

# Populismos y "Partidos de clase media"

(NOTAS COMPARATIVAS)

MARCELO CAVAROZZI \*

## 1. INTRODUCCIÓN

Las discusiones sobre la naturaleza de la etapa más reciente de desarrollo capitalista en los países "más avanzados" de América Latina, aquella que se inaugura durante la década del 50, han servido, entre otras cosas, para hacer resaltar la relevancia de cuestiones generalmente ignoradas, o en todo caso tratadas ligeramente, hasta hace poco<sup>1</sup>. Uno de los temas en los cuales se ha comenzado a transitar el camino de la superación de visiones dicotómicas y simplistas, generalmente mecanicistas, del tipo de las de Socialismo o Fascismo, y Democracia o Militarismo, es el de las imbricaciones entre la sociedad civil y el Estado. En tal sentido, uno de los impulsos más fuertes ha sido proporcionado por el reconocimiento de que el análisis de las "tareas" que ha asumido el Estado en las dos últimas décadas, y de los mecanismos políticos y "arreglos" institucionales asociados a dichas "tareas", exigía el desarrollo de esquemas analíticos más complejos que los proporcionados hasta ahora tanto por la teoría política marxista, como por las diversas corrientes de las "ciencias sociales".

Una línea muy rica y sugerente tanto de problemas relevantes como de planteos teóricos novedosos y, al mismo tiempo convincentes, ha sido la originada a partir de los intentos de comprensión de lo que O'Donnell designa como "formas modernas de autoritarismo" —corporizadas según dicho autor en lo que él denomina Estados Burocrático-Autoritarios, y que aparecen estrechamente vinculadas con las necesidades económicas y políticas de aquellos capitalismo latinoamericanos que habían experimentado una etapa de desarrollo industrial no vinculado al crecimiento exportador inmediatamente después de 1930.<sup>2</sup>

---

\* Investigador Titular del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), Buenos Aires, Argentina.

A partir de la formación de interrogantes como los planteados por O'Donnell, la problemática sugerida por el carácter de los Estados latinoamericanos en esta nueva etapa, y por las modalidades en como se interrelacionan con sus sociedades civiles está comenzando a ser enriquecida más sistemáticamente en dos aspectos. Por un lado en lo que se refiere al análisis de las características internas de los distintos aparatos de dichos Estados, tanto en lo que tiene que ver con sus aspectos morfológicos y genéticos, como en los modos como responden a las "necesidades" de la sociedad civil. Por el otro, en lo que respecta al estudio más detenido (e inteligente) de las estructuras de clases que habían llegado a conformarse en cada una de las sociedades latinoamericanas durante, y al momento de crisis de, la primera etapa de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (en adelante ISI) —reparando, por ejemplo, en qué consecuencias tuvieron los respectivos grados de heterogeneidad de las burguesías, el grado y tipo de presencia del capital extranjero. Las características de las estructuras agrarias y la extensión y diferenciación interna de la clase obrera— tratando de inferir como las diferentes configuraciones de las respectivas sociedades civiles impusieron diferentes restricciones a los procesos de avance capitalista que se van delineando a partir de las nuevas condiciones imperantes en el SCM a partir de la década del 50. En cambio, hay una tercera línea de potencial riqueza teórica, y de relevancia para la acción política, que todavía no ha sido desarrollada, y ni siquiera convenientemente "mapeada": aquélla que resulta de reconocer que los intentos de implantación de formas y mecanismos renovados de dominación *no sólo* se "enfrentaron" con 1) las necesidades planteadas a partir de la redefinición del modelo de acumulación, 2) los límites resultantes de las particulares configuraciones de las estructuras de clases y 3) las capacidades "técnicas" que debían desarrollar Estados que acometían nuevas tareas "económicas" y "políticas". También existían otros "límites", por supuesto no inmodificables, pero que sí imponían fuertes condicionamientos, que resultaban, por un lado, de los tipos de mecanismos de representación y legitimación políticas que se habían conformado durante la primera etapa de ISI y por el otro, del grado de desarrollo cuantitativo y cualitativo que había alcanzado el aparato de Estado. Es, precisamente, con respecto a estos "límites", sus caracteres y efectos diferenciales en cada sociedad nacional, que queremos discutir algunas ideas.<sup>3</sup>

Como se señalaba más arriba, nuestros comentarios se inspiran en la experiencia histórica de los países "más avanzados" de América Latina al momento de la primera etapa de ISI, y más particularmente en la de los cuatro "más grandes", es decir Argentina, Brasil, México y Chile. Esto significa que los regímenes de los cuales se extraen la mayor parte de las referencias son, en la Argentina el Peronista, y en menor medida los gobiernos "conservadores" (1930-1955), en Chile el segundo gobierno de A. Alessandri y los gobiernos Radicales (1932-1952), en Brasil, los que van desde la llegada al poder de Vargas hasta su muerte (1930-1954),

y en México, el del PRN-PRM-PRI desde la constitución del partido "oficial", hasta Alemán (1921-1952).\*

La comprensión de las leyes de movimiento de nuestros capitalismos, particularmente en las décadas del 30 y del 40, requiere una expansión cualitativa de los marcos conceptuales con los que se han tratado de analizar los roles que el Estado ha asumido y las modalidades de representación y legitimación política. Es cierto que tanto los desarrollos de la teoría sobre las sociedades y estados capitalistas en general, como el reconocimiento cada vez más fino de las implicaciones de la inserción dependiente de nuestras sociedades en un SCM que ha ido experimentando sucesivos y complejos procesos de transformación, han permitido entender más adecuadamente las relaciones entre el Estado y las clases internas, por un lado, y el carácter de nexo articulador que en muchos aspectos ha adquirido el Estado entre la sociedad nacional y el imperialismo, por el otro. Sin embargo, nuestra impresión es que, a esta altura, el desarrollo teórico que permita explicaciones más afinadas exige enlazar con mayor precisión y grado de especificidad las proposiciones teóricas de carácter más general y abstracto y los estudios históricos del caso. De no avanzarse en la elaboración de estas proposiciones de nivel intermediador, se corre el doble riesgo de confinar los estudios históricos a un puro descriptivismo "empírico", por un lado, y de confundir la actividad teórica con la mera especulación, por el otro.\*\*

La intención de este artículo, entonces, es la de explorar algunos elementos que permitan contribuir a elaborar algunas de esas proposiciones "intermedias", sobre la base de la comparación de procesos de representación y legitimación políticas, y de actividad estatal en los cuatro casos mencionados más arriba. Tenemos la convicción de que el análisis de estos cuatro casos históricos resultará útil para explicar los límites y los condicionamientos estructurales que ejercen actualmente sobre los cursos y resultados de la lucha de clases en nuestros países —y, en especial, sobre aquellos procesos que se desencadenan a través de las estructuras del Estado o son determinados por éstas— ciertos haces de relaciones sociales preponderantemente desarrollados *dentro del* y *por el* Estado en la primera etapa de ISI. Más precisamente estamos pensando en:

1) las modalidades de incorporación de ciertos sectores de las clases dominadas a la escena política, no únicamente en lo que se refiere a las

---

\* Desde ya debe señalarse que los fenómenos y procesos a partir de los cuales extraemos algunas conclusiones de tipo comparativo, no tuvieron, obviamente, los mismo atributos y *tempo*s en cada caso nacional. Aun cuando nuestro esfuerzo apunta precisamente al análisis paralelo de similitudes y diferencias, no pretendemos que nuestro respeto por matices y particularidades nacionales, sea ni absoluto ni parejo.

\*\* En este sentido, compartimos la advertencia-recomendación formulada por O'Donnell (1975; págs. 1-3).

maneras como se vincularon a las clases dominantes y sus diferentes modos de representación política, sino también reparando en qué tipo de clivajes se desarrollaron dentro de la misma burguesía y dentro, y entre, sus diferentes mecanismos de representación (organizaciones corporativas, partidos políticos, ideólogos, componentes del aparato de Estado) como consecuencia de contradicciones originadas en la oposición de diversas modalidades de inserción de las clases dominadas en la escena política; y

2) la aparición de instituciones o instancias dentro del Estado asociadas al proceso de desarrollo del sector industrial y de la infraestructura vinculada a dicho sector. Estas instituciones, en algunos casos, alcanzaron una autonomía significativa en relación a las clases dominantes y se independizaron en gran medida del control de otros aparatos de Estado. Estas dos tendencias resultaron no sólo de la capacidad de estas instituciones para mediar entre los intereses corporativos de las nuevas fracciones burguesas, los de las más viejas que habían hegemonizado a la sociedad en el período de auge primario exportador, y los del capital imperialista, sino también de su capacidad para asumir parcialmente tareas que, en sociedades capitalistas centrales, las clases dominantes habían desarrollado más "privadamente".<sup>4</sup> En los ejemplos más extremos la asunción de dichas tareas las llevó a desempeñar un rol preponderante en el proceso de constitución misma, o de transformación, de algunos sectores de la clase burguesa.

## 2. LAS CRISIS OLIGÁRQUICAS Y LOS INTERREGNOS QUE PRECEDIERON A LA DESARTICULACIÓN DEL MODELO PRIMARIO-EXPORTADOR

La crisis de las economías primario-exportadoras de América Latina que se desencadenó a partir de fines de la década del 20 sacudió, necesariamente, el predomnio económico de las burguesías agrario-financiero-comerciales (es decir, las llamadas oligarquías) que, en asociación con el imperialismo —aunque imbricándose de maneras diversas con él en cada caso, habían hegemonizado la integración plena de las sociedades del área al SCM. El debilitamiento del predominio oligárquico —y la parcial desarticulación del modelo de acumulación en el cual se basaba— estuvo asociado, en general, a la paralela crisis de su hegemonía política e ideológica y, en particular, a la del sistema político oligárquico. Pero economía y política, como es sabido, no se relacionan mecánicamente y, en este caso, la crisis político-ideológica no fue igual a, o simple reflejo de, la crisis económica. En otras palabras, las lógicas de desarrollo de las crisis no fueron totalmente coincidentes. Más específicamente, los cuestionamientos a la hegemonía política de las oligarquías, en alguna medida, fueron previos a las crisis de las respectivas economías primario-exportadoras. Lo expuesto hasta aquí, sin que esto signifique poner en duda

su validez, ya ha sido dicho más de una vez. \* Veamos algunos puntos que se pueden agregar.

Los regímenes oligárquicos se comenzaron a desmoronar a fines de la primera década del siglo en México y Argentina, a fines de la segunda en Chile y durante la tercera en Brasil. El período que se extendió entre los comienzos de dichos procesos de desmoronamiento y la crisis del modelo primario-exportador fue "llenado" de maneras muy diferentes en México, Argentina y Chile. En *México*, lo fue por las luchas del período 1910-1928 en el cual se podría afirmar, sin exagerar demasiado, que no hubo "política", sino periódicas compulsas de fuerzas militares; durante los primeros años (de 1910 a 1915) entre las de la Revolución y las del *Ancien Regime*; después de 1915, dentro del mismo campo revolucionario. En la *Argentina*, la UCR, y más tarde su facción yrigoyenista, se transformó rápidamente en el partido electoralmente mayoritario, al par que "la oligarquía" rápidamente vio desvanecidas las posibilidades de constituir un partido "del orden" continuador histórico del Partido Autonomista Nacional creado por Roca, que se adaptara existosamente al nuevo, y más complejo, estilo de competencia política.<sup>5</sup> En *Chile*, primeramente hubo una parcial apertura del juego de notables que había caracterizado a la República Parlamentaria, cuando Arturo Alessandri apeló al apoyo popular en la contienda presidencial de 1920.<sup>6</sup> Luego, se dio la irrupción de las Fuerzas Armadas en la escena política, donde su presencia resultó dominante entre 1924 y 1932; primero, y brevemente, con la hegemonía de una facción "aristocrática" y enseguida al compás de los acordes, plenos de contrapuntos, de una facción "semi-tenentista" que, con el apoyo de políticos de segunda línea, llevó a Ibáñez al poder, pero sin llegar a constituir un movimiento político orgánico.

