

EL "DESARROLLISMO" Y LAS
RELACIONES ENTRE DEMOCRACIA Y
CAPITALISMO DEPENDIENTE EN
DEPENDENCIA Y DESARROLLO
EN AMÉRICA LATINA

Marcelo Cavarozzi

CEDES, Buenos Aires and Yale University

Dependencia y Desarrollo en América Latina se ha constituido, sin duda alguna, en el análisis de los procesos sociales y políticos latinoamericanos que más impacto ha tenido en los círculos académicos e intelectuales de dicho continente en los últimos quince años. Asimismo, la versión en inglés publicada en 1979 ha alcanzado una difusión semejante en los Estados Unidos y Canadá, habiéndose transformado en una referencia obligada de todo curso sobre sociedad y política en América Latina.

Resultaría probablemente redundante recapitular la nutrida lista de aciertos analíticos y valiosas pistas teóricas que contiene el trabajo de Cardoso y Faletto. De todos modos vale la pena acotar que varios de los debates sobre la historia latinoamericana del último siglo y medio como, asimismo, una serie de discusiones de carácter más específicamente teórico en torno a las relaciones entre economía y política quedaron cualitativamente redefinidas a partir de la publicación de *Dependencia y Desarrollo*.

El éxito y la difusión de *Dependencia y Desarrollo*, sin embargo, no se debieron solamente a la calidad intrínseca del trabajo. Este tuvo una virtud adicional que también contribuyó a convertirlo en el que quizás fue el libro más influyente de toda una década. Cardoso y Faletto reflejaron magistralmente el clima de desilusión intelectual y político que predominó en el Cono Sur durante la segunda mitad de la década de 1960 a raíz de los fracasos sucesivos de los regímenes democrático-parlamentarios que se propusieron modernizar el capitalismo latinoamericano. Los autores, asimismo, tuvieron la capacidad de percibir como un interregno que contuvo una serie de elementos sumamente novedosos—entre ellos, una importante redefinición de la posición ocupada por el capital extranjero dentro de las sociedades nacionales de América Latina—se inscribía dentro de las tendencias más profundas del capitalismo en esa región. Esto contribuyó decisivamente a la tarea

de clarificación de los factores históricos y coyunturales que confluieron en la conformación de aquel clima.

La publicación de *Dependencia y Desarrollo* coincidió en los países del Cono Sur con el fin del interregno de optimismo que se había abierto a mediados de la década de 1950 ante los fracasos de los intentos de los gobiernos dominados por los militares de institucionalizar regímenes proscriptivos y/o de democracia limitada en Brasil y Argentina.¹ Este interregno cubrió el momento de transición abierto con la crisis de los populismos y de los regímenes reformistas que habían predominado desde aproximadamente la Segunda Guerra Mundial y abarcó la emergencia y efímera consolidación del desarrollismo y la posterior crisis de éste que resultó en la instalación de los autoritarismos militares, primero en Brasil y Argentina y luego en Uruguay y Chile. El objetivo de estas notas es el de proponer algunos criterios para el análisis de los regímenes desarrollistas.² Cardoso y Faletto fueron, precisamente, los primeros en sugerir elementos para esa tarea y es a partir de una revisión y complementación de la conceptualización preliminar del desarrollismo esbozada en los capítulos 5 y 6 de *Dependencia y Desarrollo* que me propongo organizar mis comentarios.

Dependencia y Desarrollo tiene la virtud de ubicarse en un espacio intermedio entre los ensayos de carácter general y los estudios de caso, combinando eficazmente el análisis comparativo y la riqueza del material histórico referido a cada una de las sociedades nacionales de América Latina. Esta cualidad del libro se manifiesta especialmente en el análisis de los aspectos económicos y sociales del desarrollo latinoamericano; la caracterización de los diferentes estilos de desarrollo que prevalecieron en el continente y de sus sucesivas etapas históricas proporciona una grilla conceptual de enorme poder analítico. El tratamiento de los aspectos políticos e ideológicos tiene, en cambio, un carácter más preliminar; *Dependencia y Desarrollo* perfila categorías cuya principal utilidad reside en identificar problemas analíticos y sugerir pistas para resolverlos. Muchas de las sugerentes propuestas de la obra en el terreno de lo político y lo ideológico fueron recogidas posteriormente, incluso por los mismos Cardoso y Faletto, por los aportes y las polémicas registradas en torno a temas como el rol de los agentes e instituciones estatales en la América Latina contemporánea; el carácter del nuevo autoritarismo y, más recientemente, el carácter de una eventual redemocratización en el Cono Sur y su relación con las tradiciones y legados de los movimientos sociales del siglo XX. No es éste el caso, sin embargo, de la discusión en torno al desarrollismo. Con la excepción parcial de Brasil—donde recientemente ha resurgido el interés por el estudio del régimen de Kubitschek—dicha discusión ha avanzado muy poco desde la publicación de *Dependencia y Desarrollo*.³

