

**G.A. O'Donnell**

**Modernización  
y autoritarismo**

**Economía Política Sociedad**

**PAIDOS**



# 85.000

**Modernización  
y autoritarismo**

## BIBLIOTECA DE ECONOMIA, POLITICA, SOCIEDAD

*Serie Mayor*

1

H. Jaguaribe

SOCIEDAD, CAMBIO Y SISTEMA POLITICO

Desarrollo político: una investigación en teoría social y política y un estudio del caso latinoamericano

2

H. Jaguaribe

DESARROLLO POLITICO: SENTIDO Y CONDICIONES

Desarrollo político: una investigación en teoría social y política y un estudio del caso latinoamericano

3

H. Jaguaribe

CRISIS Y ALTERNATIVAS DE AMERICA LATINA: REFORMA O REVOLUCION

Desarrollo político: una investigación en teoría social y política y un estudio del caso latinoamericano

4

R. Dahl y Ch. Lindblom

POLITICA, ECONOMIA Y BIENESTAR

5

David E. Apter

POLITICA DE LA MODERNIZACION

6

S. P. Huntington

EL ORDEN POLITICO EN LAS SOCIEDADES EN CAMBIO

7

J. F. Marsal (comp.)

ARGENTINA CONFLICTIVA

Seis estudios sobre problemas sociales argentinos

8

B. Bailyn

LOS ORIGENES IDEOLOGICOS DE LA REVOLUCION NORTEAMERICANA

*(Continúa en la página 231)*

*Volumen*

**14**

*Serie Mayor*

GUILLERMO A. O'DONNELL

# Modernización y autoritarismo



EDITORIAL PAIDOS  
BUENOS AIRES

Impreso en la Argentina  
Printed in Argentina

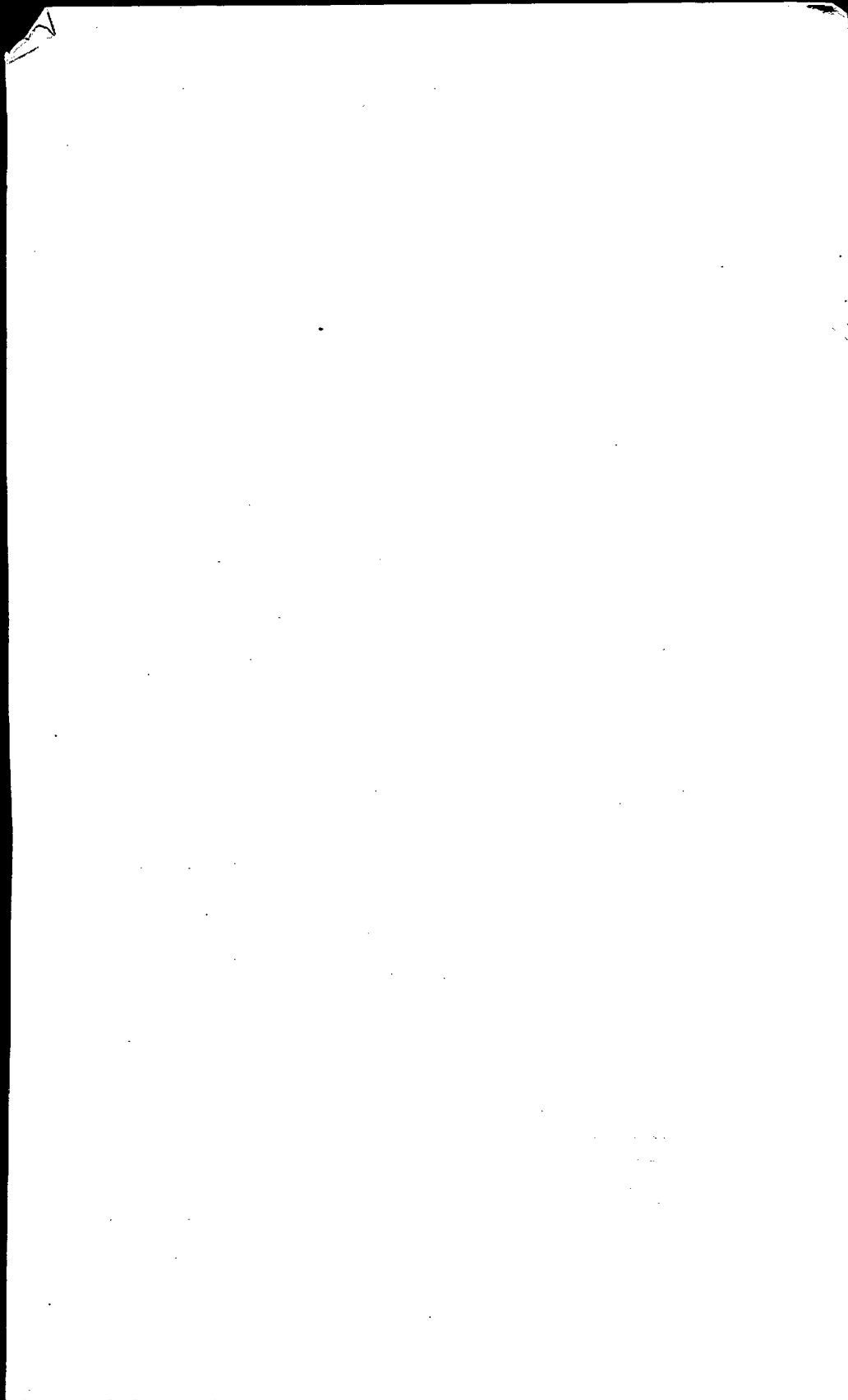
Todos los derechos reservados  
Queda hecho el depósito que  
previene la ley 11.723

© 1972, Editorial Paidós,  
Defensa 599, 3<sup>er</sup>. piso  
Buenos Aires

Simultáneamente con esta  
edición, la presente obra  
se publica en inglés  
bajo el título  
*Modernization and Bureaucratic  
Systems. Studies on  
South American Politics,*  
por la Universidad de California  
(Berkeley), Institute of International  
Studies, Politics of Modernization Series.

*A Teresa*

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



# Indice

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



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

## Hacia una conceptualización alternativa

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

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

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

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

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

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

---

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

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

## PRIMERA SECCION

ARGENTINA Y BRASIL: DESDE LA INCORPORACION  
HASTA LA EXCLUSION<sup>2,3</sup>*El período del populismo y la industrialización "extensiva"*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

### *El fin de la expansión populista en Argentina y Brasil*

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

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

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

<sup>10</sup> Para datos sobre Argentina ver el capítulo 3 de este libro.

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

<sup>12</sup> Además, y aunque en años más recientes Argentina y Brasil (sobre todo

CUADRO 10

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

(en millones de dólares corrientes de Estados Unidos)

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

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

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

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

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

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

El tipo de empresa requerido para la integración vertical (tanto para el desarrollo de las llamadas "industrias básicas" y de fabricación de bienes de capital como para las enormes inversiones en infraestructura que se hacen necesarias) es por cierto muy diferente de la pequeña firma que era posible entrar en el sector industrial durante el período de expansión horizontal. La dimensión de las nuevas inversiones, sus lapsos de maduración y los requerimientos tecnológicos que ellas implican, en la mayoría de los casos exceden las posibilidades de la empresas de capital nacional y comprometen seriamente los recursos disponibles por parte del sector público.<sup>15</sup> Las esperanzas populistas respecto de la reducción de la dependencia extranjera resultaron un involuntario sarcasmo. La incorporación de grandes masas en los mercados urbanos ha consolidado (por cierto, no sólo ni principalmente en el sector popular urbano) expectativas de consumo modeladas por las economías más avanzadas, los proyectos industriales "verticales" han dependido más y más de transferencias de capitales y de tecnología<sup>16</sup>, y la creciente penetración de roles tecnocráticos ha aumentado las vinculaciones dependientes con el extranjero. Aun más importante, las empresas de capital extranjero pudieron "saltar" (y fueron alentadas a hacerlo) sobre las barreras tarifarias para establecerse como productores internos trabajando exclusivamente para el mercado doméstico. Mientras más grande era el mercado interno, mayores eran los incentivos para las General Motors "argentinas" y para las ITT "brasileñas" para entrar directamente en esos mercados. Teniendo en cuenta que la producción industrial en Sudamérica solo muy raramente es destinada a la exportación, los datos del cuadro 11 son importantes porque muestran cómo el patrón de las inversiones directas desde los Estados Unidos ha variado de acuerdo con el tamaño interno de los merca-

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

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

<sup>16</sup> Ver especialmente, O. Sunkel, *ops. cit.*

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 11

*Datos sobre inversión privada norteamericana en países sudamericanos alrededor de 1960*

(en millones de dólares estadounidenses)

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

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

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

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

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

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

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

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

Otra indicación del agotamiento de la expansión industrial horizontal está dada por los datos sobre el crecimiento del producto bruto nacional, casi nulo en Argentina y rápidamente decreciente en Brasil en los años que precedieron sus respectivos golpes de estado de 1966 y 1964.<sup>23</sup>

CUADRO 12

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

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

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

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

Es también necesario mencionar las tendencias en el nivel de empleo.<sup>24</sup> La adopción de tecnología originada en medios donde la combinación de factores de producción es sumamente diferente<sup>25</sup> ha significado que las industrias más modernas y dinámicas son las que suelen tener menor capacidad de empleo. Como consecuencia, las tendencias en este plano son muy pocas satisfactorias y han llevado al bien conocido fenómeno

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Tanto en Argentina como en Brasil ha desaparecido la anterior homogeneidad de intereses de sus sectores industriales. Desde fines de la década de 1950, más y más "expertos" coinciden en estimar que, para que se reanude un crecimiento económico satisfactorio, el mercado interno debe ser "limpiado" de productores "marginales". Esto se lograría mediante la eliminación de todas las restricciones, e incluso el otorgamiento de mayores ventajas, a las empresas que son más capital intensivas, más avanzadas tecnológicamente y financieramente más poderosas. Por supuesto, estas proposiciones (y, como se verá más adelante, los intentos de llevarlas a cabo) quiebran profundamente el grado anteriormente bastante alto de homogeneidad del sector industrial. Además de su obvia importancia económica, estas propuestas tienen enorme impacto político, entre otras cosas porque buena parte de las empresas que de esta forma resultarían favorecidas son de capital extranjero (y, dentro de ellas, la mayoría de capital estadounidense).<sup>29</sup> Por otra parte, además de tender a ser empresas de capital nacional, las firmas industriales "marginales" tienden a utilizar medios de producción trabajo-intensivos, lo que implica que su eliminación sólo puede acarrear una agravación de la crisis de empleo. Por lo tanto, lo que podría parecer económicamente "racional" (olvidando por el momento los efectos mucho menos que óptimos de avanzar aun más en la concentración oligopólica) plantea la amenaza de más dependencia y más desempleo. Tal como C. Díaz Alejandro<sup>30</sup> lo ha planteado ácidamente, el problema puede no ser menos que el de la viabilidad del capitalismo nacional sin capitalistas nacionales. Los industriales nacionales, amenazados por las propuestas de "expertos", por los "planes de estabilización" y por los intereses de los productores más poderosos, tienen sin embargo importantes argumentos de nacionalismo y de "conservación de la paz social" para apoyar sus demandas por políticas públicas que permitan su supervivencia. Porque, tal como se verá más abajo, la preocupación emergente de la desnacionalización progresiva de la economía y de la agravación de los niveles de desempleo tiene importantes repercusiones entre los técnicos civiles gubernamentales y los militares.<sup>31</sup>

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

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

<sup>30</sup> C. Díaz Alejandro, *op. cit.*, 1970, p. 272.

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

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

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

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

satisfacción de sus propósitos.<sup>33</sup> Estos aspectos serán examinados en las páginas siguientes.

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

Dada la difícil situación económica que resultó del agotamiento de la etapa de industrialización extensiva, las demandas de consumo y de participación en el poder político por parte del sector urbano popular parecieron a muchos otros sectores como de imposible satisfacción. Pero luego de los gobiernos populistas esas demandas eran formuladas desde una base organizacional más sólida y más extendida, y eran dirigidas hacia gobiernos vulnerables a extendidas manifestaciones de desorden. Además, el periodo populista contribuyó a ampliar un importante electorado urbano que los dirigentes de algunos partidos políticos podían intentar captar, sobre todo mediante la promesa de políticas gubernamentales del tipo distribucionista y expansivo que habían caracterizado los gobiernos populistas a los que buena parte de ese electorado seguía siendo leal. Antes de los golpes de estado brasileño (1964) y argentino (1966), todos los sectores formulaban sus demandas más y más en base a presiones y amenazas a la estabilidad de los gobiernos civiles. Los mejores recursos del sector popular para apoyar sus demandas eran su peso electoral y, menos intermitentemente, su capacidad de organizar huelgas, manifestaciones y diversas interrupciones de los procesos productivos. Como consecuencia, tanto la amplitud como la intensidad de la activación política del sector popular crecieron marcadamente en ambos países en los años que precedieron los golpes de estado de 1964 y 1966.<sup>34</sup> Esta activa presencia del sector popular en los grandes centros urbanos fue percibida como profundamente amenazante por otros sectores sociales. Luego que

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La diferenciación social procede en contrapunto<sup>43</sup> con los problemas de integración social. La idea de integración social es poco precisa y casi imposible de definir y medir adecuadamente. Además, ha sido casi siempre usada por teorías que parten de premisas de equilibrio y de alta integración que se hallan muy lejos de la realidad aquí estudiada y de los instrumentos teóricos que utilizo. Pero a pesar de sus inconvenientes aquella idea apunta a un aspecto de la realidad social que no me parece pueda ser descuidado. La emergencia de nuevas unidades sociales (clases, sectores, organizaciones y roles) entra frecuentemente en conflicto con pautas consolidadas en períodos previos de la vida social. Más aún cuando, en lugar de surgir de procesos más o menos autónomos de conflicto y ajuste entre fuerzas internas, no pocas unidades sociales sumamente influyentes (en especial, organizaciones y roles) resultan de "trasplantes" desde sociedades económica e industrialmente más avanzadas.<sup>44</sup> La modernización incluye la diferenciación social y ésta suele generar intereses conflictivos, posiciones normativas divergentes e incertidumbre en las expectativas mutuas de comportamiento.<sup>45</sup> En la medida que no se logra algún grado de mínima congruencia entre esos aspectos y a lo largo de las unidades sociales, los procesos de integración social se retrasan marcadamente respecto de los de diferenciación. La diferenciación de nuevas unidades sociales aumenta exponencialmente las posibles combinaciones y permutaciones entre ellas y las preexistentes, al mismo tiempo que crecen las fuentes estructurales y normativas de conflicto y decrece la comunalidad de expectativas de comportamiento. Un frecuente resultado es baja cohesión social y generalizada incertidumbre. Esto a su vez lleva a los actores a enfocar cada vez más en beneficios de corto plazo, se hacen borrosos los límites del comportamiento social y políticamente

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Estos procesos producen una fuerte tendencia hacia la ruptura del régimen político existente. Los problemas sociales salientes siguen sin solución, la competencia es crecientemente suma cero<sup>51</sup>, los beneficios obtenidos por los sectores son precarios y el pretorianismo mina aun más las posibilidades de acción efectiva por parte de las instituciones existentes. El umbral para la crisis definitiva del régimen es alcanzado cuando la mayor parte de los actores, en lugar de seguir tratando de obtener ventajas dentro del juego pretoriano, centran sus esfuerzos en cambiar las reglas mismas del juego. Ese es el momento en que comienzan a emerger coaliciones que intentan romper el "empate" mediante la instauración de un nuevo régimen político y, por lo tanto, de nuevas reglas del juego que supuestamente permitirán una acción más efectiva y más en línea con las preferencias de los participantes en las coaliciones. Tal como lo sugiere el análisis de S. Huntington, luego de un período pretoriano existe una fuerte tendencia a establecer severas restricciones en la acción de los actores políticos que han quedado excluidos de la coalición ganadora que

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sobre los roles tecnocráticos en el proceso de modernización

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

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

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

longados de entrenamiento en técnicas de producción, planificación y control. A medida que la modernización avanza, surgen más roles tecnocráticos en mayor cantidad y sobre mayor número de actividades sociales. Estos roles son siempre una pequeña fracción del total, pero tanto su amplitud como su densidad de penetración<sup>53</sup> crecen con los avances en la modernización.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

siendo

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

dad de las demandas y de las escalas de preferencia de otros sectores sociales.<sup>60</sup>

El reconocimiento mutuo y un común "lenguaje" promueven una evaluación mucho más optimista de sus capacidades CONJUNTAS por parte de quienes desempeñan roles tecnocráticos. Mientras más penetran sectores sociales es más probable que crean que su capacitación conjunta les permite resolver una amplia gama de problemas sociales. En contextos menos modernizados, aunque quienes desempeñan estos roles tienen el mismo nivel de capacitación individual, su menor número y grado de penetración (en amplitud y densidad) los condena a un mayor aislamiento. En estas condiciones tales personas pueden tender a evitar compromisos políticos directos o bien, dado que una coalición centrada en ellas sería demasiado débil, pueden buscar participar en otro tipo de coaliciones<sup>61</sup> para canalizar su acción política. Pero en condiciones de alta modernización que han derivado en pretorianismo de masas, es probable que se forme una coalición golpista<sup>62</sup> en la que tengan participación dominante las personas que en diversos sectores sociales, ya mencionados, desempeñan roles tecnocráticos. Estas personas ya han logrado, por el mismo alto grado de modernización de su contexto social, una densa penetración (y, por lo tanto, un importante grado de control) en sectores sociales que tienen crucial y creciente gravitación en situaciones de alta modernización y relativamente avanzada industrialización. Esta misma circunstancia influye

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

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

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

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

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

Las siguientes hipótesis pueden ser ahora formuladas:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## SEGUNDA SECCION

### *Supresión-exclusión*

#### REGIMENES POLITICOS BUROCRATICO-AUTORITARIOS EN SUDAMERICA CONTEMPORANEA

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

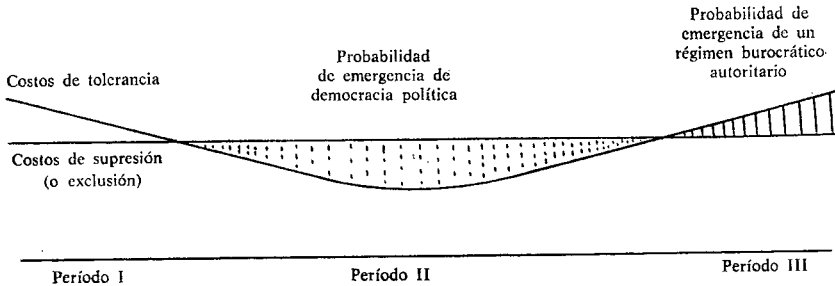
R. Dahl<sup>67</sup> ha propuesto un modelo heurísticamente útil sobre la emergencia de poliarquías (democracias políticas, de acuerdo con la terminología que uso aquí) como una función de costos decrecientes de tolerancia y costos crecientes de supresión (exclusión, de acuerdo con la terminología que uso aquí) para el conjunto de los actores políticos. A medida que tiene lugar la diferenciación social aparecen más sectores relativamente autónomos, y se hace más difícil para cada uno de ellos y para el gobierno intentar la supresión de otro/s. En esta situación es probable que emerja un régimen político que acepta la existencia de actores poli-

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

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

FIGURA 3

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



## MODERNIZACIÓN

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



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

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

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

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

La importancia de estos regímenes es mucho más que anecdótica. En su magnífico estudio de sociología histórica comparada (B. Moore)<sup>70</sup> distingue, aparte de las llamadas revoluciones burguesas y socialistas, un tercer "camino" hacia la industrialización. Ese "camino" resulta de una coalición entre la burocracia pública (incluyendo los militares) con los sectores propietarios (incluyendo una burguesía industrial que juega un papel bastante subordinado) contra los campesinos y un emergente proletariado urbano. Es una reacción conservadora a "las tensiones de una creciente industrialización", a "un débil impulso hacia la democracia (política)" y a la entrada de las "masas" en el escenario político. En su libro recién citado B. Moore sólo estudia países que han logrado jugar un papel muy importante en el contexto internacional. Pero un reciente trabajo de A. Janos<sup>71</sup>, que estudia países más débiles y dependientes,

<sup>69</sup> Esta puede considerarse como una versión extremadamente inocente (¿o cínica?) de la "ecuación optimista".

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>74</sup> Ver, especialmente, K. Legg, *Politics In Modern Greece*, Stanford University Press, 1969.

ma burocrático" propuesto por D. Apter<sup>75</sup> y del "régimen autoritario" estudiado por J. Linz<sup>76</sup> revela que, aunque Apter propuso su tipo a un alto nivel de abstracción en tanto J. Linz lo derivó de su estudio del caso español, ambos autores se refieren al mismo fenómeno. El "sistema burocrático" estudiado por D. Apter intenta basarse en rígidos controles y en arreglos verticales de autoridad, operando por medio de normas predominantemente instrumentales (es decir, sin ideologías consumatorias o movilizantes). El "régimen autoritario" estudiado por J. Linz está caracterizado por un pluralismo limitado, por un bajo contenido ideológico, por la desmovilización política de buena parte de la población y por intentos de aumentar el control gubernamental sobre diversos sectores sociales.

Si es evidente que estos regímenes no son democracias políticas, ellos también tienen características que los distinguen de los regímenes totalitarios. Les falta una ideología integral y movilizante, carecen de una sólida legitimación, hacen pocos esfuerzos para adoctrinar a la población, favorecen la apatía política y aceptan un "pluralismo limitado"<sup>77</sup> mediante el cual intentan controlar cercanamente y en algunos casos con fuerte coerción los sectores sociales, pero no buscan arrasar íntegramente con su autonomía. El paradigma básico que he discutido en el capítulo 1, así como la difundida dicotomía "democracia-totalitarismo", presuponen que los regímenes autoritarios son sólo desviaciones transitorias en los procesos de consolidación de formas políticas más estables. Igualmente, y desde otra perspectiva teórica, los regímenes autoritarios tienden a ser vistos como transiciones más o menos cortas en el advenimiento de sociedades socialistas. Todas estas presuposiciones han dificultado el reconocimiento de la importancia teórica y práctica de los regímenes autoritarios correspondientes a situaciones de alta modernización. Esto a su vez ha determinado que sólo se haya dedicado una pequeña porción de la atención que hubiera sido necesaria para estudiar los tipos de estructura social y de procesos de cambio socioeconómico en los que parece crecer marcadamente la probabilidad de emergencia, y eventualmente de consolidación, de estos autoritarismos de alta modernización. Tal como J. Linz dice<sup>78</sup>:

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

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

<sup>75</sup> D. Apter, *ops. cit.*

<sup>76</sup> J. Linz, *op. cit.*

<sup>77</sup> J. Linz, *op. cit.*

<sup>78</sup> J. Linz, *op. cit.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

sectores más "dinámicos" o "eficientes" produjeron en ambos países una caída en el valor real de los salarios y jornales, así como en su participación en el producto bruto interno.<sup>82</sup> En tales condiciones, estos regímenes dispusieron inicialmente de pocas gratificaciones económicas y psicológicas con las que podrían haber intentado "suavizar" la exclusión del sector popular y su desactivación política. Como consecuencia una tercera posibilidad, la aplicación de coerción gubernamental<sup>83</sup>, quedó como la principal estrategia disponible para intentar el logro de esos objetivos —especialmente después que buena parte de los intelectuales y los estudiantes universitarios plantearon su oposición a las políticas de alta concentración económica y de exclusión política llevadas a cabo por estos regímenes—.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>90</sup> Ver capítulo 3 de este libro para más detalles.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>94</sup> Ver el capítulo 4 de este libro para un detallado análisis de este tipo de situación.

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



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

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

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

1. En alta modernización adquieren un peso crecientemente decisivo los roles tecnocráticos y las grandes organizaciones públicas y privadas que éstos penetran más densamente.

2. Quienes desempeñan roles tecnocráticos vigilan y evalúan el desempeño gubernamental por medio de un conjunto sumamente selectivo de indicadores. Esos indicadores son: aumento del producto bruto, crecimiento de los sectores "dinámicos" o "eficientes" de la economía en la que esos roles predominan, bajos niveles de protesta social (huelgas, manifestaciones, terrorismo), baja inflación, y saldos favorables en la balanza de pagos y en el movimiento internacional de capitales.

3. Cualquiera que fuere la situación revelada por otro tipo de información o indicadores, el desempeño de un gobierno bajo cualquier régimen (incluso uno burocrático-autoritario) será considerado "satisfactorio" por esas personas si la mayor parte o todos los indicadores arriba mencionados muestran mejoras. Si, por el contrario, esas mejoras en los indicadores no fueran observables, el desempeño será considerado "insatisfactorio". Como consecuencia de ello los ocupantes de roles tecnocráticos promoverán la caída del gobierno o, en su caso, del gobierno y del régimen existentes.

4. Los gobiernos de los regímenes burocrático-autoritarios no pueden contar con el apoyo de sectores de la población que no sean los más densamente penetrados por los roles tecnocráticos. Por lo tanto, para sobrevivir como gobiernos éstos deben desempeñarse de manera "satisfactoria", de acuerdo con los indicadores que vigilan los primeros.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### TERCERA SECCION

#### UN VISTAZO A OTROS REGIMENES POLITICOS DE SUDAMERICA CONTEMPORANEA

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

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

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

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

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

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

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

Todos estos factores son potencialmente muy importantes. Pero vale la pena recordar que ellos deben operar en un desfavorable contexto. Desempeño pobre<sup>97</sup> y demandas en aumento, creciente activación política y penetración de roles tecnocráticos, numerosos problemas sociales salientes que permanecen sin solución; estos aspectos sólo pueden ser interpretados como presionando contra la instauración o consolidación de la democracia política y empujando hacia una ruptura autoritaria que, en la medida en que avance la modernización, será con creciente probabilidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### CUARTA SECCION

#### LA CLASIFICACION PROPUESTA

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

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



CUADRO 13

*Tipología bidimensional de los países sudamericanos contemporáneos*

| <i>Dimensión socioeconómica</i><br>(nivel de modernización) | <i>Tipos de régimen político resultantes</i> |                             |   |
|---|--|-----------------------------|---|
|   | <i>¿Democracia política?</i>                 | <i>¿Régimen excluyente?</i> | <i>Régimen político</i>   |
| <i>A) Alta modernización</i>                                |  |                             |   |
| Argentina y Brasil  | no   | sí                          | Burocrático autoritario (régimen típico)                                  |
| <i>B) Media modernización</i>                               |  |                             |   |
| 1. Chile, Colombia, Uruguay y Venezuela                     | sí   | no                          | Democracia política (régimen típico)                                      |
| 2. Perú   | no   | no                          | Populismo autoritario   |
| <i>C) Baja modernización</i>                                |  |                             |   |
| 1. Ecuador  | no   | no                          | Populismo autoritario   |
| 2. Bolivia  | no   | no                          | Fluctuando entre populista y formas marginales de tradicional autoritario |
| 3. Paraguay   | no   | sí                          | Tradicional autoritario   |

pregunta "¿qué corresponde a qué?". Todos eligen enfatizar efectos unidireccionales: los producidos por la dimensión socioeconómica sobre la política.<sup>100</sup> Todas estas clasificaciones son ejercicios preliminares para

<sup>100</sup> Esta es por cierto la mejor indicación del carácter preliminar e incompleto de estos esfuerzos (incluso por supuesto el aquí presentado). El problema realmente importante es conocer mejor qué es lo que a su vez la acción política puede hacer sobre la estructura socioeconómica, en qué medida y por qué medios es posible en cada situación histórica superar las restricciones inicialmente presentadas por ella. Pero estos esfuerzos preliminares e incompletos pueden ser útiles (siempre que no presupongan un "economicismo" según el cual la acción humana es la variable eternamente dependiente de la lista de variables estructurales de

la tarea teórica más importante: especificar las relaciones dentro de y entre esas dimensiones (“¿qué factores explican las correspondencias halladas y cómo se interrelacionan?”). En la medida en que se avanza en esta especificación se avanza en la formulación de una teoría explicativa. Esto a su vez permite aventurar predicciones mejor fundadas acerca de las tendencias futuras discernibles en los fenómenos estudiados.

Volvemos así a encontrar las tres perspectivas —correlacional, explicativa y predictiva— mencionadas al comienzo de este trabajo. Un primer paso de este estudio ha sido establecer un apareamiento entre las dimensiones construidas, hallar estáticamente una correlación. Este es un paso que también realizan los estudios analizados en el capítulo 1, aunque con criterios y resultados muy distintos. Pero a diferencia de la mayoría de aquéllos, he dado aquí un segundo paso que resulta de la convicción que la explicación de las correspondencias observadas sólo puede ser aproximada mediante un marco de análisis dinámico, a lo largo de una dimensión temporal y centrado en los conflictos y coaliciones de sectores sociales y actores políticos. Este segundo paso se concentró en un esbozo de explicación de los intentos de implantación y consolidación de regímenes burocrático-autoritarios. Allí fue posible detenerse un poco para examinar sus principales características y para “ubicarlos” comparativamente en relación con otros regímenes políticos sudamericanos y con algunos regímenes burocrático-autoritarios de alta modernización de otras regiones del mundo. El segundo paso tuvo desgraciadamente que ser más especulativo que el primero. Un tercer paso ha sido aun más especulativo. Consistió en una breve incursión predictiva, tratando de exponer algunas tendencias y posibilidades que parecen de la mayor importancia práctica y teórica. Aunque conveniencias de exposición han determinado que en algunos pasajes tuviera que entrar en digresiones o incluso alterar parcialmente el orden de estos enfoques, mi análisis está estructurado por lo correlacional, lo explicativo y lo predictivo y, sobre todo, por el intento de pasar con el mejor bagaje posible de una a otra perspectiva, convencido que es más allá de lo estático y correlacional donde empieza la verdadera tarea teórica y donde pueden empezar a ser exploradas las respuestas a los grandes y angustiosos interrogantes prácticos que motivan este tipo de investigación.

Sobre la base del análisis ya cumplido es posible agregar a las conclusiones que se fueron formulando en el texto algunas otras de carácter general. Obligándome a ser cauto pienso que, sobre la base del análisis y de los datos presentados, es posible proponer con la suficiente seguridad varias conclusiones que discrepan profundamente con las concepciones discutidas en el capítulo 1. Primero, que los más altos niveles de modernización en Sudamérica contemporánea ciertamente no corresponden a democracias políticas. Segundo, que los regímenes burocrático-autoritarios de Argentina y Brasil no pueden ser considerados en forma alguna

---

moda), precisamente para brindar mejores “mapas” de la realidad social que una acción política impregnada de propósito y de esperanza puede y debe proponerse superar.

como habiendo aumentado las probabilidades preexistentes de establecimiento y consolidación de democracias políticas en estos dos países. Tercero que, al menos hasta tanto no se conozca evidencia mucho más adecuada y mejor enfocada, no parece haber razones para creer que las posibilidades de supervivencia de las democracias políticas existentes en Sudamérica contemporánea son superiores a las de su ruptura en una dirección autoritaria. Cuarto, que a medida que la modernización avance en los países del segundo y tercer grupo existe una probabilidad indeterminable pero seguramente importante que esas rupturas autoritarias caigan dentro de la categoría "burocrática" analizada en este capítulo. Quinto, que la presuposición de equivalencia de procesos causales, y por consiguiente el "paradigma básico" de los estudios ya mencionados, no hallan sustento alguno en la realidad sudamericana contemporánea. Sexto, que la estrategia de comparación de los "centros" o "áreas modernizadas" de los países sudamericanos pone de relieve características de estructura socioeconómica que son de gran influencia política y que se diluyen inevitablemente en la estrategia mucho más difundida de utilizar indicadores promediados nacionalmente. Séptimo, que los diferentes aspectos en que he descompuesto el concepto de modernización, así como los criterios e indicadores estipulados para cada uno de ellos, varían conjuntamente y marcan apreciables y consistentes diferencias entre los tres niveles de modernización en que he agrupado a los países sudamericanos contemporáneos. Octavo, que esas diferencias y esas variaciones conjuntas de los indicadores sustentan la afirmación de existencia de importantes diferencias estructurales entre los "centros" de los países de cada grupo, de la que partió la exploración de sus correlatos y consecuencias políticas.

El tema de los capítulos siguientes pasa a ser el estudio de casos escogidos de la experiencia política argentina. Estos ilustrarán con más detalle los procesos que llevaron al intento de inaugurar y consolidar un régimen burocrático-autoritario en un país sudamericano de alta modernización.

## Argentina 1966: la inauguración de un régimen burocrático-autoritario

El presidente constitucionalmente electo, A. Illia, fue depuesto el 28 de junio de 1966 por un grupo de oficiales militares que actuaron "en representación de las Fuerzas Armadas". Los militares adoptaron muy pocas de las medidas "usuales" para la prevención de una reacción popular —que de todas maneras no ocurrió—. Los corresponsales extranjeros comentaron con algún asombro la escasa oposición al golpe por parte del público en general.<sup>1</sup> Sus impresiones fueron confirmadas por datos de encuesta, según los cuales el 66 % de los entrevistados aprobaba el golpe, en tanto sólo el 6 % lo desaprobaba.<sup>2</sup> Todos los principales sectores sociales (con la excepción del Partido Radical desalojado del gobierno, de algunos partidos políticos y de los estudiantes universitarios) se apuraron a expresar su apoyo al golpe de estado y al nuevo gobierno militar. La "Junta Revolucionaria" depuso al presidente Illía, disolvió el Parlamento; despidió a los gobernadores de provincia, a los jueces de la Suprema Corte Nacional y proclamó el "Estatuto" de la Revolución, cuyas disposiciones debían tener preeminencia sobre la Constitución Nacional. Todas las "actividades políticas" fueron prohibidas, los partidos políticos fueron disueltos y las elecciones fueron pospuestas para un lejano e indeterminable futuro. La Junta designó presidente al teniente general Onganía, anterior comandante en jefe del Ejército. Tanto la Junta como el nuevo presidente emitieron diversos documentos y comunicados en los que se daban explicaciones acerca de las "causas" que habían llevado al golpe de estado. De acuerdo con ellos las "causas" más importantes habrían sido: falta de armonía y solidaridad en y entre los grupos y sectores sociales, que había llevado a la anarquía, la subversión y el descuido del interés general; incapacidad de los gobiernos civiles precedentes para resolver los problemas de estancamiento económico, inflación,

<sup>1</sup> Puede verse, por ejemplo, *The Washington Post*, 30 de junio de 1966.

<sup>2</sup> Encuesta publicada por *Primera Plana*, muestra y metodología no informadas. En otra encuesta (n:1000, entrevistas en el Gran Buenos Aires) el 77 % contestó "Sí" a la pregunta: "¿Cree usted que la revolución del 28 de junio fue necesaria?"; encuesta llevada a cabo en julio de 1966, metodología y criterio de muestreo desconocidos, informada por *Correo de la Tarde*, junio 6-12 de 1967. Para otros datos de interés puede consultarse C. Astiz, "The Argentine Armed Forces: their Role and Political Involvement", *The Western Political Quarterly*, 22, n. 4, 1969, págs. 862-878.

falta de autoridad, creciente intranquilidad social y caída del prestigio internacional del país; falta de representatividad de los dirigentes de los partidos políticos y de la mayor parte de los sectores sociales; actuación irresponsable de los dirigentes políticos, que había llevado a la polarización de la opinión pública y a la ineficiencia del desempeño gubernamental; el peligro de nueva ruptura de la cohesión de las Fuerzas Armadas, últimas instituciones "intactas" luego de un largo período de crisis nacional.<sup>3</sup>

Por cierto no fue éste el primer golpe militar en la historia argentina.<sup>4</sup> Pero difirió de todos los anteriores en que era la primera vez que las Fuerzas Armadas habían decidido y ejecutado, con alto grado de cohesión interna, la toma del poder gubernamental directamente en sus manos, por un período indefinido pero largo y sin intención alguna de llamar a elecciones y retornar el poder a los "políticos" dentro de un futuro previsible. El período que precedió a este golpe de estado había estado marcado por numerosos golpes (exitosos y fallidos) y crisis entre civiles y militares. Pero ninguno de estos eventos puede ser considerado como cambiando el régimen político de 1955-1966; al contrario, la permanente inestabilidad política de ese período fue una de las características principales del funcionamiento real de una (pseudo) democracia política sujeta a la restricción fundamental de negar acceso electoral a la primera pluralidad del electorado.<sup>5</sup>

El golpe de estado de 1966 fue un intento consciente de cambiar el régimen político, mediante la cancelación del anterior y la inauguración de un autoritarismo burocrático. Este es el evento "final" o culminante para el foco de análisis de este capítulo. Fue el resultado de numerosos factores, entre ellos la inestabilidad política que caracterizó al régimen político de 1955-1966. Para una mejor comprensión del presente trabajo debe tenerse en cuenta las distinciones implícitas en lo dicho recién. Este capítulo pretende ser una contribución a la explicación de la implantación de un régimen burocrático-autoritario, por medio de un análisis del evento crucial que marcó ese cambio. Por lo tanto, no está enfocado en el diferente problema de analizar y explicar la inestabilidad política

<sup>3</sup> Pueden verse entre otros los siguientes documentos oficiales: "Mensaje de la Junta Revolucionaria al Pueblo Argentino", 1966; "Mensaje al País del Presidente de la Nación, Teniente General Juan Carlos Onganía", 1966; "Mensaje del Teniente General Juan Carlos Onganía con Motivo de Asumir la Presidencia de la Nación", 1966, y "Mensaje del Presidente de la Nación en la Reunión de Camaradería de las Fuerzas Armadas", 1967, todos ellos impresos por la Presidencia de la Nación.

<sup>4</sup> Aunque no cubren todos los acontecimientos principales, los mejores estudios históricos sobre las relaciones cívico-militares en la Argentina son los de D. Cantón, *La Política de los Militares Argentinos 1900-1971*, Siglo XXI, y R. Potash, *The Army and Politics in Argentina*, Stanford University Press, 1969.

<sup>5</sup> Me ocuparé de este aspecto dentro de este mismo capítulo. En el capítulo 4 retorno a esta cuestión desde un ángulo diferente y con otro aparato conceptual, del que espero pueda surgir aun más claramente la imposibilidad de las pretensiones de que bajo estas condiciones funcionara y pudiera consolidarse una democracia política.

de 1955-1966, excepto en la medida en que ella ejerció una importante contribución para la ruptura final de 1966.

Es siempre arbitrario decidir cuánto debe uno retroceder en el examen de los factores que parecen haber contribuido para el acaecimiento del evento que constituye la "variable dependiente" de una investigación. En el caso presente parece claro que no sería demasiado interesante circunscribir el estudio a un examen de los factores que estuvieron más cercanamente conectados al golpe de estado de 1966 (por ejemplo, la misma decisión militar de intervenir, el alto grado de cohesión con que fue tomada y ejecutada, y el explícito propósito de instaurar un nuevo régimen político). Estos factores plantean la pregunta de qué es lo que a su vez puede explicarlos (así como qué es lo que puede explicar la casi total falta de oposición civil al golpe de estado). En la medida en que este tipo de preguntas es definido como un aspecto que la investigación no puede eludir, se ensancha enormemente el foco de análisis. Pero este ensanchamiento del campo de análisis plantea algunos problemas. Primero, disminuye la nitidez conceptual que podría ser lograda por un estudio limitado a los factores que precedieron más inmediatamente al golpe de estado. Segundo, es inevitable incurrir en importantes simplificaciones en el análisis de los procesos históricos y de los factores contextuales que se supone han ejercido influencia decisiva sobre los factores más cercanamente conectados a la "variable dependiente" de interés. ¿Por qué los fines explícitos de la intervención militar en 1966 fueron diferentes de los de anteriores golpes? ¿Por qué el golpe de 1966 fue ejecutado por los mismos jefes militares que poco antes habían adoptado una posición "legalista"? ¿Por qué este golpe fue decidido y ejecutado con un grado nada usual de cohesión militar? ¿Por qué la mayoría de los sectores sociales y de los grupos organizados manifestaron de inmediato su apoyo al golpe de estado y al gobierno militar? Y, a su vez, ¿en qué formas se relacionaron estas circunstancias con el intento de inaugurar y consolidar un nuevo régimen político? Aun con los inconvenientes que he mencionado, una perspectiva de análisis "ensanchada" es atractiva porque es la única que permite intentar respuesta a este tipo de interrogantes. Ellos a su vez dan el marco dentro del cual resultan inteligibles los factores más inmediatamente conectados al golpe de estado. En consecuencia, la estrategia que seguiré consiste, en una primera Sección, en un breve examen de algunos aspectos del trasfondo histórico argentino. En una segunda Sección estudiaré aspectos del contexto social global del período 1955-1966. El primer tema dará las guías principales de una perspectiva longitudinal, en tanto el segundo proveerá un panorama más detallado del contexto social en el período anterior al golpe de estado. En conjunto ellos darán las coordenadas dentro de las cuales será posible examinar en una tercera Sección los factores más inmediatamente conectados con ese golpe.

## PRIMERA SECCION

## ALGUNOS ASPECTOS DEL TRASFONDO HISTORICO ARGENTINO

Mi lectura de los aspectos históricos que precedieron el golpe de 1966 (algunos de ellos con mucha anterioridad) será necesariamente muy selectiva. No intento aquí escribir historia. Mi propósito es identificar algunos problemas sociales emergidos en ciertos períodos históricos, que desde entonces han permanecido como "constantes" gravitando pesadamente sobre la Argentina. Es por eso que la narrativa de eventos estará estrictamente limitada a aquellas situaciones que parecen indispensables para describir la emergencia y permanencia de dichas constantes.<sup>6</sup>

Tal como uso aquí el término, una "constante" es una característica que aún sobrevive en la sociedad argentina, en forma de un persistente problema o restricción que en cada período ha limitado y obstaculizado la acción de sectores sociales y actores políticos. La subsistencia de viejas constantes y eventualmente la emergencia de otras es parte de la constelación de problemas que en cada momento histórico debe ser enfrentada. Los persistentes problemas resumidos en las constantes podrían haber sido solucionados. Pero el hecho de que así no haya sido, para tomar una expresión de M. Weber, "cargó los dados" más y más contra la posibilidad de emergencia de un régimen político estable, maduro y en el que pudiera sentirse reconocida una importante mayoría de la población. El fracaso en resolverlas, a su vez, sólo puede ser interpretado como promoviendo la persistencia y acumulación de las constantes.