Nos interesa remarcar dos características estrechamente vinculadas entre sí de estos interregnos. La primera es que en ninguno de los casos, los modos de funcionamiento político-institucionales que respectivamente se implantaron, se estabilizaron y llegaron a prolongarse durante la primera etapa de la ISI que se inauguró en 1930.<sup>7</sup> En Argentina y Chile más bien sirvieron de preludios para sus opuestos: en el primer país, la experiencia históricamente más prolongada de funcionamiento del régimen político basándose en la práctica, más o menos efectiva, del sufragio libre y universal —es decir, la de 1912 a 1930— precedió a una etapa, que en realidad se extiende hasta el presente, en la cual ni se consolidaron pautas de tipo no-democrático ni se estabilizaron regímenes basados en el libre sufragio. En Chile la fallida, y estrepitosamente concluida, intervención de las Fuerzas Armadas creó sólidos anticuerpos en contra de nuevas experiencias militares que funcionaron por más de cuatro décadas y, de esa manera, contribuyó para que se implantaran de modo estable reglas de tipo democrático-parlamentario. En México, los efectos del interregno

\* Cfr. Nun; 1966.

y de los conflictos que durante él se generaron y desarrollaron fueron todavía más profundos. No sólo se iba a agotar el patrón de funcionamiento predominante a partir de 1915 —es decir los sucesivos y paralelos enfrentamientos y compromisos entre caudillos y jefes regionales, en tanto éstos pesaban como fuerzas militares— sino también se destruyeron el pasado y la posibilidad de un retorno “aggiornato” del mismo, y uno de los posibles futuros: aquél en el cual uno de los frentes —no el único, por supuesto— de los enfrentamientos burgueses hubiese sido establecido en torno a la competencia electoral entre partidos que aspirasen a articular modalidades diferentes de representación de la clase dominante y sus distintas fracciones.

En resumen, *cosa sabida y repetida*: los cuestionamientos de los regímenes oligárquicos fueron previos a la crisis del 30, y uno de sus “efectos” político-institucionales fue el acceso al poder, aun cuando a través de muy diferentes mecanismos, de partidos o movimientos, sin entrar a precisar lo más analíticamente, de “clase media”. *Cosa menos sabida y analizada*: los regímenes, y no simplemente los partidos o movimientos que se instalaron en los interregnos “se quemaron”, en alguna medida, como alternativas para la política de la primera etapa de ISI, y esto iba a influir decisivamente sobre los cursos que se siguieron, en cada caso, entre 1930 y la década del 50.

La segunda característica que, en parte, fue causa más profunda de la primera, es una que las convulsiones económicas y políticas asociadas a la crisis del 30 tendieron a ocultar. Es cierto, a grandes rasgos, que los sacudimientos originados en la crisis del SCM contribuyeron decisivamente al resquebrajamiento de las bases económicas del sistema oligárquico. También es cierto que dicho resquebrajamiento tuvo repercusiones políticas e ideológicas como las señaladas más arriba —crisis definitiva del sistema político oligárquico y de la hegemonía oligárquica. Sin embargo, y esperando que se nos disculpe este juego de palabras, en 1930 no sólo nos encontramos con la “crisis del sistema oligárquico” sino también con el “sistema oligárquico en crisis”. Más concretamente, queremos enfatizar que la crisis no vino a conmocionar a un sistema que funcionaba “aceitadamente” en todos sus niveles y que, por ende, la cuestión no se reduce a explicar de qué manera los atributos centrales del sistema oligárquico fueron “incapaces” de resistir los embates resultantes de la crisis económica mundial adaptándose a las nuevas condiciones imperantes a partir de la década del 30.<sup>8</sup> El sistema no había logrado articular plenamente, ni siquiera en el caso de más rotundo éxito económico como el argentino, un conjunto de reglas consensualmente aceptadas dentro de la misma clase dominante que normaran establemente, por un lado, la resolución a través de la política de los conflictos intra-oligárquicos y, por el otro, la selección del personal que ocupaba las alturas del Estado. Por cierto que dicha falta de articulación plena podría atribuirse a la “juventud” del sistema oligárquico; sin embargo nos parece

que la relativa precariedad y endebles de los sistemas políticos oligárquicos no era simplemente efecto de su "falta de madurez", sino resultado de algunas características intrínsecas comunes a las estructuras sociales que se conformaron a partir del último tercio del siglo XIX, cuyas consecuencias no han sido todavía exhaustivamente analizadas. El especificar lo que tenemos en mente exige que señalemos, de manera esquemática, algunos atributos que fueron marcándose, a partir de su inserción plena en el SCM, en las *sociedades nacionales que estamos analizando*.

Cardoso y Faletto (1969) en su pionero intento comparativo puntualizaban que en los cuatro casos considerados, a pesar de las diferencias de sus respectivas estructuras productivas, las clases dominantes que se fueron conformando se encontraban en un punto intermedio del espectro cuyos extremos son, por un lado, una burguesía nacional autóctona eje de un proceso de acumulación autónomo, y por el otro, una burguesía compradora sin base propia de acumulación y simple intermediaria del capital extranjero, del tipo de las que describen Fanon y Poulantzas. La circunstancia asociada a esta ubicación intermedia que nos interesa remarcar es la progresiva, pero no acabada, constitución de un espacio político nacional caracterizado por a) el hecho de que la presencia política del capital extranjero no siempre aparecía directamente reflejada en dicho espacio, y generalmente su poder se ejercía a través de la mediación de actores nacionales; b) la existencia de una "agenda de cuestiones nacionales" que variaron en cada caso pero uno de cuyos ítems fue en todos los casos, la construcción de un aparato estatal capacitado para actuar en todo el ámbito geográfico nacional; y c) la presencia de un proyecto de desarrollo nacional, aunque, por supuesto, no necesariamente no-dependiente, que por ende se definía como favoreciendo los intereses del conjunto a las clases sociales y no solamente los de la clase dominante. Sin embargo, este proceso de constitución progresiva de un espacio político nacional con presencia de una clase hegemónica, no fue "completado" por las oligarquías dominantes en la etapa primario-exportadora. El atribuir este no completarse a la falta de tiempo sería a nuestro juicio, equivocado. Creemos que la explicación tiene que ver, entre otros factores, con que en ninguno de los casos, y a pesar de las diferencias anotadas en las estructuras productivas, las actividades controladas por las clases dominantes generaron un antagonista social definido por una contradicción del tipo capitalista-asalarido que, por ende, estuviera enfrentado a dicha clase dominante por una contradicción de intereses interna al modo de producción capitalista. En Argentina, la burguesía terrateniente-financiero-comercial con base en la Pampa Húmeda no necesitó crear un proletariado rural ni generó un proletariado industrial al cual se opusiera directamente.<sup>9</sup> En Chile, la oligarquía terrateniente continuó explotando **extraeconómicamente a los "inquilinos"** y a los peones de haciendas escasamente capitalistas, y el proletariado minero se desarrolló aislado geográficamente y en directa confrontación con el capital extranjero, y no con

clases nacionales. Si bien el Estado lo reprimió cuando fue necesario lo hizo más bien cumpliendo los términos de un contrato de concesión, que como "brazo armado" de las clases a las cuales estaba vinculado más directamente. En Brasil y México se dieron diferentes combinaciones de situaciones intermedias, pero con el mismo resultado en cuanto a la no-generación de un proletariado opuesto antagónicamente, en tanto vinculado en la esfera productiva, a la clase dominante nacional. En cierta medida, el caso chileno, a pesar de lo apuntado, fue el único en el cual se desarrolló un núcleo proletario inserto en relaciones plenamente capitalistas en un sector estratégico, aunque circunscripto y controlado por el capital extranjero, de la economía nacional.

¿Qué consecuencia pretendemos extraer de esta última y polémica caracterización que, en el mejor de los casos, todavía requiere para su sustentación un mayor soporte empírico? Nuestra opinión es que tuvo una influencia decisiva sobre la modalidad de régimen político que se fue conformando a partir de fines del siglo XIX. El sistema de partidos o facciones que se constituyó en los años que fueron del 80 al 30 no sólo no incluyó dentro de sí un partido obrero, revolucionario o reformista, con proyección nacional. Tampoco los clivajes inter- o intra-partidarios que se desarrollaron fueron significativamente influidos por el peso de enfrentamientos derivados de estrategias opuestas acerca de como integrar a la clase obrera al sistema político.<sup>10</sup> Esta circunstancia contribuyó decisivamente a que los enfrentamientos políticos que dividieron a los partidos y facciones que progresivamente se fueron constituyendo en la etapa oligárquica tuvieran escasa correspondencia con clivajes sociales significativos, dando origen a su vez, a un sistema de partidos relativamente endeble y poco enraizado en la estructura social. Las vinculaciones entre las clases dominantes y el Estado se establecieron, en gran medida, al margen de partidos y facciones y, a su vez, los cuestionamientos de las clases subordinadas al orden social prevaleciente no se reflejaron, sino mínimamente, en el sistema político.

Esta fragilidad del régimen político, en gran parte expresada por el escaso peso de los partidos, hubiera tenido mucha menos importancia en sociedades controladas directamente por el capital extranjero, como los casos de América Central y el Caribe, o en sociedades controladas por oligarquías tradicionales sólo tangencial y esporádicamente vinculadas al SCM, como también sucedió a menudo en América del Sur durante la primera mitad del siglo XIX. En estas sociedades menos complejas y diferenciadas, del tipo bi-polar (oligarquía/masas) descrito por Kling (1956), el control del Estado tenía como principal objetivo el lograr la apropiación de la escasa cuota de recursos públicos, teniendo el Estado poco o nada que ver con la organización productiva social e incluso con los mecanismos de coerción extra-económica predominantemente utilizados. Poco interesaba en estas sociedades, que todavía no constituían sociedades nacionales, el tipo de mecanismos de acceso al Estado. Estos



mecanismos, por lo general, se reducían a canalizar los resultados cambiantes de enfrentamientos entre bandas armadas.

Diferente fue el caso de las sociedades que aquí estamos analizando, que, como decíamos, estaban avanzando decididamente, aunque no con ritmos totalmente coincidentes, en el sentido de constituir sociedades nacionales. La no constitución de un sistema de partidos estable y representativo de opciones en torno a las cuestiones sociales iba a tener efectos profundos no sólo durante la etapa oligárquica, sino también durante el periodo siguiente. En buena medida, durante los años posteriores al 30, las clases dominantes se vieron confrontadas no sólo con los problemas derivados de la crisis económica mundial, sino también con aquellos otros que se arrastraban desde la etapa anterior, y cuya resolución, según trataremos de explorar en la próxima sección, se iba a tornar más crucial.

### 3. TAREAS DEL ESTADO Y MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN DE LA BURGUESÍA DESPUÉS DE LA CRISIS DEL 30.

La crisis mundial del 30 marcó el agotamiento final de la etapa primario-exportadora durante la cual las sociedades que estamos analizando se habían vinculado simbióticamente a los capitalismos centrales, proveyéndolos de materias primas y alimentos, abasteciéndose en ellos de buena parte de sus necesidades de productos industrializados, y siendo además recipientes de inversiones dirigidas tanto a sectores productores de bienes exportables como de la infraestructura. Se inauguró en ese punto una nueva etapa en el desarrollo de las sociedades latinoamericanas caracterizada, entre otras cosas, por la necesidad de "llenar el vacío", como señalaba Oliveira (1975), creado por la relativa asincronía entre los movimientos del SCM y los de dichas sociedades. Y, precisamente, esta falta de sincronía, por un lado, torna potencialmente provechosa la búsqueda de explicaciones más desagregadas de aquellos procesos, y por el otro, justifica que se haga abstracción, temporariamente, de los efectos más directamente resultantes de la continuada inserción dependiente.

El "llenar el vacío", pasaba, en gran medida, por la necesidad de reemplazar el impulso dinámico generado hasta entonces por las exportaciones y las inversiones extranjeras. En este sentido, dos de los requisitos esenciales para alcanzar dicho objetivo era que la acumulación de las clases dominantes nacionales se dirigiera, en una proporción significativa, a actividades, tanto industriales como agropecuarias, menos vinculadas con los mercados externos, y que la infraestructura se expandiera y adecuara a los requerimientos de una economía "menos abierta".

La tendencia "natural" de dichos comportamientos era la de encauzarse, para usar otra imagen de Oliveira (*Ibidem*), por el "lecho del río" marcado por los "cursos" seguidos por las economías latinoamericanas a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Por ello es que no resulta extraño

encontrar que las medidas de política económica del período inmediatamente subsiguiente a la crisis presentaron numerosas coincidencias, a pesar de los distintos orígenes de los gobiernos que las intentaron implementar. En general, dichas políticas se caracterizaron por constituir lo que el economista argentino Alejandro Bunge llamaba "reajustes hacia abajo", a través de la defensa a ultranza de los principios sobre los cuales se había basado la regulación que el Estado había ejercido sobre el orden económico durante las décadas anteriores: un presupuesto público equilibrado, el mantenimiento, o la intención de mantenimiento, del patrón oro, el cumplimiento de las obligaciones con el exterior y la ausencia de instrumentos deliberadamente proteccionistas. La premisa subyacente a los "reajustes hacia abajo" era que la situación de crisis era eminentemente transitoria, y que se trataba de "aguantar el chubasco" a costa incluso de una fuerte depresión de las actividades económicas. En Argentina esa fue durante tres años

...la orientación predominante en la política económica bajo el gobierno provisional de Uriburu y bajo el ministerio de Alberto Hueyo, ya durante la presidencia de Justo, hasta agosto de 1933. (Murmis y Portantiero, 1971; p.15).

