaptarse y renovarse fue finalmente arrojada por una revolución violenta y una nueva *élite* capaz tomó el control y logró una rápida modernización.

Un análisis de las razones que llevaron a ciertas *élites* a ser capaces de un cambio y ajuste gradual, a otras a dividir y llevar al sector modernizante a sustituir, de modo reformista, al tradicionalista y, por último, el de otras *élites* de ser incapaces ante el cambio y, finalmente, ser dominadas por una *élite*-contadora o dirigir a sus sociedades al fracaso total, escaparía de las limitadas dimensiones de este trabajo. Se sugiere que, en todos los casos, se encuentra una explicación (1) en la clase de los valores internalizados por las *élites* y (2) en la capacidad de la presión ejercida por las masas. La cultura urbana en la Edad Media; las ciudades libres y la emergencia de nuevos estratos de hombres en el Renacimiento, independientes de los nobles; la movilización religiosa causada por la Reforma, que llevó a posiciones de influencia a hombres de origen humilde, a los que la antigua jerarquía de la Iglesia no les hubiera permitido acceder; y los servicios educativos generales que ofrece la Ilustración, en el siglo XVIII y comienzos del XIX, todos esos hechos han contribuido profundamente, en Europa occidental, a la flexibilización y apertura de las *élites* orientándolas, al mismo tiempo, hacia valores socialmente más funcionales e incrementando la eficiencia de las presiones correctivas y redistributivas ejercidas por las masas. En Rusia y China la ausencia de la mayor parte de estos eventos, en condiciones de gran abundancia de mano de obra servil, ha contribuido a la rigidez de sus *élites* y a la impotencia de las masas. Según veremos, el caso latinoamericano presenta similitudes mucho mayores con los casos ruso y chino que con el occidental.

EL DUALISMO LATINOAMERICANO

El establecimiento latinoamericano, colonización y expansión, a través de todo el período colonial, fue la obra de una *élite* minoritaria y se realizó en condiciones de abundancia de mano de obra servil: Deja de tener importancia el hecho de que los primeros conquistadores españoles no fueran gente de la *élite* sino aventureros plebeyos excepcionalmente emprendedores. Inmediatamente fueron promovidos a los más elevados rangos de la *élite* y sus continuadores tuvieron, por nacimiento o función, el status de *élite*. A partir del siglo XVI, en la Amé-

rica española y portuguesa tomó forma el tipo de una sociedad caracterizada por una profunda división entre la *élite* de terratenientes y funcionarios, con un pequeño segmento incorporado de comerciantes, y la gran masa de campesinos serviles. Esta estaba constituida por los indios locales, cuya civilización fue rápidamente destruida, o por los esclavos africanos importados.

Las dos características importantes de esta sociedad fueron, en primer lugar, su naturaleza fuertemente dualista, que oponía a amos y siervos, a los que tenían derechos inherentes y a aquellos que sólo tenían permiso para existir como fuerza de trabajo. Esta oposición no implicaba un vacío infranqueable entre los niveles de la *élite* y las masas. Por el contrario, la sociedad colonial en comparación con la europea fue mucho más abierta a los talentos nuevos y al éxito individual y no fue particularmente discriminadora en términos raciales. La oposición significa solamente que, cualesquiera fuera el origen de aquellos a quienes incumbían los roles de la *élite*, esos roles como tales, no la condición de incumbencia de las personas o ciudadanos, les concedían privilegios, mientras que los roles de las masas de modo inherente carecían de privilegios.

