

ISSN: 1851-6084



CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN DEL CEINLADI

Directora

DRA. MARÍA DE MONSERRAT LLAIRÓ

*Coordinador Académico y Responsable de la Colección
de Cuadernos de Investigación del CEINLADI*

PROF. JORGE OSSONA

Año 3 – Número 3 – Diciembre 2009

CONSEJO EDITORIAL

Álvarez, Alejandro; Danani, Claudia; Del Acebo Ibáñez, Enrique; Díaz, Marcela; Galé, Nidia; Luoni, Osvaldo; Palacio, Priscila; Panaia, Marta

EDITOR RESPONSABLE

**CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS PARA EL
DESARROLLO Y LA INTEGRACIÓN**

La publicación de *Cuadernos de Investigación del CEINLADI* ha sido arbitrada por miembros del Consejo Editorial.

Para remitir correspondencia: Cuadernos de Investigación del CEINLADI, Facultad de Ciencias Económicas (UBA) Av. Córdoba 2122, 2º piso. (1120) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Tel.: 4374-4448 (int. 6576)

E-mail: ceinladi@econ.uba.ar - www.econ.uba.ar/ceinladi

La publicación de los Cuadernos de Investigación del CEINLADI es parte de las actividades del Proyecto UBACyT (EO17): “Estado Nacional y endeudamiento externo argentino: Transformaciones sociales, políticas y económicas ante el condicionamiento de la deuda (1983-1993)” y del proyecto de Área de Vacancia “La Argentina de los noventa: auge y declinación del ciclo neoliberal. La pérdida de la soberanía del Estado Nacional y sus efectos: los nuevos alineamientos internacionales y las transformaciones estructurales de la economía y sociedad; ambos dirigidos por la Dra. M. de Monserrat Llairó.

INDICE

INTRODUCCIÓN	9
MEXICO	13
Del “Porfiriato” a la Revolución: una historia convulsionada	14
“Desarrollo Estabilizador” y Hegemonía Estatal	19
¿Modificar para conservar?: el ocaso del populismo r evolucionario mexicano	27
Siglas	37
BRASIL	38
La era de Vargas: Industrialización, Corporativismo y Democracia (1930-1945)	39
<i>El “Estado Novo” (1937-1945)</i>	39
<i>La frágil democracia populista (1945-1964)</i>	45
Del “Milagro Brasileño” a la “Nueva Republica”: Modernización, Autoritarismo, y Apertura	49
<i>El régimen militar (1964-1985)</i>	49
<i>La apertura democrática</i>	56
Siglas	60
ARGENTINA	61
Del “Milagro” al Declive	63
Populismo, fractura de los Sectores Dominantes y Colonización Estatal	66
Reestructuración Socioeconómica y Transición Democrática de los 80	78
Siglas	91
URUGUAY	92
La Era del Batllismo	95
<i>El ciclo “asistencialista”</i>	95
El ciclo populista: industrialización y Estado Social	106
La Crisis del Estado Batllista	109
<i>Corporativización y autoritarismo.</i>	109
La Transición Democrática de los 80	114
Siglas:	119
REFLEXIONES FINALES	120
BIBLIOGRAFIA	135

PRESENTACIÓN

Nos es grato presentar el tercer número de Cuadernos de Investigación del CEINLADI (Centro de investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración), dependiente de la Secretaría de Investigación y Doctorado, de la Facultad de Ciencias Económicas (Universidad de Buenos Aires).

Los Cuadernos de Investigación del CEINLADI están dirigidos a todos los científicos sociales, y pretenden ser un lugar de debate, donde la difusión de la ciencia sea, por sobre todas las cosas, el fin principal de la publicación. Con ella se persigue un doble propósito. Por un lado, pretendemos difundir los trabajos realizados por los investigadores del CEINLADI, como parte de sus actividades académicas en proyectos UBACYT y / o SECYT. Por otro lado, constituir y generar un espacio de debate y reflexión, teórico-metodológico, en el cual se involucre la participación de investigadores de otros Centros e Instituciones Académicas, tanto nacionales como internacionales. Ello, con el fin de posibilitar una mejor comprensión de las problemáticas económicas, políticas y sociales, tanto históricas como contemporáneas, de nuestro país, de Latinoamérica y del resto del mundo.

La presente publicación contiene artículos de investigadores del CEINLADI y de otras instituciones académicas, que abordan diferentes problemáticas de la situación histórica y contemporánea de América Latina, y su inserción en el contexto internacional.

PROLOGO

Este trabajo fue realizado en distintas etapas durante mis sucesivos viajes por Brasil y Uruguay para asistir a Congresos y Jornadas en los que presenté ponencias sobre mi investigación en torno la historia de las organizaciones empresariales argentinas. Motivos personales me llevaron a suspenderla hacia 1994, no pudiendo alcanzar mi siguiente objetivo de extender el estudio a Chile y Paraguay, ni de actualizar la evolución sociopolítica y económica de los casos aquí tratados durante los años siguientes.

Por azar, lo rescaté hace algunas semanas de mis archivos en donde descansaba aun mecanografiado. Debo agradecer el interés y el apoyo para plasmarlo en esta publicación –además de la flexibilidad en cuanto a los tiempos para su reconversión- a la Profesora Titular de la Cátedra de Historia Económica y Social Argentina y Directora del CEINLADI, Dra. María de Montserrat Llairó, y a la Prof. Priscila Palacio. Personalmente, es una gran satisfacción poder publicar el resultado de tantas horas de trabajo; y una invitación a extenderlo, en algún momento, hasta nuestros días. Tal vez, ello pueda concretarse en una futura edición.

Prof. Jorge Luis Ossona
Diciembre de 2009

Estado, Sistemas Políticos y Corporaciones Empresariales en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Uruguay entre la crisis de 1930 y las transiciones democráticas de los 80

INTRODUCCIÓN

La crisis de 1930 supuso, tanto para los países del mundo industrialmente desarrollados de Europa y América del Norte como para los de América Latina, una progresiva ampliación de la presencia del Estado en la sociedad y en la economía. Pero esta tuvo, en las naciones iberoamericanas, un conjunto de especificidades comunes. Las razones de ello tal vez deban buscarse en el proceso formativo de los estados modernos hacia fines del siglo XIX; aunque sus antecedentes se sitúan en tiempos más remotos.

Si algo definió a los dominios coloniales latinoamericanos fue la debilidad de sus burocracias públicas respecto de los ámbitos privados controlados por redes familiares de notables que ejercían sobre castas y poblaciones indígenas un dominio que abarcaba los órdenes político, económico y social. La Emancipación debilitó aun más a los aparatos burocráticos y militares heredados de los imperios; reforzando el poder de los “señores de la tierra” que, en su reemplazo, engendraron caudillismos regionales endémicamente enfrentados entre sí. Las instituciones políticas centrales, allí donde no se desmembraron, representaron muy sesgadamente a unas clases dirigentes locales a menudo sumidas en una puja por su control solo orientada a reforzar un dominio de caracteres menos nacionales que regionales.

Los cambios de la Revolución Industrial a partir de la segunda mitad del siglo XIX ligaron de una manera más intensa a las economías primario exportadoras latinoamericanas con el mercado europeo. Este renovado vínculo, finalmente sustitutivo del colonial, requirió de dispositivos de dominación social sólo garantizables mediante la acción de vigorosas instituciones estatales. Se crearon, a partir de entonces, sistemas nacionales

en los que el Estado se confundía con los intereses de las minorías favorecidas por la demanda internacional. Estas hicieron de sus instituciones el instrumento de una supremacía política orientada a organizar las nuevas relaciones sociales requeridas por sus regimenes productivos. A diferencia de lo que, simultáneamente, ocurría en Europa Occidental y en los Estados Unidos, estas hegemonías oligárquicas pesaron, entonces, mucho más en el ámbito político estatal que en el estrictamente material. Ello, en parte, no hacía más que reflejar los endebles caracteres de economías cuyos excedentes no dependían tanto de la organización de su producción como de las ventajas comparativas de sus actividades agrarias y mineras.

Desde sus orígenes mismos como estructuras modernas, los Estados latinoamericanos, desde México hasta la Argentina, tuvieron, así, un común denominador: sus instituciones fueron capturadas por los intereses corporativos de minorías que las requerían para organizar los nuevos sistemas productivos y de intercambio. Los sistemas políticos que se derivaron de este particular orden estatal se caracterizaron, asimismo, por su naturaleza cerradamente excluyente del resto de sectores sociales para los que no se concebían otros modos de participación que las variadas formas de manipulación paternalista y clientelar. Pero el agotamiento de las economías exportadoras -cuyos síntomas empezaron a sentirse hacia fines de la Primera Guerra Mundial- así como el colapso de los sistemas oligárquicos debido a la irresistible presión procedente de otras fracciones propietarias coaligadas con los sectores populares, fueron operando cambios de fondo en las configuraciones estatales latinoamericanas.

Las mutaciones de la dinámica de la economía mundial a raíz de la Gran Depresión de 1929 determinaron la necesidad de modificar las economías nacionales para adecuarlas a las nuevas circunstancias. Si bien las oligarquías tradicionales procuraron liderar estas transformaciones conservando su control político, la necesidad de vertebrar nuevas formas de intervención estatal determinó la aparición de nuevos actores socioeconómicos cuyos intereses, en algunos casos, terminaron siendo más funcionales a las nuevas condiciones internacionales que los de las antiguas fracciones dirigentes. Un poco por inercia, la racionalidad estatal

se fue tornando, entonces, más universal; ya fuera por el desplazamiento de las oligarquías a manos de coaliciones integradas por éstos, o bien por la necesidad de las antiguas clases dominantes de relegitimar su dominio por medio de la incorporación de otros sectores subalternos.

Las restricciones sufridas a raíz de la crisis mundial por economías primario-exportadoras y la consiguiente emergencia de actividades industriales sustitutivas de importaciones no generaron, sin embargo, la emergencia de fuerzas sociales con capacidad autónoma para definir nuevos dominios hegemónicos. El control del Estado seguía resultando, entonces, indispensable para sostener sus modalidades de acumulación. El proceso adquirió una enorme complejidad dado que, mientras los Estados ensanchaban sus funciones reguladoras, también se iban desarrollando en su interior burocracias administrativas que los dotaban de cierta autonomía respecto de los núcleos privados. Pero la creciente heterogeneidad de estos últimos, así como su organización corporativa en fuertes grupos de presión, convirtió a las maquinarias estatales en un escenario de sus pujas internas.

Sus grados de autonomía fueron variables de acuerdo con cada país; pero los casos de Argentina y México presentaban singularidades extremas. En el primero, las fuerzas sociales generadas por las sucesivas etapas de industrialización sustitutiva de importaciones fueron avanzando sobre él; desbordando su capacidad para defender una racionalidad colectiva que contuviera a las pujas internas particulares. En el segundo, en cambio, el proceso revolucionario comenzado a principios del siglo XX dio lugar a una formación estatal fuertemente consolidada que subordinó a una sociedad civil expresada en su interior a través del sistema político. Brasil y Uruguay, representaron situaciones más intermedias y matizadas; aunque, a diferencia de la Argentina, sus burocracias estatales lograron timonear de un modo más exitoso el control de sus sociedades civiles.

La crisis capitalista internacional que estalló en la segunda mitad de la década de 1970 habría de alterar los parámetros de los desarrollos industriales que replicaron a la crisis de las economías primario exportadoras a raíz de la Gran Depresión. La configuración, al compás de la reforzada internacionalización económica, de poderes concentrados y

transnacionalizados planteo nuevas dificultades para que los Estados latinoamericanos regeneraran sus antiguas funciones ordenadoras de las economías y sociedades locales. Este fenómeno -que, por entonces, se advertía también en los países centrales- vino a revelar los cortocircuitos entre las funciones clásicas de los Estados Nacionales y la dinámica de los nuevos polos de poder económico internacionalizados; incidiendo en la configuración de los sistemas políticos y en la capacidad de representación de los partidos y sectores socioeconómicos.

Este trabajo, procura un análisis comparativo de las relaciones entre las burocracias públicas y los grupos dirigentes empresariales de los cuatro países a lo largo del siglo XX con énfasis en rol articulador que les cupo a sus respectivos sistemas políticos hasta las aperturas democráticas que -salvo parcialmente en México- anticiparon la nueva ola de reformas económicas instrumentadas, mediante diversas formulas, en el curso de los años 90. Se intentará, de esa manera, ofrecer algunas pistas acerca de sus desarrollos económicos y sociales diferenciales, así como de la calidad de los marcos institucionales encargados de garantizarlos a lo largo de ese período.

MEXICO

El Virreinato de la Nueva España fue la región más importante del Imperio Español Americano. Luego de la conquista, los hispanos impusieron su dominación sobre un imperio indígena socio-culturalmente muy avanzado, dotado de una enorme población, y con inconmensurables riquezas mineras de oro y plata. Consolidada la conquista en el siglo XVII, los españoles definieron una estructura económica fundada en enclaves mineros que satisfacían la demanda metropolitana de metales preciosos circundados por haciendas que se convirtieron en la unidad productiva básica. México era, en vísperas de su emancipación, uno de los países más ricos del mundo; pero su prosperidad, se sustentaba en la explotación rigurosa de las masas indígenas que convirtieron a la sociedad en un polvorín que finalmente estalló en 1810.

El proceso revolucionario, que duró más de una década, produjo una enorme movilización de las masas mestizas e indígenas y una destrucción material incomparablemente superior a la de los demás países de América Latina.¹ Las clases dominantes se segmentaron regionalmente y se enfrentaron entre sí; dando lugar a un ciclo de guerras civiles que, en el caso mexicano, tuvieron derivaciones internacionales. El Estado, debido a sus profundas raíces coloniales no desapareció, pero no se convirtió en una superestructura meramente formal; asaltado de manera recurrente por sucesivas facciones militarizadas cuya acción política prolongó en el tiempo la movilización plebeya comenzada por la Emancipación. Las sucesivas invasiones norteamericanas, por su parte, fueron amputándole a México sus regiones septentrionales.

Finalmente, a mediados del siglo XIX, las elites políticas se polarizaron en dos bandos: los conservadores, defensores del orden social heredado de la colonia; y los liberales, reformistas promotores de cambios modernizantes para desarrollar las fuerzas sociales impulsoras del

¹ Sobre las características particularmente sangrienta de la Emancipación mexicana cfr. John Lynch, *Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826*. Barcelona Editorial Ariel, 1980; Cap. 9.

capitalismo. Victoriosos estos últimos en 1857, procuraron imponer un orden político republicano; al tiempo que expropiaron las enormes extensiones territoriales en manos de la Iglesia, e instauraron un orden social secular y un sistema económico fundado en los principios del liberalismo. Pero la reacción de los conservadores, apoyados por la Iglesia, condujo a una nueva guerra civil. En 1861, la victoria militar de los liberales, quienes instalaron a Benito Juárez en el gobierno, reunificó al país; pero su repudio de la deuda externa suscitó una invasión militar conjunta de España, Gran Bretaña y Francia; y, si bien los ingleses y los españoles se retiraron, Napoleón III instauró -de común acuerdo con los conservadores- una monarquía encabezada por Maximiliano de Austria. La reacción patriótica liberal acabó en 1867 con el régimen monárquico restaurando una débil república que recién se consolidaría diez años más tarde, cuando el general Porfirio Díaz, luego de tomar el poder, ensayó una ingeniosa síntesis conservadora-liberal que lo mantuvo en el gobierno por casi cuarenta años.

En síntesis, la historia mexicana del siglo XIX estuvo marcada por varias tendencias. En primer lugar, un estado de movilización popular permanente, motorizado por unas clases dominantes muy heterogéneas y regionalizadas de acuerdo con los caracteres de un territorio con una geografía y diferenciada. Como en el resto de América Latina, ninguna facción logró imponer terminantemente su hegemonía sobre las demás en razón de los débiles estímulos procedentes de la economía internacional, sólo parcialmente satisfechos debido a la enorme destrucción de riqueza que las guerras civiles arrojaban como saldo. A lo largo de estos enfrentamientos, las clases altas se fueron debilitando cada vez más en favor de una casta militar que logró hacer frente a los nuevos requerimientos del mercado mundial recién hacia los años setenta, implantaron un Estado despótico que unificó a México por la fuerza.

Del “Porfiriato” a la Revolución: una historia convulsionada

El país pudo recomponer, a partir de entonces, su economía minera; pero la descapitalización y la debilidad del empresariado local lo

condujeron a su asociación con compañías extranjeras respecto de las que quedo subordinado. La vieja superestructura estatal – desde entonces, fortalecida mediante un poder militar avalado por el capital internacional enclavado en la minería- no logró sin embargo subsumir acabadamente a los Estados regionales, que permanecieron en manos de levantiscas oligarquías locales. La estabilidad que impuso el régimen del general Porfirio Díaz y el auge simultáneo de la minería afirmaron a las clases altas que se afincaron parasitariamente en el Estado Nacional; transformándose en una suerte de “burguesía política” modernizadora, pero excluyentemente oligárquica.²

La estabilidad favoreció la expansión de las economías regionales del norte del país, cuyas oligarquías volvieron a cobrar fuerza, demandando una participación en los asuntos públicos nacionales que la burocracia “científica” del Porfiriato les negaba. A diferencia de lo ocurrido en la Argentina, el general Díaz, ya decrepito hacia fines de la primera década del siglo XX, no tuvo la habilidad de abdicar a su omnímodo poder. Las clases altas norteñas aprovecharon el control de los Estados provinciales y su creciente predominio económico para cooptar clientelaramente a los sectores medios -con los que compartían la exclusión política- y movilizar, simultáneamente, a las masas campesinas indígenas de las zonas centrales resentidas por la expropiación de sus comunidades. Como era tradicional en México, el enfrentamiento entre ambas facciones terminó en una guerra civil revolucionaria en la que los contendientes debieron hacer concesiones enormes a las clases populares para contar con su apoyo; reflejo, asimismo, de las reformas sociales pendientes cuya postergación había llevado a la gran mayoría del pueblo mexicano a una situación de pobreza extrema, pese a la modernización económica impulsada por el Porfiriato. Esa dinámica de lucha reiteró un fenómeno ya conocido en el México del siglo XIX: la revolución se terminó convirtiendo en una guerra

² La complejidad de las relaciones políticas y sociales generadas por la dependencia estatal de los recursos procedentes de los denominados "enclaves mineros" es analizada por F.H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México. Siglo XXI Editores, 1987.-

antioligárquica que desgastó y volvió a pulverizar a las clases altas comprometidas en la lucha. Surgió entonces una nueva elite militar – reclutada, fundamentalmente, en los sectores medios- que inauguró una forma de resolución de los conflictos sociales destinada a prolongarse en el tiempo. La destrucción de las clases altas había dejado, de todos modos, como saldo unas masas campesinas radicalizadas cuyas dirigencias fueron ferozmente reprimidas por el ejército nacional. No obstante, sus alas más moderadas fueron cooptadas mediante una reforma agraria que le restó al poderoso campesinado mexicano toda organización autónoma.³

En resumen, como a lo largo de todo el siglo XIX desde la Emancipación, la marea plebeya barrió a las clases dominantes; pero, al compás de las luchas, también se destruyó la sociedad civil que se había ido edificando merced a la modernización socioeconómica de fines del siglo XIX. La casta militar triunfante organizó, como en los años setenta, un Estado fuerte; pero la hegemonía de la nueva capa burocrático-militar sobre el resto de la sociedad fue terminante dada la definitiva derrota de unas oligarquías que se devoraron entre sí. Durante los años veinte, el régimen terminó de consolidarse al sofocar a los últimos intentos contrarrevolucionarios de extracción oficial, a los campesinos radicales, y a sus propias fracciones internas.⁴

³ Cfr. Marcello Carmagnani, *Estado y Sociedad en América Latina*,. Barcelona. E. Crítica, 1984, pág. 235 y ss.

⁴ Sergio Zermeño formula un original punto de vista acerca de los orígenes de la tradición estatal fuerte en México a partir de los caracteres que adquiere la lucha revolucionaria comenzada en 1910. Señala al respecto que "(...) la alta burocracia porfirista, los llamados "científicos", herederos de la "lógica del enclave" y del Estado fuerte, clase política en vías de aburguesamiento y transformación empresarial, pero abiertamente excluyente entró en conflicto con otras oligarquías en ascenso. Éstas eran las del norte del país, mas ligadas a su carácter de "productores y exportadores nacionales", cuya fuente de capitalización provenía en forma directa del quehacer económico, y no de un control directo del Estado, ni de las concesiones al capital extranjero. Se produjo en consecuencia, una inter-oligárquica lucha a través de la amplia alianza que esta oligarquía norteña logró concretar con los sectores medios totalmente excluidos y con el campesinado indígena del centro, totalmente despojado de sus tierras. En fin, al prolongarse esta lucha inter-oligárquica los contendientes debieron recurrir cada vez mas al campesinado y los sectores populares en busca del triunfo; lo que provoco que el carácter conflictivo derivara en una guerra anti-

El desarrollo industrial que tuvo lugar a partir de la crisis de 1930 reorientó al régimen, precursoramente en América Latina, a una experiencia populista. El cardenismo mexicano (como el peronismo argentino, el aprismo peruano, el varguismo brasileño, etc.) suscitó una

oligárquica. Fue necesario ir demasiado lejos en las promesas a las clases populares por las exigencias propias de la guerra. Sin ningún proyecto de sociedad global para el futuro, el campesinado quedó a pesar de todo, organizado autónomamente al final de la lucha y como resultado natural de ésta. La derrota de los ejércitos campesinos por la casta militar triunfante y su oficialidad pequeño burguesa: solo pudo llevarse a cabo mediante el asesinato de sus líderes, sin lo cual no era posible una pacificación. (...) Las demandas en el caso del campesinado de la Revolución mexicana implicaron, aunque lentamente, al principio, la puerta en práctica de la constitución de 1917, donde se destaca por encima de todo, el desmantelamiento de la oligarquía terrateniente a través de la reforma agraria. Este último dato aunado a la lógica de la guerra, a la anarquía, a la destrucción que imperaron en el país durante los largos años de la revolución, al surgimiento de los hombres fuertes de la guerra y su manejo sobre las masas en efervescencia, tuvieron como resultado la destrucción de ese indicio de sociedad civil que México había logrado apuntalar durante su inserción periférica al mercado mundial (el porfirismo). Las clases dominantes fueron, una vez más en nuestra historia, barridas por la marejada popular-nacional (...) La lucha revolucionaria, al echar mano, debido a las facciones en pugna, de los sectores populares (campesinos y obreros), no solo despertó el volcán plebeyo tan característico de este país, sino que obligó al grupo triunfante (que poco tenía ya, después de tantos años de lucha, de grupo económico social (clase) y mucho de casta militar (élite política dirigente) a hacer efectivas las innumerables promesas de mejoramiento de las masas, sin lo cual era imposible su consolidación y el reto no de la paz. Echó a andar así la constitución de 1917 y con ella, un primer jalón de reforma agraria y quedaron en jaque las compañías extranjeras, principalmente las que explotaban el petróleo. El camino no estuvo exento de peripecias: la casta militar triunfante no solo tuvo que destruir a su ala radical campesina, sino que también debió enfrentar ciertos intentos contrarrevolucionarios a su derecha y una lucha de facciones en su seno que fue la nota dominante de los años 20. Pero lo que importa subrayar es que este episodio activó, una vez más, la lógica social y política mexicana: erosión y debilitamiento de las clases altas, principalmente agrarias; y fortalecimiento del sector estatal, de un principio de orden necesariamente autoritario, producto de la guerra. Cuando el afluente mexicano derivó en el tumultuoso cauce popular y nacional que se abrió en la entreguerra y se ensanchó con la crisis económica mundial de los años 30 (y que en América Latina llevó el nombre de "populismo", nuestro país había sido largamente preparado para convertir a tal fenómeno en algo mucho más radical, mucho más nacional, mucho más popular y mucho más estatal". cfr. Sergio Zermeño, la democracia como identidad restringida, en Fernando Calderón Gutiérrez y Mario R. Dos Santos; Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis. Buenos Aires. CLACSO, 1987.

nueva movilización popular urbana y rural, pero, esta vez, severamente controlada por un Estado que, fundado en un régimen político de partido hegemónico (el Partido Nacional Revolucionario, luego Partido Revolucionario Institucional, o PRI), montó un sistema piramidal, autoritario, estatista y paternalista que cooptó corporativamente a las masas populares obreras y campesinas, convirtiéndolas en la fuente de su legitimidad. El general Lázaro Cárdenas, protagonista de esta experiencia comenzada en 1934, profundizó un reformismo social que, al terminar la reforma agraria y nacionalizar el petróleo, acabó con las últimas posibilidades de restauración oligárquica. Simultáneamente, algunas fracciones burguesas tradicionales se fueron transformando en una pujante clase capitalista nacional, que, pese a su subordinación resignada al régimen, nunca superó del todo su resentimiento.

El cardenismo terminó de consagrar un orden social fundado en un poderoso Estado hegemónico de signo ideológico nacional y popular. Ese orden se ha caracterizado, desde entonces, por reunir varias lógicas sociopolíticas simultáneas pero desarticuladas entre sí: una masa campesina domesticada, una clase obrera cooptada por el Estado; y una burguesía subordinada que, a diferencia de los demás sectores, nunca pudo ser del todo supeditada. Su poder económico se fue incrementando al compás del crecimiento industrial y de una urbanización que, sumada a la alta densidad demográfica, permitió el desarrollo de un importante mercado interno.

La persistente heterogeneidad de la sociedad mexicana constituyó otro de los secretos de una dominación estatal montada sobre distintos sectores, cuya desarticulación los inhibió de convertirse en clases homogéneas.⁵ El Estado nacional-popular cooptó y controló, entonces, a los sectores modernos; pero se fundamentó en una sociedad tradicional compuesta por masas campesinas que, a su vez, generaban un subproletariado urbano a

⁵ El concepto de "sociedad desarticulada" fue tomado de cfr. Alain Touraine, *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. México. Prealc, 1987. También, y por el mismo autor, *Las sociedades dependientes. Ensayos sobre América Latina*. México Siglo XXI Editores, 1978.

través de las incesantes migraciones hacia las grandes ciudades. Concentrado en sus bordes, este sector constituyó uno de los pilares del régimen cuya dominación capilar se fundó en un asistencialismo que intercambiaba supervivencia por apoyo político. Su movilización potencial constituyó una amenaza cuyas consecuencias últimas los sectores modernos tuvieron siempre en cuenta, a raíz de lo ocurrido durante el siglo XIX y luego de la Revolución.

Este sistema de dominación generó una cultura política que no concebía otro ámbito de acción de los distintos sectores sociales que no fuera el Estado, confirmando la escasa autonomía de éstos y la debilidad endémica de la sociedad civil. Esta representación de la política estaba fundada en una lógica en la que el Estado absorbía a los diferentes movimientos sociales en un círculo que comenzaba con represiones brutales, continuaba con la decapitación de las cúpulas rebeldes, y se cerraba con su cooptación. Estado y sociedad definían, entonces, acciones que, en última instancia, respondían al mismo código y a objetivos comunes de lucha. Todo esto transcurrió dentro de un sistema político férreamente regulado por un Estado que ejercía sobre la sociedad una hegemonía política y económica sustitutiva de una ausente clase dominante.

“Desarrollo Estabilizador” y hegemonía estatal

El Estado mexicano post-revolucionario operó una articulación de fuerzas sociales caracterizada por su asimetría en términos del peso de cada una de ellas en la alianza por él vertebrada. El gobierno del general Cárdenas le dio al régimen revolucionario un perfil populista, consecuente con la expansión de la clase obrera al calor de la industrialización. La “estatalización” de las masas populares resultó de un vínculo entre sus formas de organización y los marcos institucionales impuestos por el régimen. Éste relacionó a las fuerzas sociales de manera de ofrecerle al Estado un rol protagónico en el desarrollo capitalista en detrimento de las distintas fracciones propietarias debilitadas por la dinámica post-revolucionaria. Fue el Estado, entonces, el que definió los espacios en que los grupos privados habrían de desplegar su acción económica, en el marco

de un sistema de alianzas con los sectores populares, impulsado desde su propia burocracia.⁶

Ello tuvo consecuencias múltiples. En el orden ideológico, las masas, al sentirse protagonistas del proyecto, no se percibieron como las víctimas principales de las crisis cíclicas de la economía. Asimismo, en el plano económico-político las fracciones capitalistas carecieron de capacidad autónoma para definir el rumbo de la economía, debido a su subordinación respecto de un Estado cuyo sistema político tenía como pivote una alianza con los sectores populares a los que estatizó en un grado mucho mayor que a las fracciones propietarias. El correlato de ello fue una estabilidad contrastante con el panorama de anarquía que presentaba la sociedad mexicana durante la etapa inmediatamente anterior a la revolución, así como con otros países de América Latina a lo largo del siglo XX.

No obstante, ya en la década del 40, el gobierno debió realizar una convocatoria más abarcadora a los sectores propietarios; matizando el tono socializante de sus consignas ideológicas post-revolucionarias, aunque sin abandonar su rol protagónico como director del desarrollo económico y social del país. Se trataba, en suma, de una reformulación parcial del pacto, a efectos de intensificar los vínculos del Estado con la burguesía; aunque sin cederle a ésta el protagonismo del desarrollo capitalista.⁷ Fue el Estado, entonces, el que generó espacios en los que ejercen el liderazgo sucesivas fracciones empresariales capaces de desarrollar nuevas actividades productivas asociadas con la industrialización. Durante las décadas de 1940 y 1950, las principales inversiones fueron realizadas por la propia burocracia estatal en áreas como la producción de insumos;

⁶ La articulación de fuerzas sociales definida por el Estado posrevolucionario mexicano, y el lugar que le cupo a las capas propietarias es analizada por José I. Casar y Gabriel Díaz Rivera. Ambos autores señalan que “el escenario montado por el régimen parecía reflejar un ámbito estatal donde los grupos burgueses encontraban su rol social prefigurado, y habrían de desplegar su actividad económica dentro de una articulación social no emanada de las dimensiones significativas en su calidad de fuerza social”. Cfr. José I. Casar y Gabriel Díaz Herrera, *Economía y política en la crisis. Las dificultades de un encuentro duradero entre poder político y economía*. En Fernando Calderón Gutiérrez y Mario R. Dos Santos (comp.), *Op. Cit.*

⁷ José I. Casar y Gabriel Díaz Rivera, *Op. Cit.*, pag. 528.

circunstancia que favoreció la emergencia de los denominados “nuevos industrialistas”. Esta nueva fracción se caracterizó por sustentar una ideología nacionalista, y la tornó proclive a reconocer a las corporaciones obreras estatizadas y a concertar con ellas. Su rechazo a las inversiones extranjeras la opuso respecto de la gran burguesía oligárquica tradicional identificada ideológicamente con el liberalismo y diversificada hacia el comercio y las finanzas. Sus ramas industriales y productivas en general estaban protegidas naturalmente por las ventajas comparativas del país, sin la injerencia del Estado. Sin embargo, hacia fines de la década de 1950, fueron apareciendo síntomas de estancamiento de sus actividades. Sus exponentes más poderosos, asimismo, no se diversificaron hacia nuevas actividades manufactureras “de punta” sino también hacia las finanzas, el comercio y la construcción. Con ello, se fueron borrando, progresivamente, sus fronteras y diferencias respecto de la gran burguesía porfirista.

Como diez años antes, sería el Estado el que habría de recrear, nuevamente, escenarios para que nuevas fracciones asumieran el liderazgo de una nueva etapa sustitutiva de importaciones. Así, en los años sesenta se produjo la radicación masiva de empresas transnacionales que desarrollaron la producción de bienes durables en la que se destacaba la industria automotriz. Hacia fines de esa década, el ciclo clásico de las economías semi-industrializadas se volvió a reiterar a través del estancamiento de las inversiones extranjeras. Su rol de liderazgo, terminó arrastrando al resto de los sectores industriales. Esta crisis, que, como las anteriores, aparentaba tener connotaciones coyunturales ocultaba al calor de la crisis mundial en ciernes, el agotamiento del desarrollo industrial sustitutivo de importaciones.

El sistema político piramidal fue, simultáneamente, puesto a prueba por un conjunto de movimientos sociales contestatarios y radicalizados que, como en el caso argentino, tuvieron como epicentro a los sectores medios universitarios y a un sector del movimiento obrero orientado a constituir un sindicalismo independiente, encabezado por los trabajadores electricistas. Luego de tres años de intensa movilización, el gobierno del presidente Díaz Ordaz ordenó una brutal represión del movimiento

estudiantil en el famoso “Jueves de Corpus” de 1971. Paralelamente, apareció un movimiento guerrillero de origen urbano y rural que fue inmediatamente reprimido. Ya a mediados de los años 70, sin embargo, el régimen se había mostrado, una vez más, exitoso en rechazar el proyecto de los grupos contestatarios. La tradición de un Estado fuerte le permitió operar de manera de reforzar su hegemonía e imponer su peso en el ordenamiento de la sociedad civil. Para ello, volvió a reactivar sus mecanismos de participación de carácter paternalista; imperativo urgente, habida cuenta de los peligros de despertar la marea popular clásica de la tradición de masas mexicana. Tal vez sea en este último factor donde resida la clave por la que México no haya marchado hacia principios de los años setenta, hacia un régimen burocrático autoritario militar como los que por entonces se instauraron en Chile, la Argentina y Uruguay.⁸

Desde principios de los años 70, el gobierno conjugó una doble estrategia. En el orden económico, impulsó transitoriamente la promoción del desarrollo industrial mediante una política de inversiones públicas que permitió sostener la demanda interna hasta mediados de la década. Marcados sus límites por el déficit del sector externo y del propio sector público hacia 1975, el recurso al endeudamiento externo -favorecido por un mercado mundial que ofrecía créditos baratos- prolongó por inercia la vigencia de la versión desarrollista mexicana durante dos años más. Sin embargo, el impresionante impulso de la producción petrolera con destino a la exportación que comenzó en 1977 oxigenaría, una vez más, a la economía mexicana, en un mundo capitalista cuya crisis estaba afectando negativamente a todas sus pares en vías de industrialización; anticipando una reestructuración de sus actividades productivas sin precedentes desde los años treinta. Ni bien se llegó al techo de las posibilidades de exportación petrolera, el crecimiento habría de encontrar nuevos límites reveladores del estancamiento de la sustitución de importaciones ya

⁸ Sobre las causas por las que en México no se instauró ante una situación semejante, y en razón de los caracteres de sus sistema política estatal, una dictadura militar al estilo de las de Argentina, Chile, Uruguay o Brasil, léase cfr. Sergio Zermeño, De Echeverría a De la Madrid Hacia un régimen burocrático autoritario, en Revista Mexicana de Sociología, abril-junio de 1983, Pág. 481.-

tangible desde fines de los sesenta. Tal fue el origen de la crisis que estalló en 1982.⁹

En el orden político, luego de la feroz represión del movimiento estudiantil surgido a fines de los años sesenta, el régimen modificó su costado autoritario por medio de una apertura orientada en dos direcciones: en primer término, revertir el cierre de las instituciones políticas que había caracterizado al sistema durante esa década, fundamentalmente, durante la presidencia de Díaz Ordaz; para luego cooptar, sobre la base de nuevos canales de comunicación, a las alas moderadas de la dirigencia radicalizada. De ese modo, la consagración de un desarrollo -cuyos benéficos efectos alcanzaron a todos los sectores sociales debido a la capacidad distribucionista del Estado- y de una apertura democratizante -acompañada de una reforma política que tendió a incorporar a buena parte de la dirigencia del movimiento de 1968- tendieron a devolverle el equilibrio al régimen mexicano. Pudo reeditar, entonces, una nueva concertación nacional, popular, y empresaria, cuyo éxito estuvo garantizado, tanto por la fuerza del Estado como por un crecimiento económico anómalo respecto del resto de América Latina. Tal fue el legado central de la gestión presidencial del Lic. Luis Echeverría. Una vez más, la sociedad civil fue fagocitada por medio de un sistema político que la atraía a un Estado de tradición paternalista. La explicación, sin embargo, tampoco se puede circunscribir a la estrategia estatal. Ésta sólo se comprende acabadamente en el marco de una cultura política en la que los movimientos sociales están integrados por un espectro tan amplio de sectores previamente articulados que terminan fragmentándose. Ello, que no hace sino reflejar la heterogeneidad y desarticulación de una sociedad civil congénitamente débil, facilitó la represión y creo las condiciones de negociación y cooptación ulteriores. A la inversa de lo ocurrido en la Argentina, donde los recurrentes éxitos de las efímeras coaliciones nacional-populares en contra de las fracciones burguesas dominantes

⁹ La crisis final del denominado "desarrollo estabilizador" mexicano hacia principios de los años 80, y las causas del retraso de su estallido, es analizada por cfr. Edmundo Jacobo Molina, *Entre la estabilidad y la crisis el sistema político mexicano en la década de 1980*, Pág. 550. En F. Calderón y Mario R. Dos Santos, *Op. Cit.*

reactivaban la movilización popular, en México, la memoria colectiva tendía a identificar los movimientos sociales con expresiones tumultuosas y anárquicas, finalmente derrotadas. Ello determinaba que, fracasados los movimientos, todos orientaban naturalmente su mirada hacia un Estado que, a continuación, transformaba su carácter autoritario y represor por otro democrático y participativo para encuadrar a las identidades sociales en sus marcos político-corporativos.