Igualmente en Chile, donde a sólo dos meses de su forzada renuncia de Julio de 1931 Ibáñez nombraba a un austero y ortodoxo financista de derecha como Ministro de Hacienda, al par que se sancionaban despidos en la administración pública y el general prometía

...defender el valor de la moneda y el padrón oro con las bayonetas, si fuere necesario. (Würth Rojas, 1958; p. 163).

En Brasil, Vargas enunciaba, pocos días después de su llegada al gobierno, un conjunto de medidas bastante novedosas y con objetivos netamente reformistas; \* sin embargo también proclamaba que se

...revería el sistema tributario, de modo de amparar la producción nacional, abandonando el proteccionismo dispensado a industrias artificiales, que no utilizaban materia prima del país y más bien contribuyen a encarecer la vida y fomentar el contrabando. (Citado por Carone, 1973; p. 16).

Ahora bien, pronto se fue haciendo evidente que las primeras respuestas ensayadas frente a la crisis, las de carácter "ortodoxo", no podían restablecer la sincronía de los movimientos del SCM y de las sociedades latino-americanas, en gran medida debido a que el modelo de funcionamiento de dicho sistema durante las seis o siete décadas precedentes no iba ya a

---

\* Entre ellas la creación del Ministerio de Trabajo con el objeto de amparar y defender a los obreros urbanos y rurales, la "promoción, sin violencia, de la extinción progresiva del latifundio", y la reforma del sistema electoral.

reconstituirse. Sin embargo, éste no fue el único atributo "natural" que estas sociedades perderían a medida que se iban desarrollando en todos sus pliegues los componentes de la crisis. También se alteró sustancialmente la congruencia casi absoluta que había existido hasta entonces entre los intereses económicos inmediatos de las clases dominantes —orientadas básicamente hacia el mercado mundial, fuera por su inserción directa en la esfera de la producción y en los circuitos del capital financiero y comercial, y/o por la coparticipación que tenían, vía el Estado, en los beneficios de las explotaciones controladas por el capital extranjero— y la continuidad de un proceso más o menos ininterrumpido y aparentemente automático de desarrollo económico basado en el tipo de integración al SCM que sintéticamente describíamos más arriba. Fue, precisamente, la progresiva y rápida ampliación de la brecha que existía entre los intereses corporativos inmediatos de las clases dominantes, y en particular de sus sectores hegemónicos, y los que habían podido ser asumidos como los intereses de la sociedad global —es decir, la continuidad exitosa del modelo primario-exportador que aparecía en América Latina como la materialización del "orden económico natural"— lo que, a nuestro juicio, estuvo en la raíz de la transformación más importante que tuvo lugar en América Latina a partir de la década del 30: aquella marcada por la redefinición radical del rol que el Estado jugaba en las sociedades latinoamericanas.

A partir de la década del 30, y con caracteres todavía mucho más definidos durante la década siguiente, el Estado agregó a las funciones propias a su condición de Estado de clase (es decir el mantenimiento de la unidad y cohesión de la sociedad a través de su condición de núcleo organizador de la dominación), un conjunto de nuevas funciones. Estas últimas implicaron que el Estado asumiera, en gran medida, una representación no mediada de los intereses de ciertas fracciones de la clase dominante, en tanto y en cuanto las políticas formuladas e implementadas por el Estado no resultaban de impulsos originados en la sociedad civil, sino en el mismo Estado. Las nuevas funciones fueron particularmente estratégicas en relación con la nueva etapa de industrialización, ya que las tareas que tomó a su cargo el Estado le permitieron, con más o menos éxito, suplir la ausencia, o debilidad, de un impulso industrializante de parte de la burguesía, pero sin llegar a reemplazarla (y ni siquiera a proponerse el hacerlo) como clase-agente social fundamental de la acumulación y reproducción capitalistas. Como veremos más abajo, el cumplimiento de estas tareas implicó, en casi todos los casos, la expansión significativa de la intervención directa del Estado en la esfera de la producción. Sin embargo, y como el caso argentino (donde esta expansión fue mínima) lo sugiere, no fue ése el elemento central en la modificación del rol del Estado, sino más bien uno de los extremos posibles, aunque casi siempre necesarios, que asumió la acción estatal ante la falta de un impulso industrializante autónomo de parte de la burguesía.

Ahora bien, la especial complejidad de los procesos que se desencade-

naron en América Latina a partir de la crisis del modelo primario-exportador no fue simplemente el resultado de las exigencias que se le plantearon a cada sociedad, y particularmente a cada Estado, a raíz de dicha crisis. A los "problemas" que resultaban de la crisis económica y sus efectos, se sumaron otros, que si bien se agudizaron más en virtud de la misma crisis, constituían en parte un "legado" de la etapa anterior. Más específicamente, se trataba de la necesidad de desarrollar, y en algunos casos hasta de crear:

1) Mecanismos de carácter no particularista que facilitaran la institucionalización de vinculaciones estables entre las clases dominantes y el Estado, permitiendo al mismo tiempo armonizar los intereses de los diversos sectores de las mismas. La escasa profundidad de las "raíces" que los partidos habían implantado en la estructura social se había compensando parcialmente durante la etapa primario-exportadora con el desarrollo dentro del mismo aparato de Estado de canales de representación de las clases dominantes que les habían permitido a éstas participar prácticamente sin contrapesos en la selección del personal que ocupaba "las alturas" del Estado y en la fijación e implementación de las políticas públicas. Sin embargo, la ausencia o debilidad de organismos típicamente intermediadores entre la sociedad civil y el Estado, como los partidos, habían determinado que los conflictos internos de las clases dominantes se reflejaran casi directamente dentro del Estado, transformándose frecuentemente en disputas por el control del gobierno para cuya resolución se apelaba, exitosamente o no, a mecanismos no institucionales. Esta circunstancia, que había estado por detrás de los episodios de la Revolución mexicana, de los conflictos políticos en Chile de la última década del siglo XIX y la tercera del presente y de las disidencias intra-oligárquicas en la Argentina a partir de 1900, se tornó aún más crucial después de 1930 en la medida que, por un lado, se incrementó el grado de heterogeneidad interna, tanto horizontal como vertical, de la clase dominante y, por el otro, el Estado tomó a su cargo ciertas tareas que implicaban, en cierta medida, una sustitución de la burguesía. En otras palabras, los circuitos políticos que habían funcionado, aun cuando fuera precariamente, hasta la década del 20, gracias a que el espectro y el peso de las cuestiones sociales resueltas a través del Estado eran relativamente reducidos, y a que la sociedad era todavía bastante simple, se sobrecargaron abruptamente hasta el punto de tornarse prácticamente inutilizables; y

2) aquellos otros mecanismos que permitieran una "irrupción ordenada" de las clases populares en el sistema político sobre todo en lo que se refería a cómo estas clases, o algunos sectores de ellas, podían integrarse, a través de su participación electoral o de su capacidad potencial o real de movilización, en un juego político en el que competían en forma no reglamentada institucionalmente diferentes modalidades de representación de intereses. Por supuesto que las "dificultades" para desarrollar

estos mecanismos se vieron particularmente "agravadas" por las profundas modificaciones que experimentó la estructura de las clases dominadas durante las décadas del 30 y del 40; estas transformaciones determinaron, claro está, que las que hasta bien avanzados los respectivos regímenes oligárquicos habían podido ser calificadas de, y manejadas como, cuestiones policiales, se tornaran ineluctablemente en cuestiones políticas.

En resumen, en las décadas del 30 y del 40, los Estados latinoamericanos no sólo se enfrentaron con la tarea de expandir las capacidades organizativo-técnicas y políticas que les hicieran posible asumir un rol "impulsor" fundamental en parcial sustitución de la burguesía, sino también con la necesidad de transformarse en el eje de un proceso de constitución y rearticulación de mecanismos de dominación más complejos que los existentes hasta fines de la década del 20 en condiciones que después de la crisis del 30, eran menos favorables. Nuestra intención en los próximos párrafos es examinar las características de dos conjuntos de mecanismos cuyas particulares configuraciones en cada caso contribuyeron decisivamente a que los "problemas" a los que nos referíamos fueran resueltos en proporciones disímiles y con diferentes costos: los partidos-movimientos políticos gobernantes y las organizaciones públicas que desempeñaron funciones estratégicas en la generación e implementación de las políticas de industrialización.

### *Los partidos-movimientos políticos gobernantes*

Los regímenes políticos que funcionaron más eficazmente durante la primera etapa de ISI, desde el punto de vista de la resolución más satisfactoria de los "problemas" señalados, fueron aquellos en los cuales existieron partidos o movimientos políticos gobernantes que cumplieran en mayor medida los siguientes requisitos:

a) Uniformizar el uso de ciertos "recursos políticos" por parte de los diferentes sectores de las clases dominantes, siendo el factor más importante la obtención de un grado relativamente alto de consenso en torno a cómo podía integrarse el apoyo de las clases dominadas, o de algunas de sus fracciones, dentro de la competencia política interna a las fracciones dominantes. Las mayores dificultades para el logro de dicha uniformidad se dieron en aquellos casos en los cuales aquellos "recursos" fueron difícilmente reducibles a una "moneda común" que hubiera permitido efectuar los ajustes y compensaciones en una arena política única en la cual hubieran podido jugar simultánea y establemente los diferentes sectores; \*

b) "Alejar" a los partidos, o al "partido único", de los canales a través de los cuales se generaban e implementaban las políticas estatales referidas

---

\* Los casos típicamente "más difíciles" fueron entonces aquellos en los cuales la competencia no fue inter-partidaria o intra-partido "único", sino entre formas

a las cuestiones estratégicas de la primera etapa de ISI, en particular, las políticas de industrialización.<sup>11</sup>

El grado en el que los partidos-movimientos gobernantes satisficieron estos requisitos dependió tanto de las características intrínsecas de estos partidos, como del régimen de partidos que se estableció en cada caso. El partido-movimiento gobernante fue, en cada caso, el principal eje articulador de los mecanismos que permitieron efectivizar un quantum, aunque fuese reducido, de concesiones económicas y políticas a las clases dominadas. Lo esencial para su funcionamiento eficaz fue que estas concesiones, sumadas a los "costos" resultantes de la autonomización del Estado-Generador del proceso de industrialización, no supusieran una amenaza tal para las clases dominantes que las indujeran a reducir su propensión a la acumulación a niveles mínimos, o a apoyar de manera decidida la implantación de formas de representación extra-partidarias o no-partidarias de sus intereses, que excluyesen el funcionamiento de los partidos.<sup>12</sup> En este sentido, en tanto proporcionó resguardos percibidos como poderosos para resistir y manejar las presiones de las masas, la implantación de mecanismos de control estatal (en parte implementados a través de los partidos gobernantes) sobre las clases dominadas y sus organizaciones dentro del espectro de las diferentes formas del corporativismo "estatista",<sup>13</sup> influyó en favor del mantenimiento del apoyo de la burguesía a los gobiernos que impulsaron la ISI. \* Sin embargo, nos parece que las variables realmente decisivas no tuvieron que ver con la efectividad relativa de los mecanismos "corporativizantes" que, excepto en Chile, se impusieron sobre las organizaciones de la clase obrera urbana, y en el caso mexicano del campesinado, sino que, en realidad, dependieron preponderantemente de otros factores.

Estos factores se relacionaron a cómo se "ubicaron" y qué papel jugaron los partidos-movimientos gobernantes frente a tres cuestiones que se plantearon en todos los casos, aunque con características y grados de importancia disímiles en cada uno de ellos, durante la primera etapa de ISI; la cuestión obrera, la cuestión agraria y la cuestión de la representación partidaria de la burguesía.

La *cuestión obrera* adquirió centralidad durante la primera etapa de ISI por razones diferentes que en la etapa previa. Hasta 1930, muy gruesamente, las demandas obreras habían sido procesadas al margen del sistema

---

de articulación política (de los apoyos de las clases dominadas) no compatibles, es decir, que no pudieron reducirse a una "moneda común", fuera éste el número de votos en un régimen de competencia electoral entre partidos o los grados de acceso y control a los aparatos o sectores partidarios internos en un régimen de "partido único".