La segunda característica esencial de las sociedades latinoamericanas, desde fines del siglo XVI hasta nuestros días, con la relativa excepción de Argentina, Uruguay y Chile, ha sido la inmensa abundancia de mano de obra. Sólo parte de la población indígena ha sido usada activamente. Por otra parte, la trata de esclavos africanos muy pronto alcanzó proporciones muy elevadas, constituyendo uno de los negocios más grandes del mundo a partir del siglo XVII. La consecuencia de esa gran abundancia de mano de obra, que hasta hoy persiste, históricamente ha sido deprimir profundamente las condiciones de las masas latinoamericanas. Ha sido responsable de mantener la esclavitud campesina hasta mediados del siglo XIX y, en el caso del Brasil, hasta fines del mismo, conservando, después de la abolición una completa dependencia *de facto* de los campesinos respecto a los terratenientes. En los tiempos modernos también ha afectado las condiciones de la clase trabajadora, cuyos sindicatos fueron convenidos por los gobiernos, en lugar de ser orgánicamente construidos desde la base y cuya capacidad de ne-

gociar tantas veces se ha visto reducida por la enorme disponibilidad de trabajadores desocupados.

El resultado de la relación amo-siervo, en condiciones de enorme *surplus* de trabajadores y para una *élite* cuyos valores estaban orientados hacia la automagnificación y a elevados niveles de consumo, derivó en un régimen social no conducente a la integración social ni al desarrollo nacional de los países latinoamericanos. Las *élites* latinoamericanas, después de la independencia, aunque conservaron la mayor parte de las características heredadas de su cultura ibérica y de su pasado colonial, se vieron llevadas a retirarles su fidelidad a las respectivas patrias de origen y a identificarse con aspectos escogidos de las culturas francesa e inglesa que modelaron las imágenes latinoamericanas de esas sociedades. Ese sentimiento de pertenecer a la *élite* europea occidental, condicionado por la completa subordinación a la literatura francesa y a la visión del mundo, asociado con algunos rasgos del ideal del caballero inglés, acrecentaron la alienación de las *élites* latinoamericanas frente a sus propias masas y sociedades. Para la *élite*, éstas se convirtieron en el equivalente de un pueblo colonial extraño, tanto como si dos naciones distintas estuvieran en una relación de dominación-subordinación.

Es interesante señalar que Argentina, Uruguay y Chile, que no tuvieron exceso de mano de obra dependiente en sus períodos coloniales y hasta el último tercio del siglo XIX también han presentado a pesar de la similitud de otras condiciones, distintas características en su respectiva formación nacional. El caso de Chile es el más claro porque no ha sufrido, como Uruguay, las presiones e interferencias de dos vecinos abrumadoramente superiores aunque felizmente concurrentes. Tampoco ha tenido la peculiar contradicción de Argentina entre la ciudad-puerto y las provincias, que tanto ha paralizado el desarrollo de ese país. Por consiguiente, Chile muy pronto fue capaz de organizar una sociedad nacional y un estado nacional, de expandir en forma agresiva y exitosa, su territorio y recursos hacia el norte, a expensas de Bolivia y del Perú, y hacia el sur a expensas de los indios araucanos. También fue capaz, en términos de una agricultura productiva y de una sociedad extractiva, de alcanzar un alto nivel de desarrollo cultural y político en la segunda mitad

del siglo XIX. El problema de Chile, cuando las condiciones externas e internas han requerido su industrialización, no ha sido tanto la dificultad de sobreponerse a sus limitaciones sociales, que han sido moderadas, sino a las limitaciones de su población y de su mercado frente a una industrialización autónoma y endógena.

Al igual que Chile, Argentina y Uruguay no dispusieron hasta la gran inmigración del último cuarto del siglo XIX de un exceso de mano de obra. Sin embargo, el siglo XIX uruguayo a causa del rompimiento entre "colorados" y "blancos", que sucesivamente fue aprovechado por Argentina y Brasil para interferir en sus asuntos internos, tuvo al país en un estado cuasi permanente de guerra civil. A pesar de eso, fue capaz de lograr un elevado nivel de integración social (no política) y de alcanzar un sustancial crecimiento económico. Tan pronto como el suicida conflicto entre los partidos pudo ser mediado, a comienzos de este siglo, por un hombre de genio político como Battle y Ordóñez, el camino quedó abierto para un rápido progreso. En el caso de Argentina el conflicto entre la ciudad-puerto y las provincias fue algo más que la oposición de liberales y conservadores y mucho más que el conflicto entre los porteños civilizados y los bárbaros gauchos, como lo veía Sarmiento. Fue la confrontación entre dos formas ideales de organización del país: la ciudad-estado y la nación. En el hecho de que, durante tanto tiempo, quienes tenían capacidad para organizar la nación se inclinaron a una lealtad hacia la ciudad-estado y que aquellos con adhesión hacia la nación encontraran oposición a causa de su rusticidad se encuentra la causa de la dilación del crecimiento argentino hasta el último tercio del siglo XIX.

