

RENATO PERISSINOTTO

Ideas, burocracia e industrialización en Argentina y Brasil



Lenguaje **claro**
editora

Introducción | Las ideas importan

El impacto de las ideas

Este libro analiza el impacto de las ideas sobre la industrialización de Brasil y Argentina, entre 1930 y 1966. Más precisamente, pretendemos saber por qué el proceso de industrialización brasileño se mostró más profundo y estructurado que el argentino, a pesar del punto de partida superior de este último.¹ Nuestra hipótesis es que las diferencias entre las ideas de las élites estatales de ambos países son fundamentales para la plena comprensión del fenómeno.

La atribución del papel causal a las ideas es algo recurrente en las ciencias sociales. Basta recordar los estudios de Max Weber sobre las religiones mundiales y sus impactos sobre la acción económica o el análisis de Alexis de Tocqueville sobre el papel de la filosofía del siglo dieciocho en la corrosión de la legitimidad del *ancien régime*. Tanto en Brasil como en Argentina, varios autores trataron de conectar las ideas al desarrollo económico. Solo a título de ejemplo, en el caso brasileño, podemos citar autores como Santos (1962), Cardoso (1971), Lafer (1970), Diniz (1978), Mantega (1984), Sola (1998), Vélez Rodríguez (2000), Cepêda (2003), Ioris (2017) y Barbosa (2020); para el caso argentino, Zanatta (1996), Devés Valdés (2003), Romero (2005), Terán (2010), Camarero (2012), Halperin Donghi (2013) y Gómez (2020).² Todos ellos atribuyen alguna importancia a las ideas en la construcción de sus argumentos y para explicar los cambios económicos que afectaron a dichos países. Sin embargo, tales estudios no son comparativos y, por lo tanto, tienen escasa capacidad de probar el peso causal de las ideas en los fenómenos que pretenden explicar. En realidad, en esos textos, las ideas casi siempre ejercen más

¹ En 1914, "Argentina estaba en el grupo de las diez naciones comerciales más importantes y era el segundo país más rico del mundo, superado apenas por Estados Unidos, con una renta per cápita dos veces mayor que la de Italia y un tercio mayor que la de Francia" (Dosman, 2011, p. 34). Sin embargo, en 1983, el producto interno bruto (PIB) argentino era el quinto de América, ubicándose después de Italia y de España con relación al PIB total y per cápita (Di Tella y Braun, 1990).

² Para el caso argentino, todavía son raros los estudios que relacionan ideas y desarrollo industrial. Ver Rougier (2016). Lo mismo puede decirse para el caso brasileño.

una función ilustrativa que explicativa. Incluso el pionero trabajo de Sikkink (1991) coloca mayor énfasis en el papel explicativo de las instituciones que en el de las ideas y, por consiguiente, no escapa a esta limitación (Lai, 2018).³ Algunos trabajos se preocupan, sobre todo, en la historia de las ideas, tales como Mantega (1984), Romero (2005) y Terán (2010), y menos en el análisis de sus impactos; otros reconocen la importancia de las “ideologías económicas”, pero las eximen de cualquier poder explicativo al tratarlas solamente como disfraces de proyectos de dominación, como ocurre en los trabajos de Ianni (1971) y de Murmis y Portantiero (2012). En esos casos, los proyectos de dominación de clase siempre generan ideologías que los justifican, pero las ideologías nunca son capaces de incentivar proyectos de dominación, siendo siempre “soportes de modernización” y nunca las causas de ese proceso. Para el caso brasileño, la gran excepción está representada por varios trabajos de Pedro Cezar Dutra Fonseca. Por ejemplo, al estudiar el pensamiento de Getúlio Vargas, Fonseca (1987) trata de acompañar diacrónicamente sus ideas y su conexión con la política de industrialización del país. No obstante, el carácter no comparativo de sus análisis les resta fuerza a sus conclusiones.

Pero es innegable que el papel causal de las ideas fue siempre un objeto de difícil aprehensión. Ciertamente, algunos modelos de investigación pueden facilitar el trabajo del analista. La propuesta metodológica de Robert Axelrod (1976), por ejemplo, por la que se pretende captar el “mapa cognitivo” de agentes decisores específicos y ver cómo sus

³ El trabajo de Kathryn Sikkink (1991) es pionero al enunciar de forma clara la proposición de que la adopción de políticas desarrollistas por parte de los gobiernos de Juscelino Kubitschek y de Frondizi, y las diferencias de desempeño entre ellos, solo pueden ser explicadas, respectivamente, si se consideran las “restricciones ideológicas” en que se inscriben dichos gobiernos y las diferencias estatales encontradas en ambos países. No obstante, el estudio tiene dos limitaciones: la primera se vincula a que, al centrarse en estos dos gobiernos, no adopta un abordaje diacrónico, por lo que la historia ideacional e institucional de los dos países aparece apenas como elemento ilustrativo; la segunda se refiere a que el énfasis del libro recae mucho más sobre la relación entre instituciones y desempeño económico que sobre la relación entre ideas, instituciones y política económica. En su artículo de 1993, las ideas están completamente ausentes de la argumentación. Creemos que es sobre esos dos puntos que nuestro trabajo avanza con relación al de Sikkink. Lai (2018) tiene la misma percepción que nosotros sobre la orientación esencialmente institucionalista de Sikkink.

ideas (o creencias causales) afectan el proceso de la toma de decisiones, permite inclusive el tratamiento matemático de las estructuras discursivas y de sus efectos. Sin embargo, esas son situaciones muy singulares, en las que el investigador tiene acceso a un discurso muy estructurado y documentado, producido por agentes identificados, que piensan y deciden sobre asuntos muy específicos y delimitados de políticas públicas.

Son raras las situaciones que encajan con tamaña precisión. Muchas veces, cuando el analista se pregunta sobre el impacto causal de las ideas lo hace sobre realidades mucho más difusas. Entonces, los desafíos son mayores, pero no insuperables. Por ejemplo, el estudio hecho por Erwin Panofsky (2001) sobre la relación entre la filosofía escolástica y el estilo gótico del siglo trece no analiza ningún arquitecto específico ni ningún filósofo determinado. El autor parte de una constatación –la coexistencia en el tiempo y en el espacio, durante un siglo y medio, de la escolástica y el gótico– y se pregunta si hay alguna relación entre estos dos fenómenos. La respuesta es que esa relación existe, aunque no pasa por ninguna “influencia directa” y sí por un “proceso de difusión genérico”, en el cual el “hábito mental” de los escolásticos impregna la mentalidad de los arquitectos góticos. La plausibilidad de esta afirmación reside en el hecho de que, en el período y en la región estudiados, no había espacio de formación intelectual que no fueran las instituciones escolásticas y que esa filosofía había surgido de las escuelas benedictinas, del mismo modo que el estilo gótico. El siguiente paso es revelar la materialización arquitectónica de los principios de esta escuela filosófica en el estilo gótico. Como observará el lector, este libro oscila entre esas dos estrategias.

Recientemente, la discusión sobre el problema del impacto causal de las ideas avanzó bastante a través de una literatura de ciencia política que pasó a ser conocida como el “giro ideacional”. Intentando ir más allá de la afirmación de que “las ideas importan”, los autores vinculados a esta corriente dieron una gran contribución metodológica al discutir los procedimientos necesarios para tomar esa proposición seriamente.

El punto de partida teórico de esta literatura es la defensa de una perspectiva interpretativista que atribuye un papel activo a las ideas en la configuración de los fenómenos sociales y políticos. Se afirma que los intereses no existen, sino que hay “construcciones de intereses”, en las palabras de Hay (2011). Dicho de otro modo, “son las concepciones que las personas tienen de sí y del mundo a su alrededor las que las llevan

a concebir sus intereses de un modo particular” (Hochschild, 2006, p. 290).⁴ De esta forma, se evita la “tentación sociológica” (Ehrard, 1974) de derivar automáticamente el papel de las ideas del origen social de quien las enuncia. Aunque el impacto de determinadas ideas beneficie los intereses de determinadas clases (y las ideas analizadas aquí claramente beneficiaron a las clases dominantes de los países estudiados), no pretendemos decir que tales ideas existan por eso o que su fuerza derive de ese hecho. Nuestro presupuesto es que los paradigmas económicos pueden tener un gran impacto, aun cuando sus vínculos sean tenues con las clases sociales.