\* No en el sentido estricto del término "apoyo", que implicaría que el partido gobernante sería el mayoritariamente votado por los miembros de la burguesía, sino en el sentido de que el gobierno de dicho partido sería consentido por la burguesía.

político, y en definitiva, la cuestión se había reducido, por lo general, a determinar cuáles eran los medios más eficaces de represión, tomando en cuenta variables tales como el grado de importancia de los sectores productivos en conflicto, la extensión de las protestas y la vinculación con "agentes de la subversión". La "impermeabilidad" del sistema político tanto a la integración, de partidos obreros, como a la inserción del tema obrero en las "agendas" de los partidos importantes, fueran éstos los partidos oligárquicos "del orden" o los partidos "de clase media" fue paralela a la "privacidad" de los mecanismos a través de los cuales se fijó el precio de la fuerza de trabajo, es decir el salario, y se discutieron (si es que cabe el término) condiciones de trabajo. El Estado no intervenía excepto, por supuesto, en aquellos casos en que la supremacía "privada" de las clases propietarias en la esfera de sus relaciones con los asalariados sufría menoscabos inquietantes.

El panorama comenzó a modificarse gradual y bastante uniformemente a partir de la década del 30; el Estado pasó no sólo a regular explícita, aunque a menudo sin producir "efectividades conducentes" en esa primera década, áreas cada vez más extensas de las relaciones obrero-patronales (en lo que se refería, por ejemplo, al monto de los salarios y las modalidades de negociación colectiva), sino también a asumir un control cualitativo y cuantitativamente más extendido de variables que afectaban significativamente el nivel de vida de las clases populares en general, y de la clase obrera en particular: el manejo de los servicios sociales, el precio de los alimentos de la "canasta familiar" y los mecanismos inflacionarios. Esta mayor intervención estatal se reflejó necesariamente en las posiciones de los partidos políticos acerca de cómo debía actuar concretamente el Estado en cada uno de esos campos, y en particular, en la posibilidad de que el partido gobernante se convirtiera en uno de los vehículos para la efectivización de concesiones a la clase obrera, que iban desde el incremento de los salarios nominales hasta el control o la "subsidiación" del precio de la harina o de la carne. En general, cuanto más efectivo y visible fue el rol que tuvo el partido-movimiento gobernante en el otorgamiento de dichas concesiones, y por supuesto cuanto más significativas fueron ellas, más fuertes resultaron las propensiones de las clases dominantes en el sentido de no acumular productivamente y de apoyar la des-estabilización de los respectivos regímenes partidarios. En muchos sentidos, la cuestión obrera, desde el punto de vista de las "dificultades" que creó a las clases dominantes y al Estado, tuvo en los cuatro casos considerados, aspectos semejantes. La variable diferenciadora más importante fue quizás, la de los tamaños absoluto y relativo (con respecto a capitalistas y a los sectores de población no insertos en relaciones capitalistas) de las clases obreras.

La *cuestión agraria*, en cambio, tuvo características mucho menos uniformes en cada caso. Las razones de esta mayor diversidad, obviamente, estuvieron relacionadas con las diferentes naturalezas de las respectivas

estructuras agrarias. \* Si se intenta una observación simultánea *interna* a las estructuras agrarias, de los procesos que se desarrollaron durante las décadas del 30 y del 40, también la primera constatación es de que aquellos fueron extremadamente diferentes entre sí. En Chile, el “congelamiento” de las relaciones en el agro fue igualmente prolongado con parecidos niveles de eficiencia tanto por el ya domado “León de Tarapacá”, Arturo Alessandri, como por los Radicales e Ibáñez. \*\* En Brasil, parecido “congelamiento” afectó al “Nordeste” (CEBRAP, 1976; pág. 23), mientras que en el Centro-Sud la agricultura cafetalera, a pesar de las medidas defensivas intentadas en la década del 30, perdió gran parte de su dinamismo sin que se produjeran importantes transformaciones estructurales internas, si bien la frontera productiva se fue expandiendo, a partir de la década siguiente, hacia el Oeste. En Argentina, la evolución fue semejante a la del Centro-Sur brasileño, particularmente en lo que se refirió a los cambios de la vinculación con las economías de los países centrales. Sin embargo, al par de perder importancia para el SCM, la economía agropecuaria pampeana, al ser productora de alimentos, la incrementó para un mercado interno que se fue expandiendo sobre todo debido al crecimiento de una clase obrera urbana cuyos salarios reales aumentaron durante la década del 40.<sup>14</sup> Si bien tampoco hubo reformas estructurales de significación, a partir de 1943, el gobierno produjo medidas que reforzaron los atributos no plenamente capitalistas del agro pampeano: el congelamiento de los arrendamientos y aparcerías rurales y el Estatuto del Peón.<sup>15</sup> México fue el único caso donde sí se produjeron cambios importantes en las relaciones sociales en el agro. La reforma agraria, como es sabido, se implementó fundamentalmente después de

---

\* En 1930, Chile, país exportador agrícola por excelencia durante el siglo XIX, ya se había transformado en un crónico importador de alimentos y las relaciones sociales en el agro se habían “congelado”. En el Valle Central, su zona agrícola más importante, si bien coexistiendo con algunos “manchones” capitalistas no despreciables, predominaban las relaciones semi-serviles y el “inquilinaje”. En Brasil, funcionaban la agricultura cafetalera relativamente capitalista del Centro-Sur, y el algodón y la ganadería en el “Nordeste” que, habiendo subordinado a la vieja economía esclavista azucarera, se basaban en la combinación hacendado-minifundista productor para el mercado y la autosubsistencia. En Argentina, se había llegado al límite de la expansión de frontera de la Pampa Húmeda y, por ende, de las relaciones sociales con eje en la oligarquía capitalista-rentística pampeana. El peso de las regiones periféricas y semiperiféricas —Cuyo (vino), Tucumán (azúcar), Chaco (algodón) y Patagonia (lana)— en relación al “centro” era comparativamente mucho menor que en el resto de América Latina. En México, todavía no se había reemplazado al viejo y complejo orden oligárquico (que incluía en su seno a haciendas, plantaciones y “ranchos”) (Cfr.: Stinchcombe, 1961), a pesar del empeño que muchos generales “revolucionarios” ponían en tratar de llenar los espacios vacíos surgidos en las filas de los hacendados a raíz de las luchas de las dos décadas precedentes.

\*\* Para muestra de ello, un botón: en 1952 los sindicatos de peones rurales agrupaban a 1997 personas (Cfr. Morris, 1962).



1934, cuando se expropió o confiscó una superficie más de cuatro veces mayor a la redistribuida durante los dieciocho años anteriores, incluyendo por primera vez algunas haciendas eficientes y con buenas tierras.<sup>16</sup> La redistribución de tierras básicamente benefició a los "ejidos", cuyas tierras eran cultivadas fundamentalmente por pequeños y medianos campesinos. Paralelamente a la reforma agraria campesina se dio una violenta expansión de la propiedad agraria capitalista —sobre todo en base a la incorporación de nuevas tierras cultivables en el Noroeste— que produjo un incremento del producto agropecuario mexicano de alrededor del 100% entre 1945 y 1955. (Cfr. Dumont, 1962).

Hasta aquí una descripción sumarisima de los cursos obviamente diferentes seguidos por las relaciones sociales en los agros de los cuatro países. Nos interesa, por otra parte, remarcar dos semejanzas. En todos los casos —desde el extremo representado por Chile y el congelamiento de su estructura agraria, hasta el opuesto de México donde se impulsó e impuso "desde arriba" una "revolución combinada" campesino-capitalista y pasando por las situaciones intermedias de Argentina y Brasil— el grado de conflicto social interno en el agro, al menos el reflejado políticamente, fue mínimo; en otras palabras, en los aspectos que más podrían haber expresado su diversidad, la cuestión agraria se mantuvo casi totalmente sumergida. En cambio, lo que sí se planteó como "cuestión agraria" fue la modalidad de vinculación que existía entre el agro en su conjunto y los sectores no agrarios de la economía. Tanto en el caso de los países agrario-exportadores, es decir en Brasil, Argentina y México,\* como incluso indirectamente en el caso de Chile, el sector agrario se constituyó en el principal proveedor de divisas para la importación de los bienes de capital, materias primas y combustibles imprescindibles para la nueva etapa de industrialización.

En los tres primeros casos, lo fue directamente debido al establecimiento de tasas diferenciales de cambio o de derechos de exportación que gravaban a los productores agropecuarios que, por ende, no percibían el total del valor real de las mercancías exportadas. En Chile ocurrió algo que tuvo parecidos efectos: hasta 1930, la oligarquía terrateniente se había apropiado, a través de un mecanismo que combinaba préstamos públicos a los propietarios agrícolas, no reajustables, una alta tasa de inflación, devaluaciones periódicas y la casi desaparición de los impuestos sobre la riqueza, de una porción considerable del excedente generado por las exportaciones mineras.\*\* Gradualmente ese excedente comenzó a cambiar de des-

\* Si bien México no fue durante el período 1930-1952, ni lo había sido previamente, un país exclusivamente agrario-exportador como Brasil y Argentina. También exportaba productos minerales en proporciones importantes.

\*\* Fetter (1931; p. vii) sostuvo esta tesis a la que Hirschman introdujo importantes salvedades (1963; p. 220-235) que, a nuestro juicio, sin embargo, no contradicen los efectos objetivos descritos por Fetter, sino más bien las motivaciones de los actores involucrados.

tino; en una proporción escasamente significativa durante la década del 30, y mucho más decisivamente a partir de la del 40, fue el sector industrial el que se constituyó, siempre a través de la intermediación del Estado, en el principal receptor y usuario de las disponibilidades de divisas. Las importaciones de bienes de consumo final a las cuales se destinaba una parte importante de la moneda extranjera fueron reemplazadas en gran medida por artículos industriales nacionales, cuyos productores, a su vez, se transformaron en principales consumidores de las divisas.

Este gradual, pero en todos los casos sostenido, proceso de traspaso —en Brasil y México comenzando ya con fuerza durante la década del 30, y en Argentina y Chile mucho más perceptiblemente a partir de la siguiente— no podía ser planteado, y sobre todo no podía ser resuelto, sino conflictivamente. La disyuntiva planteada de manera muy precisa por O'Donnell (1976; págs. 16-17) para el caso argentino se puede extender válidamente a los otros casos:

...o bien ...el Estado se apropiaba de parte sustancial del producido de las exportaciones (agropecuarias) pampeanas en beneficio de su propia expansión, de transferencias que estimulaban la industrialización y del nivel de ingreso del sector popular, pero al costo de "desalentar" la producción pampeana e inducir el aumento del consumo interno de alimentos —lo cual derivaba hacia una crisis de balanza de pagos que limitaba drásticamente el nivel de actividad económica. O bien ...mejoraban los precios agropecuarios, con lo que se incentivaban las exportaciones pero se introducían serias tensiones internas por medio de una redistribución negativa del ingreso que afectaba al sector popular y a buena parte de la burguesía industrial... [que veía reducidas tanto la demanda por los bienes que producía, como la disponibilidad de medios de pago internacionales para hacer frente a las cada vez más críticas importaciones. CM]

Poniéndolo en términos más genéricos: si se iba demasiado lejos en la expropiación del excedente generado, o hasta ese momento controlado, por las clases agrarias, éstas poseían, a excepción del caso chileno, la capacidad como para disminuir la generación de dicho excedente en sus mismas fuentes: si, por el contrario, no se avanzaba lo suficiente, no se disponía de los recursos necesarios para la continuidad del proceso industrializante.

Ambas cuestiones, la obrera y la agraria, introdujeron tensiones que, si bien variaron de acuerdo a la "intensidad" con que se planteó la respectiva cuestión, en todos los casos resultaron en costos que no pudieron eludirse. Si bien la politización de la cuestión obrera tuvo, por un lado, efectos positivos para la burguesía en la medida que contribuyó a la posibilidad del perfeccionamiento de su hegemonía —que se extendía para abarcar a una amplia, aunque variable, porción de las clases dominadas, por el otro, como vimos, implicó la efectivización de ciertas concesiones a la clase obrera que, sin excepciones, fueron resistidas por la burguesía

urbana y sus representantes corporativos directos. Asimismo, así como la expropiación del excedente agropecuario permitió la industrialización, también contribuyó a generar una oposición nada despreciable de las clases dominantes agrarias, tanto de aquellas insertas en relaciones que, al menos formalmente, eran capitalistas,\* —como en la Pampa argentina, el Centro-Sur brasileño y el agro mexicano, como de aquellas asociadas a alguna forma de extracción del plustrabajo a través de la coacción extra-económica —como las oligarquías del "Nordeste" brasileño y del Valle Central chileno.