*La unificación nacional y la oligarquía terrateniente*

Hay dos constantes que ya pueden ser detectadas en un período muy temprano. La primera es el alto grado de incongruencia entre el comportamiento político real y el comportamiento político prescripto por las instituciones legales y por las ideologías ostensiblemente vigentes.<sup>7</sup> La segunda constante es la fuerte alienación por parte de vastos sectores de la población respecto del régimen político existente y de los ocupantes del poder central, basada en clivajes sumamente salientes, en importantes

<sup>6</sup> En todos los casos me remitiré a las fuentes y autores pertinentes para consulta por parte del lector que desee ampliar la perspectiva desde la cual extraigo el material histórico. La mejor historia política general de la Argentina es C. A. Floria y C. García Belsunce, *Historia de los Argentinos*, 2 vols., Kapelusz, 1971.

<sup>7</sup> Esta incongruencia ha sido señalada por numerosos estudiosos de las sociedades latinoamericanas. Para una reciente referencia sobre esta constante, ya en el período colonial, S. Stein y B. Stein, *The Colonial Heritage of Latin America*, Oxford University Press, 1970; sobre sus efectos en períodos más recientes, F. Gil, *Instituciones y Desarrollo Político en América Latina*, INTAL, 1966.

intereses objetivos en juego alrededor de esos clivajes y en una desigual distribución de recursos políticos.<sup>8</sup>

Durante la dominación colonial española, en lo que más tarde sería la República Argentina, se dieron dos patrones de establecimiento muy diferentes. En la región central y norteña, que económicamente era parte del Virreinato del Perú, los conquistadores hallaron que la visión jerárquica del mundo que habían traído de España calzaba bien con su dominación patriarcal sobre sociedades en buena medida autosuficientes. Buenos Aires era una aldea mucho más pobre y marginal. Las tierras alrededor de Buenos Aires estaban escasamente pobladas por indios nómadas y prácticamente carecían de valor económico. Esta aldea estaba a demasiada distancia de la región peruana y, aunque se trataba de un puerto, España había prohibido que entrara en todo comercio marítimo. Pero la expansión del comercio inglés puso a Buenos Aires en conflicto con España y la convirtió en un gran centro de contrabando. La legislación española que buscaba proteger a los indios de la región peruana, así como la que intentaba cortar el contrabando en Buenos Aires, probó ser totalmente inefectiva. De esta época data un dicho que refleja fielmente la situación: "Se acata pero no se cumple".

El movimiento de independencia contra España, que tuvo su impulso inicial en Buenos Aires, desató sesenta años de convulsión y anarquía. Las guerras de independencia también fueron sin solución de continuidad una constante guerra civil. Uno de sus actores, los unitarios, se basaban en Buenos Aires y sus intereses se orientaban principalmente hacia el comercio internacional. Ansiosos por absorber todas las corrientes ideológicas y modelos europeos, prepararon una y otra vez leyes y constituciones para un país que apenas existía y que resistía victoriosamente sus pretensiones de dominación. Sus oponentes, los federales, basados en las regiones del interior, intentaban preservar su modo de vida patriarcal y precapitalista. Lo que estaba en juego eran dos mentalidades y dos conjuntos de intereses económicos muy diferentes: los adeptos de la Ilustración europea contra versiones tardías del Escolasticismo Español, la incorporación de Argentina al mercado mundial contra la supervivencia de las economías precapitalistas del interior. Tal como expresa R. Morse<sup>9</sup> luego de su independencia las colonias españolas eran "un estado patrimonial decapitado en búsqueda de una fórmula de legitimidad". Para los unitarios, orientados hacia el exterior y carentes de toda legitimación tradicional, el régimen político a instaurar "tenía que ser" alguna variante del constitucionalismo europeo o estadounidense. Pero la obvia dificultad era que el contexto presupuesto por esos modelos difería radicalmente del medio en el cual los unitarios operaban. La distancia entre

<sup>8</sup> Sobre "recursos políticos" ver R. Dahl, *Modern Political Analysis*, Prentice Hall, 1969, 2<sup>a</sup> ed. Entre esos recursos se hallan por supuesto los económicos, pero también otros como prestigio social, educación, fuerza, contactos personales, tiempo disponible. Cualquiera que fuere su origen y su (casi siempre muy alta) correlación, cada uno de ellos implica la posibilidad de ejercer poder efectivo en el escenario político.

<sup>9</sup> R. Morse, "The Heritage of Latin America" en L. Hart (comp.) *The Founding of New Societies*, Nueva York, 1966.



las condiciones sociales reales y las presupuestas por el modelo era demasiado grande como para ser ignorada. Una decisión posible hubiera sido tratar de establecer instituciones mejor adaptadas a la situación social existente. Pero muchos unitarios creían que imponer las formas del gobierno constitucional, en homenaje al "progreso" y a cualquier costo, empujaría la realidad hasta convertirla en un fiel reflejo de sus admiradas sociedades-modelo. Las instituciones trasplantadas iban a ser las palancas con las que se transformaría una realidad social que de tantos modos les era incompatible.

Durante las guerras civiles los términos "constitución", "liberalismo" y, más tarde, "democracia", "pertenecían" a los unitarios. El grado de incongruencia entre el comportamiento formalmente prescripto y el real era por lo menos tan grande como en el período colonial. Además, esos términos se convirtieron en los símbolos de una minoría que negaba la cultura tradicional y destruía la estructura social y las formas de gobierno de gran parte de la población.<sup>10</sup> La privilegiada posición de Buenos Aires como puerto significó que sus habitantes podían actuar como intermediarios en la importación de bienes manufacturados europeos (especialmente ingleses). Desde que las industrias artesanales del interior no podían competir con estas importaciones, la expansión territorial de la dominación de Buenos Aires provocó en el interior la extinción de numerosas actividades económicas. Estos factores contribuyeron a la denodada resistencia que el interior opuso a Buenos Aires y los unitarios. Pero cuando la revolución industrial tomó pleno vuelo en Inglaterra de la segunda mitad del siglo XIX, Buenos Aires contó con recursos económicos y con tecnología militar que le permitieron terminar de aplastar la resistencia del interior.

Sin embargo, y a pesar que después de 1870 el país estaba relativamente pacificado, el trasplante de instituciones políticas siguió creando graves problemas. En particular, ese trasplante implicaba que era necesario celebrar elecciones, cuando quienes apoyaban al gobierno central eran frecuente minoría. Desde que era impensable permitir gobernar a "los bárbaros", el fraude, la violencia electoral y el ejercicio abiertamente arbitrario del poder central pasaron a ser frecuentes eventos. En este punto es ya posible percibir con claridad una tercera constante: las "reglas del juego" democrático recibieron por parte de los sectores dominantes una adhesión limitada y condicional: la vigencia de esas reglas estaba sujeta a la condición que ellas en ningún caso debían servir para el advenimiento de gobiernos "inaceptables" para los sectores dominantes.<sup>11</sup> Si este requerimiento no se cumplía las "reglas del juego" demo-

<sup>10</sup> Esta secuencia temporal en el proceso de unificación nacional es por cierto muy diferente de la de casi todos los países de Europa Occidental. En éstos la siempre dura tarea de la unificación nacional había sido en buena medida completada con anterioridad a la emergencia del liberalismo y la democracia como problemas sociales salientes.

<sup>11</sup> Otros autores han observado esta constante. Ver entre otros C. A. Floria, "Una Explicación Política de la Argentina", CIAS, 1967; R. Dahl, *op. cit.*, 1971, págs. 132-140; E. Kenworthy, "The Formation of the Peronist Coalition". Tesis doctoral, Universidad de Yale, Departamento de Ciencia Política, 1970.

crático podían ser suspendidas en toda la extensión y por todo el tiempo necesario para asegurar que un gobierno "aceptable" llegara al poder. Tal como volvería a suceder una y otra vez, desde que "jugar democráticamente" podía poner en peligro a la "democracia" (tal como era definida por los sectores dominantes), la única solución era actuar en forma abiertamente antidemocrática, proclamando al mismo tiempo que ello era necesario para "defender la democracia" y para "restaurar una auténtica democracia" en el futuro. Dado el nivel constantemente alto de alienación de buena parte de la población respecto de los sectores dominantes, es fácil imaginar cómo esta tercera constante minó las posibilidades de legitimar el régimen político y sus instituciones.<sup>12</sup>

Hacia fines del siglo XIX los ocupantes del poder central adoptaron de buena gana las nuevas corrientes ideológicas provenientes de Europa, mezclando el positivismo con ideas tomadas de Darwin y Spencer. El viejo problema, anteriormente definido en términos de "civilización contra barbarie", tenía ahora "sustento científico". Se argüía que no podía haber esperanza para la Argentina hasta que los últimos vestigios de la cultura española y de las "razas degradadas" hubieran sido reemplazadas por la cultura y la inmigración europeas.<sup>13</sup> Coincidiendo con necesidades de mano de obra rápidamente crecientes, los gobiernos del período fomentaron activamente la inmigración.<sup>14</sup>

Otra constante, que inicialmente se manifestó con consecuencias aparentemente favorables, puede ser ya detectada en este período. Esta es la fuerte dependencia de la economía argentina del contexto internacional —especialmente en lo que hace al comercio internacional, la tecnología y los movimientos de capitales—, con escasas posibilidades de controlar domésticamente los efectos de sus variaciones. Ya desde antes de la independencia la libertad de comercio había sido una reivindicación fundamental de los intereses basados en Buenos Aires. Cuando alrededor de 1870 la industria inglesa se expandió rápidamente, lo hizo paralelamente la necesidad de ese país por los bienes agrícolas que la Argentina estaba en una posición particularmente favorable para proveer. La vasta región pampeana —que podía proveer los cereales y más tarde la carne requeridos— pasó a ser esencial para la economía argentina y para el comercio internacional y el centro de gravedad económica de la Ar-

<sup>12</sup> Para un excelente análisis teórico de la legitimidad puede verse N. Botana, *La Légitimité, Problème Politique*, Lovaina, 1969. Este autor aplica su marco teórico a un tramo del caso argentino en "La Crisis de Legitimidad en la Argentina y el Derecho de los Partidos Políticos", *Criterio*, n. 1604, 1970.

<sup>13</sup> Este período ha sido llamado por A. Hirschman el de "la autodenigración", en "Introducción" a A. Hirschman (comp.) *Latin American Issues*, The Twentieth Century Fund, 1960. Pero la denigración era muy selectiva: estaba dirigida por los sectores dominantes contra el grueso de la población.

<sup>14</sup> Sobre las grandes olas de inmigración europea puede verse G. Germani, *Política y Sociedad en una Epoca de Transición*, Paidós, 1962; O. Cornblit, "European Migrants in Argentine Industry and Politics", Oxford University Press, 1967 (hay versión castellana mimeografiada del Instituto Di Tella), y C. Sjöberg, *Immigration and Nationalism. Argentina and Chile 1890-1914*, The University of Texas Press, 1970.

gentina se alejó definitivamente de las regiones centrales y norteñas. Se hicieron, además, grandes esfuerzos para dotar a la Argentina de la infraestructura de obras y de finanzas necesaria para abrir la pampa a la explotación capitalista de exportación. La rapidez de esa expansión pampeana puede advertirse en los datos del cuadro 14.

Bajo este impulso externo la economía argentina creció rápidamente en el período de 1870-1914. El país logró fama de prosperidad. El nivel

CUADRO 14

*Indicadores seleccionados de la Argentina (1870-1914)*

|   | 1865-1869 | 1890-1894 | 1910-1914 |
|---|-----------|-----------|-----------|
| Extensión total de vías ferroviarias (en km)  | 503       |           | 31.104    |
| Valor total de las exportaciones (en millones de pesos oro)   | 38        |           | 410       |
| Area total sembrada con cereales (millones de hectáreas)  | 0,58      |           | 20,62     |
| Valor total de las exportaciones de trigo, promedios anuales en millones de pesos oro al valor de 1910-1914 | 0,2       | 6,0       | 78,10     |
| Valor total de las exportaciones de maíz, <i>idem</i> anterior  | 0,3       | 0,1       | 72,40     |
| Valor total de las exportaciones de carnes congeladas, <i>idem</i> anterior                                 | 0,0       | 0,1       | 49,70     |

Fuentes: C. Díaz Alejandro, *op. cit.*, 1970, y Ernesto Tornquist, *The Economic Development of the Argentine Republic in the Last Fifty Years*, Buenos Aires, 1919.

de vida, al menos en la región de Buenos Aires, era alto aun en relación con el de los países económicamente más avanzados, surgido de las ventajas comparativas con que Argentina contaba en el mercado internacional para la exportación de carnes y cereales. Pero el resto del país quedó rezagado respecto de este "boom" económico de la región pampeana y de su centro bonaerense. Además, millones de hectáreas de la mejor tierra pampeana fueron apropiadas por un minúsculo sector; la Argentina nunca tuvo una frontera abierta para el establecimiento y colonización por parte de un numeroso empresariado rural.<sup>15</sup> Los recur-

<sup>15</sup> Para estudios de esta situación y de los factores que llevaron a ella ver H. Giberti, *El Desarrollo Agrario Argentino*, Eudeba, 1964; R. Cortés Conde y E. Gallo, *La Formación de la Argentina Moderna*, Paidós, 1967; R. Cortés Conde,

sos desde los cuales se difundía la temporaria prosperidad fueron monopolizados por muy pocos, mientras los beneficiarios daban por sentado que ésta era "la" ruta del "progreso". Tal como entonces expresara el presidente Juárez Celman:

"Gracias al latifundio hemos logrado nuestro progreso actual y nuestra extraordinaria capacidad económica y productiva. Nuestra fortuna se debe al sistema de gran propiedad".<sup>16</sup>

En añadidura, este sector privilegiado estaba formado en su gran mayoría por malos empresarios.<sup>17</sup> Además, mostraron muy poco interés en actividades industriales.<sup>18</sup> No cabe duda de que la combinación de todos estos factores abortó lo que de otra manera hubiera sido una gran oportunidad para construir una sociedad más abierta y una economía más sólida.

### *La clase media*

Hacia el final del siglo XIX la economía pampeana había dado lugar a la aparición de un importante sector medio, formado por los comerciantes, empleados públicos y privados, los profesionales y los propietarios de industrias primitivas que típicamente aparecen en los grandes centros de intermediación internacional de las economías de exportación. Aunque investigaciones recientes<sup>19</sup> han mostrado que el costo de transporte para los productos importados y algo de protección tarifaria estimularon el crecimiento de alguna industria el hecho principal es que la poca industria que hubo fue propiedad de inmigrantes no nacionalizados. Esta circunstancia, unida a la preferencia gubernamental por políticas de libre comercio internacional, previno la emergencia de una burguesía industrial numéricamente importante y políticamente activa. Por el contrario, en los sectores medios prevalecieron los segmentos asalariados y no empresariales. Esta clase media aceptó plenamente las políticas socioeconómicas vigentes y si cabe fue aun más indiferente a la industrialización y más favorable al libre comercio que la oligarquía. Sus demandas se limitaron a exigir elecciones limpias y libre acceso a

"Algunos Aspectos de la Expansión Territorial en Argentina en la Segunda Mitad del Siglo XIX", *Desarrollo Económico*, 29, 1968, págs. 3-30, y J. Scobie, *Revolution in the Pampas*, The University of Texas Press, 1969, 2ª edición (hay versión castellana).

<sup>16</sup> Citado en O. Cornblit, E. Gallo y A. O'Connell, "La Generación del 80 y su Proyecto: Antecedentes y Consecuencias" en T. Di Tella, *et. al.* (comps.) *Argentina, Sociedad de Masas*, Eudeba, 1965. Esta es una excelente monografía sobre el período aquí considerado.

<sup>17</sup> Ver J. Scobie, *op. cit.*

<sup>18</sup> Sólo una ínfima proporción de los industriales era argentina, muy pocos inmigrantes tomaron la nacionalidad argentina y la mayor parte de ellos tuvo una nula participación política. Ver O. Cornblit, *op. cit.*, 1967, G. Germani, *op. cit.*, 1962, y C. Díaz Alejandro, *op. cit.*, 1970.

<sup>19</sup> Ver, sobre todo, C. Díaz Alejandro, *op. cit.*, 1970.

las posiciones gubernamentales más encumbradas.<sup>20</sup> A pesar de esto su camino hacia el poder político debió superar muchos inconvenientes. Sólo después de tres fracasadas insurrecciones cívico-militares fue aprobada la llamada Ley Sáenz Peña, que disponía registros electorales no fraudulentos, voto secreto y obligatorio y la custodia de los comicios por las Fuerzas Armadas. Esta demora en la incorporación de la clase media a la arena política nacional marca una quinta constante: la firme resistencia de los actores políticos ya establecidos a aceptar la expansión del régimen político mediante la incorporación de nuevos actores políticamente activados. En el caso de la clase media esa resistencia se manifestó a pesar de las favorables condiciones económicas generales y del acuerdo acerca de las políticas socioeconómicas. Cuando, más tarde, no se daba ni una ni otra circunstancia, la negativa lisa y llana a aceptar la incorporación de otros actores políticos se convirtió en la regla general.

Tal como P. Smith argumenta,<sup>21</sup> ni la concesión por parte de la oligarquía de la Ley Sáenz Peña ni la elección en 1916 del líder radical, Yrigoyen, significaron por parte de aquélla una genuina aceptación de las reglas del juego democrático. El nuevo gobierno tuvo que operar en condiciones de legitimidad incierta,<sup>22</sup> sujeto a producir un desempeño "adecuado" (de acuerdo con la forma en que decidieran definirlo los sectores tradicionalmente dominantes) de los asuntos públicos. La oligarquía retuvo el control de recursos claves —prestigio social, dinero, contactos internacionales, influencia sobre el ejército, control de la prensa y de la universidad—. Durante el período de los gobiernos radicales (1916-1930) los viejos sectores dominantes mostraron repetidamente su desprecio por "los advenedizos", a quienes veían como gente ineficiente y poco confiable que sólo lograba imitar pobremente sus viejas políticas socioeconómicas.<sup>23</sup>

El gobierno de los radicales no estuvo enteramente libre de fraudes electorales ni de intervenciones arbitrarias del gobierno nacional en las provincias, pero en conjunto significó un marcado progreso en términos de prácticas electorales y de vigencia real del marco legal existente. Pero fue lamentable que luego de la guerra mundial de 1914-1918 Inglaterra iniciara su proceso de declinación económica. Debido entre otras razones a esta circunstancia, el ritmo de crecimiento de la economía argentina decayó durante el período comprendido entre los años 1916-1930. La situación económica terminó por ser muy seria bajo el impacto de las crisis mun-

<sup>20</sup> Sobre los antecedentes socioeconómicos y las preferencias de política pública por parte de esta clase media, así como de su principal expresión política, el Partido Radical, puede consultarse O. Cornblit, *op. cit.*, 1967; E. Gallo y S. Sigal, "La Formación de los Partidos Políticos Contemporáneos: La Unión Cívica Radical (1880-1916)" en T. Di Tella *et. al.* (comps.), *op. cit.*, págs. 124-176, y P. Smith, *Politics and Beef in Argentina*, Columbia University Press, 1969 (hay versión castellana).

<sup>21</sup> P. Smith, "The Breakdown of Democracy in Argentina, 1916-1930", trabajo presentado al Congreso Mundial de Sociología, Varna, 1970.

<sup>22</sup> La expresión pertenece a C. A. Floria, *op. cit.*, 1967.

<sup>23</sup> Para expresiones de este desprecio puede verse D. Cantón, *El Parlamento Argentino en Épocas de Cambio: 1880, 1916 y 1946*, Editorial Del Instituto, 1966.

dial iniciada en 1929. La oligarquía vio en estos sucesos la confirmación de su nunca abandonada convicción que sólo ella podía gobernar al país y promovió el golpe militar que en 1930 arrojó a los radicales del gobierno.

La vieja oligarquía, los conservadores en sus diversas variantes, nunca habían sido demasiado populares pero, además, ahora tenían que gobernar en medio de una grave crisis económica. Emprendieron un programa de industrialización apuntado a ahorrar las cada vez más escasas divisas extranjeras y a crear un mercado interno para los saldos no exportables que la crisis mundial había creado.<sup>24</sup> Estos esfuerzos de industrialización se concentraron en Buenos Aires y, junto con el impacto particularmente severo de la crisis en las regiones del interior, arrastró hacia ella verdaderas multitudes de migrantes internos.<sup>25</sup> Estos nuevos migrantes iban a constituir un numeroso proletariado industrial, todavía cercano a sus orígenes agrarios y que traía consigo viejos agravios contra los gobernantes centrales y la oligarquía. Los conservadores se vieron enfrentados con el viejo dilema: tarde o temprano tenían que convocar a elecciones. La primera prueba fue en la elección de gobernador de la provincia de Buenos Aires en 1931, que fue ganada por los radicales. Desde que el candidato "apropiado" no había ganado, el gobierno nacional anuló la elección e intervino la provincia. Más tarde, cuando el anterior presidente radical, Alvear, trató de presentar su candidatura presidencial, fue vetado por el gobierno nacional. Los radicales proclamaron la abstención electoral y organizaron varias rebeliones cívico-militares fracasadas. Los sectores gobernantes "no podían permitirse" elecciones limpias. El resultado fue la práctica sistemática del "fraude patriótico",<sup>26</sup> con el explícito argumento que ésta era la única forma de evitar los "desastres" que resultarían de un gobierno mayoritariamente electo. Un observador extranjero plantea claramente algunas de las consecuencias:

"A medida que se aproximaba la elección de 1937 ...el mismo Presidente [Justo] comenzó a intranquilizarse sobre la posibilidad de pasar el gobierno a manos de las personas adecuadas. Como consecuencia, él y sus seguidores lisa y llanamente robaron las elecciones, por medio del fraude y la fuerza... El efecto de todo esto para la salud política del país fue desastroso. Aparte de todo lo que había sucedido con anterioridad, [el robo de las elecciones presidenciales] pareció

<sup>24</sup> Para un excelente análisis de los aspectos económicos de estas políticas conviene consultar C. Díaz Alejandro, *op. cit.*, 1970. Para un examen de la bibliografía pertinente y de las implicaciones políticas y sociales puede consultarse M. Murmis y J. C. Portantiero, *Estudios sobre los Orígenes del Peronismo*, Siglo XXI, 1972, págs. 3-55.

<sup>25</sup> Usando el concepto ya citado de K. Deustch, P. Smith argumenta que es en este período cuando se produce el proceso más veloz y extensivo de "movilización social" en la Argentina; P. Smith, "Social Mobilization, Political Participation and the Rise of Juan Perón", *The Western Political Quarterly*, 34, n. 1, 1969.

<sup>26</sup> Vale la pena recordar que esta expresión fue acuñada por M. Fresco, gobernador conservador de la provincia de Buenos Aires.

confirmar lo que los no conformistas habían estado diciendo desde hacía años: que en la Argentina la democracia era sólo una farsa utilizada para facilitar el dominio y la explotación de la nación por unos pocos privilegiados<sup>27</sup>.

Para los radicales, y para los numerosos sectores todavía poco articulados que surgían de los procesos de rápida urbanización e industrialización, ésta fue la "década infame". Esta expresión indicaba también la indignación producida por las leoninas concesiones que los gobiernos conservadores hicieron a Inglaterra para conservar parte del antiguo mercado de exportación. Las posiciones nacionalistas crecieron marcadamente contra ingleses y conservadores.

Las políticas públicas de la década de 1930 produjeron profundos cambios en la sociedad argentina. Nuevos industriales dedicados a la sustitución de importaciones ansiaban tener mejor acceso a las decisiones gubernamentales. Los trabajadores urbanos fueron tomando conciencia de su número y de su poderío potencial, al mismo tiempo que la "democracia" que veían funcionar no podía sino ratificar sus agravios contra el régimen, sus instituciones y sus elencos gobernantes. No pocos militares vieron a la industrialización como el mejor camino hacia el poder externo, y a la influencia inglesa como el mayor obstáculo para el crecimiento de la industrialización y del poder nacional. Además, la Europa de ese tiempo ofrecía alternativas ideológicas, especialmente desde los regímenes aparentemente "exitosos" de Alemania e Italia. La Iglesia Católica, sobre todo desde el comienzo de la guerra civil española, estaba dispuesta a contribuir a la legitimación ideológica de regímenes e ideologías autoritarios. De todos estos elementos comenzó a desarrollarse una ideología que mezclaba argumentos industrialistas y nacionalistas con fuertes componentes autoritarios, que no pudo sino tener gran eco. Máxime que contra ella los sectores gobernantes sólo podían ofrecer una evidente farsa de democracia y una asociación cada vez más dependiente y leonina con Inglaterra.

### *El sector popular urbano*

Durante la década de 1930 el sector popular urbano<sup>28</sup> experimentó un proceso de rápida activación política. Pero ninguno de los partidos políticos existentes estaba dispuesto a canalizar un sector que estaba formado por una mayoría de recientes migrantes rurales, ni siquiera comunistas y socialistas, que basaban su apoyo en obreros calificados y en inmigrantes europeos.<sup>29</sup> La guerra mundial de 1939-1945 complicó aun más la

<sup>27</sup> A. Whitaker, *Argentina*, Prentice Hall, 1963, pág. 90. Para el período que va desde 1930 hasta 1963 puede ser útil consultar T. Halperin Donghi, *Argentina en el Callejón*, Montevideo, Arca, 1964.

<sup>28</sup> Repitiendo la definición dada en el capítulo 1, cuando hablo del sector popular me refiero a la clase obrera y a segmentos de la clase media baja.

<sup>29</sup> Como es bien conocido, los sectores más establecidos se refirieron a los nuevos migrantes como "los descamisados", los "cabecitas negras", "el aluvión zoológico", y otras expresiones pretendidamente denigrantes. Con gran habilidad, Perón se apropió de la mayor parte de ellas como una forma de recalcar el carác-

situación política interna. Las demandas por mayor autarquía nacional e industrialización, así como la difusión de posiciones favorables al Eje, chocaron con los intereses ingleses y con las políticas proaliadas favorecidas por buena parte de los sectores gobernantes. Al igual que los recientes migrantes, los nuevos industriales y muchos oficiales militares encontraron que ninguno de los partidos políticos existentes estaba dispuesto a canalizar y representar sus preferencias. Los nuevos problemas y las nuevas ideologías tuvieron un profundo impacto en las Fuerzas Armadas; como consecuencia, por primera vez la oligarquía no podía contar con su apoyo para sostener el régimen y su dominación. Cuando ya en 1943 fue evidente que las elecciones presidenciales de 1944 serían nuevamente decididas por el "fraude patriótico", un golpe de los militares derrocó al gobierno conservador. En el resultante gobierno militar el coronel Perón demostró ser el líder capaz de reunir la mayor parte de los elementos disidentes que había generado el período conservador de 1930-1943.<sup>30</sup> Contra esta coalición los conservadores, radicales, comunistas y socialistas formaron la "Unión Democrática", pero fueron derrotados (en elecciones limpias) por Perón en 1946.

No es éste el lugar para intentar un estudio de la naturaleza del peronismo.<sup>31</sup> Es suficiente comentar que las políticas públicas de Perón sobre redistribución de ingresos en beneficio del sector popular y del industrial, la sanción de una amplia legislación laboral y de seguridad social, la rápida organización de sindicatos y la concesión a ellos de algún poder efectivo en el nivel de la empresa y de la política nacional, y el establecimiento de numerosos controles económicos obtuvieron entusiasta respuesta por parte del sector popular. Y chocaron violentamente con las preferencias e intereses de los gobernantes recientemente desplazados. Como consecuencia, y nuevamente con el propósito expresado de "defender la democracia", los sectores más establecidos y los viejos partidos políticos ejercieron desde el primer momento una desleal oposición.<sup>32</sup> De esta forma no podían sino reforzar las tendencias autoritarias del peronismo y su desconfianza hacia los mecanismos de la democracia política. El masivo impacto de la personalidad de Perón y de su esposa se agregó a los aspectos recién señalados para ganarles una inmensa popularidad, especial-

---

ter eminentemente popular de sus seguidores. Este era el lenguaje de conservadores y radicales, pero las reacciones de comunistas y socialistas hacia este emergente sector no fueron mucho más perspicaces ni benévolas. Entre otros autores que han destacado estas reacciones de la izquierda argentina tradicional puede verse J. A. Ramos, *Revolución y Contrarrevolución en la Argentina*, La Rreja, 1961, y J. Hernández Arregui, *La Formación de la Conciencia Nacional*, Hachón, 1964. Sobre este lapso puede consultarse con provecho A. Ciria, *Partidos y Poder en la Argentina Moderna (1930-1946)*, Jorge Alvarez, 1964.

<sup>30</sup> Para un interesante estudio sobre la formación de la coalición del peronismo, véase E. Kenworthy, *op. cit.*

<sup>31</sup> Para un útil informe sobre las diferentes interpretaciones propuestas sobre el tema puede verse C. Fayt, *La Naturaleza del Peronismo*, Viracocha, 1967.

<sup>32</sup> El concepto de "oposición desleal" ha sido tomado de J. Linz, "The Breakdown of Democratic Regimes" trabajo presentado al Congreso Mundial de Sociología, Varna, 1970. Desde un primer momento la oposición intentó derrocar ilegalmente a Perón y adoptó las más negativas tácticas parlamentarias.



mente en el sector popular urbano y rural. Esta popularidad sería explicada inadecuadamente si no se considera que el nivel de vida del sector popular creció fuertemente, que los derechos laborales encontraron tribunales dispuestos a hacerlos cumplir y que buena parte de la población por primera vez podía sentir que tenía algún peso sobre el curso de los acontecimientos nacionales. Cuando sus opositores lo atacaban Perón no perdía oportunidad de subrayar estas realidades, ni de recordar el pasado comportamiento de esos opositores, afirmando que el "retorno a la democracia" por el que éstos abogaban no era sino una trampa para despojar al pueblo de sus recién ganados derechos y bienestar. Para decir lo menos, Perón se apoyaba en un argumento irrefutable al afirmar que cuando eran gobierno sus opositores no habían practicado la democracia por la que ahora clamaban.

El efecto de estos procesos fue endurecer el conflicto entre los peronistas y "antiperonistas", así como minar aun más la posibilidad de funcionamiento efectivo de un marco institucional nominalmente democrático. Ambos "lados" colaboraron en crear una situación que es bien resumida por C. A. Floria:<sup>33</sup>

"El período de Perón no es sólo el período del peronismo. Es también el período del antiperonismo. Esta consecuencia, esta polarización como se la llamaría después, fue el resultado de la articulación del poder y de la oposición de acuerdo con reglas que no eran compartidas. No eran dos partidos. Eran 'dos países': uno cuyos habitantes sólo podían concebir a la Argentina con Perón, y otro que sólo aceptaba a la Argentina sin Perón y, en término de poder, sin el peronismo".

La amplia coalición que Perón había logrado formar empezó a desintegrarse alrededor de 1950. El fracaso de cosechas, numerosas fallas en la asignación de recursos, precios internacionales desfavorables y las crecientes necesidades de moneda extranjera para sostener la industrialización horizontal, todo colaboró para el surgimiento de una crisis económica manifestada con particular severidad en el sector externo de la economía. No pudiendo o no queriendo atacar los intereses agrarios hasta el punto de cambiar los patrones existentes de tenencia de la tierra, no queriendo tampoco hacer pagar la crisis a la industria, el gobierno de Perón tampoco podía reducir demasiado los niveles de ingreso ya logrados por el sector popular en el que tenía sus más firmes defensores. De esta situación resultó el comienzo de la inflación que, de ahí en adelante y a tasas cada vez más altas, habría de castigar a la sociedad argentina. Después de 1949 los nuevos industriales empezaron a retirar su apoyo al peronismo y a alinearse con la oposición. En 1954 Perón, al enredarse en un serio conflicto con la Iglesia Católica, perdió otro importante aliado. Las Fuerzas Armadas también empezaron a vacilar en su apoyo y cuando, luego de dos fallidos intentos en 1951 y junio de 1955, se encontraron con que el único apoyo sólido que quedaba a Perón era el sector popular, terminaron por derrocarlo en setiembre de 1955.

<sup>33</sup> C. A. Floria, *op. cit.*, 1967.

Durante el gobierno provisional del general Aramburu (1955-1958), bajo los auspicios de las ahora acérrimamente antiperonistas Fuerzas Armadas, los viejos dirigentes de los viejos partidos volvieron al frente del escenario. El aspecto que debe enfatizarse aquí es que en 1955 dos clivajes fundamentales y abrumadoramente salientes habían llegado a coincidir: la división política entre peronistas y antiperonistas por una parte, y el clivaje socioeconómico entre el sector popular y los sindicatos contra el resto de la sociedad, por la otra. El resultado fue una polarización acumulativa alrededor de estos clivajes coincidentes.<sup>34</sup>

El gobierno provisional emprendió un programa de "democratización" que, aparte de cursos de "educación democrática", significó una drástica caída en la participación de salarios y jornales en el producto bruto, numerosos intentos de debilitar o quebrar los sindicatos y la proscripción electoral del partido peronista y de sus candidatos.<sup>35</sup> Si a esto agregamos las altas tasas de inflación y el estancamiento económico, es poco sorprendente que los peronistas mantuvieran firmemente sus lealtades. La evidencia que el camino legalmente prescripto hacia el poder político les estaba cerrado, el recuerdo de tiempos recientes en que su situación era mucho mejor, la necesidad de pelear constantemente por al menos sostener el ingreso real y el vengativo contenido de muchas de las políticas del gobierno provisional, tuvieron el efecto de endurecer la oposición de los peronistas y, en general, del sector popular que éstos representaban. Una de las consecuencias fue un creciente nivel de huelgas y otras formas de protesta social.<sup>36</sup>

Para los antiperonistas cualquier retorno a una situación similar a la existente en 1955 era impensable. Esta posición era compartida en las Fuerzas Armadas, donde los oficiales sospechados de simpatías peronis-

<sup>34</sup> El concepto "polarización acumulativa" es de R. Dahl, "Some Explanations" en R. Dahl (comp.), *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, 1966, pág. 380, pássim. Las características y consecuencias de esta polarización son estudiadas con más detalle en el capítulo 4 de este libro. La extrema visibilidad e importancia que esta acumulación de clivajes tuvo en el período puede ser advertida mediante cualquier revisión de las publicaciones de la época, incluso casi todos los ensayos de interpretación política de ella; ver, entre muchos otros, M. Grondona, *Argentina en el Tiempo y en el Mundo*, Editorial Primera Plana, 1967; D. Cúneo, *El Desencuentro Argentino*, Pleamar, 1967, y A. Morello y A. Tróccoli, *Argentina Ahora y Después*, Editorial Platense, 1967. Para datos de encuesta J. L. de Imaz, *Motivación Electoral*, IDES, 1962, y P. Snow, "Argentine Political Parties and the 1966 Revolution", The Laboratory of Political Research, Universidad de Iowa, 1968. Ver también G. Merckx, "Politics and Economic Change in Argentina from 1870 to 1966", tesis doctoral, Universidad de Yale, Departamento de Sociología, 1968.

<sup>35</sup> Una buena parte de los datos pertinentes a estos aspectos es incluida en la siguiente Sección de este capítulo.

<sup>36</sup> Para datos y análisis sobre este período, sobre todo en lo que hace a la creciente activación del sector popular pueden verse S. Baily, *Labor, Nationalism and Politics in Argentina*, Rutgers University Press, 1967, y R. Rotondaro, *Realidad y Cambio en el Sindicalismo*, Pleamar, 1964. En B. Russett et al., *World Handbook of Political and Social Indicators*, Yale University Press, 1964, la Argentina figura, sobre la base de datos correspondientes a este período, entre los países de mayor violencia política interna en el mundo.

tas habían sido eliminados y no se olvidaba que, poco antes de ser derrocado, Perón había parecido dispuesto a organizar milicias de trabajadores. Además, cuando en 1956 abortó una rebelión cívico-militar peronista, los dirigentes gubernamentales ordenaron el fusilamiento de los principales actores de esa conspiración —así se contribuyó a ahondar aun más la polarización—.

Todas las constantes que ya he mencionado estaban presentes en esta situación. En particular, el peronismo había sido derrocado en nombre de la "democracia", lo que significaba —nuevamente...— que había que convocar a elecciones y el partido "inaceptable", el peronismo, controlaba la mayor cantidad de votos. Dada esta circunstancia la competencia política (y, más en general, la restauración de un marco formalmente democrático) volvió a quedar sujeta a una severa restricción: no debía servir como el medio para el retorno de los peronistas a posiciones gubernamentales ni como el canal que permitiera la ejecución de las políticas socioeconómicas demandadas por los peronistas y los sindicatos.<sup>37</sup> La distancia entre la proclamada "fe democrática" y las condiciones reales de funcionamiento del régimen político era por supuesto enorme. Además, la severa crisis socioeconómica que se soportaba en ese momento había acentuado las numerosos rigideces heredadas y estaba consolidando nuevos patrones de estancamiento y dependencia. Finalmente, y aun a enormes costos políticos, sociales y económicos, los sectores dominantes estaban dispuestos a cerrar todas las vías legales de acceso político a un sector popular altamente activado. Las constantes históricas que han sido el foco de esta sección pueden ser fácilmente reconocidas en lo que queda dicho.

El contenido de esta sección es bien conocido por un lector con mediana información sobre la historia argentina. Además, he "extraído" aspectos de esta historia con un criterio sumamente selectivo y simplificante. Me ha parecido sin embargo que la tarea no era inútil en tanto permitía poner de resalto las persistentes constantes que siguieron operando en una situación ya muy reciente. Esas constantes resumen procesos históricos cuyos efectos más directos son difíciles de medir, tanto sobre el estado del contexto social del que me ocuparé en la sección siguiente como sobre los factores más inmediatamente conectados con el golpe de estado de 1966. Pero, en la medida en que es razonable creer que esas constantes ayudan a sostener desafortunadas rigideces estructurales y un clima político ampliamente difundido, ellas son un punto de referencia sin el cual es imposible una adecuada comprensión de los factores más específicos que estudio en las páginas que siguen.

El foco de este capítulo cambia ahora hacia una perspectiva más cercana al golpe de estado de 1966: un análisis del contexto social del período 1955-1966. Este segundo paso es necesario dada la hipótesis que dicho contexto, en sí mismo influido por las constantes históricas, ejerció efectos más directos y visibles sobre la intervención militar de junio de 1966.

<sup>37</sup> Vuelvo sobre este aspecto en el capítulo siguiente.

## SEGUNDA SECCION

## EL CONTEXTO SOCIAL DEL GOLPE DE ESTADO DE 1966

En 1966 el ingreso per cápita de la Argentina era de 818 dólares estadounidenses.<sup>38</sup> En 1960 el número de trabajadores sindicalizados era de aproximadamente 2 600 000.<sup>39</sup> La participación de la industria y la agricultura en el producto bruto interno era, respectivamente, de 16,6 % y 34,0 %, en tanto el porcentaje de personas en edad de trabajar empleado en la primera era de 21,4 % en la primera, y de 28,0 % en la segunda.<sup>40</sup> Claramente la Argentina estaba "mucho más allá" de las situaciones usualmente asociadas con sociedades "subdesarrolladas", agrarias o "tradicionales". Pero estos datos requieren ser interpretados desde la perspectiva de un viejo problema de escaso crecimiento.<sup>41</sup>

Ya en 1929 el ingreso per cápita en la Argentina era de 700 dólares estadounidenses.<sup>42</sup> En aquella época el ingreso per cápita en la Argentina era ligeramente inferior al de Australia, un país muy similar en cuanto a su ecología y a su tipo de inserción en el mercado mundial. El actual ingreso per cápita de Australia casi dobla al de Argentina. Desde los años 1925-1929 hasta los años 1961-1965 la tasa de crecimiento del ingreso per cápita en la Argentina ha sido de apenas 0,8 % anual. A esto deben agregarse otras circunstancias que C. Díaz Alejandro resume con nitidez:<sup>43</sup>

"Desde 1930, sin embargo, la tasa de crecimiento ha sido tan pequeña, las fluctuaciones cíclicas tan violentas y los cambios en la distribución del ingreso tan pronunciados que es fácil suponer que en algunos años varios grupos han estado en una situación peor que la que ellos o sus padres tenían durante los años 1925-1929. Además, en algunos servicios públicos (como por ejemplo los teléfonos, ferrocarriles, correo, estadísticas públicas) y en algunas importantes industrias de sustituciones de importaciones el deterioro de calidad implica que un índice de

<sup>38</sup> Universidad de California, Los Angeles, *Statistical Abstract for Latin America-1966*.

<sup>39</sup> M. Needler, *op. cit.*, 1968, pág. 96.

<sup>40</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Yearbook of Labour Statistics-1967*.

<sup>41</sup> En mis referencias a este y otros problemas económicos utilizaré mucho de la excelente obra de C. Díaz Alejandro ya citada. Otros libros fundamentales son C. Díaz Alejandro, *Exchange Rate Evaluation in a Semi-Industrialized Country: The Experience of Argentina, 1955-1961*, The MIT Press, 1965; A. Ferrer, *La Economía Argentina. Las Etapas de su Desarrollo y Problemas Actuales*, F. C. E., 1963; G. Di Tella y E. Zymmelman, *Las Etapas del Desarrollo Argentino*, Eudeba, 1967; J. Villanueva, *La Inflación Argentina*, Instituto Di Tella, 1964, mimeografiado; CEPAL, *El Desarrollo Económico de la Argentina*, 5 vols., 1959, mimeografiado; CEPAL, *El Desarrollo Económico y la Distribución del Ingreso en la Argentina*, Nueva York, 1968.

<sup>42</sup> C. Díaz Alejandro, *op. cit.*, 1970, pág. 55. Las cifras corresponden al valor del dólar estadounidense de 1960.

<sup>43</sup> C. Díaz Alejandro, *op. cit.*, 1970, págs. 69-70.

crecimiento que tuviera en cuenta este factor marcaría una tasa aun menor [que la del 0,8 % anual, O'D.]. Aunque las series de tiempo sobre los términos argentinos del intercambio son de dudosa confiabilidad, es probable que éstos hayan declinado entre 1925-1929 y los años recientes, de manera que una corrección de la tasa de crecimiento que computara esa declinación mostraría que es aun menor".

Tomando como base el período del gobierno de Perón (1946-1955) el ingreso per cápita de 1947 no fue igualado hasta 1965, y los jornales per cápita a dinero constante de 1947 fueron superados en 1958 y en 1965, pero sólo para caer debajo del nivel de 1947 en el año subsiguiente.<sup>44</sup> Las características de este precario crecimiento económico requieren un examen más detallado de algunos de sus componentes:

i) cuando se estudian las series de tiempo del producto bruto nacional se observa que, bajo el escaso crecimiento PROMEDIO ya mencionado, se han registrado pronunciadas fluctuaciones de un año a otro. Tal como lo muestra la primera columna del cuadro 15, los años 1948, 1949, 1950, 1952, 1956, 1959, 1962, 1963 y 1966 registraron pérdidas *netas* en el ingreso per cápita, algunas de ellas de magnitud sustancial.

ii) el promedio anual de inflación entre los años 1946 y 1968 ha sido del 26,5 %, pero fue significativamente más alto en el período 1955-1966 (32,67 %), así como en los años de caída neta en el ingreso per cápita (39,68 %) (ver la segunda columna del cuadro 15).

iii) luego de alcanzar un máximo del 46,9 % en 1952, la participación de los jornales y los salarios en el producto bruto bajó al 39,8 % en el año 1965 (ver la tercera columna del cuadro 15), a pesar de que la productividad per cápita del trabajador era en 1961 un 23 % más alta que la de 1951.<sup>45</sup>

iv) durante todo el período la Argentina sufrió un agudo déficit en su balance internacional de pagos que, tal como lo muestra la cuarta columna del cuadro 15, tendió a agravarse en los años de recuperación económica.