Aceptando esta proposición, precisamos presentar los requisitos necesarios para una explicación que atribuya a las ideas un lugar causal importante. Una teoría ideacional está compuesta de dos dimensiones. La primera es que es una “teoría causal [...] en la que el contenido de una estructura cognitiva influencia la respuesta del autor en una situación de elección”, pero también es una teoría que afirma que “aquella estructura cognitiva no es totalmente endógena a las características objetivas, materiales, de la situación de elección a ser explicada” (Jacobs, 2015, p. 7). Como observa el autor, la primera parte de esta afirmación es trivial, pues cualquier teoría sobre opciones políticas lleva en consideración la cognición de los actores y, en este sentido, cualquier teoría es ideacional. La segunda parte, no obstante, es más importante y compleja pues la teoría debe garantizar que las ideas “puedan variar independientemente de las condiciones objetivas materiales, generando diferentes decisiones” (Jacobs, 2015, p. 7). Si no lo pudiera hacer, estaríamos en presencia de una “explicación materialista”.⁵ Por lo tanto, cualquier teoría ideacional debe mostrar tres tipos de evidencias: a) que los agentes decisores poseen creencias particulares (medida de la variable independiente); b) que tales creencias modelan sus elecciones (evidencia del mecanismo de

⁴ Todas las traducciones de este libro, originalmente al portugués, fueron hechas por el autor.

⁵ La exigencia de exogeneidad de las ideas con relación a las condiciones materiales no quiere decir que los agentes decisores no adapten sus proposiciones a las circunstancias o que no tomen en consideración las condiciones objetivas; simplemente significa que piensan tales condiciones a partir de ideas que no son su mero reflejo. En fin, ellos las interpretan.

influencia); c) que tales creencias no son reductibles a las condiciones materiales de la situación de selección (evidencia de exogeneidad de la variable independiente) (Jacobs, 2015). Son esas evidencias las que pretendemos mostrar a lo largo de este libro. Para ello, es necesario que el modelo de investigación esté compuesto por algunos pasos importantes.⁶

El primer paso es tener claro qué se entiende por “ideas”. La literatura del giro ideacional presenta conceptos que diferencian ideas en función de su capacidad estructurante y de su alcance. No nos interesa, por ejemplo, pensar ideas como “visiones de mundo”, informadas por valores culturales amplios, de los cuales pueden ser derivadas las más diversas y contradictorias formas de comportamiento. No nos interesa tampoco algo demasiado restringido que permita pensar solo en la conducta de agentes dedicados a una decisión pública muy específica. Nos interesa algo intermedio, no tan amplio como visiones de mundo ni tan estrecho como recetas precisas de cómo decidir. Pensando específicamente sobre el campo de la política económica, Peter Hall (1993) formuló la idea de “paradigma”, o sea, de “ideologías económicas” que, aunque nunca están totalmente articuladas, son portadoras de una coherencia simbólica que les otorga cierta consistencia y les permite priorizar determinados problemas y soluciones en su área de actuación.⁷ Otros autores produjeron conceptos muy similares como, por ejemplo, *policy ideas* (Béland, 2005; Schmidt, 2014), “creencias causales” (Goldstein, 1993; Goldstein y Keohane, 1993), “paradigmas cognitivos” (Campbell, 2002), “creencias programáticas” (Berman, 1998; Hansen y King, 2001), “creencias instrumentales” (George, 1979) o “ideas programáticas” (Schmidt, 2014). Todos estos conceptos tienen un punto en común con el de paradigma: describen ideas atinentes a un campo razonablemente amplio de actuación (política económica, políticas sociales, política partidaria), que contienen presupuestos normativos y cognitivos que

⁶ A continuación, resumo la sistematización hecha por Berman (1998) en el capítulo 2 de su excelente libro *The Social Democratic Moment. Ideas and Politics in the Making of the Interwar Period*. Una síntesis de esa discusión puede ser encontrada en Perissinotto y Stumm (2017).

⁷ Por ejemplo, el lugar central de los problemas de desempleo y de inflación para los paradigmas keynesiano y monetarista, respectivamente, y el lugar central de las respectivas soluciones, las políticas de manejo de la demanda agregada, para el primero, y las políticas de restricción fiscal y monetaria, para el segundo (Hall, 1993).

definen cuáles problemas deben ser priorizados, cómo deben ser encuadrados y qué tipo de soluciones deben ser encaminadas.⁸

A partir de esta definición, para un trabajo de esta naturaleza, el segundo paso consiste en identificar y describir, lo más precisamente posible, el paradigma cuya causalidad se pretende examinar y ver cómo se diferencia de otros paradigmas formulados para pensar el mismo elenco de problemas, identificando sus principales defensores individuales e institucionales. Esta descripción detallada de las ideas nos ayuda, incluso, a especificar sus creencias causales acerca del tema en cuestión, que es el proceso de industrialización.

Por fin, es importante hacer un esfuerzo de comparación diacrónica para reunir evidencias de causalidad del paradigma descrito en el primer paso. La comparación diacrónica nos permite mostrar cuáles actores harán elecciones similares a lo largo del tiempo, inclusive frente a situaciones cambiantes, revelando que son sus paradigmas y no las limitaciones objetivas del ambiente los que causan sus decisiones. Al mismo tiempo, la comparación permite revelar que actores defensores de paradigmas distintos toman decisiones diferentes aun frente a condiciones similares. Por lo tanto, aquí podemos usar el procedimiento de congruencia (George, 1979; Walker, 1990), que consiste en analizar diacrónicamente el desarrollo de una idea a lo largo de la historia y ver si hay resultados políticos sistemáticamente congruentes con ella, de modo que se pueda establecer una correlación entre ideas y comportamientos.

Las conclusiones derivadas del análisis diacrónico (que ya es en sí mismo una comparación) podrían brindar resultados aún más robustos si nuevos casos fueran incorporados en el estudio. En esta situación, el mejor modelo es escoger casos con el máximo de semejanzas entre sí y que sean diferentes con relación a la probable variable explicativa (como

⁸ Presupuestos normativos son aquellos que, a partir de las creencias y valores internalizados por los agentes decisores, permiten transformar determinadas “condiciones” en “problemas públicos”. Presupuestos cognitivos son creencias causales que definen maneras consensuadas para resolver problemas y, así, limitan el elenco de soluciones que las élites tienden a percibir como adecuadas. En fin, presupuestos normativos encuadran problemas; presupuestos cognitivos encuadran soluciones (Campbell, 1998; Perissinotto y Stumm, 2017).

paradigmas económicos diferentes que llevan a desarrollos económicos distintos). De esta manera, se puede prescindir de las condiciones similares como factor explicativo (y, por extensión, como hipótesis rivales, como veremos en el capítulo 2), como lo recomienda el método de la diferencia de Stuart Mill ([1843] 2004).

Es importante observar también, como decía el propio Stuart Mill (2004), que mostrar que una causa está conectada a un efecto (o sea, que ambos varían conjunta y sistemáticamente) no implica mostrar “cómo” esa misma causa produce tal efecto. En el caso del análisis del impacto causal de las ideas sería necesario mostrar también cómo ellas causan un determinado comportamiento, abriendo la caja negra del proceso y de los micromecanismos que conectan una idea a un resultado, haciéndose uso de lo que la literatura llama *process tracing*. O sea, no es suficiente mostrar que el “antecedente” precede sistemáticamente al “consecuente”; “es necesario demostrar un nexo plausible y significativo entre las dos series del evento” (Hirschman, 1979, p. 71). Hacerlo “implica mirar los mecanismos por los cuales las ideas modelan las motivaciones y elecciones de los actores políticos, conduciendo al proceso decisorio por un camino y no por otro” (Berman, 1998, p. 25). No es una tarea fácil, pero esperamos ejecutarla con algún éxito en este libro.