Una tercera característica de las sociedades latinoamericanas, que es importante desde el tercio final del siglo XIX, y, en este caso válida tanto para Argentina, Uruguay y Chile como para otros países, ha sido la total apropiación privada de la tierra, anticipándose a su cultivo útil. Uno de los factores singulares más importantes del desarrollo de los Estados Unidos, tal como podemos verlo ahora retrospectivamente, ha sido el hecho de que alrededor del 70% de la tierra norteamericana fuera de propiedad del Gobierno Federal, el que mediante una legislación apropiada, de la que el *Homestead Act* es lo que

mejor se conoce, pudo distribuir la tierra en función de su efectiva ocupación y cultivo. De modo que fue posible, al mismo tiempo, atraer gente activa a la frontera, expandir la ocupación del territorio y ofrecer tierra muy barata a quien quisiera trabajarla, manteniendo así el pleno empleo de la población, restringiendo la especulación y, también, previniendo una excesiva presión de la mano de obra en busca de empleos. Este último hecho, no obstante el mantenimiento de la esclavitud en los estados sureños, creó dos condiciones fundamentales para la industrialización del norte: la existencia de un mercado adquisitivo relativamente grande y ventajas suficientes para la mecanización de la producción.

La apropiación privada de la tierra por la *élite* latinoamericana, antes de su ocupación útil por los migrantes en el último tercio del siglo XIX, ha contribuido a mantener y reforzar las características de la sociedad dualista, donde ya existía, especialmente en la Argentina. La inmigración masiva de europeos sin tierras a la "pampa gringa", donde pudieron haber sido el equivalente del granjero norteamericano del medio Oeste, pero en la que obligadamente fueron tenientes dependientes, dio a la *élite* argentina como refuerzo de las características originadas en sus antiguos valores, el nuevo soporte económico necesario para consolidarla como una oligarquía terrateniente, transformando también a la Argentina en una sociedad dualista.

Como sociedad dualista muy próspera, América Latina fue capaz, en varias etapas de su historia colonial y poscolonial, de mantener con Europa un comercio especializado muy provechoso. Su capacidad productiva, con sus disponibilidades casi ilimitadas de tierra y de mano de obra, sólo fue contenida por la valla de la demanda europea. La revolución industrial, desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la gran depresión de 1930, permitió una creciente demanda de productos latinoamericanos, mientras que la región podía seguir importando de Europa, a precios relativamente bajos, los bienes industriales para su consumo. La enorme riqueza que tal especialización produjo, en la que la plantación, la gran hacienda y las minas podían ofrecer las materias primas en intercambio de las cuales las *élites* podían obtener sus artículos de lujo y aun proveer la mayoría de las necesidades ordi-

narias de la masa, pudo asegurarle una gran estabilidad al sistema, teniendo a las masas rurales bajo el completo dominio de la oligarquía terrateniente. La emergencia y crecimiento de la clase media urbana, a la vez que se seguía expandiendo el sistema, fácilmente pudo ser cooptada por una política de clientela, a través del estado "cartorial", que pudo ofrecer a la clase media empleos públicos, más o menos ociosos, en intercambio de apoyo político y de buena conducta social.

Sin embargo, a pesar de su estabilidad y riqueza, ese sistema fue inherentemente incapaz de conducir a los países de América Latina a la integración social y al desarrollo nacional. El dualismo constituía la base misma del sistema. Las masas rurales debían ser mantenidas en la dependencia, sin tierras y desorganizadas, a fin de disponer fácilmente de mano de obra barata. Por otra parte, la industrialización no podía tener lugar, porque el mercado de ventas efectivas era muy pequeño y, dados los precios bajos de los bienes importados y el bajo costo de la mano de obra, siempre constituía una mejor alternativa económica invertir en la expansión del sector primario.