Más arriba señalábamos cuáles habían sido, en nuestra opinión, los mecanismos cuyos efectos diferenciales de funcionamiento habían resultado decisivos para una resolución más o menos costosa de los problemas enfrentados por las clases dominantes después de la crisis del 30: los partidos-movimientos gobernantes y las organizaciones públicas implementadoras de las políticas de industrialización. A las segundas nos referiremos en el próximo punto; aquí queremos hacer algunos comentarios con respecto a los primeros y a sus respectivas contribuciones a la minimización o exacerbación de las cuestiones obrera y agraria.

El peso y la efectividad de dichas contribuciones estuvieron relacionados con las capacidades diferenciales que tuvieron estos partidos-movimientos de obtener un adecuado equilibrio entre los costos que resultaban tanto de las concesiones a la clase obrera como de las exacciones a las clases terratenientes y la posibilidad de constituirse en un mecanismo de *representación partidaria de la burguesía*. Y en este punto el nudo de la cuestión residió no tanto en que los partidos-movimientos contuvieran los canales para la generación e implementación de las políticas favorables a los intereses de la burguesía —como vamos a ver esos canales en gran medida se encontraban situados fuera de los partidos— sino más bien en si proveyeron o no a la burguesía de los reaseguros suficientes para bloquear, o hacer abortar, a través de los mecanismos partidarios —y parlamentarios cuando éstos tuvieron algún peso, como en Chile sobre todo, y en Argentina y Brasil en menor medida— aquellas políticas que fueran percibidas como anti-burguesas.<sup>17</sup> Es decir, los partidos fueron eficientes mecanismos de representación de la burguesía en tanto le permitieron a ésta *no dejar hacer* aquello que no quería que se hiciese. Esta capacidad de bloqueo, que fue muy diferente en cada caso, dependió, en realidad, tanto de las características intrínsecas del partido-movimiento gobernante, como del tipo de régimen partidario que llegó a conformarse.

En cuanto al primer punto, los casos que se situaron más cerca del "punto de equilibrio" estuvieron constituidos por partidos que no correspondieron ni a la categoría de los continuadores de los viejos partidos

---

\* Lo eran en la medida en que las relaciones capitalistas-asalariados estaban ampliamente difundidas.

históricos de la oligarquía —los que llamamos en este Documento “partidos del orden”— ni a la de los movimientos populistas. Los “partidos del orden” no fueron instrumentos aptos para la efectivización de concesiones a la clase obrera ni para la expropiación de parte del excedente agrario; estuvieron “demasiado cerca” de las clases dominantes, tanto urbanas como agrarias, para serlo.\* Los movimientos populistas,\*\* en cambio, al par de poseer la “virtud” de integrar a la clase obrera al sistema político, tuvieron el paralelo e inevitable “vicio” de dificultar la constitución de alternativas partidarias no-populistas de representación de la burguesía.\*\*\* En ese sentido, los populismos fueron el ejemplo del partido-movimiento gobernante que menos exitosamente cumplió el primer requisito que señalábamos en la página 30 —es decir el de uniformizar el uso de ciertos recursos políticos, en este caso, el de los apoyos electorales, por parte de la clase dominante. En la medida que el populismo tendió a ser más exitoso electoralmente, tanto o más se agudizaron las tendencias de sectores importantes de las clases dominantes a propiciar la interrupción de las reglas democráticas.<sup>18</sup>

En lo que respecta al régimen partidario, y haciendo abstracción de la influencia que, como veíamos, tuvo la existencia de un movimiento populista sobre el tipo de régimen que se conformó, la posibilidad de unifor-

---

\* Las interpretaciones “ingenuas” en general se inclinaron por suponer que los “partidos del orden” constituían un obstáculo para la industrialización por representar a sectores sociales “tradicionales” que por su carácter semi-feudal, atrasado, rural, y anti- o pre-capitalista, se oponían a la industrialización y a las expresiones políticas de sus presuntos agentes, o sea de la burguesía industrial. Nuestra impresión es que si bien los “partidos del orden” constituyeron un obstáculo para la industrialización, lo fueron por razones más bien opuestas a las aducidas por los defensores de las tesis “ingenuas”. En aquellas sociedades en que continuaron siendo alternativas electorales válidas, los partidos “del orden” no perdieron su carácter de representantes más directos de las clases dominantes, incluso a pesar de que éstas se tornaran más heterogéneas. Y en buena medida, fue esa misma “cercanía” o representatividad, la que hizo difícil que estos partidos, cuando estuvieron en el poder como en la Argentina de 1930 a 1943, resultaran mecanismos aptos para implementar un proyecto de transformación económica que exigía cierta capacidad para trascender los intereses corporativos inmediatos de las distintas fracciones burguesas.

\*\* El ejemplo arquetípico de movimiento populista es el Peronismo de la década 1945-1955. Tanto el Varguismo de la última época, como el Ibañismo de principios de la década del 50 tuvieron muchos elementos en común con aquél, sobre todo el primero, pero también existieron aspectos diferenciadores. En cuanto a estos últimos, estamos pensando, en particular en dos: 1) tanto en Chile como en Brasil, los partidos Comunistas siguieron teniendo importancia dentro de la clase obrera; 2) en el caso argentino, el populismo tuvo el tiempo histórico necesario para desarrollar plenamente las potencialidades y las contradicciones que contenía dentro de sí; en los otros casos, este tiempo fue mucho más limitado.

\*\*\* El Peronismo, de nuevo, fue el ejemplo extremo de como el populismo no sólo bloqueó —en el sentido de vaciar de espacio— a los partidos obreros “clasistas”, sino también a los partidos más directamente representantes de la burguesía.

mizar el uso de recursos políticos se vió reforzada por la presencia de "partidos del orden" (u otros relativamente cercanos a la burguesía) que tuviesen suficiente importancia electoral como para poder aspirar a obtener el control del Ejecutivo, o al menos, para bloquear a través del Legislativo, iniciativas "demasiado audaces" de un Ejecutivo dispuesto a incrementar las concesiones a la clase obrera, o a propiciar la extracción del excedente agrario, hasta límites "excesivos".

La manera en como confluyeron ambos elementos, el referido a las características del partido-movimiento gobernante y el relativo al régimen partidario, determinó que los casos relativamente más "exitosos" correspondieran a regímenes partidarios dentro de los cuales funcionaba un "partido del orden" (o equivalente) suficientemente fuerte, pero que no llegaba a constituirse en partido gobernante, sin que tampoco esta posición la ocupara un movimiento populista. El caso de la Argentina, sobre todo a partir de 1945, pero también en cierta medida durante los quince años previos, fue el que más se apartó de dichos "patrones ideales". Esta circunstancia tuvo como agravante, desde el punto de vista de las clases dominantes, la capacidad del Peronismo para transformarse en un partido que llegó a reunir, como en 1952, alrededor del 60% del total de votos, y controlar, por ende, la Presidencia y la mayoría absoluta del Congreso. Esto se debió, claro está, al hecho de que el Peronismo, en ciertos sentidos, fue una constelación de partidos: uno de la clase obrera urbana, otro de los asalariados rurales y campesinos de las regiones más pobres y otro de ciertos sectores de pequeña y mediana burguesía, sobre todo provincial. La "exclusividad" electoral del Peronismo estuvo en la raíz del escaso éxito que tuvo el Estado argentino, tanto en hacer frente a las exigencias impuestas por la redefinición del modelo de acumulación a partir del 30, como en desarrollar 1) mecanismos estables de vinculación entre los diversos componentes del mismo aparato estatal y las clases dominantes, y 2) mecanismos "no disruptores" de integración política de las clases dominadas.\* En Brasil, el resultado no fue tan claro. Por un lado, la no conformación de un sistema partidario hasta 1945 no impidió en modo alguno, que se desarrollaran mecanismos de compatibilización de los intereses de las diferentes fracciones de la clase dominante y de integración (aunque mucho más manejada "desde arriba" que en el caso argentino) de

---

\* El cuarto de siglo que fue de 1930 a 1955 presenció el establecimiento de dos regímenes que si bien compartieron más elementos de lo que generalmente se ha reconocido —el carácter "intervencionista" de las acciones del Estado, y la regulación de las relaciones laborales, entre otros— tuvieron características extremadamente opuestas en lo que se relacionó con el funcionamiento de los partidos y a las modalidades de integración política de las clases dominadas. Ese mismo cuarto de siglo presenció también la destrucción de ambos regímenes.

la clase obrera. \*\* La persistencia del "coronelismo" en el "Nordeste" sin duda proveyó un componente estabilizador al régimen, que se consolidó con la apertura del juego electoral y la oportunidad que ella brindó de transformar al Congreso en una institución "moderadora". Por otro lado, sin embargo, el componente populista del movimiento aglutinado en torno de Vargas, que se delineó más netamente en el período inmediatamente previo a su suicidio, impidió una institucionalización completa del régimen, que no pudo "digerir" totalmente lo que aquel representaba. En Chile, el Radicalismo, que se mantuvo en el poder entre 1938 y 1952, se situó muy cerca del "punto de equilibrio" que mencionábamos más arriba. No llegó a representar directamente a la burguesía porque existían partidos, el Conservador y el Liberal obviamente, que no sólo guardaron mucha mayor afinidad con dicha burguesía (y no sólo con la oligarquía terrateniente) en términos de orígenes sociales y orientaciones ideológicas, sino que también se mantuvieron como opciones reales para alcanzar el poder a través de los mecanismos electorales.<sup>19</sup> De tal modo, el Radicalismo perdió *ad initium* la posibilidad de convertirse en un partido "pluriclasista" que incluyera en su seno a un número significativo de integrantes de la burguesía, o a una fracción burguesa, lo que hubiera facilitado que dicha clase se sintiera representada efectivamente por el partido. El hecho de que los Radicales no representaran a la burguesía, o a un sector significativo de ella, a nivel de la política partidaria (independientemente de que sí lo hiciera, a través de sus políticas, el aparato de Estado por ellos controlado), le permitió al partido resolver "satisfactoriamente" las cuestiones obrera y agraria. Por una parte, no se convirtió en el implementador fiel de los reclamos de las entidades corporativas de la burguesía: los ingresos reales de ciertos sectores asalariados —en particular los de los "empleados" públicos y privados— se incrementaron significativamente durante la década del 40,<sup>20</sup> y la oligarquía terrateniente perdió el lugar privilegiado que había ocupado como destinataria final de los recursos que el Estado percibía del capital extranjero que controlaba los enclaves mineros. Pero, por otra parte, el régimen Radical reprimió con toda dureza a las organizaciones obreras y al Partido Comunista cuando se "salieron de su lugar" como en 1941 y 1947/48, redujo el salario real de los obreros industriales (Cfr. Cavarozzi, 1975) y continuó prestando a la oligarquía terrateniente el importante "servicio" de bloquear la agremiación de los obreros rurales y los campesinos. Parecidos

---

\*\* De todos modos, resulta claro que la supremacía económica que alcanzaría la burguesía industrial paulista, y la concomitante constitución del Centro-Sur como centro capitalista nacional, no se reflejó en una hegemonía política nacional igualmente decisiva. La necesidad de compromiso de la burguesía paulista con las distintas oligarquías regionales, hizo de Brasil el único de los cuatro casos en donde se mantuvo un cierto grado de federalización del poder político, que sólo desaparecería después de 1964.

logros, aunque a través de caminos muy diferentes, logró el Partido Revolucionario Institucional en México. El PRI no se constituyó en el partido de la burguesía, no porque hubiera existido un "partido del orden" o burgués *strictu sensu* que se presentara como una alternativa real para la conquista del gobierno —el PAN obviamente no lo fue en ningún momento— sino por la confluencia de una serie de factores cuyos pesos relativos resulta difícil determinar a esta altura: \*

1) en las décadas del 30 y del 40 el frente burgués estaba relativamente más unificado que en los otros casos a raíz de la "limpieza" que dentro de ciertas fracciones de la gran burguesía, sobre todo la minera y la agraria, produjeron la revolución y los conflictos que se extendieron durante toda la década del 20. Esto no significó, claro está, que a partir de 1930 se hubiera creado una burguesía *a novo*, pero sí parece innegable que las filas de ciertas fracciones burguesas, sobre todo de las más "viejas", quedaron significativamente raleadas;

2) por otra parte, la burguesía que se desarrolló a partir del 30, fue relativamente más homogénea que la de los otros tres países también quizás debido a que numerosos "semi-burgueses" del momento anterior que hubieran podido transformarse en la base de los sectores menos concentrados de una burguesía mexicana "allá argentina" perdieron peso dentro de la escena social mexicana como resultado de las turbulencias que se extendieron del 10 al 30. Estas circunstancias redujeron bastante la "carga" de las tareas de compatibilización de intereses de la clase dominante a cargo del partido gobernante, por lo que la cuestión de que la burguesía no se sintiera estrictamente representada por él, era comparativamente menos "costoso" que, por ejemplo, en Argentina o Brasil. A esto se agregaba que en el caso mexicano existía una "reserva" sustancialmente mayor de factores legitimantes, y por lo tanto facilitantes del logro del consenso de las clases subalternas, en virtud de la participación e identificación de porciones importantes de dichas clases en las luchas revolucionarias. También en este aspecto, entonces, la "carga" que debió asumir el PRI fue significativamente menor. Dicha "reserva" permitió en México acometer las tareas de parcial redefinición del modo de acumulación "pagando" el menor precio relativo en términos de concesiones a las clases dominadas. Esto, por supuesto, no sólo facilitó una acumulación capitalista más acelerada, sino también que la burguesía mexicana apurase con mucha mayor entereza los supuestos "tragos amargos" que la falta de representatividad del PRI, y la repetición, cada vez más sosegada eso sí, de los postulados de la doctrina revolucionaria, le significaba.