Durante la presidencia de Luis Echeverría (1970-1976), el régimen modernizó su discurso populista y ensayó las primeras formas de absorción del movimiento popular luego de la represión. A tales efectos, mejoró la situación financiera de las universidades y habilitó un tipo de sindicalismo independiente respecto de las grandes organizaciones obreras estatizadas nucleadas en la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Este logró encausar a la mayor parte de la oposición que, de esa manera, pudo encontrar un ámbito institucionalizado de interacción respecto del gobierno. Muchos de los activistas del 68 -que por entonces fueron recuperando su libertad- hallaron, en esta vía, una forma sustitutiva del movimiento estudiantil y de las formas partidarias de una izquierda dogmática. De ahí que constituyeran sindicatos universitarios procurando mantener distancias respecto del régimen y coordinar las acciones con las agrupaciones obreras escindidas del sindicalismo oficial.

Pero a poco de asumir la presidencia José López Portillo (1976-1982), sucesor de Luis Echeverría, la radicalización del movimiento universitario sindicalizado, conjuntamente con el sector gremial de los electricistas, condujo al gobierno a la represión; y así, entonces, como un lustro antes había favorecido a la organización sindical independiente, hacia 1977 impulsó una reforma política que, al legitimar a los partidos de izquierda, buscaba canalizar lo que quedaba del movimiento de 1968 por vías político-parlamentarias. El desahogo económico que por entonces significó el “boom” petrolero atenuó los conflictos y fracturó el sindicalismo independiente, confluyendo buena parte de su dirigencia en el parlamento con intelectuales de clase media procedentes del sindicalismo universitario. Ello no quiere decir que todos los sectores radicalizados hayan aceptado las nuevas reglas, pero, al fracturarse el frente sindical,

éstos quedaron disminuidos y sus organizaciones, segmentadas. De esa manera, el movimiento social se fue subordinando a los marcos institucionales que la elite política fue modelando, aislando a las alas mas contestatarias. Muchas de sus organizaciones, finalmente, se desmantelaron; pero una porción sustancial de la dirigencia radicalizada diez años antes terminó ocupando importantes cargos públicos tanto en el hegemónico Partido Revolucionario Institucional como en el gobierno; alcanzando, algunos, incluso, a la categoría de ministros.¹⁰

Cabría añadir un último factor explicativo de la debilidad de la sociedad civil mexicana. Las características populistas del hegemonismo estatal - que encuadra a enormes masas campesinas, mestizas y proletarias con una experiencia de movilización contra enemigos externos y contra las propias oligarquías forjada durante todo el siglo XIX hasta la revolución de 1910- dejó en inferioridad de condiciones a las clases medias, cuyo antiautoritarismo antiestatista las llevó a encabezar la mayoría de los movimientos sociales. La necesidad de captar fracciones -cuya heterogeneidad refleja la de la propia sociedad mexicana- tornaba a estos movimientos tan inconsistentes que los terminaba desmembrando en la etapa represiva previa a su cooptación estatal. A continuación, el Estado

¹⁰ La asimilación por el movimiento de 1968 es analizada exhaustivamente por Sergio Zermeño sobre la base de la lógica política tradicional del sistema mexicano desde la Revolución. Señala al respecto que "(...) el fin de aquella identidad de los 68 -alianza de sectores tan disímiles como fueron los preparatorios, las autoridades universitarias, los grupos de profesionales, y naturalmente, la izquierda -fue algo que se consiguió en el echeverrismo, ante la incredulidad e incluso el malestar de muchos de nosotros (de ahí la guerrilla urbana y la mota). El echeverrismo diagnosticó correctamente las causas de aquel malestar y aplicó las consecuentes medidas correctivas a las que bautizó con el nombre de "apertura democrática". Se abrieron, entonces canales de acceso directo a los puestos de mayor responsabilidad política para aquella camada de jóvenes contestatarios. Al margen, de los gastados mecanismos de la jerarquía del partido oficial la apertura consistió también en un mejor trato para las universidades y una sustancial de sus subsidios, así como en un discurso de corte nacional y popular mas actualizado, con efectos prácticos visibles, provenientes del Ejecutivo y de la alta burocracia pública. Inmediatamente, se podrá desprender que existe una relación de ida y vuelta entre la acción social, y política estatal; y que la primera mueve a la segunda. En efecto, el movimiento de la sociedad en los 60 terminó modificando sustanciales rasgos del sistema político en los 70 (...)" cfr. Sergio Zermeño, *La democracia...*, en F. Calderón y Mario Dos Santos, *Op. Cit.*

“tiraba las redes” y, entonces, buena parte de la dirigencia radical alzaba la vista hacia arriba a la espera de las señales procedentes del sistema político. La hegemonía estatal no sólo terminaba afirmándose, sino que se nutría de nuevos elementos políticos. Paradojalmente eran los propios movimientos antiestatales que terminaban aportándole nueva sangre y nuevas energías.

La crisis económica de 1982, sin embargo, volvería a poner en jaque el sistema al comprometer sus fundamentos materiales. Controlados los sectores populares, el estancamiento económico debilitó a un Estado que ya no contaba con recursos para proseguir el “desarrollo equilibrado”. Las fracciones del capital, por su parte se lanzaron a reclamar un grado de participación en las actividades económicas proporcional a la centralización durante los veinte años anteriores. La concentración del poder económico de las dos sectores capitalistas cardinales (las empresas multinacionales y un empresariado nacional en el que se habían borrado las fronteras entre el sector tradicional de extracción “porfirista” y el segmento industrial “revolucionario” surgido al calor de la sustitución de importaciones) dificultaba, en el marco de la depresión, las posibilidades de nuevos acuerdos de concertación con el Estado. Su situación deficitaria, su abrumador endeudamiento, y la crisis del sector externo inhibían a su elite de negociar esta vez con una burguesía que, tras décadas de subordinación, desde los 80 afirmaba un perfil social más autónomo y protagónico. Superados los cuestionamientos por la base, el régimen ahora debía soportar planteos “desde arriba”.¹¹ Había entrado en crisis un sistema en el que el Estado, dotado de una abundante masa de recursos, ofrecía espacios económicos muy rentables a sucesivas generaciones de grupos empresariales mediante créditos baratos, altas barreras proteccionistas, promociones impositivas, y control sindical para atemperar las demandas salariales. Los caracteres del sistema político habían permitido, durante mas de un siglo, la reformulación periódica de grandes pactos de

¹¹ El progresivo distanciamiento entre el Estado y el empresariado mexicano reflejado en la separación ideológica por parte de estos últimos y la óptica estatal ya desde los años 70, pero fundamentalmente desde la crisis de 1982, es analizada por José I. Casar y a riel Díaz Rivera, Op. cit., Pág. 533 y ss.

concertación nacional en los que participaban todos, aunque inclinándose el poder estatal hacia los sectores coyunturalmente más dinámicos. Cabría añadir, como parte de este sistema a un poder militar que negociaba lealtad por una participación respetable en diversos resortes del poder político. El compromiso de los fundamentos materiales de este régimen - especialmente, el superávit del sector externo, que, pese a las tendencias internacionales posteriores a la Gran Depresión de los 30, había continuado proveyendo al Estado de una abundante masa de divisas- fundado en la expansión del mercado interno como sustento de la industrialización volvía a suscitar cuestionamientos respecto del sistema político populista en su conjunto.

¿Modificar para conservar?: el ocaso del populismo revolucionario mexicano

Desde la época cardenista, cuando el régimen post-revolucionario se consolidó e institucionalizó, las relaciones entre el Estado y los núcleos empresariales no tuvieron la fluidez que caracterizó a los vínculos entre aquél y las organizaciones de masas obreras y campesinas prácticamente incorporadas al aparato del partido y del sistema político. Si bien fue el Estado el que definió los espacios de expansión de la burguesía -surgiendo, incluso, a su amparo, nuevas fracciones propietarias, y ejerciendo también sobre ella una evidente hegemonía- ésta nunca fue enteramente corporavitizada dentro del régimen. El Estado mantuvo, así, su predominio económico y afianzó su rol directriz; pero no pudo impedir, por ejemplo, que, una vez alcanzados los límites de las posibilidades expansivas de las sucesivas generaciones industriales, estas posiciones prosiguieran su concentración vertical. Por el contrario, la horizontalidad de sus formas de reinversión motivó una diversificación fuera de las actividades manufactureras -sobre todo en el comercio, las finanzas y los servicios- y una consiguiente centralización que, como ya se señaló, fue borrando las fronteras entre las distintas fracciones, y operando un progresivo pero incesante proceso de concentración. Esta dinámica alcanzó su culminación ya hacia fines de los 60, al compás del agotamiento de la sustitución de

importaciones y de una transnacionalización que conectó a estos grupos con los grandes polos de poder económico internacional.¹² Esta tendencia se manifestó con toda evidencia -luego de un eclipse durante la segunda mitad de los setenta por la expansión petrolera- tras la crisis de 1982. Desde entonces, los sectores empresariales expresaron una avidez de protagonismo que no tenía precedentes desde el “Porfiriato”, planteando puntos de vista ideológicos marcadamente diferenciados respecto del Estado, y dificultando las tradicionales concertaciones intersectoriales por éste arbitradas. La crisis lo inhibía de disciplinar a una burguesía sorpresivamente cuestionadora y poderosa que daba signos de buscar su propia identidad política.

El punto de partida de este cortocircuito se produjo hacia mediados de los años 70 cuando accedió a la presidencia el Lic. Luis Echeverría (1976-1982). Como se recordara, este había diagnosticado acertadamente los límites de la estrategia “mercadointernista” y la necesidad de extrovertir a los sectores industriales más dinámicos ante la recesión y el colapso fiscal. El deterioro de las fuentes tradicionales de divisas como la minería, los sectores agropecuarios y el turismo restringían las posibilidades de importación de maquinarias e insumos requeridos por la industria para proseguir su desarrollo tradicional. Echeverría entendía que este problema estructural solo podía modificarse impulsando a las actividades manufactureras a concurrir a los mercados internacionales de manera de proveerse las divisas que necesitaban por sus propios medios.

Siguiendo los lineamientos clásicos del régimen revolucionario, el presidente convocó a la concertación promoviendo la conformación de una serie de “comisiones tripartitas” integradas por trabajadores, empresarios, y autoridades estatales de manera de acordar las políticas sectoriales modernizantes.¹³ Su programa de reforma integral fue denominado de “desarrollo compartido”.¹⁴ Pero la condición necesaria para que tales

¹² Cfr. J.I. Casar y G. Díaz Rivera, *Op. Cit.*, pag. 531.

¹³ Cfr. Gilberto Siva Ruiz; *La negociación de la estabilidad política en México*. México. Universidad de Querátaro, 1984.

¹⁴ Cfr. Víctor Manuel Durand Ponte; *Problemas de la concertación política en México*. En Calderón y Dos Santos; *Op. Cit.*, pag 565

acuerdos llegaran a buen destino era la resolución de agudo déficit fiscal motivado por la estabilización del crecimiento que comprometía cualquier tipo de política redistributiva. A tales efectos, el gobierno enunció una reforma impositiva consistente en un aumento de la presión impositiva además de un considerable incremento de los precios de los bienes y servicios ofrecidos por las empresas públicas.¹⁵ El descontento fue inmediato, motivando reacciones radicalizadas confluyentes en todo el arco social. A la resistencia del sindicalismo oficial obrero y campesino se sumó la de las organizaciones empresariales que impugnaron la reforma y fugaron de capitales al exterior. Las “comisiones tripartitas” saltaron en pedazos cuando el gobierno debió reprimir preventivamente a los grupos independientes a los que, en principio –veladamente- impulsó en contra de sus díscolos aliados. Al paralizarse las reformas fiscales previstas por el “desarrollo compartido”, denunció, a continuación, el escaso patriotismo de los empresarios procediendo a la expropiación punitiva de algunos latifundios en el norte del país. Pero ello redoblo la resistencia empresarial desatándose un agudo proceso inflacionario que solo pudo paliar parcialmente.

La dinámica de desarrollo que había sostenido el Estado mexicano desde los años 30 exhibía así sus límites. El gobierno, conciente de ello, intentó gestionar el comienzo de una reforma aperturista que suscitó resistencias concluyentes “desde arriba” y “desde abajo”; y que lo obligó a implementar una respuesta represiva de obreros y campesinos, y punitiva de algunos sectores capitalistas. En alguna medida, aunque sin trasgredir los límites constitucionales, ello lo aproximaba a los casos sudamericanos. El *establishment* empresarial, por su parte, expresó sus nuevos bríos emancipacionistas adoptando un discurso radicalizado inspirado por las corrientes antikeynesianas que, por entonces, se empezaron a difundir en todo el mundo. Denunció al gobierno como “intervencionista” y “socializante”; aunque su descontento, en realidad, se radicaba en las restricciones financieras que este pretendía imponerle en el marco de la reforma fiscal. No obstante, la violencia de la reacción popular, urbana y rural, lo inhibió de activar, como en coyunturas anteriores, el recurso de la

¹⁵ Cfr. Carlos Tello; La política económica 1970-1976. México. Siglo XXI Editores, 1977.

movilización popular preventiva como forma de presión. El fracaso del “desarrollo compartido” echeverrista exigió a la clase política retornar al ensayo de nuevos mecanismos de concertación, aunque en un contexto local e internacional redobladamente complicados. Tal fue la situación heredada por el sucesor de Echeverría, el licenciado López Portillo ni bien asumió la presidencia.

El nuevo gobernante, sin embargo, continuó con la táctica de su antecesor, en el sentido de controlar a los sectores opositores por vías parlamentarias. Coincidió también en concebir al Estado como el instrumento principal de “desarrollo compartido”, aunque inclinándose por la aplicación de recetas más ortodoxas. Procuró reeditar las concertaciones concertar con los diferentes sectores sociales, pero privilegiando a los cada vez más díscolos empresarios, a través de la denominada “Alianza para la Producción”.¹⁶ Esta nueva estrategia procuraba reducir el gasto público sin que ello implicara el abandono estatal de su rol directriz en materia económica. Para aproximarse al empresariado, sustituyó la “reforma fiscal” emprendida por el echeverrismo, por la aplicación generalizada del “impuesto al valor agregado” que afectaba más a los asalariados que a la burguesía. También comenzó una tímida política de privatizaciones a efectos de eficientizar la administración pública. El movimiento obrero –la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y el Congreso del Trabajo– se opuso a esta política y presentó, como contrapartida, un proyecto de corte populista, y , de algún modo, hasta socializante; pero tampoco la combatió con energía.¹⁷ La burguesía, asimismo, al tiempo que denunciaba su insuficiencia, no hizo nada para modernizarse, prosiguiendo su expansión horizontal y restringiendo su papel productivo a mantener en marcha sus plantas industriales. Finalmente, la propuesta económica de López Portillo también terminó fracasando.

La crisis de 1982 sorprendió a una administración que reprodujo, respecto de los empresarios, la lógica política que le era tradicional. Nacionalizó la banca, y volvió a arbitrar algunas expropiaciones

¹⁶ Los principios de la política económica de López Portillo, denominada “Alianza para la Producción” también son tratados por V. M. Durand Ponte, Op. Cit., pag. 567.

¹⁷ CTM (1976-1982), PRI. México, 1985.

territoriales. Estas medidas no sólo tenían el sentido económico de frenar la fuga de divisas sino que también estaban fundadas en un objetivo eminentemente político: castigar a la burguesía de manera de hacerla concertar políticas con el Estado y los demás actores sociales; cuestión que le había resultado imposible a las administraciones mexicanas desde hacia más de una década.¹⁸ Sin embargo, significaba una apuesta demasiado fuerte a juzgar por la situación de quebranto económico que padecía la administración pública y por el acrecido peso de los sectores empresariales. No obstante, las negociaciones no se hicieron esperar: la candidatura presidencial de Miguel de la Madrid como sucesor de López Portillo, al tiempo de derrotar a la corriente populista del PRI -encarnada por buena parte de su dirigencia y por la CTM- no era otra cosa que una invitación a la burguesía y al poder financiero internacional -FMI, banca acreedora, etc.- a negociar. Resistido, pero aun así, obedecido por los demás estamentos del PRI -incluyendo a la central obrera- De la Madrid enunció durante la campaña un discurso que matizaba propuestas populistas propias de la "herencia revolucionaria" con ciertos signos dirigidos al *establishment* acerca de cuál sería, finalmente, su política económica. Estos últimos no procedían tanto del sector político del PRI como de una capa de tecnoburócratas que sustentaban posiciones pragmáticas.¹⁹

Al asumir la presidencia, De la Madrid debió enfrentar, de todos modos, un panorama por demás complicado. A la "desconfianza" del empresariado, se le sumaban las persistentes dudas de la central obrera. Los desafíos de la nueva administración eran múltiples: además de perfilar

¹⁸ Eduardo Molina relaciona los límites del sistema político mexicano a propósito de la crisis de 1982 con la expropiación del Valle del Yaqui y la nacionalización bancaria dispuesta por López Portillo en la fase final de su gobierno. cfr. Edmundo Jacobo Molina, Entre la estabilidad y la crisis...

¹⁹ El alto grado de habilidad táctica del candidato Miguel De la Madrid para combinar el viejo discurso nacional y popular, con signos tranquilizadores dirigidos a un *establishment* alerta frente a las políticas finales de López Portillo es un tema analizado por V.M. Durando Ponte, Op. Cit., pág. 573-74. También resulta interesante el trabajo de Rogelio Hernández "La política y los sindicatos después de la nacionalización bancaria. México. FLACSO, 1985 (mecanografiado)

un modelo de desarrollo que reemplazara a la industrialización sustitutiva de importaciones como objetivo estructural, debía enfrentarse a una coyuntura caracterizada por una frondosa deuda externa y un Estado al borde de la bancarrota por carecer de los recursos petroleros que, al menos artificialmente, le habían permitido proseguir por algunos años el "desarrollo estabilizador". Simultáneamente, debía operar una reforma estatal que tornara a la administración pública funcional respecto de la nueva situación local e internacional; aunque sin renunciar a su tradicional papel directriz. Estos cambios, sin embargo, llevaban implícitos una necesaria remodelación del sistema político, que requería del consenso legitimador de sus componentes, entre quienes se habrían de contar ganadores y perdedores.

Frente al poder económico, la estrategia de De la Madrid consistió en formular un programa neoliberal explicitado mediante un discurso que se apropiaba de conceptos caros a la ideología empresarial. El gobierno, de esa manera, se comprometía a disminuir los roles del Estado en la sociedad; asumiendo, asimismo, los "errores" de las administraciones de Echeverría y de López Portillo.²⁰ Como lo hizo el echeverrismo respecto del movimiento social surgido a fines de los años 60, diez años después, De la Madrid adoptó una estrategia análoga respecto de la burguesía: luego de las represalias sobrevino una suerte de "transformismo" tendiente a identificar a los vencedores con los vencidos. Aun se iba más lejos: tal como lo demandaban los sectores empresariales, el gobierno se comprometía a disminuir ostensiblemente los controles sobre la actividad económica. Pero estos, si bien, en principio, se pronunciaron a favor de las políticas oficiales; no las concibieron como suficientes por entender que era menester una reforma no sólo del cuerpo jurídico del Estado sino también del sistema político que acabara con el hegemonismo estatal para sustituirlo por el suyo propio. Para ello, entendían que no sólo había que terminar con los controles dirigistas, sino también acompañar al

²⁰ Una síntesis del programa económico de Miguel De la Madrid, denominado "Plan Nacional de desarrollo" se encuentran en "El primer tramo. Miguel De la Madrid". México. Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. México, 1984.

achicamiento del Estado con una reducción de los atributos del tradicional presidencialismo mexicano y con una reformulación de los procesos electorales en términos regionales. Ello implicaba una reorganización del Estado que llevaba implícita una transferencia de poder político desde la tradicional burocracia “priísta” hacia los sectores empresariales.²¹

En resumidas cuentas, se trataba de efectos invertidos: mientras que el Estado adoptaba criterios empresariales de economía, los sectores empresariales le respondían con otros políticos, procurando liberarse de la tradicional tutela estatal, e incidiendo en la reformulación del Estado y hasta del propio sistema político. El gobierno, pese a sus concesiones, no se mostró, sin embargo, dispuesto a negociar su hegemonía, pues ello habría implicado renunciar a la tradición de Estado fuerte aglutinador de fuerzas sociales heterogéneas y desarticuladas, con todos los riesgos que ello implicaba para la preservación de la integración social. En otras palabras, la burocracia estatal y su clase política anexa no deseaban abandonar la conducción de los sectores sociales dominantes, entregándole cuotas de poder político que podrían hasta invertir el proceso revolucionario abierto por la revolución de 1910. Se respondió, en cambio, con un programa muy ambicioso que se proponía cambiar estructuralmente la economía industrial del país. Se estimuló a la inversión privada para expandir las exportaciones no petroleras. Para ello, el "realismo" gubernamental promovía un libre funcionamiento de los mercados, pero sin retirarse del todo fijando tutelarmente algunos precios considerados estratégicos, como el del trabajo, los productos agropecuarios, etc. Para renovar los pactos intersectoriales, el gobierno de De la Madrid instrumentó el sistema de los "programas de gobierno" en los que, con la participación de los empresarios, el movimiento obrero y el gobierno negociarían las distintas políticas sectoriales. Todo ello se encuadraba en una reforma político-administrativa orientada a reforzar la rectoría del Estado, la planificación, y la discusión del desarrollo nacional, por medio

²¹ Las reacciones de los distintos factores de poder, entre ellos las cámaras empresariales, es analizada por Fernando López Portillo T., *El futuro inmediato de la economía mexicana. Actores y escenarios*. En *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? (...)*

de una reafirmación del centralismo y del presidencialismo, y una importante reforma de la Constitución Nacional.²²

La reacción de los diferentes sectores sociales no se hizo esperar. Fracasado un intento inicial de concertación denominado "Pacto de Solidaridad", la CTM adoptó un discurso opositor respecto de la política económica, intentando aglutinar fuerzas con lo que quedaba del sindicalismo independiente. Ambos lograron cierta movilización masiva en los suburbios o en los "zócalos" de la Ciudad de México. Pero los reflejos del gobierno no se hicieron esperar: desautorizó al Secretario General de la CTM, Fidel Velazquez, apoyando a centrales de segunda categoría que aprovecharon para ingresar a un primer plano. Así, este atisbo de movilización quedó paralizado. Poco después, cedió ante algunos reclamos de la central; se reconcilió con Velazquez; y se reconstituyó la alianza.

Respecto de la burguesía, la política económica fue, al principio, avalada por los sectores industriales a través de las organizaciones Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANANCITRA) y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), las que se prestaron a colaborar en los "planees"; pero los sectores más vinculados al comercio y las finanzas, como Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO) y Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) mantuvieron sus críticas insistiendo en la necesidad de un liberalismo a ultranza que había aglutinado a las distintas fracciones capitalistas en las postrimerías del gobierno "lopezportillista". Asimismo, volvieron a plantear la necesidad de reformular el sistema político fundado en el presidencialismo. Por último, procuraron darle a su discurso y a su acción un sesgo político partidario, al adherir en los hechos al Partido de

²² El proyecto de reforma constitucional enviado por De la Madrid al Congreso es estudiado por E.J. Molina, Op. Cit.

Acción Nacional (PAN) para las elecciones de diputados y gobernadores a celebrarse en 1985.²³

El acuerdo entre el gobierno y la CTM se afianzó en vísperas de los comicios, al negociar Velázquez exitosamente una importante participación de la central obrera en las candidaturas del PRI. La crisis económica hizo temer al oficialismo por los resultados electorales; pero finalmente su victoria fue, como siempre, aplastante, aunque en varios Estados se denunciaron maniobras fraudulentas. Pasadas las elecciones, el agravamiento de la crisis económica llevó al gobierno a intensificar el ajuste, reduciendo el gasto público y acentuando la apertura vía un acuerdo bilateral con los EE.UU. que colocaba a México en la antesala del ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Casi automáticamente, los acuerdos que se fueron vertebrando con las fracciones industriales de la CANACINTRA y el CONCAMIN cayeron en saco roto al retirarse estas organizaciones de las negociaciones. Simultáneamente, las antes opositoras CONCANACO y COPARMEX pasaron a sostener un virtual oficialismo; mientras que la CTM volvía a su discurso formalmente opositor a la política económica nombre de su perimido populismo distribucionista y socializante. Pero como lo demostraron los comicios de 1985, en los hechos, la central se mantuvo leal a un gobierno cuyo discurso siguió insistiendo en su vocación nacionalista y revolucionaria.²⁴

²³ Sobre las sombrías perspectivas del régimen político mexicano ante la ofensiva de los sectores capitalistas y sus representantes políticos, léase cfr. Enrique Krause, *Ecos Porfirianos*. En "Vuelta" NQ 103, junio de 1983.

²⁴ Las cambiantes relaciones entre el gobierno de De la Madrid y las diferentes: cámaras empresariales son detalladamente analizadas por Víctor Manuel Durar Ponte, *Op. Cit.*, Pág. 579-580. También en, "Las razones y las obras gobierno de Miguel De la Madrid, crónica del sexenio 1982-1988, Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. México. FCE 1985. Finalmente, vale la pena tener presente el trabajo de Fernando López Portillo T. *El futuro inmediato de la economía mexicana. Actores y escenarios*, en el que se analizan las reacciones de los distintos sectores frente a la reconversión industrial y la apertura externa propuesta por De la Madrid; entre ellos, las cámaras empresariales

Toda esta secuencia venía a confirmar las causas de la estabilidad del sistema político y de la hegemonía del Estado pese a la crisis. Como en tantas otras oportunidades, la fragmentación y desarticulación de los actores opositores contribuyeron a reiterar la lógica de represión-represalia, seguida por acuerdos de cooptación. En los años ochenta, la burguesía, tal vez el sector social más sólido de la sociedad mexicana, presentaba -pese a la concentración y homogenización experimentada durante las últimas décadas- un panorama de fractura de intereses y conflictos intestinos que obstaculizaron la articulación política de sus acciones. Esto explica, al menos en parte, la cambiante dinámica de sus posiciones frente al poder estatal. Era indudable la inclinación proempresarial de las políticas de De la Madrid; pero tal postura fue tan coyuntural como el populismo echeverrista de principios de los 70. Luego de las nacionalizaciones y expropiaciones de López Portillo, el neoliberalismo de De la Madrid reiteró, entonces, esta lógica; aplicándola a sectores sociales diferentes. Mientras tanto, el gobierno se concentró en desmovilizar a unas organizaciones de masas que desde hacía una década permanecían solo controladas.

Pero los intentos de concertación quedaron también en el aire; evocando las vulnerabilidades del régimen en reeditar su dinámica. En el orden político, la hegemonía del PRI hacia principios de los 90 todavía permanecía inalterable, contribuyendo a hacer improbable un acuerdo político entre agrupaciones capaces de hacer valer su voz en el Poder Legislativo. Las siguientes concertaciones, entonces, siguieron definidas por el poder presidencial. También en el orden corporativo, la concertación se vio dificultada por la fragmentación de la burguesía y el rol subordinado de la CTM respecto del gobierno.²⁵ Sin alternativas de derecha -el PAN, que años más tarde habría de infligirle al régimen en su versión clásica su primera derrota, era todavía una expresión más que nada regional- ni mucho menos de izquierda, con la posibilidad de concertaciones transitorias con un movimiento obrero corporativizado por el régimen, y

²⁵ La situación de las relaciones entre el régimen y los distintos sectores sociales y políticos es tratada por V. M. Durand Ponte, *Op. Cit.*, pag. 581-585.

una burguesía poderosa –pero, aun así, escindida- hacia fines de los 80 el Estado conservaba aun su perfil hegemónico en la sociedad. El proyecto de De la Madrid y de su sucesor Carlos Salinas de Gortari -resumido en la consigna de "modificar para conservar"- consistía en procurar una organización estatal más reducido, más eficaz, y más concentrada en cuanto a su ejecutividad. Pero ello requería de la pulverización de las grandes organizaciones masivas -dado su peligro potencial pese a su control en el marco de la crisis- en pequeños fragmentos de poder en pugna recíproca. Esta estrategia, sin embargo, no sólo terminó afectando al movimiento obrero y campesino, sino también a la estabilidad del propio PRI. Las posibilidades de reeditar las concertaciones socioeconómicas, en este caso, quedarían, cada vez en mayor medida, sujetas a la dinámica del mercado; abandonándose la política como escenario de pactos entre distintos sectores sociales.

Siglas

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

CTM: Confederación de Trabajadores de México.

PAN: Partido de Acción Nacional.

CONCANACO: Confederación Nacional de Cámaras de Comercio.

CONCAMIN: Confederación de Cámaras Industriales.

CANANCITRA: Cámara Nacional de la Industria de Transformación

COPARMEX: Confederación Patronal de la República Mexicana.

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

BRASIL

Una de las particularidades mas llamativas de la formación social brasileña es el “atraso” respecto del resto de los países de America Latina. En efecto, Brasil fue el último país de la región en conquistar la independencia; y, a diferencia de la América Hispana, esta no fue el producto de cruentas luchas entre las fuerzas sociales y militares metropolitanas con los sectores criollos sino de un compromiso pacifico entre estos últimos y la Corona Portuguesa que convirtieron al Príncipe heredero en el primer emperador del país. Brasil fue el último país en abolir la esclavitud que, virtualmente, siguió vigente hasta la segunda mitad del siglo XIX. También fue la última nación que se constituyo en republica a diferencia de las hispanoamericanas que instauraron -al menos en el plano formal- regimenes de esas características desde la Emancipación. La cuestión de las disparidades y conflictos interregionales fue y sigue siendo un tema mucho mas crucial que en el resto de Latinoamérica. Mas que en cualquier otro país del subcontinente, el Estado y los sucesivos sistemas políticos tuvieron en Brasil la función de articular intereses heterogéneos y diferenciados a los efectos de evitar una fragmentación territorial como la que se precipito en el área hispanoamericana tras la independencia. Pero, paradójamente, los “atrasos” antes enumerados tal vez sean una de las claves de la preservación de la unidad política. Desde el Imperio, las elites definieron al Estado como unificador de las sectores sociales y regionales por concebir que la sociedad civil no podía fijarse por si misma los grandes objetivos nacionales. Esta concepción centralizante y regulatoria profundizo, sin embargo, la debilidad de los diferentes grupos de interés. Partidos y asociaciones sectoriales aparecieron en el escenario histórico del país con posterioridad a la organización de un Estado que asumió el rol de fundador de las identidades sociales.

Las transformaciones económicas y sociales acaecidas en Brasil a partir de los años 30 generaron, quince años más tarde, una democracia débil en la que las estructuras corporativas estatales desbordaron recurrentemente a las político-parlamentarias. El sistema democrático, corroído por sus contradicciones y por su desajuste respecto de la modernización socioeconómica, se desplomó a mediados de los años 60; siendo sustituido por un régimen burocrático autoritario que en los siguientes veinte años produjo una formidable transformación modernizadora en todos los órdenes, pero que no alcanzó a dismantlar las estructuras tradicionales. Este equilibrio entre lo viejo y lo nuevo marcó uno de los problemas de la transición brasileña hacia la democracia a mediados de los años 80. Se intentará, en este caso, también analizar la evolución del Estado y del sistema político brasileño durante las últimas décadas, poniendo énfasis en la dinámica de las asociaciones del capital, aunque sin perder de vista la compleja articulación con las demás estructuras políticas y corporativas.

La era de Vargas: Industrialización, Corporativismo y Democracia (1930-1945)

El “Estado Novo” (1937-1945)

Las organizaciones del empresariado surgieron recién hacia fines del siglo pasado. La primera asociación de carácter nacional fue la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), creada en 1897 por los grupos agroexportadores cafeteros localizados en el eje Santos-Sao Paulo. Sus cuadros, tempranamente vinculados con el Estado, auspiciaron la creación del Ministerio de Agricultura que, en el transcurso de las décadas siguientes, habría de fijar los diferentes mecanismos regulatorios de la producción cafetera. Los intereses industriales que se empezaron a perfilar desde fines del siglo XIX también fueron organizando centros de relativa envergadura; pero recién hacia fines de los años 20 –al compás con los últimos estertores de la “República Vieja”, versión brasileña del régimen

oligárquico- su nivel de maduración les permitió generar organizaciones de un carácter mas general, con un discurso coherente y homogéneo. Tales fueron los casos del Centro de las Industrias del Estado de Sao Paulo (CIESP), en 1928; y de la Federación de las Industrias del Estado de Sao Paulo (FIESP), un año después. Para entonces, la economía primario-exportadora del país daba muestras inequívocas de un agotamiento destinado a conmovier, como en el resto de America Latina, los fundamentos del régimen político.

En realidad, la economía cafetera paulista venia experimentando recurrentes crisis de superproducción desde principios de siglo. Para atenuar los efectos de la caída de los precios del café, los gobiernos federales instrumentaron mecanismos subsidiadores. Dada la centralidad de la producción cafetera para la economía del país el Estado Nacional terminó utilizando sus finanzas en provecho exclusivo de la región paulista; cuestión que suscitó la creciente irritación de las demás oligarquías regionales. A ello se sumaban las presiones procedentes de las capas medias y obreras de las grandes ciudades migratorias como San Pablo y Río de Janeiro en demanda de una mayor participación política. La situación hizo eclosión hacia 1930 cuando los “*tenentes*”, un grupo de oficiales jóvenes con el apoyo de las oligarquías periféricas, se pronunciaron en contra de la “Republica Vieja”; y nombraron al riograndense Getulio Vargas como presidente provisional.

