

## **Minas Gerais: Del estancamiento al boom: una réplica local del modelo brasileño**

MARIA DAS GRAÇAS GROSSI

El presente trabajo es un intento de estudio comparativo algo peculiar. Se trata de comparar el desarrollo reciente del estado de Minas Gerais con el desarrollo brasileño post-64. Decimos que es una comparación peculiar en la medida en que no se trata de unidades de análisis de un mismo nivel, sino que una de ellas en realidad involucra la otra. Minas Gerais es uno de los estados de la federación y lo que llamamos una comparación es al mismo tiempo un estudio de relaciones. *Dos problemas teóricos* están involucrados en este análisis. El primero es el de las relaciones entre desarrollo económico y desarrollo político o si se quiere entre economía y política, problema antiguo y recurrente en la sociología desde sus comienzos. El segundo es menos general y a él se dirige la preocupación central que subyace en este trabajo: nos referimos a la relación entre *sistema político central y sistemas políticos regionales*. Teniendo como telón de fondo los cambios globales ocurridos en el Brasil en 1964 nos propusimos hacer el análisis de un caso específico, el del desarrollo de Minas a partir de los años 70/71.<sup>1</sup> Lo que pasa en Minas a partir de entonces no es en absoluto independiente de las transformaciones ocurridas en el patrón de relaciones políticas tradicionales entre los estados y el centro, transformaciones que trataremos de explicar más adelante.

*Pero antes preguntémonos ¿por qué Minas Gerais?*

Que el desarrollo capitalista genera heterogeneidad estructural no es un hecho novedoso, sobre todo cuando se trata de capitalismo dependiente. En el Brasil, uno de los aspectos en donde esta heterogeneidad se expresa de modo particularmente evidente, es en el de las desigualdades regionales que tiene sus orígenes, entre otros, en el fenómeno de los ciclos económicos; azúcar en el Nordeste, oro en Minas, café en el Centro-Sur, etcétera. Ninguno de ellos, pasado el momento de auge logra efectos significativos de difusión e integración para el conjunto de la economía. Esta especie

de “involución” económica no fue en ninguna otra región tan pronunciada, como en Minas una vez terminado el ciclo del oro.

Con el proceso más reciente de desarrollo estos desequilibrios han subsistido y en algunos casos fueron acentuados. Es cierto que las regiones llamadas atrasadas —por ejemplo el Nordeste— han sido objeto de numerosos estudios. Sin embargo la perspectiva de estos análisis es generalmente la de oponer estas zonas rezagadas al resto del Brasil “desarrollado”. Se habla entonces de los “dos brasiles” como si uno no tuviera mucho que ver con el otro. Otra perspectiva es la de los economistas que, si son optimistas hablan de polos de desarrollo y si son pesimistas llaman la atención hacia la colonización interna y la explotación económica que beneficia al centro más dinámico. Aunque por supuesto hayan sido muy útiles en su tiempo y su perspectiva tenga cierto grado de validez. Estos estudios dejan lagunas importantes si se trata de comprender las relaciones entre estas diferentes regiones que recubren a la vez relaciones entre fracciones regionales de clase y, entre poder local y poder central.

Uno de los aspectos interesantes en el estudio del caso “mineiro” es justamente que no se trata de un estado “atrasado” ni es tampoco el sur “desarrollado”, o sea, ni el Nordeste ni el eje Río-São Paulo, aunque esté ubicado en lo que llamamos el Centro-Sur, y por lo tanto forme parte del área más desarrollada al lado de Río y de São Paulo.

En los años recientes después de un largo período de estancamiento Minas atraviesa una fase de expansión y de modificaciones importantes de su estructura económica. Llama la atención que las apreciaciones que ya eran de rutina sobre el tradicionalismo de los “mineiros” y su estancamiento económico hayan sido reemplazadas por afirmaciones sobre el “boom mineiro”, el “modelo mineiro”, en resumen del desarrollo de Minas.<sup>2</sup> Estas transformaciones recientes van todas en el sentido del modelo brasileño de integración creciente al capitalismo internacional.

El análisis del caso de Minas nos conduce a un problema más global que es el de la transformación de un sistema de relaciones: relaciones políticas (poder central/poder local) y relaciones de dominación (relaciones entre clase y fracciones de clase). En lo que concierne al sistema político lo que nos interesa es sobre todo el estudio de las modificaciones internas a Minas, al mismo tiempo que las relaciones con el sistema central. En cuanto al segundo punto, nos interesamos por la inserción de un actor particular, la burguesía industrial de Minas en ese sistema que se transforma.

Pero antes de todo nos hace falta una descripción aunque rápida de lo que estamos llamando relaciones políticas tradicionales, y de su evolución hasta el período que estamos considerando. Esto dará el marco que permitirá hacer la comparación a la cual hacíamos mención.

*Sistema político nacional y sistemas políticos regionales: el paradigma de la “República Velha”*

Quizás el rasgo más característico y que permite usar un lenguaje sistemático para referirse a la “República Velha” es la *red particular de relaciones de dependencia recíproca* que se establece entre cada uno de los tres eslabones que configuran la estructura de poder tradicional en el Brasil. Estos tres eslabones son respectivamente el *nivel municipal*, el *nivel “estadual”* y el *nivel nacional*.