La utilidad potencial de una revitalización de la discusión en torno a las características del desarrollismo es doble. Por un lado, ello puede contribuir a la tarea de reinterpretación del fenómeno desarrollista que lo recupere, a pesar de su fracasada consolidación, en su carácter de una de las alternativas históricas que se abrieron a las sociedades más avanzadas de América Latina al clausurarse el período de cambios sociales y políticos asociados con la primera etapa de industrialización sustitutiva. Por el otro lado, el caso del desarrollismo sugiere una problemática más general que en la actualidad adquiere una relevancia especial sobre todo para el Cono Sur: la posibilidad de que regímenes basados en la vigencia de alguna modalidad de democracia política no estén necesariamente vinculados a la satisfacción de demandas que postulen el logro de formas de organización social más igualitarias.

Cardoso y Faletto se contaron entre los primeros científicos sociales que analizaron el pasaje a una nueva etapa en el desarrollo latinoamericano. Este pasaje se caracterizó por un doble punto de inflexión, económico y político, en el estilo de desarrollo que se había basado en la industrialización sustitutiva y en la expansión de la participación social y política de los sectores populares.⁴ Por una parte, se registró una disminución relativa del peso que el consumo de los asalariados y de los sectores populares en general había tenido dentro de la demanda global. Al mismo tiempo, se dio un incremento paralelo del peso del consumo de las grandes empresas públicas y privadas, en este último caso tanto de las corporaciones multinacionales como de las firmas nacionales más dinámicas.⁵ Por otra parte, los regímenes políticos cuya vigencia se había basado, en mayor o menor medida, en la promoción de la incorporación social y política de las masas populares se desmantelaron rápidamente a raíz de fracasos propios y presiones de sus adversarios. En un breve lapso de seis años, el Partido Radical chileno fue desalojado del poder después de haberlo ocupado durante catorce años; Vargas se suicidó clausurando un cuarto de siglo en la política brasileña; Perón fue depuesto por los militares y el neo-battlismo fue derrotado en las elecciones presidenciales de 1958 después de casi un siglo de preeminencia del Partido Colorado en el Uruguay.

La crisis de los populismos de Brasil y Argentina quebró asimismo los mecanismos de sucesión constitucional en ambos países. Sin embargo, a pesar de las presiones de los sectores militares más extremos, la ruptura institucional no se tradujo en la instalación de regímenes militares estables y con propósitos de una prolongada permanencia en el poder. Una de las razones, si bien no la única, que "demoró" en una década la emergencia de regímenes burocrático-autoritarios en Argentina y Brasil fue la circunstancia de que el sustrato ideológico del intervencionismo militar de la década de 1950 contuvo un ingrediente

democratista que, de algún modo, forzó un rápido retorno a diferentes variantes de una suerte de semi-democracia parlamentaria. Este ingrediente democratista se vinculó, a su vez, con un corte—mucho más marcado en el caso argentino que en el brasileño—entre los regímenes desarrollistas instalados respectivamente en 1958 y 1956 y los populismos que los precedieron. Aquellos contuvieron una crítica, que en Brasil fue mucho más suave debido a que Kubitschek y el vicepresidente Goulart provenían de los dos partidos fundados por Vargas, de los que fueron denunciados como vicios anti-democráticos y excesos autoritarios de los populismos. El corte entre populismo y desarrollismo es presentado por Cardoso y Faletto más bien como una tensión entre elementos contradictorios de una fórmula unitaria a la que denominan “populismo desarrollista.” Así es como, quizás generalizando a partir de la experiencia brasileña en donde la continuidad entre populismo y desarrollismo fue significativa, los autores postulan que

... en el [populismo desarrollista] se expresan intereses contradictorios: consumo ampliado-inversiones aceleradas, participación estatal en el desarrollo-fortalecimiento del sector urbano industrial privado. La necesidad de una ideología como la del “populismo desarrollista,” donde coexisten articulándose metas contradictorias, expresa el intento de lograr un grado razonable de consenso y legitimar el nuevo sistema de poder, que se presenta a la nación apoyado sobre un programa de industrialización que propone beneficios para todos. (1969, p. 106)

En el caso argentino, sin embargo, el corte entre el populismo de la década 1945–1955 y el desarrollismo predominante entre 1958 y 1962 fue mucho más marcado. El Peronismo (populista) generó un virulento anti-peronismo político y social que no pudo dejar de teñir a los diferentes regímenes que se sucedieron después de 1955, entre ellos el desarrollismo frondizista. No hago mención del caso argentino, en todo caso, para cuestionar la fusión implícita en la categoría propuesta en *Dependencia y Desarrollo*; se puede válidamente sostener que los dos casos aludidos se encuentran en los extremos de un continuo que expresaría el pasaje de una fase a la siguiente dentro de un proceso más global. Apelo al ejemplo del frondizismo argentino más bien para enfatizar que la fórmula desarrollista contuvo, desde su misma inceptión, un elemento de reacción social y política a las variadas modalidades de activación y organización de los sectores populares que predominaron en la época precedente.⁶