La revolución liberal de 1930, de ese modo, puso fin al decadente régimen oligárquico fundado en el “pacto del café con leche” entre las minorías dirigentes de San Pablo y Minas Gerais, canalizando intereses de muy diversa índole.²⁶ Pero la permanencia de condiciones sociales y de instituciones tradicionales –como el predominio de una población rural abrumadoramente mayoritaria, manipulada mediante vínculos clientelares por las distintas oligarquías regionales- bloquearon desde el interior del Estado a muchas de sus propuestas modernizante.

²⁶ Se denominaba así a la alianza entre la burguesía cafetera de San Pablo con la de Minas Gerais, tradicionalmente productora de productos lácteos.

Vargas termino instaurando una constitución corporativa que procuraba el control de fuerzas muy heterogéneas respecto de las cuales pretendía operar como árbitro y mediador. Asimismo, a lo largo de los años 30, la irreversibilidad de la crisis primario exportadora motivo la profundización de una industrialización promovida por el propio Estado, e impulsada por los antiguos intereses cafeteros. El fenómeno no era nuevo; y estaba relacionado con el tipo de vínculos que se desarrollaron entre los grupos agroexportadoras dominantes y el Estado oligárquico. Si bien los gobiernos de la “Republica Vieja” adoptaron políticas subsidiarias de los intereses cafeteros paulistas por ser la principal base de sustentación del gobierno federal, estos no tuvieron capacidad organizativa ni fuerza política para fusionarse con el poder estatal.²⁷ Su asociación corporativa, la Sociedad Rural Brasileña (SRB), a lo sumo, llego a auspiciar, en 1924, el Instituto del Café; y a tener cierta influencia en el nombramiento de los secretarios de agricultura del estado de San Pablo. Pero su mediatización respecto de los cuadros de la administración central produjo entre ambos recurrentes tensiones y conflictos. Esta autonomía relativa del Estado le impidió a la burguesía cafetera cargar los costos de la crisis sobre las espaldas de otros sectores sociales.²⁸ La revolución del 30, en buena medida, resulto, de estas tensiones. Precisamente por ello, desde mucho antes, los grupos cafeteros mas concentrados tendieron a diversificarse hacia la industria; creándose un ámbito de articulación entre los intereses vinculados a la exportación y los asociados al mercado interno. No hubo, entonces, en Brasil un antagonismo entre los exportadores cafeteros y los industriales semejante al que se desato en la Argentina a partir de los años 40; generándose, en consecuencia, una burguesía nacional mas unificada que no concibió a la industrialización como un producto adventicio

²⁷ Cfr. Acuña, Carlos, *Empresarios y política. La relación de las organizaciones empresariales con regimenes políticos en America Latina: los casos argentino y brasileño*, pag. 38.

²⁸ Cfr. Acuña, C.; *Op cit.*, pag. 38.

destinado a atenuar la crisis del sector externo sino en su nueva fuente de acumulación.²⁹

Luego de la revolución de 1930, el Estado no solo preservó su independencia respecto de los grupos de interés sino que intensificó su rol intervencionista en el orden económico. Con la creación del Ministerio de Trabajo, Industria, y Comercio asumió un papel activo en la configuración y el funcionamiento de las asociaciones laborales y empresariales. Ambos fueron reglamentados de modo que se estructuraran en gremios, federaciones, y confederaciones nacionales estrechamente supeditadas por ese Ministerio que, como contrapartida, les garantizaba el monopolio de la representación sectorial. Cuando en 1937 el varguismo instauró el orden centralista y corporativo conocido como “Estado Novo” la sujeción de las organizaciones respecto del estado se profundizó, tendiendo a convertirse en entidades de carácter semipúblico. Sin embargo, desde un principio, no se resignaron a ser meros apéndices de la burocracia estatal, bregando por conquistar crecientes márgenes de autonomía. Operaron, a tales efectos, en dos direcciones articuladas: constituyeron asociaciones sin fines de lucro paralelas a las oficiales para eludir la tutela del Ministerio de Trabajo y presionar sobre otros sectores burocráticos con poderes más amplios. Finalmente, en 1943, lograron la consagración de una legislación que profundizaba los rasgos centralistas del “Estado Novo” en su provecho propio al dotar al presidente de enormes facultades en cuanto al reconocimiento de su representatividad para negociar con el Estado y los sindicatos. Pero su logro político más importante fue la implantación del “impuesto sindical”, un gravamen que el estado le cobraba a cada firma cuyos montos totales eran repartidos por el Banco de Brasil entre las distintas asociaciones. Desde entonces, y hasta la actualidad, ese impuesto les garantizó a las organizaciones empresariales una masa de recursos superlativa respecto a la de sus pares de América Latina. Ello les permitió

²⁹ Cabe advertir que en el caso argentino, de todos modos, ese antagonismo recién fue tangible hacia mediados de los 40 a raíz del redistribucionismo populista. Aun así, el compromiso de una importante fracción de la tradicional burguesía agropecuaria con las actividades manufactureras era un fenómeno tangible desde la propia etapa primaria exportadora. La crisis de esta última en 1930 no hizo sino acentuar esa diversificación.

hacerse de una compleja organización burocrática y de una gran capacidad de presión sobre la opinión pública; en más de una oportunidad, en contra del propio Estado, y aun de sus propios miembros aislados.

Simultáneamente, el varguismo profundizó la industrialización sustitutiva de importaciones, y nacionalizó sectores claves de la economía como las riquezas mineras y la producción de insumos básicos y de bienes intermedios. Con ello, pretendía hacer frente a las crecientes dificultades en el sector externo por el deterioro de los términos de intercambio. El régimen le asignó al Estado la tarea de centralizar capitales mediante las compras y ventas de sus empresas respectivas, y de políticas de corte fiscal, cambiaria, y monetaria. En esencia, la filosofía oficial partía de la premisa de que solo el desarrollo de estas industrias haría posible la reproducción de los demás sectores. El modelo no prestaba demasiada atención a la inserción de la economía brasileña en el mercado internacional procurando una industrialización a todo trance que debió afrontar obstáculos tales como la ausencia de un mercado nacional de capitales, y cierta oposición de Estados Unidos al desarrollo indiscriminado de industrias básicas. Esto último se plasmó en los escasos aportes de capital y de financiamiento por la potencia dominante en el mundo capitalista.

No obstante, durante los años de la Guerra, el alza de los precios de las materias primas favoreció la acumulación de recursos estatales que se derivaron hacia la industria. Pero ya hacia fines de los 40, su agotamiento condujo a la necesidad de impulsar el desarrollo industrial a través de mecanismos monetarios y cambiarios. Estos últimos fijaban una tasa favorable a la acumulación tecnológica por medio de la importación de bienes de capital; pero al no fomentar las exportaciones, generaron “cuellos de botella” en el sector externo. La vía monetaria, por su parte, podía llegar a surtir efectos en el largo plazo; pero en un país periférico generaba, en lo inmediato, procesos inflacionarios que socavaban el salario y motivaban recurrentes crisis fiscales reduciendo aun más las posibilidades estatales de reproducción del esquema. Finalmente, esta fase de la industrialización sustitutiva de importaciones condujo a los gobiernos a procurar ensanchar las bases fiscales mediante incrementos en

la presión tributaria. Pero ello suscitaba la oposición de los núcleos mas importantes de la burguesía industrial que no tardaron en ejercer presiones defensivas sobre distintos sectores de la burguesía civil y militar como los institutos, entes autárquicos, y asociaciones técnicas que el varguismo había creado para institucionalizar en torno del Estado la acción de los intereses económicos.³⁰

El Estado Nacional, en el que se inscribía este tipo de organización, estaba fundado en un orden centralista y corporativo cuyas metas fundamentales eran la definitiva unificación del país, la modernización de la administración pública, y la incorporación a la vida política de nuevos grupos sociales. Sus ideólogos, sin embargo, descreían que estos objetivos fueran realizables en el marco de un régimen democrático-liberal, pese a la larga tradición parlamentaria del país desde su emancipación. Y si bien el clima internacional contribuía a confirmar esta creencia, también es cierto que estaba sustentada en inequívocos diagnósticos de índole interno. El bajo nivel de diferenciación de las distintas clases y sectores tornaba amorfa a la estructura social brasileña de los años 30. La persistencia de una población mayoritariamente rural, sujetas a las oligarquías regionales por vínculos clientelares, convertía a los partidos políticos en estructuras vacías, carentes de coherencia ideológica y pragmática. El Parlamento, por su parte, estaba monopolizado por las clases agrarias cuya representación se sustentaba en el “coronelismo”, es decir, en lazos de patronazgo clientelar. Semejante sistema político mal podía articularse con la modernización institucional y con el desarrollo industrial que el régimen se había propuesto como metas. Claro que la crisis de representatividad de los partidos y del Parlamento respecto de las fuerzas sociales mas modernas no era solo el producto de la baja calidad de sus dirigencias sino tambien en el hecho de que estructura estatal se había centralizado antes de que aparecieran los partidos políticos. Ello distorsiono su institucionalización, y los orientó hacia las citadas prácticas clientelares consistentes en la

³⁰ Cfr. Oliveira, Francisco; *Innovaciones en políticas económico-sociales*, pag. 69.

distribución de puestos públicos a costa de la eficacia administrativa y de los presupuestos estatales.³¹

El diagnóstico de los mentores de “*Estado Novo*” dio lugar a la supresión del Parlamento y de los partidos políticos, conduciendo a una reforma institucional que generó una enorme maquinaria burocrática completamente autónoma respecto de la sociedad civil. Pero ello, lejos de fundarse en criterios de racionalidad administrativa, terminó cayendo en los mismos vicios que se le atribuían al régimen partidario-parlamentario; absorbiendo por cooptación a las organizaciones sociales de interés y a las oligarquías regionales. Simultáneamente, y también en virtud de la centralización, se les asignó a las Fuerzas Armadas el rol de nexo entre el poder central y los estados; así como importantes funciones inherentes al desarrollo industrial estatal. No obstante, estas lograron impedir su “varguización”, preservando una autonomía que, en parte, explica su futuro protagonismo.³²

La frágil democracia populista (1945-1964)

Finalizada la Segunda Guerra Mundial en 1945 fue, nuevamente, la coyuntura internacional que había de impulsar un cambio de régimen político; esta vez, en un sentido democratizante. Pero al no ser el resultado de conflictos sociopolíticos internos, y al quedar a cargo de la misma clase dirigente promovida por el “*Estado Novo*”, el nuevo régimen quedó fuertemente condicionado por el orden anterior. Vargas siguió detentando, en la trastienda, el papel de jefe político nacional; sublimando en el nuevo sistema democrático muchos de los elementos corporativistas y antiliberales del “*Estado Novo*”.

³¹ Cfr. Campelo Souza, María del Carmen; *La democracia populista (1945-1954)*. Bases y límites, pag. 143.

³² Cfr. Campelo Souza, M. ; *Op. Cit*, pag. 153.

Fue el propio caudillo quien fundo a los partidos que habrían de operar como pilares del régimen: el Partido Social Democrático (PSD), una expresión de derecha integrada por exponentes de las oligarquías regionales adictas al varguismo y por miembros de la burocracia estatal; y el Partido Trabajador Brasileño (PTB), fundado en la organización sindical corporativa anterior, que había constituido en torno suyo a una vasta clientela popular dependiente de los fondos previsionales del Ministerio de Trabajo. La Asamblea que promulgo a la nueva Constitución democrática, así como el Parlamento que la sucedió, estuvo integrada mayormente por dirigentes salidos de la estructura burocrática del “*Estado Novo*” que diseñaron, en consecuencia, un sistema político que proscribió a los partidos mas radicalmente antivarguistas, y que dotaba de una marcada sobrerrepresentación a los Estados mas tradicionales y rurales en detrimento de los mas modernos y urbanos. El orden corporativo anterior se mantuvo incólume; al tiempo que se pretendía amalgamar a los heterogéneos componentes del régimen a través de un “movimiento nacional” cuyo símbolo central era la figura carismática del propio Vargas.³³ Como es fácil advertir, las grandes decisiones políticas quedaban en manos de la burocracia estatal, dejando a los partidos como sus “furgones de cola”. Por otra parte, estos no fueron el producto de la organización de grupos de interés sino que más bien respondían a cuestiones como los vínculos con el régimen anterior o con la burocracia estatal que lo encarnaba.

Vargas retornó a la presidencia en 1950; pero la coyuntura mundial había vuelto a cambiar tras la Guerra de Corea. La economía norteamericana se “internacionalizó” dando lugar a un clima de prosperidad económica sin precedentes. Asimismo, esta nueva expansión capitalista fue protagonizada por corporaciones transnacionales que poseían el control de las nuevas tecnologías. La nueva coyuntura volvió a afectar negativamente a las economías periféricas al tornar negativos los términos de intercambio. Las exportaciones agropecuarias se derrumbaron, profundizando el déficit de divisas para proseguir importando materias primas, maquinarias, y tecnología que las empresas estatales no alcanzaban

³³ Ibid; pag. 154.

a producir. Finalmente, la producción industrial se paralizó y su burguesía comenzó a demandar apertura para asociarse con el capital extranjero constituyendo un frente antipopulista integrado además por banqueros y terratenientes que lanzaron una ofensiva ideológica sobre el Ejército. El pronunciamiento de este último suscitó el suicidio de un Vargas que, en plena “Guerra Fría”, había asumido un discurso póstumo “antiimperialista” que terminó de urticar a un “*establishment*” que lo abandonó.³⁴

La desaparición del caudillo permitió, sin embargo, compatibilizar al régimen político con una nueva etapa de la industrialización brasileña caracterizada por la apertura del capital extranjero y la preeminencia de las ramas productoras de bienes durables que terminaron liderando el proceso de acumulación. No obstante estos cambios, las nuevas industrias prosiguieron concentradas en el mercado interno, con lo que el ahorro de divisas motivado por la sustitución de importaciones distaba de ofrecer recursos suficientes como para remitir ganancias, regalías, y otros derechos a las matrices. Ello producía una discrepancia entre importaciones e inversiones que volvió a afectar negativamente al sector externo. De todos modos, el financiamiento internacional permitió la prosecución de un crecimiento económico que, a principios de los años 60, ya había producido importantes cambios estructurales.

La acelerada industrialización y urbanización generaron fenómenos propios de una “sociedad de masas” entre las que se destacaba la expansión del movimiento obrero. Ello reveló la precariedad del “estado de compromiso” entre el Estado y un sindicalismo corporativo que cada vez pudo ejercer con menor eficiencia el ambiguo papel de representante de las demandas populares y de agencia estatal. Los cambios en el interior del sindicalismo se reflejaron inmediatamente en el plano político, debilitando a la coalición PSB-PTB, si bien sustentada en los beneficios recíprocos que ambas obtenían de la burocracia estatal cada vez más afectada por una profunda crisis ideológica que se expresaba en los debates parlamentarios y en el siempre crucial tema de las sucesiones

³⁴ Cfr. Trias, Vivian; Getulio Vargas, Juan Domingo Perón y Batlle Berres-Herrera: tres rostros del populismo, pag. 232.

presidenciales. La fractura entre ambos partidos abrió cauce a bloques cambiantes e inestables.

Esta imagen, sin embargo, puede llegar a ocultar las tendencias de fondo que las generaban. En efecto, el sistema partidario nacido en 1946 encontró grandes dificultades para su institucionalización a lo largo de las décadas del 40 y del 50 en razón de su dependencia parasitaria respecto de la maquinaria burocrática estatal. Pero hacia principios de los 60 -en buena medida como efecto de la modernización socioeconómica- se empezó a fortalecer. Prueba de ello, fue la extensión de la importancia electoral del PTB en los Estados más atrasados del interior, trascendiendo su base paulista y carioca; el crecimiento de partidos “ideológicos”, sin vínculos corporativos en los grandes centros urbanos e industriales; y el repliegue de las fuerzas conservadoras en el PSD y la Unión Democrática Nacional (UDN) que, pese a refugiarse defensivamente en sus vínculos clientelares tradicionales, empezaron a ser cuestionados por movimientos sociales rurales de carácter reformista. El poder Legislativo tendió a expresar a fuerzas políticas cada vez más representativas de intereses socioeconómicos; mientras que al Ejecutivo le resultaba cada vez más difícil obtener el consenso de fuerzas tan disímiles. Ello terminó paralizando al aparato burocrático que, junto con las fuerzas conservadoras, volvían a esgrimir -como en los años 30- la ineficacia del sistema partidario. Asimismo, cada elección debilitaba a un poder presidencial que, dada la fragmentación política y social de Brasil, solo podía consagrarse merced a complejas coaliciones entre las tradicionales oligarquías estatales y entre nuevas fuerzas modernas y urbanas cada vez más independientes respecto del aparato estatal.³⁵ El esquema populista diseñado por el “getulismo” ingresó así en una crisis terminal al convertirse sus mecanismos moderadores en factores de mayor radicalización. Faltó, entonces, un sector de parlamentarios moderados capaces de arbitrar entre las fuerzas nuevas y las tradicionales de modo de hacer gobernable un sistema cada vez más desajustado respecto de los intereses y requerimientos de una etapa de la economía en la que el capital transnacional comenzó a ejercer un liderazgo cada vez más sólido y

³⁵ Cfr. Lemounier, Bolívar; Apuntes sobre la cuestión democrática brasileña, pag. 115 y ss.

unificado. La burocracia estatal, a través de unas Fuerzas Armadas que abandonaron el rol pretoriano que habían asumido desde la muerte de Vargas, optaron por una salida autoritaria que venía a confirmar la debilidad de partidos y sindicatos, pese al vigor que habían cobrado desde principios de la década.

Las organizaciones empresariales, que ahora asumían la representación de las nuevas fuerzas transnacionales emergentes de la modernización, fueron un componente central de la alianza que destituyó al presidente Joao Goulart en 1964 mediante un golpe militar; en parte por su proximidad mayor respecto de la burocracia estatal que los sindicatos obreros, pero también por la preocupación que les suscitó el avance de estos últimos sobre el Estado. Se convirtieron, entonces, en uno de los pilares del nuevo régimen militar. Desde fines de los años 50, sus estructuras corporativas se habían modernizado en un doble sentido: las asociaciones paulistas como la FIESP proyectaron su representación en todo el país, desbordando la estructura semiestatal anterior, y definiendo un proyecto industrial asociado a las tendencias desarrollistas estatales.

Del “Milagro Brasileño” a la “Nueva Republica”: Modernización, Autoritarismo, y Apertura.

El régimen militar (1964-1985)

El nuevo régimen militar implantó un orden autoritario que volvía a concentrar poderes en torno al Presidente, no obstante sometido al control del Alto Comando Militar. Disolvió, además, a los partidos políticos; pero promulgó una ley que reconocía la existencia de organizaciones que ejercieran funciones partidarias hasta la puesta en vigencia de un nuevo estatuto. Cuando este fue lanzado en 1965 se terminaron constituyendo dos alianzas: la Alianza Revolucionaria Nacional (ARENA), integrada por parlamentarios procedentes del PSD, y la UDN –una fuerza liberal conservadora antivarguista durante el régimen concluido en 1964, salvo

cuando consagró presidente a uno de sus líderes, Janio Quadros-; y el Movimiento Democrático Brasileño (MDB), cuyos dirigentes, en su mayoría, procedían del PTB. Se estableció, asimismo, un sistema de elecciones legislativas directas en el orden local, estadual, y federal; pero indirectas para los cargos ejecutivos de todos los distritos; y un régimen que volvía a subrepresentar a los estados más populosos, desarrollados, y con mayores tasas de alfabetización. De esa manera, el gobierno militar devolvía al Estado su tradicional papel domesticador de una sociedad débil; redefiniendo los canales autorizados de la representación.

En el orden económico, el nuevo régimen no hizo sino afirmar los objetivos “desarrollistas” consagrados en el “Plan de Metas” del presidente Juscelino Kubitschek en la segunda mitad de los 50; aunque dotando de un rol más protagónico a las empresas estatales a las que procuro sanear de manera de que dependieran lo menos posible de la emisión monetaria o del consumo de recursos fiscales destinados a otros fines. Debían, así, acentuar el papel motriz para la expansión del sector privado. La consolidación del capitalismo industrial a todo trance sobre la base de la dinámica de los grandes grupos oligopólicos locales e internacionales y del control de los sectores populares eran pues los objetivos centrales del régimen. Ambas suscitaban el apoyo entusiasta de unas organizaciones empresariales que, sin embargo, no dejaron de cuestionar la excesiva intervención estatal en la dinámica y composición de las direcciones mediante presiones y amenazas. Durante los primeros años, el régimen aplicó recetas recesivas para controlar la inflación y el régimen fiscal, motivando un apoyo solo condicional de las asociaciones patronales. Pero a partir de 1968, la economía brasileña “explotó” creciendo durante los seis años siguientes a un promedio del diez por ciento anual. La expansión industrial se tornó sencillamente impresionante; manifestando, incluso, algunas tendencias exportadoras que alteraban la lógica sustitutiva de importaciones comenzada en los 30. Fueron los años del “milagro brasileño”, aquellos en los que el régimen militar había creado una euforia triunfalista fundada en la idea de que el Brasil se estaba perfilando como una futura gran potencia.³⁶

³⁶ Cfr. Campelo Souza, Op. Cit., pag. 163.

Pero al compás del crecimiento, la intervención económica del Estado se profundizó mediante la instauración de nuevos mecanismos reguladores.³⁷ Se sustituyó, así, al Ministerio de Trabajo por el de Planeamiento que, como organismo estatal rector de la actividad económica, doto de un mecanismo sin precedentes a las empresas estatales como productoras de bienes y servicios; e incrementó la importancia de los bancos estatales en el desarrollo productivo. Estas últimas transformaciones operaron una transferencia de funciones desde la burocracia de funciones desde la burocracia estatal clásica hacia una nueva tecnoburocracia administrativa caracterizada por una dinámica cada vez más autónoma.

Las organizaciones empresariales participaron activamente en el proceso de desarrollo a través de los “Consejos” creados por el Estado. Al fin y al cabo, el éxito del modelo desarrollista estaba asociado, en buena medida, con el proyecto pergeñado por sus estructuras corporativas desde el agotamiento de la etapa “sencilla” de la industrialización a fines de los años 50. Todo ello redundó en un notable perfeccionamiento de su organización; profundizando el doble sistema de representación comenzado en los 30: por una parte, la estructura corporativa “oficial” integrada por entidades como la CNI y la FIESP; por otra, asociaciones paralelas de carácter civil integradas, básicamente, por sectores “de punta” que establecieron relaciones mas libres y directas con el gobierno, aumentando la presencia de sectores empresariales en las decisiones gubernamentales y en la definición de las políticas económicas. Los “consejos económicos” se convirtieron en nuevos espacios corporativos de interacción entre la burocracia estatal y los empresarios.³⁸ La euforia económica y el prestigio del empresariado amplió, además, su influencia en otros niveles y ámbitos burocráticos.

No obstante la indiscutibilidad de los éxitos económicos del régimen, el censo de 1970 reveló el carácter excluyente de la política oficial en términos de distribución de la renta. La modernización brasileña mostraba, entonces, una notable contradicción: había generado una sociedad urbana compleja que insertaba al país entre los más avanzados del planeta; pero

³⁷ Cfr. Acuña, Op. Cit, pag. 42.

³⁸ Ibid, pag. 42-43.

agravó la desigualdad social y la pobreza tradicional, al punto que Brasil se colocaba en el nivel de los países más pobres del mundo afroasiático.³⁹ Esta dura realidad se manifestó mas plenamente cuando la primera crisis del petróleo, en 1974, tendió a estabilizar el crecimiento, poniendo límites a la euforia suscitada por el “milagro”. A la disminución de la expansión se le sumó la reaparición de un proceso inflacionario que convenció a las autoridades sobre la necesidad de reajustar el sistema tanto en el orden político como en el socioeconómico.

Los años del “milagro” habían coincidido con la etapa política más dura del régimen militar: el gobierno del gral. Medici (1969-1973). Durante esos años, los sucesivos triunfos electorales de la alianza oficialista habían llevado a los militares gobernantes a soñar con la “mexicanización” del régimen brasileño convirtiendo a la ARENA en un partido hegemónico.⁴⁰ Pero hacia la finalización de su de su mandato, la dictadura llevaba ya casi una década en el poder. Nunca, desde los tiempos imperiales, un régimen dictatorial había durando tanto. En la visión de buena parte de los militares los síntomas de crisis podían llegar a producir una colisión entre el legado liberal de la tradición política brasileña con el autoritarismo que, dado el desgaste acelerado del régimen, podía llegar a debilitarse a favor del primero. La debilidad de la sociedad civil había determinado que, pese a la gran represión –sobre todo durante los años de Medici- no hubieran surgido cuestionamientos en torno, por ejemplo, a la cuestión de los derechos humanos, ni por parte de los nuevos movimientos sociales ni de la oposición. Al detenerse el crecimiento económico todo hacia pensar a los militares que estos, finalmente, emergerían. El interrogante que se le planteaba a la conducción del régimen era de donde habrían de proceder: ¿de un sector militar nacionalista?; ¿de una facción empresarial?; ¿de las clases medias?; ¿de las paupérrimas periferias de las grandes ciudades? Ante tal incertidumbre, el Alto Comando Militar decidió “tomar el toro por las astas” asumiendo la iniciativa de una apertura política para descomprimir la situación social y organizar políticamente a sus apoyos

³⁹ Cfr. Diniz, Eli y Boschi, Renato; *La consolidación democrática en Brasil*, pag. 68.

⁴⁰ Cfr. Lemounier; *Op. Cit.*, pag. 122.

sociales ante el peligro de una embestida de las “víctimas” del régimen.⁴¹ Ello coincidió con el relevo del gral. Medici por el gral. Geisel (1974-1978), candidato por la ARENA.

El nuevo presidente propuso una apertura “liberalizante” -aunque no necesariamente “democratizante”- a los efectos de una distensión que ofrecía beneficios recíprocos al régimen y a la oposición: al primero, porque le permitía preservar la iniciativa política vigorizando el prestigio acumulado por su gestión económica; y a la segunda, porque se garantizaba un pluralismo partidario que, junto con la eliminación de la legislación represiva y una ley de amnistía -finalmente promulgada en 1979- ampliaba sus posibilidades de expansión. Comenzaba, así, el tránsito del autoritarismo a la democracia que, en el caso brasileño, fue, al decir de Joao Brum Torres una “transición negociada desde arriba”; es decir, “una transformación endógena del régimen autoritario a partir de principios y pautas definidas por el mismo régimen que conducen a reglas de cambio perfectamente previstas”.⁴²

Las interpretaciones sobre el fenómeno transicional brasileño han dado lugar a un profundo debate entre los intelectuales que trasciende los objetivos de este trabajo. No obstante, a los efectos de escapar a cualquier determinismo, resulta indispensable remarcar que no existen causas que por sí mismas expliquen este proceso. Es indudable que los militares brasileños percibieron desde 1964 una suerte de “pecado original” del régimen que habían instaurado: su déficit de legitimidad, a la luz de una fuerte tradición liberal parlamentaria desde los tiempos imperiales, solo alterada durante los años del “*Estado Novo*”. Es cierto que la cultura política brasileña albergaba también otras tradiciones como el autoritarismo de los sucesivos regímenes políticos. Pero en el balance, ninguno de estos elementos predominaba, variando su intensidad de acuerdo a las circunstancias. Los militares intentaron sintetizar una y otra vertiente a través de la fachada parlamentaria, y de un restrictivo sistema

⁴¹ Cfr. Brum Torres, Joao; La redemocratización brasileña: transición continua. ¿Crisis de legitimidad o crisis de hegemonía?, pag. 263 y ss.

⁴² Ibid, pag, 254.

de partidos creado “desde arriba”. Sin embargo, hacia 1974, este esquema no alcanzaba a compensar el déficit de legitimidad original.

Hacia mediados de los años 70, los militares tenían claro que el régimen por ellos instaurado se había justificado en virtud del desajuste del sistema político fundado en 1945 respecto de las posibilidades de crecimiento económico generadas por la coyuntura internacional y por las ideas desarrollistas dominantes en Brasil desde mediados de los años 50. En el marco de la “Guerra Fría” y de su consecuencia ideológica, la “Doctrina de la Seguridad Nacional”, los conflictos sociales que tal desajuste podría desatar eran, según suponían, susceptibles de ser capitalizados por el “marxismo internacional”. Pero el “peligro comunista”, por entonces, había virtualmente desaparecido; al tiempo que el crecimiento económico era un hecho que dotaba al régimen de fuerza política para emprender una apertura cuya iniciativa, de otro modo, quedaría inexorablemente en manos de una oposición de contornos imprecisos. A la larga, dada la impresionante modernización experimentada por Brasil desde los años 50, iba a ser necesario un nuevo reajuste entre una sociedad que manifestaba rasgos democratizantes y el sistema político. Para que ese reajuste no fuera abrupto sino gradual, el momento indicado para comenzar era, precisamente, 1974 debido a que el gobierno de Geisel todavía exhibía una “*performance*” económica si bien mas sobria que la de los tiempos del “milagro”, todavía interesante.⁴³

Los citados síntomas de crisis se agudizaron en la segunda mitad de los años 70. El “Segundo Plan de Desarrollo” solo pudo sostenerse merced a la expansión del gasto público que incremento la inflación, y de un formidable endeudamiento externo destinado a continuar la modernización infraestructural y a reconvertir a las empresas estatales. No obstante, el crecimiento prosiguió; y, aunque a ritmos más moderados, daba la impresión de que la crisis mundial comenzada hacia mediados de la década no habría de afectar con gravedad a Brasil. Sin embargo, las relaciones entre el gobierno de Geisel y el poder económico se empezaron a complicar. A efectos de controlar un proceso que manifestaba, en el mejor de los casos, perspectivas dudosas; el régimen restringió la capacidad

⁴³ Ibid, pag. 269 y ss,

ejecutiva de los Consejos –entes autónomos con participación empresaria- concentrando facultades en torno del Poder Ejecutivo Nacional. Se superpusieron a éstos otros nuevos administrados por la tecnocracia económica estatal que había afianzado su poder y su autonomía respecto de los demás cuadros públicos y de las organizaciones empresariales. Ello motivo una atomización de los intereses capitalistas que tendieron a las negociaciones individuales respecto de una maquinaria estatal cuya fuerza hacia que estos la concibieran ya no como aliada sino como competidora desleal.⁴⁴ Simultáneamente, se abrieron dos procesos interconectados entre sí: buena parte del “*establishment*” se fue inclinando, progresivamente, hacia una oposición cuyas fracciones moderadas ganaban legitimidad y consenso. Si el poder económico se asociaba a estos sectores, podía legitimar ante la opinión pública el origen políticamente autoritario de su expansión, y no quedar asociado a un régimen declinante.⁴⁵ En segundo lugar, en el interior de las organizaciones empresariales se abrió un enorme debate sobre la “desestatización de la economía”; una sublimación ideológica que ocultaba su temor de que la nueva tecnoburocracia la reemplazara en cuanto a la iniciativa económica. Ambos procesos se sintetizaron en las discusiones en torno a la sucesión presidencial que, en realidad, no eran más que un replanteo de la concentración de poder en torno al Ejecutivo instaurada por Geisel. En el seno de las asociaciones patronales se abrió una nueva divisoria de aguas entre quienes deseaban mantener el régimen autoritario -cambios en el carácter centralizante del poder presidencial mediante- y entre quienes preferían una profundización de la democratización coincidente con el avance del MDB.

Hacia comienzos de la década de 1980, en coincidencia con la segunda crisis petrolera, la etapa “desarrollista” mostraba signos de agotamiento. Los intentos de proseguir las políticas de desarrollo solo agravaron el déficit fiscal y del balance de pagos en virtud de la deuda externa, abriendo cauce a políticas de “ajuste”. Tal era el estado de cosas vigente durante el gobierno del gral. Joao Baptista Figueiredo; al punto que 1983 evocaba una situación semejante a la de 1964. La oposición, a su vez, ahora la

⁴⁴ Cfr. Acuña, Op. Cit., pag. 43.

⁴⁵ Cfr. Brum Torres, Op. Cit., pag. 273 y ss.

atribuía al déficit de legitimidad original del régimen. Sus apoyos políticos y corporativos se fracturaron.⁴⁶ En el orden de las organizaciones empresariales, el sector más moderado -que auspiciaba cambios “desde” y “en” el régimen- se fue debilitando, con lo que el equilibrio se volvió a favor de los sectores más radicalizados que fueron ganando posiciones junto con la oposición política. Desde la FIESP, cuya conducción habían conquistado en 1982, estos últimos se inclinaron categóricamente a favor de una apertura democrática que condujese a un cambio de régimen político como el camino más idóneo para lograr la “desestatalización” y la “descentralización”, aunque sin pronunciarse sobre formas sociales progresivas.

Finalmente, el gobierno militar no tuvo más alternativas que reeditar la lógica que había inspirado a la liberalización de 1974, esto es, canalizar el descontento mediante la profundización de la apertura. Las elecciones estatales de 1982 permitieron a la oposición imponerse sobre el oficialismo en varios estados, con lo que se consagraban las primeras experiencias de transferencia de poderes ejecutivos a la oposición. El bipartidismo emergente en 1974 sepultaba definitivamente los sueños de “mexicanización” política de la etapa del “milagro”. Por entonces, las acciones políticas del Partido Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) confluían con las del frente empresarial. El proceso culminó en 1985 cuando se convocó a elecciones presidenciales en las que habría de competir el candidato oficial -esta vez, un civil- Ulises de Guimaraes, con el opositor Tancredo Neves. La victoria de este último significó un cambio de régimen y de forma de Estado; aunque preservando la legitimidad del sistema político en su conjunto.⁴⁷

La apertura democrática

El comienzo de la etapa democrática denominada “Nueva República” coincidió con la gran recesión de la economía brasileña ocurrida entre

⁴⁶ Cfr. Brasil de Lima Junior, Olavo; Orden político, partidos y elecciones en el Brasil contemporáneo, pag. 220 y ss.

⁴⁷ Cfr. Brum Torres, Op. Cit, 269.

1981 y 1984. Por primera vez desde los años 30, durante ese periodo se registro un crecimiento negativo del PBI que, en realidad, marcaba el agotamiento de la dinámica industrial sustitutiva de importaciones y de los patrones sobre los que se había apoyado. El formidable endeudamiento externo e interno, una tasa de inflación por encima del 200 % anual, y el incremento del desempleo pusieron de manifiesto las capacidades cada vez mas limitadas de la formación estatal heredada del “Estado Novo” para inducir al crecimiento tal como lo venia haciendo durante los últimos cincuenta años. Además, los recurrentes e insuficientes ajustes venían a confirmar la devaluación de las capacidades reguladoras del Estado.