La identificación de estas relaciones en términos de actores sociales es evidentemente mucho más compleja. Pero es posible destacar actores centrales del proceso, situados en los diferentes niveles o eslabones de esta cadena. A nivel local la figura clave es sin duda la del *coronel*, señor de la tierra, jefe político indiscutido que controla sus reductos y garantiza los votos de sus subordinados. En términos más generales el coronel es el principal agente de conservación del orden en la esfera local.<sup>3</sup>

A nivel “estadual” el actor *político principal*, desde nuestro punto de vista es la *oligarquía regional*. El coronel tiene un poder casi absoluto pero en un espacio político relativamente restringido. Para ampliar su radio de acción necesita aliarse. La oligarquía “estadual” es justamente el resultado de esta coalición de coroneles que permite garantizar por un lado la victoria electoral y por otro, controlar la máquina “estadual”. El control de la “situação”<sup>4</sup> en el estado es la manera segura de tener alguna influencia a nivel federal.<sup>5</sup>

A nivel del gobierno federal el actor central es también la *oligarquía*. Pero a diferencia de las oligarquías regionales, sobre todo de los pequeños estados, la que domina la política nacional es también hegemónica económicamente. En la historia de la sociedad brasileña fue quizás durante la “República Velha” cuando la dominación económica se tradujo más directamente en influencia y poder político, o en otros términos que la coincidencia entre clases sociales y actores políticos, por lo menos a nivel de las *clases dominantes*, fue más completa. La así llamada “República del Café” fue la República de los grandes estados productores de café —Minas Gerais y São Paulo— que eran a la vez los dos estados más grandes en términos de población.

La “Política de los Gobernadores” garantizando a los “dueños” de la “situação” en las provincias el dominio absoluto de la política local, no solamente en el plano infra-estatal sino también en el federal —los diputados de cada provincia en la cámara legislativa debían representar el pensamiento del gobernador de su provincia— es el eslabón que a nivel central, completa la red de relaciones de dependencia recíproca que mantiene todo el sistema. A cambio del voto y del control de la “situação” estadual las oligarquías regionales reciben favores y apoyo del Estado Nacional. Estos pueden ir desde favores personales facilitados por el nepotismo vigente, pasando por la ayuda financiera del centro a los estados, hasta la intervención federal allí en donde la oposición llegue a representar una amenaza virtual al buen funcionamiento del sistema.<sup>6</sup>

Este tipo de relaciones ofrece a los diferentes actores políticos una red amplia de intermediaciones posibles, y en particular, da a la clase política propiamente dicha, una importancia considerable en los procesos de articulación y de representación de intereses, sobre todo a través del legislativo. Sin embargo sería equivocado deducir de lo dicho que se trata de un sistema político representativo. No lo era ni siquiera formalmente. El sistema electoral de ese entonces imposibilitaba en la práctica, la participación de la mayoría de la población.<sup>7</sup> Además el control del voto, el fraude, la corrupción, garantizaban la victoria de los candidatos indicados por las "situações" con aplastante mayoría de votos. Para la Presidencia de la República, por ejemplo, el principio de alternativa entre Minas y São Paulo<sup>8</sup> funcionó prácticamente sin solución de continuidad hasta 1930. La Revolución de ese año representó la primera gran fisura en lo que se ha llamado la política tradicional brasileña. Situándonos a otro nivel de análisis podríamos decir que 1930 representa la quiebra de la hegemonía de la oligarquía ligada al café de Minas y São Paulo. No es por lo tanto una casualidad que la crisis política se presente entonces como una ruptura entre fracciones *regionales* de la oligarquía, más que como una lucha entre oligarquía "tradicional" de un lado, y burguesía industrial "modernizante" del otro.

### *Las transformaciones del sistema político*

A) La forma federativa y la dominación oligárquica que caracterizan la vida política brasileña con la Proclamación de la República (1889) ha engendrado un tipo específico de regionalismo político, en el cual la unidad de base para el análisis es menos la región, tal como la entendemos habitualmente, que la provincia (estado), unidad política y administrativa con un grado importante de autonomía. Esta situación lejos de impedir, facilitó la hegemonía política de los principales estados de la federación, al igual que favoreció la dominación social de sus oligarquías ligadas a la economía del café. Este sistema complejo de relaciones de poder y de influencia subsiste, aunque habiendo experimentado ciertas transformaciones —algunas graduales, otras más violentas como por ejemplo en 1930 y en 1937— hasta 1964.

La ruptura política de 1964 significa, esta vez sí, cambios fundamentales y quizás definitivos en el patrón de relaciones entre sistema político central y sistemas políticos regionales. Todo lleva a pensar que el desarrollo reciente permitirá difícilmente la recomposición de las relaciones políticas anteriores a 1964.

B) ¿Por qué pensar que lo que pasó en 1964 significa una *ruptura definitiva*?