¿Cómo se explica que esté afirmando que los desarrollismos, por una parte se fundaron en un florecimiento, si bien fugaz, de una ideología democratista que impregnó a los discursos civiles y militares de mediados de la década de 1950 y, por otra parte, que fueron en parte un fenómeno de carácter reaccionario? Esta aparente contradicción se vincula con el hecho de que los desarrollismos, en cierto sentido, replicaron

la fórmula que había prevalecido durante el medio siglo de capitalismo oligárquico clausurado a fines de la década de 1920; dicha fórmula contuvo un ingrediente “progresista,” esto es, el énfasis puesto en la transición hacia estadios más avanzados del capitalismo, y un ingrediente conservador que consistió en la utilización de mecanismos formalmente democráticos para bloquear, en conjunción con otros métodos menos sutiles, la participación política de los sectores populares. Los desarrollismos, tras un paréntesis de dos o tres décadas, recuperaron de manera ambivalente aquel legado del régimen oligárquico liberal. En principio, el desarrollismo contuvo una crítica de las prácticas populistas en tanto éstas contribuyeron a incrementar la eficacia de las movilizaciones populares, si bien subordinando las organizaciones de masas al estado; de tal modo opusieron, al menos al nivel de la ideología, el concepto de democracia al de corporativismo. Sin embargo, el desarrollismo constituyó también una reacción en contra del componente movilizacionista de los populismos achacándoles a éstos el haber incrementado excesivamente el peso y la capacidad de presión de las organizaciones de masas; en este otro sentido, el discurso desarrollista opuso democracia a participación popular. De todos modos, la ambivalencia intrínseca de las ideologías desarrollistas no debe oscurecer el hecho de que, en definitiva, las prácticas de los regímenes desarrollistas no se tradujeron en un desmantelamiento de los mecanismos a través de los cuales el estado procuró controlar a los sectores populares. En la práctica, más bien, los regímenes desarrollistas acabaron implementando compromisos con las organizaciones vinculadas al pasado populista—el Partido Trabalhista en Brasil y los sindicatos peronistas en Argentina.⁷

Los compromisos con el populismo, sin embargo, constituyeron inevitablemente un serio impedimento para la implementación de las políticas económicas desarrollistas. Estas políticas, que apuntaron a superar los obstáculos enfrentados por el proceso de industrialización sustitutiva mediante una mayor diversificación industrial y el desarrollo de la infraestructura, exigieron que empresarios nacionales y extranjeros fueran inducidos a aumentar considerablemente el volumen de sus inversiones de capital. Uno de los prerequisites para que estas inducciones tuvieran éxito fue la contención de las demandas salariales a través de las cuales los trabajadores intentaron contrarrestar la caída de sus ingresos reales como resultado de la inflación. En este sentido, los intentos de estabilización económica implementados por los regímenes desarrollistas incorporaron un objetivo adicional a aquellos que, en la primera mitad de la década de 1950, y habían llevado a Péron y a Vargas (e incluso a Ibáñez en Chile) a sancionar políticas ortodoxas “tempranas” basadas en una contención salarial. En el caso de los populismos las políticas de estabilización habían apuntado fundamentalmente a disminuir el ritmo inflacionario y a corregir el problema de los déficits de las

balanzas de pagos aplicando medidas para deprimir la demanda interna de bienes (afectando tanto a los asalariados como a los empresarios industriales) y fomentar las exportaciones.⁸ Las políticas de los regímenes desarrollistas, en cambio, incluyeron medidas estabilizadoras debido a razones más complicadas. En primer lugar, el objetivo de mitigar la inflación y los déficits de las balanzas de pagos no desapareció; los desarrollismos fueron precedidos por regímenes que no habían podido resolver aquellos problemas.⁹ Sin embargo, las políticas del desarrollismo trascendieron el mero objetivo estabilizador; en realidad, la eliminación de las altas tasas de inflación y de los elevados déficits externos fueron, paralelamente, condiciones que los gobiernos desarrollistas debieron tratar de satisfacer para lograr inducir a empresarios nacionales y, sobre todo, extranjeros a que aumentaran sustancialmente las tasas de inversión de capital.