No obstante, hacia fines de 1984, la economía brasileña comenzó a dar síntomas de reactivación. Lo que pocos advirtieron era que tal expansión se apartaba a la lógica sustitutiva de importaciones al convertir a las exportaciones industriales en la fuerza motriz de la recuperación. Con ello, comenzaba un nuevo paradigma de connotaciones inversas al anterior: mientras que en el primero solo se exportaba lo que sobraba en el mercado interno, este colocaba en el mercado interno el sobrante de las exportaciones.⁴⁸ Al coincidir la reactivación con el cambio de régimen, gobernantes y gobernados creyeron entrever el retorno al modelo anterior. Las políticas económicas anunciadas por el malogrado Tancredo Neves y por su sucesor José Sarney se caracterizaron, al principio, por una gran improvisación debido al carácter errático del diagnóstico de la crisis. Simultáneamente, el régimen democrático fue capitalizado por el sector mas conservador de la alianza gobernante en 1985, una de cuyas alas se reclutaba en fracciones que habían participado activamente en el régimen anterior; y que, hasta cierto punto, eran representantes de las fuerzas sociales que mas poder económico habían acumulado desde 1964. Los antiguos discursos populistas fueron cambiados por otros cuyas usinas se hallaban en las entidades gremiales y políticas del nuevo empresariado. El gobierno de Sarney, con su apoyo, ensayo una política de sesgo ortodoxo que procuraba detener la inflación mediante una disminución del gasto público reduciendo los costos del sector estatal productivo al que le

⁴⁸ Cfr. Oliveira, Op. Cit, pag. 77.

impusieron precios y tarifas políticas.⁴⁹ El fracaso de este esquema en detener la espiral inflacionaria inclino el balance político hacia los sectores “progresistas” moderados de la Alianza Democrática procedentes, en su mayoría, del PMBD quienes entregaron el Ministerio de Economía a especialista del grupo UNICAMP (Universidad de Campinas), foro académico del que partió el Plan Cruzado.⁵⁰ Este planteaba un programa heterodoxo de perfiles neokeynsianos de izquierda orientado a recuperar la capacidad de inversión de las empresas del Estado afectadas por el doble endeudamiento -interno y externo- llegando, incluso, a establecer de hecho una moratoria respecto de este último, y estipulando mercados cautivos para ciertas tecnologías de punta controladas por el sector público como el área de la informática.⁵¹ Todo esto se articulaba con una política progresiva en materia de ingresos a efectos de reactivar el consumo interno.

Pese a los espectaculares éxitos iniciales -sobre todo en lo relativo al control de la inflación- la resistencia de los grandes grupos empresariales fue operando un creciente desajuste entre oferta y demanda que hizo resucitar a una inflación aun más incontenible que aquella anterior a la puesta en marcha del plan. Con el relevo de la capa de economistas que la habían instrumentado quedó también eclipsada la fracción “progresista” del PMDB que la había auspiciado; motivando el retorno de los sectores conservadores que, desde entonces, inspiraron las sucesivas políticas de acuerdo, en no poca medida, a los postulados ideológicos de las coordinadoras políticas del empresariado más poderoso como la Unión Democrática Ruralista (UDR).⁵²

Hacia 1986, en forma simultánea con estos experimentos, se congregó la Asamblea Constituyente destinada a dotar de un nuevo marco jurídico al régimen democrático. Pese a las expectativas que, en principio, suscitó en torno al abordaje de temas relativos a las demandas de la sociedad civil,

⁴⁹ Ibid. Pag. 71.

⁵⁰ Cfr. Boschi, Renato R.; *Industrial entrepreneur: interest representation, leaderships and dilemmas of economic development in Brazil*, pag. 212 y ss.

⁵¹ Cfr. Oliveira, Op. Cit, pag. 79.

⁵² Ibid, pag. 79.

las grandes cuestiones en ella debatidas quedaron circunscriptas a negociaciones cupulares entre distintos sectores de la elite política más sensibles a la acción “lobbística” de los diferentes grupos de poder que a las preocupaciones populares. En la Asamblea, predominaba una mayoría neoconservadora; aunque también había un buen número de constituyentes procedentes del ala izquierda del PMDB. A partir de estas tendencias, se fueron perfilando dos discursos: el neoconservador, que propugnaba una legislación neoliberal que replegara el Estado en muchos de sus papeles tradicionales; y el “socialdemócrata” que, por el contrario, aspiraba a profundizar una intervención estatal activa de manera que la nueva Constitución garantizara los derechos sociales, cierta reforma agraria, una nueva legislación laboral, y la defensa del mercado interno para el capital nacional. Ambas, sin embargo, estaban fundadas en planteos fuertemente anacrónicos: la primera, porque auspiciaba un intervencionismo propio de los años 40 y 50, sin advertir que las nuevas fuerzas sociales que podían llegar a darle forma habían cambiado sus intereses en un sentido -al menos en algunos casos- hasta inverso respecto al de aquella época; y la segunda, porque su antiestatismo eludía el papel protagónico que el Estado había asumido en los treinta años anteriores del que dependían, en gran medida, los sectores económicos catalogados como “libreempresistas”.

La “Nueva Republica”, entonces, volvía a reiterar aquel problema que en tiempos de la “Republica Vieja” se planteo como la distancia entre el “país legal” y el “país real”; es decir, el drama de una sociedad civil débil supeditada respecto de la articulación burocrático-militar que dominaba el Estado. No obstante, el “Brasil real”, esto es, la sociedad civil, daba ciertas muestras de transformaciones profundas motivadas por la modernización socioeconómica de los treinta años anteriores. Pero, aun así, sus formas de expresión estaban lejos de alterar el tradicional paradigma de relaciones entre el Estado y la sociedad. Al no erradicarse las viejas formas institucionales y organizativas de la sociedad anterior se produjo una nueva síntesis entre lo viejo y lo nuevo. Aun hacia fines de los 80 las capacidades regulatorias de la estructura corporativa tradicional habían quedado disminuidas en razón de la aparición de canales nuevos con mayor independencia. Estos últimos continuaban siendo un medio propicio

para la reedición de las tradicionales prácticas cooptativas pergeñadas desde la burocracia estatal. Aparecieron, así, nuevos tipos de asociaciones empresariales distanciadas de la CNI y de la FIESP; un nuevo sindicalismo paralelo cuestionador del sistema varguista dependiente de la CNTI y del Ministerio de Trabajo; asociaciones gremiales de los nuevos sectores medios profesionales; y diversos tipos de movimientos sociales. Pero el viejo Brasil seguía vigente en las condiciones materiales de las paupérrimas masas rurales del Nordeste sometidas a un modelo colonial de monocultivo, y en las poblaciones marginales de las grandes urbes; en ambos casos, caldo de cultivo de la reedición del viejo clientelismo populista y autoritario pergeñado por las antiguas oligarquías “estadales”. También, en la debilidad de los ámbitos partidarios-parlamentarios escindidos respecto de los actores de la sociedad civil e inhibidos de formular proyectos globales; fortaleciendo las relaciones particularistas y clientelares entre estos y las capas burocráticas estatales nuevas y viejas. Su vaciamiento, separaba a la representación partidario-parlamentaria de la tecnoburocracia administrativa, tendiendo a concentrar en esta última y en el Poder Ejecutivo. Este no tenía otra alternativa que negociar con los grupos de interés de acuerdo a las viejas prácticas, comprometiendo su capacidad para reformar y modernizar al Estado de acuerdo a las nuevas realidades sociales emergentes.

Siglas

ARENA: Alianza Renovadora Nacional

CIESP: Centro de las Industrias del Estado de Sao Paulo.

CNI: Confederación Nacional de la Industria.

CNTI: Confederación Nacional de los Trabajadores de la Industria.

CUT: Central Única de Trabajadores.

FIESP: Federación de las Industrias del estado de Sao Paulo

MDB: Movimiento Democrático Brasileño

MDU: Movimiento Democrático Urbano

PNBE: Pensamiento de Bases Empresariales

PMDB: Partido Movimiento Democrático Brasileño

PSD: Partido Social Democrático
PTB: Partido Trabalhador Brasileiro
PT: Partido de los Trabajadores
SNA: Sociedad Nacional de Agricultura
SRB: Sociedad Rural Brasileña
UBE: Unión Brasileña de Empresarios
UDN: Unión Democrática Nacional
UDR: Unión Democrática Ruralista
USI: Unión Sindical Independiente

ARGENTINA

Las regiones más importantes de la economía primario-exportadora de la Argentina moderna, en realidad, recién cobraron cierta relevancia dentro del antiguo Imperio español americano desde fines del siglo XVIII al compás de la demanda creciente generada por el proceso de industrialización europeo. Hasta entonces, el Río de la Plata había sido, tal vez, la región más descuidada y desvalorizada de la América Española. Las regiones septentrionales del virreinato creado en 1776 tuvieron, desde la conquista, cierta importancia como proveedoras de un conjunto de productos agrícolas y artesanales de los centros mineros altoperuanos. Las razones de ello residen en que esas zonas -que habían pertenecido a la periferia del antiguo imperio quechua- eran las únicas con un nivel de organización sociocultural y una demografía lo suficientemente densa como para poder integrarse al sistema económico colonial primigenio. Las llanuras del este, por el contrario, se caracterizaban por su vacío poblacional; explicable por el carácter primitivo de las comunidades indígenas. Recién a fines del siglo XVIII, al compás de una creciente demanda internacional procedente del Atlántico y merced a las reformas mercantiles introducidas por los Borbones, se desarrolló en la denominada “región del Litoral” una ganadería especializada en la producción de cuero

para la exportación ultramarina.⁵³ El flujo de manufacturas importadas por Buenos Aires, por su parte, constituyó el primer paso de la lenta declinación de las economías artesanales de un Interior que, hasta entonces, había sido tributario del Potosí.

El proceso de Emancipación produjo en el Río de la Plata consecuencias comunes al resto de la América Hispana: fragmentación y dislocación regional; enfrentamientos militares entre las distintas oligarquías herederas del orden imperial; y una enorme destrucción de riqueza. En síntesis, como en la mayor parte de América Latina, la independencia motivó una suerte de pulverización de las clases dominantes de formaciones sociales muy heterogéneas y regionalizadas. Por otra parte, el carácter tardío del aparato burocrático y militar colonial determinó, en el caso del Río de la Plata, la virtual desaparición de un gobierno nacional unificado, a poco de iniciado el proceso revolucionario.

La reconstrucción de las destruidas economías pecuarias litoraleñas y la expansión simultánea de la ganadería de la provincia de Buenos Aires recién se evidenció poco antes de 1850. Sólo a partir de entonces los nuevos estímulos derivados de las acrecidas necesidades de materias primas de la economía industrial europea y de los avances de las comunicaciones marítimas motivaron un lento despegue en la economía agropecuaria litoraleña. Sin embargo, su crecimiento explosivo recién tuvo lugar hacia las últimas décadas del siglo XIX, una vez resueltos los enfrentamientos intraoligárquicos heredados de la Emancipación y exterminadas las poblaciones indígenas localizadas al sur de la frontera agropecuaria. La consiguiente creación de un Estado Nacional permitió la afluencia masiva de capitales británicos y de inmigrantes del sur de Europa, los que conformaron, en la zona más marginal y desierta del antiguo imperio español, la sociedad tal vez más europeizada de toda América Latina.

⁵³ El lento proceso de reconstrucción de la ganadería litoraleña argentina, así como la expansión de la bonaerense, son analizados por Tulio Halperín Donghi, *De la Revolución de la Independencia a la Confederación Rosista*, Buenos Aires. Editorial Paidós, 1985.

Del “Milagro” al Declive

La estancia, unidad de producción de la Pampa húmeda argentina, tuvo, desde sus orígenes, caracteres cualitativamente diferentes respecto de la hacienda o de la plantación como células básicas de la mayor parte de las economías primarias exportadoras americanas. Entre los más importantes, se destaca un volumen de capital y de mano de obra sustancialmente menor que el requerido por estas últimas para su explotación. Las ventajas comparativas de la región le ofrecieron a su burguesía una renta diferencial de la tierra a escala internacional muy superior a la de sus pares latinoamericanos. Con un reducido nivel de inversiones y con escasos costos de mano de obra, la burguesía pampeana obtuvo excedentes extraordinarios que confirmaron sus rasgos capitalistas y la dotaron de una base de acumulación propia. En otros países latinoamericanos, en cambio, las clases propietarias no pudieron superar sus caracteres tradicionales; incluso, en algunos casos, sus plantaciones, haciendas, o enclaves mineros terminaron en manos del capital internacional. La pujanza de la producción pampeana, a la que debe sumarse la enorme extensión de sus tierras, permitieron la temprana constitución de un mercado interno fuertemente concentrado en las grandes ciudades del Litoral -particularmente, Buenos Aires- donde se desarrollaron, a su vez, importantes actividades comerciales y financieras. Ello generó la emergencia de sectores populares de origen migratorio dotados de un alto grado de autonomía y con amplias posibilidades de movilidad social.⁵⁴

Otra de las singularidades de la Argentina desde sus orígenes como país moderno fue la enorme extensión de la zona integrada al mercado mundial en comparación con sus pares continentales. Correlativamente, la escasa incidencia económica y poblacional de las regiones marginales del Interior determinó la práctica inexistencia de un campesinado indígena semejante

⁵⁴ Fundándose en las sistematizaciones de tipos de economías agroexportadora de diversos autores, Guillermo O'Donnell hace una buena caracterización de la estancia argentina, en cfr. Guillermo O'Donnell, *Estado y alianzas en la Argentina 1956-1976*. Buenos Aires. Desarrollo Económico N° 64.Vo1 16. Enero-mayo 1977. También léase Cfr. F.I.H. Cardoso y E. Faletto, op. cit.

al de otras regiones de Hispanoamérica. Así, la sociedad argentina gozó, desde entonces, de un alto grado de homogeneidad definida por la extensión del mercado y del espacio político nacional en todo el territorio. La vitalidad de su economía primario exportadora y su alto grado de diversificación al interior de la región pampeana permitieron un temprano desarrollo industrial desde las primeras décadas del siglo XX cuya solidez favoreció la emergencia de una clase obrera. Este, como las capas medias, rápidamente se organizó en instituciones de acción colectiva. La pujanza de estos sectores y la correlativa debilidad de las plebes rurales manipulables impidieron el debilitamiento de su organización, garantizándoles niveles de ingresos equivalentes a los de los países de Europa, y muy superiores a los del resto de América Latina.⁵⁵ El carácter aluvional de esta sociedad y su homogeneidad motivaron, sin embargo, la inexistencia de identidades colectivas ancestrales aunque sí, de sentimientos de desarraigo, además de una concepción cortoplacista y economicista de los intereses.⁵⁶

Como ya se señaló, al compás de los primeros pasos del desarrollo agroexportador se constituyó un Estado Nacional que no fue el resultado de una sociedad preexistente sino de la iniciativa de un grupo político que, anticipándose en el tiempo, lo convirtió en el instrumento de construcción de una sociedad futura. Su conformación era la condición necesaria tanto para la integración de la economía argentina en el mercado mundial como para la consecución del propio proyecto estatal. La mayor parte de los miembros de ese grupo, sin embargo, procedía de las oligarquías del Interior que, al tanto de la inviabilidad de sus economías procuraban, a través de su propia creación institucional, compensar el desequilibrio regional que tendió a agravarse paralelamente a la expansión litoraleña.

⁵⁵ Cfr. Guillermo O'Donnell, *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires. Editorial Paidós, 1972.

⁵⁶ Los caracteres homogéneos de la sociedad argentina, en comparación con otros casos latinoamericanos, son brevemente tratados por Carlos Acuña, Marcelo Cavarozzi, Liliana de Riz, Elizabeth Jelin y Oscar Oszlak en su trabajo "Estado, política y actores sociales en la Argentina contemporánea". En "¿Hacia un nuevo orden estatal en América latina?"; Vol. 1. *Democratización /Modernización y actores sociopolíticos*. Buenos Aires. CLACSO, 1990.-

Recién hacia 1880, este núcleo pudo garantizar la irreversibilidad de su obra jurídico-política. La formidable expansión económica de la década siguiente le valió la legitimización como clase política de los grupos dominantes del Litoral que, en el término de unos pocos años, perdieron su especificidad al compenetrarse recíprocamente con los anteriores. Se constituyó, así, una clase dirigente nacional que concibió al Estado como un instrumento fundamental para consolidar su dominio.⁵⁷

Las consecuencias de ello fueron múltiples. El Estado Nacional, constituido desde el Interior, se convirtió en el ámbito natural de desenvolvimiento político de oligarquías en procura de participar privilegiadamente de los beneficios de la expansión litoraleña. Su centralidad nacional hizo tabla rasa con las autonomías regionales, absorbiendo a sus clases dirigentes. Pero a diferencia de otros países latinoamericanos, el abrumador desarrollo litoraleño -jamás compensado por otra región del país- convirtió al federalismo postulado por la Constitución Nacional en una mera ficción. Luego, la estrecha dependencia de las clases dominantes respecto del Estado generó un sistema político fuertemente oligárquico que contrastaba con una sociedad cuyos amplios derechos civiles la condujeron a reclamar una temprana apertura democrática.⁵⁸

El acceso del radicalismo al gobierno a mediados de la década de 1910 vino a demostrar dos cosas: el realismo y la liberalidad de la representación política oligárquica frente a la presión de los sectores populares, y la fuerza de éstos para concretar sus objetivos democratizantes. Sin embargo, ello sólo era posible en un marco de una expansión económica que no fuera cuestionada por la gestión política de las clases medias. La crisis de ese patrón de desarrollo a fines de los años 20, y los sucesivos fracasos de organización de una fuerza conservadora de

⁵⁷ El proceso formativo del Estado argentino es analizado por cfr. Oscar Oszlak, *La formación del Estado argentino*. Bs.As. Editorial de Belgrano, 1985.

⁵⁸ Las relaciones entre el Estado y los sectores dominantes desde sus orígenes, y en el marco del modelo primario exportador, léase cfr. Jorge F. Sabato, *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y característica*. Buenos Aires. CISEA-GEL, 1988.

bases populares determinaron la indispensabilidad para los grupos dirigentes tradicionales de la reconquista del Estado; hecho que significó el retroceso de la democratización emprendida tres lustros atrás. No obstante, si la legitimidad de los gobiernos populares fue cuestionada por los grupos económicamente poderosos -excluidos terminantemente del poder político por el sufragio universal- su renovado predominio carecía de legitimidad para amplios sectores de una sociedad civil cuyo consenso resultaba necesario para la constitución de cualquier régimen político estable. El resultado de este particular fenómeno fue el progresivo debilitamiento del Estado Nacional argentino como instancia institucional por encima de las diferentes fracciones de una sociedad que comenzaría un progresivo proceso de diversificación económica a partir de los años 30 sobre la base - como en el resto de los casos analizados en este trabajo- en una industrialización sustitutiva de importaciones. La colonización de su aparato burocrático por sucesivos núcleos privados -cuyo control resultaba indispensable para marcar a su favor el rumbo de la economía- impidió la generación de una clase política capaz de organizar un sistema estable, y de un *staff* de administradores que dotaran a su gestión de autonomía respecto de dichas fracciones. No obstante la fuerza de estas últimas, ninguna de ellas logró, tampoco, instrumentarlo exclusivamente en su favor motivando una inestabilidad caracterizada por la alternancia de ciclos favorables para una u otra en cuyo transcurso se fueron apropiando de pedazos de poder estatal, haciendo de la puja un ejercicio cada vez más inteligente, pero también más destructivo para el conjunto de la sociedad.

Populismo, fractura de los sectores dirigentes y colonización estatal

La crisis de 1930 marcó el comienzo del cierre de una economía caracterizada por un alto grado de apertura internacional, semejante a la de todos los países vinculados a Gran Bretaña desde la segunda etapa de la Revolución Industrial. Asimismo, las nuevas reglas de juego en el comercio mundial a partir de la Gran Depresión de 1930 motivaron la reorientación de la modalidad de desarrollo económico. El estancamiento de la producción agropecuaria fue sobrellevado mediante un crecimiento

industrial que, sustituyendo importaciones, tendía a resolver los problemas del sector externo procedentes de la caída de los precios internacionales de las exportaciones primarias y de su decreciente competitividad en el mercado mundial. Simultáneamente, comenzaron a desarrollarse economías regionales cuya producción agroindustrial también contribuía a sustituir importaciones. Así, en poco más de una década, la economía argentina operó una importante transformación estructural; definiendo una nueva dinámica de funcionamiento en la que el Estado -tal como ocurría en prácticamente todo el mundo- asumió crecientes roles reguladores.

Este esquema sería protagonizado por dos sectores fundamentales que habrían de fracturar la homogeneidad característica de las clases dominantes hasta 1930. El sector agrario pampeano, por una parte, producía -como era tradicional- alimentos con destino a la exportación, al tiempo que el sector industrial lo hacía para el mercado interno. Pese a la crisis internacional, y en razón de sus ventajas naturales, la producción pampeana seguiría siendo el único sector de la economía nacional con capacidad para producir bienes a precios competitivos en el mercado mundial. Era, en consecuencia, el único en condiciones de proveer divisas indispensables para importar manufacturas que el país aún no producía, y que resultaban necesarias para sostener un crecimiento industrial altamente protegido de la competencia externa por el Estado, vía aranceles elevados y un tipo de cambio favorable.⁵⁹

La inelasticidad de la producción agropecuaria, sin embargo, generó pujas crecientes entre distintas fracciones propietarias por el excedente procedente del agro pampeano. En el contexto de una afebrada industrialización liviana impulsada por los efectos sobre la economía nacional de la Segunda Guerra Mundial, de una acentuada depresión de los precios de los bienes agropecuarios; y de las consiguientes migraciones internas desde el interior del país para ocuparse como mano de obra de las industrias concentradas en Buenos Aires y su conurbano se consagró, hacia mediados de los años 40, una experiencia nacionalista populista: el peronismo. Fundado en una alianza entre el Ejército, el proletariado, y la

⁵⁹ O'Donnell analiza las consecuencias de la condición de bienes-salario de los productos primarios exportables argentinos. Cfr. Guillermo O'Donnell, *Estado y alianzas...*

pequeña burguesía surgida al calor de la industrialización, el nuevo movimiento político tuvo, en principio, el apoyo de un poder militar que, convocado quince años antes por la propia oligarquía para redefinir un sistema político funcional a sus intereses, terminó enfrentado a ella en razón de su vocación industrialista. Sustentada esta última en intereses corporativos, terminó siendo antagónica respecto de la orientación estrechamente agroexportadora de un sector considerable de clases tradicionales, que, según buena parte de la oficialidad, podía llegar a comprometer el equilibrio del orden social.

El peronismo de posguerra sintetizó los cambios estructurales ocurridos en la economía argentina desde 1930, reflejando, asimismo, los nuevos clivajes intercapitalistas procedentes de la fractura de los sectores dominantes tradicionales, y de la aparición de nuevas fracciones empresariales. Como todos los populismos latinoamericanos, intentó impulsar un capitalismo nacional a partir de un Estado poderoso que llenara el espacio vacío de un vigoroso grupo empresarial privado capaz de asumir los roles de una clase hegemónica nacional. Simultáneamente, generó espacios en los que, merced a la expansión del mercado interno por el impulso redistribucionista, se pudo consolidar la burguesía industrial surgida a partir de la crisis de la economía agroexportadora. Como nuevo factor socioeconómico, el Estado jugó un papel central en el proceso de distribución de los ingresos mediante aranceles diferenciales y tipos de cambio que permitían definir la evolución de la balanza comercial, el perfil de la evolución industrial, la estructura de precios relativos y las características de la asignación de recursos. Al mismo tiempo, en procura de una regulación hegemónica del proceso económico, su acción se extendió hacia otras actividades como la producción de servicios públicos, el comercio exterior y las finanzas.⁶⁰

Durante el primer gobierno del general Juan Domingo Perón (1946-1952), el Estado se apropió de una porción sustancial de las exportaciones

⁶⁰ Los roles del Estado en la Argentina a partir de la sustitución de importaciones son tratados por Jorge Sábato y Jorge Schvarzer en *Funcionamiento de la economía y poder político en la Argentina: trabas para la democracia* En Jorge Sábato, *La clase dominante en la Argentina moderna: formación y características*. Buenos Aires. CISEA, 1988.

pampeanas; comprimió los precios interiores; y, consecuentemente, incrementó los ingresos populares, aumentando la demanda de bienes industriales. Sin embargo, hacia 1950 ya se manifestaban signos que constituían un anticipo de los problemas que, hacia fines de esa década, se tornarían crónicos para la economía argentina. La desmesurada política distributiva peronista generó problemas en la balanza de pagos al desalentar una producción agropecuaria cuya mayor parte seguía en poder de las clases tradicionales, y que era consumida -casi en su totalidad- en el mercado interno.⁶¹

Las rectificaciones económicas del segundo gobierno de Perón (1952-1955) tendieron a mejorar los precios de las materias primas agropecuarias de manera de aliviar la situación del sector externo, proseguir la industrialización sustitutiva de importaciones; e ingresar en una etapa más compleja con una fuerte participación de capitales extranjeros. Sin embargo, la caída del peronismo en 1955, impulsada por unas clases tradicionales no satisfechas con las reorientaciones económicas de su segunda administración vino a revelar varias cuestiones. En primer lugar, que este último sector, a diferencia de lo ocurrido en México durante los años veinte y treinta, había sido sólo parcialmente derrotada por las fuerzas sociales que constituyeron en régimen nacional y popular instaurado en 1945. Asimismo, también venía a demostrar que el Estado, como a la larga, ocurrió en el resto de los países de América Latina -con la excepción, nuevamente, de México- había fracasado en su pretensión de asumir un rol hegemónico sustitutivo del que había tenido la oligarquía, a efectos de impulsar el desarrollo económico que acabara definitivamente con el orden tradicional. Desde entonces, y a raíz de las traumáticas relaciones estructurales entre los diferentes actores engendrados por la industrialización, el aparato estatal fue paulatinamente colonizado por las distintas fracciones sociales. Su margen de maniobra se fue limitando en el

⁶¹ Los ciclos críticos de la industrialización sustitutiva de importaciones en la Argentina a partir de las relaciones estructurales entre distintos sectores sociales comprometidos en este proceso es un tema tratado por cfr. Aldo Ferrer, *La economía política del Peronismo*. En "El Trimestre Económico. Vol XLIV, N° 173, México, enero-marzo de 1977.

marco de una puja cada vez más salvaje por la distribución de un ingreso que decrecía ante las restricciones del sector externo.

A partir de los años 60, el país ingresó definitivamente en una nueva etapa del proceso de industrialización, impulsada por una ola directa de capitales extranjeros en nuevas actividades, como la producción automotriz, la petroquímica, la siderurgia, etc. La rápida transnacionalización de la estructura industrial urbana consolidó el liderazgo de una nueva fracción capitalista: la gran burguesía urbana de carácter oligopólico liderada por capitales extranjeros, pero en la que también confluían grupos empresariales tradicionales y otros procedentes de la primera etapa de la industrialización sustitutiva. Sin embargo luego de unos pocos años de expansión, y pese al optimismo de los primeros tiempos, el esquema desarrollista reiteró de manera agravada los problemas esbozados diez años antes: la demanda de importaciones industriales superaba el crecimiento de las exportaciones agropecuarias, reeditando los problemas en el sector externo, que, a la larga, terminaban interrumpiendo el crecimiento industrial. Este, mientras tanto, proseguía concentrado en el mercado interno. Sólo un incremento de las exportaciones primarias, acompañado de una reducción simultánea de los ingresos de los sectores populares urbanos, podía llegar a consagrar la hegemonía de la gran burguesía urbana asociada a una oligarquía pampeana cuyos perfiles tradicionales se fueron reconfigurando. En el curso de los años 60, ésta recibió los estímulos requeridos para acelerar la transformación intensiva de sus unidades de producción, en capital y tecnología. Sin embargo, la dinámica de las relaciones entre los diferentes actores de la sociedad argentina colocó a uno y otro sector en veredas antagónicas, impidiendo esa coalición que, dictada por la lógica económica, no se correspondía con los comportamientos políticos de los distintos actores.⁶²

⁶² Refiriéndose al fracaso del "desarrollismo" argentino en generar un duradero crecimiento industrial autosostenido, señala O'Donnell que "(..) contrariamente a las esperanzas "desarrollistas", esta nueva etapa resultó en un fuerte aumento de la demanda de importaciones, mayor que la tasa de crecimiento del producto bruto nacional de las exportaciones y de la producción pampeana. Ante esto, la solución económicamente

Las razones de ello fueron complejas y relativas a las conductas de otros sectores cuyo peso específico en la sociedad fue mucho mayor que el de sus análogos en otras sociedades latinoamericanas. La formación social argentina, ya desde la etapa primario exportadora, exhibía sectores populares urbanos cuya fuerza y homogeneidad se afirmaron a partir de la industrialización; sobre todo, con el advenimiento del peronismo. Su caída en 1955 no sólo no atenuó esa fuerza, sino que la acentuó al recuperar la clase trabajadora una autonomía notablemente comprometida durante el régimen justicialista. Pero, al mismo tiempo, ello contribuyó a oxigenar a los sectores de la burguesía industrial surgidos durante la primera etapa de la industrialización -más débil y menos concentrada- que había formado parte de la coalición inaugurada por el peronismo a mediados de los años 40. Tal endeblez se acentuó al emerger, en los años 60, una nueva burguesía internacionalizada. Sin embargo, esta fracción logró compensar su creciente vulnerabilidad reeditando, durante las fases depresivas del ciclo económico, la alianza con estos vigorosos sectores populares. Sus fundamentos residían en la resistencia de ambos a los efectos recesivos de los “planes de estabilización”, cuando el desfase entre exportaciones pampeanas e importaciones le imponían un límite al crecimiento industrial. En esas circunstancias, ambos sectores volvían a coincidir en la necesidad de defender un mercado interno afectado por el aumento de los precios de los alimentos destinados, en su mayor parte, a la exportación. Una vez atenuada la crisis del sector externo, la disponibilidad de divisas suscitaba la movilización de ambos, a efectos de operar una reactivación generadora de una nueva fase de crecimiento industrial.

"evidente" -y reiteradamente propuesta como tal- radicaba en un fuerte aumento de las exportaciones que, al levantar el techo de la balanza de pagos, hubiera permitido proveer a esta estructura productiva urbana de las importaciones necesarias para un "desarrollo sostenido". Supuestos los parámetros capitalistas de la situación, esa situación implicaba, fundamentalmente, encontrar medios para aumentar la producción (y la productividad) pampeana, y/o para reducir el nivel de ingreso del sector popular en forma de que por medio de la reducción del consumo interno de alimentos, quedaran "liberados" mayores excedentes exportables. Pero la simplicidad cartesiana de estas "soluciones" -que fueron intentadas- tropezó con las complicaciones políticas...".cfr. Guillermo O'Donnell, op. cit. pag. 532.-

Estas coaliciones obrero-empresariales fortalecían recíprocamente a ambos sectores por múltiples razones. En primer término, le ofrecía un fuerte consenso a la modalidad de acumulación de la pequeña y mediana burguesía urbana que, al menos transitoriamente, adquiría un perfil nacional, popular y progresista. Como contrapartida, las demandas sindicales representativas de los sectores obreros adquirían el prestigio de su vinculación con un sector capitalista. Ello producía un efecto paradójico: si, por un lado, le ponía límites a la radicalidad de las demandas populares, ello agudizaba una conflictividad que se fue acentuando con el tiempo, y que profundizaba las fracturas entre las distintas fracciones propietarias, tornando a la sociedad argentina cada vez más ingobernable. Asimismo, la alternancia recurrente de ciclos económicos expansivos y depresivos y, consecuentemente, la reedición de esta alianza de efímera proyección – debido a su disolución, ni bien comenzaba la etapa ascendente, al plantearse el clásico antagonismo entre ambos sectores; y al no poder la pequeña y mediana burguesía generar un patrón de acumulación alternativo al de los sectores propietarios poderosos, oligopolizados y transnacionalizados- aunque en principio exitosa, le dio un carácter semicultural fundado en premisas ideológicas “nacionales y populares” antagónicas respecto de las fracciones predominantes. La gran burguesía oligopólica, por su parte, dada su debilidad política respecto de la pequeña se veía compelida, en esas circunstancias, a sumarse al tren populista; situación que la llevaba a estrechar las distancias con la burguesía pampeana. Ésta, a su vez, quedaba sola, a la espera de un nuevo ciclo depresivo que le permitiera volver a ocupar un lugar central -de todos modos, tan transitorio como el de la burguesía urbana en su conjunto- durante la fase expansiva.⁶³

⁶³ O'Donnell denomina a esta coalición "nacional y popular" como "alianza defensiva" y organiza sus consecuencias y características en ocho puntos, a saber "(1) La alianza fue esporádica pero recurrente. (...), (2) La alianza fue defensiva(...), (3) Pero aunque defensiva y condenada a que sus victorias fueran el cumplimiento y no la salida del ciclo, esta alianza fue sumamente exitosa. (4) La alianza fue policlasista en el sentido específico de que incluía al sector popular (con un fuerte peso obrero) y a un fundamental componente burgués(...); (5) La alianza defensiva quedó encerrada dentro de parámetros capitalistas, como resultado de su carácter intrínsecamente policlasista. Esto ayuda a entender por qué el

En resumen, la ruptura periódica entre las fracciones de la burguesía argentina en condiciones de modernizar la economía capitalista del país por contar con bases de acumulación propias no les permitió ni terminar con los ciclos –dando lugar a una etapa de crecimiento más prolongada y sustancial- ni estabilizar su dominación política sobre el conjunto de la sociedad. No obstante, la gran burguesía, predominantemente industrial,

peronismo, principal canal político de esa alianza, tampoco traspusiera esos límites.(...); (6) En cuanto al aprendizaje, éste fue función de la fresca memoria de anteriores movilizaciones que lograron revertir la situación salarial y el nivel general de actividad de la economía. Y esa memoria, tuvo repetidas ocasiones de actualizarse cada vez que se producía un nuevo giro descendente del ciclo (...) Todo esto realimentaba la capacidad y la disposición de activación política del sector popular, pero también llevaba a una no menos repetida experiencia de derrota.(...)Pero ... aquel momento de reversión ocurría por problemas ... y a través de mecanismos ... mucho mas difíciles de captar en su funcionamiento e impactos. El beneficio que derivaba de ellos para la burguesía pampeana y para el sector exportador, así como el ostensible apoyo inicial que prestaba la gran burguesía a cada reversión del ciclo hacia su fase descendente, fomentaba la hostilidad del conjunto del sector popular contra aquellos y contra lo que implicaban de internacionalizado y de "big business" (...) Con ello la explicación de la necesidad de triunfar una y otra vez para volver a ser derrotados tendía a una conspiración mítica de "conspiraciones" de "grandes intereses" que tenían una mágica capacidad para derrotar al "pueblo" y trabar el "desarrollo".(...); (7) Mas que ciclos conviene ya hablar de espirales, en tanto -sobre todo políticamente- cada una de estas idas y vueltas, con sus historia de triunfos y derrotas siempre provisionarias, fue agudizando los conflictos en los que se alimentaban (...); (8) Esta fusiones multiplicativas de la alianza defensiva eran las que empujaban a la gran burguesía a abandonar a la burguesía pampeana a un solitario lamento por la caída de sus precios. Abrían, por una parte, el impulso hacía la reactivación económica y, por la otra, el abismo político de una movilización "nacional y popular" que, de alguna forma, tenía que ser reabsorbida. Al pendular en un momento hacia la burguesía pampeana y, momentos después, al apoyar el lanzamiento de una nueva fase ascendente del ciclo la gran burguesía no solo optimizó en cada fase sus intereses económicos de corto plazo. También logró ser el único miembro estable de la alianza gobernante. Claro que en una fase lo era en conjunción con la burguesía pampeana y, en la otra, se encaramaba sobre la alianza defensiva. No dejó de ser la fracción dominante, pero las particulares condiciones que hemos reseñado implicaron que su dominación se desplazara continuamente en ese movimiento pendular. (...) Estas claves permiten entender a la Argentina como algo menos surrealista -aunque posiblemente más complicada- que lo que aparece en la superficie de su "inestabilidad política" y de su errático "desarrollo". Cfr. Guillermo O'Donnell, Estado y alianzas en la Argentina.

oligopólica y transnacional, manifestó su supremacía al obtener beneficios de todas las coyunturas. En efecto, no era profundamente afectada por el ciclo depresivo, debido a producir bienes para los sectores de más altos ingresos; muchas de cuyas fracciones los incrementaban en esas circunstancias. Asimismo, también participaba de la expansión del mercado interno durante la fase expansiva de la alianza populista. Sin embargo, la debilidad de sus bases políticas la inhibía de imponer su predominio de manera hegemónica. A su debilidad en ese orden frente a los sectores populares y a la denominada “burguesía nacional”, debemos sumarle el peso a los grandes grupos agroexportadoras pampeanos que, dado su carácter nacional y no regional como en otros países de América Latina, le impidió adecuarla a sus necesidades de acumulación.