El período que va de la Proclamación de la República hasta 1930 se caracteriza, del punto de vista del sistema político, por un mínimo de representación, casi nula en realidad. El porcentaje de la población que tiene en ese entonces derecho de voto gira alrededor del 5%. Pero de modo casi paradójico la “*política de los gobernadores*” se legitima justamente por un mecanismo de “*bargaining*” electoral y de intercambio de favores políticos. Pero la relación no se hace directamente entre electores y candidatos. Al contrario, ella pasa por los jefes locales y regionales, que justamente porque pueden manipular los votos, están en posición de fuerza pero también de dependencia con relación al poder central.

A partir de 1930 se introducen importantes modificaciones:

- a) aumenta el grado de centralización del poder lo que tiene como contrapartida necesaria la disminución de la autonomía relativa de los estados.
- b) se forma a nivel federal una burocracia en la cual los técnicos adquieren, progresivamente, una importancia creciente.
- c) se intensifica el proceso de industrialización y el proceso de urbanización con un corolario político, que es la incorporación gradual de nuevos actores en el sistema político, en particular el proletariado urbano y la burguesía industrial. Por supuesto estos dos actores no entran al sistema político con el mismo peso ni con la misma capacidad de influencia.

Con relación a este último punto el análisis del populismo pasa a ser particularmente importante, como una de las formas de responder a la cuestión de cómo se transforman las relaciones entre los tres niveles del sistema político. El populismo, en la medida en que es un fenómeno urbano, aun teniendo un carácter de manipulación, se basa en relaciones de poder y de subordinación de un tipo bien distinto al que caracteriza la relación del “coronel” con sus “dependientes”. El voto de “cabresto”, cuando existe, no responde al mismo tipo de lealtad que liga, en el campo, al campesino con el propietario de la tierra. La lealtad del obrero es además, directamente política. No hay ningún motivo para suponer que el obrero votará siempre como el industrial. Al contrario, podemos hacer la hipótesis que el obrero se identificará, por *razones políticas*, con un partido o con un líder que supone capaz de defender sus intereses. El hecho de que este agente protector sea identificado a menudo con el Estado no hace sino complicar la relación haciéndola asimilable al clientelismo tradicional. El “marchandage” electoral puede también aquí jugar plenamente. El populismo urbano coexistió, en el Brasil, durante mucho tiempo con el patrón de relaciones tradicionales, vigente en el campo y en las pequeñas ciudades.

- d) Finalmente, entre las transformaciones fundamentales resultantes de la Revolución del 30, hay que mencionar todavía la introducción del voto secreto y la existencia de una justicia electoral, formalmente inde-

pendiente que sustituyó el mecanismo clásico de “verificación de poderes” por el legislativo.

La crisis y la ruptura del 64 ponen fin a estos dos modelos en apariencia alternativos y hasta cierto punto contradictorios, que son por un lado la “*política de los estados*” y por el otro el populismo que significa después de todo una extensión de los *derechos del ciudadano*. Lo que importa saber es en qué medida se mantienen a pesar de las transformaciones y de la complejidad creciente introducidas en la política tradicional brasileña, sobre todo a partir del período 45/46, algunos aspectos importantes del sistema político tradicional. Es evidente que si hablamos de sistema y si admitimos que se introducen nuevos elementos, y que el peso de los diferentes elementos constitutivos se modifica, tenemos que aceptar que ya no estamos frente al mismo conjunto. Sin embargo es justamente la manera como se incorporan los nuevos, conservando parte de los antiguos que merece ser considerada.

¿Cómo se articulan estos nuevos elementos? ¿Cómo se obtiene una especie de coexistencia pacífica entre nuevos y antiguos actores del sistema? y finalmente ¿cómo en función de estas mismas transformaciones se produce la caída o la falencia del sistema en su conjunto? De este análisis resulta que los estados en tanto que instancia política, mantenían un margen significativo de acción política propia, lo que tenía consecuencias desde el punto de vista de los actores sociales y de las fuerzas políticas provinciales. Tales consecuencias deben ser tanto más apreciadas para el caso de Minas Gerais donde la malicia y la longevidad de los políticos es casi mítica.

Cuando a partir de la industrialización más intensiva en el Brasil la clase dominante mineira contrariamente a la paulista, pierde el papel dirigente que tenía mientras el único eje dinámico de la economía del país giraba alrededor del café, y no logra transformarse en burguesía industrial con dimensión nacional, depende más estrechamente de los arreglos clásicos y de los canales de mediación que el sistema político tradicional dejaba potencialmente abiertos. En este contexto el patrón de relaciones de dependencia y favores recíprocos, reviste una particular significación para la política del Estado.

Si analizamos desde esta perspectiva lo que pasó en 1964, la acción del gobierno de Minas Gerais puede parecer paradójica. Minas es justamente uno de los estados que actúa más decididamente en el sentido de hacer caer el gobierno de Goulart. Pero esta acción o más bien, lo que resulta de ella, pone también un punto final a lo que quedaba de la *política de los estados* y a este modo de funcionamiento que había dado a Minas y a São Paulo una hegemonía indiscutida durante toda la “*Republica Velha*” y que mantuvo cierto grado de vigencia en el período siguiente, particularmente en Minas. Después de 1964 este estado es claramente alejado, en un primer momento, tanto económica como políticamente, del proceso de desarrollo seguido por el Brasil.