Todo esto, a su vez, se halla estrechamente relacionado con los siguientes problemas. En primer lugar, y tal como lo muestra el cuadro 16, el índice cuantitativo de las exportaciones argentinas declinó entre 1925-1929 a 1960-1964, no sólo en términos per cápita sino también en términos absolutos. Esto a su vez reflejó en parte los efectos de un pobre desempeño del sector agrario (ver segunda columna del cuadro 16). Durante la mayor parte del período los términos internos de intercambio discriminaron contra los productos agrarios, aunque en la última década aparece una fuerte tendencia hacia la recuperación de estos últimos, pero sin que mejore ni siquiera parejamente su productividad (ver la tercera columna del cuadro 16). Además, de la capitalización neta entre 1929 y 1955, sólo un 1,0 % de ella correspondió al sector agrario.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Calculado de Banco Central de la República Argentina, *Boletín Estadístico*, varios números.

<sup>45</sup> Datos de CEPAL, *op. cit.*, 1968, pág. 193.

<sup>46</sup> C. Díaz Alejandro, *op. cit.*, 1970, pág. 75.

|      | I<br>Cambios anuales en<br>el producto bruto<br>per cápita, en<br>porcentajes del nivel<br>del año anterior, a<br>pesos constantes | II<br>Porcentaje de<br>inflación<br>anual | III<br>Participación<br>porcentual de<br>jornales y salarios<br>en el producto<br>bruto interno | IV<br>Cambios en las<br>reservas netas de<br>moneda extranjera<br>(en millones de<br>dólares<br>estadounidenses) |
|------|--|---|---|--|
| 1946 | 6,4  | 17,7                                      | 38,7  |  |
| 1947 | 11,9   | 13,5                                      | 37,3  |  |
| 1948 | -0,7   | 13,1                                      | 40,6  |  |
| 1949 | -6,5   | 31,1                                      | 45,7  | -269   |
| 1950 | -0,3   | 25,5                                      | 45,9  | 166  |
| 1951 | 2,1  | 36,7                                      | 43,0  | -333   |
| 1952 | -8,2   | 38,7                                      | 46,9  | -173   |
| 1953 | 5,1  | 4,0                                       | 44,8  | 279  |
| 1954 | 1,9  | 3,8                                       | 45,6  | -33  |
| 1955 | 5,0  | 12,3                                      | 43,0  | -175   |
| 1956 | -0,2   | 13,4                                      | 42,6  | -19  |
| 1957 | 3,6  | 24,7                                      | 41,4  | -60  |
| 1958 | 5,3  | 31,6                                      | 43,3  | -217   |
| 1959 | -7,7   | 113,7                                     | 37,8  | -113   |
| 1960 | 6,1  | 27,3                                      | 38,4  | 161  |
| 1961 | 5,1  | 13,5                                      | 39,9  | -57  |
| 1962 | -3,7   | 28,1                                      | 39,1  | -234   |
| 1963 | -5,5   | 24,1                                      | 39,1  | 202  |
| 1964 | 6,2  | 22,1                                      | 38,2  | -11  |
| 1965 | 6,7  | 28,6                                      | 39,1  | 139  |
| 1966 | -2,4   | 32,3                                      | 39,8  | 53   |

Fuentes: Columna I, Banco Central de la República Argentina, "Origen del producto y composición del gasto nacional", *Suplemento del Boletín Estadístico*, n° 6, 1966; columna II, C. Díaz Alejandro, *op. cit.*, sobre datos del índice del costo de vida en Buenos Aires; columna III, CEPAL-CONADE, *op. cit.*; columna IV, C. Díaz Alejandro, *op. cit.*

En segundo lugar, desde la década de 1930 hasta algo después del fin del gobierno de Perón, la industria argentina se expandió "horizontalmente", con un marcado énfasis sobre la sustitución de importaciones de

CUADRO 16

|           | I<br><i>Índice del<br/>cuántum físico<br/>de exportaciones<br/>argentinas<br/>(1951-1954: 100)</i> | II<br><i>Índice de la<br/>producción<br/>agraria<br/>(1960: 100)</i> | III<br><i>Términos internos<br/>de intercambio<br/>(relación de los<br/>precios agrarios<br/>implícitos a los<br/>precios industriales<br/>implícitos;<br/>1935-1939: 100)</i> |
|-----------|--|--|--|
| 1925-1929 | 179  | n. d.  | n. d.  |
| 1930-1939 | 167  | n. d.  | 100 (1935-1939)  |
| 1940-1944 | 135  | 86   | 72 (1940-1945)   |
| 1945-1949 | 133  | 85   | 77 (1946-1949)   |
| 1950-1954 | 106  | 87   | 83 (1950-1955)   |
| 1955-1959 | 124  | 99   | 93 (1956-1958)   |
| 1960-1964 | 160  | 102  | 96 (1959-1961)   |

*Fuentes:* Columna I, C. Díaz Alejandro, *op. cit.*; columna II, Banco Central de la República Argentina, *op. cit.*; columna III, C. Díaz Alejandro, *op. cit.*

bienes de consumo final. Pero el "agotamiento"<sup>47</sup> de esta etapa incidió gravemente sobre la declinante capacidad de importación de la Argentina. La industria doméstica se expandió con serios problemas de altos costos y una distorsionada composición de la oferta, así como severas limitaciones de capital, tecnología y gestión. En esas condiciones creció marcadamente la demanda por importación de insumos de materias primas y bienes intermedios críticos, además de bienes de capital, en el mismo período en que decaían las exportaciones. Además, aunque se hicieron algunos progresos en la fabricación de bienes de capital (incluyendo equipos industriales y maquinarias) ellos no pudieron satisfacer la demanda por equipos y maquinarias cada vez más complejos y sujetos a especificaciones más severas. El porcentaje anual de importación de maquinarias fue de 198 millones de dólares estadounidenses en 1951-1955, 352 millones de dólares estadounidenses en 1956-1960 y alcanzó a 498 millones de dólares estadounidenses en 1961-1965.<sup>48</sup> Un dato elaborado por C. Díaz Alejandro resume nítidamente esta situación. La elasticidad-ingreso de la de-

<sup>47</sup> He examinado este aspecto con más detalle, y citado las fuentes pertinentes, en el capítulo 2 de este trabajo.

<sup>48</sup> Calculado de Dirección Nacional de Estadística y Censos, *Boletín Estadístico*, varios números.

manda por bienes importados ha sido de 2,6; lo que significó que, si y cuando el ingreso nacional crecía en una unidad, generaba una masiva demanda por 2,6 unidades de bienes importados.<sup>49</sup> Por lo tanto, el severo estrangulamiento del sector externo ha tendido, como muestran los datos del cuadro 15, a agravarse precisamente en los años de tasas positivas de crecimiento económico.

Si los factores ya indicados alcanzan para apreciar las dificultades halladas para lograr una estructura económica que haga posible una tasa de crecimiento y una distribución del ingreso más adecuadas, es de advertir que esas mismas dificultades originaron otros problemas de gran importancia para este estudio.

Los efectos de la inflación interna sobre la posibilidad de colocación de exportaciones y la presión de los años de crecimiento económico sobre la posición argentina en moneda extranjera, llevaron a drásticas devaluaciones del peso, acompañadas por medidas complementarias apuntadas a disminuir la demanda interna y a eliminar los productores "marginales". Al encarecer las importaciones, las devaluaciones alimentaron la inflación al mismo tiempo que disminuían marcadamente la producción y la capacidad de compra internas. Estos fueron los años en que, como puede verse en los datos del cuadro 15, las caídas netas en el ingreso nacional fueron acompañadas por una mayor inflación y por redistribuciones negativas del ingreso. Uno de los propósitos de las devaluaciones era, por medio de las restricciones en el consumo y las transferencias de ingreso, aumentar la disponibilidad de bienes exportables. A este objetivo de corto plazo se sumaba la esperanza, en el más largo plazo, de que con ello aumentara la productividad agraria. Pero estas políticas, dado el escaso o nulo crecimiento del período, no podían dejar de significar serias pérdidas de ingreso para el sector urbano-industrial. Como consecuencia de la fuerte oposición del sector perjudicado, las políticas fueron modificadas bastante pronto, antes de que fuera posible advertir ninguna de las benéficas consecuencias que con ellas se decía buscar y poder obtener.<sup>50</sup> Una importante consecuencia de estas secuencias de devaluación y transferencia de ingresos al sector agrario y su anulación parcial como consecuencia de la oposición urbano-industrial, ha sido las tremendas fluctuaciones en el ingreso real de los diversos sectores durante el período 1955-1966 aquí considerado. Tal como dice un estudio de CEPAL ya citado:<sup>51</sup>

"El efecto de estas devaluaciones sobre la distribución del ingreso actúa en dos fases. En la primera ocurre una redistribución horizontal, al cambiar los precios relativos en favor de la agricultura, que consiste en traslaciones intersectoriales de ingreso desde los sectores urbanos hacia el sector agropecuario, o más específicamente, hacia los productores agrícolas. Pero al cambiarse el efecto

<sup>49</sup> C. Díaz Alejandro, *op. cit.*, 1971, pág. 356.

<sup>50</sup> Para estudios de estos y otros aspectos estrechamente relacionados pueden consultarse los trabajos incluidos en A. Ferrer *et. al.*, *Los Planes de Estabilización en la Argentina*, Paidós, 1969.

<sup>51</sup> CEPAL, *op. cit.*, 1968, pág. 264.



de la devaluación sobre los precios relativos con la política de contención salarial o de desocupación abierta, la redistribución horizontal se transforma, en alguna medida, en una redistribución vertical que hace que, en última instancia, las principales traslaciones de ingreso sean en perjuicio de los asalariados urbanos y en favor de los productores agropecuarios, mientras los empresarios urbanos ven afectada su posición relativa sólo en la medida en que los efectos de la devaluación sean más intensos que los de la política salarial".

Resumiendo: las devaluaciones beneficiaban a los productores agrarios, pero a medida que continuaba la inflación y no ocurría una nueva devaluación el sector urbano<sup>52</sup> recobraba sus pérdidas. Llegaba un punto en el que los efectos de la devaluación quedaban anulados o incluso

CUADRO 17

*Variaciones en el ingreso sectorial entre los años 1958-1965, expresadas como porcentaje del ingreso en moneda constante de cada sector en el año precedente a la variación*

|                             | I<br><i>Promedio para el período de las variaciones anuales absolutas (positivas y negativas) en el ingreso real de cada sector</i> | II<br><i>Mayor variación porcentual positiva en el ingreso anual de cada sector</i> | III<br><i>Mayor variación porcentual negativa en el ingreso anual de cada sector</i> |
|-----------------------------|---|---|--|
| <i>Rural</i>                |   |   |  |
| Agrario                     | 12,1  | 34,8  | -20,8  |
| <i>Urbano</i>               |   |   |  |
| Industria                   | 4,8   | 10,1  | - 8,5  |
| Construcción                | 7,8   | 37,5  | -11,1  |
| Comercio                    | 6,2   | 7,8   | -22,0  |
| Transporte y comunicaciones | 4,4   | 12,7  | - 6,7  |
| Gobierno                    | 8,1   | 14,3  | -17,0  |
| Electricidad, gas y agua    | 10,1  | 37,5  | -20,0  |

*Fuente: CEPAL, op. cit., 1968.*

revertidos, la actividad económica interna crecía nuevamente, aparecían nuevos inconvenientes con respecto a la exportación, el efecto combinado de estos factores generaba una nueva crisis en la balanza internacional de pagos, y se producía una nueva devaluación. Lo que a su vez...

<sup>52</sup> Sin perjuicio de cómo se distribuyeron esas pérdidas DENTRO del sector urbano, tema éste al que me refiero más adelante.

La magnitud de los cambios sectoriales de ingreso resultante de estos procesos puede advertirse en los datos del cuadro 17.

Sería difícil exagerar las consecuencias políticas de esta situación, especialmente en un medio en el cual preexistían una baja legitimidad del régimen político y un alto grado de alienación de buena parte de la población. Adviértase que la combinación de una inflación constantemente alta (y agravada en los años de caída en el ingreso nacional), con drásticas devaluaciones y escaso o nulo crecimiento, significaba que mantener el mismo ingreso MONETARIO implicaba una grave pérdida en términos de ingreso REAL. Como consecuencia, cualquier ganancia hecha por un sector era extremadamente inestable y la situación de suma cero determinada por el casi nulo crecimiento económico sólo servía para aumentar la importancia objetiva y subjetiva de los intereses que se hallaban en conflicto en estas situaciones.<sup>53</sup>

Pero antes de proseguir es necesario considerar datos más detallados que los que se incluyen en los cuadros precedentes. Tal como ya he mencionado, el jornal per cápita de 1965 estaba en términos monetarios reales, más o menos en el nivel de 1949. Sin embargo, tal como lo muestra el cuadro 15, la participación de los jornales y salarios en el producto nacional descendió marcadamente en el período 1955-1966. Pero esta aparente discrepancia desaparece en el nivel de datos más desagregados. En primer lugar, los repetidos intentos por eliminar los productores industriales "marginales" o "ineficientes", combinados con la introducción de técnicas más capital-intensivas, aumentaron por una parte la fuerte concentración oligopólica en beneficio de un pequeño grupo de empresas con marcado control extranjero,<sup>54</sup> y por la otra crearon un fuerte desem-

<sup>53</sup> Como se podrá advertir, aunque el análisis y los datos corresponden al período 1955-1966 y por lo tanto imponen en el texto el uso del pretérito, la descripción de estos procesos y los que siguen en las páginas siguientes resulta familiar en función de la circunstancia actual. Esto tal vez sea la mejor medida del fracaso del régimen burocrático-autoritario inaugurado en 1966 en modificar pautas que supuestamente iba a superar.

<sup>54</sup> A título de resumen de ésta y anteriores afirmaciones es de interés insertar aquí las conclusiones de un artículo que llegó a mi conocimiento con posterioridad a la redacción de este texto: "...se desprenden las siguientes conclusiones principales: 1) Para el período considerado (1956-1966) se demuestra que hay un constante aumento en la concentración industrial. Medida como porcentaje de las ventas de las 100, 50 y 20 empresas más importantes sobre el total, pasa del 20,8; 17,5 y 11,9 por ciento al 28,7; 23,1 y 16,2, respectivamente. 2) El mayor aumento de la concentración se produce entre 1959 y 1963, coincidiendo con la puesta en marcha de las empresas extranjeras radicadas en ese lapso. Para estos años el índice de concentración aumenta de 21,4 por ciento en 1959 a 27,4 por ciento en 1963. 3) Durante las fases descendentes del ciclo económico se registran aumentos en la concentración, mientras que en las fases ascendentes de él se registran disminuciones. 4) El aumento de la concentración coincide con una modificación de la estructura industrial, aumentando considerablemente la participación de los industrias dinámicas en detrimento de las industrias vegetativas entre las empresas de mayores ventas. 5) Dentro de las 100 mayores empresas el número de firmas nacionales ha disminuido de 86 en 1957 a 50 en 1966, siendo desplazadas por empresas en su mayoría norteamericanas"; P. Skupch, "Concentración Industrial en la Argentina, 1956-1966", *Desarrollo Económico*, 11, n. 41, abril-junio, 1971, págs. 3-14.

pleo urbano.<sup>55</sup> Los datos sobre participación en el producto bruto se elaboran teniendo en cuenta los montos de ingreso monetario de aquellos que tienen la suerte de encontrar algún trabajo, por lo que estos datos dan una visión inadecuada de la posición económica del sector popular. En segundo lugar, aun entre los que lograron empleo, la evolución de su ingreso en términos reales difirió entre los que estaban mejor organizados sindicalmente y aquellos que, perteneciendo a sectores más estáticos o tradicionales de la economía, tendieron a carecer del grado de organización que la situación hacía necesario para obtener satisfacción de las demandas económicas.

Aunque la fuente del cuadro 18 no discrimina entre empleados y obreros, los datos censales muestran que una importante proporción dentro de la categoría "industria y minería" y "construcción" está formada por obreros. "Comercio y finanzas" está formado en alta proporción por empleados, en tanto "Servicios" es una heterogénea categoría que incluye a los obreros y empleados del sector público. Sobre esta base y con las debidas precauciones es posible afirmar que en tanto los obreros INDUSTRIALES que mantuvieron su empleo lograron en general defenderse más o menos bien,<sup>56</sup> lo contrario ocurrió con obreros de otros sectores económicos y, en general, con los empleados. Esta circunstancia con seguridad influyó en la sensación de privación y en el apoyo que este último sector prestó inicialmente al gobierno militar y a su énfasis en la restauración de "orden y autoridad".

Pero, a pesar que fueron netos perdedores, los trabajadores poco organizados y los empleados lograron defender su ingreso mejor que otros sectores aun más privados de la posibilidad de ejercer presiones continuadas y paralizantes de los procesos productivos: tal como lo muestra el cuadro 18 los jubilados y pensionistas perdieron aun más fuertemente en términos de ingresos reales durante el período.<sup>57</sup>

En otras palabras, y aunque en el nivel nacional el "juego" de apropiación de recursos socioeconómicos era definitivamente suma cero, los

<sup>55</sup> Para mayores detalles sobre los aspectos señalados en este párrafo puede verse J. Katz, "Características Estructurales del Crecimiento Industrial Argentino", *Desarrollo Económico*, 7, n. 26, 1967, págs. 59-76; CEPAL, *op. cit.*, 1968, págs. 123-193, pássim; CONADE, *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969*, 1965; CONADE, *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1970-1974*, 1970, especialmente su Introducción. Una interesante exploración de las consecuencias sociopolíticas de estos cambios puede hallarse en F. Cardoso y E. Faletto, *op. cit.*, pág. 130, pássim.

<sup>56</sup> El nivel de agregación de los datos que maneja la fuente es todavía demasiado alto, ya que dentro de la categoría de trabajadores industriales se hallan fuertes variaciones —ya comentadas— que dependen del tipo de industria en el que se trabajaba. Estos datos, por lo tanto, deben ser interpretados, como lo son aquí, como expresión de una tendencia general que no excluye fuertes caídas de ingreso en las actividades industriales que fueron más marginadas por el proceso de concentración y crecimiento en las actividades industriales denominadas "dinámicas".

<sup>57</sup> Que las condiciones del juego daban una enorme ventaja a los sectores capaces de ejercer presiones inmediatas y efectivas dirigidas contra el gobierno nacional y contra la continuidad de los procesos productivos se demuestra en que otras fuertes "perdedoras" fueron las regiones argentinas de menor concentración urbana e industrial; ver CONADE, *op. cit.*, 1970, Introducción.

CUADRO 18

*Indices del ingreso anual promedio a moneda constante, tomando como  
unidad familias en los sectores incluidos (1953: 100)*

|   | 1946       | 1949       | 1953 | 1959       | 1961       | 1965       |
|---|------------|------------|------|------------|------------|------------|
| <i>Recipientes de salarios<br/>y jornales</i> |            |            |      |            |            |            |
| Industria y minería                           | 88         | 119        | 100  | 90         | 115        | <u>146</u> |
| Construcción                                  | 106        | <u>137</u> | 100  | 98         | 108        | 118        |
| Transp. y Comunic.                            | 106        | <u>128</u> | 100  | 95         | 106        | 110        |
| Comercio y Finanzas                           | 85         | <u>111</u> | 100  | 94         | <u>111</u> | <u>112</u> |
| Servicios                                     | 84         | <u>113</u> | 100  | 91         | <u>103</u> | <u>109</u> |
| <i>Empresarios</i>                            |            |            |      |            |            |            |
| Agrarios                                      | 111        | 82         | 100  | <u>143</u> | 89         | 117        |
| Indust. Min. y Const.                         | 115        | <u>148</u> | 100  | <u>124</u> | 135        | 143        |
| Comercio                                      | 162        | <u>175</u> | 100  | 161        | 169        | 155        |
| Transportes                                   | 86         | 104        | 100  | 150        | 143        | <u>179</u> |
| Servicios                                     | 109        | <u>132</u> | 100  | 98         | 105        | <u>109</u> |
| <i>Jubilados</i>                              | 105        | <u>130</u> | 100  | 79         | 96         | 97         |
| <i>Rentistas</i>                              | <u>150</u> | 122        | 100  | 56         | 49         | 39         |
| <i>Total sectores</i>                         | 103        | 116        | 100  | 108        | 112        | <u>124</u> |

Fuente: CEPAL, *op. cit.*, 1968.

Nota: Año de máximo ingreso de cada sector subrayado.

sectores mejor organizados y económicamente más indispensables en el corto plazo —empresarios urbanos y rurales y segmentos obreros industriales y de algunos servicios—<sup>58</sup> lograron defender sus niveles de ingreso en términos reales a expensas de los sectores y regiones argentinos menos organizados y, por lo tanto, políticamente más débiles. Esto, por una parte, consolidó y acentuó rigideces e injusticias preexistentes en la distribución de recursos (no sólo económicos). Premiaba, a expensas de los actores más débiles, la formulación de demandas en forma de presiones y amenazas por parte de actores con capacidad organizativa y ubicación estratégica en los procesos productivos. Esas demandas aparecían, ante gobiernos siempre tambaleantes, como riesgos que difícilmente podían desatender. Por otra parte, y como se verá más adelante, esto no es sino expresión y resultado del masivo pretorianismo que fue penetrando el “juego político” argentino durante 1955-1966.

Otro neto “perdedor” fue el mismo gobierno. El pobre desempeño gubernamental es indicado por los datos transcriptos. Pero, además, en términos de los recursos gubernamentales<sup>59</sup> los datos muestran una constante declinación en el período 1955-1966. Usando un término de H. Lasswell, el pobre desempeño gubernamental y la disminución de sus recursos implicaron una “desacumulación de poder” que afectó seriamente las posibilidades de contribución gubernamental a la solución de la constelación de problemas del período. Esta decaída capacidad gubernamental reflejaba la situación social general y, a su vez, hizo una importante contribución para su empeoramiento y para la ruptura final de junio de 1966.

En 1955 los ingresos impositivos del gobierno nacional equivalían al 13,2 % del producto interno, descendieron al 11,9 % en 1960 y descendieron aun más, al 10,9 %, en 1965.<sup>60</sup> Los ingresos del sistema de seguridad social fueron en los mismos años del 5,0 %, 3,5 % y 4,8 % del producto interno. La caída resultante en el ingreso gubernamental generó enormes (y crecientes) déficits de presupuesto, en su mayor parte cubiertos mediante emisión, altamente inflacionaria, de moneda.<sup>61</sup> El por-

<sup>58</sup> Nuevamente el nivel de los datos manejados aquí es demasiado burdo, ya que existe evidencia independiente de que la suerte corrida por personas insertadas en sectores de servicios relativamente prósperos y con gran capacidad de disrupción en caso de paralización (bancos, electricidad, transporte) lograron defender sus ingresos con “éxito” similar al señalado en el sector industrial.

<sup>59</sup> Por “recursos gubernamentales” entiendo el conjunto de los medios económicos y humanos que en cualquier momento se hallan a su disposición para decidir y ejecutar políticas públicas.

<sup>60</sup> Calculado de CONADE, *op. cit.*, 1965. Además, los impuestos directos como porcentaje del ingreso impositivo nacional llegaron hasta el 28,3 % en 1964 desde un máximo de 49,8 % en 1948, agravando de esta forma los efectos negativos de redistribución de ingreso (para datos anuales sobre este punto puede verse *Panorama de la Economía Argentina*, n. 3, 1967). Sobre estos temas debe además consultarse el análisis y los datos del trabajo de O. Ozlak, “Inflación y Política Fiscal en la Argentina: el Impuesto a los Réditos en el Período 1956-1965”, Centro de Investigaciones en Administración Pública, Instituto T. Di Tella *Documento de Trabajo*, 1970, mimeografiado.

<sup>61</sup> Para datos sobre este punto puede consultarse Oficina de Estudios..., *op. cit.*, 1966, pág. 366, pássim.

centaje de las erogaciones públicas destinado a obras públicas bajó del 20,9 % del presupuesto nacional en 1955-1959 al 14,5 % en 1965.<sup>62</sup> Una categoría que coincide parcialmente con la anterior, las inversiones públicas, disminuyeron un 8,6 % en los años 1960-1965 en relación con los años 1955-1960. Aunque los datos son incompletos, puede afirmarse que los salarios reales de los empleados gubernamentales declinaron durante el período<sup>63</sup> y se recuperaron parcialmente durante 1964-1966, pero sin llegar nunca al nivel de 1949. Al mismo tiempo, las constantes crisis políticas produjeron una fantástica sucesión de altos funcionarios.<sup>64</sup> Finalmente, en las escasas actividades gubernamentales para las que existen indicadores de productividad se puede observar una tendencia declinante.<sup>65</sup>

La situación general puede ser resumida en la siguiente forma. Las devaluaciones beneficiaban a los productores agrarios y eran "pagadas" por el sector urbano. Luego de una aguda recesión causada por la devaluación y medidas gubernamentales complementarias, la agudización de la inflación que resultaba, la presión del sector urbano y un transitorio alivio en la balanza de pagos llevaban a un período de reactivación, que a su vez conducía inexorablemente a nuevas devaluaciones. Dentro del sector urbano tenían lugar otros conflictos para la asignación de las pérdidas y las ganancias entre diferentes categorías de empresarios y de trabajadores —dada una cierta participación global del sector urbano, las ganancias netas que dentro de él podían apropiarse ciertos sectores de empresarios y trabajadores eran "pagadas" por los actores menos organizados—. Dentro del sector urbano los cortes "horizontales" por clase social eran entrecruzados por cortes "verticales", mediante los cuales empresarios y trabajadores ubicados en una actividad dotada de un poder mercado suficiente podían coincidir transitoriamente en apropiarse incrementos en ingreso real que debían ser pagados por el resto.<sup>66</sup> En todos los casos

<sup>62</sup> Ver también Oficina de Estudios... , *op. cit.*, 1966, pág. 351.

<sup>63</sup> Con un pico negativo cuando los ya deteriorados salarios se pagaron en bonos del "Empréstito 9 de Julio", que debieron ser negociados por sus forzados recipiendarios a valores sensiblemente inferiores a su valor nominal.

<sup>64</sup> Aunque se han publicado numerosas referencias a la sucesión de ministros y secretarías de Estado en el período, creo que los datos más completos se incluyen en E. Kenworthy, *op. cit.*, 1970.

<sup>65</sup> Ver Oficina de Estudios, *op. cit.*, 1966, pág. 351, pássim.

<sup>66</sup> En general esta posibilidad requiere una baja elasticidad-precio del producto o servicio ofrecido (que permite trasladar sin gran caída en la actividad aumentos de precios que incluyen la porción "extra" apropiada por el capital y el trabajo de esa rama) y un fuerte grado de organización de sus trabajadores (que permite a éstos imponer una participación en esa porción). Aunque poco estables, estos cortes verticales son importantes para comprender ciertos comportamientos y para entender fluctuaciones en la nitidez de los cortes horizontales de clase en algunos conflictos centrados en la asignación de ingresos (o de pérdidas) —aunque esa nitidez reapareciera fuertemente en el nivel de demandas de política pública más general y del comportamiento electoral—. Sobre estos cortes verticales puede verse F. Cardoso y E. Faletto, *op. cit.*: D. Apter, *op. cit.*, 1971; A. Touraine, "Emploi et Sousemploi en Amérique Latine", *L'Homme et la Société*, 1, n. 1, 1968, y M. Mamalakis, "The Theory of Sectoral Clashes", *Latin American Research Review*, 4, n. 1, 1969, págs. 9-45.

la inflación del período 1955-1966 significó que —si se mantenía en el mismo nivel de ingreso nominal— cualquiera podía perder anualmente, en promedio, un tercio de su ingreso real. Pero, además, la posible pérdida de ingreso real era aun mayor en los años de caída en el producto bruto. En esos años, por supuesto, era menos probable que los sectores logaran aumentos monetarios que alcanzaran el nivel de ingreso real necesario para al menos compensar la inflación ocurrida.<sup>67</sup> Esta situación creó un “juego” consistente en tratar constantemente de “alcanzar al que va ganando” en la carrera contra la inflación. En ese juego eran pocos los sectores que podían aspirar a determinar la adopción de políticas públicas que les permitieran lograr ese objetivo. El juego, por otra parte, no podía ser sino constantemente cambiante dado que la combinación de inflación y escaso o nulo crecimiento económico determinaba que, al lograr algún sector su objetivo de “alcanzar”, provocaba que pasaran a “perdedor” contra la inflación, o agravaran sus pérdidas, otros sectores que inmediatamente debían tratar de “alcanzar” al nuevo “líder de la carrera”. En este sentido sería posible definir como “poderoso” a un sector que usualmente logra “alcanzar” sin gran demora, manteniendo o mejorando su nivel de ingreso en términos reales, mediante la obtención de políticas públicas que surten tal efecto. Tal como muestran los datos ya transcritos, esta definición sólo podría aplicarse a los empresarios rurales y urbanos, así como a algunos sectores de los trabajadores (y no, por cierto, entre otros, al gobierno mismo).

Un aspecto a considerar es qué tipo de recursos y estrategias permitían a algunos sectores tener ese tipo de poder. En primer lugar, y desde que la inflación continuaba a una elevada tasa, un sector que estaba tratando de “alcanzar” debía lograrlo en tiempo relativamente corto (advirtiéndose que, debido a la inflación, las pérdidas en términos de ingreso real dependían fuertemente del lapso insumido en lograr una mejora). Segundo, el destinatario de demandas de políticas públicas que permitieran “alcanzar” difícilmente podía ser el tipo de instituciones —Parlamento, partidos políticos y gobiernos provinciales— que jugaban a lo sumo un papel secundario en la asignación y reasignación de recursos socioeconómicos. Por lo tanto, las demandas se concentraron abrumadoramente sobre la Presidencia del gobierno nacional, y por la misma razón fue siendo más y más improbable que otras instituciones pudieran jugar el papel que formalmente les incumbía. En tercer lugar, el foco de demandas sobre la Presidencia maximizó la importancia de los canales de acceso político que permitían a los actores ejercer poder<sup>68</sup> sobre esta institución. Natu-

<sup>67</sup> Esta situación podría ser calificada como de “escasez fluida”. Es por cierto muy diferente de la que prevalece en sociedades más “desarrolladas” y más “tradicionales” en las cuales (aunque por medio de diferentes mecanismos) la participación de los sectores sociales en la asignación de recursos socioeconómicos es mucho más estable en el corto y mediano plazo. Parece evidente que sería poco acertado esperar que los correlatos políticos de un contexto de escasez fluida sean similares a los observados en contextos más estabilizados.

<sup>68</sup> Usado aquí como capacidad de un actor para someter a otro a severas privaciones o sanciones. Ver H. Lasswell y A. Kaplan, *Power and Society*, Yale University Press, 1950.

ralmente, las Fuerzas Armadas mostraron ser el canal más eficaz para lograr la satisfacción de las demandas sectoriales —era en directo interés de los sectores civiles tratar de influir sobre aquéllas para que, a su vez, bajo la explícita amenaza de expulsión del poder, diferentes facciones militares ejercieran presión sobre la Presidencia. Por supuesto esta situación contribuyó a fraccionalizar profundamente a las Fuerzas Armadas, y esa fraccionalización permitió que se canalizara a través de ella un amplio y cambiante muestrario de demandas de los sectores no peronistas de la sociedad argentina.

Por otra parte, habiéndoseles negado como peronistas acceso electoral directo, careciendo de buen acceso a los militares, y, presumiblemente, sufriendo un mayor perjuicio marginal por las pérdidas de ingreso, los trabajadores urbanos tuvieron que recurrir a una estrategia más indirecta. La canalización de demandas por parte de los militares representaba la muy concreta amenaza de derrocamiento del gobierno.<sup>69</sup> Esta amenaza era verosímil vistos los numerosos planteos, así como los golpes fallidos y exitosos que caracterizaron el período 1955-1966. Esto, por supuesto, dio una enorme ventaja para competir en el “juego de alcanzar” a los sectores que podían generar amenazas verosímiles de golpe por parte de los militares. Esta inducción podía lograrse mediante el buen acceso directo a los militares (mejor dicho, a diferentes facciones militares) de que generalmente gozaban los empresarios urbanos y rurales. Pero para los trabajadores urbanos mejor organizados una estrategia más indirecta podía producir, aunque a un “costo” obviamente mayor, resultados equivalentes. La promoción de altos niveles de protesta social, así como la paralización de producción provocada por huelgas y ocupación de fábricas, levantaban atemorizados clamores por parte de los sectores más establecidos, colocaban a los gobiernos en la posición de parecer impotentes de conservar el mínimo “orden y autoridad” y —por la misma razón— ante el riesgo cierto de ser derrocados por un golpe militar. En otras palabras, los términos reales en que se jugaba la competición por la asignación y reasignación de recursos dio también una ventaja a los trabajadores mejor organizados, ubicados en sectores económicos más estratégicos y, por eso mismo más capaces de amenazar con algo más que interrupciones esporádicas o de corta duración. Esto se refleja en los datos del cuadro 18, ya transcripto.

Además, debe recordarse de lo dicho en la Sección anterior que el contexto heredado por los gobiernos del período 1955-1966 era de escasa y condicionada legitimidad, así como de generalizada alienación popular. Dadas estas condiciones y sumadas a las recién anotadas, las amenazas

<sup>69</sup> C. Anderson considera a la capacidad de amenaza directa de violencia como un valioso recurso, altamente institucionalizado, en la competencia política latinoamericana; ver su *Politics and Economic Change in Latin America*, cap. 2, Van Nostrand, 1967. Ver también el análisis de E. Kenworthy, *ops. cit.*, sobre una “doble moneda” (votos y control de medios de violencia) para el logro de objetivos en la política argentina. A. Hirschman (*op. cit.*, 1963, pág. 229, pássim) presenta un argumento similar pero, más en línea con mi análisis, subraya las consecuencias que resultan de la desventaja en que esto coloca a los sectores y regiones más desposeídos.



de derrocamiento eran perfectamente reales y cualquier gobierno que valorara su supervivencia no podía dejar de ignorarlas. Como consecuencia los gobiernos tendieron a adoptar cualquier política pública que fuese demandada por el sector que fuera más efectivamente amenazante en un momento dado. Además, el apoyo de un sector que hasta hacía poco había estado entre los "perdedores" (y que sabía que probablemente pronto volvería a estarlo) tenía que ser menos efectivo que la oposición de los sectores que en el mismo momento estaban perdiendo fuertemente bajo la inflación. Los resultados fueron frecuentes cambios de política pública, emergentes del interés gubernamental por aplacar a los sectores más amenazantes en cada momento, y de las nuevas amenazas que estas mismas decisiones generaban. Esto se refleja claramente en las fuertes fluctuaciones de ingreso agregado y sectorial mostradas en los cuadros precedentes. Esta es la historia, recuperada en un nivel que me parece analíticamente más útil, de la constante sucesión de políticas públicas pomposamente anunciadas y nunca ejecutadas, de la entrada, salida y regreso de altos funcionarios identificados con unas u otras, de brutales traslaciones intersectoriales de ingreso, de espectaculares devaluaciones compensadas luego de algún tiempo por una creciente inflación, de consolidación en formaciones oligopólicas más capaces de sobrevivir (y eventualmente de aprovechar) estos ciclos, de constante retroceso de los sectores y regiones más desposeídos. Es también la historia de la adaptación pasiva de los gobiernos al juego de amenazas y, por lo tanto, del deterioro de sus propios recursos, del abandono de la solución de problemas desde una perspectiva más general, y de la imposibilidad de hallar una mínima capacidad desde la cual podría haberse intentado remontar la situación.

Tal como he sugerido en el capítulo 2 la situación resultante es adecuadamente resumida en el concepto de pretorianismo de masas propuesto por S. Huntington. Desde que el principal recurso político era el control de medios con los cuales era posible generar amenazas concretas de derrocamiento del gobierno, es evidente que sólo podían sobrevivir cumpliendo un papel cada vez más nominal instituciones diseñadas para una competencia más consensual y que en principio admiten preferencias de sectores desprovistos de este tipo de poder. Además, y desde que otros sectores usaban estrategias pretorianas, la mejor forma que tenía un sector para lograr la satisfacción de sus demandas era lograr ser aun más amenazante que los restantes. De esto resultó una marcada tendencia a escalar el nivel de las amenazas.<sup>70</sup> Como consecuencia de todo esto,

<sup>70</sup> Una consecuencia de esto, ya comentada en el capítulo precedente, es que el sector popular (y en especial sus segmentos mejor organizados) tuvo que intensificar marcadamente su activación política para lograr el modesto objetivo de compensar las pérdidas de ingreso real producidas por la inflación. De esta manera puede resolverse lo que habrá quedado como una aparente paradoja para el lector atento de los capítulos precedentes (y que parece dejar perplejos a muchos estudiosos nacionales y extranjeros de la política argentina): el marcado aumento de militancia del sector popular sirvió para alimentar los terrores de "subversión" y la reacción defensiva que fueron tan importantes en el golpe de estado de 1966, pero esa creciente militancia no hacía sino expresar (en las formas determinadas

la única estrategia efectiva para cada uno de los sectores era "jugar" de acuerdo con las reglas reales del juego y no de acuerdo con las institucional y legalmente prescriptas. En caso contrario un sector "idealista" hubiera indudablemente sufrido severas pérdidas. Estos factores lanzan una dinámica que es muy difícil de detener. El pretorianismo tiende a alimentar más pretorianismo, hasta el punto que se alcanzan las condiciones de ruptura del régimen político bajo el cual ha emergido.

El pretorianismo de masas en situaciones de alta modernización lleva a situaciones políticas que son sumamente complejas en un doble sentido. Primero, la diferenciación social genera más actores políticos, altamente activados, que juegan en varios niveles simultáneos un tipo de conflicto o juego político basado en la formulación de amenazas directa o indirectamente ejecutables contra el gobierno. En segundo lugar, la interacción entre los importantes intereses objetivos en conflicto, y las escasas restricciones en el comportamiento político real, determinan que sea muy débil la influencia que ejerce la prescripción formal-institucional de comportamiento. El efecto de las "constantes" identificadas en la Sección primera de este capítulo brindó las condiciones iniciales de baja legitimidad, generalizada alienación, rigidez de los sectores más establecidos y dependencia, con que debió iniciarse el período 1955-1966. Además, durante el período peronista la diferenciación social y el nivel de demandas políticas avanzaron en un grado que el período posterior iba a mostrar que excedían largamente el grado de integración y el desempeño real de la sociedad y del régimen político entonces imperante. Los estrangulamientos de desarrollo, unidos a los aspectos ya mencionados, disminuyeron los beneficios posibles en tiempos en que continuaban aumentando las demandas y disminuyendo las posibilidades de resolverlas en función de intereses más amplios que los directamente movilizados alrededor de ellas. La competencia por la asignación de recursos debió desenvolverse dentro de rígidos términos de suma cero, agravados por la inflación. En esas condiciones el personal que ocupaba las más altas posiciones gubernamentales tenía pocas posibilidades de lograr real capacidad de solución de la constelación de problemas, más allá de los que en cada momento demandaran los sectores más amenazantes. El fracaso de los gobiernos y la constante declinación de sus recursos empeoraron a su vez la situación general. Estas reflexiones sirven como prieto resumen de lo ya dicho pero también sugieren una importante consideración adicional. En el "juego a alcanzarse" actores políticos y sectores sociales procuraron el logro (objetiva y subjetivamente importante) de al menos mantener sus ingresos al ritmo de la inflación. Para este propósito usaron los medios más eficaces que se hallaban a su disposición. Nadie podía esperar que su propia decisión pudiera modificar una situación que determinaba que las estrategias más efectivas fueran al mismo tiempo las más dañosas para la situación general. En otras palabras, cada actor estaba atrapado en una si-

---

por el tipo de recursos y de canales de acceso político disponibles para el sector popular) el funcionamiento real (el verdadero "juego") del régimen imperante en 1955-1966.

tuación que no podía intentar modificar por su propia acción sin exponerse a sufrir grandes pérdidas. Pero al mismo tiempo, la situación llevaba a los actores a tomar en defensa de sus intereses decisiones que fatalmente deterioraban aun más la situación general de la cual en buena medida dependía la satisfacción de sus propios intereses.<sup>71</sup> Dada la herencia histórica, las condiciones de suma cero y los altos niveles de conflicto, era improbable que los actores pudieran alcanzar por sí mismos acuerdos que podrían haber canalizado su competición según pautas no pretorianas. Más bien, tal transformación tendría que haber resultado de una acción gubernamental capaz de imponer otros parámetros a esa competición. Pero los limitados recursos, la escasa legitimidad y el pobre desempeño de gobierno y régimen (todos ellos parte fundamental de la misma situación general) impidieron que siquiera se realizaran intentos serios en esa dirección. Los actores políticos eran racionales, en el sentido que perseguían, con los medios más efectivos a su disposición, fines que preferían intensamente y que eran objetivamente importantes. Pero cuando ese tipo de acción se inserta dentro de un fracaso en establecer un régimen e instituciones políticas, la suma de racionalidades individuales lleva fácilmente a la crisis del sistema dentro del cual operan. Puesto en términos tan generales éste es un clásico problema que ha preocupado desde sus comienzos a la filosofía política. Pero es en una situación de alta modernización —marcada por más actores políticos jugando un “juego” más irrestricto— donde parece mayor la probabilidad de su plena vigencia.

Las estrategias apuntadas al cambio del régimen político existente pueden concebirse como intentos de resolver aquel problema básico mediante la instauración de nuevos parámetros institucionales. Las recurrentes crisis anulaban la mayor parte de las ganancias sectoriales e individuales obtenidas en el “juego a alcanzarse” bajo parámetros pretorianos. Luego de jugar este juego por un tiempo comienza a ser evidente que es un juego absurdo, en el que la mayor parte de los jugadores pierde consistentemente, en tanto sólo unos pocos ganan, pero para ver parte de sus ganancias anulada en poco tiempo.<sup>71 bis</sup> En la me-

<sup>71</sup> Lo dicho es una expresión del vasto problema de las interconexiones entre diversos niveles de racionalidad (por ejemplo, de actores y del funcionamiento global del sistema de relaciones en el que son actores), que emerge no bien se rechazan premisas de alta integración o “armonía natural” de la realidad social.