¿Por qué comparar?

Además de ser un estudio sobre el impacto de las ideas, este libro también es un esfuerzo de comparación histórica. Skocpol y Somers (1997) observan que se puede usar la comparación histórica con diferentes propósitos, ya sea para producir generalizaciones o para comprobar hipótesis teóricas, o inclusive para establecer contraste de contextos.⁹ Con relación a este último propósito, que es el que más nos interesa aquí, Reinhard Bendix (1963, p. 535) afirmaba que “estudios comparativos iluminan el sentido de ‘universales sociológicos’ exhibiendo ‘el elenco de soluciones’ que los hombres encontraron para un determinado problema en diferentes

⁹ Charles Tilly propone una sistematización un poco diferente, pero bastante próxima (Tilly, 1984). La sistematización de Skocpol y Somers nos parece más clara y precisa.

sociedades".¹⁰ Los universales sociológicos, aún según Bendix, serían aquellos grandes procesos sociales con propensión a difundirse en varias regiones del globo a lo largo de la historia, tales como la urbanización de los espacios, el asalaramiento de las relaciones de trabajo, la burocratización de las grandes organizaciones estatales y privadas, la profesionalización política en las democracias representativas y la industrialización. Sin embargo, esos "universales sociológicos" no ocurrirían exactamente de la misma manera en todos los lugares. Dependiendo de los contextos históricos, de sus singularidades, de la secuencia y del *timing* de los acontecimientos, el "elenco de soluciones" movilizadas por hombres y mujeres de diversos lugares conduciría al proceso de consolidación de esos universales sociológicos por caminos diferentes, produciendo resultados distintos. Para Bendix, mucho más interesante que constatar el carácter "universal" de dichos fenómenos es captar el sentido particular que adquieren en función de las soluciones diferentes propuestas por personas y grupos sociales en contextos históricos diversos. Ese sería el objetivo fundamental de la comparación: identificar las singularidades que explicitan el sentido local de dichos universales.

La investigación que dio origen a este libro sigue esta orientación al comparar la existencia de un mismo fenómeno, presente en los dos países seleccionados, que es la transición de una economía agroexportadora a una economía basada en la actividad industrial. Tal comparación permite identificar una diferencia cuantitativa y cualitativa en el desempeño de ambas naciones con relación a sus respectivos procesos de industrialización (tema analizado con más detalle en el primer capítulo). En este sentido, nos preguntamos qué es lo que explica tal diferencia. El análisis de los diferentes contextos mostrará cómo el menú de paradigmas económicos disponibles en la coyuntura crítica de 1929 dio lugar a opciones y elecciones distintas con relación al camino a seguir, revelando el poder de las ideas para moldear recorridos (*the path-shaping power of ideas*) (Cox, 2001).

Sin embargo, es importante insistir en que este estudio, por más que valore el uso del contexto histórico en el que ocurre ese universal

¹⁰ El destaque entre comillas nos pertenece.

sociológico (la industrialización) no fue escrito por un historiador. No es un libro de historia económica ni de historia de las ideas; no se basa en el uso de fuentes inéditas ni domina las técnicas de investigación típicas de un profesional de esa área. Las informaciones consideradas aquí, con algunas excepciones, fueron tomadas de fuentes secundarias, o sea, de trabajos elaborados por científicos sociales, en su gran mayoría, historiadores de profesión. El conocimiento acumulado por sus investigaciones es utilizado aquí para producir una respuesta plausible para la cuestión enunciada y para discutir los problemas teóricos que nos interesan. En este sentido, si bien el libro está lejos de tener un estilo ensayístico, ya que busca al máximo apoyar sus afirmaciones en datos contenidos en otros textos, muy probablemente no alcanzará el nivel de detalle y profundidad exigido por un historiador y que se observa en los trabajos monográficos. En definitiva, se trata de lo que Roberts (1996) llama “interpretación histórica”, o sea, es una forma abreviada de presentar determinadas conexiones explicativas consideradas por el analista como las más importantes para entender un determinado fenómeno.¹¹

¿Por qué comparar Brasil y Argentina?

Entonces, ¿por qué comparar Brasil y Argentina? Primero, es imposible no referirse a la sorprendente escasez de investigaciones comparativas entre países latinoamericanos en Brasil. Ya los trabajos basados en la comparación histórica son aún más escasos, cuando no ausentes. De por sí, esta ya sería una buena razón para estimular la aparición de análisis

¹¹ Usar trabajos de otros científicos sociales ahorra tiempo y energía, pues libra al investigador de rehacer investigaciones en fuentes primarias y viabiliza estudios histórico-comparativos extensos. Por supuesto que estas fuentes, así como cualquier otra fuente, poseen sus propias particularidades (teóricas, metodológicas e incluso normativas). Una forma de atenuar ese problema y reducir los riesgos de “error de mensura” es considerar los múltiples estudios sobre el mismo tema elaborados por investigadores vinculados a diversas tradiciones teóricas y metodológicas; dialogar con hipótesis rivales de las nuestras y evitar los modismos historiográficos. Tal es el camino seguido en este libro. Sobre este punto, ver Skocpol (1995) y Beach y Pedersen (2019).

histórico-comparativos. No obstante, hay razones metodológicas que también justifican la comparación entre los dos países.

Tal vez, lo más importante para una investigación comparativa sea evitar comparar cosas incomparables. Como nos recuerda Sartori (1970), el procedimiento comparativo no puede ser efectuado entre entidades absolutamente idénticas (porque no tiene sentido comparar una cosa consigo misma) ni entre entidades absolutamente diferentes (que imposibilita cualquier tipo de control de variables). Toda comparación presupone cierto grado de semejanza y de diferencia entre las cosas comparadas (Sartori, 1970). Una buena manera de evitar comparar cosas incomparables es confrontando sociedades “de una misma especie y en un mismo nivel de desarrollo” (Durkheim, 1978, p. 121).¹² “Sociedades de una misma especie” facilitan el procedimiento comparativo porque aumentan el número de condiciones comunes a las unidades comparadas y, por consiguiente, disminuyen la cantidad de diferencias que tendrán que ser consideradas como causas posibles del fenómeno a ser explicado. Cuanto mejor delimitado esté el problema a ser analizado –en nuestro caso, saber lo que explica la diferencia de desempeño en la industrialización en Brasil y en Argentina– y cuanto más semejantes sean los casos comparados, mayor será el control posibilitado por la comparación.¹³

Brasil y Argentina nacen como frutos de un mismo proceso de colonización que define a ambos países –inclusive desde antes de la independencia– como productores de bienes primarios destinados a la exportación. Así, desarrollan una economía agroexportadora que, a pesar de la mayor pujanza argentina, opera según la misma lógica dictada por los humores del mercado externo. En los dos casos, la economía exportadora es capaz de crear una poderosa clase de empresarios exportadores cuya

¹² Esta misma recomendación también puede ser encontrada en Bloch (1998a; 1998b); Gerschenkron (1976); Przeworski y Teune (1982); Lijphart (1971); Landmann (2008).