*Poder central, poder regional después del 64: las dificultades de Minas*

A pesar de los cambios acaecidos en el Brasil a partir de 1964, en el interior del estado mineiro la dominación social es todavía un compromiso entre la oligarquía agraria y el sector industrial tradicional y el sistema político sigue funcionando sobre bases antiguas: la inserción de Minas en el nuevo modelo brasileño resulta así una empresa difícil. Verse excluidos del nuevo poder nacional que ellos ayudaron a constituir, fue un golpe duro para los políticos de Minas, aunque debieron reconocer que les garantizaba el mantenimiento de sus privilegios eliminando la amenaza real o virtual de la movilización del sector popular. Superada la crisis el orden se restablece, pero ya no hay lugar para los arreglos y tortuosas transacciones que hicieron la reputación de los políticos mineiros.

Una medida centralizadora y restrictiva con relación a la autonomía de los estados lleva a una primera transformación de las relaciones entre el gobierno de Minas y el gobierno central después del 64. Se trata de la eliminación de elecciones directas para el gobierno de los estados. Los gobernadores son nombrados por el ejecutivo federal, lo que en el caso de Minas ocurre en 1970, cuando termina el mandato de Israel Pinheiro, último gobernador elegido. Asume el poder Rondon Pacheco, hombre de confianza del presidente. Tanto la clase política tradicional como buena parte de la burguesía local han tenido que "pagar caro" este cambio, que por lo demás posibilita la "mejora" de las relaciones entre el gobierno de Minas y el gobierno central. Una capa de tecnócratas reemplaza en el aparato del estado provincial la élite política y detenta a partir de entonces, el privilegio del contacto directo con el sistema político y de toma de decisiones a nivel central. Todas las iniciativas económicas que van en el sentido del nuevo modelo son tomadas masivamente por el gran capital internacional, solo o asociado al estado mineiro sin pasar prácticamente por el capital local privado. Si es cierto que la "Revolución de 1964" consolida la *dominación social* de esta burguesía es igualmente cierto, que una parte considerable de ella se ve alejarse por lo menos a corto plazo, sus posibilidades de acción como clase dirigente, participando en la realización del modelo implantado a nivel nacional aunque se aprecia claramente cómo se desdobl原因 relaciones de dominación y relaciones políticas. Ello conlleva también a un desdoblamiento a nivel de los actores. Solamente un sector de la clase dominante toma a su cargo la dirección del proceso de desarrollo. La lenta escalada de la joven tecnocracia dentro del aparato estatal había comenzado algunos años antes aunque su ascensión como grupo de poder se hace efectiva solamente después del 70/71. Son sobre todo economistas enfrentados en una lucha sorda con los políticos y que se muestran abiertamente por primera vez en el 68 con la publicación de un documento impresionante por su tamaño (6 volúmenes) y por su pesimismo. El "Diagnóstico da Economia Mineira" fue la carta Magna de los tecnócratas y la sentencia de muerte de los políticos.

*Del "Diagnóstico" al "modelo mineiro"*

El "Diagnóstico da Economia Mineira" fue realizado por un equipo de técnicos del Banco de Desarrollo de Minas Gerais, (BDMG) réplica a nivel "estadual" del Banco Nacional de Desarrollo (BNDE), que desde 1953 es la vía de acceso de los tecnócratas a las esferas de toma de decisiones.

Los tecnócratas de Minas llegaron con 10 años de retraso. El BDMG aparece hasta 1963 pero cumple también las mismas funciones que el BNDE a nivel nacional o sea: "sirvió antes que nada para generar la matriz de la tecnocracia mineira".<sup>9</sup> El diagnóstico, además de una minuciosa descripción de la economía del estado, se propone como punto de partida ofrecer al gobierno un instrumento para la formulación de una política "*racional y objetiva*". Es en realidad más que un diagnóstico: se trata de encontrar las causas de la enfermedad y proponer la terapia. Dejemos de lado los aspectos estrictamente económicos del documento y tratemos de explicar su visión normativa y tecnocrática del desarrollo. Veamos por ejemplo el análisis hecho de lo que llaman el "encuadramiento institucional": detrás de la ideología de un estado liberal se esconde para los autores un estado asistencialista que en lugar de tener una intervención sistemática y con un mínimo de coordinación, no es capaz de hecho, más que de acciones de auxilio cuando los problemas engendrados por la actividad económica se agravan sin perspectiva de solución en el cuadro institucional vigente. Respecto a los actores del proceso los dos principales responsables apuntados en el documento son los políticos y el *sector empresarial*. Este último es visto como tradicional, poco innovador, a kilómetros de distancia del tipo ideal de empresario schumpeteriano. En cuanto a los políticos se dice que han impedido la reformulación institucional del estado mineiro al mismo ritmo en que fue hecha a nivel central. Esta reformulación de haberse realizado, habría permitido la elaboración y la aplicación de una política de desarrollo. Estos técnicos se ven como los centinelas de la modernización en un estado dominado por valores y por comportamientos arcaicos, modernización que es pensada sin duda, como sinónimo de desarrollo. La palabra de orden es terminar con el compromiso con los políticos tradicionales y con la vieja clase dominante, obstáculos a la modernización del aparato del estado y de la provincia en su conjunto.