Simplificando quizás en exceso la cuestión, se puede afirmar que mientras los gobiernos populistas recurrieron a las medidas estabilizadoras por razones preponderantemente económicas, los desarrollismos lo hicieron debido a razones fundamentalmente políticas. Embarcados en programas de revitalización económica basados en la expansión de los sectores industriales y de infraestructura de elevada intensidad en el uso de capital—y dada la limitada disponibilidad de recursos del estado—los regímenes desarrollistas se vieron enfrentados con la necesidad de superar un pesado handicap inicial. De lo que se trató fue que debieron convencer a empresarios (y organismos financieros internacionales) que gobiernos que habían llegado al poder en buena medida gracias al fracaso de experiencias conservadoras, podrían garantizar la implementación de políticas económicas orientadas a contener las demandas económicas de los sectores populares (y en particular de la clase obrera) y a promover los intereses de los sectores más concentrados de la burguesía. Esta “garantía” tuvo que ser fundamentalmente política; sin embargo, asumió modalidades diferentes, por un lado en Brasil, donde los herederos populistas de Vargas fueron los socios menores de la coalición gubernamental desarrollista y, por el otro en Argentina y Chile, donde populismo y socialismo constituyeron los movimientos opositores a través de los cuales se articularon a la política las respectivas clase obreras. En el caso brasileño, el Partido Trabalhista fue una fuerza política significativa; sin embargo, a la circunstancia de que el trabajo debió moderar el tono de sus demandas por ser parte del gobierno, se agregó que nunca llegó a alcanzar envergadura electoral de carácter nacional. En consecuencia, en ese sentido, la carga del gobierno de Kubitschek no fue tan pesada; básicamente debió procurar limitar la posibilidad de que Goulart y sus aliados interfirieran excesivamente en el despliegue de políticas de dinamización del capitalismo que *no* descansaban en incrementos de la demanda global generadas por el con-

sumo de los asalariados. En cambio, en los casos de Argentina y Chile el hecho de que la clase obrera fuera la principal fuerza social en que se sustentó la oposición al desarrollismo, sobredeterminó políticamente la circunstancia de que la estrategia de industrialización desarrollista implicó objetivamente que se pusiera el énfasis en la elevación de la tasa de ganancia de los empresarios urbanos a menudo a costa de caídas en los niveles de los salarios reales. En otras palabras, el frondizismo argentino y la Democracia Cristiana chilena se constituyeron en los núcleos principales de las coaliciones políticas anti-obreras que ocuparon el poder en dichos países entre 1958 y 1962 y 1964 y 1970, respectivamente. Sin embargo, el antiperonismo del gobierno frondizista y el anticomunismo del gobierno demócrata cristiano *no fueron solamente* un resultado de que las políticas desarrollistas fueran resistidas por el peronismo, en un caso, y por los partidos de izquierda, en el otro, debido a las consecuencias perjudiciales que ellas tuvieron para los asalariados. El antiperonismo (en Argentina) y el anticomunismo (en Chile) de los movimientos desarrollistas permitió que éstos fueron apoyados coyunturalmente por el grueso de la burguesía y los sectores medios; este apoyo, por ende, no fue concedido únicamente como resultado del contenido de las respectivas políticas económicas, sino también a raíz de que los desarrollismos aparecieron como la más viable de las opciones políticas capaces de bloquear el acceso al poder por la vía electoral de los movimientos políticos de base obrera.¹⁰

La sobredeterminación política del fenómeno desarrollista tuvo, empero, efectos negativos sobre la posibilidad de su consolidación. Frondizi y Frei no sólo debieron enfrentar la oposición de los movimientos que representaban al grueso de las clases populares—oposición alimentada y reforzada por el contenido de las políticas económicas gubernamentales—sino que, además, fueron permanentemente hostilizados desde la derecha. Esta oposición conservadora fue, en gran medida, independiente del contenido de las políticas económicas, y le achacó a los desarrollismos gobernantes el no ser suficientemente antipopulistas o anticomunistas, según el caso. El frondizismo y la Democracia Cristiana chilena, por ende, se enfrentaron con un dilema insoluble: si endurecían al máximo sus posturas antiobreras, satisfacían los requisitos de pureza exigidos por los partidos de derecha en Chile y los golpistas militares en Argentina. Sin embargo, las posturas extremas solidificaban a las oposiciones populares, reducían la posibilidad de que los desarrollismos lograran apoyos electorales significativos por parte de los sectores populares urbanos y, en consecuencia, aumentaban la probabilidad de triunfo de los movimientos políticos obreros. Cuando esto ocurría (o cuando la derecha evaluaba que podía ocurrir) los desarrollismos eran atacados por su presunta ineffectividad en impedir el acceso al poder del peronismo y la izquierda.¹¹

En conclusión, el componente antipopular de los desarrollismos fue esencial para lograr el apoyo coyuntural de las respectivas burguesías, aunque este apoyo se manifestó de maneras diferentes.¹² El elemento destacable del desarrollismo fue que los contenidos relativamente antipopulares de sus políticas económicas y de sus ideologías no resultaron contradictorios con el mantenimiento de regímenes democráticos en Brasil y Chile, y uno semidemocrático en Argentina.¹³