En resumen, nuestro argumento apunta en direcciones distintas a las

---

\* Para ello habrá que aguardar a que futuras investigaciones nos den conclusiones más precisas al respecto.

sugeridas por cierta "imagen típica" bastante difundida acerca de la función de los partidos, según la cual éstos aparecen como organizaciones intermediadoras entre la sociedad civil y el Estado en el sentido de constituirse en instrumentos que fundamentalmente operan como canales para que las clases, o algunas de las clases, de la sociedad civil accedan al gobierno y determinen las políticas estatales. A partir de las observaciones e interpretaciones formuladas con respecto al funcionamiento de los partidos en los cuatro países analizados durante la primera etapa de ISI, la imagen que en contraposición proponemos, es más contradictoria y compleja. Si bien los elementos que se privilegian en la "imagen típica" no dejan de tener validez parcial, aunque muy diferencialmente según cada caso y momento concreto, es necesario reparar en la importancia de algún otro. Los partidos-movimientos gobernantes, y hasta cierto punto también los regímenes partidarios *in toto*, funcionaron asimismo en la dirección opuesta a la sugerida por la "imagen típica", es decir desde el Estado hacia la sociedad civil, en tanto y en cuanto fueron los instrumentos que, fundamental aunque no exclusivamente, los Estados utilizaron para intentar minimizar, como veíamos con grados diferenciales de éxito, los costos resultantes de la resolución de las cuestiones obrera y agraria.\* En este sentido, el problema fundamental residió en hallar un "punto de equilibrio" ubicado en alguna posición intermedia dentro de un espectro cuyos extremos estaban representados, por un lado, por los populismos, que tendieron a "excederse" en el nivel de las concesiones otorgadas a la clase obrera y las exacciones impuestas a las clases terratenientes antagonizando, de tal manera, al conjunto de la burguesía y contribuyendo, entonces, a la des-estabilización periódica del régimen político. Por el otro lado, se ubicaron los "partidos del orden" que, en función de su "cercanía" a las clases dominantes, resultaron incapaces de imponer a éstas las necesarias modificaciones de sus "comportamientos naturales". Nuestra opinión es que fueron los partidos-movimientos gobernantes de "clase media", e incluimos en esta categoría tanto al Radicalismo chileno como al PRI, los que, ya fuera funcionando en regímenes políticos en los cuales las contiendas electorales implicaban una posibilidad de transferencia del poder (como en Chile) o no (como en México), se situaron más cerca de aquel "punto de equilibrio". Ambos partidos tuvieron la capacidad de lograr el apoyo de sectores de las clases subalternas (fuera este apoyo buscado fundamentalmente con fines electorales o no) sin que las concesiones en ello implicadas antagonizaran a las clases dominantes hasta el punto de que estas dejaran de acumular productivamente

\* Algún defensor a ultranza de las virtudes explicativas de la "imagen típica" podría quizás aventurar la opinión de que esta reversión de "flujos" simplemente constituiría un fenómeno de "feed-back" perfectamente asimilable dentro de los márgenes de dicha imagen.



y/o propiciarán el establecimiento de regímenes controlados autoritariamente por sus representantes más directos. Los regímenes controlados por los Radicales chilenos y el PRI tuvieron otra "virtud", que en parte también fue compartida por sus congéneres brasileños durante el cuarto de siglo posterior a 1930: además de funcionar más o menos aceptablemente como mecanismos de "bloqueo" en relación a las cuestiones obrera y agraria, lograron que ciertas cuestiones políticas centrales de la primera etapa del ISI —precisamente aquellas vinculadas con las políticas estatales de industrialización— se mantuvieran alejadas de los mecanismos partidarios, y se manejaran por otros canales y otras organizaciones ubicadas directamente dentro del aparato estatal, y cuyo impacto y naturaleza no dependían primordialmente ni de las fortunas electorales, ni del control que un determinado sector de clase u organización corporativa tuviera sobre la maquinaria del partido-movimiento gobernante. Nos referiremos a algunos de los mecanismos a través de los cuales los partidos-movimientos gobernantes contribuyeron a este "alejamiento" en el próximo punto.

#### *Las organizaciones públicas y las políticas de industrialización*

El Estado "oligárquico" no había sido, en ninguno de los cuatro casos analizados, el Estado Gendarme que se limitaba a velar por la preservación de un orden social y económico ya establecido. El proceso de constitución del "orden neocolonial" (como lo llamara Halperin Donghi), presenció la progresiva y paralela conformación de las clases sociales dominantes —según el caso, más o menos homogéneas, y más o menos entroncadas con las aristocracias que habían heredado a las administraciones ibéricas— y de los respectivos Estados nacionales.<sup>21</sup> Más arriba señalábamos que el proceso de establecimiento de un espacio político nacional con presencia de una clase hegemónica y de un Estado consensualmente implantado, no fue completado por las oligarquías nacionales. De todos modos, esta limitación no implicó, de manera alguna, que los Estados no tomaran a su cargo tareas centrales tanto para el "surgimiento" como la "madurez" del nuevo orden. Fue el Estado y su aparato militar quien procedió a la conquista y distribución de las tierras todavía en poder de indígenas nómadas y seminómadas; también se redefinieron progresivamente en torno a cierto tipo de intervención (consumada fundamentalmente a través de los despojos de las tierras y las aguas de las comunidades agrarias indígenas) y tutela del Estado, los mecanismos de coacción extraeconómica aplicados a campesinos y semi-asalariados rurales.<sup>22</sup> En un primer momento, el Estado también participó directamente en la construcción de la infraestructura de comunicaciones y trans-

portes. \* Sin embargo, más que extendernos sobre los diferentes aspectos que hacen al interrogante de en qué medida la misma clase dominante se fue gestando a través del Estado, nos interesa enfatizar una característica, a nuestro juicio central, del Estado oligárquico: éste fue penetrado profundamente por miembros y representantes directos de las clases dominantes. Si bien se perfilaron estratos de “intelectuales orgánicos”, como los “científicos” del ministro de Porfirio Díaz, Limantour, cuyos orígenes de clase parecen haber sido bastante heterogéneos, lo cierto es que las instituciones de los Estados oligárquicos eran instituciones “capturadas” por las respectivas clases dominantes; para usar una imagen de un trabajo del CEBRAP sobre la oligarquía nordestina que resulta aplicable, con márgenes de variabilidad relativamente estrechos, en todos los casos,

...se fusionaban y volvían indistintas las esferas propias del Estado y de la sociedad civil. (1976; p. 40) \*\*

El Estado post-1930 no sólo iba a transformarse parcialmente en “Agente Sustituto” de la burguesía (aunque a este respecto, las diferencias entre los cuatro casos sí fueron marcadas), cuya intervención iba a modificar sensiblemente —se extendiese o no a la esfera de la producción— las modalidades de acumulación. También iban a cambiar los modos de imbricación entre las clases dominantes, sus organizaciones corporativas y sus representantes directos, por un lado, y los componentes del aparato estatal, por el otro. El Estado de la etapa primario-exportadora se había caracterizado por el escaso peso que habían tenido los partidos y facciones políticas tanto en la selección del personal que acupaba “las alturas” del Estado, como en los procesos que hacían a la fijación e implementación de las políticas estatales. El Estado de la primera etapa de ISI no iba a modificar sustancialmente esta característica en relación a su antecesor.<sup>23</sup> Lo que sí apareció como un elemento novedoso en relación a la etapa anterior fue un nuevo tipo de organizaciones públicas, generalmente las más directamente vinculadas a las políticas de industrialización, que se imbricaron con las clases dominantes de manera diferente a la que lo habían hecho las organizaciones surgidas dentro del Estado oligárquico.

Las nuevas organizaciones públicas, en general, no reemplazaron a otras más antiguas, sino que se superpusieron a aquellas ocupando, a su vez, nuevos “espacios” dentro del Estado, definidos por la asunción, por parte

\* En Chile, fue decisiva su intervención en el tendido de la red ferroviaria y en la creación de la flota mercante nacional. *Cfr.* Halperin Donghi (1969) y Véliz (1963).

\*\* En este sentido los Estados oligárquicos se asemejaban a los Estados precapitalistas, uno de cuyos atributos principales es, precisamente, la estrecha imbricación o fusión de los niveles económico y político-ideológico. *Cfr.* Poulantzas (1969) y Pizzorno (1966).

de éste, de las tareas adicionales que resultaban de los cambios en las modalidades de acumulación.<sup>24</sup> Las características centrales de estas nuevas organizaciones fueron las siguientes:

1) Los funcionarios y técnicos que ocuparon las posiciones directivas de estas organizaciones no provenían, por lo general, de las filas de las clases dominantes o de sus asociaciones corporativas. Su posición, e incluso su poder relativo, tendieron a depender de la posesión de ciertos atributos no-adscriptivos, como su capacidad técnico-profesional y un cierto tipo de identificación con los nuevos roles que el Estado fue asumiendo después de 1930. A diferencia de algunos casos de tecnócratas de épocas más recientes, estos funcionarios no tendieron a considerar a los partidos y a la política partidista como obstáculos que imponían ineficiencias demasiado serias en el camino hacia la racionalidad absoluta sino que más bien utilizaron a ciertos partidos-movimientos gobernantes como catalizadores que "precipitaron" el acceso de los "técnicos" a las posiciones directivas.\*

2) La expansión de estas organizaciones estuvo asociada con la difusión de ideologías con componentes racionalistas, "anti-oligárquicos" y proclamadamente progresistas que, con mayores o menores grados de explicación, postulaban al Estado como "eje" de un proceso de industrialización. En la práctica, las tareas que el Estado asumió no implicaron que éste se transformara en el principal agente de la acumulación, configurando alguna variedad de lo que imprecisamente se denomina "capitalismo de Estado" (Cfr. Oszlak; 1974), sino que se centraron en la definición e implementación de una transformación "industrializante" de la sociedad que, aunque trascendiendo los intereses corporativos de las clases dominantes, o de una fracción de ellas, les reservó/adjudicó un rol preponderante en los procesos de acumulación. Las tareas que concretamente asumieron las organizaciones estatales incluyeron la fijación de sueldos y salarios, la expansión y transformación de la infraestructura, la expropiación de parte del excedente generado por las exportaciones a fin de rebajar el costo de los alimentos de los asalariados urbanos y abaratar los bienes de capital combustibles y materias primas importadas y la intervención directa en la producción. En el caso de alimentos producidos internamente, se impusieron, a menudo, precios máximos, siempre combatidos por las clases propietarias agrarias. Estas tareas, claro está, no fueron objetivamente desarrolladas "en detrimento" de los intereses de la burguesía industrial, sino todo lo contrario, fuera esto percibido o no por los miembros de esa fracción burguesa.

---

\* Diferenciándose en esto de cualquier variedad de "spoils system" en el cual el puesto público se convertía en el premio a una carrera partidaria exitosa. Este tipo de funcionarios no fueron hombres de partido.