El agotamiento de la política desarrollista planteada por el presidente Arturo Frondizi a fines de los años 50 y su caída en 1962 vinieron a revelar el grado de complejidad que habían adquirido los conflictos sociales desde la irrupción del populismo, y la crisis de los partidos tradicionales. Simultáneamente, fueron apareciendo nuevos sectores sociales engendrados por la modernización como una tecnoburocracia vinculada a las nuevas fracciones dominantes una suerte de burguesía gerencial, que la representaba directa o indirectamente en sustitución de los viejos políticos y abogados del “*establishment*” anterior, y un sindicalismo modernizado por la aparición de nuevos sectores industriales, proclive a establecer negociaciones directas con el Estado o con las empresas transnacionales pese a la conservación de su identidad peronista. Cobraron también un fuerte protagonismo las organizaciones empresariales representativas de las distintas fracciones del capital de las que surgieron proyectos políticos cuya consecución quedó a cargo, precisamente, de la tecnoburocracia emergente, que orientó su acción en el sentido de conformar alianzas con otras fuerzas sociales. Por último, fue central el papel de una Fuerzas Armadas cuya oficialidad se fue comprometiendo desde, por lo menos, la caída de Frondizi, con los nuevos intereses en detrimento de los antiguos. No obstante, durante la presidencia de José María Guido (1962-1963), se

puso en evidencia que los nuevos sectores aún no estaban en condiciones de articular una nueva fórmula política de poder.⁶⁴

La administración radical de Arturo Illia (1963-1966), reeditó – tal vez, sin proponérselo explícitamente- la clásica alianza populista, y reveló hasta qué punto los partidos políticos tradicionales tendían a expresar los intereses del capitalismo rural y urbano anterior a la etapa comenzada a principios de la década. El desfase entre esta forma de representación y los nuevos intereses económicos dominantes persuadió a estos últimos acerca de la necesidad de su reemplazo por otro; recurriendo a las Fuerzas Armadas como pivote de un sistema en el que confluyeron la tecnoburocracia estatal, la nueva burocracia sindical, las organizaciones empresariales del *establishment*, y las propias Fuerzas Armadas; esto es, las formas más modernas de representación social. En breve, éstas postularon como solución política la organización de un modelo en el que sus intereses convergieran en un poder ejecutivo que, como factor decisorio, operara de manera más eficaz que el sistema prescripto por la Constitución Nacional de 1853; expresando, al mismo tiempo, la nueva alianza entre el *establishment* y las Fuerzas Armadas.⁶⁵

El pronunciamiento militar que derribó a Illia en 1966 y que llevó al gobierno al general Juan Carlos Onganía (1966-1970) se propuso concretar ese proyecto político cuyo propósito central era el de garantizar el dominio de la nueva burguesía desde el Estado, subordinando definitivamente al resto de la sociedad. Pero la consecución de tan ambicioso diseño de modernización “desarrollista” requería de una condición fundamental: que el Estado tuviera vigor y capacidad de “gobernar” a una sociedad civil fraccionada en múltiples sectores antagónicos con fuerza para vetarse entre sí, pero notablemente inhibidos para asumir su supremacía sobre los demás. El principal problema a sortear, sin embargo, procedía del propio Estado. Solo una capa de administradores capaces de conducir eficaz y

⁶⁴ Juan Carlos Portantiero realiza una sistematización de los nuevos estratos sociales generados por la modernización “desarrollista” hacia la década del 60. cfr. Juan Carlos Portantiero, *Economía y Política en la génesis argentina*, 1919-73). En Waldo Ansaldi y José Luis Moreno (comp), *Estado y Sociedad en el pensamiento nacional*. Bs As., 1990.

⁶⁵ Juan Carlos Portantiero, *Op. Cit.* Pág. 316 y ss.

monolíticamente el Estado podía estar en condiciones de hacer frente a la contraofensiva de una sociedad civil tradicionalmente fuerte desde la que se habrían de pronunciar, mancomunadamente, los sectores cuyos intereses fueran afectados por los irreversibles cambios estructurales que el país estaba experimentando. Su debilidad en el marco de un Estado debilitado y colonizado por los sucesivos ciclos políticos y económicos haría también fracasar a este ambicioso proyecto.⁶⁶

Pese a los éxitos iniciales del régimen en dotarse de los recursos necesarios para realizar sus objetivos, la acción conjunta de los asalariados, la pequeña burguesía industrial urbana, las economías regionales, y las capas medias perjudicadas desafiaron al Estado, y lograron fracturar su frente interno. Ello condujo a las Fuerzas Armadas a un estado deliberativo, confirmando, nuevamente, la debilidad de la elite tecnoburocrática-militar-empresarial que pareció adquirir forma durante los primeros años de la denominada “Revolución Argentina”. La movilización de la sociedad civil dio lugar, asimismo, a la emergencia de un conjunto de movimientos sociales cuestionadores de todas las estructuras de autoridad legitimadas por el régimen.

Fracasada la primera etapa de la “Revolución Argentina”, protagonizada por el general Onganía, tuvo lugar un tibio intento de “capitalismo de Estado” caracterizado por la utilización de su poder económico para fortalecer a la burguesía industrial local en detrimento de la internacional mediante el estímulo de su poder de compra, la redistribución del crédito, y toda una serie de planes promocionales. El Estado asumía, así, los riesgos y la mayor parte de los costos a favor de un selecto grupo de capitales privados.⁶⁷ Esta fórmula, cimentada en la alianza entre las

⁶⁶ Juan Carlos Portantiero, Op. Cit, pag. 325 y ss.

⁶⁷ Schvarzer formula un interesante análisis sobre las características de las promociones industriales en la Argentina, particularmente en el período que comienza en 1970 examinando casos como ALUAR, Papel Prensa, el Polo Petroquímico Bahía Blanca, etc., en Estado. fuerzas sociales en las políticas de promoción industrial en la Argentina. pag. 59 y ss. En ;Hacia un nuevo orden social en América Latina?.Vol 3. Los actores socioeconómicos del ajuste estructural. Buenos Aires. CLACSO, 1990. También en cfr. Jorge Schvarzer, Promoción industrial en la Argentina. Caracteres, evolución, y resultado. Buenos Aires. CISEA, 1987.-

Fuerzas Armadas, los sindicatos y el sector de la tecnoburocracia vinculada a las organizaciones empresariales de capital nacional, no pudo contener, sin embargo, a una movilización popular masiva peligrosamente radicalizada. Probado su fracaso a los pocos meses de iniciada la administración del general Levingston (1970-1971), ésta fue reemplazada por otra cuyo cometido último era promover una salida política lo más rápida posible; revitalizando a los partidos políticos tradicionales y a los sectores subordinados. Estos se dispusieron, una vez más, a formar una alianza nacional y popular; esta vez, tan radicalizada como la movilización que la precedió, al punto de excluir, no sólo a los sectores agroexportadores pampeanos, sino también a la burguesía industrial mas moderna.

La pequeña burguesía industrial urbana y los sectores populares mostraron, nuevamente, su fuerza respecto del Estado y del “*establishment*”, restituyendo el poder al peronismo en 1973. Éste procuró reeditar una experiencia moderada y trabajosamente actualizada del viejo capitalismo distribucionista de posguerra. El nuevo eje de los acuerdos fue un general Perón que ahora volvía al poder catapultado por los partidos tradicionales, los sindicatos, parte de los movimientos sociales radicalizados surgidos hacia fines de los años 60, una parte de las clases medias, y las organizaciones empresariales del capital nacional. Muerto a nueve meses de asumir la tercera presidencia, lo que vino después era previsible: la alianza populista engendró una puja distributiva cuyo salvajismo no tenía precedentes, agravada por una crisis internacional que comprometía la prosecución misma de un patrón de desarrollo sustitutivo de importaciones, más allá de sus variantes y modalidades, exhibía signos de agotamiento.

El golpe militar de 1976 no sólo sepultaría esa póstuma experiencia “nacional y popular”, sino que habría de alterar inapelablemente la lógica social inaugurada durante la posguerra a favor de los núcleos más concentrados, aunque de una manera diferente respecto de cómo se lo planteó en 1955 ó 1966. Concluía, de ese modo, una etapa del desarrollo socioeconómico argentino, cuyo entramado social le dio un carácter

marcadamente cíclico, al tiempo que terminó de debilitar a un Estado cuyas estructuras acabaron repartidas entre diferentes sectores de la sociedad civil, que, en cada fase, procuraban someterla a su lógica particular.

Reestructuración socioeconómica y transición democrática de los 80

Los militares que tomaron el poder en marzo de 1976 partían de objetivos muy diferentes y mucho más radicales que sus antecesores de 1966. El desmantelamiento de buena parte de los actores sociales que habían protagonizado la etapa anterior era concebido por esta generación de oficiales y por los tecnócratas a ellos asociados como la condición necesaria para crear un nuevo orden capitalista y una nueva dinámica social. A tales efectos, intervinieron o disolvieron a todos los núcleos corporativos representativos de los sectores populares y de la pequeña burguesía industrial urbana; procurando, simultáneamente, el exterminio hasta sus últimas consecuencias de los movimientos sociales surgidos a fines de la década anterior. Si una de las singularidades argentinas era la fuerza de su sociedad civil -particularmente, la de sus sectores populares- era menester, en procura del orden y la disciplina, el corte de de toda posibilidad de expresión de sus demandas e intereses.

La reestructuración socioeconómica que habría de producirse en los años subsiguientes ya estaba, sin embargo, anticipada por toda una serie de síntomas que la voráGINE de la última etapa populista oculto. En primer término, desde principios de la década del 70, la economía argentina experimento un verdadero *boom* agroexportador resultante de la maduración de una acumulación tecnológica comenzada muchos años antes y de una nueva coyuntura de altos precios internacionales. Desde entonces –aunque la tendencia se evidencio plenamente años después- los sectores agroexportadores pampeanos incrementaron su peso en el contexto de las fracciones propietarias. Así parecía confirmarlo el renovado activismo de sus organizaciones sectoriales.⁶⁸ A esta suerte de

⁶⁸ El proceso de acumulación tecnológica que maduró en el agro pampeano argentino a partir de los años 80 es estudiado por fr. Obschatko, Edith S. de y Piñeiro, Martín;

“reprimarización” de la economía argentina se le sumo una notable expansión de ciertas exportaciones industriales que, como en el caso anterior, eran el resultado de los esfuerzos de los sucesivos gobiernos nacionales por modificar la lógica de la industrialización argentina. Finalmente, y a propósito de esta última cuestión, hacia mediados de la década, el desarrollo industrial por sustitución de importaciones daba muestras de agotamiento. La estabilización de la demanda de sus mercados cautivos, la creciente oligopolización de sus estructuras; y la recurrente posibilidad de establecer coaliciones con los trabajadores a efectos de disputarle la renta a los sectores agropecuarios fueron factores que la inhibieron de avanzar tecnológicamente.⁶⁹

La reestructuración capitalista, sin embargo, no habría de darse en el sentido de las expectativas del régimen militar instaurado en 1966, la crisis económica internacional, y la política financiera adoptada en 1977 -cuya estrategia consistía en integrar lo más rápidamente posible el sistema financiero argentino al internacional- darían por resultado transformaciones que habrían de afectar no sólo a las capas populares y a los sectores menos poderosos de la burguesía, sino también a más de un exponente del capital más concentrado. La drástica transferencia de ingresos emprendida por el régimen, y la no menos radical apertura importadora consumada hacia fines de 1978, motivaron una impresionante demanda de crédito; sobre todo por los sectores empresariales más débiles. Casi simultáneamente, el Estado transfirió su facultad de ofrecer créditos a grandes bancos nacionales e internacionales desregulando la tasa de interés y abandonando el rol subsidiador, que en materia financiera, lo había caracterizado desde los años 40. Estas entidades ofrecieron créditos a esas empresas procedentes de fondos obtenidos en el exterior facilitados por una política de reevaluación del peso combinada con un mercado de cambios totalmente desregulado. Pero la persistencia del atraso cambiario

Agricultura pampeana: cambio tecnológico y sector privado. Buenos Aires. CISEA, 1983; entre otros.

⁶⁹ Cfr. Jorge Schvarzer, El comportamiento posible de los empresarios industriales en la década del 90. Variables macroeconómicas o consecuencias políticas. En Jorge Schvarzer, Un modelo sin retorno. Buenos Aires. CISEA, 1990.

aceleró la demanda de divisas que el régimen satisfizo comprometiendo al Estado en la obtención de préstamos en el exterior de manera de evitar a toda costa la caída de la cotización del dólar que había pautado anticipadamente. Tales préstamos constituyeron el primer mecanismo generador de la deuda externa que, por entonces, se empezó a contraer. Paralelamente, la irreversibilidad de los cambios cualitativos y cuantitativos operados en el mercado interno condujo a las grandes entidades financieras a operar un proceso de centralización en detrimento de sus deudores que concentró el poder económico a favor de grandes grupos empresariales a ellas vinculados. Por diversos mecanismos, éstos transfirieron buena parte de su deuda externa a un Estado que, a su debilidad política tradicional le añadiría una crecida vulnerabilidad económica. Ello lo habría de inhibir, definitivamente, de operar los roles reguladores que venía asumiendo durante los cincuenta años anteriores.⁷⁰

Estos cambios significaron, asimismo, impresionantes mutaciones en la formación social argentina. La regresividad de la centralización económica dejó un lastre de desocupación y marginalidad en niveles desconocidos durante las décadas en las que transcurrió la industrialización sustitutiva de importaciones. Los sectores populares, que desde sus orígenes mismos, se habían caracterizado por una notable homogeneidad, experimentaron profundas fracturas internas. Como contrapartida, una fracción de los sectores medios y altos incrementó notablemente sus ingresos. La hipertrofia de los servicios que desde entonces atienden las demandas de estos últimos constituye un buen indicador de este fenómeno. En cuanto a los sectores capitalistas, al ya citado crecimiento del sector agrario pampeano, se le sumó una expansión de actividades financieras, y una intensa reestructuración industrial en la que algunas ramas se expandieron y otras retrocedieron.⁷¹ Además, se registraron transformaciones adicionales en relación con la composición de sus cuadros dirigentes y a las características de su fuerza de trabajo. Se pudieron apreciar, también,

⁷⁰ Cfr. Jorge Schvarzer, *El Estado y sus mecanismos de regulación frente a diferentes situaciones macroeconómicas*,. En Jorge Schvarzer, *Un modelo...*

⁷¹ Cfr. E. Gatto, G. Gutman y G. Yoguel, *Reestructuración industrial y sus impactos espaciales. 1973-1984*. Buenos Aires. Programa CFI-CEPAL, 1987.

alteraciones profundas en la estructura de su propiedad, expresadas en la virtual desaparición de la burguesía industrial urbana, una presencia menor de empresas transnacionales, y en la concentración del poder económico alrededor de grandes conglomerados de actividades diversificadas en el agro, el comercio, las finanzas y los más diversos servicios. El sector industrial, finalmente, registró una fractura ya insinuada desde principios de los años 70; pero que la reestructuración ensanchó: mientras que un sector vinculado, en líneas generales, con las ramas tradicionales siguió concentrado exclusivamente en el mercado interno; otro, asociado con las ramas básicas —e incluso algunas clásicas— promovidas a comienzos de los 70, se abrieron al mercado mundial. El notable incremento de las exportaciones industriales a lo largo de los 80 confluyó, entonces, con el de las agropecuarias; sentando las bases de un todavía impreciso bloque agrario-industrial en ciernes, anticipatorio de una nueva dinámica de crecimiento superadora de los conflictos intersectoriales suscitados por la sustitución de importaciones.⁷² Estos cambios socioeconómicos se correspondían, en líneas generales, con los objetivos que los militares se propusieron ni bien se instalaron en el poder en 1976. Sin embargo, y en relación proporcional con su intensidad, requerían la modernización del Estado mediante un *staff* de funcionarios independientes capaces de “gobernar” la reconversión, garantizándoles un mínimo de consenso, y sentando las bases de un nuevo orden político. Ocurrió justamente lo contrario.

El denominado “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983) militarizó a la formación estatal en niveles sin precedentes, y lo fragmentó en feudos que fueron ocupados por cada una de las tres Fuerzas Armadas. Los núcleos de decisión económica invadieron más que nunca a los de decisión política, al punto que el propio proceso de cambio que los militares desataron se les volvió “ingobernable”. La crisis estatal argentina se vio, desde entonces, agravada por el hecho de que sus instituciones fueron “ocupadas” por unas Fuerzas Armadas que fracasaron en convertirse en una elite política autónoma, y por una tecnoburocracia asociada a las nuevas fracciones favorecidas. Estas terminaron poniéndolo

⁷² Cfr. J. Schwarzer, El comportamiento posible...

al servicio de su racionalidad particular en detrimento de la racionalidad colectiva indispensable para la realización de cualquier proyecto político. Ni bien se fueron evidenciando los primeros signos de ingobernabilidad, las tensiones militares entre las distintas fuerzas -y aun dentro de cada una de ellas- hicieron eclosión. La traumática sucesión de Videla por Viola; la “remoción” de este último por Galtieri; y, meses más tarde, la “Operación Malvinas” -seguida por la *débaçle* militar frente a los ingleses- produjeron el derrumbe del régimen militar. Ello fue el producto de sus propias limitaciones -aunque también del comportamiento de sus propios aliados socioeconómicos- que de la presión de un contexto social atomizado por los efectos de la represión y la restructuración. Su infeliz desintegración, en medio de las citadas fracturas, fueron factores que aceleraron una apertura democrática a la que no pudieron condicionar; pero que, asimismo, impidió acuerdos orientados a facilitar el camino de la transición.

Uno de los factores principales de la compleja situación de la sociedad argentina hacia 1983 era el desconocimiento por parte de su clase dirigente -entendiendo a ésta en el sentido más amplio de la palabra- acerca de las transformaciones acaecidas durante la década anterior. Sólo algunos sospechaban que había habido cambios estructurales profundos; pero incluso esta minoría tenía más interrogantes que respuestas acerca de ello. Otros -tal vez los más- advirtieron la gravedad del estado del país; pero, en líneas generales, entendían a la crisis como coyuntural. La mayor parte de la dirigencia política destinada a suceder a los militares participaba de esta última apreciación. De todos modos, la derrota del movimiento contestatario de fines de 60, conjuntamente con la represión comenzada a mediados de los 70, llevó a una buena parte de la sociedad a exaltar cuestiones como la democracia y los derechos individuales; valores considerados hasta entonces secundarios. El panorama de desorganización que presentaba el peronismo -fuerza política mayoritaria desde los años cuarenta- y el triste recuerdo de su gestión anterior alteraron una constante de la vida política argentina desde la segunda posguerra: el triunfo en elecciones libres de un partido no peronista. La victoria de un radicalismo renovado, encabezado por Raúl Alfonsín, llenó de asombro y de

esperanzas a, prácticamente, toda la sociedad. Pero, luego de la euforia inicial, fueron apareciendo los lastres de una transformación social cuya radicalidad había alterado la dinámica que se había ido construyendo desde los años 30; y que, sin embargo, la mayoría –aun el mismo gobierno, en principio, así como la principal fuerza opositora- seguía creyendo vigente.

El Estado heredado por la nueva democracia se hallaba en una situación francamente caótica. A sus viejas debilidades, se le sumaban las procedentes de una estructura burocrática administrativa que poco tenía que ver con los cambios acaecidos en la sociedad. Urgía, entonces, redefinir sus roles empresariales reguladores; abordar cuestiones como la descentralización de sus funciones, y modificar sus grandes vulnerabilidades. Su expresión más acabada la ofrecía una burocracia cuya inconsistencia no era sino el saldo de las iniciativas fallidas, o sólo parcialmente concretadas, por sucesivos regímenes políticos. Las ideas al respecto no eran, sin embargo, claras; y, lo que era peor, no había unidad de pareceres entre los distintos estamentos del gobierno.⁷³

En lo que respecta al sistema político, los comicios de 1983 plantearon la posibilidad de un bipartidismo superador de los hegemonismos fundados en un partido dominante. El desafío era interesante desde el momento en que la historia política del país no exhibía, precisamente, una tradición de acuerdos sino, por el contrario, un recorrido de intolerancia; una cultura política “movimientista” que tendía a identificar partido con Estado, y Nación con Pueblo; y una tendencia a concebir a las grandes agrupaciones como maquinarias electoralistas movilizadoras de sentimientos y lealtades más que de programas de gobierno. En ese contexto, la coparticipación legislativa por medio de un sistema de pactos era difícil. El radicalismo gobernante, por su parte, impresionado con su inesperada victoria, pensó en reeditar una experiencia hegemónica que eclipsó, en parte del horizonte de sus dirigentes, la perspectiva acuerdista. Muchos de ellos, especulaban

⁷³ Sobre las distintas visiones acerca de las transformaciones administrativas y económicas en el interior del gobierno de Raúl Alfonsín, léase cfr. Emilia Raquel Lerner, *Reforma del Estado. Las políticas de reforma del Estado en la Argentina. 1976-1989.*, En Cauces, Buenos Aires, 1989.

con una rápida disolución del peronismo habida cuenta de su crisis interna irresuelta hasta varios años más tarde. Este, a su vez, tendió a hacer del opositorismo antiacuerdista un mecanismo de cohesión de sus distintas vertientes y a emprender la búsqueda de coaliciones con partidos menores a efectos de ensanchar su disminuida base electoral. El viejo confrontacionismo entre ambas fuerzas ganó, así, la partida; convirtiendo al poder legislativo en una institución sesgada de las grandes decisiones. La gravedad de la crisis, por su parte, volvió a convertir al presidente en el principal factor decisorio para mantener aglutinado a un partido oficialista cuyas grietas se fueron insinuando ni bien el gobierno debió aplicar políticas que discrepaban respecto de su ideología y de su programa electoral.⁷⁴

En un contexto más ampliado, sin embargo, el radicalismo gobernante desde 1983 asumió una postura que bien se podría definir como “pluralista”, coherente con su tradición de partido constituido antes de la industrialización y, por lo tanto, escindido de los grandes actores sociales que se constituyeron en esa etapa. Tal vez sea ésta la razón por la que sostuvieron un criterio por el que el gobierno definía las políticas a poner en marcha sin la necesidad de acordar con ningún sector de interés. Incluso algunos exponentes del oficialismo entendían que todo tipo de compromiso con las organizaciones sectoriales era antitético respecto de un sistema democrático que debía erradicar a la patología corporativista. Esta concepción se fundaba en un dato cierto de la cultura política local: su organización sociopolítica corporativa había convertido, durante los cuarenta años anteriores, a los grupos de interés en los verdaderos actores del sistema político en desmedro de un sistema partidario que, en parte por las relaciones antes señaladas, fracasó en mediar entre la sociedad civil y el Estado, y en extender los ámbitos de representación. El corporativismo argentino había adquirido desde los años 30 un perfil anárquico en el que sus componentes definían sus intereses mediante modalidades de acción

⁷⁴ Juan C. Portantiero hace un análisis sobre la tradición parlamentaria argentina, sus posibilidades de desenvolvimiento en 1983 en su artículo La transición: entre la confrontación y el acuerdo. En, Juan Carlos Portantiero y José Nun, Ensayos sobre la transición democrática argentina, Buenos Aires. Edit. Puntosur, 1987

directa. El poder político fracasó en autonomizarse de los actores sectoriales; mientras que estos últimos fueron perdiendo toda ética de autolimitación de sus comportamientos.

Pero la resolución de esta herencia, tal vez debió transitar menos por la negación de las corporaciones que por su integración en un orden político moderno de manera que sus acciones se conjugaran con los partidos. Así, otro de los desafíos de la transición consistía en organizar un sistema político-corporativo en el que un Estado legítimo, pudiera mediar entre partes para hacerlas cumplir con los compromisos. Solo así podía recobrar la autonomía perdida respecto de las distintas fracciones sociales para que ninguna de ellas pudiera hacerlo funcionar de acuerdo con su lógica sectorial. Como es obvio, la tarea no era sencilla en un país como la Argentina; pero, menos aun habría de serlo si el gobierno negaba lisa y llanamente a los intereses corporativos; confrontando, al cabo, con todos ellos. Esa fue, sin embargo, la primera reacción del radicalismo gobernante en coincidencia con su actitud en el orden político partidario.

La sociedad argentina de los 80, por otra parte, presentaba una segmentación que discrepaba con la homogeneidad y la fuerza que sus actores centrales habían manifestado durante las décadas anteriores. Tal era el caso, en primer lugar, del movimiento obrero debido a la crisis del empleo industrial, de la expansión del “cuentapropismo”, y del declive del protagonismo de algunas de sus capas obreras en favor de otras. Esta heterogeneidad dificultó, de por sí, la posibilidad de una organización colectiva. No obstante, la aceptación de la legitimidad de un gobierno no peronista era un dato nuevo que se conjugaba con la posibilidad cierta de una progresiva democratización de sus estructuras. El gobierno, sin embargo, quiso acelerar los tiempos; y una de sus primeras medidas consistió en confrontar con el sindicalismo peronista, mediante el envío al Congreso de una legislación tendiente a modificar los criterios de selección de las conducciones estipulados por los estatutos gremiales. El Senado, donde el peronismo era mayoría, vetó la ley; con lo que el gobierno se ganó un enemigo que habría de estrechar filas para responder a lo que interpretó como una peligrosa afrenta en contra de sus fueros corporativos. Desde entonces en más -salvo durante el breve interregno de

unos meses en 1987 en el que se llegó a un acuerdo con un grupo de sindicatos poderosos a los que el gobierno les entregó, directamente, la gestión del Ministerio de Trabajo- las relaciones entre el radicalismo gobernante y la corporación obrera no se pudieron recomponer; arrojando el saldo de catorce paros generales en repudio a su política económica. Pero mediante esa actitud, el sindicalismo también disimulaba sus fracturas internas asumiendo la representación de las distintas capas obreras y ampliando sus demandas menos en favor el acrecido segmento de los desocupados y los trabajadores informales que de los jubilados víctimas de la bancarrota del sistema previsional montado por el peronismo durante los 40. Por otra parte, los gremios con fuerza suficiente para negociar directamente con el Estado definieron un sistema paracorporativo que se plasmó tardíamente en la experiencia del “lucifuercista” Carlos Alderete al frente del Ministerio de Trabajo.⁷⁵ Las relaciones entre el movimiento sindical en su conjunto y el peronismo político, si bien fueron bastante fluidas, no dejaron de ser conflictivas y fragmentarias, revelando el comienzo de una verdadera mutación del “movimiento” creado por Perón a mediados de los 40.⁷⁶

En cuanto al mundo empresarial, las relaciones fueron más intensas y variadas; pero no por ello menos traumáticas. Tampoco el sistema de representación corporativa formal y tradicional de los sectores capitalistas se correspondía con la nueva realidad de concentración del poder económico heredada. En ese sentido, resulta de lo más ilustrativa la situación de la organización prototípica del mundo industrial: la Unión Industrial Argentina (UIA). En sus primeros tiempos, la administración radical, ésta tendió a aproximarse; pero, por entonces, esta entidad no expresaba cabalmente a los nuevos intereses económicos emergentes tras la reestructuración ocurrida desde mediados de los setenta. La disolución de la CGE -representativa de la pequeña burguesía industrial urbana-

⁷⁵ Alderete pertenecía al sindicato de trabajadores eléctricos “Luz y Fuerza”.

⁷⁶ Las relaciones entre el gobierno radical y el sindicalismo peronista es analizado por cfr. Héctor Palomino “Los sindicatos bajo el gobierno constitucional: de la confrontación a alianza. En J.C. Portantiero y J. Nun Op. Cit.

dispuesta por el régimen militar al poco de instalarse en el poder, extendió su representatividad; pero, como contrapartida, aumentó su conflictividad interna y su complejidad. La polarización creada por la centralización del capital se trasladó a su estructura política interna, dando lugar a una pugna entre grandes y pequeñas y medianas empresas expresada en la pugna MIA-MIN desde 1982. A ello se debe sumar que si bien la UIA contenía a la fracción tradicional del empresariado industrial de origen tradicional - más bien relacionado con producciones agroindustriales- excluía a grandes conglomerados que habían desarrollado un fuerte poder económico durante los años anteriores. Por múltiples razones, estos tampoco tenían inserción en otras organizaciones empresariales por lo que exhibía una notable disponibilidad organizativa.⁷⁷

Ni bien el radicalismo se hizo cargo del gobierno, postuló un diagnóstico de la crisis argentina que venía a confirmar las dificultades perceptivas de los sectores políticos argentinos acerca de los cambios acaecidos. Según el nuevo oficialismo, el aval de los organismos de crédito internacional, merced a las gestiones de “las grandes democracias del mundo”, habría de sentar las bases de una nueva fase de crecimiento a partir de una política crediticia y monetaria expansiva inspirada en los modelos keynesianos, y emparentada con el tipo de expansiones industriales que habían tenido lugar durante la sustitución de importaciones. Se sobreestimaba, así, la capacidad regulatoria del Estado nacional sin tener en cuenta que, dadas las nuevas condiciones internacionales -sumadas a la vulnerabilidad derivada de la deuda externa- ya no contaba con recursos para ejercer sus roles tradicionales. Por lo demás, esta perspectiva, al menos tácitamente, suponía un balance de fuerzas sociales semejante al de la etapa anterior.

El fracaso de la gestión de Bernardo Grinspun al frente del Ministerio de Economía, evidente ya hacia fines de 1984, condujo a algunos miembros del gobierno a interrogarse acerca de las razones profundas de la crisis a

⁷⁷ Las relaciones entre el gobierno radical y las cámaras empresariales son analizadas en un conjunto de artículos, a saber, cfr. Mirta L. de Palomino, *Las entidades agropecuarias*; Victoria Itzcovitz, *La CAC y ADEBA*; Sofia Villarreal, *La UIA*; publicadas en J.C.Portantiero y J. Nun, *Ensayos..*

los efectos de rectificar la estrategia socioeconómica. Además, muchos de los intelectuales próximos al gobierno que aconsejaban sobre la necesidad de reformular el sistema político en su conjunto, le advirtieron que para ello resultaba indispensable establecer contactos con los máximos exponentes del nuevo *establishment* económico. Hacia fines de 1984, una de sus fracciones configuró el denominado “grupo de los capitanes de la industria”; en buena medida, como resultado de estos encuentros. A partir de entonces –pero, sobre todo, desde el alejamiento de Grinspun, en 1985– este grupo aceito sus relaciones con un poder político –que, asimismo, solía informarlo y efectuarle consultas– y comenzó a manifestar su perfil de “grupo de presión” en procura de una urgente rectificación del rumbo económico que, finalmente, se concretó con el lanzamiento del Plan Austral a mediados de 1985. Las vinculaciones del gobierno con el “grupo de los capitanes de la industria” demostraba varias cosas a la vez: en primer término, un saludable reconocimiento oficial de los nuevos caracteres del capitalismo argentino de los 80; pero también la convicción sobre la necesidad de política de fracturar una alianza entre estos empresarios poderosos y las Fuerzas Armadas con el fin de desestabilizar al régimen democrático.⁷⁸

Ya a esta altura, importantes dirigentes del gobierno estaban convencidos sobre las dificultades del Estado Nacional para llevar a buen fin una estrategia neokeynesiana. Así lo demostraban los elevados índices inflacionarios, la escasa inversión privada, el insuficiente crecimiento económico, y la permanente fuga de capitales al exterior. Concluyeron, además, que sólo negociaciones directas con los núcleos empresariales más poderosos en condiciones de realizar inversiones podían llegar a revertir la situación heredada. Por último, la experiencia también indicaba la imposibilidad de mantener como interlocutora a la UIA, debido a su confrontacionismo antigubernamental evocativo, como en el caso de los

⁷⁸Las relaciones entre el gobierno alfonsinista y el denominado "grupo los capitanes de la industria" son analizadas exhaustivamente por cfr. Fierre Ostiguy; *Los capitanes de la industria. Política y economía en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires. Ed. Legasa, 1990.

sindicatos, de su gran conflictividad interna. Muchos de los “capitanes de la industria”, además, rechazaban la idea de convertir a la UIA en su portavoz: algunos porque ni siquiera pertenecían a ella, otros porque entendían conveniente mantener un carácter informal de manera de garantizarle al grupo una mayor flexibilidad para negociar con el Estado y con otros actores sociales. Este último dato fue, sin embargo, la causa de las primeras discrepancias entre los “capitanes” y el gobierno; varios de cuyos dirigentes pretendían dotar a la fracción de una institucionalidad que les garantizara la concreción de inversiones de un modo más planificado y contractual.

El otro foco de conflicto estuvo motivado por la pretensión de estos empresarios de ejercer un rol más protagónico en el manejo económico del Estado. Si bien el gobierno les hizo importantes concesiones -como la organización de las empresas públicas en un *holding* por ellos administrado, que, finalmente nunca se terminó de concretar- en líneas generales no consideró admisibles muchas demandas que los empresarios planteaban como condición necesaria para concretar una alianza más estable. Las relaciones entre ambos se fueron, así, deteriorando progresivamente al compás de los magros resultados de la nueva estrategia gubernamental. Ello se tornó más evidente cuando, a partir de la segunda etapa del Plan Austral, el equipo económico comandado por Juan Sourrouille priorizó la contención estabilizadora del gasto fiscal en detrimento de la inversión pública. La necesidad de paliar el déficit fiscal llevó a un enfrentamiento creciente entre el gobierno y el núcleo de “capitanes” contratistas. Simultáneamente, las autoridades fueron estrechando vínculos con sectores económicos más ortodoxamente liberales, enfrentados a los anteriores. Pero aun así, por un tiempo más, siguieron acompañando al presidente en sus viajes al exterior; planificando sus encuentros, y procurando obtener ventajas de las negociaciones.