El éxito temporario de los regímenes desarrollistas y su fracasada consolidación sugieren un corolario. La experiencia desarrollista destaca la posibilidad histórica de que las burguesías de los países más industrializados de América Latina apoyen regímenes democráticos tanto a través de sus acciones—es decir, contribuyendo decisivamente a la acumulación de capital—como de sus omisiones—esto es, absteniéndose de promover la desestabilización de regímenes que, para ganar elecciones, deben necesariamente formular apelaciones al apoyo popular. Al mismo tiempo, sin embargo, el fracaso de los regímenes desarrollistas en lograr cierta continuidad y la posterior desintegración de los movimientos políticos en que se fundaron—con la excepción parcial de Chile donde la Democracia Cristiana ha sobrevivido ya ocho años de dictadura militar—señalan las dificultades para mantener los delicados equilibrios políticos que hicieron posible, en su momento, la emergencia de las fórmulas desarrollistas. Estas fórmulas exigieron, en primer lugar, que las respectivas burguesías aceptaran un cierto grado de incertidumbre acerca de la eventual continuidad de políticas económicas orientadas a favorecer los intereses empresariales en detrimento de los de las clases asalariadas. Esta incertidumbre fue alimentada, en Brasil, por la posibilidad de que los socios menores de la coalición desarrollista logaran mayor poder relativo y, en Chile y Argentina, por la posibilidad de que los movimientos opositores de base obrera llegaran al poder por la vía electoral.¹⁴

En Argentina y Chile una segunda causa de la dilución de la alternativa desarrollista tuvo que ver con las estrategias políticas de los movimientos de base obrera que se les opusieron. En una serie de instancias cruciales el peronismo y el movimiento de izquierda chileno optaron por no promover un compromiso político con el desarrollismo que hubiera probablemente evitado las respectivas intervenciones militares aún a costa de fortalecer al frondizismo y al partido Demócrata Cristiano. En 1962, el peronismo en la oposición optó por una estrategia confrontacionista con el gobierno de Frondizi que precipitó el golpe militar de Marzo de ese año; en 1973 la Unidad Popular en el poder soslayó, al igual que la Democracia Cristiana, la posibilidad de un acuerdo entre ambos movimientos que hubiera seguramente aislado a los sectores civiles y militares más decididamente golpistas. Es decir, en ambos casos los movimientos políticos obreros no percibieron que el perder algo (en

relación a los desarrollismos) hubiera mantenido abierta la alternativa de ganar.

La problemática del fracaso de los desarrollismos se vincula con un tema más general sugerido en *Dependencia y Desarrollo* al analizar las características de los regímenes burocrático-autoritarios que sucedieron a aquellos: la ausencia (o extrema debilidad) de mecanismos específicamente políticos de dominación y organización de las burguesías latinoamericanas y la suplantación parcial de dichos mecanismos por un control "casi puramente estructural" de las clases burguesas sobre el estado (1969, p. 157). Es en torno a este tema que quiero hacer mis observaciones finales.

Cardoso y Faletto señalan que

... en la situación latinoamericana, a partir del llamado período de transición (abierto después de 1930), la expresión política de la burguesía urbano-industrial—a diferencia de las burguesías agro-exportadoras del pasado—estuvo más vinculada directamente al estado, a través de grupos de presión, o de la ocupación de puestos en el aparato estatal que a la existencia de "partidos de clase." De igual modo, los asalariados estuvieron más organizados como sindicalistas, bajo la tutela del estado, que como militantes partidarios. (1969, p. 155)

El período abierto en 1930 se caracterizó, entonces, por la relativamente escasa importancia que tuvieron los partidos como mecanismos de intermediación política y por el predominio de modalidades estatales de organización de la dominación social. En otras palabras, durante el cuarto de siglo que siguió a la crisis económica mundial de 1929–32, en las sociedades del Cono Sur el estado no sólo expandió significativamente el espectro de actividades económicas sujetas a su regulación y/o intervención directa, sino que además asumió funciones de representación corporativa y política de la burguesía con las que las instituciones parlamentarias y los partidos políticos tuvieron poco que ver. Cuestiones cruciales como la implementación y gestión de los mecanismos de promoción industrial, las transferencias de ingresos entre sectores de la burguesía y la negociación de los salarios y las condiciones de trabajo de las clases asalariadas estuvieron a cargo de instituciones estatales con las que los miembros de la burguesía se vincularon directamente al margen de los partidos y de los carriles parlamentarios. El nuevo estado latinoamericano no fue, sin embargo, un estado capturado por la burguesía. Este estado también implementó mecanismos de cooptación y tutela a través de los cuales el grado de participación económica y social de los sectores populares urbanos se incrementó radicalmente; estos sectores, y en particular la clase obrera, se transformaron en un nuevo sujeto social. En consecuencia, dicho estado fue necesariamente un estado de compromiso, es decir una arena en, y a través de la cual los intereses y las orientaciones de los sectores populares fueron, si bien subsidia-

riamente, integrados e incluso promovidos. En este proceso, con la excepción de Chile, los partidos tampoco asumieron un rol protagónico; la articulación de las masas a la política se concretó a través de sus instituciones corporativas y, principalmente, mediante sus vinculaciones directas con líderes como Péron y Vargas que, desde las respectivas cúspides de los estados, invocaron por primera vez al “pueblo.”