Este sistema pudo desmoronarse en forma rápida e irrecuperable al producirse dos condiciones eliminatorias. Una, interna, vino a ser el incesante crecimiento de la clase media. Conforme pasaba el tiempo, esa clase fue cada vez menos asequible a aceptar el rol pasivo que le había asignado la antigua *élite*. Se convirtió en una clase educada de profesionales liberales o en un poderoso grupo de jefes militares. Nuevas ideas y aspiraciones movieron a esa clase a exigir una mayor participación en el más alto nivel de decisiones, dando por resultado, con la emergencia de los partidos radicales, una crisis social y política de la estructura dualista de las sociedades que, finalmente, se habían vuelto socialmente modernas. La segunda condición que destruyó el sistema semicolonial de América Latina y su base dualista fue externa a la región: la depresión mundial de los años 30. Súbitamente fue imposible proveer a todas las necesidades internas de los países latinoamericanos con la sola importación de bienes acabados en Europa y Estados Unidos ya que las exportaciones latinoamericanas sufrieron, cuantitativamente y en términos de precios, una drástica reducción debido a la crisis. La acumulación de dos condi-

ciones que destruyen las bases del dualismo latinoamericano, introdujeron un cambio rápido y profundo en la región, en el curso de los años 30 y 40, que debemos tener en cuenta al considerar el cuadro después de la segunda guerra mundial.

III. SEGUNDA HIPOTESIS — OBSTACULOS DE LA HERENCIA DUALISTA: MERCADOS INSUFICIENTES Y MASAS EXCESIVAS.

El impulso latinoamericano hacia el desarrollo nacional, a finales de los años 40 y en la década del 50, no condujo a un nivel autosostenido porque, hasta donde el proceso fue inducido por la demanda doméstica, los mercados nacionales probaron ser demasiado pequeños y, hasta donde fue promovido por los esfuerzos deliberados de los gobiernos nacionales, los costos de incorporación de las masas en los centros de participación y de mayor consumo probaron ser sustancialmente superiores a los límites aceptables por el nuevo establecimiento.

EL FRACASO DEL DESARROLLO ESPONTÁNEO

Esta hipótesis se basa en un doble argumento. El primero es que en América Latina se produjo un proceso espontáneo de desarrollo, como una consecuencia de la crisis de los años 30, que experimentó un avance considerable desde fines de la segunda guerra mundial hasta fines de la década del 50 o comienzos de la del 60, pero que no pudo superar las limitaciones estructurales del mercado. Ese proceso, que en forma creciente estuvo orientado y sostenido por intervención estatal durante la década del 50, se originó por las crecientes demandas del mercado doméstico, una vez que la crisis de la gran depresión afectó irremediablemente la capacidad de importación de la región. Esta situación alteró las antiguas condiciones básicas de la economía latinoamericana. La crisis externa, que redujo los precios de los productos de exportación y el volumen de su demanda, limitó en más del 50% la capacidad de importación de los países latinoamericanos. Esto los obligó a producir domésticamente, hasta donde pudieron, los artículos anteriormente importados, mientras que los beneficios comparativos, que

anteriormente favorecían la producción de materias primas, pasaron a favorecer enormemente la producción de los bienes de consumo industriales. Este proceso ha llegado a ser bien conocido como industrialización por sustitución de la importación.

Sin embargo, ocurrió que después de un tiempo más o menos corto y, según la mayor o menor capacidad económica de los países implicados, se llegó a los límites de tal sustitución de la importación. Casi todos los países que entraron en ese proceso pudieron lograr un elevado nivel de sustitución de los bienes de consumo no durables. Algunos incluso pudieron llegar a una gran producción de bienes de consumo durables. Sólo México, Brasil y Argentina, los tres países más grandes de la región, pudieron alcanzar un nivel mayor, comenzando la producción de bienes capitales y de bienes intermedios. Sin embargo, en ese momento, que estaba muy cerca al nivel de la autonomía industrial, dichos países sufrieron la restricción de sus mercados limitados, sin conseguir convertirse en grandes exportadores de tales productos y aun antes de ser capaces de dominar todos los requerimientos tecnológicos para tal clase de producción.