<sup>71 bis</sup> Puede argumentarse que en rigor no dejó de haber “ganadores”: los sectores mostrados como tales en el cuadro 18 y los beneficiarios del proceso de concentración aludidos en la nota 54. Esto es indudablemente cierto, pero debe ser interpretado en el contexto de las enormes fluctuaciones de ingreso que sufrieron tanto “perdedores” como “ganadores” durante el período. De esta manera, aunque la tendencia haya sido ascendente para algunos (pocos) sectores, el alto grado de incertidumbre acerca de su situación en un futuro cercano tendió a traducirse en un grado de descontento que reflejaba mucho más la incertidumbre acerca de la posición lograda que las ganancias tendenciales en el período. Esta afirmación implica complejas cuestiones de interrelación entre factores estructurales y subjetivos (particularmente las referentes a cuáles son las pautas o niveles de comparación y evaluación de su situación, en base a las cuales un actor determina su grado relativo de satisfacción o descontento; sobre este aspecto puede consul-

dida que esta percepción se generaliza los mismos parámetros de la situación comienzan a ser cuestionados: son las reglas del juego las que deberían cambiar y, con ellas, las instituciones políticas que han sido incapaces de conducir el juego en formas menos dañosas. Llegando el punto de generalizado cuestionamiento de las reglas del juego se produce una situación que llamaré un "consenso de terminación": la mayor parte de los participantes concuerda en que el régimen político debe cambiar y deben establecerse nuevas reglas para su competición. Por supuesto, el "consenso de terminación" queda estrictamente limitado a este aspecto. Los actores se hallan en profundo desacuerdo, tanto acerca de cuál debe ser el contenido de las futuras reglas como de quiénes podrán participar en el nuevo "juego". Dado el pretorianismo de masas preexistente, cuando cambia el régimen político ese desacuerdo opera en favor de la emergencia de formas autoritarias destinadas a la imposición coercitiva del contenido de nuevas reglas por parte de la coalición de actores que ha logrado capturar el poder gubernamental.

El consenso de terminación elimina los pocos puntos de apoyo que quedan para el régimen político preexistente. Este ya ha fracasado en superar el pretorianismo y, por lo tanto, en crear lealtades políticas y en dar algún principio de solución a la constelación de problemas. El consenso de terminación marca un punto de no retorno para el régimen. A partir de él el interrogante principal pasa a ser cuánto tiempo tardará en formarse una coalición ganadora entre los numerosos actores que han alcanzado ese consenso. Que éste era el caso en Argentina en el período inmediatamente anterior al golpe de estado de 1966 se halla fuertemente señalado por el explícito apoyo inicial que le brindó una gran mayoría de sectores y actores. En otro nivel puede hipotetizarse que los procesos socioeconómicos a que acabo de referirme tendrían que haber tenido un profundo impacto en la opinión pública. Este es el tema de las páginas que siguen.

### *Opiniones y actitudes políticas*

No son pocos los autores que hallan numerosas "paradojas" o "excepcionalidades" en el caso argentino. Para citar un ejemplo, K. Silvert señala las siguientes actitudes "paradójicas"; i) mentalidad de suma cero; ii) generalizada concepción de que ninguna medida pública puede ser

---

tarse la bibliografía analizada y las interesantes hipótesis formuladas por A. Hirschman, "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development", Harvard Institute for Economic Research, marzo de 1972). El verdadero clamor empresarial por la implantación de estables reglas del juego en lo económico ha sido (y es) una expresión de este fenómeno. Por otra parte, y formulando el problema en términos más generales, suponiendo que un actor considera que su ingreso "satisfactorio" es  $X$ , aunque su ingreso real ( $I$ ) haya sido superior ( $I > X$ ), su satisfacción relativa ( $S$ ) estará también determinada por el grado de incertidumbre ( $F$ ) acerca de su posición futura ( $S = I - F$ ). Por lo tanto, aunque ( $I > X$ ), si ( $I < X - F$ ), el actor estará descontento. Esta parece una aproximación intuitivamente adecuada a la actitud de los actores tendencialmente "ganadores" en el período 1955-1966.

buena para casi todos; iii) negativa a aceptar al Estado como el árbitro final en los conflictos sociales.<sup>72</sup> Después de lo que llevo dicho puede ser claro que aunque este autor acierta en su percepción de esas actitudes, se equivoca al afirmar que son paradójicas. Ellas pueden serlo desde el punto de vista del "desarrollo" relativamente alto de la Argentina (medido mediante criterios estáticos que no pueden considerar los procesos que han ocupado las páginas precedentes), pero ese tipo de actitudes debe considerarse como escasamente sorprendente dado el contexto social del cual y ante el cual emergen.

Aunque desgraciadamente los datos de encuesta son escasos, confirman la vigencia de este tipo de actitudes. En una encuesta sobre una muestra nacional (con la excepción de las provincias patagónicas),<sup>73</sup> tomada pocos meses antes del golpe de 1966, se preguntó a los entrevistados cuál era el impacto del gobierno sobre sus vidas diarias. En el cuadro 19 incluyo datos correspondientes a otros países en los que se formuló la misma pregunta,<sup>74</sup> de los que surge claramente la extrema visibilidad del gobierno dentro de la muestra argentina.

CUADRO 19

*Porcentaje de entrevistados que dicen que el gobierno nacional tiene gran influencia sobre su vida diaria*

| <i>Argentina</i>  | <i>Estados Unidos</i> | <i>Inglaterra</i> | <i>Alemania</i>      | <i>Italia</i> | <i>México</i> |
|---|-----------------------|-------------------|----------------------|---------------|---------------|
| 41  | 41                    | 35                | 38                   | 23            | 7             |
| Discriminación por tipo de entrevistado en la muestra argentina |                       |                   | Clase alta (n. 157)  | 52,2 %        |               |
|   |                       |                   | Clase media (n. 960) | 40,3 %        |               |
|   |                       |                   | Clase baja (n. 721)  | 39,9 %        |               |

*Fuentes:* Para Argentina, J. Kirkpatrick, *op. cit.*; para los otros países, G. Almond y S. Verba, *op. cit.*

<sup>72</sup> K. Silvert, "Liderazgo Político y Debilidad Institucional en la Argentina", *Desarrollo Económico*, n. 3, 1963.

<sup>73</sup> Esta encuesta es informada en y constituye la base de J. Kirkpatrick, *op. cit.* Muestra de 2000 entrevistados, estratificada regionalmente y sobre poblaciones de más de 20.000 habitantes.

<sup>74</sup> Los datos correspondientes a los restantes países son de G. Almond y S. Verba, *The Civic Culture*, Princeton University Press, 1963. Almond y Verba consideran a la pregunta aquí transcrita como un indicador de visibilidad de la dimensión política y, por vía de ésta, de los diferentes grados de politización de los países que comparan. Sin poder entrar aquí a discutir los problemas teóricos y metodológicos de esta obra, interesa aclarar que por mi parte interpreto los datos del cuadro 19 como expresión en el nivel individual, en un momento cercano al golpe de 1966, de los altos niveles de activación política y de su marcada concentración sobre el gobierno nacional.

Según los resultados de la misma encuesta, en 1966 sólo un 20 % de los entrevistados declaraba apoyar algún partido político, en tanto el 54 % ni siquiera se inclinaba a simpatizar por alguno de ellos. En otra encuesta, también tomada pocos meses antes del golpe de 1966, el 83 % de los entrevistados respondió "Sí" y sólo 4 % "No" a la pregunta: "¿Cree usted que la política argentina necesita hombres nuevos?"<sup>75</sup> En la encuesta de J. Kirkpatrick el 42 % de los entrevistados estuvo de acuerdo con la afirmación "unos pocos líderes harían más por el país que todas las leyes y la charla"<sup>76</sup> y un porcentaje similar expresó la convicción de que el gobierno es controlado por grupos y personas a los que nada importa las necesidades de la gente. La percepción de la estructura social es congruente con estas respuestas.<sup>77</sup>

Los sectores que se perciben como más influyentes son también los evaluados más negativamente: el 71,6 % de los entrevistados no seguiría un partido político apoyado por los militares, 58,4 % no lo haría con un partido apoyado por la iglesia católica y el 89,7 % con un partido apoyado por los terratenientes.<sup>78</sup>

Tal como podría esperarse de los datos socioeconómicos de las páginas precedentes, las preocupaciones económicas son dominantes. Esto se refleja claramente en las respuestas a la pregunta: "¿Cuáles considera usted que son los problemas más importantes que el país está enfrentando en estos momentos?", transcritas en el cuadro 20.

La relación entre esas preocupaciones y las opiniones políticas es señalada con énfasis por el 96 % de respuestas positivas dadas en la misma encuesta a la pregunta si el entrevistado apoyaría un partido político que prometiera "eliminar la corrupción y la ineficiencia gubernamentales", así como por las respuestas dadas a la pregunta: "¿Qué clase en su opinión es la más beneficiada por el gobierno del presidente Illia: los trabajadores, las clases medias o las clases altas?" (ver cuadro 21).

Si uno considera respuestas "favorables" la suma de aquellas según las cuales el mismo sector del entrevistado y "todos" se beneficiaban, menos del 15 % de los entrevistados de ingreso medio y bajo estaban dispuestos a darla. Aun en el caso de los entrevistados de alto ingreso, aunque menos insatisfechos, las respuestas se hallan lejos de lo que podría esperarse si al menos hubiera existido acuerdo acerca de qué sector

<sup>75</sup> Encuesta Gallup, 1000 entrevistados de una muestra del Gran Buenos Aires, informada en *Polls*, 1967, págs. 21-31. Para otros datos de encuesta, concurrentes con los aquí informados, P. Snow, *op. cit.*, 1968.

<sup>76</sup> P. Snow (*op. cit.*, 1968, pág. 42) informa otra encuesta, también anterior al golpe de 1966, según la cual el 60 % de los entrevistados estaba "completamente de acuerdo" y el 23 % "más o menos de acuerdo" con la afirmación "Tenemos demasiadas plataformas y programas partidarios, lo que necesitamos es un hombre fuerte que nos dirija".

<sup>77</sup> Las respuestas a la pregunta "¿Quién tiene más influencia sobre el gobierno?" fueron: los militares: 33,8 %; la Iglesia: 14,6 %; los terratenientes: 10,0 %; los peronistas: 8,3 %; los sindicatos: 8,3 %; los empresarios: 4,5 %; no sabe, no contesta, otros: 20,5 % (J. Kirkpatrick, *op. cit.*).

<sup>78</sup> J. Kirkpatrick, *op. cit.*

CUADRO 20  
*Problemas más importantes que el país debía enfrentar,  
 a criterio de los entrevistados (porcentajes)*

|  | Total<br>de la<br>muestra | Discriminación por niveles<br>de ingreso |       |      |
|--|---------------------------|--|-------|------|
|  |                           | Bajo                                     | Medio | Alto |
| <i>Problemas económicos</i>                      |                           |  |       |      |
| Alto costo de la vida                            | 35                        | 32                                       | 38    | 10   |
| Inflación, situación econó-<br>mica en general   | 27                        | 22                                       | 27    | 60   |
| Falta de viviendas                               | 7                         | 6  | 7     | 10   |
| Problemas sociales y eco-<br>nómicos varios      | 7                         | 8  | 7     | 4    |
| Salarios o jornales bajos                        | 3                         | 5  | 2     | —    |
| Jubilaciones bajas                               | 3                         | 5  | 2     | —    |
| Desempleo  | 7                         | 12                                       | 4     | —    |
| <i>Problemas políticos</i>                       |                           |  |       |      |
| Mal gobierno, corrupción<br>política             | 7                         | 8  | 7     | 4    |
| Influencia de los sindica-<br>tos y las empresas | 2                         | 1  | 2     | 6    |
| <i>Otras respuestas</i>                          |                           |  |       |      |
| Otros problemas                                  | 3                         | 3  | 2     | 17   |
| Sin problemas                                    | 2                         | 2  | 2     | —    |
| No sabe, no contesta                             | 8                         | 9  | 8     | 2    |

*Fuente:* Encuesta Gallup, en Polls, *op. cit.*, muestra del Gran Buenos Aires, n. 1 000.

*Nota:* Preguntas de respuesta abierta, en las que se aceptaban respuestas de contenido múltiple.

CUADRO 21  
*¿Quién se beneficia más del gobierno de Arturo Illia? (porcentajes)*

|                   | Total<br>de la<br>muestra | Discriminación por niveles<br>de ingreso |       |      |
|-------------------|---------------------------|--|-------|------|
|                   |                           | Bajo                                     | Medio | Alto |
| Trabajadores      | 3                         | 4  | 2     | 4    |
| Clase media       | 6                         | 4  | 8     | 4    |
| Clase alta        | 53                        | 63                                       | 50    | 27   |
| Todos, cualquiera | 7                         | 5  | 7     | 15   |
| Nadie             | 17                        | 9  | 19    | 35   |
| No sabe           | 14                        | 16                                       | 23    | 14   |

*Fuente:* Encuesta Gallup, en Polls, *op. cit.*; muestra del Gran Buenos Aires, n. 1 000.

era el beneficiado (adviértase en estos entrevistados el aumento de las respuestas que indican que "nadie" se beneficia).

En lo que respecta a la situación económica general, los datos muestran que, al menos en el período que precedió cercanamente al golpe de 1966, había una generalizada percepción de las condiciones de suma cero ya repetidamente mencionadas aquí.<sup>79</sup> Tal como tendría que ser claro en función de lo ya dicho, las respuestas que pronostican que la situación será "igual" pueden ser sumadas a las que pronostican un empeoramiento, para obtener el total de aquellas que expresan una visión pesimista de las posibilidades futuras. Otros datos son ilustrativos acerca de la percepción de la capacidad del gobierno para resolver un problema que datos anteriores han mostrado ser fuente de generalizada preocupación.<sup>80</sup>

Estos datos, aunque fragmentarios, muestran coherentemente la situación de una población para la cual la política gubernamental tiene alta visibilidad, consciente de la ineficacia del gobierno para resolver los problemas que más le preocupan, escéptica respecto de los partidos políticos, hostil en sus percepciones intersectoriales y consciente de las condiciones de cero-suma. Los mismos datos muestran que poco antes del golpe de estado de 1966 los militares eran escasamente populares, pero la fuerte proporción que coincidía en "pasar la escoba" y en la necesidad de un "hombre fuerte" impedía compromisos efectivos para el mantenimiento del régimen político existente, aunque éste fuera amenazado por actores escasamente populares. Tal como sugieren estos datos, ratificando similares conclusiones logradas en la Sección precedente a un distinto nivel de análisis, en la Argentina de 1966 había un ancho camino abierto para una intervención militar que no iba a encontrar resistencia en el grueso de la población.

Desgraciadamente los datos de entrevista faltan en otros importantes aspectos.<sup>81</sup> Excepto en lo que hace a los empresarios no existe este tipo de datos sobre opiniones y actitudes políticas de otros grupos dirigentes argentinos. En cuanto a los empresarios, luego de todo lo dicho, es escasamente sorprendente que solieran mostrar hostilidad hacia el sector popular y sus dirigentes, temores ante su eventual acceso a posiciones gubernamentales y receptividad para posiciones de "orden y autoidad". También solían mostrar poca disposición para tomar más riesgos

<sup>79</sup> Las respuestas a la pregunta "¿Usted cree que la situación económica argentina mejorará, seguirá igual o empeorará en los próximos meses?" fueron: mejorará: 24 %; seguirá igual: 19 %; empeorará: 48 %; no sabe, no contesta: 9 % (J. Kirkpatrick, *op. cit.*).

<sup>80</sup> Las respuestas a la pregunta "¿Cree usted que el gobierno podrá controlar la inflación?" fueron: sí: 20 %; no: 67 %; no sabe, no contesta: 13 %. Y a la pregunta: "De acuerdo con el gobierno el aumento de precios que se acaba de autorizar elevará el costo de la vida en sólo un dos por ciento. ¿Cree usted que esto será así o que será más?": será así: 4 %; subirá más: 86 %; no sabe, no contesta: 10 % (encuestas Gallup, *op. cit.*).

<sup>81</sup> El mejor estudio de grupos dirigentes argentinos, J. L. de Imaz, *op. cit.*, 1964, no se basa en este tipo de datos. Para los empresarios ver las obras ya citadas en el capítulo 2, especialmente C. Freels, *ops. cit.*, y D. Cúneo, *op. cit.*



que los que inevitablemente les imponía el contexto, búsqueda de posiciones oligopólicas y de fuerte protección por parte del estado, así como un muy corto horizonte de tiempo en el planeamiento y toma de decisiones.<sup>82</sup> La mayor parte de las organizaciones empresarias aplaudió el derrocamiento de los presidentes Perón (1955), Frondizi (1962) e Illia (1966).

Hablar de los sindicatos es en muy buena medida hacerlo también del peronismo. Los sucesos de 1955-1966 difícilmente podían crear lealtad hacia el régimen político existente. Los dirigentes sindicales y peronistas coincidieron con los sectores más establecidos (aunque por razones y con esperanzas muy diferentes) en dar la bienvenida al régimen burocrático-autoritario inaugurado mediante el golpe de 1966.<sup>83</sup> Esa coincidencia fue tal vez la mejor expresión del "consenso de terminación" del régimen de 1955-1966.

Menos aún se conoce sobre las opiniones y actitudes políticas de los miembros de la burocracia pública, sobrepoblada y pobremente paga. Pero es evidente que los bajos sueldos, la difundida práctica de realizar nombramientos y promociones por criterios que tienen poco que ver con consideraciones de mérito y la falta de una carrera administrativa impidieron la existencia de una burocracia pública que, "debajo" de las constantes crisis políticas, pudo haber conservado un cierto nivel de capacidad de solución de al menos algunos problemas sociales.

Además, es necesario señalar un factor más difuso, que proveyó el fondo sobre el cual se perfilaron las actitudes más específicas de diversos sectores y actores. En contraste con lo que puede esperarse de un país "en desarrollo", la Argentina contemporánea ha carecido de un sentimiento de realización y de progreso, de una generalizada evaluación de que el presente, cualquiera fueren sus defectos, es mejor y más promisorio que todo período anterior. Al contrario, la historia y la literatura argentinas, y en general, todo su clima intelectual, se hallan impregnados por la memoria real o imaginaria de posibilidades perdidas. Están también penetradas por la atribución de culpas históricas, mediante la identificación de sectores y actores a los que se pueda responsabilizar por una historia frecuentemente vista como fracaso o decadencia. Cada sector parecería tener "su" época dorada del pasado, ante la cual el presente sólo puede ser condenado y visto como fuente de no demasiadas esperanzas. El fracaso de todos en lograr un contexto social más favorable lleva al reconocimiento, escéptico pero realista, de que las reglas reales para la competición política e intersectorial se hallan más cerca de la lucha de todos contra todos del mundo hobbesiano que de las normas

<sup>82</sup> La falta de "actitudes empresariales responsables" es otra "paradoja" que encuentra K. Silvert en su *op. cit.*, 1963. Nuevamente parece acertada su percepción de las actitudes en sí mismas, pero errónea la atribución de una condición paradójica a las mismas. Ellas son congruentes con las condiciones objetivas del contexto social, respecto de las cuales implicaban una estrategia de adaptación por parte de un sector que no lograba reglas del juego más favorables —que aspiró surgieran del cambio de régimen político—.

<sup>83</sup> Pueden verse, por ejemplo, las declaraciones de dirigentes sindicales y peronistas en los días inmediatamente subsiguientes a la caída de Illia.

institucionalmente prescriptas. Todos estos aspectos, agregados a la herencia histórica recapitulada en la primera Sección y a los procesos estudiados en ésta, son evidentes para toda la gama ideológica de los intelectuales argentinos —y, como muy posiblemente no podía ser de otra manera, lo que ellos tuvieron a decir sobre la situación de 1955-1966 contribuyó para asegurar aun más la ruptura final del régimen político entonces vigente—.

La linealidad de exposición impuesta por el lenguaje hace imposible investigar con algún detenimiento las múltiples interacciones entre las dimensiones histórica, socioeconómica y actitudinal de que me he ocupado hasta ahora. Pero lo ya dicho puede bastar para delinear el contexto social dentro del cual pueden ser convenientemente estudiados los factores conectados más directamente con el golpe de estado de 1966. Este es el tema de la Sección que sigue.

### TERCERA SECCION

Entre el derrocamiento de Perón en 1955 y el año 1962 se extendió el período de dominación "golpista" o "gorila" en las Fuerzas Armadas. Durante estos años diversas facciones se alternaron en el control de las Fuerzas Armadas, reflejando cercanamente la fraccionalización de la política argentina y expresando los intereses y demandas de prácticamente todos los sectores antiperonistas de la sociedad. Esta representación ad hoc de los más variados intereses resultó en cambiantes alineamientos intramilitares y en intenso conflicto interno. Cuando existe conflicto interno en las organizaciones militares y puede presumirse que éste produce importantes efectos en los fenómenos políticos de interés, se hace necesario estudiar los alineamientos intramilitares, sus orígenes y sus correspondencias con otras fuerzas políticas. Sólo de esta forma es posible conceptualizar a los militares como un actor político,<sup>84</sup> sujeto a influencias provenientes del estado del contexto social, pero "procesándolas" en formas que dependen de factores ubicables al nivel de la misma organización militar. Esto exige mirar "por debajo" de expresiones públicas y lo más "adentro" posible de instituciones poco abiertas a la investigación empírica. No puedo reclamar para este estudio ninguna superación importante de esas limitaciones; el análisis que sigue surge del estudio de declaraciones públicas de dirigentes del sector militar y de conversaciones informales, parte de ellas en calidad de participante, mantenidas con oficiales de las Fuerzas Armadas. Sobre estas bases propondré las interpretaciones que siguen.<sup>85</sup>

<sup>84</sup> En realidad se trata de conceptualizar a la institución militar como UN actor político en los lapsos en que actúa con alto grado de cohesión, y como diferentes actores políticos a las diferentes facciones que se alternan en el dominio de las principales posiciones institucionales durante los períodos en que dicha cohesión es baja.

<sup>85</sup> La tendencia todavía prevaleciente en el estudio de las relaciones cívico-militares en los países "en desarrollo" tiende a atribuir a los militares actitudes, cohesión interna y superiores capacidades en la toma de decisiones que implican

El derrocamiento de Perón, quien contaba con una indudable mayoría de votos, fue realizado apelando a valores extraconstitucionales de defensa y restauración de la "democracia". A partir de ese momento los altos niveles de protesta social, los efectos de la guerra fría y el impacto de la revolución cubana reforzaron la posición fuertemente anti-peronista de las Fuerzas Armadas. Como consecuencia, durante los años siguientes a 1955 las Fuerzas Armadas y el peronismo-sindicatos se convirtieron en los polos más visibles de un intenso conflicto. Por otra parte, el desempeño de los gobiernos del período causó profunda insatisfacción en los dirigentes militares. Tal como lo expresó el entonces comandante en jefe del Ejército, C. Toranzo Montero, las Fuerzas Armadas eran "custodios de la vida republicana contra cualquier extremismo o totalitarismo" y las últimamente responsables, debido al "fracaso" de las autoridades civiles, de restaurar los valores de orden público y de unidad nacional.<sup>86</sup> Esta definición de un papel de custodios

tomar por su valor nominal las características formales de la organización militar y las expresiones públicas de la autoimagen de los propios militares. Esta atribución permite concluir que el sector militar debe jugar un papel crucial en el desarrollo y explica las afirmaciones de autores que ven en ellos el único grupo organizado capaz de ejercer poder político efectivo. Un buen ejemplo de este enfoque, aplicado a los países latinoamericanos, puede hallarse en J. J. Johnson, *The Military and Society in Latin America*, Stanford University Press, 1964 (hay versión castellana). Pero, tal como dice R. Price, el problema es que la evidencia empírica no puede apoyar estas conclusiones (R. Price, "A Theoretical Approach to Military Rule in New States", *World Politics*, 23, n. 3, 1971, págs. 399-430). En contraste con esa concepción diversos autores han argumentado correctamente que el comportamiento político de los militares, así como su papel sociopolítico y sus capacidades de ejercicio de poder efectivo para la solución de problemas sociales, sólo puede ser entendido y explicado en relación con las características estructurales de las sociedades en que en cada caso operan. Estos autores argumentan además, y me parece que de nuevo correctamente, que en contextos modernizantes la clase media tiende a tener muy diferentes objetivos políticos, especialmente en lo que hace a incorporación o exclusión políticas, según esté luchando por su propia incorporación o ya la haya logrado, respectivamente. Las expresiones más importantes de esta posición son J. Nun, *op. cit.*, 1967; S. Huntington, *op. cit.*, 1968; M. Needler, *op. cit.*, 1968, y E. Nordlinger, "Soldiers in Mufti: the Impact of Military Rule upon Economic and Social Change in the non-Western States", *The American Political Science Review*, 64, n. 4, págs. 1112-1130, 1970. La vinculación entre el comportamiento de clase media y el de los militares se establece por la predominante composición de clase media de la oficialidad de las Fuerzas Armadas. En este punto comienzan mis divergencias con este segundo enfoque, que se acentúan en tanto implica que el comportamiento político de los militares (y en particular los propósitos de su intervención política y el régimen que tienden a establecer) depende ENTERAMENTE de las variables en el nivel social global que estos autores destacan. Tal como espero mostrarlo más adelante, aunque estas variables son por cierto de gran importancia, ellas no eliminan la necesidad de estudiar también las variaciones EMPIRICAMENTE OBSERVABLES en el nivel de la misma organización militar. Estas últimas intermedian los efectos correspondientes al nivel social global y, de acuerdo con su propio estado, pueden llevar a resultados sumamente diferentes en todos los aspectos del comportamiento político de los militares. Discuto estos aspectos con más detalle en mi trabajo "Alta Modernización y Golpes Militares. Teorías, Comparación y el Caso Argentino", *Desarrollo Económico*, 12, n.º 46, 1972.

<sup>86</sup> Extractado de declaraciones publicadas en *La Prensa*, 7 de abril de 1959.

de "valores básicos" abrió camino para una larga serie de golpes y planteos, en particular después que Frondizi llegó a la presidencia por medio de un pacto electoral con Perón. La definición militar de su propio papel dejó librado a su criterio la determinación de cuál era el contenido de esos "valores básicos", así como la interpretación de cuándo y cómo ellos podían hallarse amenazados. Esto permitió apoyar y promover la proscripción electoral del peronismo y el veto a los partidos políticos sospechados de ser una mera "fachada" de ese movimiento. Además, y desde que era posible argumentar que los "valores básicos" estaban implicados en prácticamente todas las decisiones gubernamentales, los militares, como ya lo he señalado, se convirtieron en los canales más eficaces para la formulación de demandas por parte de los numerosos sectores antiperonistas que contaban con buen acceso a ellos. Como consecuencia durante la supremacía "golpista" el sector militar se convirtió en un fiel reflejo de la composición, intereses y demandas de los sectores antiperonistas de la sociedad argentina. Por supuesto esa directa participación en problemas partidarios y sectoriales destruyó las estructuras verticales de autoridad intramilitar, provocó numerosos *pustchs* internos y truncó la carrera de muchos oficiales.

Cercanos a los partidos políticos tradicionales y verbalmente "democráticos", los oficiales "golpistas" se encontraron en un viejo dilema: los partidos "adecuados" y sus candidatos no podían ganar elecciones.<sup>87</sup> Cuando estos oficiales derrocaron a Frondizi en 1962, intentaron establecer la prolongada dictadura que era presumiblemente necesaria para "restaurar" en la Argentina el "orden y la democracia". Pero en el Ejército y en la Aeronáutica había plasmado una fuerte reacción contra esos oficiales. Muchos argumentaban convincentemente acerca de los nocivos efectos que la fraccionalización, originada en la participación política directa, tenía sobre la misma organización militar y sobre las carreras de sus miembros. Agregaban que la única solución era retirarse de esa participación política directa y "volver a sus deberes específicos". Hoy parece claro que este tipo de argumento era un llamado para la preservación de los intereses y eventualmente para la supervivencia de la misma organización militar.<sup>88</sup> Ese objetivo iba a lograrse mediante la suspensión de la participación directa en la formulación de demandas sectoriales y en la determinación del contenido de las políticas gubernamentales. Esto a su vez implicaba rechazar las propuestas "golpistas" de tomar abiertamente el poder gubernamental. Este llamado en beneficio de la organización misma y de las carreras de sus miembros tuvo amplio

<sup>87</sup> En el capítulo siguiente estudio la dinámica y las principales consecuencias de esta situación.

<sup>88</sup> Varios autores han señalado la importancia de la percepción militar de su interés organizacional como un determinante de su comportamiento político; ver entre otros, E. Lieuwen, *Generals vs. Presidents in Latin America*, Praeger, 1967, pág. 197, pássim. Respecto de la situación mencionada en el texto, otro autor argumenta que la preocupación organizacional fue con mucho el factor más importante en la posición adoptada por los militares "legalistas". Esta interpretación parece convalidada en el prólogo a ese libro, escrito por el general A. López Aufranc; ver J. M. Saravia, *Hacia la Salida*, Emecé, 1968.

eco dentro de las Fuerzas Armadas. Además, su implicación de "vuelta a los cuarteles y a los deberes específicos" fue rápidamente apoyada por los numerosos sectores civiles preocupados por la posibilidad de una dictadura "golpista". Por lo tanto, el conflicto intramilitar podía ser interpretado, como en realidad lo fue, como un enfrentamiento entre los dictatoriales "golpistas" y un nuevo grupo de oficiales militares profesionalistas y democráticos, quienes pronto recibieron la denominación, plena de connotaciones positivas, de "legalistas". Este conflicto llevó a dos enfrentamientos armados (setiembre de 1962 y abril de 1963), que terminaron en una decisiva victoria de los "legalistas". Durante los cortos combates de 1962 los "legalistas" emitieron influentes comunicados en los que expresaban que luchaban por la democracia, por unas Fuerzas Armadas profesionalistas y por el derecho de todo ciudadano a participar sin exclusiones en el proceso electoral (lo que sólo podía significar el levantamiento de la proscripción electoral del peronismo). Pero luego de su victoria los "legalistas" se encontraron con que, si bien coincidían en lo que hacía a los objetivos organizacionales, estaban tan divididos como siempre respecto de la eterna cuestión de permitir o no a los peronistas presentarse a elecciones —y muy posiblemente ganarlas—. Luego de algún debate interno terminó por imponerse la opinión de que no podía concederse a los "partidos totalitarios", los "beneficios de la democracia" —en otras palabras, el acceso electoral a las más altas posiciones del gobierno nacional seguía cerrado para los peronistas—. Los "legalistas" presidieron las caóticas elecciones de 1963,<sup>89</sup> en las cuales Illia, el candidato de los radicales, resultó electo presidente con la cuarta parte del total de votos emitidos.

Luego que los "legalistas" tomaron en 1963 firme control de las Fuerzas Armadas tuvieron lugar diversos cambios organizacionales de la mayor importancia. La Marina, baluarte de los "golpistas" había sido decisivamente derrotada. El ejército estableció una clara supremacía sobre aquélla y sobre la pequeña Aeronáutica. Las Fuerzas Armadas, bajo el liderazgo del comandante en jefe del ejército, Onganía, pudieron restablecer sus patrones de autoridad vertical y avanzar marcadamente en su profesionalización.<sup>90</sup> Esto resultó en una evidente mejora del funcionamiento institucional interno. Otro fundamental aspecto fue la creciente influencia militar norteamericana (coincidente con los cambios de estrategia de Estados Unidos hacia Latinoamérica, resultantes de la implantación del régimen cubano y de la redefinición del papel de las Fuerzas Armadas "nativas" como encargadas de proveer "seguridad" contra la "subversión interna") y, con ella, la penetración de doctrinas de guerra anti-subversiva y de "acción cívica" de las Fuerzas Armadas.<sup>91</sup> En parte como

<sup>89</sup> Sobre esta elección puede verse el capítulo 4 de este libro.

<sup>90</sup> Por profesionalización entiendo una mayor congruencia con las líneas y pautas de autoridad militar establecidas reglamentariamente, una mayor capacitación técnica y operativa para el desempeño de las funciones que las doctrinas militares prevalecientes en un momento dado indican como fundamentales y un alto grado de identificación con la corporación militar en tanto tal.

<sup>91</sup> Sobre este aspecto puede consultarse C. Barber y E. Ronning *op. cit.*, y el reciente trabajo de H. Veneroni, *Estados Unidos y las Fuerzas Armadas de Amé-*

resultado de esta penetración y en parte como consecuencia de los mayores requerimientos de capacitación técnica emergentes de la profesionalización, también se produjeron importantes cambios en las modalidades de entrenamiento militar, con un nuevo énfasis en el estudio de tecnologías modernas y de "problemas contemporáneos".<sup>92</sup> Otra consecuencia de los cambios operados fue una marcada disminución en los contactos con dirigentes de los partidos políticos y un correspondiente aumento de contactos personales e instituciones con civiles "a-políticos" y con quienes desempeñaban los que he llamado "roles tecnocráticos".<sup>93</sup>

De todo esto resultó un marcado sentimiento de logro y de capacidad organizacional, que contrastaba con la continuación de la situación general que he descrito en la Sección anterior. La fresca memoria de los costos organizacionales provocados por la fraccionalización militar motivó especial preocupación de los "legalistas" por evitar situaciones y decisiones que podían arriesgar la reintroducción de esa fraccionalización. Como consecuencia, se rechazó explícitamente la posibilidad de formular "planteos" contra el gobierno nacional y, en general, la canalización de demandas sectoriales.<sup>94</sup> La profesionalización y la "apolitización" de las Fuerzas Armadas implicaron redefinir el papel de éstas como colocado "por encima de la política". Tal como los dirigentes militares del período 1963-1966 lo expresaron en varias oportunidades, las Fuerzas Armadas debían abstenerse de intervenir políticamente salvo que "circunstancias extremas" así lo requiriesen. Cuáles podrían ser esas "circunstancias extremas" era, por supuesto, dejado al solo arbitrio e interpretación de las mismas Fuerzas Armadas. En primer lugar, la disminución de la participación militar en la canalización de demandas sectoriales no sólo facilitó su profesionalización; también permitió una condena mucha más severa y global de la actuación y posibilidades de las autoridades civiles y del personal político partidario —presumiblemente éstos habían quedado con las manos libres luego del cese del intervencionismo "golpista" y, por lo tanto, la continuación de la grave crisis social les sería enteramente atribuible—. En segundo lugar, la concepción de un papel militar "por encima de la política" suponía una negativa a tomar partido en ciertos conflictos civiles, pero de ninguna forma implicaba

---

*rica Latina*, Ediciones Periferia, 1971. Ver también mi trabajo recién citado, donde analizo más detalladamente la introducción de doctrinas de "Seguridad Nacional" y sus importantes consecuencias.

<sup>92</sup> Sobre este último aspecto ver R. Potash, "Argentina" en L. Mc Alister *et al.*, *The Military in Latin American Socio-Political Evolution-Four Case Studies*, American University, 1970, págs. 85-126.

<sup>93</sup> Las transformaciones que acabo de señalar se hallan razonablemente sustentadas por las fuentes ya citadas y a citar. La excepción está constituida por mis afirmaciones acerca del cambio en el tipo de contactos personales e institucionales, para los cuales me baso en mis admitidamente insuficientes impresiones de observador y participante durante el período.

<sup>94</sup> Para una interesante exposición de la posición "legalista" (y de las numerosas e irresueltas ambigüedades que ella encerraba) puede verse el libro del general B. Rattenbach, *El Sector Militar de la Sociedad*, Círculo Militar Argentino, 1966.

pérdida de interés en cualquier asunto público que por cualquier razón los militares pudieran considerar merecedor de su atención. Esto fue claramente expresado en un discurso en el que Onganía definió su opinión acerca del papel de las Fuerzas Armadas:

“(Las Fuerzas Armadas existen) en función de la necesidad de garantizar la soberanía y la integridad territorial de la Nación, preservar los valores morales y espirituales de la civilización occidental y cristiana, asegurar el orden público y la paz interior, propender al bienestar general y sostener la vigencia de la Constitución, de sus derechos y garantías esenciales y el mantenimiento de las instituciones republicanas que en ella se encuentran establecidas”.<sup>95</sup>

En la misma ocasión Onganía agregó que para que el desempeño de esas funciones sea factible deben concurrir dos “premisas básicas”. Una, la necesidad de las Fuerzas Armadas de mantenerse en aptitud y capacidad para la custodia de los más altos intereses nacionales y, segunda, el desarrollo económico y social del país.<sup>96</sup> De acuerdo con esta concepción las funciones de las Fuerzas Armadas eran aun más amplias que las postuladas por los militares “golpistas”. Resultaba claro que la mayor diferencia práctica radicaba en el fuerte énfasis sobre el interés organizacional por parte de los “legalistas” y en su traducción en la disminución de la participación política directa de los militares durante 1963-1966. Pero el aspecto más importante de la posición “legalista” enunciada por su máximo dirigente radicaba en las “premisas básicas”: si las Fuerzas Armadas iban a poder cumplir sus amplias funciones, tanto su poderío organizacional como el desarrollo socioeconómico del país eran condiciones necesarias. Por lo tanto, cualquier cosa que pudiera obstaculizar la satisfacción de cualquiera de las “premisas” podía ser interpretada como un atentado contra el desempeño de las funciones de las Fuerzas Armadas. A su vez, y ya que según el discurso comentado esas funciones abarcaban “los más fundamentales intereses” del país, era también claro que podía interpretarse que cualquier obstáculo interpuesto a las “premisas básicas” era también un atentado contra los más fundamentales intereses del país.

Desde que los gobiernos podían afectar, por acción u omisión, alguna de las “premisas” de poderío organizacional militar y de “desarrollo”, el personal gubernamental sólo podía recibir una lealtad sumamente condicionada. En el mismo discurso Onganía agregó:

“El acatamiento (militar) es debido y referido en última instancia a la Constitución y a sus leyes, nunca a los hombres o a los partidos políticos que circunstancialmente pudieren detentar el poder público. Si esto no fuese así quedaría trastocada fundamentalmente la misión que compete a las Fuerzas Armadas; dejarían de ser apolíticas y se convertirían en guardias pretorianas al servicio de determinados grupos o personas”.

Además, aunque las Fuerzas Armadas no debían intervenir “ante eventuales desaciertos en el manejo de los negocios públicos por parte del

<sup>95</sup> *La Prensa*, 4 de agosto de 1964.

<sup>96</sup> Extractos del mismo discurso y referencias de la nota precedente.

gobierno, por más graves que éstos aparenten serlo”, se agregan vagos supuestos según los cuales esa intervención volvería a ser posible y necesaria —“si se produce, al amparo de ideologías exóticas, un desborde de autoridad que signifique la conculcación de los principios básicos del sistema republicano de gobierno, o un violento trastocamiento en el equilibrio o independencia de poderes, o un ejercicio de la potestad constitucional que presuponga la cancelación de las libertades y derechos de los ciudadanos”—, así como, nuevamente, aquellos casos en los que se impidiera el ejercicio de las amplias funciones atribuidas a las Fuerzas Armadas.<sup>97</sup>

El hecho de que los radicales, gobernantes entre 1963 y 1966, habían simpatizado abiertamente con los oficiales “golpistas”, no fue demasiado útil para facilitar las relaciones entre aquéllos y los nuevos dirigentes “legalistas” del sector militar. Pero, además, la persistencia de los problemas socioeconómicos a los que me he referido podía ser interpretada como indicación del fracaso gubernamental en satisfacer una “premisa básica” (“el desarrollo socioeconómico”) para el adecuado cumplimiento de las funciones de las Fuerzas Armadas y, por lo tanto, para el resguardo de los más fundamentales intereses del país. A su vez, la combinación de este aspecto con crecientes niveles de protesta social, agregado a la ya mencionada penetración de nuevas doctrinas militares, facilitó un diagnóstico de creciente probabilidad de difusión y victoria final de la “subversión”. De acuerdo con este diagnóstico los problemas de desarrollo socioeconómico y la ineficiencia gubernamental interactuaban para generar, o por lo menos para facilitar grandemente, la “subversión”. De acuerdo con la reorientación del foco principal de las responsabilidades de las Fuerzas Armadas hacia el interior del propio país —resultante de las mismas doctrinas “antisubversivas” y de “acción cívica”— la prevención y eliminación de la “subversión interna” se había convertido el centro mismo de los “deberes específicos” de las Fuerzas Armadas. De acuerdo con las conexiones causales postuladas por esta concepción, era en el nivel socioeconómico y de desempeño gubernamental donde podía hallarse buena parte de las “causas” de la “subversión” y desde donde era posible actuar para eliminarla. Por lo tanto, al definirlos como “premisas básicas” o condiciones necesarias de la seguridad nacional, se “militarizaron”, convirtiéndolos en objeto legítimo de competencia militar directa, todos los problemas sociales que podían caer dentro de las anchísimas connotaciones de objetivos tales como “lograr el desarrollo socioeconómico” o “lograr una eficiente gestión gubernamental”. En la medida en que estos logros son considerados condiciones necesarias para el cumplimiento de las amplísimas funciones de las Fuerzas Armadas, es evidente que se borra cualquier línea de separación entre lo militar y lo civil. De esta forma el mecanismo ideológico subyacente permite una expansión del ámbito de excluyente decisión militar, desplazando posibles interferencias emergentes de actividades y criterios no militares hasta abarcar potencialmente todos los problemas sociales que resulten ser salientes para la

<sup>97</sup> Del discurso citado en las notas precedentes.



misma conducción militar. La oportunidad y la extensión con que de hecho se produciría la expansión quedaban reservadas, como hemos visto, a la interpretación unilateral de las Fuerzas Armadas. Pertenece a éstas determinar si, cuándo y por qué había llegado el momento de arrasar con la presencia civil en el gobierno como atentoria de los intereses fundamentales de la Nación, de las funciones de las Fuerzas Armadas y de las "premisas básicas". A través del concepto de "seguridad nacional" el desarrollo socioeconómico y el desempeño gubernamental habían pasado a integrar el ámbito de preocupaciones y responsabilidades "específicas" de las Fuerzas Armadas.<sup>98</sup> De esta forma prácticamente todos los problemas sociales salientes cayeron dentro de ese ámbito —y su misma amplitud sugería que su solución sólo podía ser intentada desde el directo control del gobierno—. <sup>99</sup> Finalmente, desde que, según lo ya dicho, puede interpretarse que cualquier problema social saliente es una directa amenaza a la seguridad nacional, según la lógica de esta concepción las Fuerzas Armadas no habrán cumplido su misión y responsabilidades hasta tanto hayan dado "solución" a cada uno de los problemas que parezcan importantes en el momento de decidir su nueva intervención política.<sup>100</sup> Por lo tanto, el lapso de duración del nuevo experimento de ejercicio directo del poder gubernamental no puede sino ser estimado como cubriendo el período, indefinido pero necesariamente largo, que aun dentro de los cálculos más optimistas llevaría solucionar aquellos problemas.<sup>101</sup>

Todas éstas son conclusiones que siguen lógicamente del punto de partida dado por el enunciado "legalista" de las funciones de las Fuerzas Armadas y de las condiciones estipuladas para que ellas sean cumplidas.