El colapso de los populismos, y del reformismo chileno, durante la primera mitad de la década de 1950 no sólo tuvo consecuencias sobre los respectivos regímenes políticos; también entró en crisis una manera de hacer política. En ella el estado no sólo había sido aparato de control, gestión y regulación, sino que además se había constituido en la principal arena donde se implementaron compromisos entre clases que, como señalaban Cardoso y Faletto, estaban “estructuralmente” vinculadas a dicho estado.¹⁵ Aquí quiero remarcar una característica contradictoria del estado populista: los compromisos y las negociaciones entre clases no se implementaron a través de mecanismos democrático-parlamentarios, sino más bien mediante prácticas que enfatizaron los conceptos de autoridad y jerarquía y que limitaron drásticamente la legitimidad de la contestación. El estado populista, en suma, no fue un estado democrático; sin embargo, fue un estado significativamente más popular que sus predecesores (y sus sucesores). Y fue precisamente por su carácter de estado popular que el estado populista—a pesar de excluir instituciones y prácticas basadas en el reconocimiento explícito del disenso y la contestación del poder ilimitado de los funcionarios—no constituyó un mecanismo apropiado para la transición a la etapa de industrialización restrictiva. El estado populista estaba estructuralmente incapacitado para implementar hasta sus últimas consecuencias las políticas de estabilización que aparecieron como el prerrequisito para aumentar los niveles de acumulación. El desarrollismo, por eso, constituyó en parte una inversión de la fórmula populista.¹⁶ Por un lado, se produjo una revitalización, si bien modesta, de las formas democráticas: las instituciones parlamentarias adquirieron cierta capacidad para procesar, o al menos expresar, oposiciones a las políticas del Ejecutivo y los partidos políticos ganaron alguna autonomía con respecto a las instituciones estatales y sus funcionarios. Por el otro lado, y como consecuencia de lo anterior, las instituciones estatales en sí se liberaron parcialmente de la carga que sus funciones de tutela (de las clases populares) les habían impuesto. Los desarrollismos, entonces, articularon una respuesta política, y no solo económica, a la doble crisis de mediados de la década de 1950: esta respuesta consistió fundamentalmente en el intento de creación (y revitalización) de instancias políticas que contribuyeran a separar, siquiera parcialmente, las arenas de decisión y las arenas de participación política de las masas. El rescate de ciertos aspectos de los discursos y las prácticas democráticas y la limitada resurgencia de los

partidos políticos configuraron, en definitiva, un proyecto de modernización del estado a lo largo de los patrones del modelo de las democracias parlamentarias de Europa Occidental y América del Norte. Claro está que, como las prácticas democrático-parlamentarias de las sociedades industriales avanzadas lo demuestran, la participación popular tiene sus costos desde el punto de vista de las clases dominantes; los mecanismos y las arenas de decisión nunca dejan de ser penetradas, en mayor o menor medida, por consideraciones “políticas” vinculadas a concesiones que los sectores populares y sus representantes extraen a través de sus presiones y sus luchas. Y, precisamente, el fracaso de la fórmula política del desarrollismo tuvo mucho que ver con la resistencia de las respectivas burguesías a aceptar la implantación de formas de estado que no excluían los riesgos y las incertidumbres resultantes de la participación política, aunque fuera limitada, de las masas.¹⁷

NOTAS

1. Me refiero aquí al gobierno de la denominada Revolución Libertadora en Argentina (1955–58) y al aún más breve paréntesis transcurrido entre el suicidio de Vargas y la llegada al poder de Kubitschek en Brasil (1954–56). En el caso chileno, un interregno semejante comenzó un lustro más tarde en 1961–62 al fracasar el intento de estabilización conservadora de Jorge Alessandri.
2. El desarrollismo combinó políticas de modernización y expansión industrial con la vigencia de instituciones parlamentarias y prácticas electorales. Los regímenes desarrollistas por excellence fueron los de Kubitschek (1956–61) y Frondizi (1958–62). Bajo Frei (1964–70) la tardía fórmula desarrollista chilena incorporó un ingrediente adicional: el intento, parcialmente exitoso, de movilización controlada del campesinado y los sectores marginales urbanos. En Uruguay durante la presidencia de Pacheco Areco (1967–71) algunos de los ingredientes del desarrollismo estuvieron presentes; sin embargo, el reducido tamaño del mercado interno uruguayo opuso una barrera infranqueable a una eventual política de expansión industrial. Además, la cruzada antiparlamentaria y autoritaria que sería coronada por Bordaberry, subordinó otros objetivos ya durante la gestión de Pacheco Areco.
3. El escaso interés contemporáneo por el tema del desarrollismo se ha debido fundamentalmente a dos razones. La primera fue que desde fines de la década de 1960 y durante buena parte de la siguiente, el discurso intelectual latinoamericano fue dominado por un economicismo que tendió tanto a enfatizar los objetivos comunes de las políticas económicas del desarrollismo y de los regímenes militares que lo sucedieron—es decir, la modernización industrial y la estabilización—como a desestimar las diferencias entre los mecanismos de ambos tipos de regímenes. Esta visión subsumió a los desarrollismos democrático-parlamentarios y a los autoritarismos militares en una única categoría inspirada por dicotomías como la de Socialismo o Fascismo, fórmula simplista que pareció corroborada por el curso seguido por las sociedades del Cono sur desde mediados de la década de 1960. La segunda razón tuvo que ver con la circunstancia que los enfoques predominantes dentro de las ciencias sociales norteamericanas incluyeron al desarrollismo dentro de la etapa de culminación y desintegración final de las fórmulas populistas que precedieron a la emergencia de los regímenes burocrático-autoritarios. Este enfoque, preocupado especialmente por la precariedad de las fórmulas políticas ensayadas desde la primera mitad de la década de 1950—preocupación denunciada por el concepto de pretorianismo de masas utilizado para caracterizar el período—no alcanzó a percibir las importantes transformaciones económicas y sociales del período desarrollista.