¹³ Como se percibe, lo que está en cuestión es la capacidad del investigador en hacer valer la cláusula *ceteris paribus*. Sin embargo, es importante insistir en que esta cláusula no exige que todas las condiciones permanezcan iguales, sino solo aquellas sistemáticamente relacionadas con las probables causas y con el fenómeno analizado (Fearon, 1991). Sobre la importancia de las condiciones de comparabilidad y los problemas técnicos a ser resueltos, ver Smelser (1976); Przeworski y Teune (1982); Ragin (1987); Collier y Collier (1991); Collier (1993); Skocpol y Somers (1997); Bloch (1998b) y Landmann (2008).

actuación económica es polifacética. De modo muy similar, sufren los efectos de los choques externos. En los dos países, la dinámica del sector exportador es capaz de generar un parque industrial significativamente diversificado, que servirá de base para el futuro proceso de sustitución de importaciones. Durante el período en que predomina la economía exportadora, la estructura fiscal de los Estados argentino y brasileño es la misma, profundamente dependiente de los impuestos a la importación. Antes de 1930, Argentina y Brasil cuentan con la presencia de un sistema político formalmente liberal, pero profundamente marcado por un “pacto oligárquico” que mantiene a la mayor parte de la población al margen de la vida política –excepto en el interregno 1912-1930 para el caso argentino (Díaz-Alejandro, 1970; Villanueva, 1972; Sheahan, 1982; Versiani, 1984; Cano, 1986; Silva, 1986; Sábato, 1988; Perissinotto, 1994; Bulmer-Thomas, 1998; Whitehead, 1998; Rocchi, 1998; Thorp, 1998; Fausto y Devoto, 2004; Romero, 2005; Romero, 2006; Gerchunoff y Llach, 2010; Ferrer, 2012; Williamson, 2012; Rougier, 2016). Las dos élites estatales adoptarán medidas similares para enfrentar la crisis de 1929, en especial el abandono del patrón oro, el control cambiario y tarifario, y la restricción a las importaciones, con el objetivo de contener la evasión de divisas causada por la Gran Depresión (Bulmer-Thomas, 1998). En ese período, los dos países sufrirán con los déficits crónicos en la balanza de pagos, con el desarrollo ínfimo de sus respectivos sectores exportadores y con una persistente inestabilidad política (Pablo, 1980 y 1989; Ferrer, 1995; French-Davis y otros, 1998; Bulmer-Thomas, 1998; Romero, 2006; Costa Ramos, 2008; Cortés Conde, 2009).¹⁴ Estas semejanzas muestran que los dos países se encajan bien en las recomendaciones durkheimianas para comparar “sociedades de la misma especie”. Usando las palabras de Marc Bloch (1998a), son sociedades vecinas, contemporáneas, con un origen común, influenciadas unas por las otras y, justamente por su proximidad y su sincronismo, sometidas a la acción de las mismas grandes fuerzas.

No obstante, estas sociedades son diferentes en aspectos importantes, lo que nos permite entender por qué Brasil sigue un camino distinto

¹⁴ De este modo, tiene sentido comparar Brasil y Argentina del mismo modo que, en la literatura argentina, se compara a este último país con Canadá o con Australia.

al escogido por Argentina con relación a la industrialización. Como bien observan Waisman (1987) y Cardoso y Faletto (1984), esas diferencias nos obligan a reconocer que el impacto de las transformaciones en la economía mundial está mediado por las especificidades de cada sociedad. Por lo tanto, como dice Waisman (1987, p. 21), lo que ocurre en Brasil y en Argentina a partir de la crisis de 1929 “es el resultado de procesos sociales concretos más que el desdoblamiento de alguna fuerza esencial. Lo que demanda comprensión es la interrelación entre los obstáculos objetivos y los factores ‘subjetivos’, los componentes cognitivos e ideológicos de la acción colectiva” o, para usar la expresión de Hirschman (1979), las “identidades” de los actores políticos estratégicos. Es exactamente en ese punto que creemos que reside la principal diferencia entre los dos países que permite explicar las singularidades de sus respectivos procesos de transición de una sociedad agroexportadora hacia una sociedad industrial. En este sentido, las ideas de las élites serían la variable que intermedia la relación entre crisis estructural en la economía y los diferentes caminos de esa transición.

¿Por qué la industrialización?

¿Por qué estudiar la industrialización? La respuesta a esta pregunta puede ser dada en dos tiempos.

En primer lugar, usando las palabras de Max Weber (2004), porque la industrialización y el desarrollo económico son hechos históricos culturalmente significativos, que ocuparon el imaginario de las élites de los dos países durante mucho tiempo. En el caso de Brasil, por ejemplo, tenemos que lidiar con ese tema hasta el día de hoy, tal como lo muestran los recientes e innumerables trabajos sobre neodesarrollismo (Carneiro, 2012). En este sentido, es interesante recordar aquí los datos presentados por McDonough (1981), que revelan el apoyo de los empresarios brasileños al desarrollismo durante la dictadura militar y, recientemente, el trabajo de Belieiro Júnior (2009) que muestra la presencia de un “enclave” desarrollista dentro del Estado brasileño, incluso en el mismo momento en que tal ideología era francamente derrotada por el “neoliberalismo”.

En segundo lugar, y como nuestro principal argumento, podemos decir que el estudio comparado de procesos de industrialización

ofrece una dura prueba para las tesis ideacionales puesto que se trata de evaluar la fuerza causal de las ideas en un terreno esencialmente identificado con intereses y ganancias materiales. Más específicamente, el estudio de este proceso en Brasil y en Argentina, entre 1930 y 1966, permite tener en cuenta los aspectos volitivos de los cambios estructurales y, por consiguiente, el lugar de las alternativas adoptadas por las élites estatales (que, en los dos casos estudiados, casi nunca tienen su origen en las élites industriales) en momentos cruciales para el destino económico de las dos naciones. Me explico mejor. Normalmente, encontramos dos tipos de respuesta (con muchas variaciones entre sí) para la pregunta sobre las causas de la industrialización de países como Brasil y Argentina, caracterizados inicialmente por el predominio del sector agroexportador de sus economías.

El primer tipo de respuesta entiende que el proceso de industrialización en dichos países, después de 1930, fue el resultado no anticipado de presiones exclusivamente económicas, impuestas a las economías agroexportadoras en función de choques externos. De acuerdo a esta interpretación, estos choques reducen drásticamente la capacidad de importar por parte de la economía agroexportadora, lo que, a su vez, aumenta la demanda interna por bienes de consumo manufacturados que, al no ser satisfechos por la importación, estimula la producción interna sustitutiva de esos bienes. Dicho estímulo se traduce en la ampliación y diversificación del parque industrial que, por lo tanto, aumenta la demanda derivada por medios de producción, bienes intermedios y materias primas importadas. Este aumento de la demanda derivada, frente a la permanencia de una capacidad de importar relativamente baja, induce a un nuevo movimiento sustitutivo (Hamilton, 1981; Tavares, 1982; Ffrench-Davis y otros, 1998). Así, según Tavares (1982), entre 1930 y 1948, Brasil habría pasado por un proceso de sustitución de importación de bienes de consumo no durables; entre 1948 y 1955, por un proceso de sustitución de importación de bienes de consumo durables y, por fin, entre 1955 y 1961, por un proceso de sustitución de importación de bienes de capital.

Evidentemente, no se trata de negar la importancia de los choques externos y de sus efectos sobre la demanda interna y la balanza de pagos para la industrialización sustitutiva de importaciones en Brasil y Argentina (Suzigan, 1986; Cardoso, 1993; Fausto y Devoto, 2004;

Romero, 2006). Sin embargo, este tipo de explicación parece presuponer que el avance de la industrialización, más allá de las reacciones iniciales de carácter estrictamente defensivo, prescinde de variables ideológicas, desarrollándose automáticamente una vez iniciado el proceso. De ese modo, no solo el impulso inicial fomentado por los choques externos es abordado en términos estrictamente económicos, sino que la continuidad del proceso también es interpretada como resultado exclusivo de los incentivos generados por la expansión del parque industrial.¹⁵ Para John Sheahan (1982) y Mark Blyth (2002), la inestabilidad de determinadas estructuras materiales, causadas por choques exógenos, no explica por sí sola por qué ni cómo el viejo orden asume una nueva forma. Derivar automáticamente el nuevo orden de la inestabilidad del antiguo implica asumir el riesgo de tomar problemas de elecciones por resultados necesarios de fuerzas históricas abstractas. Sin la introducción de elementos endógenos, no tenemos cómo explicar las diferentes respuestas dadas por países similares sometidos a las mismas presiones externas. No considerar o simplemente subestimar el papel de las intenciones a favor de las presiones oriundas del contexto, conduce al riesgo de tratar a los actores como meros procesadores de presiones externas, como sugiere Bernardi (2007).