<sup>98</sup> Esta interpretación parece haber sido el patrón principal para la percepción militar del propio rol personal e institucional, para la evaluación del estado del contexto social y para la justificación de la intervención de 1966. Pueden verse al respecto obras militares que articulan este tipo de posición, como la del coronel M. Orsolini, *Ejército Argentino y Crecimiento Nacional*, Arayú, 1965, y el general O. Villegas, *Guerra Revolucionaria Comunista*, Pleamar, 1963. Ver también el trabajo de C. Fayt, *El Político Armado. Dinámica del Proceso Político Argentino, 1960-1971*, Pannedille, 1971. Para una impresión aun más directa sobre la amplitud del concepto de "seguridad nacional" puede leerse el documento de la Escuela Nacional de Guerra sobre el mismo tema publicado en *Estrategia*, n. 4, noviembre-diciembre, 1969.

<sup>99</sup> Para una adecuada demostración de la "militarización" de prácticamente todos los problemas nacionales puede verse la obra del general O. Villegas, *Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional*, Pleamar, 1969.

<sup>100</sup> A este respecto es suficiente consultar los documentos oficiales citados al comienzo de este capítulo. Vale la pena comentar que en último análisis la concepción según la cual se permanecería en el poder "por todo el tiempo necesario para cumplir con los objetivos de la Revolución" implica presuponer que, una vez "solucionados" los problemas sociales salientes y los estrangulamientos de desarrollo existentes, habría desaparecido toda fuente real de conflicto y de generación de problemas en la sociedad argentina. Esto a su vez trasunta una conocida tendencia a considerar por definición "disfuncional" todo tipo de conflicto.

<sup>101</sup> Véase también a este respecto los documentos oficiales citados al comienzo de este capítulo.

Pero era necesario que se dieran otros requisitos para que el comportamiento político de los militares "legalistas" siguiera la lógica de sus propias premisas. Una fundamental era que una parte decisiva de los oficiales legalistas se hallase seriamente convencida de su superior capacidad para promover la solución de los problemas nacionales. Esto en parte resultó del pobre desempeño de las autoridades gubernamentales civiles del período y de la continuada crisis que implicaba la subsistencia del pretorianismo de masas. Pero en mi impresión esa convicción resultó principalmente del intento, en gran medida exitoso, de profesionalización militar. Las Fuerzas Armadas habían podido resolver "sus" problemas, en tanto los sectores civiles (incluido el gubernamental) seguían en el estado señalado por la continuación de la crisis socioeconómica y la vigencia del pretorianismo. Aunque implicaba olvidar que los sectores civiles no podían arreglar "sus" problemas en la forma que lo habían hecho los militares, todo esto tendió a ratificar la confianza de las Fuerzas Armadas en su capacidad para encarar más exitosamente que "los políticos" la solución de los problemas nacionales que se planteaban. Dada esta percepción de la propia capacidad y de la de los nuevos aliados civiles, la principal justificación histórica entrevista para el golpe de estado de 1966 tenía que proyectarse hacia el futuro en la convicción de que un mejor desempeño gubernamental permitiría el logro de soluciones que los gobiernos civiles y, más en general, el régimen político existente así como el sistema de elecciones y partidos, les parecía acabadamente impotente de lograr.<sup>102</sup>

Además, y tal como los discursos, documentos y autores militares ya citados dejan claro, la preocupación por el estado del contexto social incluía un muy directo interés organizacional. El empeoramiento, y aun la mera subsistencia, de las condiciones pretorianas del contexto amenazaban con reintroducir en cualquier momento la fraccionalización militar, cualquiera que fuere el grado de éxito de la profesionalización. Dentro de la ideología "legalista" la quiebra de la cohesión militar obstaculizaría el cumplimiento de sus fundamentales funciones y, por lo tanto, cualquier riesgo en este sentido tendría que ser interpretado como afectando los más básicos intereses del país. En términos más cercanos a las motivaciones realmente operantes, durante el período 1963-1966 fue evidente la memoria militar de los altos costos organizacionales y personales de la fraccionalización durante el período "golpista", y la consiguiente decisión de tratar de evitar a toda costa no sólo las decisiones militares sino también las situaciones del contexto social que pudieran reintrodu-

<sup>102</sup> El "descubrimiento" que era en gran medida errónea esa optimista evaluación de la capacidad de los propios militares y de sus aliados en la nueva coalición golpista, así como las consecuencias de ese "descubrimiento", exceden el marco de este libro y pertenecen a un estudio sistemático del régimen burocrático-autoritario que se implantó e intentó consolidar mediante el golpe de estado de junio de 1966. Sin embargo, en el capítulo 2 he especulado en el sentido de que el fracaso que, dentro de las premisas de sus propios actores, implicó ese "descubrimiento", generó un nuevo clivaje intramilitar ("continuistas" vs. "electoralistas"). Además, parece haber producido importantes ajustes en el nivel de las opiniones políticas de numerosos miembros de la coalición originaria.

cir esa fraccionalización. Pero la continuación del pretorianismo y de problemas irresueltos (sobre todo el de la actitud a adoptar respecto del peronismo) sugerían que la refraccionalización en el mejor de los casos sólo podía ser demorada. Pero no impedida en tanto no se produjeran importantes cambios en el estado del contexto social y una "tregua" político-social dentro de la cual "el problema del peronismo", entre otros, podría ser resuelto; aspectos éstos que los militares "legalistas" habían llegado a la conclusión que muy difícilmente podrían ser satisfechos bajo el régimen político imperante. El interés organizacional requería una marcada estabilización del contexto social, pero esto a su vez no parecía lográble sin la toma directa del poder por parte de los militares y de sus nuevos aliados tecnocráticos.

Las elecciones de 1965 mostraron que los peronistas seguían siendo la primera pluralidad del electorado. Al mismo tiempo ya había abundantes indicaciones de que buena parte de los sectores civiles había alcanzado el "consenso de terminación" del régimen existente. El nivel de protesta e intranquilidad social era sumamente alto, pareciendo confirmar los diagnósticos sobre la "subversión". El presidente Illia había logrado fama de pasividad y lentitud. El Parlamento parecía reducido a un foro de querellas personales. Al mismo tiempo, como queda dicho, los militares habían aumentado sus propias capacidades organizacionales y habían acrecentado aun más su propia evaluación de las potencialidades extramilitares de esas capacidades. Finalmente, los radicales del pueblo agotaban la lista de partidos aún no expulsados del gobierno que podían contar con por lo menos un 10 % del electorado.

En otras palabras, los factores contextuales que inducían a la ruptura final del régimen de 1955-1966 habían ya alcanzado un nivel crítico cuando en 1965/1966 la profesionalización militar dio a éstos la posibilidad, en términos de cohesión interna y de autoevaluación de la capacidad organizacional, de una nueva intervención política que implicaba pocos riesgos aparentes de fracaso o nueva fraccionalización. Todos estos factores contextuales y organizacionales confluían hacia un golpe de estado que, en lugar de remendar el régimen político existente, intentaría implantar uno enteramente diferente.

En 1967 debían celebrarse importantes elecciones y era evidente que los militares "legalistas" seguían tan divididos como siempre respecto de la prohibición o autorización de la participación electoral del peronismo. Dados el estado de los factores contextuales, la evolución organizacional de los militares y el agotamiento de la lista de partidos con un mínimo caudal electoral, no es exagerado afirmar que en realidad a fines de 1965 el mayor interrogante se planteaba respecto de la fecha del futuro golpe de estado.<sup>103</sup> La determinación de la oportunidad en que ocurriría el golpe de estado parece haber dependido, congruentemente con lo ya dicho, del riesgo de fraccionalización militar alrededor del viejo dilema de la participación electoral del peronismo. En términos de ese riesgo el golpe

<sup>103</sup> Corroborando lo dicho puede verse en C. Astiz, *op. cit.* referencias a la abierta discusión pública del golpe de estado con bastante anterioridad a su ejecución.

tenía que ser suficientemente tardío como para permitir a la mayor cantidad posible de oficiales percibir la fraccionalización que se cernía, pero no después que la campaña electoral de 1967 hubiera comenzado. De esta forma los dirigentes militares optimizaban la probabilidad de un alto grado de cohesión militar en apoyo del golpe, respecto de la probabilidad de un bajo grado de oposición civil al mismo (especialmente de los peronistas, en el supuesto que se hubiera terminado por autorizar su participación electoral para 1967).<sup>104</sup> En línea con esta hipótesis el entonces comandante en jefe del ejército, Pistarini, declaró poco antes del golpe de estado:

“El logro de esta situación [la “eficiencia, cohesión espiritual y acabada capacidad profesional” de las Fuerzas Armadas] ha costado no sólo tiempo sino grandes sacrificios. Cualquier maniobra conducente a colocar al ejército al servicio de intereses secundarios o a identificarlo con sectores políticos, económicos o sociales atenta contra la fuerza al procurar su división y enfrentamiento y, por lo tanto, contra el país.”<sup>105</sup>

El golpe de estado tuvo lugar muy poco después, con alta cohesión militar y casi nula oposición civil.

La mayor parte de los sectores civiles había alcanzado el “consenso de terminación” y había estado abogando por una intervención militar que terminara el régimen político existente. Sin embargo, para que esto último ocurriera era TAMBIÉN condición necesaria que hubiera avanzado sustancialmente el proceso de profesionalización militar y que el contexto social hubiera presentado nuevas y visibles amenazas al logro altamente valorado de la cohesión militar. Los oficiales “golpistas” habían intervenido muchas veces, pero para imponer demandas mucho más específicas y con el anunciado propósito de devolver rápidamente el poder a los civiles. Cuando en 1962 estos oficiales intentaron la toma directa del gobierno por un largo período, fueron impedidos por su precario control de una institución escasamente profesional y profundamente dividida. Por el contrario, los oficiales que con algo de ironía histórica fueran denominados “legalistas”, no intervinieron hasta que tomaron el poder gubernamental directamente en sus manos, con el propósito de retenerlo por un largo tiempo y de lograr desde él fines muchos más ambiciosos e integrales. Para que esto ocurriera en 1966 concurren dos requisitos que faltaron en 1962: primero, el estado de factores en el nivel social, que se expresaron en el “consenso de terminación”; segundo, el estado de factores en el nivel de la organización militar (en especial, la introducción de nuevas “doctrinas”, el alto grado de cohesión interna y la autoevaluación de las capacidades adquiridas por los militares y por sus nuevos aliados para la resolución de una ancha gama de problemas sociales).

Después de todo lo dicho es sólo una aparente paradoja que los mismos militares que emergieran como expresión de una concepción profe-

<sup>104</sup> R. Potash, *op. cit.*, 1970, propone una similar interpretación.

<sup>105</sup> *La Prensa*, 28 de junio de 1966.

sionalista y antiintervencionista de su propio rol terminaran siendo los mismos que ejecutaron el golpe de estado que liquidó el régimen político existente.<sup>106</sup>

La alta modernización y el pretorianismo de masas inducen la fraccionización de las Fuerzas Armadas, quienes por un lapso colaboran con la inestabilidad política que caracteriza buena parte del período sobre el cual se extiende el pretorianismo. Esta actuación repercute con serio daño para el sector militar, provocando esfuerzos para retirarse de la participación directa en el juego pretoriano y para mejorar el estado organizacional. Entre tanto continúa el pretorianismo de masas, que lleva a numerosos sectores civiles al consenso de terminación. Pero la ruptura final del régimen político existente debe "esperar" que los militares creen que pueden volver a intervenir sin demasiado costo organizacional y con buenas posibilidades de mejorar el contexto social en la dirección que ellos y sus aliados tecnocráticos creen necesaria. En este período de espera se van extendiendo y consolidando los contactos personales e institucionales con los sectores y actores que, según lo ya dicho en capítulo 2, constituirán con los militares la coalición golpista y el elenco gobernante del futuro régimen. Esa discontinuidad entre el tiempo de las decisiones civiles que llegan al consenso de terminación y la decisión militar de intervenir, da al período que más inmediatamente precede la ruptura final las características de un vacío político en el que "todas las cartas están jugadas" y lo importante que resta conocer es el momento exacto de la intervención militar.

En el período de suspensión de su participación política directa las Fuerzas Armadas logran un marcado aumento de sus capacidades organizacionales y un aumento aun más marcado de su autoevaluación de esas capacidades. Las tendencias que resultan de estos cambios se refuerzan por la continuación de la crisis general, por la intensificación de contactos tecnocráticos y por la intensa presión que éstos —que ya han alcanzado y han promovido activamente el consenso de terminación— ejercen para una pronta intervención militar. La continuación del pretorianismo de masas y, con él, del deterioro de la situación social, contrasta con el sentido militar de logro organizacional. Además, cualquiera que fueren las precauciones adoptadas para aislar al sector militar de la situación contextual, ésta no deja de presentar problemas que tarde o temprano quebrarán la cohesión ganada. La combinación de estos dos aspectos

<sup>106</sup> Estas observaciones y las que siguen se aplican en buena medida a las otras dos situaciones —Brasil y Grecia— de reciente inauguración de regímenes burocrático-autoritarios, sugiriendo que ellas apuntan a regularidades que merecerían detallado estudio comparativo. En lo que respecta SOLO a la evolución de los militares dichas observaciones se aplican también a otro golpe altamente "profesionalista", el peruano. Pero, conforme con la interpretación propuesta en el capítulo 2 de este libro, la constelación total de factores que resulta de una SIMILAR profesionalización militar pero de una MENOR modernización generó en el caso peruano importantes diferencias en la composición de la coalición golpista en la que entraron los militares peruanos, así como en los propósitos de incorporación política controlada y de expansión económica que caracterizan el actual autoritarismo POPULISTA del Perú.

lleva a la formulación de propósitos de nueva intervención militar, mucho más drásticos que los propuestos durante las intervenciones correspondientes a la etapa previa a la profesionalización. Esos propósitos no son menos que la transformación del contexto social analizada en el capítulo 2.<sup>107</sup>

La alta modernización y los procesos de cambio que ella genera politizan profundamente todos los sectores sociales; mucho más cuando, como es probable, la alta modernización es acompañada por el pretorianismo de masas. Las Fuerzas Armadas no son una excepción a esto, aunque su politización puede asumir dos pautas muy diferentes. Según una de ellas las Fuerzas Armadas son un participante directo en el mismo juego pretoriano. Según la otra las Fuerzas Armadas "se ponen por encima de la política", es decir, de la participación directa en el juego pretoriano, pero sólo para reivindicar desde esa posición pretensiones mucho más englobantes acerca de sus funciones y de su futura intervención.

En situaciones de alta modernización y pretorianismo de masas la profesionalización y el "apoliticismo" de las Fuerzas Armadas elevan el umbral crítico a partir del cual es probable que ocurran las intervenciones militares (a la vez la sucesión de planteos y golpes tiende a desaparecer). Pero una vez que ese umbral es traspuesto la intervención militar vuelve a darse, con mucha más cohesión, con fines mucho más ambiciosos y para ejercer una dominación política mucho más amplia. Estudiosos y hombres públicos han supuesto que la creciente profesionalización de las Fuerzas Armadas habría de solucionar en nuestros países el endémico problema de las intervenciones militares. Pero el profesionalismo de las Fuerzas Armadas no resuelve ese problema. Todo lo que hacen es canjear un umbral crítico más alto por una intervención militar mucho más comprensiva.

En la Argentina de hoy este problema, junto con los que resultan de la reemergencia del pretorianismo, y de la persistencia de los procesos socioeconómicos analizados en la segunda sección, tienen algo más que un interés puramente histórico. Forman parte de la situación que cualquier "salida" política no podrá dejar de enfrentar.

<sup>107</sup> Por supuesto, una cuestión diferente, que he estudiado brevemente en el capítulo 2, es el ajuste de objetivos y estrategias que se produce DESPUES de un lapso de vigencia del nuevo régimen burocrático-autoritario, según que se considere que la acción cumplida se aproxima o no al logro de los fines originariamente propuestos.

## Un “juego” imposible: competición y coaliciones entre partidos políticos de Argentina, 1955 y 1966

### PRIMERA SECCION

Este capítulo trata sobre el comportamiento de competición y de formación de coaliciones entre partidos políticos. Para su estudio propondré el modelo de un “juego”, en la tradición de los llamados enfoques “económicos” para el estudio del comportamiento político. Como señala B. Barry,<sup>1</sup> quien adopte este enfoque

“postulará la existencia de cierto número de actores movidos por ciertos fines (como por ejemplo llevar al máximo sus ingresos) y luego tratará de determinar deductivamente cómo actuarán esos actores en una situación que les presenta varias alternativas, siempre bajo la premisa que ellos persiguen racionalmente sus fines... El poder del método “económico” reside en que, en situaciones apropiadas, nos permite, sobre la base de simples premisas de comportamiento racional, deducir mediante instrumentos lógicos y matemáticos interesantes conclusiones acerca de lo que habrá de ocurrir”.

Las deducciones del modelo se verifican mediante observación de los procesos realmente ocurridos. Si en varias comparaciones entre unas y otras es posible comprobar un alto grado de congruencia entre el “comportamiento” predicho por el modelo y el comportamiento real observado, es posible confiar que el modelo incluye los elementos y relaciones más relevantes, así como que sus patrones causales corresponden a la situación real que con auxilio del modelo se desea estudiar. Esta es la lógica de subdisciplinas que han mostrado ser útiles para el estudio de algunos aspectos del comportamiento social. Tal es el caso de los modelos axiomá-

<sup>1</sup> B. Barry, *Sociologists, Economists and Democracy*, Collier-McMillan, 1970. Los dos estudios analizados en detalle por B. Barry son M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1965, y A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper, 1957. Como bien pronto será evidente este último trabajo ha ejercido una importante influencia sobre el aquí presentado.

tico-deductivos, de la simulación por medio de computadoras,<sup>2</sup> de la teoría de los juegos<sup>3</sup> y de algunos intentos recientes de formular teorías formales de coaliciones.<sup>4</sup>

Las características del problema a ser estudiado en este capítulo lo acercan a las situaciones tratadas por la teoría de los juegos: "jugadores" (partidos políticos), compitiendo para formar coaliciones ganadoras y para obtener el máximo de votos, con el propósito de ganar un "premio" (elecciones), bajo ciertas reglas a las que deben ajustar su comportamiento. Las "reglas" son restricciones que los jugadores deben respetar mientras tratan de formar las coaliciones y de conseguir los votos que les permitirán ganar. Además, y continuando la homología con la teoría de los juegos, el modelo a proponer aquí estipula el "capital" con que cada "jugador" comienza a "jugar", establece un criterio que indica la terminación del juego y determina la información disponible para cada jugador, tanto en lo que hace al contenido de las reglas como a los movimientos de los otros jugadores. Desgraciadamente la situación a ser estudiada aquí es demasiado complicada como para permitir la aplicación de los más poderosos instrumentos formales y matemáticos de la teoría de los juegos.<sup>5</sup> Por lo tanto, mis conclusiones serán menos rigurosas que lo que hubiera sido posible de haber trabajado con un modelo más formalizado.

En todas las especialidades pertenecientes al género de los "enfoques económicos", las variables independientes son la estructura de la situación especificada por el modelo y simples premisas acerca de la motivación de los actores. Esas dos variables independientes, junto con ciertas condiciones iniciales adecuadamente especificadas (digamos, la distribución del "capital" y de las preferencias entre los jugadores al momento de iniciarse el juego) deben permitir deducciones inequívocas acerca del comportamiento de los "jugadores". Tal como ya lo he señalado, estas deducciones son comprobadas mediante comparación con los procesos de comportamiento real en el área de estudio.

<sup>2</sup> Para una reciente aplicación para procesos de cambio político puede verse R. Brunner y G. Brewer, *Organized Complexity. Empirical Theories of Political Development*, Free Press, 1971.

<sup>3</sup> Para un resumen y análisis de la bibliografía pertinente puede verse A. Rapoport, *Two-Person Game Theory. Concepts and Applications*, University of Michigan Press, 1969, y A. Rapoport, *N-Person Game Theory. Concepts and Applications*, University of Michigan Press, 1970.

<sup>4</sup> Para un resumen y análisis de la bibliografía pertinente puede verse B. E. Collins y B. Raven, "Group Structure: Attraction, Coalitions, Communications and Power" en G. Lindzey y E. Aronson (comps.), *The Handbook of Social Psychology*, vol. IV, Addison-Wesley, 1969, 2ª ed. y J. Chertkoff, "Sociopsychological Theories and Research on Coalition Formation" en S. Groennings *et. al.*, *op. cit.*, págs. 297-318.

<sup>5</sup> En su estado actual de elaboración la teoría de los juegos requiere limitarse a simples situaciones en términos del "capital" de los jugadores y de la unidimensionalidad de sus ganancias (o pérdidas), de tal manera que puedan ser de aplicación sus instrumentos matemáticos de análisis y comprobación (ver, además de las fuentes ya citadas, el artículo "Game Theory" por O. Morgernsten en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Free Press y McMillan, 1968).



Conforme al modelo propuesto aquí, dos niveles contextuales (las condiciones iniciales y la estructura de la situación especificada por las "reglas") interactúan con variables a nivel individual (las premisas sobre la motivación de los actores). En tanto tal, el modelo no dice nada acerca de un problema más amplio que ya ha sido tratado en los capítulos anteriores y que será retomado al final del presente: cómo y por qué fueron establecidas las condiciones iniciales y las "reglas" que regulan el comportamiento político a ser estudiado en este capítulo. Desde esta perspectiva más amplia las variables independientes del modelo resultan ser las variables intervinientes a través de las cuales las condiciones del contexto social global fueron canalizadas hacia el segmento de comportamiento político (competición y formación de coaliciones entre partidos) estudiado aquí.

### *Algunos antecedentes*

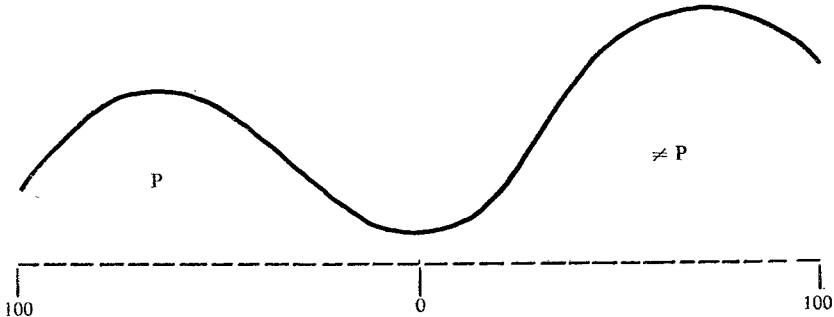
La mayor parte de los antecedentes necesarios para encuadrar el tema de este capítulo dentro de la situación general han sido ya dados en el capítulo 3. Sólo conviene agregar aquí, sumariamente, los siguientes aspectos. En la Unión Democrática, la gran coalición antiperonista de 1946, la candidatura presidencial correspondió al mayor de los partidos que la integraron, los radicales; pero ese candidato provenía de la derecha del radicalismo, el antipersonalismo, la más cercana a los conservadores, el segundo partido de la coalición en importancia electoral. Perón derrotó a la Unión Democrática por 1.478.372 contra 1.211.666 votos. En 1951 se celebró una nueva elección presidencial, en la que era anticipadamente evidente que la popularidad del peronismo y su control de los recursos gubernamentales le aseguraban un cómodo triunfo. Significativamente, y esta es la primera prueba de una estrategia que estudiaré en detalle más adelante, los radicales no mostraron interés en reanudar para esta elección el tipo de gran coalición que fuera la Unión Democrática. Por el contrario, los radicales condujeron una vigorosa campaña dirigida a los votantes antiperonistas, sobre la base de argumentar que, desde que ellos eran los únicos que tenían alguna posibilidad de derrotar al peronismo, un voto por otros partidos antiperonistas sería "un voto perdido" y, de hecho, una forma de facilitar el triunfo del peronismo. Los radicales fueron derrotados por los peronistas por 4.745.168 contra 2.415.795 votos. Pero aunque perdieron una elección que no tenían posibilidad de ganar, lograron un objetivo mucho más realista: los restantes partidos antiperonistas quedaron prácticamente eliminados en términos de caudal electoral.

El clivaje coincidente y acumulativo de "peronistas vs. antiperonistas" "sector popular vs. el resto de la sociedad" fue cada vez más marcado a medida que transcurría el gobierno de Perón. Desde 1946, y mucho más aún a partir de 1955, la distribución de preferencias políticas en la Argentina puede ser representada sin excesiva distorsión mediante un patrón bimodal que representa la polarización resultante de la exis-

tencia y de la extrema visibilidad (para los propios actores) de ese clivaje.<sup>6</sup>

FIGURA 4

Representación intuitiva de la distribución de opiniones políticas en Argentina (1955-1966)



Notas: El área cubierta por cada modo representa una gruesa aproximación a sus "capitales de votos".

P es el modo peronista;  $\neq P$  es el modo antiperonista.

El punto 0 en la distribución indica votantes colocados en una posición de completa indiferencia respecto del clivaje representado en la figura.

Los dos puntos 100 indican la posición de votantes colocados en una posición de máxima intensidad respecto del clivaje y, consiguientemente, de máxima hostilidad hacia el modo opuesto.

Naturalmente, desplazamientos de votantes desde 0 ó áreas cercanas hacia los extremos, indican creciente intensidad y hostilidad.

Varios comentarios pueden ayudar a la interpretación de la figura 4: i) los dos modos de la distribución NO representan distribución de preferencias alrededor de la tradicional (y muy poco útil) división entre posiciones de izquierda y derecha sobre un continuo; ii) los modos representan posiciones de relativa intensidad respecto del problema "peronismo-antiperonismo", donde las actitudes de máxima intensidad en fa-

<sup>6</sup> La analogía espacial utilizada aquí fue originariamente propuesta en la ciencia política por A. Downs, *op. cit.*, y posteriormente desarrollada por R. Dahl en R. Dahl (comp.), *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, 1966. El aspecto fundamental a considerar en el modelo es que éste se refiere a una arena política (la competencia electoral), especializada en producir un tipo de resultado (la elección del personal gubernamental), sobre la cual hay pruebas de la abrumadora visibilidad del clivaje representado. Sobre esto pueden consultarse obras ya citadas en el capítulo anterior. Aunque como argumenta B. Barry (*op. cit.*, págs. 99-146) algunos de sus requerimientos son innecesariamente restrictivos, la situación señalada satisface los criterios enunciados por K. Stokes para la validez de los modelos espaciales de competición política (ver D. Stokes, "Spatial Models of Party Competition" en *The American Political Science Review*, 57, 1963, págs. 368-377. En la medida en que es así, el modelo no distorsiona la distribución de los votantes ni su propia percepción de su distribución.

vor del peronismo y del antiperonismo son las que más se alejan del punto central de la distribución, cuyo valor "cero" indica indiferencia hacia la opción planteada por ese clivaje; iii) el tamaño de cada modo representa el "capital" aproximado en términos de votos de cada uno, capital que en un caso (peronismo) es detentado por un liderazgo político unificado, en tanto en el otro (antiperonismo) se divide entre varios partidos políticos; iv) el área cubierta por cada modo en la figura 4 es una aproximación intuitiva y no un promedio exacto del capital de votos de cada uno de los modos de la distribución. Esto es inevitable, porque la falta de datos de encuesta, la proscripción electoral del peronismo y las estrategias a ser estudiadas más adelante hacen imposible conocer con exactitud el "capital" de votos "propios" de cada uno de los partidos; por otra parte, esta aproximación intuitiva es necesaria porque, como espero quedará claro posteriormente, el factor principal en la determinación de las estrategias no fue el promedio de los votos de cada partido a lo largo del período, sino la estimación, previa a la elección, del caudal de votos a ser obtenido por los principales partidos<sup>7</sup>; v) si, en lugar de representar el respectivo caudal de votos, el tamaño de los modos hubiera intentado una representación aproximada de la distribución de OTROS RECURSOS POLÍTICOS entre peronistas y antiperonistas, el tamaño del modo de los primeros tendría que haber sido mucho menor; su principal recurso político no fundado en votos era el control de los sindicatos, pero prácticamente todos los restantes recursos pertenecían al modo antiperonista.

En 1955 los sectores más establecidos de la sociedad argentina estaban de acuerdo en impedir el retorno de los peronistas al poder gubernamental y en revertir la mayor parte de las políticas socioeconómicas que los sindicatos (y, más ampliamente, el sector popular) y los peronistas habían apoyado. Sobre la base de una proclamada necesidad de "democratizar el país" el gobierno provisional de 1955-1958 adoptó las siguientes decisiones: i) el Partido Peronista fue disuelto y proscripto; ii) se prohibió presentarse a elecciones y formar nuevos partidos políticos a las personas que habían ejercido altas posiciones durante el peronismo, así como a aquellas que proclamaran su adhesión a éste; iii) se prohibió también la creación de partidos políticos que proclamaren lealtad o con-

<sup>7</sup> En la única elección del período (1962) en que se permitió a los peronistas presentar candidatos propios para cargos ejecutivos (gubernaciones), éstos obtuvieron bajo diversas denominaciones el 31,9 % del total de votos emitidos. A este porcentaje debería agregarse alrededor del 3 % de este total, recibido por partidos provinciales menores que proclamaban adhesión al peronismo. Puede suponerse, además, que si se hubiera permitido al peronismo existir como partido político y hacer propaganda electoral sobre una base más continua, si se le hubiera permitido un acceso más equitativo a los medios masivos de difusión y si no hubiera habido una probabilidad tan evidentemente alta que si ellos ganaban se anularían las elecciones, el total de votos peronistas hubiera crecido aun más. De todas formas, desde el punto de vista de la estrategia de los partidos el aspecto más importante (que es el que recoge el modelo) fue la estimación hecha por los propios partidos, antes de cada elección, de su probable capital de votos.

tinuidad con el Partido Peronista y con Perón, así como la de aquellos partidos que declararen compartir su "ideología".

Sólo es necesario agregar ahora un antecedente final. El sistema electoral determinaba que la primera pluralidad ganaba las posiciones ejecutivas y los dos tercios de los asientos parlamentarios. Durante el gobierno provisional de 1955-1958 los partidos menores argumentaron en favor de la sanción de algún sistema de representación proporcional pero los radicales —todavía no escindidos y seguros de ganar las elecciones— se opusieron con éxito a esta pretensión. El "juego" fue iniciado bajo el viejo sistema electoral.

Es posible ahora pasar a la especificación del modelo.

## SEGUNDA SECCION

### EL MODELO

#### I. LAS CONDICIONES INICIALES

- a. PARTICIPANTES: Por simplicidad cada partido político es considerado un participante (o "jugador"). Los conflictos internos no son considerados, excepto cuando llevan a divisiones de las que resultan nuevos partidos que tienen alguna significación en término de votos. En tal caso la siguiente "vuelta" del juego tiene lugar con el nuevo conjunto de participantes que resulta de la división.
- b. POSICIONES DE LOS PARTICIPANTES: Al principio del juego están situados de acuerdo con la distribución bimodal —peronistas en su modo, antiperonistas en el suyo.
- c. CAPITAL DE LOS PARTICIPANTES: 1) *Aceptabilidad*: (Definición i: aceptabilidad consiste en estar autorizado por las reglas para presentarse a elecciones importantes y para ocupar las posiciones gubernamentales en juego en dichas elecciones, si se resulta ganador). Peronistas y comunistas carecen de este tipo de capital. Los restantes partidos antiperonistas lo tienen, en tanto no hayan violado las reglas.  
2) *Fuerza electoral o poderío electoral* (Definición ii: es la proporción, estimada por los restantes participantes, del voto total que un participante obtendrá en la próxima elección.) La fuerza electoral de los participantes es:

|                               |                        |
|-------------------------------|------------------------|
| Peronistas (P)                | 35/40 % del voto total |
| Radicales del Pueblo (RP)     | 20/25 % del voto total |
| Radicales Intransigentes (RI) | 15/25 % del voto total |

|                        |   |
|------------------------|---|
| Conservadores          | } 3/8 % del voto total<br>cada uno de ellos |
| Demócrata Progresistas |   |
| Comunistas             |   |
| Socialistas            |   |
| Demócrata Cristianos   |   |

*Definiciones sobre fuerza electoral*

*Definición iii:* un "participante ganador" es uno que no ha formado una coalición y que ha obtenido una cantidad de votos que excede la de cualquier otro partido o coalición (nota: por lo tanto la cantidad necesaria para ganar es la primera pluralidad de los votos, no la mayoría absoluta).

*Definición iv:* una "coalición ganadora" es un acuerdo entre dos o más participantes que, habiendo concordado respecto de cómo deberán emitirse los votos de sus seguidores y cómo deberán asignarse los beneficios entre ellos, obtiene la primera pluralidad de los votos.

*Definición v:* una "coalición probablemente ganadora" es un acuerdo del tipo definido en "iv", celebrado antes de una elección entre dos o más participantes que, de acuerdo con sus respectivos votos, tiene una alta probabilidad de ganar la próxima elección.

Por lo tanto:

v. 1: si no se forma ninguna coalición, el peronismo gana, ya que  $P > RP, RI, \dots, N$ .

v. 2: si se forma una gran coalición del modo anti-peronista, el peronismo pierde, ya que  $P < (RP + RI > \dots + N)$ .

v. 3: una coalición del peronismo con cualquier otro participante, es una coalición probablemente ganadora. Si  $(P + RP)$  ó  $(P + RI)$  lo es en todos los casos. Si la coalición peronista se celebra con cualquier otro participante, sólo es probablemente ganadora si los restantes participantes antiperonistas no forman una gran coalición entre ellos.

- d. INTERESES EN JUEGO: 1) Los participantes compiten para ocupar "cargos importantes" mediante el triunfo en "elecciones importantes".

*Definición vi:* "cargos importantes" son la presidencia de la Nación y la gobernación de las provincias más pobladas.

*Definición vii:* "elecciones importantes" son aquellas en las que se decide la ocupación de estos cargos.

Estos beneficios son altamente indivisibles; un gran premio

(la presidencia de la Nación) y varios premios menores (gobernaciones).<sup>8</sup>

2) Algunos participantes pueden recibir la promesa de pagos laterales.

*Definición viii:* los "pagos laterales" son prometidos y/o entregados por el participante que gana la candidatura presidencial y/o la presidencia de la Nación, a los participantes que han entrado en la coalición en que aquél ha obtenido la candidatura al premio mayor y/o el premio mayor mismo. Los pagos laterales pueden ser "tangibles" (gobernación de provincias grandes) o "intangibles" (promesas a ser cumplidas cuando se esté ocupando la presidencia de la Nación: adopción de políticas públicas preferidas por el participante que recibe la promesa).

## II. LAS REGLAS

1. Se prohíbe a los peronistas ganar elecciones importantes.
2. Si por cualquier razón los peronistas ganan elecciones importantes, se les prohíbe ocupar las posiciones gubernamentales para las que han sido elegidos.
3. Cualquier partido que se halle ocupando la presidencia debe adoptar todas las medidas que fueren necesarias para asegurar que los peronistas no ganarán la próxima elección importante. Si por cualquier razón ese partido no cumpliera esta obligación, será derrocado.

<sup>8</sup> Esta estipulación pretende reflejar un aspecto bien conocido de la realidad argentina: los cargos parlamentarios no eran, al menos durante 1955-1966, el asiento de ningún poder real de decisión para los problemas sociales del período. Aun en el caso de las gobernaciones provinciales, el presidente tenía la posibilidad de (aun sin consentimiento parlamentario) "intervenir" las provincias deponiendo a sus autoridades electas. Otros factores contribuyeron a hacer de las gobernaciones un pago lateral poco seguro e incomparablemente menos atractivo que la presidencia: la intensa politización y concentración de las demandas en el nivel nacional y la pesada dependencia de las provincias del presupuesto nacional. La distinción estipulada entre provincias "grandes" y el resto marca el punto en que esos factores fueron aun más marcados, hasta el punto de anular todo margen de autonomía real de las provincias más pobres y menos pobladas respecto del gobierno nacional. La alta indivisibilidad de beneficios que resultó de esto fue un inconveniente crucial para la formación de coaliciones, debido a la falta de alguna norma de paridad, o de principios comúnmente aceptados de justicia distributiva, para asignar los beneficios en forma que guardaran siquiera una gruesa relación con el "capital" de cada partido. La bibliografía teórico-experimental sobre coaliciones muestra la importancia de la divisibilidad de beneficios para que los participantes sientan que su retribución es "justa" y sea por lo tanto probable la formación misma de la coalición; ver W. Gamson, "Experimental Studies of Coalition Formation" en L. Berkowitz (comp.) *Advances in Experimental Social Psychology*, Academic Press, vol. I, 1964, págs. 82-110, y P. Homans, *Social Behavior; its Elementary Forms*, Harcourt, 1961.

4. Cualquier partido menor, salvo que expresamente lo autorice el *referee*, será considerado una "fachada" del peronismo si forma una coalición con éste. En tal caso se aplicarán a aquel partido todas las prohibiciones vigentes contra el peronismo.

*Definición ix:* un "partido menor" es uno que ha obtenido menos del 3 % del total de los votos emitidos en la última elección.

*Definición x:* el *referee* del juego son los militares; tal vez ellos no hayan creado las reglas, pero las comparten y están dispuestos a hacerlas cumplir.

5. Cualquier partido que se halle ocupando la presidencia debe decidir y ejecutar políticas socioeconómicas que denieguen las demandas-preferencias del modo peronista. Si no lo hace, será derrocado.
6. Se permite a los peronistas votar en blanco o por participantes que son "aceptables".
7. Se prohíbe a los participantes cambiar las reglas. Si lo intentan cuando están en el gobierno y son derrocados, cuando están fuera del gobierno dejan de ser "aceptables".
8. Cuando un participante ha sido derrocado debido a haber violado alguna de estas reglas, pierde el capital de "aceptabilidad" para la próxima elección importante.
9. La información de los participantes es imperfecta en la primera vuelta del juego: desconocen si y hasta qué punto el *referee* está dispuesto a hacerlas cumplir. La información es perfecta desde allí en adelante: las reglas existen tal como se enuncia y el *referee* está firmemente dispuesto a hacerlas cumplir.
10. Las negociaciones tendientes a formar coaliciones entre participantes pueden ser secretas, pero una vez que ellas se han formado pasan a ser de conocimiento general.

### III. AXIOMAS SOBRE RACIONALIDAD (*premisas motivacionales*)<sup>9</sup>

Los partidos participantes son racionales y presuponen acertadamente que los votantes también lo son.

#### A. *Los votantes son racionales cuando:*

1. ante la posibilidad de votar por diferentes partidos lo hacen por aquel que más prefieren.

<sup>9</sup> Estos axiomas están derivados de Downs, *op. cit.* La única innovación es el axioma n° 6, pero éste es una natural extensión de los anteriores. Su omisión por parte de Downs se explica por el hecho de que este autor tuvo en mente la situación política de los Estados Unidos y de Europa Occidental, donde la probabilidad de derrocamiento ilegal parecía pequeña.

2. dados sólo partidos que les disgustan profundamente y otro/s respecto de los cuales son indiferentes y/o sólo prefieren ligeramente, eligen votar por estos últimos, siempre que en su estimación subjetiva de probabilidades esa decisión disminuya las de elección del o los partidos que les disgustan profundamente.
3. limitada su posibilidad de voto a partidos que les disgustan profundamente, se abstienen de votar o votan en blanco.

B. *Los partidos son racionales cuando:*

4. tratan de maximizar sus votos y sus probabilidades de ganar elecciones futuras.
5. ejerciendo el gobierno tratan de llevar a cabo políticas públicas que satisfacen a una proporción suficientemente grande del electorado como para ganar las próximas elecciones (nota: este axioma es un supuesto específico del axioma de maximización más general n° 4).
6. ocupando el gobierno tratan de permanecer en él por todo el período por el cual han sido electos y consiguientemente procuran evitar ser derrocados.

TERCERA SECCION

“JUGANDO EL JUEGO”

Es posible mostrar que en este juego no puede haber ganadores y que, desde que es así, no tiene para los participantes sentido alguno jugarlo. El juego lleva fatalmente a situaciones en las que tanto “perdedores” como “ganadores” circunstanciales deben perder. Cuando los jugadores o participantes (los partidos políticos), los espectadores (votantes) y el *referee* (los militares) advierten que el juego es fútil ninguno desea verdaderamente su continuación. Esto se suma a procesos más amplios y lleva a la inauguración de un “juego” completamente diferente, ahora bajo un marco burocrático-autoritario.

S. Riker ha observado que, en situaciones de competición entre múltiples participantes, la selección de “socios” para coaliciones es tal vez el aspecto más importante de las estrategias individuales tendientes a satisfacer objetivos.<sup>10</sup> En el modelo aquí presentado la existencia de un “modo prohibido” (es decir, el participante individualmente más numeroso al que se ha prohibido ganar) genera una fuerte probabilidad de ganar para cualquier otro participante que pueda lograr el apoyo del primero (con lo cual aquél satisface el axioma 4). Para el modo prohibido,

<sup>10</sup> S. Riker, *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, 1962, pág. 35.



los peronistas, el único pago lateral que puede interesarles es la promesa del "socio" en el sentido que, cuando gane el gran premio (la presidencia de la Nación), tomará decisiones que los primeros prefieren fuertemente y, en especial, que cambiará las reglas que prohíben a los peronistas ganar las próximas elecciones importantes. Sobre esta base los peronistas pueden convencer a sus seguidores para que en ESA ELECCIÓN voten a su socio en la coalición.