Los deseos de los autores del Diagnóstico comienzan a realizarse en la administración de Rondon Pacheco. Los "criterios técnicos" orientan cada vez más los nombramientos para las funciones públicas. Una serie de organismos sustituyen poco a poco a las administraciones tradicionales en la formulación de la política económica del Estado y al frente de estos organismos vamos a encontrar a "los profetas de la catástrofe" sobre nombre dado a los autores del Diagnóstico.

Un conjunto de órganos dependientes del Ejecutivo, son creados y

otros, que ya existían antes, adquieren mayor importancia. Es el caso, por ejemplo, del Instituto de Desenvolvimiento Industrial (INDI).

Como una réplica de lo que pasó a nivel central, la Secretaría de Finanzas se transforma en el órgano más importante en lo que concierne a la toma de decisiones en materia de política económica. No es una mera casualidad si dirigiendo este secretariado encontramos a uno de los principales responsables del diagnóstico que aplica a escala regional los métodos de Delfim Neto, en ese entonces Ministro de Finanzas. Ya estamos lejos de la situación conflictiva entre el gobierno de Minas y el gobierno federal de los primeros años posteriores a 1964.

Entre los órganos encargados de poner en marcha el "modelo mineiro" el INDI es sin duda el más importante. Creado en 1969, el objetivo del INDI es identificar las oportunidades industriales en Minas Gerais y encontrar inversores potenciales, nacionales o extranjeros.

A partir de 1971, en el gobierno de Rondon Pacheco el INDI entra agresivamente en acción. Instala oficinas de representación en Río, São Paulo, Bruselas, Boston y Dusseldorf. Diversas misiones son enviadas a las diferentes capitales del mundo en busca de inversores. Los técnicos del INDI les presentan entonces un estudio detallado de viabilidad del proyecto que indica los productos, la caracterización del mercado, la descripción de las materias primas, la dimensión de la empresa, los procesos de producción, las inversiones, los costos y hasta la previsión de la rentabilidad. El proyecto de viabilidad no le cuesta nada al empresario que además recibe asistencia para el tratamiento de las cuestiones que tienen relación con el financiamiento del capital, con la obtención de la energía eléctrica, la obtención de exenciones fiscales y la selección de los terrenos para la instalación. El último regalo es el proyecto mismo de la futura industria, lo que normalmente le cuesta al empresario alrededor de un 5% del total de la inversión.

Entre los sectores ahora privilegiados en esta búsqueda de inversiones se encuentra la mecánica y en particular la industria automotriz. Dos acuerdos han sembrado la euforia y confirmado la afirmación de un empresario americano que decía que Minas era un "área saludable para aplicar dólares". Se trata del acuerdo con la General Motors para la instalación de la división Terex y el acuerdo con la Fiat para la instalación de su primera fábrica en el Brasil, para la producción de coches de paseo.

Las condiciones para la implantación de la Terex se parecen a las de la Fiat, aunque para aquella no haya una participación directa del Estado en el capital de la empresa. Sin embargo el estado hace un gasto de 5,1 millones de dólares para la preparación del terreno y para la construcción de las instalaciones materiales, en particular el edificio mismo donde va a funcionar la industria. La empresa se beneficia además con la exención de un 25,6% de los impuestos sobre circulación de mercancías (ICM). Esta participación del estado se hace en este caso a través de la CDI (Companhia de los Distritos Industriales) otro organismo recién creado

que se ocupa sobre todo de crear la infraestructura necesaria a la industrialización en los diferentes municipios.

En el caso de la Fiat el gobierno estatal participa mucho más directamente y entra con el 46% del capital de la empresa. Este hecho no es habitual, sobre todo en el sector automotriz que ha sido dejado por lo general a la iniciativa privada. Ello significa un alejamiento deliberado del Gobierno Federal respecto a la línea que había trazado para el sector. Las condiciones son absolutamente favorables a la Fiat lo que está en el espíritu del "modelo mineiro". En efecto, el gobierno prácticamente regala a la firma un terreno de 10 millones de metros cuadrados; además, si bien participa con casi la mitad del capital, deja el control accionario a la firma italiana. Se compromete igualmente a realizar todos los servicios de infra-estructura, a financiar el capital de giro e inclusive a poner a disposición de los ingenieros y técnicos de la empresa, financiamientos especiales para la compra de sus casas. Además la empresa tiene igualmente derecho a la exención de 26,5% de los impuestos sobre la circulación de mercancías durante 5 años. El acuerdo con la Fiat es sin duda el más importante pero no el único firmado entre el gobierno de Minas y empresas extranjeras.

Pero en realidad ¿en qué consiste el "modelo mineiro" y cuáles son las diferencias más significativas con el modelo brasileño? Como dicen los artífices del modelo se trata de "integrarse al desarrollo del país". Ello significa principalmente intensificar lo más posible la internacionalización del capital y también del mercado, este último a través de una política de incentivos a la exportación. "Hay que abrir Minas al mundo" —decía uno de los directores del INDI. Esta apertura se hace por una parte ofreciendo todas las facilidades a los industriales que quieren instalarse allí y, por otro, dando todas las ventajas a aquellos que producen para la exportación.