Dentro de esta perspectiva, para que las condiciones estructurales determinadas por los choques externos se traduzcan efectivamente en

¹⁵ Otros ejemplos de este tipo de explicación reduccionista pueden ser encontrados en Hamilton (1981) y Williamson (2012). Para un análisis comparativo cercano a esos términos, ver Porcile y Bértola (2006). En ese terreno, hay posiciones francamente contradictorias, como la sostenida por Baer, Kerstenetzky y Villela (1973, p. 31), para quienes el crecimiento industrial en Brasil “no fue [...] impuesto por razones ideológicas acerca del papel adecuado del Estado en las actividades económicas”, sino que fue “el resultado de ciertas condiciones objetivas, o sea, el deseo del gobierno de industrializar rápidamente una economía todavía atrasada”. La razón de designar a un “deseo” (el de una rápida industrialización por parte del gobierno) como una “condición objetiva” y no como una “razón ideológica” es algo realmente oscuro para nosotros. Una crítica del automatismo de la explicación económica ya puede ser encontrada en Diniz (1978). Estas explicaciones automáticas, basadas en choques exógenos, y la necesidad de superarlas haciendo uso de argumentos ideacionales también se revelan en el análisis de otros objetos. Sobre el proceso de construcción de los Estados de bienestar social en Alemania, Dinamarca y Holanda, ver Cox (2001). Para el campo de las políticas públicas, ver Hogan y Feeney (2012). Para el campo de la política económica frente a los choques externos, ver Gourevitch (1986).

industrialización, es necesario que los agentes dispuestos a incentivar ese proceso estén presentes. Para ser más específico, en el caso particular de los países en la periferia del capitalismo, el proceso de industrialización tuvo que contar con la presencia de agentes estatales portadores de una ideología industrializante, dispuestos a crear condiciones político-institucionales para su avance, como revela Bendix (1996) para los casos de Alemania y Japón. Por lo tanto, como dice Béland (2010), sería necesario movilizar una explicación basada menos en la “lógica de la posición”, en que los cursos de la acción son derivados de las presiones objetivas, y más en la “lógica de la interpretación”, en que las elecciones hechas dependen de los esquemas ideacionales de los actores y, por consiguiente, de las interpretaciones de la realidad que ellas viabilizan. Este es el camino recorrido por el segundo tipo de respuesta dada al problema que nos ocupa. Sus actores pretenden ir más allá de los determinantes económicos del proceso de industrialización al incluir en la explicación factores que, en la ausencia de un término mejor, podríamos llamar “volitivos”. En fin, se trata de identificar una “voluntad de desarrollar” (Dore, 1990).

Si no me engaño, esta idea fue defendida inicialmente en el clásico trabajo de Alexander Gerschenkron (1976), para quien ni siquiera una explicación esencialmente económica del proceso de industrialización podría obviar este aspecto volitivo. En un brillante ensayo en que dialoga con Marx, el autor reconoce la importancia histórica de la acumulación primitiva como precondition estructural para que el proceso de industrialización ocurra. Sin embargo, la simple disponibilidad de riqueza poco significaría si no estuviera en manos de personas dispuestas a invertir en la actividad industrial o en transferirla, de una forma u otra, a aquellos involucrados en la misma. Según el analista, hay innumerables casos históricos en que tal transferencia no ocurre, ya sea por una tradición atávica de atesoramiento o por una oposición sistemática por parte de los propietarios rurales o de los comerciantes temerosos de que tal transferencia amenace su control sobre el proceso productivo.

Siguiendo este razonamiento, sería lícito suponer que la misma observación debe hacerse con relación a la dimensión política de este proceso que, vale la pena recordar, es aún más importante en países de industrialización tardía (si se la compara con el pionero caso británico), donde la intervención estatal ocupa un lugar central. En tales casos,

continúa Gerschenkron, actitudes favorables (por ejemplo, una “ideología de la industrialización tardía”) o contrarias a la industrialización son más importantes como variables explicativas de este proceso cuanto más se cristalicen en acciones gubernamentales.¹⁶

Albert O. Hirschman (1964) defiende una posición similar. Para este autor, el desarrollo económico no depende tanto de encontrar la combinación óptima de recursos y factores (los prerrequisitos de la industrialización) y sí de una actitud favorable y de la identificación de recursos y habilidades que estarían ocultos o mal utilizados. Para esa tarea es fundamental la existencia de un “agente articulador” (*binding agent*) que tome “decisiones desarrollistas”, o sea, que promueva los cambios y las reformas institucionales necesarias y las decisiones de inversión propiamente dichas. En este sentido, ciertamente, el desarrollo económico está limitado por condiciones objetivas, pero como toda acción humana sus dificultades se inician “en la mente”. En los casos de Brasil y Argentina también encontramos autores que apuntan las dificultades de entender la industrialización como una simple respuesta automática a la crisis externa. Consideran que la transición de una sociedad agroexportadora a una sociedad industrial está lejos de ser algo trivial, que pueda ser realizado solo por el impulso inercial de los choques externos, siendo la orientación ideacional de las élites estatales un componente central de ese proceso (Aureliano da Silva, 1976; Waisman, 1987; Versiani y Suzigan, 1990; Schvarzer, 1996b). De hecho, tanto en Brasil como en Argentina, la opción por la permanencia de la vocación agroexportadora jamás dejó de ser una alternativa plausible, escogida en Argentina por aquellos que subieron al poder en 1930 y abandonada poco a poco por Brasil en los años posteriores. En el caso brasileño, como muestra Salomão (2017, p. 429), “el desarrollismo debe ser caracterizado no solamente como una iniciativa arriesgada, sino también, y principalmente, como un proyecto cuya concretización exigía un esfuerzo consciente y deliberado”. De ese modo, el proceso de industrialización no se agota

¹⁶ No es nuestro objetivo sustentar la validez de las interpretaciones históricas del autor sobre el desarrollo económico de Rusia, Alemania, Italia o Bulgaria, países analizados en el libro citado. Lo que nos interesa es la proposición según la cual los procesos tardíos de industrialización son, en parte, un problema de actitud (Gerschenkron, 1976). Para una crítica de las tesis históricas de Gerschenkron, ver Weiss y Hobson (1995) y Amsden (2001).

en la producción sustitutiva inducida por los choques externos, sino que se constituye en una “revolución intelectual” que lleva a algunos países latinoamericanos a “rechazar explícitamente el crecimiento orientado hacia afuera” y a incentivar un reordenamiento profundo de su estructura productiva (Bulmer-Thomas, 1998, pp. 65 y 112). Por lo tanto, su plena comprensión sería imposible si no se abordara esta dimensión ideacional del proceso de industrialización de los países periféricos.

No obstante, por más que la importancia de este tema sea reconocida por los autores citados, la relación entre ideas e industrialización normalmente es presentada en forma de hipótesis a ser verificada y raramente es abordada de manera sistemática. El objetivo de este libro es tomar tal hipótesis seriamente. Pienso que las diferencias relativas a las ideas de la élite estatal brasileña y argentina durante el período en análisis son muy importantes para la explicación de las diferencias en el proceso de industrialización de ambos países. Dicho de otra forma: pienso que la “construcción” de un Estado desarrollista en Brasil está íntimamente vinculada a la presencia de una élite dispuesta a tomar decisiones desarrollistas, o como dice Hirschman, de ofrecer las condiciones institucionales y operacionales para la implementación de políticas económicas de promoción de una industrialización pesada y significativamente integrada, lo que no habría ocurrido en Argentina (Dorfman, 1983).¹⁷

Por fin, una justificación del período estudiado. El año 1930 se caracteriza como una coyuntura crítica para ambos países. En tanto

¹⁷ Es válido observar que el propio concepto de “Estado desarrollista” contiene una dimensión volitiva inevitable (Perissinotto, 2014). Para un análisis en este sentido sobre Brasil, Japón, Corea del Sur, Unión Soviética y China, ver Kiely (1998); para América Latina, ver Fajnzylber (1983); para el caso específico de Brasil, ver Martins (1976), Benevides (1979) y Schneider (1991). Al enfatizar sobre este punto, no pretendemos ver las élites estatales y sus ideas como demiurgos capaces de modelar al mundo exactamente de acuerdo con su voluntad. Esta es una forma inadecuada de colocar el problema. Si la élite es un factor importante para explicar los acontecimientos políticos, no lo es por ser omnipotente y sí por producir efectos que están relacionados, de algún modo, con sus motivaciones. La acción propositiva no es incompatible con la existencia de efectos no anticipados. Sobre las relaciones complejas entre intenciones iniciales y efectos inesperados, ver Merton (1976) y Boudon (1993). Para una lista de las disfunciones creadas por el proceso de industrialización en Brasil, ver Suzigan (1975) y Hirschman (1979).