Incluso con su gran población, que actualmente se aproxima a los 90 millones, Brasil, el más vasto de los países latinoamericanos y uno de los que más lejos ha ido en el camino de la industrialización, a comienzos de la década del 60 tuvo que confrontar las limitaciones de su mercado. Esto a causa del hecho de que, como una herencia de su reciente pasado dualista, los consumidores brasileños activos son sólo el 25% del total de la población. El 50% se compone de campesinos que viven al nivel de subsistencia y prácticamente fuera del mercado. Del 50% de la población urbana la mitad se compone de gente subempleada y en todo caso muy mal pagada, pues a lo sumo recibe un salario mínimo que le sirve estrictamente para comprar el alimento básico y que no le permite ninguna capacidad de adquisición de bienes durables. El mercado real resultante ha probado ser insuficiente para mantener el desarrollo espontáneo de la economía.

La salida alternativa, la exportación, le está impedida al Brasil, así como a los otros países latinoamericanos.

De una parte, su producción industrial no siempre alcanza el nivel de competencia internacional. De otro lado, diversas o intrincadas situaciones conspiran contra la exportación de los productos industriales de tales países: tarifas aduaneras u otras formas de preferencia por los países desarrollados, deficiencias en el transporte o comercialización, falta de capacidad para garantizar a los clientes formas competitivas de crédito y, no es menos importante, el hecho de que la mayor parte de la industria moderna pertenezca a grandes corporaciones internacionales que reservan el gran comercio internacional a sus plantas y compañías bases.

EL FRACASO DEL DESARROLLO ORIENTADO POR EL ESTADO

Los obstáculos que impiden el desarrollo espontáneo de los países latinoamericanos han inducido a sus gobiernos, antes o después y en una u otra forma, a intervenir en la esfera económica, a fin de ayudar en la promoción de sus respectivos desarrollos nacionales. Fue particularmente a causa de la escasez de divisas extranjeras, sufrida en la mayoría de los países latinoamericanos algún tiempo después de finalizada la segunda guerra mundial, ocasionada por el gasto desmesurado, en usos no prioritarios, de las reservas acumuladas durante la guerra, que se inició la práctica sistemática de la intervención estatal en los asuntos económicos. Sean cuales fueren las formas y orígenes de tal intervención, a fines de los años 50 asumió en los países más avanzados de la región el carácter de un esfuerzo deliberado y programado para la promoción de su desarrollo nacional.

Un análisis de estas experiencias del desarrollo estatalmente orientado excedería los límites de este trabajo. Para el propósito de este breve estudio es suficiente recalcar dos características fundamentales de tales experimentos. La primera consiste en el hecho de que los gobiernos no han sido capaces de definir en forma consistente el propósito, las condiciones básicas ni los límites del objetivo económico del estado nacional y, como consecuencia, tampoco han podido extraer el mínimo de los recursos suficientes para asegurar la satisfactoria implantación de las industrias básicas que, conforme se pretendía, se iban instalando, ni tampoco ha sido capaz de ofre-

cer las condiciones necesarias para la administración y protección adecuadas de las corporaciones de carácter público. Como puede verse, los gobiernos latinoamericanos, en ese respecto, incurrieron en un doble fracaso: (1) fracaso en financiar convenientemente sus programas industriales y (2) fracaso en administrar convenientemente las corporaciones públicas.