¿Cuáles son estas ventajas? Consisten sobre todo en poner a disposición de los empresarios terrenos industriales ya preparados con infraestructura de agua, energía y vías de comunicación; dar créditos, devolución de impuestos que hayan tenido eventualmente que pagar los industriales, exenciones, deducción del impuesto sobre el ingreso para algunos tipos de inversión, créditos bancarios, garantías para operaciones de crédito en el exterior, reducción de tarifas de importación de equipos, traslado de fábricas ya instaladas sin pago de impuestos o tasas aduaneras y otros tipos de subsidios diversos a la exportación.

En realidad el modelo de Minas no es esencialmente distinto al que nos habituamos a llamar el modelo brasileño. Sin embargo comparado a los otros estados, a excepción de São Paulo aparece como distinto. La diferencia está justamente en la adopción por un gobierno local de las mismas prácticas capitalistas hasta entonces utilizadas solamente a nivel federal. El grado de visibilidad del fenómeno es tanto más grande cuanto Minas se caracterizaba por ser un estado en donde el proceso de desarrollo hasta

el 70/71 estaba muy alejado del que sigue Brasil a partir de la década del 50, y que se consolida desde 1964.

Sobre el plan político habíamos visto su apego a las viejas estructuras republicanas y la entrada tardía de los tecnócratas a la escena política. Sobre el plan económico, el "Diagnóstico" nos muestra la dificultad que tuvo el estado en las etapas más avanzadas del proceso de industrialización. Pero en particular, dos características importantes del modelo actual estaban prácticamente ausentes: *la participación masiva de capitales extranjeros y la apertura hacia los mercados externos.*

Comparado con otros estados brasileños Minas registraba hasta el final de los años 60 una presencia relativamente débil de capitales extranjeros. Una encuesta realizada en 1968 por el Departamento Nacional de Registro de Comercio nos muestra, por ejemplo, que mientras en São Paulo el número de empresas con capital extranjero se eleva a 435, en Guanabara a 179, en Minas —existen solamente 16 empresas. Otra encuesta, de la BDMG, realizada en la misma fecha, de la cual pudimos utilizar los datos nos indica igualmente una baja participación del capital extranjero. Tratamos de actualizar estos datos. Entre las 951 empresas de transformación censadas por el Catastro Industrial de 1973 en Belo Horizonte y su región suburbana, había 29 empresas con participación extranjera. Evidentemente este número sería mayor si agregásemos las industrias extranjeras situadas en los otros municipios del estado. Aunque ninguna de las empresas resultantes de los acuerdos que mencionamos antes no figure todavía en este anuario, la diferencia es ya considerable entre 16 para todo el estado en 1968 y 29 para el gran Belo Horizonte en 1973.

Con relación a la exportación encontraremos también que en 1968, de la muestra de 280 empresas de Belo Horizonte y su región suburbana de la encuesta mencionada del BDMG, había solamente 6 empresas que producían para la exportación. Entre las 100 empresas mineras que están en la lista de las 5,000 más grandes de Brasil (lista preparada anualmente por la Revista Visão) solamente 25 figuran en la lista de las principales exportadoras, preparada por la Editorial Banas.<sup>10</sup> Resumiendo diríamos que se trata menos de un modelo propio, lo que sería casi imposible en el clima de centralización vigente que de una reintegración algo tardía del estado al ritmo de crecimiento nacional. Para ello hubo, como vimos, modificaciones importantes del sistema político local y a la vez de las relaciones de este sistema con el sistema central.

Sin embargo hay un aspecto en el cual la diferencia es más sensible y persiste en el nivel local y el nivel federal: se trata de los roles distintos jugados por los diferentes actores, en particular, los empresarios privados. Mientras que una parte importante del sector industrial —por cierto ya ligada al capital internacional— tiene un papel destacado en el sistema de toma de decisiones a nivel central, en escala regional y específicamente en el caso de Minas este sector está prácticamente excluido. Es más, la reintegración dinámica de la economía mineira al proceso nacional ha

significado hasta ahora una “marginación” a la vez política y económica del empresariado mineiro. Esta marginación no le quita, por supuesto, ninguna de las prerrogativas y privilegios en tanto clase dominante. Al contrario, ellos están más garantizados que nunca en su dominación social, con todas las fuerzas de oposición mantenidas bajo estricto control. Además son los consumidores por excelencia de este modelo que produce para los estratos altos. Podríamos decir que en tanto *burgueses* su dominación se consolida, pero, como *productores capitalistas* su posición es claramente secundaria. A nuestro entender esta situación particular del empresariado mineiro se inscribe y se entiende dentro del cuadro más general de modificaciones de las relaciones políticas y de la posición relativa de los diferentes actores del proceso.