3) El "arreglo organizacional" más efectivo para la realización de las tareas mencionadas en el punto anterior consistió en que los componentes del aparato de Estado asumieran una especie de "representación auto-adjudicada" de los intereses de las clases dominantes, o de algunas de sus fracciones, manteniendo al mismo tiempo, cierta "distancia" con respecto a la clase. De otro modo, una total identificación entre Clase y Organización Pública (o más genéricamente entre Clase y Estado) liquidaba casi de antemano la posibilidad de que se gestaran y afianzaran los mecanismos necesarios para mantener un nivel de acumulación "suficiente". Puesto en otros términos, tanto las organizaciones directamente asociadas con las políticas de industrialización, como también en cierta medida el conjunto del Estado, debían gozar de un mínimo de autonomía relativa en relación a las clases dominantes. Pero así como el grado de autonomía tenía un "umbral mínimo" que, de no ser alcanzado, reducía casi a cero la probabilidad de alcanzar el nivel de acumulación necesario (porque predominaban casi indisputadamente los intereses corporativos inmediatos de la burguesía, orientados, en general a los retornos a corto plazo y la inversión especulativa), también tenía un "umbral máximo" superado el cual, la excesiva "distancia" que separaba a las clases dominantes de organizaciones estratégicas del Estado también se constituía en un obstáculo insuperable para lograr la acumulación suficiente, puesto que buena parte de los sectores de la burguesía se oponían a un Estado que controlara en forma casi exclusiva los parámetros que establecían los límites para las decisiones de inversión. O sea, hacía falta que el Estado no fuera ni muy autónomo, ni demasiado poco autónomo. Para que esta exigencia se cumpliera, fue necesario que dentro del Estado existieran los gérmenes para la constitución de cuadros de funcionarios públicos relativamente "independientes" (independientes de la burguesía, se entiende) con un alto grado de capacidad técnica y administrativa, y que estos cuadros dispusieran de mecanismos o instituciones no "capturados" por la sociedad civil, que les permitieran suplir la falta de impulso industrializante de la burguesía, sin proponerse reemplazarla como clase-agente social fundamental del desarrollo capitalista y sin ser "capturados" en el proceso. Estos requisitos no eran satisfechos por las "viejas" organizaciones creadas durante el proceso de construcción del Estado "Oligárquico", que se completó (hasta donde pudo llegar) durante la primera década del siglo xx, ni por las instituciones creadas durante la "restauración oligárquica" en la Argentina de la "década infame".\* Estas instituciones

---

\* Ejemplos de estas organizaciones son la DNOCS (Departamento Nacional de Obras contra la Sequía) brasileña discutida en el ya mencionado trabajo de CEBRAP (Cfr. 1976), los Institutos de Crédito chilenos y los Bancos oficiales argentinos (el de la Nación, el Hipotecario y el de la Provincia de Buenos Aires). De la "década infame", los ejemplos más representativos serían el Banco Central y las Juntas Reguladoras de la producción.

fueron las que aparecieron, generalmente, como voceros de las posiciones más radicalmente anti-industrialistas, articuladas en torno a la resistencia al establecimiento de formas de producción "artificiales". Y, precisamente, fueron los diversos instrumentos que sirvieron para implementar el fomento estatal de "industrias artificiales" los que permitieron ir "cubriendo" la profunda brecha que se estableció entre las "inclinaciones naturales" de las clases dominantes en materia de acumulación y reproducción, y la posibilidad de mantener cierto grado de crecimiento económico. Las "viejas" instituciones estatales "capturadas" por las clases dominantes, en virtud de su adhesión a los preceptos que definían un "orden natural", que ya jamás se restablecería, eran incapaces de "pegar el salto". Tampoco, aunque por las razones exactamente opuestas, lograron grandes éxitos instituciones que apuntaron a cumplir alguna o algunas de las tareas pertinentes para la industrialización situándose en posiciones "muy alejadas" de las clases dominantes, o, para ponerlo en otras palabras, que pretendieron imponer a éstas sacrificios considerados excesivos. En muchos casos, estas organizaciones no salieron del papel, o a lo sumo, se transformaron en meras fachadas que no llegaron a producir impactos significativos. Pero incluso en aquellos otros casos en los cuales desarrollaron temporariamente cierta capacidad de alcanzar los objetivos para los cuales habían sido creadas, nunca llegaron a sobrevivir un ataque concentrado de algún sector de las clases dominantes. Resulta interesante notar que algunos de los casos más importantes de este tipo de organizaciones —estamos pensando en el IAPI (Instituto Argentino de Promoción del Intercambio) y en el Comisariato de Subsistencias y Precios y el Bando del Estado en Chile— fueron "neutralizadas" durante la gestión de los mismos gobiernos que las habían creado (como con el IAPI y el Banco del Estado) o implementaron seriamente sus actividades (como con el Comisariato).<sup>25</sup>

Más arriba señalábamos que los "nuevos funcionarios" aun cuando estaban muy lejos de ser "hombres de partido", habían tendido a acceder a sus cargos vía partidos-movimientos gobernantes; parece necesario comentar este punto con más detenimiento. El proceso que resultó más funcional para la constitución de los cuadros de "Gerentes del Estado" que dirigieron las organizaciones públicas que generaron e implementaron con relativa efectividad las políticas de industrialización fue uno en el cual los partidos gobernantes, además de facilitar el acceso de los funcionarios y técnicos a las posiciones de poder, sirvieron durante el proceso de construcción y consolidación organizacional como "buffers" que aislaron a los gerentes tanto de presiones políticas provenientes de las bases de los mismos partidos gobernantes, como de las demandas "inconvenientes" de los grupos sociales que resultaban afectados, positiva o negativa-

mente, por los impactos de las acciones organizacionales. \* Como a menudo las "nuevas organizaciones" eran agencias descentralizadas, sus Consejos Directivos eran los que cumplían básicamente funciones "semi-ceremoniales", incluso incorporando a representantes de organismos privados y asociaciones corporativas de los distintos sectores burgueses, reservándose el real poder de decisión a los cuadros administrativo-técnicos superiores —los que aquí llamamos los "Gerentes del Estado". Obviamente, cuanto menos efectivamente aislados estuvieron los gerentes de presiones y demandas que disminuyeron su poder de decisión, menor fue la eficacia de las respectivas organizaciones para contribuir al proceso de industrialización. \*\*

#### COMENTARIOS FINALES

Nos parece necesario hacer un par de comentarios a título de recapitulación acerca del objetivo de este trabajo. Este fue el tratar de privilegiar ciertos fenómenos, generalmente descuidados, que permitan ampliar la comprensión del funcionamiento de los Estados y los regímenes políticos en América Latina durante la primera etapa de ISI. En tal sentido nos pareció necesario explorar las consecuencias de que en dicha etapa al conjunto de tareas "para la industrialización" que asumió el Estado en sustitución de la burguesía, se agregaron aquellas otras "no completadas" durante el estadio primario-exportador. Estas últimas tenían que ver con la precariedad y endeblez de los mecanismos políticos que hubieran contribuido a posibilitar la "irrupción ordenada" de las clases dominadas en la escena política y la resolución de conflictos en el seno de las clases dominantes.

---

\* El relativo aislamiento de los "Gerentes del Estado" de las bases partidarias les sirvió fundamentalmente para poder resistir exitosamente las presiones que casi siempre existieron para llenar las posiciones organizacionales con criterios clientelísticos. En este sentido, cabe anotar que muy a menudo el crecimiento de personal de las organizaciones públicas durante la primera etapa de ISI más bien respondió a las necesidades de multiplicar las posiciones burocráticas utilizadas para recompensar a simpatizantes e integrantes de los partidos gobernantes, que a las de generar o incrementar la capacidad técnica o gerencial de esas organizaciones.

\*\* Una de las circunstancias más destacadas por los gerentes de la CORFO chilena —sin duda una de las organizaciones más exitosas en la promoción de la industrialización durante la primera etapa de ISI en América Latina— fue la de que los diferentes gobiernos Radicales (y también el de Ibáñez de 1952-1958) no se inmiscuyeron en los "asuntos internos" de la Corporación, permitiéndole a los gerentes tomar las decisiones de acuerdo a criterios "técnicos" y no "políticos". Según los gerentes, los sucesivos presidentes y vice-presidentes ejecutivos de la organización, funcionaron hasta 1958 más "para afuera" que "para adentro". (Cfr. Cavarozzi; 1975).

Nuestra hipótesis es que los resultados "más satisfactorios", desde el punto de vista de las clases dominantes, se alcanzaron en aquellas sociedades en las que se cumplieron dos requisitos:

1) que los mecanismos partidarios, y subsidiariamente los parlamentarios, permitieran a la burguesía bloquear soluciones "demasiado radicales y costosas" de las cuestiones obrera y agraria; y

2) que el Estado adquiriese la capacidad de sustituir parcialmente a la burguesía industrial (trascendiendo sus intereses corporativos inmediatos) en las tareas de acumulación y reproducción. A su vez, esto dependió, en gran medida, de la creación y desarrollo de organizaciones públicas que, además de poseer cierta autonomía en relación a las clases dominantes y a sus organizaciones corporativas, estuvieran "suficientemente" aisladas de presiones políticas provenientes de otros componentes del mismo aparato de Estado y del partido-movimiento gobernante.

Estos dos requisitos no se cumplieron en igual medida en los cuatro casos analizados. Las razones determinantes de ello, y de los consiguientes grados diferenciales de éxito, se encuentran, en gran parte, en las características de las respectivas estructuras de clase y modalidades de vinculación con los países centrales. Hemos preferido dejar de lado el análisis detenido de esos tipos de determinaciones, obviamente sin que ello implique desconocer la necesidad de avanzar más en dicha tarea (sobre todo con un énfasis comparativo), para explorar algunas cuestiones específicamente situada en el nivel político. En este sentido, creemos que los futuros esfuerzos deben apuntar fundamentalmente en dos direcciones: por un lado, el de integrar, en el nivel analítico "intermedio" al que hacíamos referencia en la Introducción, proposiciones referidas a uno y otro nivel (el económico-social y el político); por el otro, el de mejorar el conocimiento empírico que se tiene de partidos políticos y organizaciones públicas, profundizando en particular el examen de sus relaciones con clases sociales y del tipo de "tareas" que desempeñaron durante la primera etapa de ISI.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BLACKBURN, R. 1963. "Prologue to the Cuban Revolution" en *New Left Review* N° 23.
- BRANDENBURG, F. 1964. *The Making of Modern Mexico*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- CARDOSO, F.H. 1971. *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes*. México: Siglo XXI.
- CARDOSO, F.H. y FALETTO, E. 1969. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.

- CARONE, E. 1973. *A segunda República (1930-1937)*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.
- CAVAROZZI, M. 1975. *The government and the industrial bourgeoisie in Chile, 1938-1964*. Berkeley, Calif.; Tesis doctoral.
- CEBRAP. 1976. "Estado y sociedad en el Brasil: La planificación regional en la época de la Sudene", presentado en Seminario sobre Estado y Planificación. ILPES, Bogotá, Junio de 1976.
- DUMONT, R. 1962. "México: the sabotage of the Agrarian Reform". *New Left Review* Nº 17.
- FETTER, F. 1931. *Monetary inflation in Chile*. Princeton: Princeton University Press.
- HALPERIN DONGHI, T. 1969. *Historia Contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial.
- HIRSCHMAN, A. 1963. *Journeys toward progress*. New York: Twentieth Century Fund.
- KLING, M. 1956. "Toward a theory of Power and political instability in Latin America" en *Western Political Quarterly* IX:1.
- MORRIS, J. et al. 1962. *Afiliación y Finanzas Sindicales en Chile, 1932-1959*. Santiago: INSORA.
- MURMIS, M. y PORTANTIERO, J.C. 1971. *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- NUN, J. 1965. "A Latin American Phenomenon: the middle class military coup" en *Trends in Social Research in Latin American Studies* (Conference Report)
- NUN, J. 1966. "America Latina: la crisis hegemónica y el golpe militar" en *Desarrollo Económico* 6:22-23.
- O'DONNELL, G. 1975. *Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio del Estado Burocrático-Autoritario*. Buenos Aires: Documento de Trabajo CEDES Nº 1.
- O'DONNELL, G. 1976. *Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado*. Buenos Aires: Documento de Trabajo CEDES Nº 2.
- O'DONNELL, G. 1976. *Estado y Alianza en la Argentina, 1956-1976*. Buenos Aires: Documento de Trabajo CEDES Nº 5.
- OLIVEIRA, F. 1975. "A economía brasileira: crítica a razão dualista" en *Seleções CEBRAP* 1.
- OSZLAK, O. 1974. *Capitalismo de Estado: ¿Alternativa o Transición?* Caracas: CLAD.
- PIZZORNO, A. 1966. "Introduzione allo studio della partecipazione politica" en *Quaderni di Sociologia*. Vol. XV (Julio-Diciembre).
- POULANTZAS, N. 1969. *Hegemonía y dominación en el Estado moderno*. Córdoba: Pasado y Presente.
- SEERS, D. 1964. "The Economic and Social Background" en Seers, D. (comp.) *Cuba. The Economic and Social Revolution*, Chapel Hill, N.C.: The University of North Carolina Press.
- SENIOR, C. 1958. *Land Reform and Democracy*. Gainesville, Flo.: University of Florida Press.



- STEIN, S.J. y STEIN, B.H. 1970. *The colonial heritage of Latin America*. New York: Oxford University Press.
- STINCHCOMBE, A. 1961. "Agricultural enterprise and rural class relations" en *American Journal of Sociology*. Vol. 67 (Septiembre).
- STINCHCOMBE, A. 1965. "Social Structure and organizations" en March, J. (comp.) *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally.
- VELIZ, C. 1963. "La Mesa de Tres Patas" en *Desarrollo Económico* III:1-2.
- WÜRTH ROJAS, E. 1958. *Ibáñez, caudillo enigmático*. Santiago: Editorial del Pacífico.

- <sup>1</sup> En particular, estamos pensando en las contribuciones que han hecho trabajos como los de Cardoso (1971), Cardoso y Faletto (1969) y O'Donnell (1975).
- <sup>2</sup> Resulta conveniente, a esta altura, hacer un par de precisiones. El crecimiento industrial, que por cierto lo hubo ya antes de 1930, si bien con importantes diferencias entre países dejó, después de esa fecha, de estar asociado subordinadamente al desarrollo basado en el crecimiento de las exportaciones y pasó, a su vez, a constituirse en el nudo central del proceso de acumulación. Como señala acertadamente Oliveira, (1975 en la primera etapa (que se caracterizó, sobre todo aunque no exclusivamente, por el desarrollo de industrias productoras de bienes de consumo) existió además una parcial asincronía entre los movimientos del sistema capitalista mundial (en adelante SCM) y los de las sociedades latinoamericanas, sin que ello significara que la situación de dependencia estructural se alterase radicalmente. (*Idem.*; págs. 29-30). Este margen se iba a reducir considerablemente en la segunda etapa de "industrialización restrictiva". La segunda precisión se refiere a cuáles países se incluyen dentro de la categoría de "más avanzados" mencionada más arriba, que, por otra parte, son los que, a excepción de algunas referencias ocasionales a otros casos como el peruano, proveen las referencias históricas en las que se inspira este trabajo. Dentro de la dicha categoría se incluye a aquellas sociedades nacionales en las que las relaciones capitalistas, fuera en términos relativos o absolutos, alcanzaron históricamente mayor extensión. Hasta 1930, dicha mayor extensión coincidió gruesamente, con el grado de "éxito" del proceso de integración plena al SCM, incluyéndose, por lo tanto, dentro de la categoría a Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, México y Cuba. En esos países fue precisamente, con excepción de Cuba, donde la primera etapa de industrialización sustitutiva que se extendió desde principios de la década del 30 hasta principios o mediados de la del 50, se desarrolló con mayor fuerza (con relación a la naturaleza y consecuencias del "camino" cubano durante las décadas del 30 y del 40 se puede ver Blackburn (1963) y Seers (1964). En otros países, como Venezuela, Perú o Colombia, el inicio del proceso de industrialización fue posterior, e influido fuertemente por la diferente configuración del SCM vigente a partir de la década del 50.
- <sup>3</sup> Al referirnos a diferentes tipos de "límites", no estamos postulando, a esta altura, una determinada relación o jerarquía entre ellos. Aunque somos conscientes de que tales relaciones existen, nos parece que todavía no se han hallado soluciones teóricas realmente adecuadas, y que una de las consecuencias deseables del avance en la elaboración de lo que llamemos más abajo proposiciones de nivel intermedio, sería el de contar con herramientas más aptas para descubrir las mutuas imbricaciones de dichos "límites".

- 4 El tema del Estado Arbitro entre fracciones de las clases dominantes, y el mayor grado de autonomía relativa asociado a dicho rol, es desarrollado por Engels en el Prefacio de 1874 a *La Guerra Campesina de Alemania*.
- 5 El intento de Lisandro de la Torre de crear un partido conservador "moderno" fracasó en su primera prueba, cuando Yrigoyen fue electo por primera vez presidente en 1916. Los "conservadores" concurren divididos a esas elecciones y, en gran medida, durante el cuarto de siglo subsiguiente —en lo que se relacionó a presencia partidaria, aunque no por supuesto en lo que se refirió a presencia en otros ámbitos de lucha política— aparecieron más bien *dentro* de la UCR, que *fuera* de ella.
- 6 Que la apertura fue parcial aparece sugerido, entre otros elementos, por la manera escasamente democrática en como se resolvió finalmente la elección, a través de la creación de un Tribunal de Honor de siete miembros que debió resolver a qué candidato correspondían algunos electores en disputa que decidían el resultado definitivo.
- 7 Como consecuencia de ello, en ninguno de los tres casos, los principales protagonistas de los mismos —los jefes de los "ejércitos" revolucionarios y sus asesores "democratistas", los Radicales argentinos y los militares chilenos— iba a tener una presencia política predominante después de 1930.
- 8 Sin olvidarse que en el caso chileno la crisis mundial de algún modo "se adelantó" parcialmente en una década al ser drásticamente afectada la exportación de salitre por la difusión a escala comercial de los nitratos sintéticos.
- 9 Esto último se debió a que el importante proletariado urbano que se desarrolló antes del 30, en tanto inserto en relaciones plenamente capitalistas, industriales o de servicios, lo estuvo en sectores controlados por el capital extranjero, o más bien apareció asociado al desarrollo de formas de capital no industrial.
- 10 La parcial excepcionalidad del caso chileno a este respecto se debió, creemos, a lo anotado más arriba en relación con la significación del proletariado del enclave minero.
- 11 Para lo cual fue necesario, como veremos en el punto siguiente al referirnos a las organizaciones públicas, que se desarrollaran paralelamente mecanismos alternativos que relacionaran a las clases dominantes y el Estado, vinculando los efectos de las políticas de éste y los intereses de aquéllas.
- 12 Como sugeríamos más arriba, siempre existieron formas extra —o no— partidarias de "acceso" de las clases dominantes al Estado. Sin embargo, algunas formas tienden a excluir el funcionamiento de partidos, y otras no.
- 13 *Cfr.* O'Donnell, 1976.
- 14 Una diferencia importante con respecto a Brasil residió en que la zona de tierras más aptas para la actividad agropecuaria ya había sido totalmente ocupada antes de 1930.
- 15 La sanción del Estatuto del Peón en 1944 que teóricamente consolidaba el carácter de asalariados libres del proletariado rural, sin embargo produjo en la región pampeana efectos más bien contradictorios. La reacción predominante de los estancieros de la Pampa Húmeda, no pareciera haber sido la de aflojar los lazos paternalistas que sujetaban a sus peones, aunque algo de ello sin duda sucedió, sino la de reducir el tamaño de la fuerza de trabajo asalariada.

- 16 Si bien el art. 27 de la Constitución de 1917 establecía que la tierra era propiedad del pueblo, y que debía ser restituida a él, entre 1917 y 1934 se redistribuyeron solamente alrededor de 7.000.000 de hectáreas. En cambio entre 1935 y 1952 se redistribuyeron 28.761.400 hectáreas, de las cuales más de la mitad —16.753.000— correspondieron al período de Cárdenas. (Cfr. Senior, 1958).
- 17 En Brasil a partir de la caída de Vargas y de la aparición de los partidos que funcionarían durante el período 1945-1964 (es decir básicamente, a partir de la proscripción del Partido Comunista, la tetralogía UDN-PSD-PTB-PSP), el parlamento, como en parte lo demostró el intento de constituir un régimen parlamentario después de la renuncia de Quadros, funcionó en alguna medida, como "institución moderadora". En México, en cambio, el Congreso nunca alcanzó importancia como *locus* de decisiones, aún del tipo de las "decisiones negativas" a las que nos referimos aquí. En esa medida, los esfuerzos como los de Scott (1964) de relacionar origen social de los parlamentarios mexicanos y el supuesto "aburguesamiento" del PRI a partir de la década del 40 parten de una premisa fundamentalmente errónea. (Cfr. Brandeburg, 1964).
- 18 Aun cuando las políticas distributistas de los populismos no afectaran la estructura productiva básica de la sociedad, impusieron límites políticos e ideológicos variables, pero ciertos, a la amplitud de la dominación burguesa. Esto llegó incluso, en el caso argentino bajo Perón y fugazmente en Chile durante los cortos meses de la gestión de Clodomiro Almeyda en el Ministerio de Trabajo en 1952-53 (Cfr. Cavarozzi, 1975), a cuestionar la discrecionalidad de los capitalistas en el mismo ámbito productivo.
- 19 En 1938, el candidato de la Derecha, Ross, perdió la elección por sólo 4.000 votos frente a Aguirre Cerda. En 1946, la división del frente Liberal-Conservador permitió el último triunfo Radical; González Videla, su candidato obtuvo un total de votos apreciablemente menor que el de la suma de votos Liberales y Conservadores.
- 20 La definición de "empleado" en Chile fue incorporando progresiva y crecientemente elementos que hacían más al status jurídico-profesional, que al tipo de tareas, que correspondía a una determinada categoría ocupacional.
- 21 Sin desconocer, claro está, que los ritmos fueron generalmente disímiles: el proceso de construcción de un Estado nacional había comenzado antes en Brasil y Chile que en Argentina y México. Pero incluso en los dos primeros casos, ambos Estados modificaron radicalmente sus características a partir del último tercio del siglo XIX al producirse la integración plena de las respectivas economías al SCM.
- 22 Aunque el despojo de las "comunidades indígenas" se dió sobre todo en el macizo andino sudamericano (donde, como se sabe, el término tenía más bien connotaciones económicas y sociales que raciales), fue asimismo extendido en México a partir de la Constitución liberal de 1857, cuyo caso fue, en tal sentido, representativo de la suerte de las constituciones y códigos "liberales" latinoamericanos de la segunda mitad del siglo XIX: su letra y su espíritu fueron cumplidos con bastante estrictez en relación a asegurar la libre disposición de todas las mercancías, excepto en lo que se refirió a la fuerza de trabajo.
- 23 A este respecto resulta importante enfatizar que no es exacto que los partidos perdieran con posterioridad a 1930 un peso que habían alcanzado antes de esa fecha; la crisis de 1930 no trajo modificaciones importantes en relación a esas funciones de los partidos políticos: ni las cumplieron antes, ni las cumplieron después. Resulta importante enfatizar este punto en vista de algunas interpretaciones que se han hecho acerca de la evolución política argentina posterior a 1930 sobre la base de caracterizar a dicho período como uno de crisis de hegemonía. Según

ésta línea de interpretación, nos hallaríamos frente a una situación como la descrita por Gramsci en la que "...los grupos sociales se separan de sus partidos tradicionales lo que significa que esos partidos, con la forma de organización que presentan, con aquellos determinados hombres que los constituyen, representan y dirigen, ya no son reconocidos como expresión propia de su clase o de una fracción de ella". (1962; p. 76) Sin querer con esto negar la utilidad potencial del concepto gramsciano para la explicación de la naturaleza de la crisis argentina, hecha eso sí con un criterio que trascienda la mera transposición mecánica de ideas desarrolladas por un momento particular de la historia política, cual fue el que precedió al advenimiento del fascismo, cabe hacer dos comentarios: 1) como ya hemos señalado, durante el período primario-exportador, la hegemonía de la clase dominante no había llegado a "perfeccionarse" totalmente; 2) la constelación de procesos que se desencadenaron a partir de 1930 facilitaron la explicitación de "problemas" que venían de arrastre, y tornaron más evidente la ya endeble imbricación de los partidos políticos y la estructura de clases.

- 24 Se podría aplicar a las diferentes "tandas" de organizaciones públicas la afirmación de Stinchcombe de que "...las invenciones organizacionales que pueden hacerse en un particular momento histórico dependen de la tecnología social disponible en ese momento..." (1965; p. 153) extendiéndola conectando dichas invenciones (y las específicas configuraciones organizacionales implicadas) con las peculiaridades de la estructura de clases de cada momento y cada sociedad.
- 25 El Comisariato había sido creado en 1932 durante los días de la "República Socialista". Pero fue durante los gobiernos Radicales que se implantaron precios máximos y se intentó controlar la distribución de ciertos artículos esenciales. El Comisariato alcanzó bastante, aunque dispareja, efectividad en su labor hasta 1947, lo que motivó permanentes quejas y ataques por parte de terratenientes, industriales y comerciantes. Cuando Jorge Alessandri se hizo cargo del Ministerio de Hacienda en el "giro a la derecha" de González Videla, una de sus primeras medidas fue la de transformar al Comisariato en un cuerpo meramente consultivo que perdió tanto su capacidad de imponer multas, como a su estratégico Departamento de Costos y Precios que fue transferido al más confiable Ministerio de Economía. (Cavarozzi, 1975; p. 158).