economías agroexportadoras, Brasil y Argentina sufrieron los impactos de la Gran Depresión de 1929 y se vieron ante una crisis estructural del sistema. Como respuesta a esta coyuntura, los dos países derrumbaron sus respectivos gobiernos constitucionales y dieron inicio a las transformaciones analizadas en este libro. El año de 1966 como término del período analizado se justifica porque representa el inicio de dos dictaduras militares en los dos países (en Brasil, iniciada en 1964). El hecho es que el análisis de los acontecimientos sucedidos después de este año agregaría poco a las evidencias colectadas a lo largo del libro. Brasil continuaría con su drama desarrollista, pero desprovisto de sus veleidades populares; Argentina pasaría por otro cambio de ruta en su política económica, incluso en el corto período de vigencia de la llamada “Revolución Argentina”, sin que surgieran políticas industriales coherentes de ese proceso (Ferrer, 2012; Rougier, 2016).

La estructura del argumento y del libro

Como dijimos, el objetivo del libro es vincular causalmente las ideas al tipo de industrialización encontrado en Argentina y en Brasil entre los años 1930 y 1966. Sin embargo, en este análisis debemos evitar algunos peligros.

Varios autores observan que cualquier análisis *ex post* de política económica corre un serio riesgo de encontrar un patrón en el que únicamente hay multiplicidad de decisiones *ad hoc* (Leff, 1968; Hall, 1989). En esos casos, el analista pecaría por cometer lo que el historiador David Fischer (1970) llamó “falacia presentista”, o sea, un “complejo anacronismo” en el que, en un marco narrativo, el antecedente (en nuestro caso, determinados paradigmas económicos) es construido e interpretado a partir del consecuente (aquí, un supuesto modelo de política económica). Así, se reconstruye el pasado dándole una coherencia que no tiene, interpretándolo como el resultado unificado de una intención previa y “produciendo una historia que es la ratificación –y hasta la glorificación– del presente” (Fischer, 1970, p. 139). En fin, se trata de la “ilusión retrospectiva” a que se refiere Chartier (2003) o, como dice Oliveira (1980, p. 36), “la historia de lo ocurrido es la historia de lo que tenía que ocurrir”. Ese problema, dice Leff (1968), frecuentemente se agrava por la

existencia de un conjunto de intelectuales dedicados a la promoción de esa *rationale a posteriori*. ¿Cómo resolver este problema?

A nuestro entender, cuatro estrategias combinadas pueden contribuir a evitar este peligro. La primera es buscar la identificación de motivaciones, de paradigmas, de temas, de diagnósticos y de pronósticos referentes al problema económico, más específicamente a la industrialización, presentes entre los constructores y operadores de las instituciones estatales responsables por las decisiones económicas.¹⁸ La adopción de tales paradigmas entre los agentes decisores, como mostraron Peter Hall (1986; 1993) y Sikink (1991), tiende a ser un buen indicador de la existencia de parámetros decisorios. En segundo lugar, es importante incluir en el relato narrativo el proceso de construcción institucional de las agencias estatales orientadas a la formulación de la política económica para revelar la presencia de algún patrón organizacional que se refleje en tipos específicos de instrumentos institucionales dirigidos a la intervención económica y a la formación de una burocracia económica estable. En tercer lugar, una descripción detallada del propio contenido de la política económica a lo largo del tiempo sirve para identificar la existencia de parámetros sustantivos en políticas orientadas a la promoción de la industrialización y que sean congruentes con las intenciones y los paradigmas previamente identificados. En términos metodológicos, esto significa hacer el *process tracing* de la política económica de modo de detectar una eventual “congruencia” entre paradigmas mentales y decisiones a lo largo del tiempo (Yee, 1996; Hall, 2008; Abell, 2004). Por fin, estas tres estrategias deben ser cumplidas a través del uso concomitante de la comparación y del análisis diacrónico. Ello daría fuerza a los vínculos causales enunciados por la investigación, puesto que no se trata solamente de comparar casos y

¹⁸ Pedro Fonseca (2014, p. 53) también llama la atención de esa dimensión volitiva como fundamental para evitar el problema de las construcciones *ex post* arbitrarias: “Así, las variables *ex post* (como el crecimiento del producto bruto interno o el de la industria) pueden auxiliar en la investigación, pero son inapropiadas para responder si hubo o no un proyecto identificado con el desarrollismo, pudiendo conducir a un falso positivo (el crecimiento como resultante de una variable exógena, como la coyuntura internacional, o la mera consecuencia de los ciclos económicos) o a un falso negativo (el gobierno, aunque identificado con el desarrollismo, no haya conseguido implementar su proyecto debido a la coyuntura económica o política)”.

sí de compararlos a lo largo del tiempo, permitiendo un control más sólido de las variables.

Si el uso conjunto de estas cuatro estrategias nos permite constatar la presencia de una “coherencia regular” entre motivaciones (paradigmas de ideas económicas), ambiente institucional (tipos de agencias y de agentes estatales) y decisiones (tipo de política económica), entonces podemos “inferir” la existencia de una conexión causal entre estas diversas variables, o sea, entre el ambiente político, ideológico e institucional, por un lado, y la naturaleza de la política económica, por el otro. Así, reduciríamos el peligro de la “historia ficcional” del proceso decisorio, es decir, de la elaboración arbitraria *ex post facto* y, por lo tanto, tornaríamos plausible la afirmación contrafactual de que, si no fueran tales intenciones, estas políticas no existirían o, para usar las palabras de Suzigan y Furtado (2010), podríamos mostrar que la política industrial es una forma de coordinación *ex ante*. Si conseguimos hacerlo, podremos mostrar que la historia de lo ocurrido no fue la historia de lo que tenía que ocurrir, y sí el resultado posible dentro de un conjunto de resultados posibles.¹⁹ El uso de estas estrategias combinadas permea todo el libro y resulta en la estructura que describimos a continuación.

En toda comparación que se vale de pocos casos y usa los procedimientos del método de la diferencia de Stuart Mill (2004), el primer capítulo está dedicado a la “variable dependiente”. Como ya dijimos, este libro pretende entender por qué la industrialización brasileña fue más exitosa que la argentina. Por lo tanto, no se trata de una pregunta sobre la “presencia” o la “ausencia” de un determinado fenómeno y sí sobre sus características singulares en cada país. En este sentido, el primer capítulo consiste en una descripción razonablemente profunda de esa diferencia, justificando su condición de objeto de estudio.

¹⁹ Esas vías de análisis fueron utilizadas por diversos autores, aunque no siempre de forma combinada. Por ejemplo, Schneider (1991) buscó establecer una relación causal entre el tipo de carrera de los agentes estatales, sus ideologías económicas y el tipo de política económica a lo largo del tiempo. Algo muy similar a lo que pretendemos hacer fue hecho por Peter Hall (1986) que, en su análisis sobre Francia y Gran Bretaña, trató de encontrar una correlación entre patrones organizacionales (referentes al Estado y a las organizaciones de clase) y patrones de política económica (monetaria, industrial y de renta).

El segundo capítulo, como también se recomienda en estos casos, es un diálogo más o menos extenso con las explicaciones alternativas sobre el problema que trae este libro. Se pretende mostrar cómo otras variables independientes alternativas (de naturaleza económica o política) tienen, en una perspectiva comparativa, menos poder explicativo para las diferencias descritas en el primer capítulo que las variables ideacionales. No se trata de decir que los paradigmas económicos presentes en los dos países durante la crítica coyuntura de 1929 y en los años posteriores son la única causa de esas diferencias. El diálogo con las explicaciones alternativas pretende mostrar que una variable ideacional parece ser, para los casos seleccionados, una causa necesaria (y suficiente, si es incorporada por una élite políticamente capaz, que actúe en condiciones iniciales críticas, como veremos en el capítulo 8). Como dicen Collier y Collier (1991 p. 20), “en estos casos, el analista debe ser consciente del carácter parcial de sus explicaciones, de su carácter probabilístico y considerarlo siempre a la par de las explicaciones alternativas”.