El fracaso económico se debió a la incapacidad política de los gobiernos latinoamericanos, en los años 50 y a comienzos de la década del 60, de conseguir la aprobación de las leyes fiscales necesarias para así obtener los recursos requeridos para el funcionamiento de un gobierno moderno, combinada con la incapacidad para obtener, en el exterior, créditos favorables a largo plazo. Confrontados con esas dificultades y con la necesidad de hacer algo por el desarrollo nacional de sus países, como norma accedieron a formas de financiación inflacionaria y aceptaron créditos extranjeros a corto plazo, que finalmente obligaron a la revocación de la tendencia y a la adopción de políticas estériles de equilibrio monetario. Por otra parte, como la administración de las corporaciones públicas no se separó convenientemente de las usuales prácticas de clientela, su administración muy a menudo ha sido precaria y fácilmente se han visto solicitadas, desde dentro o desde fuera, por fuertes grupos políticos o económicos.

La segunda característica fundamental del experimento del desarrollo orientado por el Estado tuvo un carácter sociopolítico. Consistió en un intento para incorporar a las masas, en su mayoría urbanas, al proceso político, lo que condujo a la emergencia de democracias populistas, fuertemente entregadas al cambio social y al desarrollo nacional, pero insuficientemente equipadas para implementar sus fines y para proteger sus propios intereses.

Tampoco sería posible presentar aquí, ni siquiera sucintamente, un análisis de las democracias populistas en ese período. En México, al que su revolución situó en una posición especial, ese experimento, básicamente incorporado en la Constitución de 1917, tuvo un nuevo clímax con Cárdenas a fines de la década del 40 y sufrió un frustrado intento de reactualización con López Mateos (1958-64). En Argentina ese movimiento correspondió a

Perón y en diferentes condiciones a Frondizi. En Brasil fue iniciado por Vargas, especialmente en su segundo gobierno (1950-54) y continuó con Kubitschek y Goulart.

En todos los casos los experimentos populistas han presentado ciertas características fundamentales comunes, dos de las cuales merecen señalarse como las más relevantes para los propósitos de este trabajo. La primera fue la relación entre el desarrollo económico y la movilización sociopolítica de las masas. La primera produjo la existencia de una creciente clase trabajadora, con sus sindicatos y sus presiones políticas. Y aun si las persistentes condiciones de exceso de mano de obra han contribuido fuertemente a reducir el poder de los trabajadores, ese poder se convirtió en un hecho de la vida política. Además, ha quedado claro que no obstante la oposición de intereses entre los nuevos industriales y sus trabajadores, éstos tienen aún más intereses en común, ya que igualmente dependen de la promoción continua del desarrollo nacional.

La segunda característica del populismo fue el reto evidente al anterior régimen de poder. El antiguo dualismo de los países latinoamericanos, particularmente de los más desarrollados de entre ellos, después de los conflictos con la emergente clase media y la crisis de los años 30, se ha convertido en lo que debería llamarse el *nuevo establecimiento*. Este consiste esencialmente en la incorporación de la clase media a varios de los privilegios de que antes disfrutaba la oligarquía. Finalmente se logró una composición entre la *élite* y la *sub-élite*, diferenciándose ambas de las masas. En términos de clase, esa composición, que ha formado el nuevo establecimiento, incluyó en el estrato superior a los remanentes de la oligarquía rural, a la burguesía consular y a la burguesía nacional; en el estrato inferior incluyó a los profesionales promedio, y a los militares y burócratas más elevados, tanto públicos como privados.

El populismo retó al sistema en varias formas. Para comenzar, abrió en el nuevo establecimiento una división más importante que los usuales conflictos de sectores y cliques que se presentan en cualquier núcleo dominante. Gran parte de la burguesía nacional y de los sectores modernos de la clase media fueron motivados por intere-

ses y sentimientos en favor del desarrollo nacional, que los acercaba a políticas sostenidas por líderes populistas y los oponía a las fuerzas conservadoras. Además, retó al nuevo establecimiento, como grupo gobernante, en el sentido de reducir sus posibilidades de adopción de decisiones importantes en la cima de pequeños círculos. Las decisiones importantes cada vez dependían más del soporte de la masa. Por último, dentro del nuevo establecimiento, retó al monopolio de la fuerza organizada que hasta entonces detentaban los militares.