El último acto de participación de los “capitanes” como sector influyente en la toma de decisiones fue la consagración como ministro de trabajo del sindicalista Carlos Alderete. Se buscó, con ello, una triple confluencia de intereses: los políticos, de un gobierno que pretendía ponerle un punto final al confrontacionismo de la CGT- fracturando, al mismo tiempo, a un

peronismo renovador con ascendentes perspectivas de ganar los comicios provinciales y legislativos de septiembre de 1987-, los gremiales más poderosos, tradicionalmente ávidos de relacionarse con los gobiernos en procura de poder; y, finalmente los “capitanes” más concentrados que, relacionados con el negocio de los contratos del Estado, esperaban estrechar filas con los sindicalistas para presionar al Ministerio de Economía en un sentido expansivo de la inversión pública. Pero la demanda de leyes laborales por parte de Alderete -que había fracasado en obtener del gobierno aumentos salariales- unió, sin embargo, mancomunadamente al frente empresarial. Ello significó el principio del fin de las relaciones privilegiadas entre el gobierno y los “capitanes de la industria”. Desde entonces, el oficialismo pasó a estrechar lazos con una UIA reconstituida con los llamados “coroneles de la industria”, integrados por los núcleos empresariales más liberales tanto de origen nacional como transnacional, y con el denominado “grupo de los 8”, que aglutinaba a las organizaciones más poderosas. Los miembros más conspicuos de los “capitanes” empezaron, entonces, a reunirse con el gobernador de la provincia de La Rioja y referente del justicialismo renovador, Carlos Saúl Menem.

En resumen, la transición democrática comenzada en 1983 planteaba la necesidad de diseñar un nuevo Estado y un sistema político que institucionalizara las relaciones entre éste y los nuevos factores reales de poder. Pero ello estaba destinado a atizar las naturales resistencias procedentes de aquellos que esperaban de un gobierno democrático y popular la remisión de los efectos socialmente regresivos del “Proceso”, así como de las fracciones del capital que habían acumulado un enorme poder merced a las prebendas obtenidas del Estado. Su advertencia tardía por parte del gobierno tal vez contribuya a explicar por qué luego de la Semana Santa de 1987, y tras los comicios de septiembre de ese mismo año, los radicales perdieron la iniciativa para modificar, mediante reformas de fondo, la situación por ellos heredada.⁷⁹ No obstante, el diagnóstico

⁷⁹ En la Semana Santa de 1987 se registro el primero de una saga de rebeliones militares protagonizadas por una logia de oficiales intermedios de ideología nacionalista e integrista

superador de un populismo anacrónico, como el ensayado durante la primera etapa de la administración radical, quedó planteado tanto en los objetivos del Plan Austral como en los contenidos del célebre “Discurso de Parque Norte” pronunciado por el Presidente Raúl Alfonsín en 1986.⁸⁰ Además, pese a los recurrentes cortocircuitos en las relaciones entre el gobierno y los principales exponentes de los núcleos empresariales, estos requerían para finalizar su reconversión tecnológica una asociación con capitales internacionales solo posible, en los nuevos tiempos finales de la “Guerra Fría”, a través de la mediación de un poder político legítimo. Ello marcó su nueva actitud hacia los regímenes democráticos superadora de su antiguo conspiracionismo militar. Pero, aun así, la persistencia de la recesión, y las pujas por los liderazgos en las políticas públicas sublimaron a la vieja gimnasia conspirativa en una suerte de “golpismo económico” bastante recurrente durante los primeros años de la transición. En resumen, la capacidad para disciplinar a los nuevos grupos económicos ávidos - como en el resto de los casos analizados en este trabajo- de un nuevo protagonismo político, en el contexto de un Estado anémico de recursos y de organización, constituyó una de las cuestiones cruciales de la Argentina de fines de siglo.

Siglas

UIA: Unión Industrial Argentina

CGE: Confederación General Económica

MIA: Movimiento Industrial Argentino

MIN: Movimiento Industrial Nacional.

reconocida como “los carapintada” a raíz del tizne utilizado para camuflarse por ser infantes del cuerpo de “comandos” que habían descollado en la Guerra de las Malvinas.

⁸⁰ En éste, el Presidente radical advertía precursoramente acerca de la necesidad de modernizar el Estado de acuerdo a criterios socialmente no excluyentes. De hecho, a través de este discurso Alfonsín renunciaba, además, a su idea primigenia de liderar un “tercer movimiento histórico” de su partido asociado con otras fuerzas menores y con una porción significativa de un peronismo que se especulaba en proceso de irremediable disolución.

CGT: Confederación General del Trabajo

URUGUAY

Carente de metales preciosos, la Banda Oriental del Uruguay, como el resto del Río de la Plata, fue hasta el siglo XVIII, una zona de antiguo Imperio Español considerada como “de ningún provecho”. Recién a partir de 1750, la valoración del vacuno cimarrón como reflejo de los requerimientos de la Revolución Industrial, le dio cierta relevancia a esta región que, debido a su modestia inicial, no desarrolló como México, Lima, o aún Buenos Aires, una sociabilidad demasiado refinada. La fundación de Montevideo a principios de siglo, y su transformación en la principal base de la Armada Española para todo el Atlántico Sur, fue convirtiéndola en un emporio que, ya desde los inicios del siglo XIX, estaba en condiciones de competir con su vecina del otro lado del Río de la Plata. Subordinada al Virreinato con sede en Buenos Aires desde su creación en 1776, ya hacia 1808 su gobernador, Francisco Javier De Elío, se reveló en contra de las autoridades de la submetrópoli; constituyendo la primer Junta de América española. Nuevamente resistente a la Junta Revolucionaria instaurada en Buenos Aires en 1810, su campaña se terminó plegando al movimiento emancipador bajo el liderazgo de José Gervasio de Artigas, un caudillo rural precursor del proceso de militarización y ruralización que, se extendería a lo largo y a lo ancho de toda Hispanoamérica. Pero poco después, Artigas acusó a Buenos Aires de pretender heredar el centralismo colonial. Las diferencias fueron más bien de corte doctrinario hasta 1813; pero dos años más tarde, su agravamiento suscitó la escisión de todo el Uruguay respecto a la jurisdicción de las Provincias Unidas. Artigas, su jefe, fue el primer caudillo que planteó en el Río de la Plata la idea de una organización de corte federativo; postulando orden social y un igualitarismo agrario solo equivalente al de Morelos e Hidalgo en la lejana México.

El colapso del artiguismo, cuya influencia se extendió por todo el litoral rioplatense hasta Córdoba, se produjo como consecuencia de la ocupación

portuguesa –luego brasileña- promovida desde Buenos Aires, a efectos de acabar con ese foco rebelde enquistado en todo el litoral fluvial; y establecer alguna forma de acuerdo con la Europa de la Santa Alianza. Luego de una guerra entre brasileños y argentinos, y bajo los auspicios de una diplomacia británica preocupada por los efectos que sobre el comercio de su país podía llegar a significar una eventual prosecución de las hostilidades, la Banda Oriental se convirtió, en 1825, en un Estado independiente separado definitivamente de las Provincias Unidas. Dos años más tarde, se juró la primera Constitución y fue elegido su primer presidente. Pero hacia la primera década de su existencia, el Estado Uruguayo presentaba un desolador panorama de despoblamiento, primitivismo, destrucción económica, escasez de medios de transportes, un incipiente dualismo entre Montevideo y su campaña, y una crónica penuria financiera.

Esta dualidad regional dio lugar a la temprana configuración de dos entidades políticas diferenciadas a partir de la personalidad de sus respectivos caudillos. Los “colorados”, liderados por Fructuoso de Rivera, eran la expresión del “cosmopolitismo” universalista montevideano fundado en los principios del liberalismo político decimonónico. Los “blancos”, en cambio, encabezados por el Gral. Manuel de Oribe desde 1836; eran el partido del Interior; permanentemente opositor al macrocefalismo que, ya desde entonces, evidenciaba la ciudad–puerto capital. Recién hacia la segunda mitad del siglo XIX la expansión exportadora de su ganadería, motivada por estímulos externos y por una estabilización interior luego de las sangrientas luchas entre ambas fracciones regionales, hizo posible una lenta consolidación del Estado como entidad diferenciada respecto de la sociedad civil.

Un clima templado y húmedo; un suelo feraz para la producción de pastos; agua abundante procedente de los ríos y arroyos que la circundan; y buenos puertos naturales oceánicos y fluviales convirtieron al Uruguay en una zona propicia para la actividad pastoril más rentable hasta el advenimiento del frigorífico. Asimismo, su condición de “asentamiento reciente”, junto con la Argentina, Australia, Canadá y Nueva Zelandia motivó la rápida recepción de capitales y de inmigrantes europeos que

fueron dando lugar a una temprana movilidad y diversificación social, solo comparable en la América Latina a la de su vecina allende el Río de La Plata. La sociedad uruguaya adquirió, de ese modo, una notable homogeneidad. Las poblaciones indígenas guaraníes fueron exterminadas y absorbidas por los colonos europeos desde los tiempos hispánicos. Los negros, originados por una esclavitud doméstica con epicentro en Montevideo, tuvieron un volumen muy escaso. Las líneas de segmentación social procedieron de diferencias socioeconómicas y socioculturales, pero no étnicas ni religiosas.

Hacia 1872, el acuerdo “de facto” entre colorados y blancos puso fin al caudillismo ruralista tradicional mediante la distribución del poder regional entre hacendados de una y otra fracción. Pero aun quedaba pendiente la cuestión de quien administraría la gestión del poder central con sede en Montevideo. El hecho que esta región fuera tradicionalmente un bastión de los colorados significaba que estos habrían de regular las exportaciones lanares de las zonas “blancas”... La no resolución inmediata del conflicto motivó la intervención preventiva de un poder militar neutralizador integrado por miembros de ambas oligarquías que, asumiendo la inmadurez del orden político insinuado en 1872, finalmente lo reemplazó por un régimen de fuerza. El “militarismo” intentó recrear las bases de un orden político institucional que les devolviera a las oligarquías la gestión directa del Estado; pero el incremento demográfico del área montevideana reforzó el poder económico de los ganaderos colorados. Los militares entendieron, entonces, que la presidencia debía corresponder a un hombre de ese partido; afectando el rol neutralizador que se habían asignado, y generando una nueva insurrección blanca que condujo a la guerra civil... La victoria de la fracción colorada en la denominada “Guerra del Quebracho” de 1886 confirmó su hegemonía respecto de los blancos. Sin embargo, ya desde una posición de fuerza, los colorados intentaron nuevamente un régimen en el que el poder central obrara como mediador entre ambas fracciones oligárquicas para extender el reparto regional al poder central.

La rapidez con la que se selló un acuerdo por el que los colorados conservaban la hegemonía estuvo motivada por factores externos a ambas facciones. La inmigración había dotado de una importancia creciente a los sectores medios urbanos de Montevideo que, ya desde los años 90, se empezaron a organizar demandando participación de los beneficios de la expansión económica a través de la gestión del poder. Tal presión, que amenazaba con debilitar la hegemonía oligárquica en su conjunto, advirtió a los colorados sobre la necesidad de ajustar el sistema político, transformando la manipulación electoralista de los sectores populares urbanos por una simultánea asociación en la gestión del Estado. Tal fue la tarea que acometió el presidente José Batlle y Ordóñez a partir de 1903. La amenaza que la oligarquía blanca advirtió en ello la condujo a intentar un nuevo pronunciamiento militar que, a pesar de su fracaso, sirvió para restablecer el pacto entre ambos partidos plasmado en la reforma constitucional de 1917. Por ella, se configuraba un Poder Ejecutivo elegido por sufragio universal obligatorio, e integrado por un presidente cuyo mandato duraba cuatro años; y por un “Consejo Nacional Administrativo” que operaba como sello institucional del acuerdo oligárquico comenzado en 1872. Concluía así el periodo del primer batllismo; una etapa crucial en la que se perfiló una dinámica del sistema político uruguayo destinada a perdurar hasta 1973.

La Era del Batllismo

El ciclo “asistencialista”

Si algo particularizaba, entonces, al sistema político oriental era la perdurabilidad de un sus antiguos partidos políticos. Las razones de ellos son muy difíciles de discernir; pero, a modo de aproximación, podemos señalar algunas pautas. En primer lugar, a diferencia de las experiencias europeas, los partidos uruguayos no fueron el producto de marcados clivajes socioeconómicos entre el capital y el trabajo sino que resultaron de las alineaciones respecto de los caudillos patrimonialistas decimonónicos

de acuerdo a la dualidad Nación-poder regional. Los partidos, que empezaron siendo facciones armadas, se convirtieron en asociaciones de notables ni bien el Estado se empezó a consolidar, mediante una organización política republicana, el control pleno del territorio, la imposición de la paz y el orden interiores, y la extensión de la secularización. La particularidad del caso uruguayo es que las viejas identidades no solo no se retrajeron, sino que se reforzaron al transformarse los partidos a fines del siglo XIX en fuerzas electorales. Esta mutación, como se señaló anteriormente, resultó, en buena medida, de un desarrollo político anticipatorio por parte de la élite colorada al advertir los potenciales conflictos que habría de general la modernización social emergente de la inmigración y el despegue del capitalismo. Se conformó así un sistema político que atajó preventivamente los conflictos integrando a las masas urbanas y rurales en los partidos tradicionales antes de que la estructura social terminara de diferenciarse. Los partidos optaron por una práctica clientelar que -en el campo; pero mas marcadamente en las ciudades- no hacía sino heredar la tradición caudillista rural a través de un intercambio de apoyo electoral por funciones asistencialistas.

Este clientelismo urbano, propio de una sociedad en la que las clases aún estaban en un proceso formativo, se constituyó en la modalidad uruguaya de relación entre la sociedad civil y el Estado. Por su intermedio, el Estado penetra en la sociedad inhibiendo el desarrollo institucional de los partidos como organizaciones de masas. Los jefes políticos, por su parte, adquieren una notable autonomía respecto los movimientos sociales.⁸¹ Esa debilidad de la organización burocrática de los partidos uruguayos se pone de manifiesto en la indistinción entre militantes y adherentes, la inexistencia de padrones de afiliados; y una jerarquía difusa integrada por notables, políticos profesionales, y dirigentes en general que actúan como “empresarios” de la política.⁸² Esto, al tiempo que invisibiliza cuestiones

⁸¹ Juan RIAL; Continuidad y cambio en las organizaciones partidarias en el Uruguay (1973-1984). En M. Cavarozzi y M. Garretón (com); Muerte y resurrección. los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones en el cono sur. Pág. 248

⁸² Cfr. Juan Rial, Op. Cit., pág. 253.

como la discusión de candidaturas, el reparto de cargos, etc., dio lugar a un sistema de reclutamiento cooptativo de los nuevos dirigentes por los viejos que impedía las carreras autónomas, y reproducía concéntricamente los patronazgos clientelares en el interior de los partidos.

Esta verdadera “captura” de lo social por el Estado a través del sistema de partidos dio lugar a un equilibrio intersectorial sostenido por una expansión primaria exportadora que convirtió al Uruguay en el país cuya renta “*per capita*” era por entonces, la más elevada de toda América Latina. La maquinaria partidario-estatal solo era posible en tanto la economía ofreciera recursos susceptibles de ser distribuidos desde el Estado mediante políticas públicas asistencialistas que le garantizara al sistema el consenso de los sectores populares. Hemos ahí otro de los significados del batllismo que, al igual que el yrigoyenismo argentino, fundamentó ideológicamente sus políticas en el “krausismo”, una vertiente política del idealismo alemán. Pero a diferencia del otro caso rioplatense, el batllismo ponía énfasis en los aspectos sociales. Se pretendía, así, amortiguar los conflictos mediante el diseño de un temprano Estado asistencial que universalizó la instrucción pública; evitó la desocupación a través del empleo público; y promovió una moderna legislación social y laboral.

En el orden económico, el Estado asumió una notable centralidad, garantizando el efectivo funcionamiento de los servicios públicos mediante la sustitución de monopolios privados por estatales. La explotación de ciertas actividades que el capital privado no se mostraba proclive a realizar por la debilidad de su empresariado; y procurando la autonomía económica del país. La idea de imponerle límites al capital extranjero estaba fundada en la preocupación por el drenaje de divisas no solo producto por la remisión de sus ganancias sino también por las excesivas concesiones que el Estado les ofrecía desde la época militarista, entre 1876 y 1886. La artillería nacionalista del batllismo estaba más bien dirigida hacia el capital inglés y no hacía el norteamericano, al que consideraba, por lo menos

hasta los años 30, un factor equilibrador. El avance del intervencionismo estatal comenzó hacia fines del siglo XIX no como el producto de un plan preconcebido, sino por ensayo y error; y como respuesta a los efectos de la crisis de 1890. A los viejos instrumentos del liberalismo -como las tarifas aduaneras y el impuesto a los bienes inmuebles- se fueron sumando la citada intervención directa a través de empresas productoras de bienes y servicios, el control del crédito, la fijación de precios y salarios, y la compra de las cosechas por el Estado a precios mínimos. Se crearon, a tales efectos, “entes autónomos” dotados de una gran independencia que les permitía elaborar sus propios presupuestos; una amplia libertad de gestión económica; y el nombramiento de sus funcionarios. Este dirigismo anticipatorio de las políticas keynesianas aplicadas en todo el mundo durante los años 30 y 40 encubría, empero, prácticas de patronazgo político respecto del poder económico que encontró, en ellas y en los entes estatales, la posibilidad de obtener favores y privilegios a través de la organización de grupos de presión.⁸³

La centralidad de los partidos en el sistema político uruguayo, de todos modos, condenaba a las relaciones corporativas a un papel secundario; afirmando la ya citada captura de “lo social” por “lo político”. La marginalidad de los sujetos corporativos no significó, sin embargo, que los partidos hayan sido los actores exclusivos de la política del país; ni que su acción haya monopolizado la representación integral de los grupos sociales. Tal como se indicó, el batllismo configuro desde principio de siglo espacios para estrategias “lobbísticas”. Estas tuvieron fuerte influencia en las políticas públicas; al punto que deben ser entendidas como el producto de un cruzamiento de la acción partidaria con la de sectores empresariales y sindicales. Es necesario reiterar, sin embargo, que el Estado siempre privilegió a los partidos como interlocutores; no transfiriendo a las asociaciones parciales el rol de formular políticas sectoriales. Además, el papel regulador que le confirió el batllismo le dio un amplio margen de autonomía respecto de las clases dominantes que,

⁸³ Cfr. Ana Frega e Ivette Troughon, Los fundamentos del estado empresario (1803-1933) En Cuadernos del CLAEH N° 58-59, pág. 116 y ss

como lo señala Real de Azúa, fueron en el Uruguay justamente más “dominantes” que “dirigentes”.⁸⁴ Su vocación universalista, mediada por los partidos políticos, significó un bloqueo para las políticas clasistas o sectoriales excluyentes. Pero esa autonomía no implica que lo haya sido respecto de intereses privados o de la sociedad civil. Más bien, el batllismo le confirió el perfil de centro de concurrencia de alianzas y de compromisos multisectoriales.⁸⁵ Un sistema así dejaba poco margen para que las organizaciones del poder empresarial —o las que cualquier otro sector parcial de la sociedad uruguaya— pudieran liderar o dirigir una configuración de corte hegemónico.⁸⁶

Para comprender los alcances y la génesis de estas relaciones hay que tener presente la trayectoria histórica del país y su cultura política. La debilidad de su pasado colonial explica, en buena medida, la flojedad de sus organizaciones corporativas. Asimismo, la gran homogeneidad geopolítica del Uruguay impidió la configuración de clivajes territoriales precisos. Si a ello le sumamos la endeblez de su desarrollo capitalista y la fragmentación de la estructura económica, no es difícil concluir acerca de la dispersión de los representantes del poder económico y de sus insuficiencias para generar una hegemonía. Solo en las etapas en las que la ciudadanía declinaba, se registraba cierta vigorización de los actores sectoriales que Lanzaro define como tendencias hacia una “corporativización” de la política.⁸⁷ Pero entre fines del siglo XIX y 1973, esa propensión solo tuvo lugar en periodos efímeros y coyunturales como la etapa del militarismo (1876-1886); la reacción conservadora de los años 20; y la crisis de la década de 1930. Habrá que esperar hasta mediados de los años 60 para que esa corporativización adquiera un contorno sistémico. La temprana influencia de las organizaciones partidarias y de su primacía como modalidad de mediación explica, entonces, la ausencia de cohesión,

⁸⁴ Cfr. Carlos Real de Azúa, Uruguay, ¿Una sociedad amortiguadora? Pág. 55.

⁸⁵ Cfr. Francisco Panizza y Adolfo Pérez Piera, Estado y Sociedad. Pág. 29 y ss.

⁸⁶ Cfr. German Rama, La democracia en Uruguay, pag. 120

⁸⁷ Cfr. José Luis Lanzaro; Las cámaras empresariales en el sistema político uruguayo: acciones informales e inscripciones corporativas. En Organizaciones empresarias y políticas, pag. 29

la escasa centralidad de las asociaciones empresariales, y su falta de capacidad para un ejercicio hegemónico. A la señalada dispersión se le deben añadir recurrente tensiones en su interior –más de una vez, generadoras de divisiones y fracturas que daban lugar a nuevas asociaciones-, y el fracaso de los intentos de creación de organismos estatales intersectoriales institucionalizados. A fines del siglo XIX, simultáneamente con la organización de las primeras asociaciones, se empezaron a manifestar estas tendencias que, empero, se habrían de convertir en una dinámica permanente a partir del orden batllista. Así, en 1875, se fundaron la Asociación Rural Uruguay (ARU) y la Cámara Nacional de Comercio (CNC). De la Unión Industrial Uruguay (UIU), creada en 1898, surgió, asimismo, en 1914 la Cámara de Industrias de Uruguay (CIU).⁸⁸ Ya durante el primer batllismo surgieron la Cámara Mercantil de Productores del País (CMRP) en 1908, la Liga de Defensa Comercial (LDC), y la Federación Rural (FR) en 1915.

Esa dinámica condujo a los agentes a una escasa vocación gremial y a una crónica indisciplina colectiva, orientándolos a desarrollar una acción como grupos de presión. Ello definió su modalidad de inserción en el sistema político. Como tales, durante el batllismo adquirieron iniciativa propia y una clara vocación política que les permitió operar desde afuera de los circuitos estatales sin armazones institucionales ni reglas formales; superando el concepto decimonónico liberal de “apoliticismo total” que, no obstante, siguió siendo formalmente sostenido por las asociaciones más conspicuas.⁸⁹ La FR, creada en 1915 en sustitución de la anacrónica ARU, se convirtió en la entidad empresarial más importante cuyo patrón organizativo fue imitado por las demás. En 1917 participó en una coalición amplia integrada por hombres precedentes del Partido Nacional, del Partido Colorado, y de la Unión Cívica para competir en las elecciones legislativas de Montevideo. Dos años más tarde, en 1919, incluso llegó a

⁸⁸ La Cámara de Industrias, surgida del seno de la UIU en 1914 es una federación de gremiales sectoriales industriales como los metalúrgicos, los madereros, etc.

⁸⁹ Cfr. Gerardo Caetano; Partidos, Estado y cámaras empresariales en el Uruguay. Contemporáneo (1900-1991). En Organizaciones empresariales y políticas públicas. pág. 29

auspiciar una suerte de “partido de los empresarios”, la Unión Democrática; pero los escasos votos obtenidos por su candidato presidencial, José Irueta Goyena, llevó a sus directivos a confirmar el papel que el sistema batllista le había conferido, sin procurar trasgredirlo. En resumen, ya no habrían de repetirse intentos de formar nuevos partidos políticos; optando por nuclearse en sus organizaciones para luego dividirse individualmente en los grandes partidos tradicionales, sin comprometerlas en los conflictos partidarios. Eventualmente, podían llegar a estructurar otras suprapartidarias y suprasectoriales en defensa de alguna causa circunstancial, pero para disolverse poco después. Mediante su militancia individual en los partidos tradicionales los dirigentes empresarios participaban en la gestión de los organismos paraestatales mixtos integrados, además por líderes partidarios y burócratas. Tales fueron los casos de la “Comisión Nacional de Defensa de la Producción” en 1922, y de la “Comisión Nacional de la Industria y el Comercio”, en 1924.

El tema de su participación de los organismos estatales, de todos modos, suscitó a lo largo de todo el primer batllismo recurrentes debates. La actitud política de las corporaciones patronales, se caracterizó por su gran ambigüedad. Durante la primera década del siglo XX, a medida que los entes se reproducían, la polémica giró en torno a los mecanismos de designación de sus autoridades. Mientras que los dirigentes colorados entendían que debían quedar supeditados a la Presidencia, las organizaciones empresariales bregaron por afirmar su autonomía como garantía de su eficiencia. La discusión, en realidad, no era sino una puja en torno al sentido que habrían de tener los vínculos de patronazgo: mientras que los partidos pretendían convertir a los entes en vías de acceso a los cargos públicos para sus clientes electorales; los empresarios querían obtener de ellos prebendas y privilegios. La postura patronal contó con el apoyo del Partido Nacional (blanco) porque la descentralización significaba reducir las facultades del Poder Ejecutivo, capitalizado por el Batllismo.⁹⁰ Finalmente, cuando en 1917 se reunió la Constituyente para de modificar la Carta Magna Uruguaya y recrear el pacto interpartidario, la

⁹⁰ Cfr. Ana FREGA e Ivette TROUCHON, Op. Cit., pág. 130

actitud de empresarios y de dirigentes blancos terminó imponiéndose. Los directores de los entes serían nombrados por el recientemente creado Consejo Nacional de Administración en el que confluían representantes de ambos partidos. Los dirigentes partidarios de extracción empresarial, emisarios de grupos de presión, pudieron acceder a la administración de los organismos tornándolos “apolíticos”. Su eficiencia funcional se puso a prueba en los años 20, cuando la ofensiva conservadora las transformó más en fuentes de aportes fiscales que en promotoras de la iniciativa privada. Aún así, pudo ampliar y abaratar servicios; disminuir tarifas y primas; y ampliar líneas de crédito. El retorno del batllismo a un primer plano en 1928 redobló el impulso intervencionista. Fue en el curso de ese año que, por demanda del Partido Blanco, se creó el Frigorífico Nacional para regular la acción monopólica del “Trust de Chicago” norteamericano. Los blancos lograron, incluso, que su conducción quedara a cargo de estancieros de ambos partidos; pese a la oposición batllista. La citada ambigüedad empresarial se volvió a manifestar cuando sus gremiales arremetieron en contra de la nueva expansión estatal que el batllismo estaba auspiciando.⁹¹

La gran depresión de 1930 agravó los problemas. Las asociaciones empresariales participaron de la ofensiva de los sectores colorados no batllistas en contra del Consejo de Administración al que identificaban con la nueva expansión estatal impulsada por el batllismo en 1928. Confluyeron en ese frente con la fracción blanca liderada por Luis Alberto de Herrera con los intereses británicos alarmados por las tendencias nacionalistas del Consejo que, en 1932, auspició una moratoria unilateral por dos años de toda la deuda pública. La onerosidad de las importaciones, la crisis de la balanza comercial motivada por la depreciación de las exportaciones, y el consiguiente deterioro de balance de pagos llevaron a una devaluación del signo monetario. Cundió, entonces, el descontento social plasmado en huelgas declaradas por la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT). Los sectores empresariales se nuclearon defensivamente en un “Comité de Vigilancia Económica” mediante el

⁹¹ Ibid, pág. 133.

cual, y de acuerdo a la lógica de su dinámica, enfrentaron al “colegialismo” y vetaron las iniciativas gubernamentales por ellos entendidas como lesivas de sus intereses.

Todos estos problemas, a los que se sumó la muerte de José Batlle y Ordóñez dos años antes, eran signos inequívocos del agotamiento del primer ciclo batllista. Dos sucesos confirmaban este diagnóstico: en primer lugar, el compromiso del “apoliticismo” de los entes cuando en 1931 oficialistas y nacionalistas acordaron reglamentar el artículo 100 de la Constitución de 1917 en el sentido de permitirle a la dirigencia política acceder a los mecanismos de designación de funcionarios públicos en momentos en que crecían los niveles de desocupación.⁹² Las organizaciones empresariales se opusieron terminantemente a la reforma. En segundo término, la creación de la Asociación Nacional de Comercio de Alcohol y Petróleo (ANCAP), también en 1931; un ente que monopolizaba la fabricación y la venta de alcohol y regulaba la producción de cemento y petróleo que malquisto definitivamente a los capitales extranjeros con el gobierno. El presidente Gabriel Terra redobló su artillería en contra del Consejo de Administración, insistiendo en la necesidad de una nueva reforma Constitucional; pero el fracaso de su iniciativa lo convenció, junto a los miembros más conspicuos del “*establishment*”, a producir un golpe de Estado que disolvió el Consejo Administración, el Parlamento, e intervino los entes descentralizados.

Pese al “revolucionarismo” de algunos exponentes de la dictadura terrista, el nuevo orden postbatllista no habría de dismantelar el legado de la etapa anterior en términos de las actividades comerciales, industriales, y bancarias del Estado. Más bien se limitó a ponerles ciertos límites de acuerdo a un estilo más “administrativo” que “político” inherente al cariz conservador que el terrismo y sus sucesores le impusieron a la vida política uruguaya. No obstante, se crearon nuevos entes autónomos y comisiones con representación corporativa. Pero, pese al sesgo autoritario de la nueva etapa, se mantuvo el sistema liberal de partidos político sin registrarse, en

⁹² Ibid, pag. 130.

el caso uruguayo, tendencias antipartidarias como en casi todo el resto de América Latina.

Finalmente, el presidente logró imponer la reforma constitucional que eliminó el sistema colegiado e instauró un nuevo presidencialismo “ágil y fuerte”. Colorados terristas y blancos herreristas reeditaron, a continuación, un acuerdo equilibrado del poder en el Parlamento; esta vez, de signo claramente conservador. La constitución de 1934 confirmó cambios en el orden de las relaciones corporativas ya insinuadas en las postrimerías del primer batllismo en términos de lo que Jorge Luis Lanzaro denomina un “corporativismo orgánico”, esto es, un sistema de reglas formales en el marco de formatos institucionales especiales que permiten a las organizaciones empresariales ingresar en el aparato administrativo del Estado.⁹³ Prueba de ello fue la creación del Consejo de la Economía Nacional, una institución que afirmaba los mecanismos de los entes; pero, desde entonces, claramente asociados a los esquemas keynesianos extendidos al comportamiento de la burocracia política.⁹⁴ Ello no impidió en modo alguno la desaparición de las antiguas prácticas que, incluso, se complejizaron a través de “lobbies” parlamentarios, además de presiones más sofisticadas en los despachos ministeriales y en otras dependencias públicas. Podría decirse, entonces, que las presiones individuales convivieron en el citado “corporativismo organizado”.

No obstante, la conflictividad política no cesó pese a la notable recuperación experimentada por la economía uruguaya hacia la segunda mitad de los años 30, en buena medida, como consecuencia de las acrecidas exportaciones de lana y de conservas a la Alemania nacional socialista que, como contrapartida, vendía bienes industriales aceptando bonos del tesoro y materias primas como forma de pago. Los entes -que en lo que iba de esta década habían atravesado frecuentes colapsos debido a su crónico déficit- fueron reflatados, y se equilibró favorablemente el balance de pagos; aunque, en parte, merced a un incremento de la deuda

⁹³ Cfr. José L. Lanzaro, Op. Cit., pag. 65.

⁹⁴ El Consejo de la Economía Nacional, en realidad, nunca funcionó pese a que la Constitución lo autorizaba.

pública y de los impuestos al consumo. La Segunda Guerra Mundial dio lugar a una nueva etapa de prosperidad económica debido al auge de los precios de los productos primarios. La retracción de las importaciones, por su parte; así como la abundante oferta de mano de obra generada por la desocupación, generó condiciones para un desarrollo industrial que favoreció a las ramas metalúrgica y textil con el aval de un Estado que creó un aparato protector complementado por un sistema de cambios múltiples. No obstante, la recuperación era solo coyuntural debido a la no resolución -e incluso al agravamiento- de problemas estructurales heredados del primer batllismo. El desentendimiento de los problemas rurales en un país que dependía de la exportación de bienes primarios indujo a las clases dominantes tradicionales a diversificar sus inversiones en Montevideo a través de bancos, actividades comerciales, y las citadas industrias sustitutivas de importaciones. Ello, a su vez, aceleraba migraciones del campo a las grandes ciudades, particularmente hacia la capital; formándose barrios que sus propios vecinos llamaron “cantegriles”, parodiando el nombre de la aristocrática Punta del Este.

La “entente” conservadora entre colorados antibatllistas y blancos herreristas se fracturó cuando la aparente germanofilia de estos últimos se contradecía con la decidida actitud aliadófila del oficialismo; por entonces, encabezado por el presidente, gral. Alfredo Baldomir. El retiro del gabinete de varios ministros nacionalistas motivó un nuevo golpe institucional por el que Baldomir volvió a disolver las cámaras, creando un Consejo de Estado que intentó constituir con el aporte de toda la oposición. Pero ésta rechazó el ofrecimiento, salvo la fracción batllista. Con ello, esta última expresión se empezó a allanar el camino hacia una nueva etapa de predominio político. Luego del “*intermezzo*” de Juan José Amezaga, y en pleno verano económico de posguerra asumía, en 1947, Tomás Baretta, un viejo caudillo prestigioso entre los agricultores del sur. Fallecido a poco de asumir, fue sucedido por Luis Batlle Berrés, cacique urbano de Montevideo sobrino de José Batlle y Ordóñez. Con ello comenzaba una nueva etapa batllista; esta vez, como en otros países de América Latina, de signo “nacional y popular” apoyado por el pequeño empresariado industrial, la burocracia, la clase obrera no radicalizada, y los agricultores.

El ciclo populista: industrialización y Estado Social

El populismo uruguayo tuvo particularidades inherentes a las continuidades de su sistema político bipartidista porque la oposición blanca encabezada por Luis Alberto de Herrera también tuvo connotaciones de ese signo. El neobatllismo asoció en el poder al herrerismo de acuerdo a la vieja fórmula de la coparticipación. La “Coincidencia”, como se dio en llamar al nuevo pacto entre colorados y blancos, perduró hasta 1950 y durante su vigencia, el Estado uruguayo se amplió y extendió, a través de la creación del Instituto Nacional de Colonización, la nacionalización de los ferrocarriles, las Aguas Corrientes, los Transportes de Montevideo, las instalaciones portuarias, y los frigoríficos extranjeros. Asimismo, promovió la prosecución del proceso sustitutivo de importaciones mediante el control de cambios múltiples, un fuerte proteccionismo aduanero, apoyos crediticios, etc.⁹⁵ Se transitó, así, del “Estado asistencialista” del primer batllismo al Estado social promotor de los servicios previsionales, de la indemnización por despidos, de la extensión del salario familiar, de la legislación laboral, etc.