Pero, como las reglas tienen vigencia, los pagos laterales prometidos por el "socio" no pueden ser cumplidos. La promesa de adoptar políticas públicas gratas al modo prohibido viola la regla 5, en tanto la promesa de cambiar las reglas viola la n° 7. Esto es un dilema para el socio que ha logrado apropiarse del premio mayor gracias al apoyo del modo prohibido. Cumplir las promesas implica, según las mismas reglas, ser desposeído del premio ganado por medio de un golpe militar que lo derrocará de la presidencia (con lo cual el cumplimiento viola el axioma 6). Pero no cumplirlas crea en los peronistas intensa hostilidad hacia el socio que los ha "traicionado". Por lo tanto, será sumamente difícil que en la próxima elección éste pueda volver a obtener "prestado" el capital de votos del mayor jugador (con lo cual no cumplir los pagos laterales prometidos viola los axiomas 4 y 5). De manera que para el participante que ganó el premio mayor en la primera vuelta esto implica o bien cumplir y ser inmediatamente desposeído del premio, o bien no cumplir y perder la próxima vuelta en manos de un modo peronista que ahora le es intensamente hostil. Esto último es grave en términos de los axiomas 4 y 5, pero desde que sus efectos no son inmediatos (es decir, las próximas elecciones importantes tendrán lugar dentro de varios años y entretanto "algo" puede pasar, sobre todo gracias al control de los recursos gubernamentales que trae aparejado el premio mayor), esta opción es preferida al daño mucho más inmediato y tangible de ser desposeído del premio mayor. Por lo tanto, el axioma 6 prevalece sobre los axiomas 4 y 5, y los pagos laterales prometidos a los peronistas no son cumplidos.

Este es el meollo de la situación causada por la estructura del modelo y por la misma racionalidad de los participantes. Si un partido desea maximizar sus votos y con ello sus probabilidades de ganar elecciones, debe formar una coalición con los peronistas. La forma de lograrlo es prometer a éstos pagos laterales intangibles a entregar una vez que haya logrado la presidencia. Pero el cumplimiento de esas promesas implica ser desposeído del premio mayor. Por lo tanto, las promesas son violadas y los pagos laterales no se entregan.

Esta situación puede ahora ser estudiada dinámicamente, introduciendo en ella una dimensión de tiempo:

*Primer momento del juego* (juego aún no comenzado): Tomemos por ejemplo el participante X en el modo antiperonista. Es un partido bastante grande, que controla, digamos, el 15 % del total de los votos.

*Segundo momento* (juego comenzado, negociaciones entre los participantes): El partido X tiene la siguiente alternativa: i) "moverse" hacia el

modo peronista; es decir, expresar opiniones y prometer políticas públicas que satisfacen a los peronistas y, sobre esta base, tratar de obtener sus votos. ii) "quedarse en su modo"; desde que el partido X no es el más grande en este modo, tiene pocas esperanzas de obtener mediante esta estrategia el premio mayor aunque puede negociar la obtención de algunos pagos laterales tangibles (gobiernos).

Adviértase que, debido a la alta indivisibilidad de los beneficios del juego, sólo el participante más grande del modo antiperonista tiene un claro interés en permanecer en su propio modo. Este partido espera que, desde que el modo antiperonista es mayor que el modo peronista, podrá agregar a su ya importante capital propio votos suficientes como para obtener la presidencia. Pero la situación es diferente para los otros partidos, situados en el modo antiperonista con menos capital de votos pero con igual capital de aceptabilidad. Quedándose en su propio modo, sus posibilidades de ganar la Presidencia son muy pequeñas, pero pueden en cambio ser excelentes si logran formar una coalición con los peronistas.

Esto puede resultar más claro si consideramos que, en todas las situaciones de competición, un actor racional debe tomar en cuenta, para decidir su propio comportamiento, las estrategias actuales y más probables de sus competidores. Volviendo al partido X, desde que el axioma 4 vale para todos los participantes, no puede ignorar la posibilidad que otro/s partido/s se muevan al modo peronista y logren formar una coalición probablemente ganadora. Si tal fuera el caso es muy probable que el partido X no sólo no gane el premio mayor sino también que se quede sin ningún pago lateral. Pero, por otra parte, si el partido X se mueve hacia el modo peronista, desde que las negociaciones pueden ser secretas y es en obvio interés de los peronistas tener varios postulantes por sus votos, el partido X no puede estar seguro respecto de qué otros participantes y en qué términos pueden también estar negociando con los peronistas. En cualquier caso, el partido X tiene que vencerlos, ofreciendo a los peronistas mejores términos para la coalición que les propone.

Adviértase que la competencia entre los partidos que tratan de obtener el apoyo peronista es de suma cero. Los pagos laterales que pueden crear en éstos un interés suficiente como para "prestar" sus votos sólo pueden ser entregados (presumiblemente) por el participante que gana la presidencia en la próxima elección. Por lo tanto si, digamos, el partido Z logra la coalición con los peronistas, el partido X resulta ser innecesario allí, por lo que debería considerarse afortunado si pudiera lograr alguna gobernación de provincias menores. Y esto último con menor probabilidad que la que hubiera tenido de haber permanecido en su modo de origen, ya que su movimiento hacia el modo peronista ha disgustado a sus propios y antiperonistas seguidores. Por lo tanto, luego de un movimiento fracasado hacia el modo peronista, que es íntegramente ocupado por éstos y por el partido que logró la coalición, el capital de votos de los otros partidos que la intentaron es sensiblemente menor que el que hubieran conservado si nunca se hubiera movido de su propio modo antiperonista. La oferta perfecta para obtener el apoyo peronista es la mimesis: adoptar preferencias de política pública que coinciden exacta-

mente con las de estos últimos. Pero de acuerdo con las reglas esto sería una segura derrota, ya que extendería al partido que hace ese tipo de oferta las prohibiciones existentes contra los peronistas. Por otra parte, la competencia de suma cero entre X y Z los lleva, en su afán de superar reales o posibles ofertas que les harían perder la coalición, más y más cerca de la mimesis. Esto es equivalente a decir que hay una fuerte tendencia al aumento del "precio" en promesas de futuros pagos laterales, que los partidos compitiendo por lograr la coalición con los peronistas deben ofrecer. De esto sigue la importante consecuencia que se vuelve más y más "caro" el "retorno" a su propio modo por parte de los partidos derrotados en el logro de la coalición; mientras más aumenta el "precio" en promesas hechas al modo peronista, más apoyo pierden entre sus votantes "propios", todos ellos colocados en el modo antiperonista. Esto a su vez no hace sino agravar las condiciones de suma cero de la competencia por los votos peronistas. Por otra parte, el "encarecimiento" en términos de promesas implica que el partido que logre formar la coalición con los peronistas aparecerá como más condenablemente "traidor" cuando, habiendo logrado la presidencia, opta por conservarla y no cumplir con los pagos laterales prometidos.

*Tercer momento* (negociaciones terminadas, coalición anunciada): Si el partido X ha formado la coalición con los peronistas, los partidos derrotados en el mismo intento deben "retornar a su modo", al alto costo ya señalado, con el propósito de salvar lo que allí puede quedar de sus propios seguidores (axioma 4). Con este fin deben llevar a cabo su campaña electoral en forma que satisfaga a su propia clientela: es decir, deben volver a tomar una posición antiperonista. Por supuesto este comportamiento afecta seriamente su prestigio y credibilidad ante peronistas y antiperonistas. Por la misma razón, agregada a la pérdida de "capital" propio que originó el anterior movimiento hacia el modo peronista, las posibilidades de negociación de los partidos que "vuelven" al modo antiperonista son escasas. En consecuencia, es improbable que puedan obtener en ese modo los pagos laterales que podrían haber conseguido si nunca se hubieran movido de él. Esto también contribuye al alto costo de "retorno al modo de origen" y, por lo tanto, a las frenéticas negociaciones y ofertas para obtener el "préstamo" de los votos peronistas —y, mientras más es así, más crece el costo del retorno—.

Los peronistas han elegido un socio de coalición. Ahora es necesario analizar qué ocurre en el modo antiperonista, compuesto por los partidos que nunca se han movido de allí y por los que están volviendo luego de haber fracasado en el modo peronista. Si X es el partido que logró el acuerdo con los peronistas, ha formado una coalición probablemente ganadora; es evidente que si los partidos del modo antiperonista se presentan aislados serán fácilmente derrotados. Ante ello una posibilidad es convencer al *referee* que el acuerdo logrado por el partido X viola las reglas, en cuyo caso todas las movidas serían anuladas y el juego volvería a su momento inicial (pero con el partido X ahora también inaceptable). Otra posibilidad es formar una gran coalición del modo anti-

peronista, en la esperanza que la coalición contraria no podrá lograr la proporción del voto total necesaria para ganar. Pero entre los partidos aceptables los únicos pagos laterales posibles son tangibles (gubernaciones de provincias grandes). Y estos pagos laterales deben guardar alguna relación con el capital de cada uno de los posibles socios (es decir, con su igual aceptabilidad y con su no tan diferente capital de votos). Desde que un aspecto de ese capital es común y el otro no es drásticamente diferente, la alta indivisibilidad de los beneficios presenta un grave problema para asignar pagos laterales que guarden alguna relación con lo que pueda considerarse como justa retribución por parte de todos los posibles socios. En la medida que la formulación de un criterio que satisfaga esta condición es difícilmente hallable, la formación de una gran coalición del modo antiperonista tropieza con graves inconvenientes.

El partido Y, el más grande del modo antiperonista y que por esa misma razón nunca se ha movido de allí, siente que sin ninguna duda el premio mayor, la Presidencia, le "pertenece". Como no tiene nada de valor comparable para ofrecer y por lo tanto no hay criterios "justos", las negociaciones llegan a un punto muerto, en tanto se acerca una elección que, en caso de seguir así las cosas, será ganada por la coalición basada en el modo peronista. Pero el partido Y tiene otra posibilidad, ofrecida por los axiomas 1 y 2. Puede dirigirse a todos los votantes del modo antiperonista, intentando capitalizar en su beneficio el profundo desagrado que éstos sienten ante el posible triunfo de una coalición basada en el modo peronista. Esos votantes pueden ser convencidos que la única forma de impedir ese resultado es votar al partido Y, aunque no sea éste el partido antiperonista que todos ellos hubieran espontáneamente elegido (axiomas 1 y 2).

En otras palabras, la polarización y el alto grado de indivisibilidad de los beneficios llevan a otra situación de suma cero, ahora dentro del modo antiperonista. Si existe un partido que es claramente mayoritario dentro de ese modo, siempre puede intentar satisfacer el axioma 4 apelando al axioma 1 (para sus propios votantes) y al axioma 2 (para los votantes de otros partidos antiperonistas). Aprovechando la polarización existente el partido Y puede intentar "absorber" buena parte de los votos pertenecientes a otros partidos del modo antiperonista. La probabilidad de éxito de esta estrategia es función de la distribución bimodal de preferencias políticas: cuanto mayor sea el disgusto que causa a los votantes antiperonistas la posibilidad de triunfo de la coalición basada en el modo peronista, mejores son las probabilidades de absorción del partido Y. Por lo tanto, para satisfacer el axioma 4, el partido Y debe asegurarse que ese disgusto sea todo lo grande posible. En términos de la representación espacial de la figura 4, el partido Y tiene que "estirar" la distribución, sacando la mayor cantidad posible de votantes fuera de los puntos de indiferencia o escasa hostilidad, hacia el extremo de máxima hostilidad contra el peronismo. Una forma obvia de lograrlo es pintar en los peores colores lo que habrá de ocurrir si triunfa la coalición basada en el modo peronista. De manera que la racionalidad (axioma 4) del partido Y hace una importante contribución para agravar la pola-

rización existente. Llamaré al partido Y un "partido absorbente" y a su estrategia una "estrategia de absorción": el partido Y trata de absorber todos los votos antiperonistas, triunfando en esa estrategia salvo respecto de los que se hallan muy firmemente adheridos a sus "lugares de origen" (los otros partidos antiperonistas). Adviértase, de paso, que en la medida en que puede anticiparse la estrategia polarizante y absorbente del partido Y, crece el interés de los otros partidos en obtener el acuerdo con los peronistas, así como la necesidad de aumentar las ofertas que con tal propósito formulan: la estrategia de absorción de Y tiene sus víctimas en los partidos del modo antiperonista y, más aún, entre aquellos que mediante su "excursión" al modo peronista han debilitado la firmeza del apoyo que reciben de sus propios votantes antiperonistas.

*Cuarto momento* (elección): Los ganadores sólo pueden ser el partido Y (el partido absorbente del modo antiperonista) o el partido X (el que logró la coalición con los peronistas). Si gana el partido Y, dada la polarización y las reglas, la situación estudiada hasta aquí se repetirá en la próxima elección. Si gana el partido X, éste se halla en el dilema ya mencionado: o bien cumplir las promesas hechas a los peronistas y ser derrocado, o bien no cumplirlas y tener pocas probabilidades de conservar el gran premio en la próxima elección en que se halle en juego.

*Quinto momento* (período posterior a la elección): Como el partido X ha preferido no cumplir sus promesas a los peronistas, debe ahora "volver" a su modo antiperonista de origen. El otro modo pertenece a los peronistas, quienes están profundamente enojados por la "traición" de X. En otras palabras, el partido X debe retomar una posición antiperonista y llevar a cabo desde el gobierno las mismas políticas cuyo cambio había prometido a los peronistas. Naturalmente, de esto resulta un amargo resentimiento por parte de los peronistas y una profunda desconfianza por parte de los antiperonistas, quienes consideran al partido X como escasamente confiable.

Además, en la misma elección ganada por el partido X, el partido Y ha logrado absorber una importante proporción de los votos en su modo y se ha acreditado allí como un partido antiperonista "confiable". El partido X tiene el control de los recursos gubernamentales otorgado por la ocupación de la Presidencia; pero no es confiable y su capital de votos, alienados los peronistas por su incumplimiento, ha quedado reducido a lo que queda de sus propios seguidores originarios. El partido Y carece del control de recursos gubernamentales, pero es confiable para su modo y en la última elección ha emergido claramente como el mayor partido antiperonista. La polarizante campaña electoral, y el para Y peligroso retorno al modo antiperonista por parte de X, suscitan marcada hostilidad entre ambos. Aun más importante, es imposible determinar por anticipado qué es lo que será más decisivo en términos de los votos a obtener en la próxima elección importante: si el control de los recursos gubernamentales (partido X) o haber sido el partido antiperonista más grande en la elección anterior (partido Y). Estas consecuencias son fundamentales porque se agregan a la alta indivisibilidad de los beneficios

para impedir una futura coalición entre X e Y. Pero aun más: desde que la coalición es inviable y desde que es imposible predecir cuál de las ventajas que tienen X e Y asegura más votos en la próxima elección, los votantes antiperonistas pierden la pauta de decisión que habían tenido en la elección anterior. Los votantes antiperonistas que están dispuestos a sacrificar su preferencia partidaria individual, votando al partido antiperonista que tiene mejores posibilidades de derrotar al otro modo, ¿cómo pueden saber, en el momento de votar en la próxima elección importante, si ese partido es X ó Y? <sup>11</sup>

De manera que hay ahora dos partidos, X e Y, que son potencialmente absorbentes en el modo antiperonista, y no tienen posibilidad de llegar a una coalición entre ellos.

Desde el momento que esto impide una gran coalición del modo antiperonista, los peronistas tendrían un alta probabilidad de ganar por sí solos, o fácilmente pueden formar una coalición probablemente ganadora con cualquier otro partido. Pero hay un aspecto fundamental que ha sido claramente establecido por el mismo transcurso del juego: las reglas existen y el *referee* está dispuesto a hacerlas cumplir. Dada la existencia de dos partidos potencialmente absorbentes en el otro modo, los peronistas están ahora prácticamente seguros de ganar en la próxima elección. Pero de acuerdo con las reglas ellos no pueden ganar por sí mismos (es decir, no pueden llegar a ocupar las posiciones gubernamentales importantes) y ningún partido puede cumplir promesas de adoptar desde el gobierno las únicas decisiones (políticas públicas, cambio de las reglas) que pueden interesarles.

Por otra parte, dada la existencia de dos partidos potencialmente absorbentes, los restantes partidos saben que si se quedan en el modo antiperonista perderán, en tanto que si se mueven hacia el otro modo deberán repetir los movimientos ya analizados —con la nueva y sustancial dificultad de que ahora tendrán que tratar con un partido peronista que, habiendo comprobado la vigencia de las reglas, sólo puede tener como motivación racional lograr la terminación de un juego en el que se ha demostrado que nunca puede ganar. <sup>12</sup> Es decir, los peronistas pueden

<sup>11</sup> Es decir, X puede tratar de convencer a los votantes antiperonistas que su control de los recursos gubernamentales asegura que en la próxima elección será el mayor partido en el modo antiperonista y que, por lo tanto deben votarlo si es que desean evitar un triunfo peronista. Pero el partido Y puede presentar el mismo argumento, sobre la base que en la elección anterior fue el partido antiperonista que sacó más votos. ¿Cómo puede decidirse racionalmente ese votante? No puede hacerlo hasta saber cuál de esas dos ventajas REALMENTE vale más, es decir cuando ya es demasiado tarde porque tuvo lugar la elección. Lo más racional entonces sería decidir al azar el voto por X o por Y, pero en la medida en que todos estos votantes adopten ese criterio logran que sus votos se distribuirán al azar entre X e Y, con lo que aseguran que ocurra el resultado que precisamente deseaban evitar, el triunfo del modo peronista...

<sup>12</sup> Advuértase que, para los votantes peronistas, tampoco es posible votar racionalmente. No tiene sentido votar por su propio partido, al que las reglas prohíben ganar. Menos lo tiene hacerlo por un partido antiperonista que se ha quedado en su modo. Pero tampoco lo tiene hacerlo por un partido antiperonista que se ha movido al modo peronista cuando, al tener plena vigencia las reglas,

eventualmente formar nuevas coaliciones pero, en contraste con la celebrada con el partido X, sólo si ven que ellas son conducentes para la terminación del juego —una situación imposible para los partidos que tratan de formar la nueva coalición porque, dada su segura derrota si se quedan en el modo antiperonista, ésta es la única forma que les queda para intentar ganar algo en el juego.

Después de estas jugadas los peronistas ganarían con seguridad, pero las reglas les prohíben hacerlo. Los dos partidos absorbentes garantizan su propia derrota ante el peronismo. Los otros partidos no pueden ganar si se quedan en el modo antiperonista y la única coalición que para los peronistas tiene sentido formar con ellos es para terminar el juego. A su vez, ni los votantes del modo antiperonista ni los del peronista tienen posibilidad de votar racionalmente. Luego de estos movimientos es evidente para todos que han estado jugando un juego fútil en el que nadie puede ganar. Consecuentemente, un jugador racional se torna "desleal" (rechaza el juego o, al menos, no tiene interés alguno en su continuación) e "irresponsable" (desde que todo el mundo pierde, lo único que puede tener algún sentido es asegurarse ventajas en el más corto plazo). Pero el juego no sólo carece de sentido: su propia dinámica ha acentuado la polarización inicial, agravando aun más las condiciones iniciales.

#### ¿RACIONALIDAD COLECTIVA?

El análisis hasta aquí desarrollado podría ser rebatido argumentando que los axiomas son exclusivamente individualísticos y que ellos deberían incluir una dimensión de "racionalidad colectiva"<sup>13</sup> de acuerdo con la cual todos los partidos (o, al menos, todos los partidos no peronistas) deberían haberse preocupado en preservar el "juego" existente y, por lo tanto, en evitar decisiones que llevarían a su destrucción. Este argumento es importante y requiere ser examinado.

Adviértase, en primer lugar, que una vez que un partido se ha movido hacia el modo peronista el proceso ya analizado se cumple inexorablemente. Por lo tanto deben reunirse las siguientes condiciones para que la racionalidad colectiva rija efectivamente: i) todos los partidos no peronistas deben compartir el objetivo de conservar el juego como el valor dominante de sus preferencias; ii) todos los partidos deben ser capaces de predecir perfectamente los resultados de cualquier decisión relacionada con moverse o quedarse en el propio modo (aun antes de la primera rueda del "juego" todos deben ser capaces de predecir qué con-

---

éste no puede dejar de "traicionarlos" cuando llegue al gobierno gracias a los votos que le han "prestado". La solución de abstenerse de votar o hacerlo en blanco en este caso tampoco es racional porque, al hacerlo masivamente, los peronistas anulan uno de los modos de la distribución, permiten circunscribir la elección a X e Y, y permiten una prolongación de un juego respecto del cual su único objetivo racional es destruirlo lo antes posible.

<sup>13</sup> Ver A. Rapoport, *op. cit.*, 1970, págs. 87-89.

secuencias seguirán si uno de ellos se desplaza hacia el modo peronista); iii) todos los partidos deben tener absoluta confianza entre ellos.

Si sólo consideramos que la información acerca de las reglas es imperfecta en la primera rueda del juego, es fácil ver que son casi sobre-humanos los requerimientos cognitivo-predictivos para la vigencia de la racionalidad colectiva. Pero aunque así no fuera igual se plantearía otra dificultad insalvable. Imaginemos que por cualquier razón (predicción equivocada acerca de las consecuencias de su movimiento, desinterés en conservar el juego) el partido W ha decidido desplazarse hacia el modo peronista. En tal caso es claramente en su interés (para evitar que otros partidos compitan con él y poder así obtener una coalición "barata" con los peronistas) ocultar sus intenciones a los restantes jugadores. Por lo tanto, el partido W simulará respetar el acuerdo de quedarse en el modo antiperonista hasta el momento que pueda anunciar que ha formado una coalición con el modo peronista. Dada esta posibilidad ningún jugador racional puede estar seguro que TODOS los restantes jugadores verdaderamente cumplirán el acuerdo de quedarse en el modo antiperonista (es decir, de no intentar formar una coalición con los peronistas). Dada esta circunstancia, ¿sobre qué base puede cada jugador decidir cuál será su propio comportamiento? Dada la posibilidad que el acuerdo sea violado, cada jugador debe tomar individualmente una decisión ciega. Pero el aspecto más importante es que, para que rija efectivamente la racionalidad colectiva, el acuerdo de "quedarse en el modo" debe ser celebrado y cumplido por absolutamente TODOS los partidos del modo antiperonista. En cambio, para que el acuerdo se convierta en letra muerta y se lance el proceso analizado en las páginas precedentes, es suficiente con que se produzca UNA SOLA defección de dicho acuerdo. Esta consideración vale para cada uno de los partidos del modo antiperonista, por lo que cada uno debe hacer una estimación subjetiva de la probabilidad que ocurra siquiera una defección del acuerdo. Aunque todos los partidos hayan acordado sinceramente "quedarse en su modo", si recordamos que es interés del que ha decidido defecionar ocultarlo hasta el último momento, es claro que ninguno de ellos puede tener completa confianza en la sinceridad de dicho acuerdo. Por lo tanto, es muy probable que la estimación subjetiva de alguno de los participantes sea en el sentido que es alta la probabilidad que por lo menos uno de los otros defeccione. Si tal es la estimación subjetiva, el partido que ha llegado a ella no puede dejar de concluir que la racionalidad colectiva será destruida de todas formas. Por lo tanto, para él no tiene sentido "sacrificarse" en aras de una racionalidad colectiva que su estimación subjetiva le indica que será de todas formas destruida por el desplazamiento hacia el modo peronista de alguno de los partidos que aparentemente ha concordado en quedarse en su modo antiperonista. Como consecuencia, una sola estimación subjetiva en el sentido que existe una importante probabilidad de que aunque sea uno sólo de los partidos defeccione del acuerdo, lleva a quien hace esa estimación (aunque él haya entrado al acuerdo de buena fe como todos los demás) a romper el acuerdo y, por lo tanto, a destruir la racionalidad colectiva. Este análisis puede refinarse un poco más. Hasta



ahora hemos visto que cada jugador debe estimar subjetivamente la probabilidad de que ocurra al menos una defección, y extraída la conclusión de que si existe al menos uno que cree que esa probabilidad es alta, ello lo llevará a él mismo a destruirla. Pero en este terreno un buen jugador debe también estimar cuál es la probabilidad que se produzca, aunque sólo fuera por parte de uno de los restantes jugadores, la estimación de probabilidad recién referida. Esta segunda estimación de que al menos un jugador asignará una probabilidad alta de defección por parte de otros no puede sino ser dominante en por lo menos uno de los jugadores. En la medida en que un jugador (digamos, Z) prevea que por lo menos uno (digamos, W) ha de asignar una probabilidad errónea a la posibilidad de defección de cualquiera, no puede sino partir de la base que W violará el acuerdo. Y a partir de esa base, como de acuerdo con su predicción la racionalidad colectiva quedará de todas formas destruida, será Z el que violará el acuerdo... Se ve, entonces, que tanto a un nivel de estrategia relativamente primario (la predicción de la probabilidad de UNA violación del acuerdo), como más refinado (la predicción de la probabilidad de predicción de la probabilidad de UNA violación del acuerdo)<sup>14</sup> no puede sino ser muy alta la probabilidad que exista al menos UNA estimación subjetiva que esas probabilidades son muy altas en al menos UN jugador. En la medida en que es así, Y AUNQUE TODOS LOS JUGADORES HAYAN ACTUADO DE ABSOLUTA BUENA FE, el acuerdo no puede ser celebrado y, si es celebrado, no puede ser cumplido.

Recapitulando lo dicho hasta aquí. Si es perfecto el conocimiento de las consecuencias de UN desplazamiento hacia el modo peronista, aunque ello sea así para cada uno de los jugadores y aunque todos ellos sean de buena fe, la estimación subjetiva de probabilidades (y de probabilidades de probabilidades...) determina que se deba partir de la base que no dejará de ocurrir al menos una defección. Y, como el conocimiento de las consecuencias de ello es perfecto, no tiene sentido "sacrificarse" por una racionalidad colectiva que se debe partir de la base será inevitablemente destruida. Si, por el contrario, es imperfecto el conocimiento de las consecuencias de un desplazamiento hacia el modo peronista,<sup>15</sup> no hay base cognitiva para indicar que la única forma de satisfacer el argumento de racionalidad colectiva consiste en celebrar y cumplir el acuerdo de quedarse en su propio modo entre todos los partidos antiperonistas.

<sup>14</sup> Por supuesto uno puede imaginar consideraciones estratégicas aun más sutiles por parte de todos o algunos participantes, consistentes en asignar probabilidad subjetiva a la posibilidad que se produzca aunque sea una predicción del tipo aquí señalado (y así sucesivamente). Pero lógicamente las conclusiones son las mismas. Este argumento tal vez sea más claro expresado formalmente. Todo jugador racional (W) debe considerar la posibilidad de que sea alta la probabilidad (p), de que exista al menos otro partido [ $\exists(N)$ ], que defeccione del acuerdo ( $\sim A$ ). (1)  $W_p [\exists(N) \sim A]$ . Pero, además, todo jugador racional (digamos, ahora, Z), debe estimar la probabilidad de que exista un partido W que hace la estimación de la expresión (1). Formalmente: (2)  $Z_p \{ \exists W_p [\exists(N) \sim A] \}$ .

La regresión implicada es infinita.

<sup>15</sup> Adviértase: aunque sólo fuera por parte de sólo un partido antiperonista.

Consideremos ahora condiciones más realistas de conocimiento incompleto de las consecuencias del desplazamiento, de diferentes preferencias y de diferentes predicciones. Cuanto más pequeño es el partido antiperonista, menores son sus posibilidades de ganar algo dentro de su modo y mayor la tentación de "usar" los votos peronistas. Pero, a su vez, cuanto mayor es esa tentación mayor es el riesgo creado a partidos antiperonistas más grandes. Ellos pueden perder el premio mayor o los pagos laterales que, de no mediar la "tentación" de los más pequeños, tendrían excelentes posibilidades de ganar. Cuanto mayor es ese riesgo, mayor es la probabilidad que algunos partidos antiperonistas más grandes también intenten cambiar de modo.

#### CUARTA SECCION

#### EL COMPORTAMIENTO HISTORICAMENTE OBSERVADO

En 1951 los radicales aplicaron una exitosa estrategia de absorción de votos antiperonistas. Luego que los peronistas fueron proscriptos en 1955 esto convirtió a los radicales en ganadores aparentemente seguros de las elecciones presidenciales de 1958. Pero la atracción proveniente de la vacancia electoral del modo peronista empezó a operar, moviendo a varios partidos nuevos y menores a intentar obtener sus votos, con el consiguiente riesgo para las posibilidades radicales. El abierto apoyo prestado a éstos por el gobierno provisional de 1955-1958, así como sus posibilidades electorales, determinaron un proceso particularmente conflictivo para la decisión radical sobre su candidatura presidencial. Cuando fue claro para uno de sus dirigentes más importantes, Frondizi, que no tenía suficiente control del aparato del partido para asegurar su propia candidatura, originó una serie de acontecimientos internos que terminaron con la escisión del partido entre los radicales del pueblo, controlados por la mayor parte de los viejos dirigentes, y los radicales intransigentes, dirigidos por Frondizi.

Desde el primer momento fue evidente que los radicales intransigentes habían decidido competir por la obtención de los votos peronistas. En julio de 1957 el gobierno provisional realizó una elección nominalmente dirigida a la integración de una convención que tendría a su cargo modificar la Constitución Nacional, que había sido reformada durante el gobierno peronista. Pero el objetivo principal de esta elección fue contar los votos con que contaba cada partido, con vistas a la elección presidencial de 1958. La elección de 1957 se realizó bajo el sistema D'Hondt de representación proporcional y se prohibió la participación de los peronistas. Frondizi les ofreció palabras de reconciliación y la promesa de defender el mantenimiento de cláusulas constitucionales introducidas por la reforma efectuada durante el gobierno de Perón. Hay pruebas de que los radicales intransigentes obtuvieron una cantidad de votos peronistas, pero como dentro del ámbito de una convención refor-

madora de la Constitución, los primeros no tenían en realidad nada importante que ofrecer a los segundos, buena parte de los peronistas siguió las "órdenes" de Perón en el sentido de votar en blanco.<sup>16</sup>

Las elecciones presidenciales iban a tener lugar en 1958, siete meses más tarde, bajo el sistema que atribuía la presidencia de la Nación a la primera pluralidad de votos. Para esta elección los radicales intransigentes tenían atractivas ofertas para los peronistas. La campaña electoral de Frondizi se basó en la promesa de que cuando llegara al gobierno llevaría a cabo políticas socioeconómicas gratas a los peronistas (y opuestas a las del gobierno provisional de 1955-1958) y en el compromiso de eliminar la proscripción electoral que pesaba sobre aquéllos. Esas promesas (pagos laterales intangibles en la terminología del modelo) fueron recibidas con entusiasmo por los dirigentes peronistas, por los sindicatos y por la amplia base de votantes que ellos controlaban. Poco antes de la elección de 1958 se conoció que Frondizi y Perón habían llegado a un "pacto" según el cual éste "ordenaba" a sus seguidores votar por el primero contra la futura puesta en ejecución desde el gobierno, de las promesas ya mencionadas.

A su vez, enfrentados a una coalición probablemente ganadora, la campaña de los radicales del pueblo fue "una cruzada por la democracia", contra "el nuevo demagogo" y verbalmente apuntada a salvar al país del triunfo electoral de una coalición basada en los votos peronistas y en un pacto con su líder. Los radicales del pueblo insistían en que un voto por otro partido antiperonista era "un voto perdido" y que, por lo tanto, todos los votantes antiperonistas debían apoyarlos si querían evitar un triunfo de la coalición peronista-radical intransigente.<sup>17</sup>

A pesar de sus antecedentes como uno de los más importantes dirigentes opositores durante el gobierno de Perón, el "pacto" celebrado con él por Frondizi, las promesas hechas a los peronistas en la campaña presidencial y los efectos de polarización provocados por la campaña de los radicales del pueblo, movieron a muchos sectores antiperonistas a plantear que no debía permitirse a Frondizi ocupar el cargo presidencial para el cual había sido electo. Finalmente, y en medio de una tensa situación, Frondizi pudo asumir la presidencia.

Un inmediato y masivo aumento de salarios y jornales, así como la sanción de legislación que favoreció a los sindicatos, indicaron que Frondizi estaba dispuesto a cumplir al menos parte de las promesas en las que había basado su coalición con los peronistas. Pero al término del mismo año 1958 ya era evidente que si Frondizi quería evitar ser derrocado tenía que aceptar las demandas formuladas por los sectores anti-

<sup>16</sup> Según el escrutinio definitivo de esta elección sus principales resultados fueron: votos en blanco: 2.115.861; radicales del pueblo: 2.106.524; radicales intransigentes: 1.847.603; socialistas: 525.721; partidos conservadores: 423.920; demócrata cristianos: 420.606; demócrata progresistas: 263.805, y comunistas: 228.821.

<sup>17</sup> Los principales resultados de esta elección fueron: radicales intransigentes: 3.761.519; radicales del pueblo: 2.303.180; partidos socialistas: 523.545; demócrata cristianos: 339.495; partidos conservadores: 249.160; comunistas: 215.687, y demócrata progresistas: 172.842.

peronistas. Como consecuencia de ello el gobierno de Frondizi estaba muy pronto haciendo exactamente lo contrario de lo que había prometido durante la campaña presidencial. Se reimplantaron y se hicieron aun más severas las políticas públicas del gobierno provisional; se produjo una severísima recesión, caída del producto bruto, aparición de importantes niveles de desempleo y marcadas redistribuciones negativas del ingreso. Asimismo, numerosas indicaciones hicieron evidente que tampoco sería levantada la proscripción electoral del peronismo. Esta situación llevó a los peronistas y a los sindicatos a la sensación de que habían sido "traicionados", alimentó altos niveles de protesta social y, a su vez, endureció la actitud represiva de los sectores antiperonistas.

A. Downs<sup>18</sup> desarrolla el argumento de que un mínimo de confiabilidad por parte de los partidos políticos es indispensable para la racionalidad del voto y, en última instancia, para la supervivencia misma de un régimen político fundada en el proceso electoral. Por cierto no era grande el prestigio de los partidos políticos argentinos con anterioridad a 1958. Pero la actitud inevitablemente zigzagueante de otros partidos que habían fracasado en formar la coalición lograda por los radicales intransigentes y —sobre todo— el giro de ciento ochenta grados dado por éstos en prácticamente todos los problemas sociales salientes, no pudieron menos que agravar aun más el ya generalizado escepticismo acerca de "la política" y los partidos políticos en general. Los peronistas se encontraron con que Frondizi llevaba a cabo desde el gobierno buena parte de las políticas por cuya derogación lo habían votado. Los antiperonistas se encontraron con un nuevo partido, en control de los recursos gubernamentales, que luego de haber sido el blanco de la polarizante campaña de los radicales del pueblo, aparecía en activa competencia por apoyo y votos en el modo antiperonista. No es exagerado decir que la mejor apuesta acerca de cuáles iban a ser las políticas públicas del gobierno de Frondizi hubiera sido el exacto contrario de las posiciones expresadas y las promesas formuladas en su campaña electoral.

La creciente alienación de los peronistas hizo a Frondizi aun más dependiente de los sectores antiperonistas. En tres años de gobierno los radicales intransigentes "volvieron" al antiperonismo y cambiaron casi por completo su apoyo electoral.<sup>19</sup>

En 1962 debía celebrarse una importante elección de gobernadores

<sup>18</sup> Por confiabilidad según el autor citado debe entenderse un grado mínimo de congruencia entre el comportamiento verbal de un partido antes de las elecciones y su comportamiento real una vez electo. En caso de no existir, el segundo aspecto deja de ser medianamente previsible y, por lo tanto, el votante no tiene forma de tomar una decisión racional en el momento de la elección; A. Downs, *op. cit.*, págs. 105-109.

<sup>19</sup> El costo en término de votos para los radicales intransigentes quedó mostrado en las elecciones de renovación parcial de legislaturas, donde éstos obtuvieron un tercer lugar (1.792.497 votos) respecto de los votos peronistas (en blanco, 2.155.532) y radicales del pueblo (2.091.703). En una fecha cercana, para elección de un senador por la Capital Federal, el candidato socialista (A. Palacios) se impuso holgadamente con apoyo peronista y los radicales del pueblo le siguieron.

provinciales y de renovación parcial de legislaturas nacionales y provinciales —y, tal vez sobre todo, ya se acercaba la elección presidencial de 1963—. Diversos partidos menores parecían dispuestos a repetir el desplazamiento hacia el modo peronista, intentando reproducir la coalición que había llevado a los radicales intransigentes al gobierno. El sentimiento de "traición", causado entre los peronistas por la violación radical intransigente de las promesas de políticas socioeconómicas y de levantamiento de la proscripción electoral, hacía impensable reproducir entre los mismos "socios" la coalición de 1958. Por otra parte, los radicales del pueblo afirmaban decididamente sus "derechos" de supremacía dentro del modo antiperonista. Arrinconados de esta forma por la perspectiva de derrota electoral en manos de sus viejos y nuevos, pero en ambos casos endurecidos rivales, los radicales intransigentes carecían de una estrategia satisfactoria. Solamente una, aunque muy riesgosa, parecía abierta.

La disputa por la supremacía en el modo antiperonista entre los radicales intransigentes (basados en su control del gobierno) y los radicales del pueblo (basados en los resultados de la anterior elección y su mayor confiabilidad ante los votantes antiperonistas) prácticamente aseguraba el triunfo de una coalición basada en el modo peronista, aunque fuera formada con un partido antiperonista de mínimo caudal electoral. Pero el gobierno de los radicales intransigentes había enseñado a los peronistas que ningún partido podría cumplir las promesas que realmente les interesaban. Como consecuencia, era mínimo el interés de los peronistas por participar en una nueva coalición a la cual ellos "prestarían" sus votos. Dada esta situación, permitir a los peronistas presentar sus propios candidatos podría ser atractivo tanto para éstos como para los radicales intransigentes. Para los primeros, presentarse a elecciones y ganar individualmente aseguraba un golpe militar que posiblemente anularía el "juego" existente y lanzaría un nuevo proceso en el cual eventualmente pudieran tener mejor acceso. Desde el punto de vista de los radicales intransigentes, la presentación de candidatos peronistas para cargos importantes agravaría aun más la polarización existente, al aumentar el rechazo que muchos votantes antiperonistas sentirían ante el posible resultado de una elección celebrada en estas condiciones. En tal forma, y siendo cierto que el total de votos en el modo antiperonista excedía el total de votos en el modo peronista, el aumento de la polarización podría permitir una mayor absorción en favor de los radicales intransigentes y, con ello, su triunfo sobre los peronistas.

Al permitir a los peronistas presentar sus propios candidatos Frondizi se aseguró que ningún partido entraría en coalición con ellos, al mismo tiempo que el agravamiento de la polarización resultante de esa autorización dio a los radicales intransigentes alguna posibilidad de absorber en el modo antiperonista y ganar las elecciones. Pero, por supuesto, los radicales del pueblo presentaban un grave inconveniente para el éxito de esta estrategia, ya que podían presentar a los votantes antiperonistas un convincente argumento en el sentido que era a ellos y no a los radicales intransigentes a quienes correspondían ser el partido absorbente

dentro del modo antiperonista. En términos de los riesgos asumidos por los radicales intransigentes, permitir presentarse a los peronistas en las elecciones de 1962 implicaba garantizar con su propia supervivencia en el gobierno que esa decisión era la única posible para evitar un triunfo electoral basado en el modo peronista, ¡por medio de hacer imposible la misma estrategia que en 1958 había llevado a los mismos radicales intransigentes al poder!

Aunque este gambito acentuó la polarización existente y la campaña de los radicales intransigentes logró disminuir los votos del radicalismo del pueblo,<sup>20</sup> no lo hizo en grado suficiente para absorber a estos últimos (la campaña de los radicales del pueblo, basada en sus auténticas "credenciales" antiperonistas y en la falta de confiabilidad de los radicales intransigentes fue decisiva en este sentido). Por lo tanto, y aunque dadas las circunstancias los radicales intransigentes hicieron una buena elección, los peronistas ganaron parte de las gobernaciones en juego y la primera pluralidad del total de votos emitidos.<sup>21</sup>

Tal como podía esperarse considerando el riesgo asumido por los radicales intransigentes, un golpe militar derrocó casi de inmediato a Frondizi y anuló las elecciones.

Durante su gobierno de 1962-1963 a través de civiles por ellas designados, las Fuerzas Armadas sufrieron los enfrentamientos entre "golpistas" y "legalistas" ya referidos en el capítulo 3. La posición de "volver a los cuarteles" de estos últimos significó que, una vez derrotados los "golpistas", los "legalistas" tenían que volver a convocar elecciones.<sup>22</sup> Pero, a pesar de algunas ilusiones momentáneas, pronto fue evidente que los peronistas seguían sujetos a la prohibición de acceso electoral. Consiguientemente, los peronistas no podían ganar. Pero también los radica-

<sup>20</sup> Refiriéndose a esta elección vale la pena transcribir lo comentado por un observador extranjero: "los radicales intransigentes repitieron constantemente a sus audiencias que un voto por los radicales del pueblo, los demócrata cristianos o los conservadores era en realidad un voto por los peronistas y un voto por el retorno de Perón a la Argentina", P. Snow, "Parties and Politics in Argentina: the Elections of 1962 and 1963", *Midwest Journal of Political Science*, 9, n. 1, 1965, págs. 1-36. Tanto la lógica de la polarización como la de la estrategia de absorción son transparentes en este comentario.

<sup>21</sup> Los principales resultados de estas elecciones fueron: partidos peronistas: 2.520.404; radicales intransigentes: 2.423.145; radicales del pueblo: 1.753.466; partidos socialistas: 405.310; partidos conservadores: 447.084; demócrata cristianos: 205.555 y demócrata progresistas: 156.114. El cómputo de votos peronistas es aproximado. Incluye sólo los de la Unión Popular y los de partidos provinciales que proclamaban expresa adhesión al peronismo. Excluye votos en blanco (310.702) y casos de partidos provinciales que me parecieron dudosos.

<sup>22</sup> La analogía entre el "juego" analizado en la sección anterior y el comportamiento real descrito en esta sección termina en realidad con el dilema insoluble planteado por la existencia de dos partidos absorbentes en el modo antiperonista y con un seguro ganador prohibido de ganar, coronando en la terminación del juego por decisión (golpe de estado) del *referee*. El intento de continuarlo más allá de ese punto pasa a depender de una necesidad extraña a la lógica del modelo (consecuencia directa de la posición "legalista" y de los intereses corporativos del sector militar triunfante) y en su propio desarrollo confirma que la instancia había quedado agotada en la situación creada en 1962.

les intransigentes habían sido derrocados, eran inaceptables y, por lo tanto, tampoco debían ganar. Un detalle no insignificante era que el caudal electoral sumado de ambos partidos llegaba a no menos del 50 % del total de los votos...

Agravando el problema electoral de los militares "legalistas", los radicales del pueblo se habían convencido durante el gobierno de Frondizi de que tal como eran las cosas difícilmente podrían ganar la presidencia —y la mayor parte de sus dirigentes había apoyado a los militares "golpistas" que los "legalistas" acababan de derrotar—. Los militares "legalistas" difícilmente podían ser inducidos a apoyar un partido tan vinculado con los oficiales que acababan de eliminar de sus filas y con el que los separaban enfrentamientos y hostilidades muy frescos. Y, aun prescindiendo de ese problema, el control por parte de los radicales del pueblo de menos de un tercio del total de votos se había mostrado reiteradamente insuficiente para ganar elecciones al mismo tiempo que su marcado antiperonismo y sus recientes antagonismos con los radicales intransigentes los hacía miembros muy poco viables de una gran coalición.