4. "El principal problema que se plantea consiste en explicar con claridad la naturaleza y las vinculaciones de este doble movimiento: uno, de crisis del sistema interno de dominación anterior, y el intento consiguiente de reorganización, y el otro, de transformación del tipo de relación entre la economía interna y los centros hegemónicos del mercado mundial. Erróneo sería pensar que los nuevos factores que condicionan el desarrollo, la política y la dependencia externa, se circunscriben al ámbito que hace posible el proceso económico, pues sería apresurado creer que la determinación económica del proceso político, a partir de la formación de un avanzado sector capitalista en las economías dependientes, permite la 'explicación' inmediata de la vida política según los condicionantes económicos." (Cardoso y Faletto 1969, p. 130)
5. "... esta [nueva] forma de desarrollo . . . supone el funcionamiento de un mercado cuyo dinamismo de basa, principalmente, en el incremento de las relaciones entre productores (el sector público, las empresas monopolistas internacionales y el sector capitalista moderno de la economía nacional) que se constituyen en los 'consumidores' más significativos para la expansión económica. En consecuencia, para aumentar la capacidad de acumulación de esos 'productores-consumidores' es necesario frenar las demandas reivindicativas de las masas. Es decir, la política de redistribución que ampliaría su consumo se torna ineficaz y aún perturbadora del desarrollo." (Cardoso y Faletto 1969, p. 151)
6. El afirmar que el desarrollismo fue reaccionario, en el sentido específicamente aludido, no significa desconocer que movilizaciones populares importantes tuvieron lugar bajo los regímenes desarrollistas. A diferencia del populismo, sin embargo, estas movilizaciones contribuyeron a debilitar, y no a fortalecer, a dichos regímenes; en otras palabras, cuanto más eficaces resultaron los desarrollismos en la contención de las expresiones de activación popular, más estables resultaron dichos regímenes.
7. En Chile la Democracia Cristiana no pudo implementar un compromiso similar pues el movimiento obrero era políticamente más fuerte y autónomo que en Brasil y tampoco estaba electoralmente proscripto como en Argentina. Esta circunstancia forzó al desarrollismo chileno a adquirir un carácter más movilizacionista que los de Brasil y Argentina. El campesinado y los marginales urbanos constituyeron espacios sociales alternativos (a la clase obrera) que la Democracia Cristiana movilizó, en parte exitosamente, en su provecho.
8. Para el análisis de las políticas de estabilización populistas en Brasil, Argentina y Chile, cfr. respectivamente Kahil (1973), Eshag y Thorp (1965) y Ffrench Davis (1973).
9. Los predecesores de Kubitschek, Frondizi y Frei fueron regímenes conservadores que abandonaron sus intentos de estabilización al verse urgidos por consideraciones electorales. En todo caso, sin embargo, tanto en Brasil y Argentina como en el caso de Jorge Alessandri en Chile, dichos regímenes fracasaron en imponer a los candidatos presidenciales que ellos favorecieron en las elecciones de 1955, 1958 y 1964, respectivamente.
10. Las maneras en que el frondizismo y la Democracia Cristiana llegaron a constituirse en la alternativa "anti" fueron, empero, completamente disímiles. En el caso chileno, Frei surgió en 1964 como el único capaz de impedir una victoria de Salvador Allende al desmoronarse la candidatura de Julio Durán. Este fue apoyado originariamente por los partidos de derecha y los Radicales. Allende había sido derrotado en 1958 por Alessandri, el candidato de derecha, por algo más de 30,000 votos, y se perfiló como seguro triunfador en 1964 cuando en una elección parcial previa el candidato a diputado de izquierda derrotó en un distrito rural a su oponente derechista. La elección anticipada precipitó la disolución de la alianza Liberal-Conservadora-Radical y el apoyo al candidato demócrata cristiano por parte de las fuerzas conservadoras. En Argentina, en cambio, el sendero fue más tortuoso. Frondizi fue elegido presidente en 1958 gracias al apoyo de un segmento considerable de los votos peronistas contrariando el designio del gobierno militar provisional que había proscripto al Partido Peronista. Sin embargo, a partir de fines de ese mismo año, Frondizi implementó una política económica que fue violentamente resistida por el movimiento obrero peronista. Gradualmente, el frondizismo fue convirtiéndose en el polo antiperonista del espectro electoral al ser levantadas parcialmente las restricciones impuestas a la participación electoral del peronismo. Este periplo culminó en 1962: el partido de

Frondizi se presentó explícitamente como la opción antiperonista, y, en verdad, derrotó al peronismo en varios distritos, incluyendo algunos importantes como la Capital Federal y Santa Fe. Sin embargo, Frondizi fue derrotado por el peronismo en el principal distrito electoral—es decir, la provincia de Buenos Aires—precipitando su deposición por una facción militar que nunca había aceptado el “pecado original” del frondizismo, es decir su pacto electoral con Perón en 1958.

11. A esa altura se multiplicaban las acusaciones de que Frei era el “Kerenski chileno” y de que Frondizi era un aliado virtual del peronismo.
12. En Argentina y Brasil, dicho apoyo se manifestó principalmente a través de la modificación de las conductas económicas de los empresarios quienes incrementaron significativamente sus niveles de inversión. En el caso brasileño, el valor absoluto de los recursos dedicados a la formación de capital fijo bruto se incrementó en un 60.3% durante el quinquenio de Kubitschek después de haberse estancado durante los cinco años previos ((Kahil 1973, p. 341). En Argentina la capacidad interna para la producción de equipos y maquinaria aumentó dramáticamente durante el gobierno frondizista: un 133% entre 1957 y 1962 (Díaz-Alejandro 1970, p. 532). En Chile, en cambio, los incrementos fueron mucho más modestos.
13. En el caso argentino, la proscripción absoluta o parcial del peronismo entre 1958 y 1962 impediría calificar al régimen frondizista como democrático.
14. En los tres casos—Brasil 1961–63, Argentina 1962 y Chile 1970—la alternativa temida por la burguesía se concretó y el efecto fue el colapso de las prácticas democráticas. Goulart alcanzó finalmente la presidencia tras los forcejeos institucionales que culminaron con el retorno al sistema presidencialista a principios de 1963 para sólo sobrevivir poco más de un año en el poder; el peronismo ganó ajustadamente las elecciones de 1962 y Frondizi fue depuesto diez días más tarde por un régimen militar que finalmente reiteró la proscripción absoluta del peronismo; la coalición de izquierda triunfó en las elecciones presidenciales chilenas de 1970 siendo desalojada violentamente del poder tres años después de su victoria. Aún ya antes de que se concretara el triunfo de los “movimientos peligrosos,” el grueso de las respectivas clases burguesas había abandonado a los desarrollismos para favorecer alternativas conservadoras: Janio Quadros en Brasil, Jorge Alessandri en Chile y un régimen militar dictatorial en Argentina.
15. Por cierto que la vinculación “estructural” estaba decididamente desbalanceada en favor de las burguesías, por lo que se justifica que Cardoso y Faletto se refirieran al control estructural de la burguesía, más que a una mera vinculación de ésta con el estado (1969, p. 157).
16. Digo en parte porque, como hemos visto, los regímenes desarrollistas no se tradujeron, en modo alguno, en una ruptura total con el pasado populista en Brasil y Argentina.
17. En el post-scriptum de la versión en inglés de *Dependencia y Desarrollo*, Cardoso y Faletto postulan la incompatibilidad del desarrollismo democrático y el capitalismo industrial dependiente (1979, p. 210). Quizás la incompatibilidad no fue tan absoluta. De todas maneras la historia reciente de América Latina les da la razón. Los autoritarismos militares contemporáneos procuraron superar las contradicciones del desarrollismo, al tratar de implementar el pasaje de una modalidad de estado popular a otra de estado excluyente evitando los costos asociados con la vigencia de regímenes democráticos en los cuales las invocaciones a los sectores populares no son completamente eliminadas.

REFERENCIAS

- Cardoso, F. H., y Faletto, E. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI, 1969.
- . *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1979.

- Díaz-Alejandro, C. *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1970.
- Eshag, E., y Thorp, R. "Las consecuencias económicas y sociales de las políticas económicas ortodoxas aplicadas en la República Argentina durante los años de post-guerra." *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) 16:4 (1965).
- Ffrench Davis, R. *Políticas económicas en Chile: 1952–1970*. Santiago: Ediciones Nueva Universidad, 1973.
- Kahil, R. *Inflation and Economic Development in Brazil*. Oxford: Oxford University Press, 1973.