El primer lugar parece claro que los políticos “tradicionales” han sido eliminados del poder y del centro de decisiones que se desplaza más y más hacia el poder ejecutivo. Este alejamiento se debe a que por un lado ya no se encuentra más en los puestos claves para la toma de decisiones y, por otro, y eso es más importante, su fuente de poder y el sistema mismo en donde tenían un lugar destacado está en vías de desaparición. En la medida en que el sistema de negociación entre los diferentes niveles —municipal, estatal y federal— pasaba por la capacidad de manipular votos y la legitimidad del sistema reposaba sobre la representación, incluso si ella era muy limitada, los políticos tenían una función de intermediarios en aquel sistema de favores y obligaciones recíprocas. La importancia de esta función estaba en relación directa con la capacidad de movilizar recursos políticos decisivos para el sistema (por ejemplo la cantidad de votos) que les daba en contrapartida la posibilidad de obtener ciertos privilegios para aquellos que supuestamente representaban. Ello supone, entre otras condiciones, la existencia de un legislativo que sea más que una mera formalidad institucional. Es cierto que los parlamentarios son aún elegidos directamente, pero es igualmente cierto que no tienen ningún rol efectivo.

Por otro lado, en la medida en que el poder ejecutivo estaba también legitimado por la representación electoral, estos mecanismos de negociación y de favores tenían también a este nivel una importancia considerable. El *compromiso* de los diferentes representantes —ya sea a nivel ejecutivo o legislativo— con sus electores era fundamental. Los diferentes regímenes populistas brasileños se han basado ampliamente en este mecanismo y han sobrevivido a pesar de las crisis y adaptaciones sucesivas hasta 1964. Ellos permitían a los grupos sociales y aquí estamos pensando en particular en los empresarios, acceder al sistema político, por los diferentes canales de mediación. Actualmente o se tiene acceso *directo* al sistema de decisiones o prácticamente se está excluido. En Minas, como vimos, el alejamiento de los políticos tradicionales de la escena se hacía al mismo tiempo que la tecnocracia entraba en ella. Pero mientras a nivel central asistimos a una imbricación y en el límite, a una fusión de la tecnocracia

y de una parte del sector industrial privado, que forman la nueva clase dirigente, en Minas esta burocracia anclada en el aparato estatal es prácticamente el único actor que cuenta. Y eso porque el sector industrial de Minas económicamente débil, y políticamente excluido, en la medida en que pierde su base de sustentación tradicional, es desbordado por los acontecimientos, e incapaz de tomar a su cargo la dirección de la única vía por la cual el estado puede desarrollarse, o sea aquella trazada por el poder central. Por ejemplo, algunas decisiones de inversión, en donde participa un grupo muy reducido de actores, hacen uso de prácticamente todos los recursos disponibles. Citemos a este propósito, algunos datos: en 1973 ya se habían concretado 66 proyectos del INDI. Entre ellos, 15 eran acuerdos firmados con empresas extranjeras y todos los demás con empresas nacionales. Pero estos 15 acuerdos firmados con empresas extranjeras representaban el 82% del monto total de inversiones realizadas con la intermediación de esa institución. El 18% restante se distribuía entre empresarios mineiros y de otros estados. Es evidente que esto tiene una incidencia directa en las posibilidades de financiamiento y crédito que quedan disponibles a los industriales de Minas.

Estas decisiones favorecen claramente al capital extranjero. Algunos de los acuerdos firmados directamente entre el gobierno federal y ciertas firmas multinacionales nos parecen ilustrativos. Además está en la lógica de razonamiento de los autores del "modelo mineiro", que lo importante son las grandes inversiones del tipo Fiat, lo que pone en posición poco ventajosa a la mayoría del sector empresarial local, formado sobre todo de pequeñas y medianas empresas. Ello no hace sino confirmar la ideología expresada por la tecnocracia mineira que justifica la marginación del empresariado en tanto tradicional y poco innovador; argumento que varias veces escuchamos en el curso de las entrevistas con directores de organismos públicos. La declaración del director del INDI citada por Opinião va en el mismo sentido: "La mejor manera de estimular el empresario local es atraer el empresario de afuera"<sup>11</sup> lo que evidentemente en las condiciones en que se lo hizo, no hace sino reforzar la posición marginal del industrial local.

En ese sentido el Diagnóstico funcionó de hecho como una profecía auto-realizada: "si por un lado se puede ver en la representación de los grupos tradicionales en la estructura del poder un factor de atraso, por otro lado también es relevante la actuación tímida de los sectores modernos, en particular del empresariado (...) la conducta del sector empresarial no asumió el grado de anticipación y agresividad típicos del llamado espíritu emprendedor que en otros contextos caracteriza la acción modernizadora de la élite empresarial".<sup>12</sup>

Teniendo como telón de fondo este sombrío diagnóstico del sector industrial (verdadero, pero no por las razones dadas por la tecnocracia) y buscando por otra parte poner en marcha la misma política seguida a nivel nacional, se crearon en realidad las condiciones para que el empresariado local siga "poco dinámico y poco innovador".