Dadas las características del populismo, que rápidamente hemos descrito, el primer resultado para el nuevo establecimiento, en el contexto de los países latinoamericanos, fue el desarrollo de una creciente contradicción entre los intereses a largo alcance de los sectores progresistas del desarrollo nacional y los intereses a corto plazo de todos los sectores por conservar su propio poder y sus privilegios. Y el resultado final de tal contradicción fue la propensión del nuevo establecimiento para rescatar su unidad contra el populismo, donde el constante crecimiento del poder de las masas cuestionaba el mismo régimen de propiedad dominante y manifestaba la tendencia a asumir una dirección revolucionaria.

La lucha contra el populismo ha presentado una notable similitud de temas y aspectos en toda América Latina. Los temas siempre han estado caracterizados por un énfasis sobre la ley y el orden (contra las huelgas de la clase trabajadora), sobre la moralidad (contra el manejo de los fondos públicos por los líderes populistas en favor de propósitos políticos y personales) y contra la supuesta subversión comunista (el mito no muy creído del agente infiltrado). Y en toda América Latina el camino para la lucha ha consistido esencialmente en un arreglo implícito entre la burguesía y la clase media civil superior para permitir a los militares tomar el total control del gobierno y del poder político —por un tiempo supuestamente limitado— a cambio de garantizar a las instituciones la conservación de los intereses del nuevo establecimiento.

Sin embargo, el precio que realmente ha pagado el nuevo establecimiento por la supresión del populismo, ha sido mucho más que una transferencia más o menos larga, o aun supuestamente permanente, del poder político a los

militares como corporación. El precio ha consistido en la contención estructural del desarrollo nacional, dicho en otras palabras *en la consolidación del subdesarrollo como un estado permanente*. Todavía no está muy claro hasta qué punto el nuevo establecimiento se ha dado cuenta del total alcance de dicho precio. Es posible suponer que, en el curso de la presente década, tal implicación no estuvo en la mente de los sostenedores de los diversos golpes militares. Pero ahora es cuestionable hasta qué punto actualmente quieren esto la burguesía y algunos sectores de la alta clase media. Este último aspecto del problema excede los límites de este artículo y sólo puede mencionarse en forma incidental. Se refiere al alcance hasta donde las élites latinoamericanas —cuya identificación nacionalista con sus propias masas es todavía una experiencia muy reciente e incipiente— prefieren aceptar las perspectivas de una alianza dependiente con el capitalismo norteamericano (al costo límite de una satelización total), antes que correr los riesgos de una carrera nacionalmente independiente que puede significarle, con la democracia populista, sacrificios imprevisibles y restricciones de privilegios.

Sean cuales fueren las intenciones subjetivas y los grados de conocimiento, aquí y allá, el hecho es que, como antes se observara, hay una necesaria correlación entre el desarrollo económico, la expansión del mercado, la movilización y participación de las masas y su creciente peso político. El desarrollo orientado por el Estado pudo tener éxito —y aún puede tenerlo— por lo menos en los países latinoamericanos más grandes. Sin embargo, su contraparte fue —y sería— la emergencia y el creciente poder de las masas, con todos los inevitables cambios sociales y políticos que tal proceso implica. Para prevenir esos cambios, el nuevo establecimiento ha preferido y, a lo menos por ahora, ha sido capaz de detener la promoción de las masas. En esa empresa los grupos gobernantes latinoamericanos, particularmente los militares, se han visto ayudados en forma decisiva por los Estados Unidos, aunque no siempre mediante formas previamente planeadas y deliberadas. La combinación de toda suerte de presiones contra los desagradables gobiernos populistas con la activa ayuda a los grupos amigos, que incluye un eficiente equipo militar para las fuerzas repre-

sivas, han contribuido poderosamente a inclinar la balanza contra las coaliciones populistas pobremente organizadas y en favor de las fuerzas mucho mejor coordinadas del nuevo establecimiento. *Sin embargo, de esa manera, los países latinoamericanos han sido detenidos en su estado actual de subdesarrollo y están sometidos a una continua deterioración de su obra social y de sus estructuras nacionales.*