En el capítulo 3, como lo recomienda la bibliografía, nuestro objetivo es presentar una descripción –tan exhaustiva como sea posible en un libro de esta naturaleza– de los paradigmas económicos presentes tanto en el momento que se instaura la coyuntura crítica de 1929 (que representa la debacle del patrón agroexportador de acumulación), como en los años posteriores. Nuestra descripción revela muchas similitudes entre ambos países con relación a este punto, pero también una importante diferencia, a saber, la presencia del positivismo en el escenario brasileño y su fuerte relación de *path dependence* intelectual (Yee, 1996; Crawford, 2006) con el desarrollismo y las ideas cepalinas, formando una “amalgama ideacional” (Devés Valdés, 2003) ausente en el ambiente argentino. Pero no se trata de una proposición original. Ella puede encontrarse tanto en trabajos recientes (Fonseca, 2011b), como en estudios más antiguos (Santos, 1962). Es necesario enfatizar el carácter fluido de ese *mix* ideacional que se forma a lo largo del tiempo y que tiene que ver con el modo a través del cual las ideas recién llegadas se combinan con las ya existentes. Así, es plausible afirmar que, dadas las características del positivismo, habrá una fuerte receptividad de las tesis cepalinas en el futuro. No se trata de una relación de causalidad basada en una influencia directa, o sea, de un autor positivista convenciendo a otro agente a seguir sus preceptos, sino de la influencia –siempre difícil

de captar empíricamente— de un hábito mental sobre cierto procedimiento, que sería el modo de hacer y de pensar la política económica.²⁰

Es en este capítulo que damos el primer paso analítico en dirección a una “explicación narrativa”, o sea, a una “historia causal” que encadena causalmente motivaciones, acción y Estados del mundo (Abell, 2004; Yee, 1996; Roberts, 1996). Tal narrativa opera por medio de un “silogismo práctico contingente” (Abell, 2004), en el que la primera premisa consiste en afirmar que el actor “A” (en nuestro caso, las élites estatales y sus ideas) desea producir el resultado “R” (la industrialización); la segunda premisa establece que el actor “A” cree que si hace “Y” (por ejemplo, construir instituciones y promover determinado tipo de política económica) producirá “R” y, por fin, la combinación de las dos premisas conduce a la conclusión de que “A” hace “Y” para producir “R”. Si el analista logra ofrecer una narración de este proceso histórico, entonces habrá sido exitoso en establecer una relación causal singular que explica el hecho de que “A” haga “Y” porque cree que con ello producirá “R”. Por esa razón, este será un capítulo extenso puesto que se trata de describir las razones y propósitos de los diversos actores en pugna durante el período. A su vez, los mecanismos que conectan tales propósitos a los efectos derivados de ellos serán analizados a lo largo del libro.²¹

Sin embargo, es importante insistir en que nuestro objetivo no es hacer una historia de las ideas ni mucho menos formular una teoría “idealista” de los acontecimientos. No creemos que las acciones puedan ser derivadas automática e inmediatamente de propósitos subjetivos. Todo propósito, como observa Roberts (1996), exige que determinadas premisas concernientes a la oportunidad creada por la situación y a la capacidad de los actores estén presentes. En este sentido, nuestra perspectiva establece una clara relación entre paradigmas victoriosos y “poder” por tres razones. Primero, por el modo en que formulamos nuestra cuestión

²⁰ Quartim de Moraes (1997), por ejemplo, habla de la “persistencia difusa” del positivismo en la imaginación militar brasileña.

²¹ Según Collier (1993), el contraste de contextos es central para el análisis interpretativo de los fenómenos sociales. A su vez, este exige descripciones densas y no sería por otra razón que los resultados de estudios históricos comparativos siempre son mejor presentados en libros que en artículos. De la misma forma, Roberts (1996) observa que la forma literaria más adecuada para la revelación de mecanismos (que él denomina “coligaciones”) es la narración.

de investigación, porque las acciones propositivas orientadas por un determinado paradigma deben producir “efectos pretendidos en alguna medida”.²² Segundo, para que esto ocurra, los portadores de estas ideas deben tener acceso a recursos institucionales importantes que los tornen capaces de implementar decisiones. Por fin, las ideas son tanto más poderosas cuanto más capaces sean de viabilizar coaliciones sociales y políticas (por su propio contenido ideacional), transformándolas en “coaliciones discursivas” (Hall, 1983; Gourevitch, 1986; Schmidt, 2010). Por lo tanto, al describir los paradigmas, nuestro objetivo en este capítulo es identificar los grupos que los defienden, los *loci* institucionales en los que se insertan y el tipo de coalición que posibilitan.²³ Así, veremos que lo que ocurrió después de 1930 en el campo económico, en los dos países analizados, no fue ni la expresión de necesidades sistémicas inevitables, ni únicamente fruto del “triumfo de la voluntad”, sino más bien el resultado de un paradigma ideacional que venció políticamente las otras alternativas en competición y cuya victoria se materializó en instituciones que, a su vez, garantizaron su continuidad aun cuando los victoriosos de la primera hora ya estaban ausentes de la escena. Como dijimos antes, las ideas causan un impacto en la medida en que son encarnadas por instituciones y agentes que deciden congruentemente con ellas. En este sentido, los capítulos siguientes especifican no solo los

²² La proposición “efectos pretendidos en alguna medida” como componente necesario para que se pueda evaluar el impacto de las ideas es importante por dos razones. Primero, porque sería muy amplio entender por “impacto” cualquier efecto resultante de una acción orientada por una idea, o sea, aun aquellos efectos contrarios a las intenciones iniciales de la acción. Si así fuera, cualquier “impacto” sería evidencia de nuestra hipótesis y tal proposición sería completamente absorbida por el concepto de acción. Segundo, porque la proposición reconoce, al mismo tiempo, la producción de efectos pretendidos, incorporando el problema en la temática del “poder”, y la producción de efectos no pretendidos, reconociendo así los límites del poder de cualquier élite.

²³ La atribución de propósitos a individuos y grupos siempre es un problema metodológico de difícil solución. Creemos que, en alguna medida, seguimos exitosamente la orientación de Clayton Roberts (1996) con respecto a este punto. Según este autor, la atribución de propósitos por parte del analista exige combinar tres lógicas en el análisis, a saber: la lógica situacional, la lógica de los trazos disposicionales del actor y la lógica de sus acciones subsecuentes. La primera implica analizar el contexto en el que la acción está inserta para inferir, a partir del mismo, su sentido y su propósito; la segunda implica identificar las orientaciones reiteradas en el comportamiento de los propios actores con relación a determinados asuntos a lo largo del tiempo; y, por último, la tercera exige ver si las acciones posteriores son congruentes con tales propósitos.

mecanismos causales necesarios para que las ideas descritas en el capítulo 3 puedan producir sus efectos (o sea, el tipo de industrialización de cada país), sino también las entidades y actividades que esos mismos mecanismos deben contener, especialmente la formación de agentes y la formulación de decisiones conducentes a tales efectos, a fin de proveer la “continuidad productiva” de esos mismos mecanismos (Cunha y Araújo, 2018; Beach y Pedersen, 2019).