El “corporativismo organizado” se perfeccionó en términos de que los sectores de clase se tornaron portadores de autoridad pública por medio de una competencia repleta que institucionalizaba el conflicto. Simultáneamente, se montaron nuevos aparatos estatales y paraestatales como órganos intermedios respecto de los cuales las organizaciones empresariales operaban como “parentela”; esto es, como una clientela sectorial identificada. Tales fueron los casos del Control de Importaciones y Exportaciones, el Departamento de Emisión de Bancos de la República, las “comisiones asesoras” de los ministerios, o nuevos “entes reguladores” como los de la carne, la lana, el trigo, la uva, el aceite y el azúcar. En esos aparatos los representantes sectoriales actuaban como directivos; diseñando políticas regulatorias, distribuyendo recursos crediticios, y

⁹⁵ Vivian Trias: Juan D. Perón, Getulio Vargas y Battle Barrés-Herrera: tres rostros del populismo, pág. 228.

estableciendo acuerdos de mercado. Se consolidó, así, un tipo de relaciones permanentes y precisas entre la burocracia y los partidos políticos; y de los sujetos colectivos e individuales. Ya desde principios de los años 40, los sindicatos ingresaron en el esquema dando lugar a órganos corporativos de composición bipartita y tripartita como los Consejos de Salarios, los Consejos Directivos de Asignaciones Familiares, etc. Las cámaras empresariales se transformaron en engranajes de los proceso de dirección, y en polos intermediarios en el circuito de asignación de bienes y producción de normas. Pudieron, de ese modo, implantar cierto disciplinamiento que les permitió mejorar sus servicios y multiplicar sus logros, conservando un alto grado de representación y una cierta capacidad de control y de sanciones. No obstante, el sistema preservó su lógica en el sentido que los delegados gremiales que asumieron puestos públicos se incorporaran a las redes de clientelismo que los vinculaba con la élite política y los sindicalistas.⁹⁶ Pero ya a fines de los años 40, esta peculiar experiencia populista empezó a manifestar contraindicaciones.

La primera surgió del contraste entre la ortodoxia batllista de Luis Batlle y el pragmatismo liberal de connotaciones “progresistas” de Herrera. Como Vargas y Perón, Batlle Berrés atacó a los terratenientes contrabandistas de ganado; pero no tocó en un ápice las estructuras agrarias, con lo que conservaron su poder económico, social, y hasta político. Los comicios de 1950 pusieron punto final a la augustea administración de Batlle Berrés, quien empero, tenía pensado volver. Pero, ya por entonces, Herrera había abandonado la “Coincidencia”; tal vez intuyendo el próximo agotamiento estructural del sistema populista. El cisma en el interior del batllismo no impidió la preservación de su hegemonía que catapultó a Andrés Martínez Turola como presidente. Pero un sector de batllistas disidentes –los de la “Lista 14”- y el herrerismo – girando este último ciento ochenta grados respecto de su postura de 1954- ahora volvía a plantear la necesidad de una reforma constitucional que implantara el poder colegiado a efectos de recomponer el equilibrio entre blanco y colorados. El triunfo de la posición en el plebiscito celebrado en

⁹⁶ Cfr. Gerardo Gaetano, *Op. Cit.*, pág. 31 y ss.

1951 convirtió a Martínez Treuba en Presidente del Consejo de Estado, una institución que recreaba al antiguo “colegialismo”.

Por entonces, la euforia económica de posguerra se estaba acabando. En cuatro años, se avanzó incluso en la resolución del problema habitacional; hecho que dotó de gran importancia política a los empresarios de la industria de la construcción. Pero la crisis agraria se acentuó. Batlle Berrés retornó al gobierno como presidente del consejo en 1954 de la mano del sector populista del batllismo, y capitalizando a su favor una fractura en el seno del Partido Blanco. La crisis económica, mientras tanto, se consolidaba. Pese a la errada impresión difundida por la oposición de que el presidente estaba adquiriendo un perfil de “hombre fuerte” al estilo de Vargas y Perón, Batlle se desgastaba al compás de la aparición de nuevo populismo urbano de la mano de Fernández Crespo, y de otro rural encabezado por Benito Nardone. Simultáneamente a la coalición entre el herrerismo y el ruralismo surgió la Unión Blanca Democrática. Esta alianza, con el apoyo de las clases medias y de la Liga Federal de Acción Ruralista de Nardone habría de derrotar en las elecciones de 1958 al batlleberrismo, cambiando el color político del gobierno; y llevando ala presidencia del Consejo a Luis Alberto de Herrera y al propio Nardone. Su programa neoconservador y liberal, apoyado en los intereses primarios, ponía punto final al proyecto industrializador y urbano batllista.

El aumento de la compenetración entre la sociedad y el Estado que tuvo lugar en esta etapa multiplicó a tal punto las instancias institucionales de coparticipación que la esfera pública parecía haber sido capturada por intereses y demandas particularistas. Esta fragmentación del aparato burocrático del Estado actuó —como lo estaba haciendo en la Argentina— en detrimento de la gobernabilidad, de la idoneidad profesional de los funcionarios, y de las capacidades de gestión procedentes del régimen anterior. Se profundizó, así, la indiferenciación creciente entre los ámbitos estatales, partidarios, y los agentes de la sociedad civil. No obstante, este sistema de relaciones entre el empresariado, los partidos y el Estado siguió funcionando por veinte años más, confirmando la inercia del sistema político uruguayo; pero denotando un creciente deterioro en el funcionamiento del Estado Social, una nueva tendencia a la

corporativización de la política en detrimento del esquema liberal democrático, y la pérdida de contenido de las formas tradicionales de representación política.

La crisis del Estado batllista: corporativización y autoritarismo.

El recambio nacionalista de 1959 no tardó en sintomatizar fracturas que, en realidad, revelaban en un fenómeno de atomización que también habría de alcanzar a Partido Colorado. Un conflicto entre los ruralistas de Nardone y el herrerismo casi fisura el frente triunfante incluso antes de asumir el gobierno. Empero, la muerte de Luis Alberto de Herrera, pocos meses después, aquietó las aguas por un tiempo. Lo que no se detuvo fue la crisis económica crudamente rebelada por la política liberal a ultranza adoptada por el gobierno blanco. Los viejos problemas estructurales de la economía uruguaya se atizaron. La elevación de los costos de las materias primas requeridas por los sectores industriales desarrollados durante el segundo batllismo, las restricciones del crédito, y la apertura importadora inquietaron a la actividad manufacturera. A diferencia de sus vecinos, tampoco iba a haber en el Uruguay una nueva etapa de sustitución de importaciones protagonizada por capitales multinacionales. La política oficial, de inclinaciones fuertemente pro-agrarias, trató de resolver los problemas del sector externo mediante el libre cambio y la estabilidad monetaria. Pero el estancamiento de las exportaciones primarias y la parálisis industrial produjeron una inflación cada vez más incontenible que inducía al gobierno a devaluar la moneda. Los compromisos asumidos por el estado en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) no solo no alcanzaron a atenuar la crisis, sino que la agravaron en razón de los escasos reflejos de la economía para salir de su estado de postración, y profundizada por contingencias coyunturales como las lluvias e inundaciones de 1959. El malestar social fue “*in crescendo*” como lo ponían de manifiesto las huelgas generalizadas, una desocupación estructural que llenó a Montevideo de vendedores callejeros; y un fenómeno de emigración de trabajadores y de profesionales calificados que obligó a las autoridades a

movilizar el Ejército para sustituir a los trabajadores de la planta industrializadora de gas.

La crisis económica disminuyó la masa de recursos de las élites de los partidos tradicionales, comprometiendo seriamente la efectividad de los vastos sistemas clientelares heredados de las épocas batllistas. Blancos y colorados tuvieron que arreglárselas para mantener sus apoyos ya no mediante el redistribucionismo populista, sino a través de hábiles maniobras que postergaban la resolución de las demandas hacia un futuro promisorio. El problema era que éstas ya no se expresaban individualmente sino de manera cada vez más colectiva; y no como dádivas del Estado, sino como derechos adquiridos que los dirigentes estaban obligados a satisfacer y a atender.

Las insuficiencias del sistema político en estas nuevas circunstancias generaron el peligro de la emergencia de movimientos sociales susceptibles de abrir arenas de conflicto extrapartidarias. Por de pronto, las clases medias, si bien demandaban también prestaciones, respondían cada vez menos lealmente respecto de las viejas dirigencias. La clase obrera, por su parte, había atravesado por un proceso de formalización y sindicalización que la sustruía de la influencia del Estado y de los partidos políticos en el ámbito de empresas privadas; particularmente en periodos ínterelectorales. La sustitución en 1964 de la Confederación General de Trabajadores Rurales (CGTR) por la Convención Nacional de Trabajadores (CNT) de connotaciones radicalizadas era prueba de ello. Sin embargo, los partidos se resistieron a redefinir su estructura y su forma de acción, optando por darle continuidad a un asistencialismo de cepa batllista cada vez más desajustado respecto de las posibilidades materiales del país.

El progresivo agotamiento de sus funciones tradicionales motivo escisiones, alianzas, reajustes, y prescripciones que profundizaban su atomización y, correlativamente, su crisis de representatividad. Asimismo, el modelo de relaciones entre las asociaciones patronales, los partidos y el Estado también sufrió alteraciones. Mientras que los partidos perdieron espacios políticos, encerrándose en el Parlamento y circunscribiendo su acción a los procesos electorales, fue intensificándose la acción de los

grupos de interés empresariales que, junto con los militares, los sindicatos, y los movimientos sociales se terminaron convirtiendo en los actores más dinámicos. La vida política fue experimentando, entonces, una corporativización que se contradecía con las propuestas económicas de corte liberal planteadas por el herrerismo a fines de los años 50.⁹⁷ Esta contradicción era el resultado de la resistencia de los partidos a abandonar las prácticas intervencionistas, “descorporativizando” al estado y retornando al mercado como ámbito de distribución de los recursos. Los empresarios, por su parte, no respondieron con rapidez al nuevo rol de liderazgo que le ofrecieron las sucesivas administraciones a lo largo de los años 60. Esta “corporativización perversa”, al decir de Caetano, por la que las racionalidades parciales y contradictorias se anteponían a las generales, fue ampliando la participación de la representación empresarial en las dirigencias partidarias y en el personal de gobierno; aunque, a diferencia del período neobatllista, de una manera desnuda e inorgánica. Ello dio lugar a una verdadera esfera particularista que fue descalabrando y agotando el sistema.⁹⁸

El predominio blanco se extendió hasta 1966, luego de una nueva victoria electoral en 1962. Por entonces, la crisis económica y social seguía agravándose, al tiempo que la oposición colorada culpaba de su responsabilidad al sistema colegialista. Los Colorados volvieron a imponerse en 1966; pero no la fracción batllista sino la línea más conservadora, cuyo candidato, el gral. Oscar Gestido asumió la presidencia. La reforma constitucional de 1967 –llamada reforma “naranja”– le devolvía al Uruguay un régimen presidencialista que, al legalizar las “leyes de trámite urgente”, llegó a comprometer, incluso, los fueros del Parlamento. Asimismo, también se institucionalizaban muchas de las prácticas neocorporativas; frustrando el reclamo de varios dirigentes

⁹⁷ Ibid, pag. 34.

⁹⁸ Ibid. Pag. 34.

de ambos partidos en el sentido de que la reestructuración económica requería de su correlato en el sistema político.⁹⁹

Fallecido Gestido en 1969, fue sucedido por el vicepresidente, Jorge Pacheco Areco, quien profundizó las tendencias autoritarias del régimen declarando ilegales a las huelgas y protestas obreras; clausurando diarios opositores, y proscribiendo a agrupaciones de izquierda en nombre de la “Doctrina de la Seguridad Nacional”. La emergencia del grupo guerrillero urbano “Tupamaros” fue aumentando la presencia política de las Fuerzas Armadas; al tiempo que el avance de los grupos empresariales sobre el Estado culminó con el desplazamiento de muchos políticos profesionales por dirigentes patronales sin militancia partidaria, y sin sujeción de la dinámica de las mediaciones político-electorales.

Pacheco Areco intentó una reforma constitucional que aumentara aún más las facultades del Poder Ejecutivo y le permitiera la reelección. No obstante, una coalición de fracciones coloradas continuistas preventivamente nombró como candidato, ante la posibilidad de fracasar la reforma –como finalmente ocurrió– a Juan María Bordaberry. Lo más llamativo de ese proceso electoral de 1971 fue la aparición de una coalición izquierdista integrada por el Partido Comunista, el Socialista, y la Democracia Cristiana denominada Frente Amplio, como tercera fuerza electoral de Montevideo.

Bordaberry asumió un gobierno débil, flanqueado en el parlamento por una mayoría blanca y “frenteamplista”. Llegaba a su fin la política de las componendas del Uruguay batllista; esto es, un sistema de sublemas enfrentados que, finalmente, establecía alianzas oportunistas con la facción triunfante. La inflación incontenible, los golpes espectaculares de la guerrilla, y la creciente represión militar fueron creando el clima para una resolución golpista de la crisis uruguaya. Sin embargo, el ingreso en el régimen burocrático autoritario fue gradual, en el sentido de que fueron los

⁹⁹ Cfr. Gerónimo De Sierra; Transformación de la sociedad y el Estado; búsqueda de una nueva hegemonía. En F. Calderón Gutiérrez (com) Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis. pág. 168.

propios partidos políticos quienes votaron en el Parlamento el “estado de guerra interno” y la suspensión de las garantías constitucionales para reprimir a la guerrilla y a la activación de las luchas políticas sindicales.¹⁰⁰

Vaciado internamente, fue el propio sistema político el que abrió el paso del autoritarismo. En 1973, finalmente, Juan María Bordaberry -como Terra en 1933- disolvía el Parlamento; pero, a diferencia de aquella oportunidad, el presidente se convirtió en una suerte de delegado de las Fuerzas Armadas hasta la finalización de su mandato en 1976. Luego, los militares asumieron la conducción total del poder político.

El nuevo régimen militar, sin embargo, manifestó la fuerza de la cultura política uruguaya tradicional al hacer propio el estilo de los dirigentes civiles. Implantaron, así, una “democracia de generales” con un internismo incluso parecido a las relaciones entre blancos y colorados.¹⁰¹ Los partidos fueron suspendidos; pero, al mismo tiempo, fueron nominados por el propio régimen como sus únicos sucesores. Simultáneamente, los militares intentaron instaurar una nueva institucionalidad que reemplazara a la anterior, y que se adecuara mejor a las nuevas realidades socioeconómicas.

Las organizaciones empresariales, en principio, apoyaron al régimen; particularmente a sus políticas económicas. La leve recuperación experimentada por el país en la segunda mitad de los años 70 hasta 1980 contribuyó en ese sentido. Empero, estas asociaciones nunca llegaron a participar en las políticas generales. En cambio, las Fuerzas Armadas confiaron esa área a equipos tecnoburocráticos que evitaron compromisos firmes con el empresariado local. De todos modos, las asociaciones empresariales recibieron un tratamiento distinto respecto de otros sectores como los sindicatos; aunque diferenciado sectorialmente. Algunas organizaciones directamente fueron desplazadas como interlocutoras, otras –como las del sector financiero- fueron privilegiadas; y otras, finalmente, lograron conquistar influencia a través de su aproximación a las sucesivas

¹⁰⁰ Cfr. Liliana de Riz, *Política y Partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay*. En Cavarozzi y Garretón (com), *Op. Cit.* pág. 56

¹⁰¹ Cfr. Liliana de Riz, *Op. Cit.*, pág. 58

cúpulas militares y sus acolitas camarillas civiles. Se configuró así un “corporativismo excluyente”, propio de los Estados burocrático-autoritarios.¹⁰²

La recesión de 1982-1983 condujo a la ruptura entre el régimen y el “*establishment*” empresarial, cuyas organizaciones corporativas enfrentaron cada vez más abierta a su política económica. Para entonces, el experimento “fundacional” ensayado por los militares daba muestras de fracasar en su proyecto de establecer un nuevo modelo de relaciones entre el Estado, los partidos, y la sociedad civil. El autoritarismo pretendía ser sucedido por lo que Rial ha definido como “democratadura” (sic), esto es, un sistema político que restaurará partidos de notables despojados de su carácter tribunicio, y que eliminará a las corrientes de izquierda. Las Fuerzas Armadas resolvieron entonces dar un paso a una transición negociada.¹⁰³ Convocaron a un plebiscito constitucional en 1980 y, dos años más tarde, a elecciones de autoridades parlamentarias para acelerar la transición. Las elecciones nacionales de noviembre de 1984 marcaron el fin del régimen militar. El Partido Colorado retornaba al poder luego de más de una década de autoritarismo, y consagraba como nuevo presidente constitucional a Julio María Sanguinetti.

La transición democrática de los 80

La originalidad del Uruguay en el contexto latinoamericano fue la vigencia prolongada de un régimen de partidos arraigados desde mediados del siglo XIX. Ello dio lugar a una democratización más temprana y rápida que en los demás países de la región. Desde principios de siglo, pero fundamentalmente a partir del batllismo, la incorporación política de los distintos sectores sociales se dio de manera generalizada, sin los lastres de luchas y antagonismos radicales. La inserción de los sectores populares, sin embargo, no se dio mediante la politización de sus expresiones corporativas sino que el sector político las articuló en un sistema en las que mediaciones partidarias operaban a través de estructura de clientelares

¹⁰² Cfr. Jorge Lanzaro, Op. Cit., pág. 74

¹⁰³ Cfr. Juan Rial, Op. Cit., pag. 266.

de base local o regional, pero no funcional. Desde entonces, el personal de los partidos, de orígenes sociales muy diversos, pero con fuerte predominio de clase media, asumió a mismo tiempo tareas políticas y sociales. Mediante las primeras, se incorporó a los votantes a las maquinarias partidarias de manera de representarlas en el Parlamento; por la segunda, se lo hizo respecto de jóvenes e inmigrantes a través de la educación y de diversas formas asistencialistas.

Los dos partidos tradicionales establecieron, asimismo, un “sistema de compromiso” que, en el orden político, determinó una alta valoración del sistema democrático en términos ideológicos e institucionales. Es más, la identidad el Uruguay como “sociedad democrática” llegó a ser más fuerte que la nacional cuya precariedad se debía al carácter reciente de una sociedad aluvional en la que las raciales, culturales y regionales eran muy débiles. Ello explica, en parte, las especificidades de las expresiones corporativas que nunca pudieron jugar en el sistema político más que un rol de grupos de presión directa sobre el Estado mediatizados por las colectividades políticas tradicionales. Quedaron inhibidas, por lo tanto, de formular políticas sectoriales o generales. Esa delimitación de áreas entre lo político y lo corporativo, y entre el Estado y las organizaciones sectoriales, se convirtió en un elemento central de una cultura política por la que se percibía a los partidos como la expresión por antonomasia de los intereses de la sociedad.¹⁰⁴

Como en el caso argentino -aunque con implicancias específicas- el Estado precedió a la sociedad civil en el proceso de constitución cobrando una autonomía que se profundizó en razón del alto grado de intervención en la actividad económica. Ello motivó, asimismo, un elevado grado de burocratización de la sociedad que tendió a convertir al Estado en el ámbito por excelencia del desempeño de las clases medias. Por su intermedio, estas dominan al resto de la sociedad clientelizando a través de los partidos a las capas populares más bajas, e incorporándolas al

¹⁰⁴Cfr. Jerónimo De Sierra y José Luis Castagnola; Uruguay y los actores sociopolíticos ante la democratización y la modernización del Estado. En ¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Vol. 1. Democratización/modernización del Estado, pág. 47.

sistema político antes la consolidación de su identidad social. Las tensiones sociales propias de la modernización fueron atenuadas por las implicancias asistencialistas del citado clientelismo que redistribuía los recursos estatales mediante una gama de lo más variada de mecanismos. Así, la sociedad uruguaya otorgó un vigoroso consenso político tanto al Estado como a su sistema político cuyo motor eran los partidos.¹⁰⁵

El estancamiento productivo que afectó a la sociedad uruguaya desde los años 60 fue alterando progresivamente este equilibrio social que hizo identificar al Uruguay como “la Suiza de América”. El ingreso se empezó a distribuir regresivamente, la desindustrialización transfirió fuerza de trabajo hacia sectores terciarios, creció el sector informal de la economía; y descendió el prestigio social de las capas medias; incluso, de sus fracciones involucradas en el Estado. Asimismo, se registraron niveles de emigración de mano de obra calificada que no tienen punto de comparación con los demás países de la región. Las pujas entre distintos sectores desbordaron al sistema partidario, dando lugar a la emergencia de movimientos sociales radicalizados y de un corporativismo faccioso cuya máxima expresión fue el surgimiento del poder militar como el grupo con más capacidad de presión sobre el Estado, pero desde el interior del propio Estado.

Como en el caso de Argentina y Chile, el estancamiento material uruguayo fue el producto paradójico de las trabas impuestas por una organización económica que fue factor de progreso desde fines del siglo XIX; pero que, luego, se transformó en su obstáculo. La disminución de las ventajas comparativas de una producción primaria de carácter extensivo incidió en el achicamiento de un mercado interno reducido, disminuyendo los estímulos tanto para la reproducción de empresas locales fuertemente dependientes del Estado como para inversiones transnacionales de envergadura. Se fue registrando, de todos modos, una creciente oligopolización de las formas de acumulación que exacerbaba los conflictos sociales, tan bien contenidos tradicionalmente por el Estado

¹⁰⁵ Cfr. Juan Rial, Op. Cit. pág. 251

uruguayo. Este último fenómeno era el resultado de las resistencias de los sectores subordinados del empresariado, de los asalariados, y de las clases medias a los intentos modeladores de la estructura socioeconómica y política pergeñados por los grupos empresariales más modernos y asociados al capital transnacional. El estancamiento económico consiguiente determinó que las clases medias abandonaran su lugar como aliadas del sistema de poder pasando a jugar un rol opositor cada vez más dinámico. El sector oligopólico encontró así obstáculos adicionales para implantar su dominio exclusivo, expresados a través de un sistema político cuyas fórmulas de representación le eran contradictorias por estar más adecuadas al régimen de acumulación agotado y a sus sectores empresariales subsidiarios. De esa forma, se fue aproximando a sectores civiles que postulaban cada vez con más énfasis la necesidad de resolver esta crisis de hegemonía por vías autoritarias. La reforma constitucional de 1967 fue el primer paso de una renovada concentración de facultades en el poder Ejecutivo que anticipaba un autoritarismo creciente durante los gobiernos de Jorge Pacheco Areco y Juan María Bordaberry. No obstante, también a ellos les resultó ingobernable la crisis a raíz de las acciones cada vez más intensas de la guerrilla urbana y del desplazamiento de los espacios en los que tradicionalmente se procesaba lo político; esto es, los partidos y el Parlamento, por diferentes modalidades de movimientos sociales. Cuando al Estado se le tendió escapar, finalmente, el control de la situación política -desbordado por todos estos cuestionamientos sectoriales radicalizados y externos a los partidos- la instauración del régimen militar intentó desbloquear la crisis de hegemonía por la vía autoritaria. Incluso la propia élite política entendió preferible delegar el poder político en las Fuerzas Armadas en tanto el período autoritario fuera breve. Sin embargo, hacia comienzos de la década del '80, los bloqueamientos no se habían resuelto; y, en un movimiento inverso al de 1973, fueran esta vez los militares quienes delegaron el poder a las fuerzas políticas tradicionales para salir del atolladero.

La nueva democracia heredó y exacerbó esta situación desde el momento en que al no haber una etapa de transición prolongada los partidos se inclinaron demasiado hacia la izquierda para captar el voto popular,

recurriendo a las antiguas consignas políticas populistas que en el Uruguay estaban asociadas con el batllismo. Ello, al tiempo que los vinculaba de una manera renovada respecto de los movimientos sociales, los apartaba cada vez más del bloque de intereses dominantes consolidado durante el régimen militar. Tal vez resida allí la causa del fracaso del intento de concertación que el gobierno de Sanguinetti intentó instrumentar a través de la preexistente Concertación Nacional Programática (CONAPRO).¹⁰⁶ Pero, además, volvió a registrarse un sensible desajuste entre el sistema político y los factores de poder real. En el Parlamento, por ejemplo, llevaron la voz cantante los dirigentes con un discurso más antimilitarista asociado con las fracciones socioeconómicas marginadas en el liderazgo del nuevo patrón de acumulación extravertido. El Ejecutivo, tal vez por su ubicación en el esquema de poder, advirtió con más rapidez el cambio dando muestras de realismo al adoptar políticas adecuadas a los nuevos intereses económicos dominantes; aunque al costo de enfrentamientos cada vez más duros con el Legislativo. Ello lo obligó a utilizar el poder de veto previsto por la Constitución de 1967. No obstante, la creciente ortodoxia de la política económica de Sanguinetti fue rechazada por la oposición; con lo que al gobierno no le quedaba otra alternativa para concertar el poder de decisión en el Ejecutivo, llegándose a un grado de concentración mucho mayor que los gobiernos inmediatamente anteriores al golpe de 1973. Esta herencia del régimen militar se confirma además a través de los nuevos roles formales e informales de las Fuerzas Armadas en el Estado.

Estas estipularon un desalojo negociado de sus puestos en el Ejecutivo; pero no sustituyeron sus mandos, y asumieron una suerte de rol tutelar de los partidos y del sistema político en general. La irreversibilidad de los nuevos roles se manifestó a través de la retención de ciertos espacios administrativos como la construcción y operación de aeropuertos, el transporte aéreo de pasajeros de cabotaje, y los servicios de meteorología. El gobierno de Sanguinetti, de todos modos, en el marco de los ajustes

¹⁰⁶ La CONAPRO, una institución no obstante anterior, de todos modos, no fue activada por el gobierno colorado que, luego de impulsarla, la desconoció. Cfr. Juan Rial, *Op. Cit.* pág. 251

económicos, redujo los presupuestos en Defensa y cerró varios liceos; pero, como contrapartida, nombró como ministro del área al gral. Hugo Medina, un exponente moderado pero conspicuo del régimen anterior, quien desarrollo una actividad política muy intensa pronunciándose sobre, prácticamente, todos los temas de la problemática nacional. Hacia fines de los 80, daba la impresión de que el gobierno y las fracciones dominantes les habían reservaron a las Fuerzas Armadas un conjunto de roles de los que carecían hasta 1973 pese mantener, en las formas, sus funciones tradicionales previstas por la Constitución. Se constituyo así, durante la transición democrática, una suerte de “cuarto poder” que, como en otros casos países latinoamericanos, tuvo incumbencia sobre cuestiones relativas a la seguridad nacional y a la estabilidad del Estado. En el caso uruguayo, su falta de inserción económica y su debilidad participativa en la esfera pública los concentraría en el área política e ideológica mediante el control de la oposición y de los movimientos sociales. De todos modos, esta función pretoriana se fue desactivando con el correr de los años a los compás terminada la transición y consolidada la nueva democracia.

Finalmente, el último elemento constitutivo del nuevo sistema político fue la presencia de una tecnoburocracia estatal difusora de discurso cada vez más extendido en las clases dirigentes. Este nuevo sector es tal vez el protagonista del nuevo movimiento centralizador del poder político en torno del Ejecutivo que tendió a desplazar a las instituciones tradicionales. Este corrimiento de las esferas decisionales -enmascarada por el autoritarismo del régimen militar- se rebeló con nitidez a partir de la transición democrática a través de la centralidad del Ejecutivo y de sus capas tecnocráticas asociadas en la administración pública respecto de un Congreso cuyas decisiones fueron frecuentemente vetadas. También, a través del nuevo tipo de relaciones entre el Ejecutivo y los movimientos sociales y el sindicalismo; los gobiernos municipales y entes autónomos; y las expresiones corporativas de los grupos dominantes.

Siglas:

ANCAP: Asociación Nacional de Comercio de Alcohol y Petróleo.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CIU: Cámara de Industrias del Uruguay.

CGT: Confederación Nacional de Trabajadores.

CMRP: Cámara Mercantil de Productores del País.

CNC: Cámara Nacional de Comercio.

CNT: Convención Nacional de Trabajadores.

CONAPRO: Concertación Nacional Programática.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

FR: Federación Rural.

LDC: Liga de Defensa Comercial.

PIT-CNT: Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores.

UIU: Industria Uruguaya.

REFLEXIONES FINALES

Resulta complejo trazar una línea comparativa entre los cuatro casos analizados. En perspectiva histórica, los casos de México y de Brasil registran algunas confluencias desde el siglo XIX. El país norteamericano, principal sede del poder colonial español hasta su derrumbe, logro preservar las formas de una administración central heredera del Virreinato de la Nueva España. Sin perjuicio de las brutales guerras civiles que marcaron su historia decimonónica, esta circunstancia contribuyó, indudablemente, a la configuración de un Estado poderoso que recién pudo consolidarse desde la dictadura del Gral. Porfirio Díaz en 1870. Luego del revulsivo social revolucionario de 1910, las directrices de la construcción estatal fueron retomadas y concluidas por los sucesivos gobiernos, sentando las bases de un régimen político cuya estabilidad, a lo largo del siglo XX, contrastaba respecto del panorama exhibido por sus pares. En

Brasil, por su parte, la construcción estatal imperial continuó y se perfecciono durante el régimen republicano que sucedió al monárquico en 1888. Volveremos sobre este último caso mas adelante.

La Argentina, en cambio, edifico -sobre el cimiento de lo que quedo de la jurisdicción virreinal, y luego de los sucesivos regimenes que intentaron preservarla- un Estado poderoso y moderno solo a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Pero la garantía de consecución de la obra estatal fue la conformación de un orden jurídico capaz de sentar las bases de una nueva sociedad a partir de contingentes inmigratorios que resolvieran la escasa consistencia demográfica de sus heterogéneas sociedades. La secuencia histórica entre Estado y sociedad, a diferencia de México y Brasil –no así del Uruguay- tuvo, entonces, un curso invertido. Cuando este, luego de tres décadas de postergaciones, logro afianzarse en 1880, el éxito del programa constitucional garantizo no solo la consecución de un Estado poderoso y moderno sino también de una sociedad civil de origen aluvional notablemente libre, sustentada en una prospera economía especializada en la producción de alimentos. Hacia principios del siglo XX, a solo veinte años de la consolidación del poder central, el lejano país del Conosur lucia como una promesa de potencia a consolidarse en el siglo XX. Su “talón de Aquiles”, sin embargo, habría de localizarse en la calidad de sus instituciones representativas. Mientras que una sociedad civil tempranamente libre configuro organizaciones corporativas vigorosas, la prosperidad material entre las últimas décadas del siglo XIX y el estallido de la Primera Guerra Mundial eximieron al régimen conservador de la necesidad de validar su liderazgo en las urnas. El desajuste entre el poder estatal y las débiles expresiones políticas intento ser resuelto en vísperas de la conflagración por los sectores de vanguardia del antiguo régimen; abriendo cauce a catorce años de democratización que, sin embargo, no alcanzó a resolver mediante la contención institucional y política las cada vez mas violentas pujas entre grupos de interés soterradas por la renovada y póstuma prosperidad de los años 20. La Argentina confluyó, entonces, con Brasil y México: la asimetría entre las representaciones corporativas de la sociedad civil y el sistema político determinó partidos débiles diseñados y digitados desde el poder estatal.

Un poco el azar histórico, y otro poco el Foreign Office determinaron la independencia 1825 de la Banda Oriental del Uruguay respecto de las, por entonces, anárquicas jurisdicciones de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Como en el caso de sus vecinos del otro lado del río, la historia de Uruguay a lo largo del siglo XIX estuvo marcada por conflictos facciosos e incesantes – muchos de ellos inscriptos en la propia dinámica política argentina- en torno de la lenta configuración del poder central en torno de Montevideo. Hasta las últimas décadas del siglo, éste poco se asimilaba a los caracteres de un Estado moderno que, finalmente, se terminó construyendo un poco más tarde que en la Argentina. No obstante, las incesantes guerras decimonónicas dejaron como testigos históricos a dos facciones: una, alrededor de los intereses portuarios montevidéanos; y la otra representativa de los “departamentos del interior”. Ambas definieron identidades que permitieron, ni bien se afianzaron el auge agroexportador de fines del siglo XIX y la inmigración masiva, consolidar una burocracia estatal más o menos densa que, en no poca medida, resultado de su propia dinámica de relaciones. Después de su última guerra civil en 1877 facciones históricas se organizaron como poderosas fuerzas partidarias lanzadas a disputarse electoralmente a los nuevos grupos sociales generados por la marea inmigratoria. Uruguay fue, entonces, un caso aparte respecto de los demás. Sin negar sus especificidades, estas encubrían, sin embargo, más puntos de contacto con estos de lo que un análisis superficial podría sugerir a primera vista. En efecto, colorados y blancos se definieron como identidades electorales fuertes, impensables en sus vecinos del norte y del oeste, en torno de las cuales se fue configurando una elite de veras nacional que sentó los cimientos de una rápida construcción estatal. Sin embargo, estas formaciones, a diferencia de las que por entonces se estaban delineando en Europa, no tenían anclajes sociales precisos. Como toda sociedad aluvional, la uruguaya se caracterizaba por una fluidez acentuada por una prosperidad solo discrepante de la argentina en términos cuantitativos. Tal vez hayan sido los agudos conflictos sociales que la modernización estaba generando, simultáneamente, en la Argentina los que inspiraron al caudillo colorado José Batlle y Ordóñez a conjugar, ni bien despunto el nuevo siglo, al

bipartidismo oriental con una legislación social y una política redistributiva precursora. Esta, al tiempo de salirle al paso a los conflictos, tendió a debilitar y fagocitar a las organizaciones de una sociedad, no obstante, tan libre como la de allende el Río de la Plata. Llegados a este punto, ya es factible percibir mas comunes denominadores con los otros casos aquellos que, en principio, el uruguayo sugiere. Si bien blancos y colorados, por cierto, constituían maquinarias solo comparables con el radicalismo argentino; a diferencia de este cuando llego al poder, diseñaron una estrategia de cogobierno a instancias menos del Parlamento que del Consejo de Administración en torno al poder Ejecutivo. La enorme heterogeneidad facciosa de ambos partidos determino que se sucedieran en el poder coaliciones de distintos signos que, en los hechos, definieron un sistema con fuertes similitudes respecto del hegemonismo mexicano. Había, en efecto, dos partidos; pero que, de una u otra manera, se turnaban estableciendo distintas sintonías con las organizaciones civiles; aunque siempre mediatizándolas y asimilándolas a la lógica partidaria estatal. Hemos ahí, una vez más, un cierto parecido de familia respecto de México; aunque sin los encuadramientos “estatalistas” del partido-estado hegemónico por tratarse de una sociedad de origen aluvional que, como la Argentina hasta mediados de los años 40, logro preservar elevados niveles de autonomía. En suma: bipartidismo electoral de acuerdos de gobiernos sucesivos impensables en ninguno de los otros casos; pero supremacía hegemónica de la elite respecto de una sociedad civil, si bien libre, congénitamente débil respecto de la anterior, detrás de cuyo bipartidismo se ocultaba un hegemonismo similar al de México, y un Estado potente como en Brasil y la Argentina.