El núcleo del problema para los militares "legalistas" era que "tenían" que llamar a elecciones. Esta era la única forma de retirarse de la participación política directa que los había movilizado contra los "golpistas", así como de iniciar el proceso de profesionalización que veían como el requisito fundamental para la supervivencia institucional y para la preservación de sus carreras. Además, durante los recientes enfrentamientos armados con los "golpistas" su actitud pro-electoral y contraria a una dictadura militar había sido su más efectivo argumento para la obtención de apoyo civil. Si muy poco después los "legalistas" hubieran anulado su promesa de llamar a elecciones, su gobierno (y aun su propia posición dentro de las Fuerzas Armadas) hubiera descansado sobre bases más que endebles.

Mientras tanto los demócrata cristianos y algunos sectores socialistas, entre otros, mostraban sus deseos de moverse hacia el modo peronista pero, tal como podía esperarse, hallaban que era imposible convencer a éstos sobre la base de promesas a ser cumplidas si y cuando lograsen el gobierno. Apareció un nuevo partido, dirigido por el anterior presidente provisional (1955-1958), Aramburu, que basaba en su anterior desempeño en la Presidencia su pretensión de reunir una importante cantidad de votos antiperonistas.

Los enfrentamientos entre "golpistas" y "legalistas" tuvieron lugar en setiembre de 1962 y abril de 1963. Las elecciones presidenciales debían tener lugar en julio del mismo año. Se creyó hallar una "solución" de acuerdo con los siguientes lineamientos: i) se reformó el sistema electoral, en el que se adoptó el sistema D'Hondt de representación proporcional; ii) la proscripción del peronismo se mantuvo, aunque se permitió a candidatos de este sector ganar asientos parlamentarios y la gobernación de algunas provincias pequeñas; iii) no se permitía a los radicales intransigentes ganar la presidencia de la Nación, aunque sí gobernaciones de provincias grandes y asientos parlamentarios; iv) con estos pagos laterales sería posible, se esperaba, inducir a peronistas y a radicales in-

transigentes para actuar como "proveedores" de los votos necesarios para ganar elecciones; v) el candidato presidencial de esa coalición proveniría de algún partido mínimo pero aceptable para los recientemente victoriosos militares "legalistas".

Con la esperanza de lograr un premio tan tentador, varios partidos de mínimo caudal electoral (algunos de ellos totalmente ad hoc) entraron a competir por la obtención de la candidatura presidencial de la proyectada coalición (el "Frente Nacional", tal como sus proponentes la bautizaron). Entre los partidos que quedaron afuera del Frente, los radicales, quienes no podían sentir simpatía alguna hacia este intento, se apresuraron a condenarlo. Los demócrata cristianos, luego de algunas tratativas con los proponentes del Frente, comprobaron que no tenían posibilidades de recibir la candidatura presidencial, agregaron su condena al Frente y renovaron sus esfuerzos por obtener un acuerdo directo con los peronistas. Por supuesto, tanto los demócratas cristianos como los radicales del pueblo y partidos de la izquierda se preocuparon, aunque por diferentes razones, por subrayar tan frecuentemente como podían la "trampa" que el proyectado Frente les parecía constituir.

Las negociaciones dentro del Frente demostraron ser particularmente difíciles. El nuevo presidente del Partido Radical Intransigente, Alende, tenía definidas aspiraciones presidenciales y argüía que, a pesar de las reglas del juego que habían impuesto los militares, su candidatura presidencial no sería objetada si el Frente decidía proclamarla. Pero, por supuesto, uno de los pocos aspectos firmemente sostenidos por los representantes peronistas durante su ambigua presencia en el Frente era que, luego de la recién terminada experiencia del gobierno de Frondizi, no estaban dispuestos a aceptar otra candidatura presidencial radical intransigente. Simultáneamente, los dirigentes de los partidos mínimos y ad hoc, con sus equipos de civiles "apolíticos" y de oficiales militares retirados "independientes", comenzaban el proceso de intentar superarse unos a otros en las ofertas destinadas a obtener el consentimiento peronista para "su" candidato presidencial. Esto era inevitable si querían obtener la candidatura del Frente (máxime en partidos nacidos o resucitados exclusivamente con miras al tentador premio presidencial que parecía ofrecerle el Frente). Pero esto mismo implicaba erosionar su aceptabilidad ante los sectores antiperonistas, que constituía el único "capital" real de esos partidos de ocasión.

Además, para los peronistas era evidente que, cualquiera que fuere el partido beneficiado con la candidatura del Frente, ellos no recibirían cargos gubernamentales de alguna significación en términos de poder real, ni del próximo gobierno la implementación de políticas públicas por ellos reclamadas y el levantamiento de su proscripción electoral. Aunque algún dirigente puede haberse sentido tentado por la posibilidad de ocupar aunque sólo fuere posiciones gubernamentales políticamente marginales, era evidente que los votantes peronistas, que hasta entonces habían seguido con gran disciplina las indicaciones de sus dirigentes, muy difícilmente podrían ser convencidos de votar nuevamente un candidato radical intransigente. En cuanto a los candidatos de los restantes partidos



mínimos y ad hoc, desde que su único capital era su aceptabilidad ante los sectores antiperonistas, no podían despertar mucho entusiasmo entre los votantes peronistas. Las negociaciones en el Frente se hallaban estancadas cuando Perón y Frondizi (ninguno de los cuales tenía autoridad formal sobre sus respectivos movimientos) anunciaron que habían llegado a un nuevo acuerdo, según el cual Solano Lima sería el candidato presidencial del Frente. Solano Lima era el dirigente de un pequeño partido escindido de los conservadores y su nombre estaba cercanamente asociado al "fraude patriótico" practicado con anterioridad al gobierno de Perón (fraude dirigido principalmente contra los radicales y del cual Perón había hecho un constante tema de crítica al pasado político del país). Por cierto esta candidatura era de difícil aceptación tanto para los votantes peronistas como para los radicales intransigentes. Careciendo de la necesaria información sólo es posible especular acerca de los motivos que pueden haber llevado a proclamar esta candidatura. Por parte de Frondizi ella puede haber dependido de la premisa que un candidato radical intransigente sería vetado por los militares, y/o de la convicción que un candidato de su propio partido no sería aceptado por los peronistas. Por parte de Perón era obvia la conveniencia de no volver a apoyar un candidato radical intransigente y el atractivo de los candidatos "independientes" no era mayor. De esta forma, también, podría hacer una importante contribución a la terminación de un "juego" en el cual nada tenía que ganar.

Inmediatamente después de anunciada la candidatura de Solano Lima y muy poco antes de las elecciones, Alende convocó a las autoridades del Partido Radical Intransigente, se negó a renunciar a su propia postulación presidencial y obtuvo apoyo mayoritario del partido para negar acatamiento al acuerdo entre Frondizi y Perón. Como no había tiempo para una decisión judicial, aparecieron dos partidos Radical Intransigentes, uno dirigido por Alende, en control de casi todo el aparato partidario y proclamando su candidatura presidencial, y otro dirigido por Frondizi, manteniéndose dentro del Frente y apoyando la candidatura de Solano Lima.

Por otra parte era evidente la profunda insatisfacción de los peronistas con la candidatura de Solano Lima. Sin duda una proporción indeterminable pero ciertamente importante de los votantes peronistas se negaría a votar por este candidato. Fue en ese momento que los demócrata cristianos tomaron una importante decisión. El Frente se estaba desintegrando, pero para que ellos pudieran tener alguna posibilidad real en la inminente elección tenían que ofrecer a los peronistas algo más que promesas. Por lo tanto, ofrecieron al principal dirigente peronista del momento residente en la Argentina, Matera, la candidatura presidencial en sus propias listas. Su propio candidato, Sueldo, se movió a la nominación vicepresidencial, en tanto las gobernaciones de las provincias se distribuirían parejamente entre ambos "socios". Esto ocurrió pocos días antes de la elección y Matera aceptó de inmediato. No cabía duda que la mayor parte de los peronistas estaría encantada de votar a este candidato.

Por lo tanto, Alende y Matera habían quitado al Frente buena parte de los votos de sus respectivos partidos. La "solución" aparentemente significada por el Frente, que hasta muy poco antes parecía contar con una cómoda mayoría, quedaba reducida a la cantidad de votos, indeterminable pero ciertamente pequeña, de los restos frentistas del peronismo y del radicalismo intransigente.

Pero la nueva combinación promovida por los demócrata cristianos había violado claramente las reglas del juego, y pocos días antes de la elección se sancionó un decreto que prohibía la candidatura de Matera. Este inmediatamente urgió a sus seguidores para que votaran en blanco.

El Frente, drásticamente disminuido en sus votos, se desintegró. Dos días antes de la elección sus dirigentes también exhortaron a votar en blanco. El 7 de julio de 1963 los peronistas, tanto vía Matera como vía el Frente habían resuelto votar en blanco; en cuanto a los radicales intransigentes, mientras Frondizi disponía el voto blanco Alende mantenía su candidatura. Con los peronistas fuera de la competición y los radicales intransigentes profundamente escindidos, el triunfo electoral correspondió, con un cuarto del total de votos emitidos, a un partido que treinta días antes parecía inimaginable: los radicales del pueblo.

Cuando los radicales del pueblo decidieron sus candidaturas no tenían sino remotas esperanzas de triunfar en las elecciones y, en general, sus dirigentes formaban una vieja camada que había estado fuera del poder gubernamental desde 1930. Además, como ya he mencionado, sus relaciones con los militares "legalistas" distaban de ser buenas. Su gobierno, como ya se ha visto en el capítulo 3, no pudo dar solución a los numerosos problemas (problemas sociales salientes y estrangulamientos de desarrollo) que se habían ido acumulando. Cuando en 1965 tuvieron lugar elecciones parciales, en las que no estuvieron en juego "cargos importantes", los peronistas demostraron que como siempre retenían la primera pluralidad de los votos. En 1967 debía realizarse una elección importante (de acuerdo con la definición dada al estipular el modelo) y el gobierno se vio enfrentado al eterno dilema: proscribir a los peronistas y lanzar la lógica del modo vacante, o bien permitirles presentar sus propios candidatos, ganar y ser derrocado. A esta altura de la exposición todo esto ha de resultar muy familiar. En 1966, mediante el golpe analizado en el capítulo anterior, los militares derrocaron al gobierno radical del pueblo de A. Illia.

Al terminar el período 1955-1966 todos los partidos políticos que tenían más del 10 % del voto total (peronistas, radicales intransigentes y radicales del pueblo) habían sido derrocados por un golpe militar. Luego de la primera rueda iniciada con la elección de 1958 el "juego" se había extendido, hasta demostrar su imposibilidad, al momento del golpe de 1962. Sin embargo, y por las razones fundamentalmente militares ya señaladas, en 1963 tuvo lugar una "rueda" final del juego, bajo las condiciones y con las consecuencias recién analizadas. El agotamiento de la lista de partidos políticos dotados de un mínimo razonable de votos, agregado a la evidencia final de la imposibilidad del "juego" impuesto a los partidos políticos, coincidió con los procesos más amplios es-

tudiados en los capítulos 2 y 3 para provocar la inauguración de un nuevo régimen burocrático-autoritario. Este habría de inaugurar e intentar consolidar un nuevo "juego", en el cual los partidos políticos y las elecciones no estaban destinados a jugar parte alguna.

#### QUINTA SECCION

#### ALGUNAS IMPLICACIONES SUSTANTIVAS

El material del presente capítulo puede ahora ser insertado dentro de la perspectiva de análisis propuesta en los capítulos anteriores de este libro. En situaciones de alta modernización las rigideces estructurales y los estrangulamientos de desarrollo tienden a crear una composición de demanda política que los gobiernos difícilmente pueden satisfacer. Como un aspecto de ello, las demandas por participación en el consumo económico y en el poder político, formuladas por el sector popular, son altas y son sostenidas con continuidad y con importante apoyo organizacional. Esas demandas, dadas las rigideces y estrangulamientos, tienden a ser percibidas como "excesivas" por los restantes sectores sociales.

Hay un aspecto que el caso argentino ilustra muy bien. Si las preferencias del sector popular se convierten para los restantes sectores en una abrumadora preocupación política, ello no es sólo porque una proporción tan importante de los votantes comparte esas preferencias. La persistencia del apoyo al peronismo a lo largo del tiempo, su capacidad para resistir los innumerables intentos de destruirlo, su movilización de un espectacular apoyo no sólo en momento de elecciones sino también en muchas otras demostraciones de presencia en la arena política, nada de esto puede ser explicado sin tomar en cuenta la sólida base provista al peronismo por su control de los sindicatos. Esto dio al peronismo la posibilidad de financiar campañas de opinión pública, aportó militantes experimentados, creó una red nacional de organizaciones de base y protegió un núcleo seguro en los períodos de más duros intentos por eliminar al peronismo de la vida política argentina.

Esto es característico de un alto nivel de activación política del sector popular urbano en situaciones de avanzada modernización. Las discrepancias existentes en términos de preferencias acerca de políticas públicas sólo se convierten en importantes problemas nacionales cuando son expresadas como demandas políticas formuladas por sectores políticamente activados. El problema de quién controla las decisiones gubernamentales pasa a ser de particular importancia en una situación de estancado crecimiento económico. Este es el terreno donde se decide cómo se repartirán los bienes y servicios disponibles, así como quién y cuánto ha de pagar por las crecientes necesidades de acumulación de capital. Esto politiza intensamente todas las demandas relacionadas con la asignación de recursos, presentes y futuros, económicos y no económicos. Correspondientemente, esta politización lleva fácilmente a los sectores más establecidos a decidir que, cualquiera que fueren los canales de ac-

ceso formalmente abiertos, ellos no deben servir como el medio por el cual demandas populares "inaceptables" o "excesivas" puedan pesar decisivamente sobre la decisión de políticas públicas. Pero la alta modernización y la resultante activación política han generado un importante electorado que no puede ser ignorado en ninguna estrategia electoral.

El modelo aquí propuesto puede ser visto como una aplicación específica de un tipo de situación más general. En condiciones de alta modernización es sumamente probable que surja un alto nivel de activación política del sector popular urbano, apoyado por una importante base organizacional que asegura continuidad en la formulación de sus demandas. Dada esta situación y un crecimiento económico errático y dependiente que determina condiciones de suma cero en los conflictos por asignación de recursos sociales, cualquier régimen político tiene una importante probabilidad de verse sometido a una restricción básica: el gobierno no debe conceder demandas del sector popular, ni en cuanto a participación en el poder político ni por sobre los niveles de consumo que los restantes sectores consideran "adecuados". En este sentido las reglas del presente modelo pueden ser vistas como una forma posible (adaptada a las particularidades nacionales) de establecer las mismas restricciones generales que operaban en Brasil y en Grecia con anterioridad al advenimiento de sus regímenes burocrático-autoritarios. A este nivel general es más fácil ver el tipo de problemas que deben enfrentar las instituciones formalmente democráticas en situaciones de alta modernización. De los partidos políticos puede esperarse que traten de maximizar votos con el propósito de ganar elecciones, así como que traten de obtener otras formas de apoyo con el objeto de gobernar efectivamente (y no ser derrocados). Cuando la mayor parte de los recursos no electorales es controlada por sectores que perciben sus propios intereses como profundamente divergentes de los del sector popular (que controla el mayor agregado de votos), la lógica de la situación lleva a los partidos políticos a adoptar una estrategia secuencial: conseguir más votos en los momentos de elección, obtener otras formas de apoyo entre elecciones.

Por supuesto, esto lleva a un errático y aparentemente impredecible comportamiento de partidos y gobiernos. Esto no puede sino erosionar el prestigio de los partidos y de "los políticos", así como acentuar la alienación y el escepticismo político de buena parte de la población. Bajo estas condiciones, tanto la calidad del reclutamiento de militantes de partidos, como la posibilidad de planeamiento a largo plazo y de eficacia de la acción gubernamental, sufren seriamente. El resultado es un pobre desempeño gubernamental, acentuado por la defraudación de promesas y expectativas originadas en la campaña electoral, que deteriora aun más la evaluación de los partidos y "los políticos" por parte de los restantes actores políticos y sectores sociales.

Una importante consecuencia de esa estrategia secuencial, aparte del generalizado menosprecio del papel del político profesional y de los partidos, es el cuestionamiento que los sectores más establecidos hacen de su "demagogia" y de su "irresponsable electoralismo". En realidad, en su intento de maximizar votos, los partidos políticos formulan promesas,

adoptan actitudes y, en alguna medida, deciden políticas públicas que satisfacen por un tiempo al activado sector popular y, por la misma razón, despiertan la hostilidad de los restantes sectores. Por supuesto, y en tanto los gobiernos tratan de no ser derrocados, la mayor parte de esas políticas públicas debe ser prontamente revocada. Pero la secuencia ha aumentado la activación política y los motivos de protesta del sector popular, con escaso beneficio final para éste pero acentuando la rigidez de los sectores más establecidos.

El desempeño del gobierno será juzgado por la persistencia de la constelación de problemas sociales, para cuya solución la estrategia secuencial es escasamente adecuada. Además, la acumulación de estrategias secuenciales por parte de los partidos políticos tiende a ser percibida por parte de muchos sectores como un peligroso canal para una aun mayor activación del sector popular, fuertemente alienado, además, por los repetidos desengaños de que es objeto por parte de los gobiernos que ayuda a elegir. Dadas además las condiciones de suma cero y las rigideces históricamente heredadas, los restantes sectores tienden a percibir el logro de una drástica disminución de la activación política del sector popular como un requisito básico para el logro de sus propios objetivos. Por otra parte, esas mismas estrategias secuenciales han aniquilado las posibilidades de compromiso efectivo del sector popular en el sentido de apoyar la subsistencia de un régimen político que será sustituido por otro mucho más directamente apuntado al logro de su exclusión política y a la negación de sus preferencias.

#### SEXTA SECCION

#### OTRAS IMPLICACIONES

Es frecuente atribuir a los partidos políticos y a sus dirigentes un papel decisivo en la ruptura de los regímenes políticos sudamericanos. Esta fue la interpretación del gobierno militar surgido del golpe de estado de 1966 y la de numerosos ensayos que en su momento lo evaluaron positivamente. También, existe una difundida tendencia a "explicar" la situación política de nuestros países mediante la atribución, a los líderes de partidos y de otros grupos, de predisposiciones psicológicas "inadecuadas" o "disfuncionales". No puedo entrar aquí en una crítica detallada de ese tipo de enfoque, pero vale la pena señalar el razonamiento que lo informa. En primer lugar el comportamiento político es observado y se lo evalúa como "irracional", "irresponsable" o "disfuncional". Segundo, ya que parece ser así, "tiene que ser" que los actores sufren desajustes psicológicos (en el nivel de valores, percepción, motivación o personalidad) que "causan" aquel comportamiento. En tercer lugar, las predisposiciones que supuestamente resultan de esos supuestos desajustes psicológicos son utilizados para "explicar" las macrovariables dependientes de interés (digamos, inestabilidad política, regímenes autoritarios o carencia de acción gubernamental efectiva). En

cuarto lugar, de todo esto derivan "teorías" de cambio político y prescripciones sobre políticas públicas a adoptar: desde que los presuntos factores psicológicos son el *primum movens* de la situación política observada, los esfuerzos deben centrarse en, y las esperanzas deben pender de, los lentos cambios que, sobre todo por medio de la educación, pueden presumiblemente resultar en el cambio de esas predisposiciones.<sup>23</sup> De paso, es fácil concluir que mientras eso ocurre tiene poco sentido intentar serios cambios estructurales y que alguna forma de autoritarismo tutelar es la más congruente con los presuntos desajustes psicológicos.

Pero el significado de la acción social para el actor, así como su interpretación y explicación por parte del observador, depende del contexto dentro del cual la acción social tiene lugar.<sup>24</sup> Si el actor y el observador pueden concordar en que la situación ofrece una elección entre las decisiones A, B y C, pero no D, E, . . . , N, tiene muy poco sentido postular que la decisión "correcta" era "E", imputar "irracionalidad" al actor porque no la eligió y "explicar" el estado de macrovariables por causa de dicha "irracionalidad". En otras palabras, es imposible pretender (tácita o explícitamente) que las variables contextuales no tienen importancia alguna, y todavía pretender que es posible la interpretación y explicación del comportamiento de los actores, así como la exploración de las consecuencias sistémicas de ese comportamiento.

La alternativa más general de ese reduccionismo psicologista consiste en las numerosas variantes del enfoque "estructural" o "contextual". Este consiste en tratar de especificar el contexto de la acción social de interés, en formas que son intelectualmente manejables y que todavía guardan una correspondencia adecuada —para los aspectos más relevantes para la investigación de que se trate— con la situación vivida por el actor. En la mayor parte de los casos el foco de la investigación está constituido por la observación y explicación de las correspondencias e incongruencias entre la percepción y evaluación de su propia realidad por los actores, por una parte, y el "mapa del contexto" que el estudioso ha formulado

<sup>23</sup> Este es, por supuesto, el enfoque de la hoy desacreditada escuela del "carácter nacional", aunque ella sigue resurgiendo en estudios del "ethos latinoamericano"; sobre aquella escuela conviene leer A. Inkeles y D. Levinson, "National Character: the Study of Modal Personality and Sociocultural Systems", en G. Lindzey y E. Aronson, *op. cit.*, vol. IV, págs. 418-506. Pero el mismo procedimiento está implicado por enfoques, hoy más difundidos, de craso reduccionismo psicológico. Incluso por aquellos que se presentan como el resultado de "investigaciones empíricas" —que omiten investigar precisamente aquellas variables que de acuerdo con su propia concepción serían cruciales—. Para buenos ejemplos de este tipo de enfoque puede verse K. Johnson, *Argentina's Mosaic of Discord*, Institute for the Comparative Study of Political Systems, 1969; T. Fillol, *Social Factors in Economic Development*, The MIT Press, 1961, y J. Payne, *Patterns of Conflicts in Colombia*, Yale University Press, 1968. Para una excelente crítica de este último trabajo, que es en muchos aspectos complementaria de la que aquí presento, véase A. Hirschman, "La Búsqueda de Paradigmas como Impedimento de la Comprensión", *Desarrollo Económico*, 10, n. 37, abril-junio, 1970, págs. 3-20.

<sup>24</sup> Para un argumento en este sentido, que incluye una buena crítica al reduccionismo psicologista y a su contrapuesto error "economicista" puede verse F. Cardoso, *op. cit.*, 1971.

independientemente de aquéllos.<sup>25</sup> En otros casos (como el del presente capítulo)<sup>26</sup> el foco de la investigación cambia: habiendo trazado con suficiente exactitud el mapa contextual y formulado simples axiomas acerca de la motivación de los "actores" insertados en el modelo, se deducen las "decisiones" que van a determinar su "comportamiento". En la medida que existe una cercana correspondencia entre esas deducciones y el comportamiento realmente observado, el estudioso puede sentir razonable confianza que la representación de contexto y motivación en el modelo se aproximan satisfactoriamente a los principales aspectos de interés de sus equivalentes en el "mundo real".<sup>27</sup>

El aspecto que más interesa subrayar aquí es que hemos visto que, dado el contexto para la competición y formación de coaliciones entre partidos políticos, es la misma racionalidad de los dirigentes de partidos y de los votantes la que contribuye a la erosión y a la final destrucción del régimen político existente. En el trabajo ya citado de A. Downs, los mismos actores racionales actuando en un contexto diferente producen resultados que, por el contrario, son altamente compatibles con la supervivencia del régimen político. Dadas las mismas premisas sobre motivación de los actores en el modelo de A. Downs y en el mío, estos resultados tan diferentes sólo pueden ser atribuibles al diferente contexto ("Condiciones iniciales" y "Reglas") en que unos y otros deben operar. En el modelo aquí propuesto, en lugar de contribuir a preservar el régimen político existente y el "juego" por él establecido, los actores contribuyen a su destrucción —no, como lo pretenden algunas interpretaciones ya mencionadas, porque ellos sean "irracionales", ni "a pesar" de ser racionales, SINO PORQUE LOS ACTORES SON RACIONALES.

Aparte de su interés metodológico y teórico, este aspecto puede tener importantes consecuencias prácticas. Es comprensible que la responsabilidad por buena parte de los males nacionales sea atribuida a los partidos políticos y a sus dirigentes. Pero sólo como racionalización de la decisión de promover un golpe de estado y de la negativa a aceptar las po-

<sup>25</sup> Por supuesto, esta estrategia de investigación requiere un tipo de datos (sobre todo datos de entrevistas) adecuado para obtener información acerca de la percepción y evaluación de su contexto social por parte de individuos pertenecientes a la población (en sentido estadístico) estudiada; esta información es luego comparada con el "mapa del contexto" formulado por el investigador y de allí parte la tarea explicativa. Un estudio reciente que usa este procedimiento con clara conciencia de sus supuestos es la *op. cit.*, 1971, de F. Cardoso.

<sup>26</sup> Y, más en general, como el de todas las versiones de lo que B. Barry llama el "enfoque económico".

<sup>27</sup> Remito nuevamente a la obra de B. Barry y su discusión de los "modelos económicos". Esta alternativa es más poderosa que la anterior, en el sentido que necesita menos datos y variables para llegar a conclusiones más firmes. Pero esto sólo si es posible una especificación suficientemente exacta del modelo utilizado, incluyendo el contexto social relevante para el comportamiento a ser estudiado. Por eso, si la situación no es bastante simple o si no existe para ella una teoría suficientemente buena, es imposible hacer deducciones unívocas acerca del "comportamiento" de los "actores" del modelo. En ese caso esta segunda estrategia es inútil (e incluso peligrosa porque puede llevar a conclusiones erróneas aparentemente sustentadas por un alto rigor de análisis), desde que no existe base deductiva contra la cual cotejar el comportamiento realmente observado.

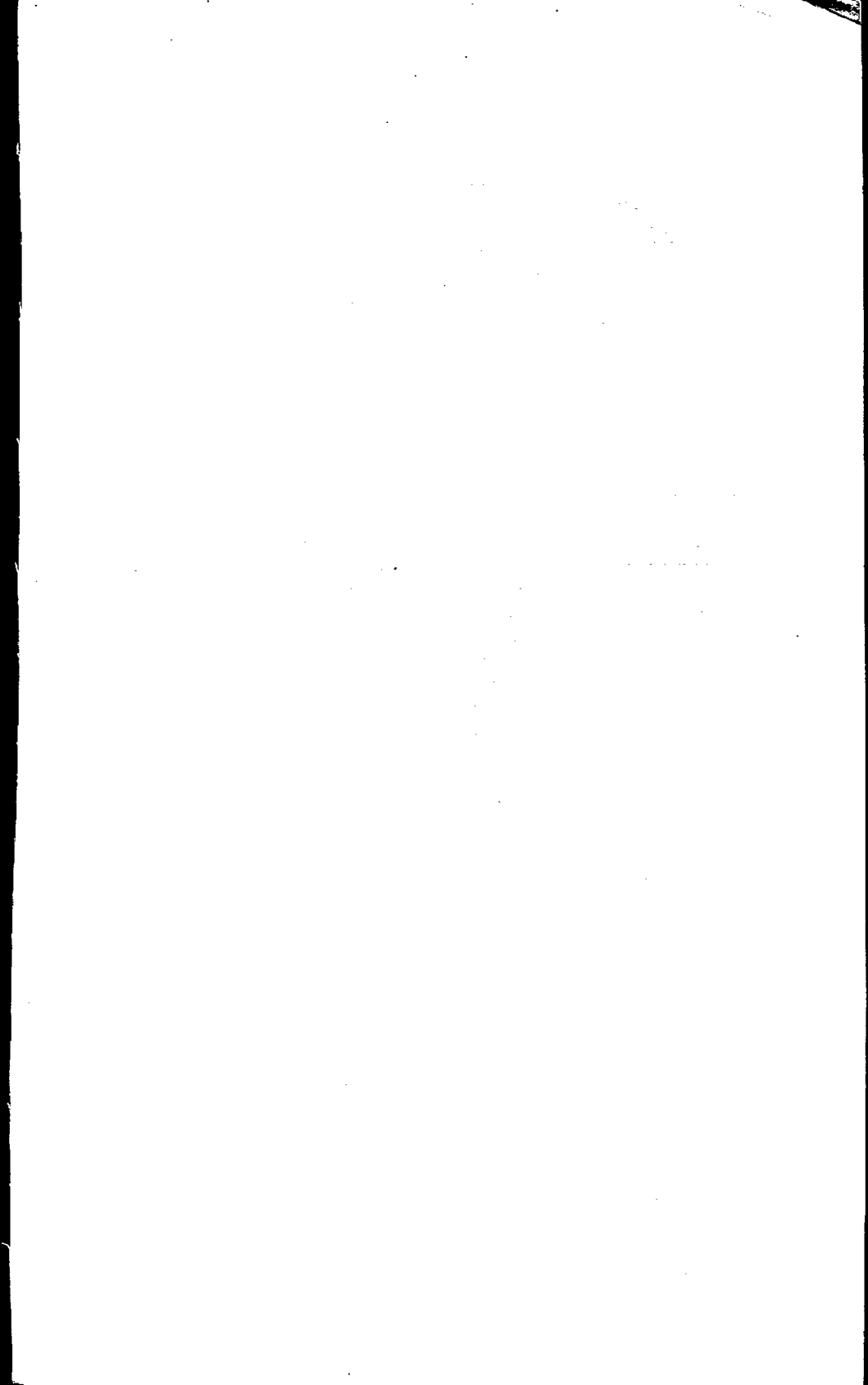
tencialidades de apertura de acceso al poder político que es ofrecida por un sistema de partidos políticos que funcione efectivamente. Como ciencia social tal atribución representa una de las versiones más extremas de reduccionismo psicológico, incapacidad para distinguir diferentes niveles de análisis y, en algunos casos, un conocimiento muy superficial de la realidad estudiada. En todo caso, si el análisis de este capítulo es correcto, sus implicaciones divergen profundamente de las derivadas de esos reduccionismos. En lugar de un lento proceso educativo o de algún autoritarismo tutelar, el meollo del problema resulta ser que la competición y las coaliciones de los partidos políticos, junto con las elecciones, sean una arena donde se expresen libremente las demandas políticas, y como resultado de lo cual los gobernantes sean electos de acuerdo con las preferencias mayoritarias. Imponer restricciones del tipo analizado en este capítulo puede ser racionalizado afirmando que es la única forma de conservar la poca "democracia" que queda. Pero se ha mostrado que, dado el alto nivel de activación política del sector popular que es típico de situaciones de alta modernización, esas restricciones desnaturalizan profundamente el "juego" que se supone los partidos políticos deben jugar. Estos son, sencillamente, juegos de perdedores. Bajo las restricciones ya analizadas, la competencia y las coaliciones entre partidos políticos sufren distorsiones que contribuyen a la ruptura del régimen existente en favor de uno burocrático-autoritario.

Por lo tanto, dados los altos niveles de activación popular concomitantes de una elevada modernización, una abierta competencia entre partidos y un abierto acceso al poder político son condiciones necesarias para la supervivencia y consolidación de la democracia política. Pero la paradoja fundamental es que es ese mismo nivel de activación popular, unido a un pobre crecimiento y a un legado histórico marcado por numerosas rigideces, el que con mayor probabilidad lleva a los sectores más establecidos a concordar en momentos cruciales, sintiendo que sus propios intereses no pueden permitirse los "riesgos" implicados por una competencia política más abierta. En la medida en que en estos últimos los que controlan la mayor parte de los recursos no electorales, pueden fácilmente resultar sucesiones de autoritarismos y de "democracias" severamente restringidas.

Este capítulo no puede entrar dentro del vasto problema concerniente a las formas y condiciones en que esa fundamental paradoja podría ser resuelta. Pero por cierto no lo será mientras ideólogos del militarismo y estudiosos psicólogos esperen que alguna experiencia catártica convierta a los dirigentes de partidos en el arquetipo del hombre político racional.

Dado el nivel de generalidad con que puede ser reformulado el modelo aquí propuesto, éste lleva a concluir que la posible imposición futura de análogas restricciones resultaría en un nuevo "juego imposible", con las consecuencias que ya han sido analizadas. En países de avanzada modernización y alta activación política del sector popular, incluyendo por cierto a la Argentina de hoy, esta conclusión parece cobrar un interés muy actual.





## Conclusiones

He analizado ciertos patrones y tendencias incluidos en la política sudamericana contemporánea. Este es un tema multifacético, respecto del cual he formulado algunas preguntas y presentado algunas nuevas hipótesis. Luego de una árida pero indispensable discusión metodológica y conceptual, fue posible mostrar que en los países de alta modernización ha operado una fuerte tendencia a la implantación de un nuevo tipo ("burocrático") de autoritarismo político. Si se está dispuesto a aceptar —al menos como hipótesis de trabajo— que existe una marcada "afinidad electiva" entre la alta modernización y el autoritarismo burocrático, toda una serie de preocupaciones normativas y de cuestiones empíricas adquiere importancia fundamental. Ninguna de ellas tiene demasiado lugar dentro de la ecuación optimista ni, en general, dentro de concepciones que postulan progresiones más o menos lineales hacia formas "mejores" o "más maduras" de organización política. Esas preocupaciones normativas y esas cuestiones empíricas generan problemas para investigación —muchos de los cuales he señalado, aunque la insuficiencia de los datos con que he debido manejarlos sólo ha permitido dar respuesta a pocos de ellos—. Pero aun así todo esto podría ser de alguna utilidad. Tratar de discernir y formular hipótesis acerca de los que parecen ser patrones y tendencias fundamentales es un requisito para internarse dentro de lo que de otra forma aparece como una ingobernable masa de información. Además, ejercicios como el presente son pasos previos para futuras investigaciones que no estarán limitadas por datos que son inadecuados porque han sido recogidos en función de conceptualizaciones muy diferentes. Esto último me parece importante para aventar un riesgo que aparece contrapuntalmente con las fallas del paradigma aquí criticado. Hace unos años eran pocos y hoy son muchos los científicos sociales de nuestro continente que han revisado críticamente aquel paradigma. Pero ello no ha alejado los riesgos inherentes a un brillante discurso intelectual que no cree necesario ser controlado por una paciente investigación del aspecto de la realidad social a la que pretende referirse. Esta cuestión no es puramente académica. Por una parte hay enorme distancia entre lo que según el paradigma debería ser y las profundas, irritantes y persistentes fallas de nuestra realidad social; esto puede conducir a un irrecuperable menosprecio de nuestro medio y a una adoración embobada de la sociedad modelo que se ha elegido. Por otra parte, la especulación que no quiere ni sabe que necesita anclarse en una investigación paciente tiende a perder la sensación de complejidad, de la rica textura de una realidad social en la que se inserta, difícil pero posible, la promesa de un futuro mejor. Para ese tipo de especulación la reali-

dad social tiende a aparecer como algo definitivamente cerrado, regido por fuerzas ciegas o casi sobrehumanamente inteligentes ante las que en rigor sólo cabe la "fracasomanía" de que habla A. Hirschman o el "catastrofismo" mencionado por A. Pinto: la parálisis de una abrumada impotencia o la más exasperada desesperación.

Volveré en seguida sobre este tema, pero vale la pena comentar que, aunque estas páginas parten de una irritada percepción de nuestra realidad y de una preocupada estimación de sus tendencias, nada sería más erróneo que interpretarlas como agotándose en su punto de partida. Las conclusiones de este libro no son optimistas. Afirman la existencia, con una indeterminada pero fuerte probabilidad, de tendencias hacia formas burocrático-autoritarias y hacia la agravación de rigideces y desigualdades que, al menos desde el punto de vista de mis propias preferencias, sólo cabe considerar desgraciadas. Pero si REALMENTE tiene sentido tratar de detectar esas tendencias, formularlas teóricamente y descomponerlas por tipos de proceso —en una palabra, conocerlas mejor— es porque se parte de la base que es POSIBLE que la acción humana logre superarlas y, al hacerlo, logre conducir la realidad social hacia opciones mejores. El trabajo teórico de una ciencia social preocupada por servir a su tiempo es una de las condiciones necesarias para que crezca la probabilidad de lo posible hasta el punto que llegue a ser práctica efectiva de una mejor realidad social.

He dividido el concepto de modernización en varios componentes analíticos. En relación con niveles más bajos de modernización todos esos componentes experimentaron importantes cambios en los países sudamericanos de más alta modernización. Dentro del común contexto sudamericano las diferencias en modernización implican diferentes constelaciones de problemas, ante las cuales cada régimen político actúa según los medios, las coaliciones y las preferencias de política pública que lo tipifican. Uno de esos regímenes, estrechamente vinculado con un alto nivel de modernización, es el burocrático-autoritario, cuya emergencia en nuestro continente despertó la curiosidad intelectual y las preocupaciones normativas que han guiado este estudio. Además, es en un nivel de alta modernización donde se vuelven particularmente visibles las fallas del paradigma y de su "ecuación optimista". Estas son las principales razones por las que el énfasis de este trabajo ha recaído tan marcadamente sobre el Brasil y la Argentina contemporáneos.

El tema principal de los dos primeros capítulos estuvo constituido por la implantación y los intentos de consolidar un régimen burocrático-autoritario en Argentina y Brasil. En los capítulos siguientes estudié con más detalle el período que precedió al golpe de estado argentino de 1966. Allí fue posible ver más de cerca un aspecto que quiero recalcar. Al menos en Sudamérica contemporánea, la alta modernización tiende a resultar en pretorianismo de masas, que introduce graves distorsiones en el funcionamiento de instituciones formalmente democráticas. Además, la activación política del sector popular y la rigidez de los sectores más establecidos se refuerzan una a otra, contribuyendo a crear enormes dificultades para resolver la constelación de problemas de la alta modernización. El efecto

conjunto del conflicto no regulado, de los nuevos patrones de dependencia, de las distorsiones institucionales y de la escasa capacidad para afrontar la constelación de problemas, erosionan aun más a instituciones sin las cuales es difícil imaginar que pueda sobrevivir o consolidarse un régimen de democracia política. Todo esto induce a la formación de una coalición en la cual ciertos sectores, que la misma alta modernización ha hecho cada vez más poderosos, concuerdan en que la exclusión del sector popular y de sus demandas es el requisito básico para superar la situación de estancado crecimiento y extendido conflicto. A su vez, la eliminación de la arena electoral y, con ella, de los partidos políticos, aparece como el pre-requisito para el logro de esos fines. El triunfo de esa coalición inaugura un nuevo tipo de autoritarismo, que agrava aun más las mismas rigideces y desigualdades que han posibilitado su emergencia.

La incapacidad para decidir y ejecutar coherentemente CUALQUIER política pública era uno de los problemas básicos de las semidemocracias políticas preexistentes. Pero, tal como me ha preocupado señalarlo varias veces, las ventajas que a este respecto podría tener un régimen burocrático-autoritario son más que compensadas por sus propias e inherentes fallas. La evolución del caso argentino y la del brasileño muestra importantes diferencias, acerca de las cuales he especulado brevemente. En Brasil el desempeño del régimen puede ser considerado "exitoso" por parte de una mentalidad tecnocrática y, por lo tanto, la lógica del autoritarismo burocrático ha quedado allí ampliamente explicitada —ésta me parece la peor de las posibilidades—. El caso argentino ha sido un fracaso, aun para una mentalidad tecnocrática, y pronto volvió a ser castigado por el mismo pretorianismo que supuestamente iba a extirpar.

Los regímenes burocrático-autoritarios son respuestas probables a las numerosas tensiones de la alta modernización. En términos de su desempeño, esos regímenes no me parecen en absoluto deseables, ni en sus versiones "exitosas" ni en sus versiones "fracasadas". Postular una marcada afinidad electiva entre ellos y las situaciones de alta modernización lleva a preguntarse (y a preocuparse) acerca de si otros países sudamericanos a un nivel de modernización intermedia pueden estar siendo "empujados" con creciente fuerza hacia la inauguración de formas burocrático-autoritarias. Esta es mi impresión, pero ni los datos ni el análisis de este libro permiten avanzar más en el estudio de esta cuestión.

En los capítulos finales enfoqué sobre la Argentina, el caso "paradójal" o "desviante" de los estudios guiados por el paradigma. Allí apareció claramente la estrecha relación entre las desventuras políticas argentinas y su alta modernización. En otras palabras, el caso "desviante" resultó serlo sólo en relación con las erróneas expectativas e hipótesis derivadas del paradigma. El caso argentino pone de relieve otro aspecto sobre el cual vale la pena insistir. Los sectores más establecidos no pueden pretender mantener un marco formalmente democrático y, al mismo tiempo, imponer múltiples restricciones a la participación política de un activado sector popular. Esto puede ser racionalizado afirmando que es la única manera de salvar lo poco que pueda quedar de "democracia", pero esas

restricciones llevan fatalmente al pretorianismo y a la ruptura final de un régimen cuya democraticidad es cada vez más nominal.

En otro nivel de análisis cabe poca duda que la creciente complejidad de nuestras sociedades requerirá mayor capacitación técnica de más personal. Pero la evidencia acerca del comportamiento político de quienes desempeñan roles tecnocráticos es poco alentadora, al menos en situaciones de alta modernización. Las predisposiciones que he hipotetizado, interactuando con los intereses de las grandes organizaciones públicas y privadas más densamente penetradas por dichos roles, parecen haberlos convertido en un crucial sector de apoyo y promoción de los intentos burocrático-autoritarios. Dadas las severas tensiones del contexto sudamericano contemporáneo, ¿bajo qué condiciones es probable que un decisivo subconjunto de esas personas apoye un régimen político abierto? Esta es otra fundamental pregunta que este libro llega a plantear, pero que desgraciadamente no puede contestar.

Por un cúmulo de razones, algunas de ellas muy personales, me ha parecido importante dejar bien explícitas mis propias preferencias. Creo que si el objetivo es vivir en una sociedad más justa, generadora de más bienes mejor distribuidos, lo mejor en nuestras presentes circunstancias sería el logro de un régimen de democracia política abierto a las demandas de todos los actores políticos. Claro que detectar una fuerte afinidad entre la alta modernización y el autoritarismo burocrático sugiere que, al menos para ese nivel de modernización no es grande la probabilidad que emerja y se consolide un régimen de este tipo. Pero conviene repetir que esta afirmación, con la que concluye el análisis de este libro, es sólo un punto de partida. Lo es, en primer lugar, para nuevas investigaciones mejor enfocadas y sobre la base de datos más adecuados que lo que ha permitido este estudio preliminar. En segundo lugar, y sobre todo, puede serlo para una acción concertada que logre hacer lo posible realidad y lo probable cada vez más improbable. Estudios como el presente pueden contribuir a un grueso trazado del "mapa" de nuestra realidad social. Lo que surge no es optimista ni conformista. Pero sin un "mapa" más o menos adecuado es difícil que la práctica halle esos intersticios de la realidad social donde puede aplicarse más efectivamente la poderosa palanca de la acción humana concertada. Que lo improbable no sea imposible es el gran espacio librado a la esperanza y a la decisión humanas, y es también la razón por la cual el conocimiento de lo social puede ser un siempre fascinante recomenzar.

## Bibliografía\*

- Adams, R. (1967): *The Second Sowing. Power and Secondary Development in Latin America*. Chandler Publications Co.
- Adelman, I. y Taft Morris, C. (1967): *Society, Politics and Economic Development; A Quantitative Approach*. The Johns Hopkins Press.
- Alexander, R. (1965): *Latin American Politics and Government*, Harper & Row.
- Alker, H. (1969): "A Typology of Ecological Fallacies", en S. Rokkan y M. Doggan (comps.), *Quantitative Ecological Analysis in the Social Sciences*, The MIT Press, págs. 69-85.
- Almond, G. y Coleman, J. (comps.) (1960): *The Politics of the Developing Areas*. Princeton University Press.
- Almond, G. y Verba, S. (1963): *The Civic Culture*. Princeton University Press.
- Alonso Aguilar, M. (1967): *Teoría y Política del Desarrollo Latinoamericano*. México, UNAM.
- Anderson, C. (1967): *Politics and Economic Change in Latin America*. Van Nostrand.
- Apter, D. (1965): *The Politics of Modernization*. The University of Chicago Press. [Hay versión castellana: *Política de la Modernización*. Buenos Aires, Paidós, 1972.]
- (1969): *Conceptual Approaches to the Study of Modernization*. Prentice Hall. [Hay versión castellana: *Estudio de la Modernización, Aproximaciones Conceptuales*, Buenos Aires, Amorrortu, 1970].
- (1971): *Choice and the Politics of Allocation*. Yale University Press.
- Arriaga, E. (1970): "A New Approach to the Measurement of Urbanization", *Economic Development and Cultural Change*, 18, n. 2, págs. 206-218.
- Astiz, C. (1969): "The Argentine Armed Forces: Their Role and Political Involvement", *The Western Political Quarterly*, 22, n. 4, págs. 862-878.
- Baer, W. (1963): "Inflation and Economic Efficiency: Brazil", *Economic Development and Cultural Change*, 11, págs. 395-406.
- (1965): *Industrial and Economic Development in Brazil*. R. Irwin.
- (1967): "The Inflation Controversy in Latin America", *Latin American Research Review*, 2, págs. 3-25.
- Baer, W. y Kerstentzky, S. (comps.) (1966): *Inflation and Growth in Latin America*. R. Irwin.
- Baily, S. (1967): *Labor, Nationalism and Politics in Argentina*. Rutgers University Press.
- Beltrán, P. (comp.) (1970): *El Papel Político y Social de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Caracas, Monte Avila Editores.
- Bendix, R. (1964): *Nation-Building and Citizenship*. Wiley.
- Bennet, D. (1970): "Ideology as Language: a Strategy for Research", trabajo aún no publicado. Universidad de Yale, Departamento de Ciencia Política.
- Blasier, D. (comp.) (1968): *Constructive Change in Latin America*. The University of Pittsburgh Press.

\* Salvo los casos especialmente indicados todas las obras en castellano han sido publicadas en la Argentina y todas las obras en inglés en los Estados Unidos. En todo lo posible las citas de libros y artículos se hacen sobre la edición original; "p.p." indica que la obra citada es de próxima publicación; "s.f." indica que la obra citada no contiene fecha de publicación.

- Botana, N. (1968): *La Légitimité, Probleme Politique*. Bélgica. Universidad de Lovaina.
- Boulding, K. (1953): "Toward a General Theory of Growth", *Canadian Journal Economics and Political Science*, 19, págs. 326-340.
- Bourdieu, P. et al. (1969): *Le Métier de Sociologue*. Francia, Mouton-Bordas.
- Bourricaud, F. (1970): "Los Militares: ¿por qué y para qué?", *Aportes*, n. 16, págs. 13-55.
- Braun, O. (1970): *El Desarrollo del Capital Monopolista en la Argentina*. Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo.
- Brunner, R. y Brewer, G. (1970): *Organized Complexity. Empirical Theories of Political Development*. Free Press.
- Brunner, R. y Liephelt, K. (1970): "Data Analysis, Process Analysis and System Change", trabajo presentado en la Reunión 1970 de la Asociación Norteamericana de Ciencia Política.
- Cantón, A. (1966): *El Parlamento Argentino en Epocas de Cambios 1890, 1910, 1946*. Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- (1969): "Revolución Argentina de 1966 y Proyecto Nacional", *Revista Latinoamericana de Sociología*, 5, n. 3, págs. 520-543.
- (1971): *La Política de los Militares Argentinos, 1900-1966*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Caplow, T. (1956): "A Theory of Coalitions in the Triad", *American Sociological Review*, 21, págs. 489-493.
- (1959): "Further Development of a Theory of Coalitions in the Triad", *American Journal of Sociology*, 64, págs. 488-493.
- Cárdenas, G. (1969): *Las Luchas Nacionales contra la Dependencia. Historia Social Argentina (I)*. Buenos Aires, Galerna.
- Cardoso, F. H. (1971): *Ideologías de la Burguesía Industrial en Sociedades Dependientes. Argentina y Brasil*. México y Argentina, Siglo XXI.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1969): *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. México y Argentina, Siglo XXI.
- Cardoso, F. H. y Reyna, L. (1968): "Industrialización, Estructura Ocupacional y Estratificación Social en América Latina", en F. Cardoso, *Cuestiones de Sociología del Desarrollo de América Latina*. Santiago, Editorial Universitaria.
- Cardoso, F. H. y Weffort, F. (comps.) (1970): *América Latina. Ensayos de Interpretación Sociológico-Política*. Santiago, Editorial Universitaria.
- Cavarozzi, M. (1970): "Movimientos Políticos en América Latina (Intento de Formulación de una Tipología)", Centro de Investigaciones en Administración Pública, Documento de Trabajo, mimeografiado.
- Chalmers, D. (1969): "Developing on the periphery: external factors in latin American politics", en J. Rosenau (comp.), *Linkage Politics Essays on the Convergence of National and International Systems*. Free Press.
- Ciria, A. (1964): *Partidos y Poder en la Argentina Moderna (1930-1946)*. Buenos Aires, Jorge Alvarez.
- (1971): *Perón y el Justicialismo*. México y Argentina, Siglo XXI.
- C. N. R. S. (1965): *Les Problemes de Formation des Capitales en Amérique Latine*. Francia.
- Coleman, J. (1960): "Conclusion: The Political Systems of Developing Areas", en G. Almond y J. Coleman (comps.), *The Politics of the Developing Areas*. Princeton University Press, págs. 532-575.
- (1968): "The Mathematical Study of Change", en H. Blalock y A. Blalock (comps.), *Methodology in Social Research*. McGraw-Hill, págs. 428-478.
- Collins, B. E. y Raven, B. (1969): "Group Structure; Attraction, Coalitions, Communication and Power", en G. Lindzey y E. Aronson (comps.), vol. IV, págs. 102-204.
- Cornblit, O. (1967): "European Immigrants in Argentine Industry and Politics", en C. Véliz (comp.), págs. 221-248.

- Cornblit, O. *et. al.* (1965): "La Generación del 80 y su Proyecto: Antecedentes y Consecuencias", en T. Di Tella *et. al.* (comps.), págs. 18-58.
- Cornelius, W. (1971): "The Political Sociology of City-Ward Migration in Latin America: Toward Empirical Theory", en F. Rabinovitz y F. Trueblood (comps.), *Latin American Urban Research*, vol. I, págs. 95-147, Sage Publications.
- Cortés Conde, R. (1968): "Algunos Aspectos de la Expansión Territorial en Argentina en la Segunda Mitad del Siglo XIX", *Desarrollo Económico*, 29, págs. 3-30.
- Cortés Conde, R. y Gallo, E. (1967): *La Formación de la Argentina Moderna*. Buenos Aires, Paidós.
- Costa Pinto, L. (1969): *Nacionalismo y Militarismo*. Madrid, Revista de Occidente.
- Cotler, J. (1970): "Crisis Política y Populismo Militar en el Perú", *Estudios Internacionales*, 12, págs. 439-488.
- Crozier, M. (1963): *Le Phénomène Bureaucratique*. Editions du Senil, 1963. [Hay versión castellana: *El Fenómeno Burocrático*. Buenos Aires, Amorrortu, 1969.]
- Cúneo, D. (1965): *El Desencuentro Argentino*. Buenos Aires, Pleamar.
- (1967): *Comportamiento y Crisis de la Clase Empresaria*. Buenos Aires, Pleamar.
- Chertkoff, J. (1970): "Sociopsychological theories and research on Coalition Formation", en S. Groennings *et. al.* (comps.), págs. 297-318.
- Cyert, J. y March, J. (1963): *A Behavioral Theory of the Firm*. Prentice Hall.
- Dahl, R. (1956): *A Preface to Democratic Theory*. The University of Chicago Press.
- (1969): *Modern Political Analysis*. Prentice Hall, 2ª edición.
- (1970): *After the Revolution*. Yale University Press.
- (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*. Yale University Press.
- Dahl, R. (comp.) (1966): *Political Oppositions in Western Democracies*. Yale University Press.
- Davis, K. (s.f.): "Problems and Solutions in International Comparisons for Social Science Purposes", *Population Reprint Series*, n. 273, Berkeley, Universidad de California.
- De Las Casas, R. (1970): "L'Etat Autoritaire. Essai sur les formes actuelles de Domination Impérialiste", *L'Homme et la Société*, n. 18, págs. 99-111.
- Deutsch, K. (1960): "Toward an Inventory of Basic Trends and Patterns in Comparative and International Politics", *The American Political Science Review*, 54, págs. 34-57.
- (1961): "Social Mobilization and Political Development", *The American Political Science Review*, 55, págs. 493-514.
- (1963): *The Nerves of Government: Models of Communication and Control*. Free Press. [Hay versión castellana: *Los Nervios del Gobierno: Modelos de Comunicación y Control Político*. Buenos Aires, Paidós, 1969.]
- Diamand, M. (1970): "Seis Falsos Dilemas en el Debate Económico Nacional", *Cuadernos del Centro de Estudios Industriales*, n. 5.
- Diamant, A. (1966): "The Nature of Political Development", en J. Finkle y R. Gable (comps.), *Political Development and Social Change*. Wiley, págs. 91-95.
- Díaz Alejandro, C. (1965): "On the Import Intensiveness of Import Substitution", *Kyklos*, fasc. 3, págs. 495-511.
- (1966): *Exchange-Rate Devaluation in a Semi-Industrialized Country: the Experience of Argentina 1955-1961*. The MIT Press. [Hay versión castellana: *Devaluación de la Tasa de Cambio en un País Semi-industrializado, la experiencia de la Argentina 1955-1961*. Buenos Aires, Instituto Di Tella, 1969.]
- (1970): *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*. Yale University Press.
- Di Tella, G. y Zymmelman, M. (1967): *Las Etapas del Desarrollo Argentino*. Buenos Aires, Eudeba.



- Di Tella, T. (1964): *El Sistema Político Argentino y la Clase Obrera*. Buenos Aires, Eudeba.
- (1965): "Populism and Reform in Latin America", en C. Véliz (comp.), págs. 47-74. También en F. Cardoso y F. Weyffort (comps.), págs. 290-296.
- (1970): *Hacia una Política Latinoamericana*. Montevideo, Arca.
- Di Tella, T. et. al. (comps.) (1965): *Argentina, Sociedad de Masas*. Buenos Aires, Eudeba.
- Dix, R. (p. p.): "Political Oppositions in Latin America", en R. Dahl (comp.) p. p.
- Dos Santos, T. (1969): "La Crise de la Théorie du Développement et les Relations de Dépendence en Amérique Latine", *L'Homme et la Société*, 12, págs. 43-68. [Hay versión castellana: *La Crisis del Desarrollismo y la Nueva Dependencia*. Lima, Moncloa, 1969.]
- (1970): "The Structure of Dependence", *The American Economic Review*, 60, n. 2, págs. 231-236.
- Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. Harper y Row.
- Drhymes, P. (1970): *Econometrics*. Wiley.
- Einaudi, L. (1969): "The Peruvian Military: a Summary Political Analysis". Rand Corporation.
- Einaudi, L. y Stepan, A. (1971): "Latin American Institutional Development: Changing Military Perspectives in Peru and Brazil". Rand Corporation.
- Estrategia (1968-1970): Publicación Trimestral.
- Etzioni, A. (1961): *A Comparative Analysis of Complex Organizations*. Free Press.
- Faria, V. (1971): "Dependencia e Ideología Empresarial", *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, 2, n. 1, págs. 103-132.
- Fayt, C. (1967): *La Naturaleza del Peronismo*. Buenos Aires, Viracocha.
- (1971): *El Político Armado. Dinámica del Proceso Político Argentino, 1960-1971*. Buenos Aires, Pannedille.
- Félix, D. (1968): "The Dilemma of Import Substitution in Argentina", en G. Papanek (comp.), *Development Policy. Theory and Practice*. Harvard University Press.
- Ferrer, A. (1963): *La Economía Argentina. Las Etapas de su Desarrollo y Problemas Actuales*. México y Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, A. et. al. (1969): *Los Planes de Estabilización en la Argentina*. Buenos Aires, Paidós.
- Fiat, Oficina de Estudios para la Cooperación Económica Internacional (1966): *Argentina Económica y Financiera*.
- Fillol, T. (1961): *Social Factors in Economic Development. The Argentine Case*. The MIT Press.
- Finer, S. (1962): *The Man on Horseback*. Pall Mall Press, Inglaterra.
- Fisher, F. (1966): *The Identification Problem in Econometrics*. McGraw-Hill.
- Floria, C. A. (1967): "Una Explicación Política de la Argentina", CIAS.
- Floria, C. A. y García Belsunce, C. (1971): *Historia de los Argentinos*, 2 vols., Buenos Aires, Kapelusz.
- Fogel, R. (1967): "The Specification Problem in Economic History", *The Journal of Economic History*, 27, n. 3, págs. 283-308.
- Freels, J. W. (1970 a): "Industrialists and Politics in Argentina. An Opinion Survey of Trade Association Leaders", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 12, n. 3, págs. 439-454.
- (1970 b): *El Sector Industrial en la Política Nacional*. Buenos Aires, Eudeba.
- Furtado, C. (1965): *Dialéctica del Desarrollo*. México, Fondo de Cultura Económica.
- (1966): *Subdesarrollo y Estancamiento en América Latina*. Buenos Aires, Eudeba.
- (1968): *Teoría y Política del Desarrollo*. México, Siglo XXI.
- Gallo, E. et. al. (1965): "La Formación de los Partidos Políticos Contemporáneos: la U. C. R. (1890-1916)", en T. Di Tella et. al. (comps.), págs. 124-175.
- Gamson, W. (1961 a): "An Experimental Test of a Theory of Coalition Formation", *American Sociological Review*, 26, págs. 565-573.

- (1961 b): "A Theory of Coalition Formation", *American Sociological Review*, 26, págs. 373-382.
- (1964): "Experimental Studies of Coalition Formation", en L. Berkowitz (comp.), *Advances in Experimental Social Psychology*, vol. I, págs. 82-110. Academic Press.
- Germani, G. (1962): *Política y Sociedad en una Epoca de Transición*. Buenos Aires, Paidós.
- (1969): *Sociología de la Modernización*. Buenos Aires, Paidós.
- Germani, G. y Silvert, K. (1961): "Politics, Social Structure and Military Intervention in Latin America", *Archives Européennes de Sociologie*, 2, págs. 62-81.
- Gerschenkron, A. (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Harvard University Press.
- Giberti, H. (1964): *El Desarrollo Agrario Argentino*. Buenos Aires, Eudeba.
- Gil, F. (1966): *Instituciones y Desarrollo Político de América Latina*. INTAL.
- González Casanova, C. (1965): *La Democracia en México*. México DF, Ediciones Era.
- Graciarena, J. (1967): *Poder y Clases Sociales en el Desarrollo de América Latina*. Buenos Aires, Paidós.
- (1971): "Estructura de Poder y Distribución del Ingreso en América Latina", *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*. Chile, 2, n. 2, págs. 171-219.
- Groennings, S. et al. (comps.) (1970): *The Study of Coalition Behavior*. Holt, Rinehart & Winston.
- Gronzona, M. (1967): *Argentina en el Tiempo y en el Mundo*. Buenos Aires, Editorial Primera Plana.
- Hagen, E. (1968): *The Economics of Development*. R. Irwin.
- Haire, M. (1959): "Biological Models and Empirical Histories of the Growth of Organizations", en M. Haire (comp.), *Modern Organization Theory*. Wiley.
- Halperin Donghi, T. (1964): *Argentina en el Callejón*. Montevideo, Arca.
- Hardoy, J. y Tobar, M. (comps.) (1969): *La Urbanización en América Latina*. Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- Hernández Arregui, J. (1965): *La Formación de la Conciencia Nacional*. Editorial Hachón.
- Hirschman, A. (1963): *Journeys Toward Progress*. The Twentieth Century Fund.
- (1968): "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America", *The Quarterly Journal of Economics*, 1, págs. 1-32.
- (1972): *The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development*. Harvard Institute for Economic Research.
- Hirschman, A. (comp.) (1961): *Latin American Issues*. The Twentieth Century Fund.
- Hobsbawn, E. (1971): "Latin America as U. S. Empire Cracks", *The New York Review of Books*, 25 de marzo de 1971.
- Holt, R. y Richardson, J. (1970): "Competing Paradigms in Comparative Politics", en R. Holt y R. Turner (comps.), *The Methodology of Comparative Research*, págs. 33-68. Free Press.
- Homans, P. (1961): *Social Behavior: its Elementary Forms*. Harcourt, Brace & World.
- Hood, W. y Koopmans, T. (comps.) (1953): *Studies in Econometric Methods*. Wiley.
- Hopkins, R. (1969): "Aggregate Data and the Study of Political Development", *The Journal of Politics*, 31, n. 1, págs. 71-95.
- Horowitz, I. (1967): "Politics, Urbanization and Social Development in Latin America", *Urban Affairs Quarterly*, 2, págs. 213-252.
- (1968): "La Norma de Ilegalidad: Hacia una Teoría General del Desarrollo Político Latinoamericano", *Revista Mexicana de Sociología*, 30, n. 2.
- Huntington, S. (1968): *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press. [Hay versión castellana: *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Buenos Aires, Paidós, 1972.]
- (1971): "The Change to Change: Modernization, Development and Politics", *Comparative Politics*, 3, págs. 283-322.

- Huntington, S. y Moore, C. (comps.) (1970): *Authoritarian Politics in Modern Societies. The Dynamics of Established One-Party Systems*. Basic Books.
- Ianni, O. (1968): *O Colapso do Populismo no Brasil*. Río de Janeiro, Editorial Civilização Brasileira.
- (1970): *Imperialismo y Cultura de la Violencia en América Latina*. México, Siglo XXI.
- Imaz, J. L. de (1962): *Motivación Electoral*. IDES.
- (1964): *Los que Mandan*. Buenos Aires, Eudeba.
- (1970): "El 'técnico' y algunos Sistemas Políticos Latinoamericanos", trabajo aún no publicado.
- Instituto Torcuato Di Tella (1964): *Los Recursos Humanos de Nivel Universitario y Técnico en la Argentina*.
- Jaguaribe, H. (1964): *Desarrollo Económico y Desarrollo Político*. Buenos Aires, Eudeba.
- Jaguaribe, H., et al. (1969): *La Dependencia Político-Económica de América Latina*. México, Siglo XXI.
- Janos, A. (1969): "The One-Party State and Social Mobilization: East Europe between the Wars", en S. Huntington y C. Moore (comps.), págs. 204-235.
- Johnson, J. J. (1964): *The Military and Society in Latin America*. Stanford University Press. [Hay versión castellana: *Militares y Sociedad en América Latina*. Buenos Aires, Hachette, 1966.]
- Johnson, J. J. (comp.) (1962): *The Role of the Military in Underdeveloped Countries*. Princeton University Press.
- Johnson, K. (1969): *Argentina's Mosaic of Discord*. Institute for the Comparative Study of Political Systems.
- Juárez López, B. (1965): "Etudes des quelques Changements Fundamentaux dans la Politique et la Societé Brésiliennes", *Sociologie du Travail*, n. 3, págs. 238-253.
- Kaplan, M. (1969): *La Formación del Estado Nacional en América Latina*. Santiago, Editorial Universitaria.
- (1971): "Aspectos Políticos de la Planificación en América Latina", *Aportes*, n. 20, págs. 133-170.
- Katz, J. (1967): "Características Estructurales del Crecimiento Industrial Argentino", *Desarrollo Económico*, 7, n. 26, págs. 59-76.
- Kenworthy, E. (1970 a): "Coalitions in the Political Development of Latin America", en S. Groennings et al. (comps.), págs. 103-140.
- (1970 b): "The Formation of the Peronist Coalition". Tesis doctoral inédita, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Yale.
- Kirkpatrick, J. (1971): *Leader and Vanguard in Mass Society. A Study of Peronisms in Argentina*. The MIT Press.
- Klatzky, S. (1970): "Relationships of Organizational Size to Complexity and Coordination", *Administrative Science Quarterly*, 15, n. 4, págs. 428-438.
- Kochen, M. y Deustch, K. (1969): "Toward a Rational Theory of Decentralization. Some Implications of a Mathematical Approach", *The American Political Science Review*, 63, págs. 734-749.
- Kuhn, T. (1962): *The Structure of Scientific Revolutions*. The University of Chicago Press (hay versión castellana).
- Lambert, D. (1969): "Repartición de los Ingresos y las Desigualdades Sociales en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, n. 31.
- Lambert, J. (1957): *Os Dois Brasís*. Brasil, Companhia Editora Nacional.
- Lane, J. (1969): "Isolation and Public Opinion in Northeast Brazil", *Public Opinion Quarterly*, primavera 1969.
- LaPalombara, J. (1968): "Macrotheories and Microapplications in Comparative Politics: a Widening Gap", *Comparative Politics*, 1, n. 1, págs. 52-78.
- (p.p.): "Penetration: a Crisis of Governmental Capability", en L. Binder et al., *Crises and Sequences in Political Development*, de próxima publicación.
- (p.p.): "Political Science and the Engineering of National Development",

- en J. Powelson (comp.), *The Disciplines of National Development*, de próxima publicación.
- Lasswell, H. (1965): "The Policy Sciences of Development", *World Politics*, 17, n. 2, págs. 286-309.
- Lasswell, H. y Kaplan, A. (1950): *Power and Society*. Yale University Press.
- Leff, N. (1967): "Import Constraints and Development: Causes of the Recent Decline of Brazilian Economic Growth", *The Review of Economics and Statistics*, noviembre, 1967, págs. 494-502.
- Legg, K. (1969): *Politics in Greece*. Stanford University Press.
- Lieuwen, E. (1960): *Arms and Politics in Latin America*. Praeger.
- (1964): *Generals vs. Presidents. Neomilitarism in Latin America*. Praeger.
- Lindzey, G. y Aronson, E. (comps.) (1969): *The Handbook of Social Psychology*. 5 vols., Addison-Wesley.
- Linz, J. (1970 a): "An Authoritarian Regime: Spain", en S. Rokkan (comp.). *Mass Politics*, Free Press.
- (1970 b): "The Breakdown of Democratic Regimes", trabajo presentado a la Reunión del Congreso Mundial de Sociología, Varna.
- Lipset, S. (1960): *Political Man*. Doubleday. [Hay versión castellana: *El Hombre Político*. Buenos Aires, Eudeba.]
- Macario, S. (1964): "Proteccionismo e Industrialización en América Latina", *Boletín Económico para América Latina*, 9, n. 1, págs. 61-103.
- Malinvaud, E. (1970): *Statistical Methods for Econometrics*. Holanda American Elvesier Publishing Co., 2ª edición.
- Mamalakis, M. (1969): "The Theory of Sectoral Clashes", *Latin American Research Review*, 4, n. 1, págs. 9-46.
- March, J. y Simon, H. (1958): *Organizations*. Wiley. [Hay versión castellana: *Teoría de la Organización*. Barcelona, Ariel, 1964.]
- Martins, L. (1965): "Aspectos Políticos de la Revolución Brasileira", *Revista Latinoamericana de Sociología*, 3, págs. 218-236.
- (1968): *Industrialização, Burguesia Nacional e Desenvolvimento*. Brasil, Editora Saga.
- Maynard, G. y Van Rijckeghem (1968): "Stabilization Policy in an Inflationary Economy: an Analysis of the Argentine Case", en G. Papanek (comp.).
- Mendes, C. (1966): "Sistema Político e Modelos de Poder no Brasil". Río de Janeiro, *Dados*, 2º semestre, págs. 7-41.
- (1967): "O Governo Castello Branco: Paradigma e Prognose", Río de Janeiro, *Dados*, n. 2/3, págs. 63-111.
- (1969): "Elite de Poder, Democracia e Desenvolvimento", Río de Janeiro, *Dados*, n. 6, págs. 57-90.
- Merkx, G. (1968): "Politics and Economic Change in Argentina from 1870 to 1966", Tesis doctoral inédita, Universidad de Yale, Departamento de Sociología.
- Merritt, R. y Rokkan, S. (comps.) (1966): *Comparing Nations*. Yale University Press.
- Moore, B. (1966): *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Beacon Press.
- Morello, A. y Troccoli, A. (1967): *Argentina, ahora y después*. Editora Platense.
- Morley, S. (1971): "Inflation and Stagnation in Brazil", *Economic Development and Cultural Change*, 19, n. 2, págs. 184-203.
- Morse, R. (1966): "The Heritage of Latin America", en L. Hartz (comp.), *The Founding of New Societies*, Harcourt.
- Murmis, M. y Portantiero, J. (1971): *Estudios sobre los Orígenes del Peronismo*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Naciones Unidas (s.f.): "Report on International Definition and Measurement of Standards and Levels of Living", E/CN/3/3/179 y E/CN/5/299, Ginebra.
- (s.f.): "International Definition and Measurement of Standards of Living. An Interim Guide", E/CN/3/270 rev. 1, y E/CN/5/353, Ginebra.
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina (1963 a): *El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra*.
- (1963 b): *El Desarrollo Social de América Latina en la Postguerra*. Chile y Argentina, Solar-Hachette.

- (1965): *External Financing of Latin America*.
- (1966): *The Process of Industrial Development of Latin America* (con suplemento estadístico mimeografiado).
- (1968): "Distribución del Ingreso en América Latina", *Boletín Económico para América Latina*, 12, n. 2.
- (1969 a): "Industrial Development in Latin America", *Economic Bulletin for Latin America*, 14, n. 2.
- (1969 b): *El Cambio Social y la Política de Desarrollo Social en América Latina*.
- Needler, M. (1967): *Latin American Politics in Perspective*. Van Nostrand, ed. revisada.
- (1968): *Political Development in Latin Americas Instability, Violence and Revolutionary Chance*. Random House.
- Nordlinger, E. (1970): "Soldiers in Mufti: The Impact of Military Rule Upon Social and Economic Change in the non-Western States". *The American Political Science Review*, 64, n. 4, págs. 1112-1130.
- North, L. (1966): *Civil Military Relations in Argentina, Chile and Peru*. Politics of Modernization Series, University of California, Berkeley, Institute of International Studies.
- Nun, J. (1967): "The Middle Class Military Coup", en C. Véliz (comp.), págs. 66-118 (versión castellana: "América Latina: la crisis hegemónica y el golpe militar", *Desarrollo Económico*, 6, n. 22-23).
- O'Donnell, G. (1972): "Modernización y golpes militares (Teoría, comparaciones y el caso argentino)", *Desarrollo Económico*, 12, n. 47.
- o. e. c. d. (1967): *Education, Human Resources and Development in Argentina*. Francia.
- Organski, K. (1965): *The Stages of Political Development*. A. Knopf.
- Orsolini, M. (1965): *Ejército Argentino y Crecimiento Nacional*. Arayú.
- Oszlak, O. (1970): "Inflación y Política Fiscal en Argentina: el Impuesto a los Réditos en el Período 1956-1965", Centro de Investigaciones en Administración Pública, Documento de Trabajo.
- Payne, J. (1968): *Patterns of Conflict in Colombia*. Yale University Press.
- Petras, J. (1970): "Venezuela: una Década de Democracia Capitalista", *Estudios Internacionales*, 4, n. 15, págs. 42-59.
- Petrelli Gastaldi, J. (1968): *A Economia Brasileira e os Problemas de Desenvolvimento*. Edição Saraiva.
- Pinto, A. (1970): "Naturaleza e Implicaciones de la 'Heterogeneidad Estructural' en América Latina", *El Trimestre Económico*, 37, n. 1.
- (1971): *Tres Ensayos sobre Chile y América Latina*. Chile, Solar.
- Potash, R. (1969): *The Army and Politics in Argentina, 1928-1945*. Stanford University Press (hay versión castellana).
- (1970): "Argentina", en L. McAllister et al., *The Military in Latin American Sociopolitical Evolution: Four Case Studies*, págs. 85-126, American University.
- Prebisch, R. (1970): *Transformación y Desarrollo: La Gran Tarea de América Latina*. Informe al Banco Interamericano de Desarrollo. Fondo de Cultura Económica.
- Przeworski, A. y Teune, H. (1969): *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Wiley.
- Putnam, R. (1967): "Towards Explaining Military Intervention in Latin America". *World Politics*, 20, n. 1, págs. 83-109.
- Quijano, A. (1970): "Dependencia, Cambio Social y Urbanización en Latinoamérica", en F. Cardoso y F. Weffort (comps.), págs. 96-140.
- Rabinovitz, F. (1969): "Urban Development and Political Development in Latin America", en R. Daland (comp.), *Comparative Urban Research. The Administration and Politics of Cities*. Sage Publications.
- (1970): "Data Resources for Cross-National Urban Research on Administration and Politics: a Proposal", *Social Science Information*, 9, n. 3, págs. 173-192.

- Rama, C. (1970): "El Sistema Político Colombiano: Frente Nacional y ANAPO", Paraguay, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- Ramos, J. A. (1961): *Revolución y Contrarrevolución en la Argentina*. Editorial La Reja.
- Rapoport, A. (1969): *Two-Person Game Theory. Concepts and Applications*. The University of Michigan Press.  
(1970): *N-Person Game Theory. Concepts and Applications*. The University of Michigan Press.
- Rattenbach, B. (1966): *El Sector Militar de la Sociedad*. Círculo Militar Argentino.
- Riker, S. (1962): *The Theory of Political Coalitions*. Yale University Press.
- República Argentina. Banco Central de la República Argentina. Boletín Estadístico (1966): *Origen del Producto y Composición del Gasto Nacional. Suplemento del Boletín Estadístico*, n. 6.
- República Argentina. Consejo Nacional de Desarrollo y CEPAL (1965): *Distribución del Ingreso y Cuentas Nacionales en la Argentina*, 4 vols., mimeografiado.
- República Argentina. Consejo Nacional de Desarrollo (1965): *Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1969*.  
(1969): *Educación, Recursos Humanos y Desarrollo Económico-Social*.  
(1970): *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, 1970-1974*.
- República Argentina. Presidencia de la Nación (1966 a): "Mensaje de la Junta Revolucionaria al Pueblo Argentino".  
(1966 b): "Mensaje del Teniente General Juan Carlos Onganía con Motivo de Asumir la Presidencia de la Nación".  
(1966 c): "Mensaje al País del Presidente de la Nación Teniente General Juan Carlos Onganía".  
(1967): "Mensaje del Presidente de la Nación en la Reunión de Camaradería de las Fuerzas Armadas".
- Robinson, A. (comp.) (1960): *The Economic Consequences of the Size of Nations*. St. Martins Press.
- Rotondaro, R. (1971): *Realidad y Cambio en el Sindicalismo*. Pleamar.
- Rowe, J. (1966): "The Argentine 1963 Election" en R. Tomasek (comp.), *Latin American Politics: Studies of the Contemporary Scene*. Doubleday.
- Russett, B. (1965): *Trends in World Politics*. MacMillan.  
(1966): "The Yale Political Data Program: Experiences and Prospects", en R. Merritt y S. Rokkan (comps.), págs. 95-108.
- Russett, B. et. al. (comps.) (1964): *World Handbook of Social and Political Indicators*. Yale University Press.
- Saravia, J. (1968): *Hacia la Salida*. Emecé.
- Sartori, G. (1970): "Concept Misformation in Comparative Politics", *American Political Science Review*, 64, n. 4, págs. 1033-1053.
- Scobie, J. (1964): *Argentina. A Country and a Nation*. Oxford University Press.  
(1969): *Revolution in the Pampas*. The University of Texas Press; 2ª edición. (Hay versión castellana: *Revolución en las Pampas*. Buenos Aires, Hachette.)
- Scott, R. (1959): *Mexican Government in Transition*. The University of Illinois Press.  
(1965): "México: the Established Revolution", en L. Pye y S. Verba (comps.), *Political Culture and Political Development*, págs. 330-395. Princeton University Press.
- Scheuch, E. (1966): "Cross-National Comparisons Using Aggregate Data: some Substantive and Methodological Problems", en R. Merritt y S. Rokkan (comps.), págs. 131-168.
- Schmitter, P. (1969): "Nuevas Estrategias para el Análisis Comparativo de la Política en América Latina", *Revista Latinoamericana de Sociología*, 5, n. 3, págs. 593-648.  
(1971): *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Strandford University Press.

- Simon, H. (1965): "The Architecture of Complexity", *General Systems*, 10, págs. 63-76.
- Singer, M. (1969): *Growth, Equality and the Mexican Experience*. The University of Texas Press.
- Sjoberg, G. (1970): *Immigration and Nationalism. Argentina and Chile, 1890-1914*. The University of Texas Press.
- Skidmore, T. (1967): *Politics in Brazil, 1930-1964*. Oxford University Press.
- Skupch, P. (1971): "Concentración Industrial en la Argentina, 1956-1966", *Desarrollo Económico*, 11, n. 41, págs. 3-14.
- Slawinski, Z. (1965): "Structural Changes in Employment in the Context of Latin America's Development", *Economic Bulletin for Latin America*, 10, n. 2, págs. 163-187.
- Smelser, N. (1960): *The Sociology of Economic Life*. Prentice Hall.
- Smith, P. (1969 a): "Social Mobilization, Political Participation and the Rise of Juan Perón", *The Western Political Quarterly*, 34, n. 1.  
(1969 b): p.p. *Politics and Beef in Argentina*. Columbia University Press (hay versión castellana: *Carne y Política en la Argentina*. Buenos Aires, Paidós).  
(1970): "The Breakdown of Democracy in Argentina, 1916-1930".
- Snow, P. (1968): "Argentine Political Parties and the 1966 Revolution", *The Laboratory of Political Research*. The University of Iowa.
- Stavenhagen, R. (1970): "Siete Tesis Erróneas sobre América Latina" en F. Cardoso y F. Weyffort (comps.), págs. 82-94.
- Stein, S. y Stein, B. (1970): *The Colonial Heritage of Latin America*. Oxford University Press.
- Stepan, A. (1966): "Political Development Theory: the Latin American Experience", *Journal of International Affairs*, 20, n. 2, págs. 223-234.  
(1971): *The Military in Politics. Changing Patterns in Brazil*. Princeton University Press.
- Stinchcombe, A. (1968): *Constructing Social Theories*. Harcourt, Brace & World. [Hay versión castellana: *La Construcción de Teorías Sociales*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1970.]
- Stokes, D. (1963): "Spatial Models of Party Competition", *The American Political Science Review*, 57, págs. 368-377.
- Sunkel, O. (1968): "Política Nacional de Desarrollo y Dependencia Externa", *Estudios Internacionales*, n. 1.  
(1970): "La Universidad Latinoamericana ante el Avance Científico y Técnico: Algunas Reflexiones", *Estudios Internacionales*, n. 4.
- Tavares, M. (1964): "The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil", *Economic Bulletin for Latin America*, 9, n. 1 (hay versión castellana).
- Thompson, D'Arcy (1966): *On Growth and Form*. Edición resumida por J. Bonner, Inglaterra, Cambridge University Press.
- Thompson, J. (1967): *Organizations in Action*. McGraw-Hill.
- Tornquist, Ernesto and Co. (1919): *The Economic Development of the Argentine Republic in the Last Fifty Years*. Edición Tornquist.
- Touraine, A. (1968): "Emploi et Sousemploi en Amérique Latine", *L'Homme et la Société*, 1, n. 1.
- Tufte, E. (1969): "Improving Data Analysis in Political Science", *World Politics*, 21, n. 4, p. 641:654.
- Tukey, J. (p.p.): *Exploratory Data Analysis*. Addison-Wesley.
- U. N. E. S. C. O. (1969): *Yearbook of Educational Statistics 1968*. Francia.
- Vekemans, R. y Segundo, J. L. (1963): "Essay of a Socio-Economic Typology of the Latin American Countries", en E. de Vries y J. Medina Echavarría (comps.), *Social Aspects of Economic Development in Latin America*, vol. I, págs. 67-94. Francia, Desclée (hay versión castellana).
- Véliz, C. (1967): *The Politics of Conformity in Latin America*. Oxford University Press. [Hay versión castellana: *El Conformismo en América Latina*. Santiago, Editorial Universitaria, 1970.]
- Véliz, C. (comp.) (1965): *Obstacles to Change in Latin America*. Oxford Uni-

- versity Press. [Hay versión castellana: *Obstáculos para la Transformación de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1970.]
- Verba, S. (1969): "The Uses of Survey Research in the Study of Comparative Politics: Issues and Strategies" en S. Rokkan *et. al.*, *Comparative Survey Analysis*, págs. 56-106. Holanda, Mouton.
- Verón, E. (1969): *Conducta, Estructura y Comunicación*. Jorge Alvarez.
- Villegas, O. (1963): *Guerra Revolucionaria Comunista*. Pleamar.
- (1969): *Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional*. Pleamar.
- Weffort, F. (1964): "Estado y Masas en el Brasil". Chile, ILPES.
- (1967): "Le Populisme", *Les Temps Modernes*, 257, octubre, 1967.
- Whitaker, A. (1961): "The Argentine Paradox", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 334, págs. 103-109.
- (1963): *Argentina*. Prentice Hall.
- Wolf, C. (1965): "The Political Effects of Economic Programs: Some Indications from Latin America", *Economic Development and Cultural Change*, 14, n. 1, págs. 1-20.
- Wonnacott, R. y Wonnacott, T. (1970): *Econometrics*. Wiley.



the 1990s, the number of people in the world who are undernourished has increased from 600 million to 800 million.

There are a number of reasons for this increase. One of the main reasons is that the world population has increased from 5 billion in 1989 to 6 billion in 1999. This increase in population has led to a corresponding increase in the number of people who are undernourished.

Another reason for the increase in undernourishment is that the world's food production has not kept pace with the increase in population. This is due to a number of factors, including a decline in agricultural productivity and a shift in the world's food production towards more intensive agriculture.

There are also a number of other factors that contribute to the increase in undernourishment, including a decline in the number of people who are employed in agriculture and a shift in the world's food production towards more intensive agriculture.

The increase in undernourishment is a serious problem that needs to be addressed. There are a number of ways in which this problem can be addressed, including increasing agricultural productivity and increasing the number of people who are employed in agriculture.

One of the most important ways in which this problem can be addressed is by increasing agricultural productivity. This can be done by investing in agricultural research and development, and by providing farmers with the resources and information they need to improve their yields.

Another important way in which this problem can be addressed is by increasing the number of people who are employed in agriculture. This can be done by providing farmers with the resources and information they need to improve their yields, and by providing them with access to credit and other financial services.

There are also a number of other ways in which this problem can be addressed, including increasing the number of people who are employed in agriculture, and providing them with the resources and information they need to improve their yields.

The increase in undernourishment is a serious problem that needs to be addressed. There are a number of ways in which this problem can be addressed, including increasing agricultural productivity and increasing the number of people who are employed in agriculture.

One of the most important ways in which this problem can be addressed is by increasing agricultural productivity. This can be done by investing in agricultural research and development, and by providing farmers with the resources and information they need to improve their yields.

Another important way in which this problem can be addressed is by increasing the number of people who are employed in agriculture. This can be done by providing farmers with the resources and information they need to improve their yields, and by providing them with access to credit and other financial services.

There are also a number of other ways in which this problem can be addressed, including increasing the number of people who are employed in agriculture, and providing them with the resources and information they need to improve their yields.

The increase in undernourishment is a serious problem that needs to be addressed. There are a number of ways in which this problem can be addressed, including increasing agricultural productivity and increasing the number of people who are employed in agriculture.

One of the most important ways in which this problem can be addressed is by increasing agricultural productivity. This can be done by investing in agricultural research and development, and by providing farmers with the resources and information they need to improve their yields.

Another important way in which this problem can be addressed is by increasing the number of people who are employed in agriculture. This can be done by providing farmers with the resources and information they need to improve their yields, and by providing them with access to credit and other financial services.

There are also a number of other ways in which this problem can be addressed, including increasing the number of people who are employed in agriculture, and providing them with the resources and information they need to improve their yields.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA, POLITICA, SOCIEDAD

(Continuación de la página 2)

9

G. A. Almond y G. B. Powell (h.)  
POLITICA COMPARADA

10

H. Rozsavolgyi  
LA EMPRESA Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO  
EN AMERICA LATINA

11

R. Ballivian Calderón  
EL CAPITALISMO EN LAS IDEOLOGIAS ECONOMICAS  
CONTEMPORANEAS

12

G. Di Tella  
LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO INDIRECTO

13

L. White (h.)  
TECNOLOGIA MEDIEVAL Y CAMBIO SOCIAL

14

G. A. O'Donnell  
MODERNIZACION Y AUTORITARISMO

15

G. Di Tella y M. Zymelman  
LAS ETAPAS DEL DESARROLLO ECONOMICO ARGENTINO

*Serie Menor*

1

A. Balinky  
LA ECONOMIA POLITICA DE MARX  
Origen y desarrollo

2

I. Budge  
LA ESTABILIDAD DE LA DEMOCRACIA

3

A. Monti  
PROYECTO NACIONAL  
Razón y diseño

4

K. W. Deutsch  
EL NACIONALISMO Y SUS ALTERNATIVAS

Este libro se terminó de imprimir  
el 7 de Diciembre de 1972, en  
Del Carril Impresores,  
Av. Salvador M. del Carril 2639/41  
Buenos Aires

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

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

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

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

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

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