El estudio de la construcción de recursos institucionales a partir del momento en que un dado paradigma y sus portadores políticos surgen victoriosos de los debates generados en una coyuntura crítica es el objetivo del cuarto capítulo. La conquista del poder por parte de estos grupos los habilita a imprimir sus preferencias en las nuevas instituciones. Pretendemos presentar una descripción ordenada y comparativa de las agencias estatales en el campo de la política económica, vincular las ideas descritas en el capítulo anterior con las agencias estatales creadas entre 1930 y 1966. El capítulo 4 cumple el papel de mostrar que estas agencias estatales sirven para institucionalizar tales ideas y así reproducirlas en el tiempo. De esta forma, defendemos que estas agencias estatales, cuando son estables, representan –por así decirlo– la materialización de los paradigmas económicos en aparatos estatales y garantizan los efectos a largo plazo de las ideas. Es este proceso de institucionalización (o su ausencia) lo que garantiza también la existencia de un patrón de política económica (o la falta del mismo) a lo largo del tiempo. La institucionalización de determinados paradigmas garantiza su resiliencia, es decir, su capacidad de permanecer en el tiempo y adaptarse sin perder sus elementos nucleares (Schmidt y Thatcher, 2015). Procuramos también describir este proceso en términos de creación de capacidades estatales (recursos institucionales) y políticas (institucionalización de coaliciones) que viabilizan la formulación e implementación de políticas económicas que expresan las orientaciones ideacionales presentes en los paradigmas descritos en el capítulo anterior.

No obstante, las instituciones no son solo aparatos formales, sino también los agentes que las operan. Gran parte de lo que hacen estos aparatos no emana automáticamente de su diseño institucional y sí de las orientaciones ideológicas de aquellos que los conducen. El capítulo 5 del libro es un estudio de los agentes o, para ser más específico, de la burocracia económica responsable de este sector de los Estados brasileño

y argentino. Por lo tanto, el capítulo cumple con el papel de identificar los agentes que operan el aparato estatal y que dan sentido a las decisiones económicas a partir de los paradigmas a los que dan cuerpo. Sus objetivos son tres: el primero es describir la formación profesional de estos agentes, presuponiendo alguna relación entre esta formación y su orientación económica; el segundo, visualizar su trayectoria dentro del aparato estatal, entendido este como el espacio de socialización de los agentes y, por ende, de interiorización de paradigmas económicos; y por fin, identificar su “ideología económica” manifiesta. Como se percibe, no se pretende hacer una “sociología de las posiciones institucionales”, preguntándose sobre el origen social de los agentes. Nuestra preocupación central es ver qué tipo de paradigma económico está en la mente de esos individuos. La técnica utilizada para la elaboración del capítulo fue la prosopografía, una biografía colectiva que busca reconocer patrones de trayectoria en el interior de un determinado grupo social. Aquí, en el caso brasileño, el argumento esencial es que podemos encontrar la presencia de una burocracia económica estable, portadora de una ideología desarrollista, a lo largo de todo el período, lo que no ocurre en Argentina, donde parece predominar una burocracia fuertemente orientada por cuestiones fiscales y tributarias, presente por lo menos hasta inicios del peronismo. Esas diferencias permiten, incluso, problematizar la tesis de la autonomía de los Estados surgidos en los dos países después de 1930, no en el sentido de negarla, y sí de apuntar su insuficiencia para explicar las acciones estatales. La autonomía del Estado no explica por sí misma el contenido sustantivo de sus decisiones sin que se haga referencia a los objetivos y preferencias de aquellos que controlan el aparato estatal. Más que eso, esa posición permite problematizar el mismo concepto de autonomía de la burocracia, tan en boga en la literatura actual sobre la capacidad estatal y fuertemente marcado por un sesgo “organizacional”, ya que sin referencia a las preferencias de la élite burocrática (y a otras variables) es difícil analizar qué de efectivo ocurre en áreas decisorias concretas, como apunta Schneider (1993).

El sexto capítulo es la continuación del anterior, pero ya no dedicado a la “burocracia económica” en general y sí a algunos líderes que ocuparon posiciones importantes en el proceso decisorio de la política económica a lo largo del período. Se describe lo que podría ser una

condición necesaria para la confirmación de nuestra hipótesis, ya que se trata de mostrar cuáles agentes decisores estratégicos tomaron sus decisiones a partir de las ideas descritas en el capítulo tres. Sin embargo, en función de las limitaciones de fuentes y de muestras, el estudio cumple más bien un papel ilustrativo que comprobatorio. Elegimos cinco líderes para cada uno de los dos países, valiéndonos de las entrevistas por el Archivo de Historia Oral de la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina) y del Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea (CPDOC, Brasil) para analizar su contenido con el fin de captar la percepción que esos individuos, estratégicamente ubicados en el espacio decisorio de sus respectivos países, tenían acerca del desarrollo económico, de la industrialización y del papel de Estado. El objetivo fundamental es identificar algunos *frameworks* ideacionales y mostrar cómo estos líderes expresan los paradigmas económicos descritos en el capítulo 3.

El séptimo capítulo es una descripción sistemática de la política económica de ambos países durante el período considerado. Dentro de la estructura general del libro constituiría la prueba final de que las ideas analizadas en el capítulo 3, por medio de las agencias estatales y de los agentes de la burocracia económica, produjeron determinados efectos decisivos que se tradujeron en la producción de la variable dependiente descrita en el primer capítulo. Por consiguiente, se pretende encontrar un patrón de política económica y revelar el “componente motivacional saliente” de las élites estatales a que se refiere Nordlinger (1987).

Pero es importante observar que la identificación de un patrón de política económica no suprime la presencia de una infinidad de problemas aislados e inesperados, impuestos por la coyuntura política y económica, con los que se lidia a través de oscilaciones y desplazamientos en las políticas cotidianas. A pesar de ello, permanece un “patrón de política económica” o una “estrategia de desarrollo” consistente que, en el caso brasileño, es producto de la claridad que los agentes decisores tenían acerca de sus objetivos (Leff, 1968; Gereffi, 1990a). Tal esquema analítico no implica asumir la idea de que todos los efectos producidos por las políticas económicas corresponden enteramente a las motivaciones iniciales de los agentes decisores. En el caso brasileño, hay varios límites de nuestra industrialización que muestran cabalmente eso. Aun así, innegablemente el país se industrializó por medio de políticas

económicas resultantes de un largo proceso de aprendizaje, de prueba y error o, para usar las palabras de Hecho (1974), de *social learning through politics*. En fin, es necesario diferenciar la cotidianeidad de las decisiones de la política económica, muy influenciadas por cuestiones coyunturales e imprevistas, de la existencia de un patrón o “tipo de política”, como dice Schneider (1991). En ese registro del “patrón” es que debemos operar, inclusive para huir del detallismo histórico. Para usar la expresión de Cox (2004), lo que se busca en este capítulo es revelar para el caso brasileño la *stickness* del desarrollismo como orientación ideacional de la política económica durante el período y su ausencia para el caso argentino.

El último capítulo representa un esfuerzo para probar de forma más exigente la proposición presentada en el libro, pero ahora usando la comparación histórica no tanto para contrastar contextos y sí para formular generalizaciones más abarcadoras (Skocpol y Somers, 1997). Pretendemos saber en qué medida las ideas de las élites estatales están presentes como causa importante del éxito o del fracaso de otros procesos de industrialización. Para ello, ampliamos la comparación a siete países más (Corea del Sur, Filipinas, India, Japón, Nigeria, Taiwán, Zaire), además de Argentina y Brasil. El capítulo es mucho más económico en la descripción de los casos y sistematiza sus informaciones a partir de un *Qualitative Comparative Analysis* (QCA). Nuestros descubrimientos sugieren que la fuerza de nuestra proposición va más allá de los dos casos comparados en este libro.

Por último, en la conclusión sintetizaremos las cuestiones teóricas y metodológicas sobre las que el texto permitió avanzar y defenderemos que los descubrimientos presentados colocan un problema fundamental a la realidad brasileña actual. Cuando es discutido el estancamiento económico brasileño, se habla mucho de límites estructurales de la economía, de dificultades impuestas por el sistema político al desarrollo, de los excesos burocráticos del Estado brasileño, entre otras posibles causas de nuestra decadencia. Queremos llamar la atención sobre el hecho de que, sea cual sea el diagnóstico, la ausencia de una élite dispuesta a formular un proyecto nacional y perseguirlo es un problema de fundamental importancia, pues los grupos de esta naturaleza no están disponibles de un día para otro. La formación de élites estratégicas es uno de los más importantes problemas que un sistema político debe resolver para dar respuesta a los desafíos que debe enfrentar.