JOSÉ MATOS MAR	
PRESENTACION	7
THEOTONIO DOS SANTOS	
EL NUEVO CARACTER DE LA DEPENDENCIA	11
<i>Introducción</i>	12
<i>I Parte</i>	
Gran empresa y capital extranjero	36
<i>II Parte</i>	
Capital extranjero y estructura del poder	74
<i>III Parte</i>	
Cuestiones de método	128
TOMÁS AMADEO VASCONI	
CULTURA, IDEOLOGIA, DEPENDENCIA Y ALIENACION	134
I. Los conceptos básicos	134
II. Ideología, alienación y dependencia	137
III. Notas para una interpretación histórico estructural de la cultura dependiente de América Latina	148
IV. A modo de análisis	157
MARCOS KAPLAN	
ESTADO, DEPENDENCIA EXTERNA Y DESARROLLO DE AMERICA LATINA	158

I. El enfoque inicial	159
II. El encuadre previo	162
III. Naturaleza y contenido del Estado	169
IV. Caracteres y funciones	185
V. Conclusiones	194

HELIO JAGUARIBE

CAUSAS DEL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO	201
I. Notas introductorias	201
II. Primera hipótesis: la sociedad dualista y sus inherentes coacciones contra el desarrollo	202
III. Segunda hipótesis: obstáculos de la herencia dualista: mercados insuficientes y masas excesivas	212

América Problema, N° 2 se terminó de imprimir el 21 de agosto de 1969 en los talleres de INDUSTRIALgráfica S.A. Chavín 45 (Breña) Lima-Perú



Los documentos que integran la Biblioteca PLACTED fueron reunidos por la [Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad \(CPS\). Contribuciones a un Pensamiento Latinoamericano](#), que depende de la Universidad Nacional de La Plata. Algunos ya se encontraban disponibles en la web y otros fueron adquiridos y digitalizados especialmente para ser incluidos aquí.

Mediante esta iniciativa ofrecemos al público de forma abierta y gratuita obras representativas de autores/as del **Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia (PLACTED)** con la intención de que sean utilizadas tanto en la investigación histórica, como en el análisis teórico-metodológico y en los debates sobre políticas científicas y tecnológicas. Creemos fundamental la recuperación no solo de la dimensión conceptual de estos/as autores/as, sino también su posicionamiento ético-político y su compromiso con proyectos que hicieran posible utilizar las capacidades CyT en la resolución de las necesidades y problemas de nuestros países.

PLACTED abarca la obra de autores/as que abordaron las relaciones entre ciencia, tecnología, desarrollo y dependencia en América Latina entre las décadas de 1960 y 1980. La Biblioteca PLACTED por lo tanto busca particularmente poner a disposición la bibliografía de este período fundacional para los estudios sobre CyT en nuestra región, y también recoge la obra posterior de algunos de los exponentes más destacados del PLACTED, así como investigaciones contemporáneas sobre esta corriente de ideas, sobre alguno/a de sus integrantes o que utilizan explícitamente instrumentos analíticos elaborados por estos.

Derechos y permisos

En la Cátedra CPS creemos fervientemente en la necesidad de liberar la comunicación científica de las barreras que se le han impuesto en las últimas décadas producto del avance de diferentes formas de privatización del conocimiento.

Frente a la imposibilidad de consultar personalmente a cada uno/a de los/as autores/as, sus herederos/as o los/as editores/as de las obras aquí compartidas, pero con el convencimiento de que esta iniciativa abierta y sin fines de lucro sería del agrado de los/as pensadores/as del PLACTED, **requerimos hacer un uso justo y respetuoso de las obras, reconociendo y citando adecuadamente los textos cada vez que se utilicen, así como no realizar obras derivadas a partir de ellos y evitar su comercialización.**

A fin de ampliar su alcance y difusión, la Biblioteca PLACTED se suma en 2021 al repositorio ESOCITE, con quien compartimos el objetivo de "recopilar y garantizar el acceso abierto a la producción académica iberoamericana en el campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología".

Ante cualquier consulta en relación con los textos aportados, por favor contactar a la cátedra CPS por mail: catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar