

LOS AGENTES SOCIALES DE CAMBIO Y CONSERVACION
EN AMÉRICA LATINA

(Un programa de estudio)

Fernando H. Cardoso

Trabajo presentado en el Segundo
Coloquio Científico Ultramar
Munster, Alemania, noviembre 1967.

Serie: Documentos Teóricos
Nº 9

I N S T I T U T O D E E S T U D I O S P E R U A N O S

Lima, diciembre de 1967

LOS AGENTES SOCIALES DE CAMBIO Y CONSERVACION EN AMERICA LATINA

El desarrollo económico y las transformaciones sociales en América Latina se dan en un marco estructural donde -por la peculiar condición periférica y dependiente de las sociedades latinoamericanas- el comportamiento de los grupos y clases sociales, así como los movimientos sociales por ellos constituidos, asumen características propias. En efecto, el modo mismo cómo se relacionan las clases y grupos sociales en las "sociedades dependientes" redefine no solamente las formas que asume el proceso de desarrollo -en comparación con el desarrollo capitalista de las economías de los países centrales ó "de desarrollo originario"- sino también las formas de organización, las ideologías, los sistemas normativos y las posibilidades operativas de los agentes sociales de cambio y persistencia. No estaría fuera de lugar subrayar que incluso algunos conceptos utilizados para describir la estructura social latinoamericana, tomados en préstamo del vocabulario creado para caracterizar la situación europea ó norteamericana, carecen de la precisión necesaria ó inclusive desnaturalizan el contenido histórico que tratan de expresar. Así, conceptos como "feudalismo", "aristocracia", etc., son manifiestamente inadecuados para discutir la situación latinoamericana. Otros, tales como "burguesía", "proletariado", "clases medias", etc., requieren una reelaboración, pues los modos particulares de relación y de enfrentamiento entre los grupos y clases sociales en las sociedades periféricas requieren volver a definir las por sus formas de comportamiento y conciencia social.

Sin abundar en mayores argumentos, es evidente que tanto el proceso de formación del capitalismo como su desarrollo ulterior tuvieron un punto de partida diferente en las economías periféricas. Esa distinción no se basa sólo en un simple "desfase" -diferencias en los grados ó etapas del desarrollo- sino antes bien en la existencia de un modo determinado de relación distinto dentro de una misma estructura productiva; unos exportan hacia el centro ciertos tipos de mercancías, los otros venden a la periferia productos industrializados que requieren un alto grado de avance tecnológico y mayor densidad de capitales acumulados. Correlativamente las clases y grupos sociales que posibilitan el proceso económico en uno y otro caso mantienen y expresan distintas relaciones de fuerzas, sea internamente, sea en lo que se refiere a los vínculos entre unas y otras sociedades en el mercado internacional. Para la comprensión y explicación adecuadas del desarrollo como un proceso social, es preciso por tanto, definir los aspectos e interrogantes que delimitan y dan sentido a la especificidad de las fuerzas sociales que actúan en las sociedades dependientes. En este trabajo se señalarán algunos de ellos, entre los considerados fundamentales.

El supuesto más amplio implícito en las cuestiones que se plantean es que la constitución y la actuación de los agentes sociales de cambio y conservación en América Latina tiene un condicionante general determinado por la forma cómo las distintas sociedades nacionales vincularon sus economías al mercado internacional (1). Distingúense en este sentido dos situaciones fundamentales: una, en la cual la constitución de los estados nacionales y la formación de las sociedades civiles se dieron a través de la acción de grupos sociales que lograron controlar el sistema productivo exportador transformándose, aunque embriónariamente, en burguesías de carácter nacional otra -históricamente posterior a la primera situación-, cuando el empuje económico fundamental del sistema exportador se basó en el acaparamiento de la producción exportadora por enclaves extranjeros. En este segundo tipo de sociedad, los grupos dominantes locales perdieron influencia económica en el mercado internacional y se transformaron en clase políticamente dominante no sólo por su condición de terratenientes, sino, y principalmente, por su actuación como gestores. Así patrocinaron las conexiones y los vínculos entre el Estado, la sociedad civil y el sector extranjero "enclavado" en el sistema productivo dinámico exportador. Por último, en una tercera situación de dependencia, cuando el empuje de aquello que los economistas llaman "crecimiento hacia afuera", es decir, basado en las exportaciones, fue reemplazado por el dinamismo del mercado interno y por los esfuerzos de industrialización, tuvo lugar en algunos países un nuevo acuerdo socio-económico que facilitó la formación de una economía industrial más o menos avanzada, en parte constituida por el sector público más, en gran medida, por el sector privado nacional y principalmente el extranjero.

En este trabajo no entramos a discutir los condicionantes arriba mencionados ni el proceso de su transformación, como así tampoco la naturaleza social del Estado o las alianzas entre las clases y grupos que constituyeron, o están constituyendo, las fuerzas sociales que ponen en movimiento las sociedades subdesarrolladas y dependientes, aunque se aspira caracterizar la temática que, para el análisis sociológico del desarrollo, plantean los grupos, clases e instituciones sociales.

En términos sucintos podría decirse que para el análisis del desarrollo hay que destacar, dentro del conjunto de las fuerzas y movimientos sociales que participan

(1) Las situaciones de desarrollo y dependencia mencionadas en ese párrafo fueron objeto de análisis en el ensayo de Cardoso y Faletto. "Dependencia y desarrollo en América Latina. (Ensayo de interpretación sociológica)", ILPES, 1967.

del juego político en América Latina, los grupos y clases llamados, si seguimos la larga moda, "estratégicos". Son los que suelen desempeñarse como protagonistas en el escenario social urbano: las masas populares, los gérmenes del movimiento obrero, los empresarios y los "sectores medios", ó más precisamente, los grupos profesionales y técnicos, tanto civiles como militares. Algunos de estos grupos y clases logran expresión propia, se organizan, definen orientaciones políticas, dan sentido práctico a ciertas ideologías, etc. Otros, por sus peculiaridades -como las masas- participan y actúan a través de la influencia que ejercen indirectamente sobre la estructura política ó el sistema económico, presionando o dinamizando otros grupos sociales específicos capaces de actuar organizada ó institucionalmente. Por último, algunos sectores adquieren importancia por su capacidad de actuar como grupos de presión directa sobre el aparato estatal y cuya influencia puede ser considerable en la definición de las políticas de desarrollo e incluso en el proceso productivo mismo.

En forma sintética se hará referencia a dichos grupos ó clases, y al papel que corresponde al Estado -así como a los grupos que actúan por su intermedio- en el proceso de desarrollo. Sin embargo, sería hartó incompleto reseñar el problema del desarrollo desde el ángulo de las fuerzas sociales que lo impulsan, sin referirse al papel que juegan los impropriadmente llamados "sectores tradicionales", en particular en su expresión rural. En efecto, como veremos, la permeabilidad de la estructura tradicional de producción y dominación en América Latina permitió en ciertos países, no sólo la asimilación de elementos innovadores por parte de la "sociedad tradicional", sino que también, por otra, mostró, en determinadas circunstancias, capacidad de renovación suficiente como para mantener el control parcial de las sociedades "en vías de desarrollo". Por otro lado, el mundo agrario suele ser, aún hoy, el límite estructural básico que permiten las transformaciones de las sociedades latinoamericanas dentro de los cauces vigentes para un desarrollo capitalista. En tal sentido, es en extremo significativo el papel de las masas campesinas, aún cuando se las considere en su simple condición de no participantes. A fortiori el planteamiento del problema de cuáles puedan ser las posibles formas de reacción campesina, aunque como indagación a nivel de las posibilidades estructurales de tal actuación, es esencial para un examen objetivo de las fuerzas de cambio y conservación en América Latina.

1. Los sectores populares

Nada novedoso podrá parecer el enunciado de que la existencia de una "situación de masa"^o, debida al crecimiento de la población a la expansión del mercado, a la urbanización, a la desorganización de la economía agraria tradicional y a la incorporación parcial del pueblo en el proceso político, constituye el dato más sugestivo del cambio social en los países latinoamericanos que comienzan a industrializarse. A su vez, la forma más frecuente de expresión política y de presión de las masas populares en América Latina, la constituye el movimiento "populista". En efecto, paralelamente a los cambios sociales ocurridos en la mayoría de los países se observa a menudo algún movimiento capaz de movilizar las masas, tales como el peronismo, el varguismo, el aprismo, el gaitanismo, el battlismo, etc.

Como movimiento autónomo, la presión de las masas a través del populismo se ejerce en el sentido de obtener un mayor consumo y una participación más intensa. Ahora bien, ¿en qué condiciones puede esa fuerza, que no contiene necesariamente elementos favorables al desarrollo, transformarse en un populismo compatible con el desarrollo? ¿Cuáles son los límites que este tipo de presión, aunque revista dicho carácter, impone al crecimiento económico? ¿Cómo pueden conciliarse, política y socialmente, las tendencias contrarias que implica dicho patrón de desarrollo?

Para responder a esas preguntas no basta analizar el papel de las masas y del populismo en el proceso de desarrollo. Para averiguar el sentido concreto de los diversos movimientos populistas será preciso descubrir el tipo de alianzas que las clases y los grupos sociales establecen entre sí y con las masas, habida cuenta las situaciones sociales típicas que se presentan en América Latina. En otras palabras, sólo si se determina el marco

^o La formación de sectores populares urbanos y semi-urbanos relacionados con el sistema social y político global, sin la mediación de organizaciones propias (políticas y sociales), y sin la definición de perspectivas e ideologías válidas para expresar la especificidad de aquellos sectores dentro de la estructura social, hizo posible su caracterización como "situaciones de masas". En ese sentido, el concepto de "masa" se distingue del de "clase" -sin reemplazarlo-, pues en una "situación de clase" se supone que se cristalizan organizaciones propias de la clase (sindicatos, partidos, asociaciones, etc.) y que por lo menos es posible, virtualmente, definir una perspectiva y desarrollar formas de conciencia social que expresen esa posición estructural.

estructural del proceso histórico político en que se iniciaron los movimientos de masas es posible dar al análisis del populismo un contenido concreto, capaz de destacar qué características asumen la dinámica social y el desarrollo cuando son impulsados por movimientos de este tipo. En consecuencia la interpretación deberá tratar de relacionar las características del patrón de dependencia, la estructura de empleo, el grado de diferenciación del sistema productivo, la fase de crecimiento económico, etc. con los efectos que cabe esperar del populismo sobre el desarrollo.

Pregunta fundamental dentro de la problemática del populismo sería determinar qué posibilidades tienen políticamente esos movimientos populistas de estimular como movimientos de masas, la reorganización del sistema de poder, alterando las bases estructurales que le dieron origen, con todas las consecuencias que esos procesos tienen en el plano económico. La pregunta adquiere sentido si consideramos que la participación de las masas en el campo político se verifica a través de movimientos populistas cuando se dan dos condiciones específicas (2) :

a) El sistema tradicional de dominación (de tipo "oligárquico" en el caso de muchos países latinoamericanos) pierde su eficacia ante las nuevas condiciones económicas y sociales que crean las "situaciones de masas", y no vuelve a encontrar su legitimación. Este hecho obliga a ampliar el sistema tradicional de poder mediante la aceptación de nuevos grupos en el control y el manejo del aparato estatal.

b) En la lucha por el control del Estado, algún sector de la oligarquía o algún nuevo grupo en ascenso (militares, tecnócratas, empresarios, políticos, profesionales vinculados a sectores medios urbanos, etc.), pasa a "jugar" con las masas como factor de poder, manipulando las y, a la vez, cediendo a sus reivindicaciones inmediatas, tanto económicas como políticas.

En esta situación, caracterizada por su ambigüedad, las masas pasan a ser tanto una amenaza como un componente de validación del cuadro de dominación que se reestructura dentro del marco vigente en la sociedad. En consecuencia se plantea el problema de conocer los límites que tiene ese juego pendular, desde el ángulo del propio movimiento de masas; y las posibilidades estructurales que presenta esa situación para el deterioro de ese tipo de dominación y, en consecuencia, para la transformación del sistema.

(2) Véase Francisco C. Weffort. "Estado y masas en el Brasil", Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, 1964.

En ese análisis, la explicación de los efectos de las situaciones populistas con respecto a la dinámica del conjunto de la sociedad también depende de interpretaciones globales que vinculen la forma como actúan los demás grupos sociales con los condicionantes estructurales que dan sentido a la acción de cada grupo en particular. A primera vista parecería, como dijimos aludiendo al caso del populismo favorable al desarrollo, que el impulso de crecimiento económico y de transformación social que los movimientos populistas imprimen a las sociedades de los países periféricos es contradictorio en sí mismo y se caracteriza por no permitir que se supere la situación que le da origen. En última instancia, la presión por aumentar el consumo deteriora el crecimiento económico y la viabilidad política del populismo se agota cuando termina un ciclo de expansión (por ejemplo, cuando termina la fase llamada de sustitución fácil de importaciones), y sólo puede reanudarse cuando se pasa a otro ciclo ascendente. Toda vez que se estanca el desarrollo se crearían condiciones para la transformación del populismo, sea por la organización de las situaciones de masas, con la correspondiente posibilidad de definición autónoma de objetivos, sea por la decantación de los "situaciones de clases" que subyacen en el populismo. De todos modos, como un elemento para definir la naturaleza misma del populismo en sus relaciones con el sistema económico y con el Estado, conviene indagar en qué condiciones el negativo del populismo en el sistema que le da vigencia (su carácter de amenaza constante al statu quo) tiene posibilidades de predominar sobre el polo positivo. Este último expresa la vinculación de las masas con el sistema, a través de una mayor participación política y mayores oportunidades de consumo, a cambio de la pérdida de la posibilidad de definir sus propias metas y la consiguiente reorganización profunda de la estructura vigente de dominación.

Continuando con la problemática de la acción de los grupos populares, es necesario expresar sociológicamente el otro problema fundamental relacionado con el populismo y el desarrollo, a saber ¿qué posibilidades estructurales existen para la transformación de las presiones populistas en movimientos organizados de efectiva participación popular en la vida económica y política? ¿En qué condiciones la transformación social, impulsada inicialmente por "movimientos de masas", adquiere continuidad a través de otros mecanismos sociales de presión, lo suficientemente fuertes como para amenazar el establishment y, al mismo tiempo, son suficientemente flexibles y modernos como para permitir tanto la definición de objetivos propios, susceptibles de ser aceptados por lo sociedad, de ser impuestos a ella, como podría ser el apoyo a una política racional que asegure las inversiones en desmedro del consumo inmediato?

Fácil es comprender, en función de las aclaraciones iniciales, que la hipótesis sobre la que se asienta este planteamiento es que el "populismo", como forma de integración social y política de las masas, aparece en su plenitud en el caso de los esfuerzos de transformación del primer tipo de subdesarrollo mencionado en este trabajo, es decir, el caracterizado por un sector productivo nacional dinámico. Por otro lado, en las situaciones en que se forma un sector industrial relativamente fuerte, vuelto hacia el mercado interno, la "presión de masas" asume características y tiene posibilidades de acción distintas. Esas transformaciones obligan a investigar dos formas básicas de participación política y económica organizada de los grupos populares: el sindicalismo y los partidos de tipo "laborista" o de "izquierda". Pocos estudios se han hecho sobre la materia (3), y esto por razones obvias: habitual ha sido en América Latina la formación de fuertes movimientos populistas y nacionalistas que diluyen, en la ambigüedad de la participación política y reivindicatoria típica de las situaciones de masas, la autonomía de sus fines y la organización de los sindicatos y de los partidos populares; además, dichas modalidades de participación institucional suelen presentar la característica de ser impuesta más como un requisito de formalización de las relaciones políticas y sociales que se presentan en la esfera del Estado y de la sociedad, que como medio de expresión y participación elaborado por las masas populares durante el proceso de lucha por integrarse a la sociedad global, de ahí que en América Latina esas instituciones sean en general muy frágiles. Sin embargo, parece que por lo menos en dos situaciones los "movimientos de masas" tienden a asumir, en el Continente, nuevos patrones de organización y nuevas formas de orientación de la acción, que redefinan el sentido y las condiciones de la participación política de las clases populares e inciden directamente sobre el proceso de desarrollo: el sindicalismo postperonista de la Argentina y la integración partidista de los movimientos populares como en el caso del PRI. Aunque con carácter menos típico, parecería que también en Chile se presentan similares rasgos de comportamiento popular.

La determinación precisa de las condiciones y del sentido de esa transformación parece tener significado decisivo, no sólo para responder a la pregunta planteada, acerca de las posibilidades de creación de núcleos populares suficientemente fuertes y organizados para impulsar el desarrollo, sino también para saber hasta qué pun

(3) Véase Enzo Faletto, "Incorporación de los sectores obreros al proceso de desarrollo (Imágenes Sociales de la clase obrera)", ILPES, Santiago, 1965.

to está implícita en la dinámica social desencadenada por esas fuerzas la posibilidad de cambios sociales que en definitiva afecten el patrón vigente de dominación. O dicho en otros términos: la captación de las presiones de las masas a través de mecanismos partidistas y sindicales, ¿supone, en las actuales condiciones latinoamericanas, alteraciones básicas en el sistema de dominación de clases o, por el contrario, contribuye a reforzar, modernizándolo, el marco estructural que define las condiciones actuales del juego político?

No se trata aquí de una sola posibilidad sino de varias. A primera vista, en ninguno de los casos mencionados anteriormente, se perfila una situación donde los grupos populares, incluso cuando se transforman en grupos representativos de las clases obreras, se tornen dinámicos y se organicen a partir de valores "de clase" ni elaboren tampoco proyectos sociales para la sociedad global basados en sus perspectivas de clase. Con todo, mientras en el caso argentino parece existir una autonomía relativa de "clase" ó de "grupo" en el juego de las fuerzas sociales que suscita un enfrentamiento social más que político, en el caso mexicano los ideales de la Nación parecen suficientemente fuertes, por lo menos en condiciones de crecimiento del sistema económico, como para garantizar una coalición pluriclasista de apoyo a una política común de desarrollo. Claro está que en ese último caso la destrucción del "porfiriato", lograda por la eliminación del poder y las bases económicas de la oligarquía terrateniente, así como la proximidad y la amenaza "histórica" del vecino hegemónico, contribuyeron a la formación de dicha alianza.

Por otra parte, no se agotará el análisis de la problemática de la transición de los movimientos populistas hacia formas organizadas de presión popular en tanto no se investiguen y se interpreten cuidadosamente otros tipos de situación social, en las que haya sido posible captar o provocar las presiones de las masas a través de los "partidos de clase" y de la presión de los sindicatos, en los cuales los valores de tipo político-ideológico hayan sido más fuertes que los valores de tipo "participación y control". ¿Qué efectos tiene esa situación sobre el proceso de desarrollo? ¿La "situación de masas", generalizada en América Latina, contará entre sus posibilidades de desarrollo histórico con alguna que se traduzca en el cuadro típico de los partidos, organizaciones y movimientos de cuño básicamente monoclasista? ¿Hasta qué punto la transformación económica, que torna difícil el juego populista después de haberlo permitido (como en la Argentina después de Perón, en el Brasil ahora), favorece la definición de nuevos medios de participación de las masas en la vida política y redefine los valores que las orientan? ¿O, más bien, la "modernización" del com-

portamiento obrero -aunque alcanzarlo a contados sectores de las clases populares- es viable e implica la canalización de la protesta obrera hacia formas de participación económica desvinculadas de objetivos de control político sobre la sociedad global?

Finalmente, y siempre dentro de la problemática de las capas populares como agentes de cambio en América Latina, parece que en el caso de las sociedades que se organizaran según el modelo de las situaciones de enclave, aparecerían simultáneamente formas frustradas de populismo y formas "regresivas" de participación política a través de núcleos organizados de acción popular. El pequeño margen de maniobras que la situación de enclave permite a los grupos locales dominantes hace que ellos traten de limitar de diversas maneras la participación popular pudiendo llegar incluso al extremo de su exclusión total.

En los casos más complejos, cuando un país simultáneamente presenta características tanto de este tipo de economía, como del otro en que el sector productivo nacional es importante, como por ejemplo en el Perú, el impulso "populista" hasta puede implicar intentos revolucionarios. Sin embargo, las mismas características sociales y políticas de las sociedades de ese tipo tornan difícil la formación de "partidos de clase" dentro de los modelos clásicos. Suelen aparecer "formas regresivas" de representación clasista, que pueden terminar por conservar de la situación que les dio origen solamente la estructura burocrática y autoritaria de la organización partidista, -como en el caso del aprismo- sin que el clan populista sea reemplazado por una política de contenido y dirección revolucionarios, incluso sus expresiones doctrinarias adquieren un creciente sentido conciliador.

Aparentemente en el caso que corresponde al modelo de los países de economía de enclave, en la fase de mayor presión de las masas y de mayor resistencia de los sectores dominantes, cuando el movimiento popular logra apoyos de mayor amplitud y llega a aliarse con núcleos de otros sectores de la sociedad que están también en contra del statu quo, se dan condiciones para reorganizar el ordenamiento de las relaciones sociales en su conjunto. Así ha ocurrido por ejemplo en México, Bolivia, Cuba y Venezuela. La respuesta política de los grupos dominantes tradicionales a ese tipo de presión es la dictadura militar; como contraestrategia, los alzamientos populares suelen ser violentos. La forma y los límites de la respuesta dada por los movimientos "democrático-populares" dependerán de las fuerzas que sostienen la presión popular tanto en el plano interno como en el externo. Puede darse la "institucio

nalización" revolucionaria, como en México; o con otras características -en otra fase histórica- en Venezuela. Así también pueden presentarse situaciones que lleven a una radical reorganización del sistema social, como en Cuba, o a formas frustradas de acción revolucionaria, como en el MNR boliviano, según sean, en cada caso las consecuencias de las alianzas internas sobre las alianzas externas. De todos modos, parecería que en esas situaciones hay un potencial revolucionario popular ineludible.

2. Los sectores empresariales

No pueden precisarse la forma y el contenido de la acción popular en América Latina sin analizar simultáneamente las perspectivas de acción y de integración estructurales que se abren para las nuevas clases dominantes en las sociedades latinoamericanas. Desde el punto de vista del desarrollo, el problema fundamental radica en comprender cómo se forman y actúan dentro de las clases dirigentes, los grupos capaces de imprimir dinamismo al sistema económico y de proponerse, a la vez, el control del proceso político. Al mismo tiempo, hay que observar las vinculaciones que se van creando, en el juego político y en la implantación de la política de desarrollo, entre estos grupos y las masas populares, por una parte, y, por otra, entre ellos y las clases dirigentes tradicionales (grupos políticos y grupos económicos ligados al sistema agrario-financiero-exportador). Dentro de esta problemática habría, al parecer, tres problemas básicos: ¿en qué condiciones económico-sociales, e impulsados por qué movimientos sociales, han nacido y actuado los grupos empresariales modernizadores? ¿Cuáles son las orientaciones valorativas, las características de acción económica que permitieron infundir dinamismo a las empresas de América Latina? ¿Dentro de qué marcos estructurales están encuadrados las opciones y las tendencias de apoyo de estos grupos a la transformación social, y dentro de qué límites, en su esfuerzo por controlar el sistema de poder, son permeables a las presiones populares, por una parte, y a los arreglos con las clases dominantes tradicionales ó con los grupos empresariales extranjeros, por otra?

— Para dar respuesta a estas interrogantes, será necesario profundizar el análisis sobre las condiciones históricas y sociales de la industrialización de América Latina. Sobre la base de los trabajos existentes puede afirmarse que el crecimiento industrial obedeció a un doble patrón en casi todos los países de la región que se están industrializando. Por una parte, hubo un lento crecimiento "vegetativo" del mercado interno (vinculado, naturalmente, a la expansión de las exportaciones de productos primarios y a la urbanización creciente, acelerada por la

inmigración provocada a su vez por la expansión de la economía exportadora). Por otra, ocurrió un rápido proceso dinamizador que se produjo en los momentos de coyuntura favorable al mercado (guerra; devaluación para proteger al sector exportador, medida que por su parte se tradujo en proteccionismo, etc.). La persistencia de esos impulsos depende, en gran medida, de la capacidad de los grupos dirigentes de formular una política adecuada de inversiones en los sectores básicos, o de la creación de posibilidades para que esos mismos grupos dirigentes acepten los puntos de vista de los sectores técnicos que definieron dicha política de inversiones. Fácil es comprender que el problema principal, desde el punto de vista sociológico, reside en analizar cómo los grupos empresariales aprovechan las influencias favorables del crecimiento automático del mercado (sea el de largo plazo, lento, sea el rápido, favorecido por una coyuntura excepcional) para transformarlo en una política de desarrollo, y bajo qué condiciones se dió ese proceso. ¿Qué papel han desempeñado los empresarios industriales en la creación y en el aprovechamiento de las oportunidades que brinda una política de desarrollo? ¿Cómo han podido conciliarse los intereses entre los distintos grupos dominantes y cuál es el grado de divergencia real entre las diversas clases que participan en el proceso de desarrollo? ¿Cómo se han planteado y resuelto las divergencias entre los grupos interesados en el sector exportador y los vinculados con la producción para el mercado interno? ¿Qué oposición hay entre el "interés económico extranjero" y los grupos nacionales, y cómo se concilian?

Nuevamente en este caso la respuesta dependerá del análisis concreto de situaciones sociales típicas: el impulso inicial del sistema puede verificarse en un cuadro general de presión amplia y violenta de los grupos urbano-populares contra las formas vigentes de dominación tradicional (México); como puede darse a través de una alianza entre los movimientos populistas, los intereses tradicionales y los grupos empresariales (el Brasil de Vargas); en condiciones más próximas a una situación de vigorosa actuación empresarial en el nivel económico, inclusive por parte de los grupos exportadores, y de relativo aislamiento y antagonismo político de esos mismos grupos ante las presiones de masas (caso de la Argentina de Perón); y en determinadas situaciones cuando la presión empresarial en favor del desarrollo tropieza con la indiferencia de los demás grupos sociales (como en Colombia). ¿Cómo repercuten esas distintas situaciones sobre las oportunidades de desarrollo? ¿En qué condiciones las clases empresariales han encauzado hacia el desarrollo los impulsos de transformación social desencadenados por otros grupos o clases que desean lograr objetivos diferentes?

El análisis de esas preguntas supone, por su misma naturaleza, un esfuerzo de síntesis y una referencia constaⁿtes a la constelación de fuerzas que actúan en el conjunto de la sociedad, así como a las características estructurales, económicas y sociales señaladas en la sección anterior. Sin embargo, queda en pie la necesidad de plantear la situación latinoamericana con la problemática de los análisis sobre la mentalidad y la acción empresariales. Ello equivale a averiguar cómo se han constituido, en el plano de la empresa, exclusivamente núcleos de modernización y qué tipos de empresarios, provenientes de qué grupos sociales, orientados por qué valores y estimulados por cuáles situaciones sociales y económicas de presión, han tenido o pueden tener actuación significativa para el desarrollo.

A este respecto el análisis debe enfocarse sin duda alguna principalmente hacia el problema de las pautas de inversión y los mecanismos de acción empresarial. La estructura y el funcionamiento de las clases económicas en América Latina, dado el tipo de crecimiento industrial indicado, está en gran medida condicionado por el aprovechamiento de la capacidad empresarial de inmigrantes que se dedican a la industria o por el aprovechamiento que de las condiciones favorables del mercado hacen empresarios cuya actividad original se vinculaba con el sector agrario-exportador; tantos unos como otros están constreñidos a los marcos de la "empresa familiar". Aquí la exigencia de obtener resultados económicos a corto plazo conspira contra las posibilidades de efectuar grandes inversiones en empresas básicas e impide la creación de organizaciones económicas modernas. En estas últimas la rapidez en la obtención del lucro es sustituida por una modalidad de acción cuya racionalidad y eficacia puede medirse por la capacidad de garantizar, a largo plazo, ventajas basadas en una diferenciación productiva creciente, en la especialización técnica y en la economicidad de la producción en masa. ¿Cómo pudo pasarse, en el plano de la empresa, del antiguo patrón de acción empresarial a uno nuevo y más dinámico? ¿Qué papel desempeñó en este proceso la "empresa extranjera"? ¿Qué valores orientaron a los antiguos dueños de empresa en su transformación hasta convertirse en capitanes de industria o en modernos dirigentes de empresa? ¿Hasta qué punto ese proceso se desarrolló gracias a la diferenciación interna de las clases propietarias que se modernizaron, o fue precipitado por presiones ajenas al mundo empresarial? ¿Qué limitaciones intrdujo la situación de "dependencia" en el proceso de modernización empresarial?

Partiendo del supuesto de que el desarrollo es un proceso global que tiene focos de dinamismo ajenos a la economía de la empresa, y que depende de la formulación de una política relativa a la sociedad en su conjunto, ca

be discutir en primer lugar el problema general que se refiere a la orientación de los grupos empresariales en relación con el Estado y la sociedad. A este respecto, el análisis debe concentrarse en las posibilidades y los límites que tienen los empresarios en América Latina, para actuar fuera del plano de la empresa, promoviendo las "condiciones para el desarrollo", y transformándose a la vez en clase política dominante (burguesía). Desde este ángulo, hay dos problemas que tienen preponderancia sobre los demás: 1) el grado de transigencia de los empresarios para con las políticas que reflejan la "situación tradicional" (con corolarios como la no participación política, restricción a la acción estatal, rechazo de toda intromisión sindical en la vida pública, búsqueda de capitales extranjeros, etc.); 2) la capacidad que tienen esos grupos empresarios de formular un "proyecto de participación social", que acepte la legitimidad de la coparticipación de los demás grupos modernizadores en la definición y ejecución de la política de desarrollo. Es decir, ¿dentro de qué límites aceptan los grupos empresariales que la disputa por el control del destino de las inversiones se amplíe del plano de la empresa al plano de la nación, y cuáles son los restantes grupos sociales cuya participación en la definición de la política nacional encuentra, por razones estructurales, acogida favorable de los empresarios? ¿En qué condiciones cobra sentido una "política nacionalista"? ¿Qué posibilidades hay de que el sector del populismo favorable al desarrollo coincida con una política de inversiones controlada por los grupos empresarios, y dentro de qué límites puede ocurrir esto?

Esa problemática se refiere claramente a las situaciones de subdesarrollo del primer y del último tipo mencionados en la introducción de este trabajo. Obviamente en el caso de las economías de enclave el papel dinamizador del sector empresarial procede "de afuera" y por definición no trasciende, como proceso innovador, los límites del "sector moderno" de la economía. Y por el contrario, en el caso de los países con un sector exportador controlado por intereses nacionales, cuando se agotan las posibilidades de desarrollo en función del mercado externo, el punto de convergencia político-económico de las "presiones de masa" con el desarrollo, como así las posibilidades mismas de éxito de este último, dependerán en medida significativa del comportamiento político y económico de los sectores empresariales.

La ya señalada alternativa entre "nacionalismo" o "desarrollismo" como cauces de la política de desarrollo constituye la opción extrema que se les plantea a los sectores empresariales. Las repercusiones sociales y políticas, tanto en el plano interno como en el externo, de estas dos modalidades de orientación del desarrollo guardan relación directa con el tipo de vinculación estructural y

de alianzas de grupos y de clases que se forman en cada situación.

Parece indudable que el paso del tipo I al tipo III de sociedad (es decir, de una situación caracterizada por un fuerte sector productivo orientado hacia el mercado interno) implica una profunda reorganización de los sectores productivos y la reorientación de la acción empresarial a nivel de la empresa y a nivel de la sociedad global. Desde el punto de vista sociológico interesan al análisis del papel de los grupos empresariales en el desarrollo la investigación del reagrupamiento social y político que ocurre, en cada una de las dos situaciones típicas mencionadas entre los grupos populares, como también el comportamiento de las clases tradicionales, la capa empresarial nacional y los nuevos grupos industriales que establecen el puente entre el mercado interno y el externo. Es fácil comprender que la transición de una a otra forma de sociedad dependiente trae aparejada una rearticulación social a nivel interno y externo, de enorme trascendencia sobre el tipo de acción posible para cualquiera de los agentes sociales de conservación o de transformación de las sociedades subdesarrolladas.

3. Los sectores tradicionales

La hipótesis general sobre la que descansan las indagaciones ya expuestas es la de la permeabilidad de las clases dominantes tradicionales a los efectos de la transformación social. Sería simplista suponer que los grupos empresariales representan la "modernidad", y que por esto sería natural su alianza con los grupos populares de presión y suficiente para modificar el equilibrio tradicional. Antes bien, la experiencia histórica latinoamericana pruebe la flexibilidad de la denominada "sociedad tradicional". En consecuencia, la consideración de las "clases tradicionales" parece imponerse en todo análisis del desarrollo que no parta de la idea preconcebida de que la actuación de los grupos económicos industriales y modernizadores basta por sí sola, o aliada a la presión popular, para destruir los cuadros de la sociedad tradicional y reorientar el desarrollo a fin de obtener una mejor distribución del ingreso, un mayor dinamismo económico y una más amplia participación popular en las decisiones políticas y económicas nacionales.

En un sentido riguroso, en este programa de estudios no puede atribuirse a las clases tradicionales el mismo significado que se da a los demás "agentes históricos" del desarrollo. La importancia del tema reside, no tanto en el propio dinamismo que pueden tener los grupos tradicionales, como en el hecho de que comprender qué es la sociedad tradicional permite el análisis de los limi-

tes de lo acción modernizadora de los nuevos sectores sociales. Precisamente es a través del análisis de ese tema que se procuran definir los límites del posible desarrollo dentro de las estructuras vigentes y aclarar, por tanto, sus posibilidades de estancamiento. Sin embargo, no sería acertado admitir en el desarrollo latinoamericano una dicotomía radical entre "grupos modernizantes" y "grupos arcaizantes". Admitamos desde un principio que los llamados grupos tradicionales fueron los que otrora impusieron las formas de estructura social y de dominación que permitieron la integración de la economía latinoamericana al mercado mundial.

Por otra parte, la estructura de la "hacienda" y la exportación de los productos primarios constituyeron en el pasado -y en grado significativo siguen constituyendo hasta hoy- las actividades fundamentales de las naciones del continente; de aquí que no quepa duda que, en algunos de los países entre los que más se han industrializado, el impulso básico para la modernización y el crecimiento partió de los grupos agro-exportadores, como ocurrió señaladamente en la Argentina. Además, las "clases tradicionales" reaccionan muchas veces a las presiones renovadoras generadas por los otros grupos; esa reacción se suele producir en dos sentidos: en el plano económico, asociándose a las iniciativas puestas en marcha por el "sector moderno" de la sociedad, o en el plano político-social, demostrando flexibilidad para asimilar y amortiguar las presiones renovadoras. De todos modos, conviene tener presente, dentro de la problemática del desarrollo y el estancamiento, la vitalidad de la estructura de dominación basada en la "hacienda" exportadora, así como la solidaridad de intereses que se crea entre esta estructura y el naciente sistema urbano industrial: y sólo así podrán definirse en forma más matizada, tanto las posibilidades de desarrollo que tienen los países latinoamericanos, como la desnaturalización que sufren los impactos modernizadores (dinamizados políticamente por las masas populares y económicamente por los sectores empresariales públicos y privados) en razón de la fuerza de aquel sector.

La significación sociológica de la estructura de la "hacienda" para caracterizar a la sociedad tradicional consiste en que, como ya lo señaló Medina Echavarría (4), esa estructura fue tradicionalmente una célula de poder político-militar, junto al poder económico; sirvió de modelo a un patrón de autoridad, y creó un tipo humano de carácter singular. Dentro de la problemática más general del desarrollo, nuestra hipótesis básica es que ese tipo de estructura fue capaz de subsistir económica y socialmente, y supo mo

(4) José Medina Echavarría, Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico, Solar/Hachette, Buenos Aires, 1964, pág. 30 y siguientes.

dificarse ante las presiones urbano-industriales. De esa manera la estructura tradicional, aunque haya perdido su antiguo vigor, siguió estando presente y no solo como el sector "tradicional" que coexiste con el sector "moderno", sino en muchas ocasiones como parte integrante de la "nueva sociedad".

Esa posibilidad, aunque en verdad también se dió en el "desarrollo original", asume características y efectos distintos en los países de América Latina. En estos la "hacienda" fue capitalista desde un principio, lo que facilitó el tránsito de la estructura "tradicional" hacia la "moderna", como también las vinculaciones entre el sector industrial y el sector agro-exportador, establecidas a través de los nexos bancarios. Por otro lado, la problemática de los sectores dominantes tradicionales en América Latina suele limitarse al papel desempeñado por los terratenientes. Mal se justifica semejante limitación si se toma en consideración el hecho de que en muchos países el control del aparato del Estado se mantiene a través de la organización política de sectores comerciales, importadores y exportadores. Parecería, pues, que el peso relativo de ambas ramas de los grupos tradicionales en América Latina depende del tipo de situación de subdesarrollo: en el caso de las economías exportadoras controladas por productores locales, la "oligarquía terrateniente" juega un papel preponderante; en el caso de las economías de enclave, el sector local dominante debe más económicamente al comercio que a la economía rural. Sin embargo, aún en las situaciones del primer tipo, el comercio y las finanzas han servido como puente entre el sector interno y el externo y luego, en los momentos de expansión "hacia adentro", fueron los mecanismos de reintegración de los sectores tradicionales a las nuevas condiciones del desarrollo.

Cuando se presentan coyunturas en las que los sectores tradicionales logran modernizarse (como en el período de expansión hacia afuera de la economía ganadera o cafetalera en el caso de países del primer tipo indicado), o cuando en el caso de las situaciones de enclave, ellos aprovechan los impulsos favorables al cambio de los sectores populares y de los sectores medios, para forzar al sector externo a nuevos acuerdos sobre las condiciones de explotación de los recursos nacionales, los grupos tradicionales tienden también a considerarse como "el conjunto de la Nación", y en ese sentido, desempeñan un papel dinamizador en la sociedad. Además, la reintegración de la estructura de poder registrada en la fase de ampliación del mercado interno se produjo, como ya quedó señalado, en condiciones que suponen la existencia de una presión constante y amenazadora de las masas. Aunque los límites estructurales sean suficientes, en general, para contener la fuerza renovadora de la presión de las masas urbanas, las nuevas clases dominantes en proceso de elevación, temen las consecuencias que ese proceso podría acarrearles en relación al control político de la sociedad. Esto las predispone

a reaccionar más como "clases propietarias" que como sector industrial o como grupo modernizante, todas las veces que, real o imaginariamente, se produce una coyuntura más peligrosa en la presión de las masas.

Se amplían entonces las alianzas entre la clase política tradicional y los grupos empresariales en vías de elevación. En favor de esta opción, "equivocada" en apariencia cuando el análisis se hace a través del prisma de las etapas necesarias del desarrollo social, puede aducir se el hecho de que, contrariamente a lo que solía ocurrir en la época del desarrollo original, el mercado mundial y el sistema de alianzas internacionales está ahora dividido; esto da sentido a un posible apoyo exterior a situaciones nuevas, surgidas de los impasses creados por movimientos antioligárquicos controlados por sectores de inspiración radical no ligados al statu quo.

Estas peculiaridades garantizan, a lo que se dio en llamar con manifiesta inexactitud los "sectores tradicionales", un amplio margen de actuación y una importancia muchas veces desproporcionada con el peso real que poseen, tanto económico como político. Tal caso aparece con frecuencia en los períodos iniciales de reestructuración de la sociedad, en el tránsito hacia lo que hemos llamado aquí tipo III de subdesarrollo. Cabe señalar sin embargo, que cuando dicho modelo tiende a generalizarse en una sociedad nacional, constituye un error seguir pensando que la "oligarquía terrateniente" asegura los marcos para la acción política y tiene la misma importancia económica que la garantiza el predominio social, como en el caso del modelo I, es decir, de las sociedades organizadas en función del sector agro-pastoril exportador nacional. Los cauces de la vida política y económica nacional en tal circunstancia se forman en función de los nuevos grupos de poder que expresan la reintegración de las capas sociales a partir de los nuevos tipos de vinculación interna y externa del sistema productivo. El papel que los sectores tradicionales stricto sensu desempeñan en el nuevo establishment es, por un lado, simbólico, y por otro dependiente. La "oligarquía real", en este caso, ya tiene su origen y sus base en los sectores financiero-industriales urbanos, en tanto la "oligarquía terrateniente" se disuelve, sea por la integración sobre bases modernas en la nueva situación o por desempeñar un papel secundario y acorde con los intereses emergentes.

Con estas indagaciones en modo alguno se agota la problemática del "sector tradicional" en el desarrollo, pues habría que considerar también las condiciones de acción y las aspiraciones de las masas campesinas. Es cierto que la dinámica de las sociedades latinoamericanas que se industrializan dependió de impulsos básicamente urbanos, pero existen por lo menos dos cuestiones que no pue-

den dejarse de lado en estudio alguno sobre el desarrollo, aunque como ocurre en este caso no se haya atribuido ningún lugar especial al análisis de la sociedad rural. Esas dos cuestiones son: los límites que el "equilibrio rural" impone a la dinámica del desarrollo, y las repercusiones que el "problema agrario" puede tener sobre la política democratizadora de los grupos urbanos. En realidad, las posibilidades de que la elevación económico-social y la participación creciente de las masas urbanas puedan darse con un ritmo razonable en las fases del crecimiento económico, e incluso de que se logre un equilibrio tolerable en los momentos de estancamiento, dependen en última instancia de que las masas rurales se mantengan acentuadamente excluidas de los beneficios generados por la industrialización y el desarrollo. Esto tiene consecuencias directas, en dos direcciones, con respecto al equilibrio económico. Por una parte, permite una mayor flexibilidad en la negociación de los convenios entre los sectores de propietarios urbano-industriales y las masas en vías de proletarización e integración; por otra, asegura a los sectores de propietarios rurales el compromiso implícito de que seguirán intactas las relaciones de dominación (política y económica) que ejercen sobre las masas rurales. De cualquier manera, parecería que la modernización urbano-industrial sólo puede afectar al sector rural en forma lenta e indirecta. Todos los grupos socialmente interesados en el desarrollo parecen coincidir en el mantenimiento del retraso de la masa rural.

En las situaciones de cambio social más rápido, cuando simultáneamente se da un crecimiento económico, acelerase el ritmo de las transformaciones rurales, y es posible obtener un nuevo equilibrio urbano-rural más satisfactorio para todos (Argentina); pero este es un caso extremo en América Latina. Por lo general, la situación agraria se convierte en el talón de Aquiles del desarrollo; el efecto de los cambios ocurridos en la esfera urbana llega al campo antes de que, política y económicamente, sea posible acceder a las reivindicaciones de las masas rurales. Con todo, algunos sectores restringidos del mundo rural pueden presionar para obtener mejores condiciones de vida, respondiendo al estímulo de los efectos del crecimiento urbano; cuando esas reivindicaciones son aceptadas por los grupos urbanos, y encuadradas por actitudes político-ideológicas, pasa a ser "peligrosa" la presión renovadora urbano-rural que se expresa políticamente en el ámbito nacional. Si este proceso ocurre antes de que estén dadas las condiciones económicas para atender tanto a las nuevas reivindicaciones, como sostener el mejoramiento de las condiciones de vida de las masas urbanas y asegurar la continuidad del ritmo de crecimiento, puede originarse una situación que reste permanencia al modelo corriente de desarrollo latinoamericano.

En efecto, en este caso queda puesto de manifiesto el límite dentro del cual puede conservarse la permeabilidad de las clases tradicionales, dentro de un clima de aceptación creciente de las presiones de las masas; la no integración de las masas campesinas y la marginalización urbana de los migrantes constituyen la condición necesaria para que ocurra ese proceso. Por eso las reivindicaciones en favor de las reformas agrarias asumen un carácter explosivo que no parecen poseer por sí mismas: equivalen a poner al desnudo las contradicciones del sistema político-social vigente. Económicamente pueden darse soluciones técnicas para los "estrangulamientos" de la estructura agraria; pero, políticamente, la modernización de las relaciones sociales en el campo sólo puede ocurrir, descartada una redefinición radical del equilibrio político, cuando la coyuntura internacional para el producto agropecuario de exportación esencial para la economía del país permite la obtención de grandes utilidades, y esto siempre a condición de que se modernicen las técnicas y modalidades de producción rural (Argentina). En caso contrario, se mantiene una pauta de desarrollo desequilibrado entre el campo y la ciudad; en esta última se asegura un clima político-social de relativa euforia, -excluidos, naturalmente, los mencionados sectores marginales- a condición de que las reivindicaciones del campo no tengan posibilidades de hacerse sentir, o las masas rurales no las adviertan.

El análisis de las consecuencias de esa situación se hace esencial, pues, para la determinación de las posibilidades y límites del desarrollo capitalista. En su forma extrema, esa problemática llega a sobrepasar la cuestión del "desarrollo" para colocarse en el plano de las transformaciones de todo el sistema social; en efecto, la hipótesis ya mencionada pone en guardia frente a la posibilidad teórica de continuar la expansión del sistema por medio de un modelo político-social que supone institucionalizar la presión de las masas dentro del marco ampliado de la dominación tradicional. Salvo coyunturas excepcionalmente favorables para el mercado exportador en países donde escasea la mano de obra rural, la presión simultánea de las masas rurales y urbanas, por lograr un aumento en su participación económica, pone en peligro el acuerdo político vigente y pone de relieve un problema fundamental para el crecimiento: el excedente generado por una economía "en desarrollo" no basta para mantener las elevadas pautas de consumo de las clases tradicionales, un alto grado de irracionalidad empresarial (como es harto corriente) y remuneraciones razonables para las clases asalariadas en general. Algunos, o la mayoría, deben pagar el costo del desarrollo, ya sea con la pérdida de sus privilegios, los menos, o con el retroceso a muy bajos niveles de salarios, los más. Tal problemática se plantea en estos términos con toda nitidez cuando

el proceso de desarrollo agudiza las tensiones sociales en el caso de las sociedades donde predomina el tipo I de integración al mercado internacional aquí señalado. En el caso de las economías de enclave, principalmente cuando se trata de "plantaciones", la expansión económica conduce directamente al aumento de las tensiones rurales y, en consecuencia, al incremento de las presiones urbanas. Sólo para el tipo III de sociedad, cuando existen recursos naturales en abundancia, cabe repensar el problema rural en otros términos. Sin embargo, en el caso de los países cuyo desarrollo anterior se basó en la exportación de mercancías que exigieron en grandes masas de población rural, -ó en la explotación masiva de mano de obra indígena- las condiciones tecnológicas prevalentes en el modelo III de desarrollo, disminuyen las posibilidades de transición hacia una integración completa del mercado y el amplio aprovechamiento de la mano de obra disponible.

4. El papel del Estado

Por último, y vinculado con la temática toda de las condiciones sociales de control de las inversiones y del consumo en las sociedades subdesarrolladas, tenemos el problema del Estado, considerado como centro de las decisiones adoptadas para el desarrollo y, en consecuencia, como institución capaz de planificar. La ruptura del desequilibrio político tradicional en América Latina ocurre en parte como consecuencia de la presión integradora de las masas (aunque, en la mayoría de los casos, esa presión se produzca por la simple presencia de masas políticamente en disponibilidad que infunden dinamismo a la acción de otros grupos sociales) y, por otra parte, el encauzamiento de esa presión, orientada hacia el desarrollo, puede darse cuando los grupos de empresarios-propietarios y de empresarios públicos orientan las inversiones hacia los sectores básicos del sistema económico, logrando de este modo la diferenciación del sistema productivo. En este proceso, la armonización entre los intereses antagónicos de las clases, en ciertas circunstancias, y el predominio de unos sobre otros a través de la dominación social pasa por la criba del Estado.

Evidentemente, el Estado es la expresión de un conjunto de fuerzas y movimientos sociales que establecen entre sí relaciones de dominación, de donde a nadie se le puede ocurrir pensar en un Estado suprasocial. El Estado adquiere en América Latina, en general, la connotación de "estado oligárquico", esto es de asociación de intereses de diversos, pero limitados grupos dominantes que, en la última instancia, tienden a encontrar en crite-

rios tan puramente tradicionales como "derecho a dominar", la legitimidad para el uso de la fuerza de control y represión estatal; sin embargo, cuando se rompe el equilibrio tradicional, y como una etapa hacia la formación del estado moderno, se presentan situaciones de poder extremadamente fluidas, que caracterizan lo algunos autores llaman "Estado populista" (5).

Los problemas que plantea la formación de los Estados nacionales, y que tienen repercusiones sobre el desarrollo, comienzan por la investigación de las condiciones estructurales y sobre el sentido del proceso político que dichos cambios ocasionan. Como cuestiones últimas de la problemática de la formación del Estado nacional en América Latina en sus relaciones con el desarrollo, se formulan dos interrogantes:

1) ¿En qué condiciones el vacío que hay, en las sociedades en desarrollo, entre la legitimación del poder, que confieren las masas, y su ejercicio, que depende de grupos de presión y control que se forman vinculados estrictamente a los grupos tradicionales y a los grupos económicos, permite la eficacia y el consenso necesarios para que la acción del Estado tenga, simultáneamente, sentido económico con respecto a los "intereses de la Nación" y sustancia política?

2) ¿Qué posibilidades hay para que se mantengan el ideal y la realidad de los Estados nacionales en los países dependientes, cuando ya se esbozan con claridad pautas de asociaciones plurinacionales, bajo la tutela de los países centrales?

Los alcances del segundo interrogante apuntan directamente hacia la problemática de los bloques regionales (¿una América Latina de patrias plurales?) como intento de respuesta a los desafíos de los organismos supranacionales, y a la cuestión de la o las "integraciones económicas". La novedad y la trascendencia de los temas reclaman cautela en sus desarrollos posibles.

Por lo que a la primera pregunta se refiere, cuando se enfoca la problemática del Estado desde el punto de vista de los tipos de estructura y de los procesos políticos que dan sentido a su formación en América Latina, los temas superan los límites del análisis "institucional" para llegar al plano de la investigación más general contenida en la pregunta anterior: ¿cuáles son las condiciones de legitimidad y de eficacia del Estado cuando se estruc-

(5) Véase a este respecto el ya citado artículo de Francisco Weffort.

tura en países dependientes donde el desarrollo, en una primera etapa, se produce más bien por la presión de las decisiones de consumo que por las de inversión, en un juego político en el que participan las masas urbanas con los sectores tradicionales y los nuevos grupos económicos en ascenso? ¿En qué condiciones puede el Estado convertirse en un factor que modifique esta tendencia, convirtiéndose en un complejo de decisiones de inversión? ¿En qué grupos, movimientos y fuerzas sociales puede apoyarse el Estado para orientar el eje económico y político hacia las decisiones sobre la producción?

Responder a estas preguntas supone trasladar el análisis del plano del Estado al de la sociedad: equivale a preguntarse ¿cuál es el patrón de dominación vigente antes y después de iniciarse el proceso de desarrollo? ¿cómo actúan y se orientan políticamente las clases, los grupos y movimientos sociales en las actuales condiciones estructurales e históricas en América Latina? Cabe reconsiderar lo examinado en el análisis de cada una de las fuerzas que intervienen en el mantenimiento de las condiciones sociales y en su cambio en América Latina (especialmente en lo que se refiere a la presión populista de las masas y la flexibilidad de los grupos tradicionales), a fin de dar una idea de ese aspecto de la problemática del Estado.

También con relación a la problemática del Estado la investigación debe efectuar los cortes analíticos correspondientes a los tipos básicos de interrogantes generales que presentamos sobre el tema y que cobran todo su sentido en el tipo I de subdesarrollo: en este caso el Estado sería la expresión nacional de los grupos económicos y aspira a ser representativo de "todo el pueblo". La legitimidad democrática se transforma en el contenido ideológico del Estado como institución jurídica; las condiciones de su posibilidad y de sus límites pasan a ser el tema básico de la investigación sociológica.

¿Serían semejantes las condiciones formales y reales del Estado en el caso de las sociedades basadas en las economías de enclave? Aparentemente en esa situación el equilibrio relativo de los dos términos sobre los cuales se organiza la institución del Estado como forma de dominación -la fuerza y la legitimidad- se desequilibra a favor del primero. Escasas como son en esa situación las posibilidades del "populismo" como forma de participación política de las masas y dada la escasa consistencia de las alternativas ofrecidas por participación organizada de las masas en virtud de las dificultades mismas que se presentan, en el plano económico y en el social, para una participación "de las mayorías", la exclusión o proscripción política suele presentarse como el estrecho sendero que guarda celosamente el dominio de las clases poseedoras. Además, como la posibilidad misma de llegar a ser propietario depende

en gran medida, en esos casos, de la manipulación del poder, el poder se transforma directamente en objeto de apropiación exclusiva de los grupos minoritarios dominantes.

Sigue al anterior, como tema obligado en los análisis del desarrollo, el de la formación del Estado en sociedades cuya integración económica se basó en enclaves y que lograron crear, después o al mismo tiempo, sectores productores nacionales o que, por diversas circunstancias, asistieron al ascenso de las capas medias y su vinculación al aparato estatal.

Finalmente, la indagación sociológica debe discutir el papel del Estado en el caso de las economías que se desarrollan por el estímulo del mercado interno, pero donde las inversiones externas acaparan al sector productivo industrial más moderno. Como se afirma en la introducción de este trabajo, la reacción de los grupos y movimientos sociales nacionales en favor de la autonomía de decisiones tiende en América Latina a transformar al Estado en órgano productivo y reglamentador. ¿Cuáles son las condiciones formales y efectivas que hacen que tal proceso pueda darse cuando las economías se basan en un mercado interno abierto generosamente a los capitales externos? Ya antes se señaló que una de las condiciones para que ello ocurra consiste en la modernización y la organización de los grupos obreros y de los sectores técnicos, a través de la superación del populismo. ¿Cuáles son los requerimientos sociales para que los nuevos grupos empresariales acepten y participen de acuerdos que aseguren tanto la integración política y social de las masas como la autonomía del sistema de decisiones económicas, de tal forma que el Estado regule el sentido del desarrollo, y esto sin confundir el plano económico (la producción) y el plano político (el control)? ¿Hay realmente, en las actuales condiciones latinoamericanas posibilidades ciertas de que se establezca semejante tipo de vinculación entre los sectores económicos y los sectores políticos? O a la inversa, como situaciones recientes parecen indicarlo, la forma de desarrollo adoptada, con creciente participación de grandes unidades productivas de carácter monopolístico, orientada por una política de desarrollo de "capital intensivo", ¿es incompatible con una participación de las masas dentro del sistema político y tiende necesariamente hacia formas autoritarias del Estado?

Cuando no se piensa en las relaciones del Estado con la dinámica global de la sociedad, sino sólo en las posibilidades de eficiencia y en la capacidad de decisión política y económica de la máquina estatal, la pregunta fundamental apunta a la formación de sectores políticos y burocráticos relativamente desvinculados de los intereses de grupo, capaces de imprimir un rumbo nacional a las de-

cisiones estatales. Desde este punto de vista, el análisis de la constitución de la burocracia (en el sentido sociológico) y sus relaciones en el proceso político, cobra significado cierto para la interpretación del desarrollo. En gran medida, el desplazamiento de las tradicionales funciones reguladoras del Estado hacia funciones empresariales, así como la racionalización de la política económica general, van a depender en alguna medida de las condiciones sociales y de los valores que orientaron la formación y posterior modernización de los funcionarios del Estado.

Uno de los obstáculos más generalizados, en los países latinoamericanos, para la formación de una verdadera burocracia de formación Técnica reside en el hecho de que la transición de la sociedad tradicional se hace bajo la presión de los movimientos populistas, de donde las reivindicaciones en torno a la distribución del ingreso y el precio de los favores electorales repercuten a nivel estatal, transformando la administración en un mecanismo de la política de clientela, aunque con un sentido distinto del que tenía en el período de selección exclusivamente patrimonial de los funcionarios: es decir, se atiende sólo a las exigencias del "clientelismo de masas" y no a los criterios y a los objetivos impersonales y técnicos que reclama una burocracia moderna. Con todo, en ciertas condiciones ha sido posible formar núcleos burocráticos, capaces de dar al Estado las características de una organización "ejemplar", no sólo en función de la eficiencia técnica, sino también en función de la capacidad de decisión en el nivel político económico (planificación). ¿Qué condiciones políticas sociales conducen a este resultado?

El tema aún no ha sido estudiado en América Latina, por ello pocas son las preguntas precisas que al respecto pueden formularse. Con todo, y en relación a este problema, cobran sentido los estudios y las especulaciones sobre el papel de las clases medias, especialmente de las llamadas clases medias "nuevas" o "profesionales". En función de algunas de las principales decisiones en materia de inversiones en sectores estratégicos para el desarrollo de América Latina (siderurgia y petróleo, por ejemplo, en países como Argentina y Brasil, para no citar a México) manifiéstase la presión de ciertos grupos técnicos de las clases medias, principalmente militares, los que encontraron eco en la administración pública, también tecnificada (ingenieros, economistas, etc.). Sin otorgar demasiada autonomía a esos grupos (aquí también gravitan las mismas condiciones generales que favorecen o entorpecen el cambio social que ya señalamos como elementos que condicionaban la acción empresarial), conviene indagar su importancia para la formulación de un proyecto nacional de desarrollo. El problema central consistiría en el análisis de la relativa independencia con que los sectores

técnicos de la burocracia pueden enfrentar, llegado el caso, las presiones de los grupos empresariales, de las clases tradicionales y de las masas populares, y su capacidad de expresar, en determinadas circunstancias, los "intereses de la colectividad" en función del desarrollo.

Así como los demás "grupos estratégicos", habría que aplicar en esta etapa una metodología que fuese simultáneamente analítica y sintética. Para el primer caso sería necesario analizar los que podrían denominarse "empresarios públicos", concepto que comprende tanto los creadores y dirigentes de empresas estatales, como los responsables de la formulación de los planes y proyectos de desarrollo. Para el segundo caso habría que determinar, mediante una interpretación, las condiciones estructurales y las orientaciones a partir de las cuales actúan estos "grupos medios". Se trata de descubrir el mecanismo a través del cual tienen acceso a las decisiones, los límites de su autonomía y las consecuencias de las políticas y de las alianzas que establecen con otros grupos sobre el sentido del proceso de cambio social.

Para terminar, entendemos, no estaría fuera de lugar insistir sobre la absoluta necesidad de una visión integrada de las posibilidades de acción de cada uno de los "grupos estratégicos" aquí mencionados, en las situaciones típicas de desarrollo de América Latina, y también sobre la necesidad de profundizar el análisis hasta advertir cuáles son los límites que las estructuras económico-sociales y los valores típicos (ideologías) de cada uno de ellos imponen a la acción de cada "protagonista social" y el desarrollo mismo.