Durante la “Belle Epoque” por su parte, México y Brasil transitarían por caminos distintos. En el país de America del Norte la versión de aquello que en la Argentina dio en denominarse “régimen conservador” en Brasil, la “Republica Vieja”; en Uruguay el “estado de compromiso”, fue un experimento modernizador aunque mucho mas autoritario, encarnado en la figura del Gral. Porfirio Díaz. El “Porfiriato”, como dio en denominarse a su régimen, garantizo cuarenta años de estabilidad y crecimiento que, sin embargo, incubaba las históricas pujas sociales e interregionales del siglo

XIX. Su violenta detonación al finalizar la primera década del nuevo siglo abrió cauce a una guerra civil en cuyo transcurso, el poder de las oligarquías locales se terminó pulverizado merced a las concesiones que estas debieron realizar a sus clientelas armadas, urbanas y campesinas, para preservar su fidelidad y su poder de fuego. De las cenizas del Porfiriato, sin embargo, habría de emerger, durante las décadas siguientes, un poder estatal reconstruido por los fragmentos sobrevivientes de la burocracia administrativa. Recompuesta la autoridad del Estado, sus agentes políticos aprendieron de la historia del siglo XIX y de la propia experiencia revolucionaria, configurando una maquinaria estatal mucho más poderosa que la de los otros tres casos; asociada a una expresión partidaria hegemónica que habría de regir los destinos de México sin competencia a lo largo de los setenta años ulteriores.

En Brasil, desde la Emancipación, la monarquía imperial configuró un esbozo estatal que no era sino el ámbito de convergencia entre un poder central fuerte y legítimo, y oligarquías “estadales” muy heterogéneas representadas en una institución parlamentaria que fue trazando los contornos de una clase política nacional. Fue su tarea principal, a lo largo del medio siglo imperial, articular las cambiantes y delicadas relaciones de fuerza entre las regiones plenamente incorporadas al mercado mundial y aquellas marginadas de los intercambios internacionales a los efectos de evitar el peligro, aun candente hacia mediados del siglo, de reproducción de una fragmentación territorial como la que se precipitó en Hispanoamérica tras su independencia. Cuando a fines del siglo XIX se consolidó una sólida economía agroexportadora cimentada en la producción cafetera de Sao Paulo, esta encontró en el régimen monárquico un obstáculo que contribuyó a su derrocamiento merced a un golpe militar. La reformulación del régimen político dio nacimiento a un orden republicano funcional a la economía cafetera, pero que nunca se confundió con sus intereses corporativos vinculados a esa producción pese a su periódico subsidio a raíz de las recurrentes crisis de superproducción mundial que la afectaron desde principios del siglo XX. A la larga, ello suscitó la irritación de las demás minorías regionales que, conjuntamente con las presiones de las incipientes clases medias y obreras de las grandes

ciudades migratorias, terminaron acabando con la “Republica Vieja” en 1930. La denominada “revolución liberal”, a diferencia de México veinte años antes, no motivo, sin embargo, una prolongada guerra civil sino que significo un nuevo reajuste del equilibrio entre los intereses “estadales” que fue efectuado desde el propio poder burocrático. La industrialización sustitutiva de importaciones consiguiente fue motorizada, desde entonces, por los propios intereses cafeteros paulistas –ahora inhibidos de cargar los costos de la crisis sobre los demás sectores sociales- confluyendo con la reformulación autoritaria del sistema político por una nueva capa de dirigentes expresivos de los nuevos equilibrios internos generados por la revolución. Esta fracción se lanzo a asumir anticipatoriamente la representación de los todavía informes sectores sociales engendrados por la modernización de la etapa anterior. Esa tarea se vio consagrada, siete años más tarde, por el “Estado Nuevo” encarnado en la figura del principal emergente político revolucionario. Vargas le confirió a Brasil una constitución corporativa que disolvió al Parlamento y a los partidos políticos cooptando, simultáneamente, tanto a la incipiente clase obrera como a los nuevos sectores industriales de acuerdo a los marcos institucionales diseñados desde el poder político. Sus asociaciones gremiales fueron, así, semiestatizadas; aunque la implantación del denominado “impuesto sindical” las doto de una masa de recursos de tal magnitud que les permitió, sobre todo a los empresarios, tejer una compleja organización burocrática. El proceso mexicano, una vez más, confluía con el brasileño; sobre todo cuando, luego de la Segunda Guerra Mundial, Vargas fue presionado por sus aliados norteamericanos en modificar los criterios estrechamente corporativistas del “Estado Novo” por una democracia pluripartidaria que termino adquiriendo perfiles populistas. El régimen varguista asumió, entonces, los caracteres de un movimiento populista político-corporativo en torno a un Poder Ejecutivo Nacional ocupado intermitentemente; pero por siempre. Tutelado por la figura del caudillo riograndense.

El proceso histórico mexicano transitó por carriles bastante parecidos. La elite militar revolucionaria se convirtió en una nueva clase política que prosiguió la tarea de reconstrucción del Estado. Los caracteres de su

hegemonía sobre el resto de la sociedad fue adquiriendo, en el curso de los años 20, perfiles más precisos. La crisis del 30, a diferencia de Brasil, la Argentina, e incluso el Uruguay, no motivo un a ruptura institucional; aunque, como en esos países, aceleró una industrialización compensadora del cierre de los mercados internacionales. Ello generó las condiciones de la emergencia, siempre en el seno del régimen revolucionario, de un movimiento nacional y popular como el de Getulio Vargas encarnado en la figura del gral. Lázaro Cárdenas. El caudillo militar mexicano, que gobernó con mano de hierro entre 1934 y 1940, terminó de cristalizar el régimen de partido hegemónico fundado en un sistema piramidal, estatista y paternalista que movilizó y encuadró a las dirigencias moderadas de los trabajadores urbanos y campesinos convertidos en la fuente de legitimidad del movimiento. El régimen populista reforzó el impulso de una industrialización motorizada por fracciones capitalistas convertidas en una suerte de burguesía nacional. Supeditada a los designios del Estado, esta, sin embargo, nunca fue tan terminantemente cooptada como los demás sectores sociales. Su poder económico se fue incrementando a lo largo del incesante crecimiento de las cuatro décadas ulteriores.

La Argentina, en cambio, como ya se lo señalara, la fuerza corporativa de una sociedad civil sumamente autónoma respecto de un Estado poderoso no se vio correspondida por un sistema político que articulara con eficacia a sus distintos intereses. Ello, ya palpable en vísperas del golpe cívico-militar que acabó con la democracia heredada de la Ley electoral de 1912 e interrumpió casi siete décadas de continuidad institucional, no hizo sino acentuarse durante los siguientes quince años al compás de una industrialización sustitutiva de importaciones que, a diferencia de México y Brasil, estaba sustentada en un mercado interno mucho más reducido. La acción de las clases dirigentes tradicionales que recuperaron por vías autoritarias el control del Estado en 1930 no hizo más que expandirlo, concentrando su fuerza regulatoria y su autonomía; pero la crisis de legitimidad y representación acentuada por el régimen neoconservador tendió a desarticular a intereses corporativos cada vez más dependientes de la acrecida burocracia estatal respecto del sistema político. Como en Brasil y México, fue desde un Estado cada vez más potente que

habría de surgir la resolución populista de este cortocircuito. Perón, como Vargas, debió revalidar sus títulos mediante una convocatoria electoral que legítimo popularmente su autoridad. El peronismo, en efecto, aporó desde el Estado representación política a las masas populares urbanas emergentes de una industrialización que, espontáneamente, venía desarrollándose desde hacia varias décadas; pero que a partir de la Gran Depresión de 1930 se concentro en la sustitución de importaciones. Materialmente, la formula populista argentina estuvo cimentada en una transferencia de ingresos desde los sectores agroexportadores tradicionales productores, como se recordara, de alimentos; es decir de “bienes-salario”. A diferencia de México, en donde su poder social fue pulverizado por el proceso revolucionario; o de Brasil, que fueron forzados por el Estado a operar una lenta reconversión hacia la industria, su descapitalización -que no venía sino acentuándose desde los años 30- se torno dramática. A corto plazo, ello dejo tanto a las industrias como al Estado sin recursos para proseguir sus respectivas reproducciones: en el primer caso, como agente redistributivo y como oferente de puestos de trabajo que la endeblez de su proceso industrial no alcanzaba absorber; en el segundo, como demandantes de insumos importados indispensables como petróleo y maquinaria que la Argentina no producía. El autoritarismo peronista fue desafiado, así, por los sectores tradicionales en virtud de la debilidad de sus bases materiales. Pero la “estatalización” que produjo de las organizaciones sindicales similar, aunque menos sólida que la pergeñada por el varguismo y el cardenismo habría de trasladar la puja hacia su propio interior cuando fue desalojado del poder por una nueva asonada militar en 1955. La memoria igualitaria procedente de los altos salarios durante el auge agroexportador reforzada durante los primeros tiempos populistas debido a la inexistencia, como en México y Brasil, de un masivo “ejército de reserva” de mano de obra campesina, la importancia estratégica de los sectores agropecuarios pampeanos -los únicos que pese a su estancamiento entre los 30 y los 60 siguieron aportando divisas-, y la acentuada crisis de legitimidad del sistema político engendraron una puja distributiva que fue debilitando al poder estatal. A lo largo de los cada vez mas breves ciclos políticos -paralelos a los económicos definidos por el

recurrente estrangulamiento externo a raíz del desajuste entre importaciones y exportaciones- sus estructuras burocráticas tradicionales y las nuevas, generadas por los objetivos refundacionales de los sucesivos regimenes, fueron progresivamente colonizadas, incluyendo a las propias Fuerzas Armadas que asumieron, desde 1955, un rol tutelar de un sistema político. Hemos ahí el irremediable distanciamiento entre el caso argentino y los de México, Brasil, e incluso Uruguay.

También para el sistema asistencialista diseñado por Batlle y Ordóñez la Gran Depresión significó un difícil embate. La crisis de la producción agroexportadora afectó duramente a la sociedad oriental, e implicó un severo golpe para el financiamiento de la maquinaria estatal batllista. Los límites solo fueron posibles a instancias de un refuerzo autoritario del poder presidencial que significó la disolución tanto del Consejo de Administración como del Parlamento. Ello -que fue concebido como un verdadero golpe de Estado- no tuvo, de todos modos, los caracteres rupturistas de la institucionalidad constitucional de Brasil y Argentina. No obstante, la reformulación del régimen político se aproximó menos a su vecino del Río de la Plata que al brasileño mediante la implantación de un sistema corporativo “orgánico” en el que las organizaciones del capital cobraron un mayor protagonismo en las cuestiones públicas; pudiendo preservar, incluso, su identidad. Pero aun así, la reacción conservadora de las facciones afines de ambos partidos jamás les delegó la iniciativa. Mientras tanto, una industrialización sustitutiva de importaciones -como en los tres casos restantes- aceleró las migraciones internas y el macrocefalismo montevideano. Cuando hacia mediados de los 40 las ventajas comparativas de la economía agropecuaria se recuperaron espectacularmente, el batllismo resucitó; abriendo una experiencia populista parecidas a las que, por entonces, estaban teniendo lugar en sus vecinos. Si bien la figura de un sobrino de Batlle concentró al iniciativa redistributiva, este no pudo prescindir los límites impuestos por el sistema de compromisos interpartidarios. Así, el populismo uruguayo terminó adquiriendo un perfil bipartidista y, por lo tanto, no concentrado en una figura providencial como en México, Brasil y Argentina. El sistema corporativo montado en la anterior debió ajustarse a los imperativos

redistribucionistas del poder presidencial y de la nueva coalición entre sectores afines de ambos partidos. Su crisis coincidió, como en la Argentina, con el cambio de coyuntura abierta por la década del 50 que resulto francamente negativa para su producción exportadora. No obstante, la sustitución de importaciones no había generado en el Uruguay un movimiento sindical como el argentino, reforzado por el peronismo. De hecho, ese factor atenuó la conflictividad durante esa década; pero, como contrapartida, Uruguay no ingreso en una fase industrial mas compleja como los tres restantes. De ahí, que su mayor dependencia respecto de una producción agropecuaria estancada aceleró los problemas políticos y sociales a partir de los 60. Entonces, el Uruguay ingreso en un camino análogo al de sus vecinos; pero sin una experiencia desarrollista atemperadora. Las nuevas restricciones fueron reforzando el autismo presidencial sin prejuicio de la alternancia entre blancos y colorados y del compromiso de sus respectivas facciones afines. Pero las demandas inerciales del populismo, la crisis fiscal, y la no recuperación de la economía, fueron encerrando al sistema político sobre si mismo, sustituyendo su histórica estrategia anticipadora del conflicto por otra de soluciones que postergadas hacia el futuro. La debilidad fiscal, motivo, asimismo, el avance de los poderes corporativos capitalistas frente a una clase política debilitada. Las clases medias y trabajadoras, por su parte, fueron definiendo un movimiento social que el Estado, esta vez, no pudo capturar. El autoritarismo presidencialista, entonces, como en los años 30 se acentuó hasta colocarse en los umbrales de una experiencia burocrático autoritaria como la brasileña y la argentina unos años antes; aunque todavía respetuosa de las reglas de juego constitucionales. Estas, finalmente, fueron rotas en 1973, cuando en la Argentina estaba comenzando la breve y tumultuosa restauración peronista. No obstante, durante los primeros años, las Fuerzas Armadas preservaron la autoridad del presidente civil; pero prosiguieron el camino argentino cuando este termino su mandato, y en el vecino país se instauraba, hacia 1976, una nueva dictadura militar. El autoritarismo uruguayo reforzó los ajustes al sistema batllista impuestos ya no solo por la crisis económica local, sino también por la internacional. En la Republica Oriental ocurrió, entonces,

un fenómeno extraño: a la resistencia -ahora obturada por el autoritarismo militar- de amplios sectores de la sociedad civil le sucedió una emigración masiva que alcanza al 10% de la población. Mientras tanto, los militares uruguayos se distribuyeron el poder de acuerdo a los criterios tradicionales, dividiéndolo entre los simpatizantes de ambos partidos; y anticipando, desde el comienzo del régimen, que su destino final era devolverlo al antiguo bipartidismo, aunque excluyendo a la peligrosa tercera fuerza izquierdista e insurreccional surgida en Montevideo desde fines de los 60. Las aperturas democráticas de sus vecinos hacia los 80 – forzada en la Argentina por la final desintegración del Estado, e impuesta en Brasil como prevención de una nueva ola de conflictividad, tras veinte años de crecimiento socialmente regresivo- determinaron que los militares fueran generando también condiciones para un retorno condicionado pero negociado con al régimen constitucional. Este fue restaurado plenamente en 1985 al mismo tiempo que en Brasil se inauguraba “la Nueva Republica”. Sin embargo, con el correr de los años el destino el sistema político uruguayo se colocaría a mitad de camino entre Brasil y México; aunque a diferencia de este ultimo- y en consonancia con lo que habría de ocurrir con su vecino del norte- en un sentido ideológico inverso.

El crecimiento económico brasileño ingreso en el curso los años 50 en una fase compleja impulsada por la cada vez más poderosa burguesía industrial paulista. Desde su burocracia se enunciaron los lineamientos generales de la prosecución del desarrollo en sintonía con los del Estado que, una vez mas, evito confundirse con ello. Como replica, el presidente Juscelino Kubitschek enunció hacia fines de la década su “Plan de Metas”. Pero esta dinámica fue generando nuevos grupos sociales que desbordaron el control que la burocracia estatal ejercía sobre una sociedad civil, dificultando su articulación en torno de la autoridad presidencia. Se produjo, entonces, un nuevo reajuste. El golpe militar de 1964 no fue sino una reacción autoritaria cuyo cometido básico era la recomposición del control de la sociedad por la burocracia estatal en un movimiento semejante al de la remoción del Imperio y de la “Republica Vieja”. Pero los militares adoptaron una política nuevamente anticipatoria de los conflictos mediante el diseño de nuevos marcos de representación

político-partidarios trazados, una vez más, “desde arriba”. Tal fue la gran diferencia respecto del autoritarismo burocrático ensayado en la Argentina dos años más tarde. El régimen adoptó, asimismo, el esquema inspirado por las organizaciones corporativas de la burguesía paulista que, mediante su sistema de “consejos”, le permitió a ésta virtualmente cogobernar con la burocracia estatal. Pero la estabilización del formidable crecimiento económico registrado entre mediados de los 60 y 70 indujo a las Fuerzas Armadas a impulsar una apertura política que contuviera y controlara los eventuales cuestionamientos posibles por el carácter marcadamente excluyente que había tenido la expansión industrial y por el desgaste natural de un régimen que fue abandonando sus sueños de “mexicanización” mediante la conformación de un partido hegemónico. Pero los militares también se comprometieron a acotar el liderazgo social de una burguesía industrial cada vez más poderosa mediante la supresión de los consejos primigenios y su sustitución por otros dirigidos por una nueva tecnoburocracia en los que no hallaron espacios de co-administración. El régimen logró en su etapa final destruir su unidad sectorial; atomizando sus intereses, y obligándolos a establecer vínculos particularistas con el Estado frente a lo cual la burguesía industrial se fue inclinando, progresivamente, hacia el principal partido de oposición. En el marco de una nueva alianza, este accedió finalmente al gobierno en 1985.

En México, la burguesía político-burocrática logró mantener los equilibrios intersectoriales a partir de sus propios marcos institucionales bajo formas democráticas hegemónicas a lo largo de la segunda posguerra y de los años 50 y 60. A diferencia de Brasil, entonces, no fue allí necesario transitar desde un régimen autoritario corporativo hacia otro democrático populista porque este último ya estaba consagrado desde mediados de los años 30 por el giro que le imprimió a la Revolución el cardenismo. Pero, como en el Brasil de principios de los 60, el exitoso desarrollo económico generó hacia fines de esa década, aunque en este caso diez años después, movimientos contestatarios y radicalizados de extracción obrera y universitaria. La maquinaria burocrática estatal respondió de acuerdo a la cultura política que se fue consagrando durante las décadas anteriores. De acuerdo a sus códigos no era concebible otro

ámbito de acción para los distintos sectores sociales fuera del Estado, con lo que prosiguió absorbiendo a los movimientos sociales en un círculo que comenzaba con represiones brutales; continuaba con la decapitación de las cúpulas rebeldes; y finalizaba con la cooptación de estas últimas o de sus fracciones moderadas. Estado y sociedad civil definieron, así, acciones que respondían a principios comunes dentro de un sistema político férreamente regulado. Como en Brasil, sin embargo, las capas capitalistas demarcadas por la burocracia político-estatal -que las articulaba con sectores populares igualmente encuadrados- experimentaron, con el correr de varias décadas de desarrollo exitoso, una fuerte centralización e internacionalización cuyos contornos fueron perceptibles con nitidez a raíz de la crisis de la deuda de 1982. A veinte años de los desafíos de extracción popular, esta vez, los cuestionamiento procedieron “desde arriba”; esto es, desde una burguesía que salió a disputarle la hegemonía a la clase política estatal. El régimen respondió con arreglo a la lógica de su cultura política: nacionalizo la banca y efectuó algunas expropiaciones territoriales punitivas. Pero, inmediatamente después, la postulación de la candidatura presidencial de Miguel De la Madrid, significó la invitación a la nueva burguesía -y su poder financiero anexo- a negociar con una nueva capa tecnoburocrática destinada a garantizar el mantenimiento del dominio estatal. Los caminos de México y de Brasil nuevamente se cruzaban. La nueva consigna gubernamental de “modificar para conservar” fue ilustrativa del intento de la elite política “priista” de remodelar nuevamente al régimen mediante una organización estatal más reducida, eficaz y concentrada ejecutivamente. Pero ello requería del debilitamiento de las grandes organizaciones de masas y de un movimiento empresarial que terminaran poniendo en jaque a un régimen revolucionario carcomido por sus contradicciones internas. En ese contexto, se hizo necesaria una apertura no como en Brasil, la Argentina, y Uruguay desde el militarismo hacia la democracia sino desde el régimen de partido hegemónico hacia otro más plural que, a la larga, habría de terminar con el exclusivo dominio “priista” de mas de cincuenta años. Como en Brasil a mediados de los 80, diez años después la victoria de una fuerza neoconservadora no fue percibido como un corte abrupto sino como un proceso sucesorio natural.

En la Argentina la creciente debilidad de un Estado fragmentado y colonizado por distintos grupos de interés intento ser resuelta en 1966, como en Brasil dos años antes, mediante un experimento burocrático autoritario fundado en una coalición entre las FF.AA., las fracciones capitalistas mas poderosas y concentradas a raíz del impuso “desarrollista” del presidente Arturo Frondizi (1958 y 1962) y hasta por el sindicalismo peronista. Pero sin los dispositivos anticipatorios previstos por sus colegas brasileños ni la fuerza de la burocracia político estatal mexicana el régimen argentino no pudo resistir el embate de una movilización insurreccional que al fracturar al poder militar en el que se sustentaba, lo obligo a una apertura electoral que habría de devolverle el gobierno al peronismo. Este, sin embargo, reprodujo en el anémico aparato estatal sus propios conflictos internos conjugados con el fracaso de un ensayo de desarrollo concertado orientado a una progresiva superación de la sustitución de importaciones. El nuevo golpe militar que lo volvió a desalojar del poder en 1976 lejos de resolver la inconsistencia estatal la pronuncio aun más a raíz de la fractura política de sus propias Fuerzas Armadas. Los saldos de su brutal represión original y de la propia indisciplina intragubernamental confluyeron con el fracaso de un ambicioso programa económico que se había propuesto como meta acabar con las restricciones al desarrollo impuestas por la lógica de las fuerzas socioeconómicas “mercadointernistas” ensambladas desde la posguerra, solo medianamente atemperadas a raíz de la modernización desarrollista durante los 60. La segmentación interna del régimen autoritario –que no hacia sino reflejar con dramatismo a la del propio aparato estatal al que, como la experiencia peronista anterior potencio- condujeron a su suicidio, a través del desesperado intento de impulsar una salida negociada que disimulara su fracaso económico y los saldos de la represión ilegal, que significo la Guerra de las Malvinas. La salida apresurada a la que abrió curso este desenlace motivo una transición democrática vertiginosa percibida como una ruptura terminante -al menos en el orden político- no solo respecto del último ensayo autoritario sino de todo el proceso abierto por el golpe de 1930. Sin embargo el éxito del régimen militar en desactivar buena parte de las estructuras redistributivas estatales creadas por el peronismo histórico no acompañadas –como en

México y Brasil- por un programa de desarrollo exitoso arrojó el resultado de una sociedad empobrecida colocada en las antípodas de la progresividad diferencial que la Argentina exhibía respecto de los demás países latinoamericanos a principios de siglo. El achicamiento material del país no impidió, sin embargo, la configuración, como en México y Brasil, de un capitalismo concentrado e internacionalizado, aunque también fragmentado y en pugna. Su confluencia con un nuevo régimen democrático protagonizado por los antiguos partidos populares –radical y peronista- , permeable a la presión de sus organizaciones corporativas y paracorporativas no hizo sino expresar la disminución del peso de los sectores populares y asalariados en general. Si bien ello puso fin a la situación de empate entre estos últimos y los nuevos sectores capitalistas dominantes las reformas económicas de los años siguientes no habrían de estar acompañadas por la reconstrucción del poder estatal ni por una remisión del carácter socialmente excluyente que cobró el patrón de acumulación desde mediados de los 70.

BIBLIOGRAFIA

MEXICO

- 📖 CALDERON, Fernando y DOS SANTOS, Mario R.; *Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis*. Buenos Aires. CLACSO, 1987.
- 📖 CARDOZO, Fernando Henrique; *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. México. Siglo XXI Editores, 1987.
- 📖 CARMAGNANI, Marcello; *Estado y Sociedad en América Latina*. Barcelona. Edit. Crítica, 1984.
- 📖 CASAR, José Luis y DIAZ RIVERA, Gabriel; *Economía y política en la crisis. Las dificultades de un encuentro duradero entre poder político y economía*. En Fernando Calderón y Mario Dos Santos; Op. Cit.
- 📖 DURAND PONTE, Víctor Manuel; *Problemas de concertación política en México*. En Calderón y Dos Santos, Op. Cit.
- 📖 HALPERIN DONGHI, Tulio; *Historia Contemporánea de América Latina*. México. Alianza Editorial, 1978.
- 📖 KRAUSE, Enrique; *Ecos porfirianos*. En “Vuelta” N° 103. México, julio de 1983.
- 📖 LOPEZ PORTILLO T.; Fernando; *El futuro inmediato de la economía mexicana. Actores y escenarios*. En “¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Buenos Aires. CLACSO, 1990.
- 📖 LYNCH, John; *Las revoluciones hispanoamericanas, 1808-1826*. Barcelona. Edit. Ariel, 1980.
- 📖 MOLINA, Eduardo Jacobo; *Entre la estabilidad y la crisis. El sistema político mexicano en La década de 1980*. En Calderón y Dos Santos; Op.Cit.
- 📖 PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL; *La Central de Trabajadores de México (1976-1982)*. México, 1985.
- 📖 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. *El primer tramo: Miguel De la Madrid*. México. Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la Republica. México, 1984.

- 📖 SILVA RUIZ, Gilberto; La negociación de la estabilidad política en México. México. Universidad de Querétaro, 1984.
- 📖 TOURAINE, Alain; Ensayos sobre América Latina. México. Siglo XXI Edit., 1978.
- 📖 TOURAINE, Alain; Actores sociales y sectores políticos en América Latina. México. Prealc, 1987
- 📖 TOURAINE, Alain; Las sociedades dependientes. En Touraine; Op. Cit.
- 📖 ZERMEÑO, Sergio; De Echeverría a De la Madrid. ¿Hacia un régimen burocrático autoritario? En Revista Mexicana de Sociología, abril-junio de 1983.
- 📖 ZERMEÑO, Sergio; La democracia como identidad restringida. En Calderón y Dos Santos; Op. Cit.

BRASIL

- 📖 ACUÑA, Carlos; Empresarios y Política. En “Boletín Informativo Techint” N° 86. Buenos Aires, 1990.
- 📖 BOSCHI, Renato R; Industrial entrepreneurs: interest representation, leaderships and *dilemmas* of economic development in Brazil. En “Organizaciones Empresariales y políticas públicas. Montevideo. CIESU-FESUR-ICP., 1982.
- 📖 BRUM TORRES, Joao; La redemocratización brasileña: transición continua. ¿Crisis de Legitimidad o crisis de hegemonía
- 📖 CAETANO, Gerardo: Partidos, Estado y cámaras empresariales en el Uruguay contemporáneo (1990-1991). En “organizaciones empresariales y políticas públicas. Montevideo, 1992.
- 📖 CANCELA, Walter; y NOTARO, Jorge: Política Económica y actores sociales. El caso uruguayo. Marzo 1985/junio 1987. En “¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?. Vol. 4. Los actores socioeconómicos del ajuste estructural. Buenos Aires, CLACSO, 1989.

- 📖 CARMAGNANI, Marcelo; Estado y Sociedad en América Latina. México. Crítica, 1990.
- 📖 DE SIERRA, Gerónimo: Transformación de la sociedad y el Estado: búsqueda de una nueva hegemonía. En Fernando Calderón Gutiérrez y Mario R. Dos Santos (comp.); Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis. Buenos Aires. CLACSO, 1987.
- 📖 DE SIERRA, Gerónimo; y CASTAGNOLA, José Luis; Uruguay y los actores sociopolíticos ante la democratización y la modernización del estado. En “¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Vol. 1. Democratización/Modernización y actores socioeconómicos. Buenos Aires, CLACSO, 1990.
- 📖 DE RIZ, Liliana; Política y partidos, Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay. En Marcelo Cavarozzi y Manuel Garretón (com) Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones en el Cono sur. Santiago de Chile, FLACSO, 1989.
- 📖 FREGA, Ana y TROUCHON, Ivette; Los fundamentos de Estado empresario (1903-1933). En “Cuadernos del CIAEH” N° 58-59. Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, Segunda Serie. Año 16, 1991.
- 📖 INTRODUCCIÓN AL URUGUAY DE LOS 90. Montevideo, Centro de Investigaciones Económicas, 1990.
- 📖 LANZARO, Jorge Luis; Las cámaras empresariales en el sistema político uruguayo: acciones informales e inscripciones corporativas. En Organizaciones empresariales y políticas públicas. Montevideo, 1982.
- 📖 BRASIL DE LIMA JUNIOR, Olavo; Orden político, partidos y elecciones en el Brasil Contemporáneo. En M. Cavarozzi y M. A. Garretón (comp.); Los Partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones en el Cono Sur. Santiago de Chile, FLACSO, 1989.

- 📖 CAMPELO SOUZA, La democracia populista (1945-1964). Bases y límites. En A. Rouquie (comp.) *¿Cómo renacen las democracias?* Buenos Aires. EMECE, 1987.
- 📖 CAVALCANTI, Clovis; Crisis y alternativas políticas en América Latina: el caso Brasil. En Gutiérrez y Dos Santos (comp.); Op. Cit.
- 📖 DE RIZ, Liliana; Política y Partidos: ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay. En Cavarozzi y Garretón (comp.); Op. Cit.
- 📖 DINIZ, Eli y BOSCHI, Renato; La consolidación democrática en Brasil: procesos sociales, intermediación de intereses y modernización del Estado. En *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? 2. Democratización/Modernización y actores sociopolíticos.* Buenos Aires. CLACSO, 1990.
- 📖 DOS SANTOS, Winderley G.; El siglo de Michels. Competencia oligopólica, lógica autoritaria y transición en América Latina. En Cavarozzi y Garretón (comp.); Op. Cit.
- 📖 LAMOUNIER, Bolívar; Apuntes sobre la cuestión democrática brasileña. En Rouquie (comp.); Op. Cit.
- 📖 OLIVEIRA; Francisco; Innovaciones en políticas económicas. En M. Dos Santos (comp.), *Concertación político-social y democratización.* Buenos Aires. CLACSO, 1985.
- 📖 TAVARES, María Herminia; Sindicalismo brasileño y pacto social. En M. Dos Santos (comp.); Op. Cit.
- 📖 TRIAS, Vivian; Getulio Vargas, Juan Domingo Perón, y Batlle Berrés-Herrera: Tres rostros del populismo. En *Nueva Sociedad* N° 34. Montevideo, Enero-febrero de 1978.

ARGENTINA

- 📖 CAVAROZZI, Marcelo; DE RIZ, Liliana; JELIN; Elizabeth y OSZLAK, Oscar; Estado, Política y sectores sociales en la Argentina contemporánea. En *¿Hacia un nuevo orden estatal en América*

- Latina?" Vol. 1. Democratización/Modernización y actores sociopolíticos. Buenos Aires. CLACSO, 1990.
- 📖 HALPERIN DONGHI, Tulio; Historia contemporánea de America Latina. Buenos Aires. Alianza Editorial, 1978.
- 📖 HALPERIN DONGHI, Tulio; De la Revolución de la Independencia a la Confederación rosista. Buenos Aires. Edit. Paidós, 1985.
- 📖 HALPERIN DONGUI, Tulio; La larga agonía de la Argentina peronista. Buenos Aires. Edit. Sudamericana, 1993.
- 📖 ITZCOVITCH, Victoria; La Cámara Argentina de Comercio y la Asociación de Bancos Argentinos. En Portantiero, Juan Carlos y Nun, Jose; Ensayos sobre la transición democrática argentina. Buenos Aires. Editorial Puntosur, 1987.
- 📖 LERNER, Emilia Raquel; Reforma del Estado. Las políticas de Reforma del Estado en la Argentina, 1976-1983. En Revista "Cauces". Buenos Aires, 1989.
- 📖 OBSCHATKO, Edith; y PIÑEIRO, Martín; Agricultura pampeana: cambio tecnológico y sector público. Buenos Aires. CISEA, 1983.
- 📖 O'DONNELL, Guillermo; Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. Buenos Aires. "Desarrollo Económico" N° 64. Vol. 1. Enero-Mayo de 1977.
- 📖 O'DONNELL, Guillermo; Modernización y Autoritarismo. Buenos Aires. Editorial Paidós, 1972.
- 📖 OSTIGUY, Pierre; Los "Capitanes de la Industria". Política y Economía en la Argentina de los años 80. Buenos Aires. Editorial Legisa, 1990.
- 📖 OSZLAK, Oscar; La formación del Estado Argentino. Buenos Aires. Editorial de Belgrano, 1985.
- 📖 PALOMINO, Héctor; Los sindicatos bajo el gobierno constitucional: de la confrontación a la alianza. En Portantiero y Nun; Op. Cit.
- 📖 PORTANTIERO, Juan Carlos y NUN, José; Ensayos sobre la transición democrática argentina. Buenos Aires. Edit. Puntosur, 1987.
- 📖 PORTANTIERO, Juan Carlos; Economía y Política en la crisis argentina (1958-1973). En ANSALDI, Waldo y MORENO, Jose Luis; Estado y Sociedad en el pensamiento nacional. Buenos Aires, 1990.

- 📖 ROMERO, Luis Alberto; Breve historia la la Argentina Contemporánea. Buenos Aires. Siglo XXI Editores, 1994.
- 📖 SABATO, Jorge F.; La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características. Buenos Aires. CISEA-GEL, 1988.
- 📖 SABATO, Jorge y SCHVARZER, Jorge; Funcionamiento de la economía y poder político en la Argentina: trabas para la democracia. En Sábado, Jorge; Op. Cit.
- 📖 SCHVARZER, Jorge; Un modelo sin retorno. Buenos Aires. CISEA, 1990.
- 📖 SCHVARZER, Jorge; El comportamiento posible de los empresarios industriales en la década de 1990. Variables macroeconómicas y consecuencias políticas. En Schvarzer, Jorge; Op. Cit.
- 📖 VILLARRUEL, Sofía; La Unión Industrial Argentina. En Portantiero y Nun, Op. Cit.

URUGUAY

- 📖 CAETANO, Gerardo: Partidos, Estado y cámaras empresariales en el Uruguay contemporáneo (1990-1991). En “organizaciones empresariales y políticas públicas. Montevideo, 1992.
- 📖 CANCELA, Walter; y NOTARO, Jorge: Política Económica y actores sociales. El caso uruguayo. Marzo 1985/junio 1987. En “¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Vol. 4. Los actores socioeconómicos del ajuste estructural. Buenos Aires, CLACSO, 1989.
- 📖 CARMAGNANI, Marcelo; Estado y Sociedad en América Latina. México. Crítica, 1990.
- 📖 DE SIERRA, Gerónimo: Transformación de la sociedad y el Estado: búsqueda de una nueva hegemonía. En Fernando Calderón Gutiérrez y Mario R. Dos Santos (comp.); Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis. Buenos Aires. CLACSO, 1987.

-  DE SIERRA, Gerónimo; y CASTAGNOLA, José Luis; Uruguay y los actores sociopolíticos ante la democratización y la modernización del estado. En “¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Vol. 1. Democratización/Modernización y actores socioeconómicos. Buenos Aires, CLACSO, 1990.
-  DE RIZ, Liliana; Política y partidos, Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay. En Marcelo Cavarozzi y Manuel Garretón (comp.) Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones en el Cono sur. Santiago de Chile, FLACSO, 1989.
-  FREGA, Ana y TROUCHON, Ivette; Los fundamentos de Estado empresario (1903-1933). En “Cuadernos del CIAEH” N° 58-59. Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, Segunda Serie. Año 16, 1991.
-  INTRODUCCIÓN AL URUGUAY DE LOS 90. Montevideo, Centro de Investigaciones Económicas, 1990.
-  LANZARO, Jorge Luis; Las cámaras empresariales en el sistema político uruguayo: acciones informales e inscripciones corporativas. En Organizaciones empresariales y políticas públicas. Montevideo, 1992.

Este libro se terminó de imprimir en
Diciembre de 2009 en los Talleres Gráficos Yael - Córdoba 2210
Capital Federal - Buenos Aires - Argentina