El problema teórico más general que evocamos al comienzo sigue planteado: es el de la relación entre sistema político y desarrollo, en particular en las sociedades dependientes. Las sociedades dependientes son aquellas en donde la lógica de la acumulación y por tanto también de la dominación interna no puede ser entendida sin un análisis de las relaciones de dominación-subordinación entre sociedades. Ello por supuesto vuelve considerablemente más complejo nuestro problema. En el caso específico de Minas, además de esta problemática propia a toda sociedad dependiente enfrentamos una dificultad suplementaria: en un cierto sentido aparece un fenómeno de doble dependencia. Si nos ponemos en la óptica de los actores sociales locales, la lógica del desarrollo es aquí doblemente exterior. Ello resulta claro, por ejemplo, en el caso de la burguesía industrial mineira; ella experimenta como cualquier burguesía dependiente la "marginación" que le es impuesta por el hecho mismo de la dependencia nacional, pero además ella es también "marginal" con relación al proceso interno de toma de decisiones. Indudablemente un sector de esta burguesía saca provecho de este desarrollo doblemente dependiente, pero ni siquiera este sector beneficiado económicamente tuvo acceso a las decisiones que determinaron el rumbo tomado por el desarrollo reciente del estado. En efecto vimos que en Minas es el Ejecutivo quien ha tomado las decisiones y más aún: él deviene el principal agente económico y junto a las empresas extranjeras, el principal inversor.

Visto bajo este ángulo el Diagnóstico aparece casi como una declaración de principios: para que Minas se desarrolle no hay que contar con los industriales mineiros, es el rechazo de la alianza con la burguesía local, rechazo que va todavía más lejos desde nuestro punto de vista. No solamente no hay que contar con ella —ya que no existe a los ojos de la tecnocracia dirigente— sino que en el límite, el desarrollo se hará en contra de los industriales locales. Esa imagen, quizás algo caricaturesca nos ha sido sugerida, sin embargo, por el comportamiento de los agentes del INDI y de otros organismos de ese tipo que va siempre en el sentido de la exclusión de la burguesía local. El resultado ha sido efectivamente una nueva integración de Minas al sector dinámico de la economía nacional, pero al precio de una marginación acentuada de su clase dominante.

Otro aspecto del mismo problema que aparece relativamente claro es que el desarrollo actual de Minas se hizo viable a partir de la ruptura

de lo que estamos llamando patrón tradicional de relaciones entre sistema político central y sistemas políticos regionales. Aceptar que este patrón ha cambiado no plantea problemas. Lo que sí parece todavía poco claro es cuál es el nuevo tipo de relaciones que está en vías de constitución: ¿qué grado de autonomía mantienen aún los sistemas políticos regionales? ¿cuáles son los nuevos recursos políticos a los que pueden echar mano los actores locales? Uno de los canales importantes de presión —aunque indirecta— que tenían los industriales era el legislativo que funcionaba como dice Lafer como una “caja de resonancia” de las irritaciones de la sociedad civil. Después del AI-5 (Acta Institucional N° 5) el legislativo pasa a cumplir apenas funciones rituales.<sup>13</sup> Que ello es efectivamente así, lo pudimos comprobar a nivel local. Un ejemplo puede ilustrar mejor lo que decimos: el acuerdo firmado entre el gobierno de Minas y la Fiat es enviado a la Asamblea estatal de diputados, para su aprobación. Los términos del acuerdo y las diversas cláusulas del mismo estaban explicitados en el proyecto de ley; no así los números y cifras de gastos e inversiones que correspondían respectivamente al gobierno minero y a la empresa italiana; y fue éste el proyecto de ley aprobado por los diputados mineiros.

Todavía en lo que concierne a la problemática más general de la relación entre desarrollo y sistema político hay un último aspecto que nos gustaría señalar. En el caso del Brasil, tomado como unidad de análisis, se puede hablar, admitiendo cierto grado de imprecisión de “continuidad económica y ruptura política”. Continuidad económica con relación a un proceso que había tenido ya sus orígenes en la década de los 50, y que se va haciendo cada vez más incompatible con un régimen político de tipo populista. La ruptura del 64 —que no era por cierto la única alternativa posible— además de expresar la crisis política que vivía el país, fue también la pugna entre dos modelos que aparentemente coexistían hasta este entonces: el modelo más participacionista y más centrado internamente que tenía como expresión política el populismo y el otro, más excluyente de solidaridad creciente al capitalismo internacional, que fue el que se impuso. Si cambiamos nuestra unidad de análisis y tomamos Minas no estamos en absoluto ante un fenómeno similar. Aquí podemos decir que el cambio político antecedió al proceso de desarrollo económico que aparece, prácticamente, como una consecuencia. Ya vimos como la economía mineira se había quedado en la etapa de sustitución de bienes de consumo no durables, con un sector siderúrgico, cierto, pero que no lograba ir más allá de la producción de insumos intermedios para la industria paulista. Se trata de un proceso conducido de modo voluntarista en donde había que “desviar” hacia Minas inversiones que se habrían instalado, “naturalmente”, en São Paulo.

- <sup>1</sup> Este artículo es parte de una investigación más amplia y algunos de los puntos que aquí trataremos muy de paso están allí más desarrollados; en particular, todas las consideraciones sobre el modelo brasileño, que aquí obviamos. Otro aspecto que no podemos examinar en detalle es el referente al desarrollo histórico de Minas, desde su primera integración a la economía nacional en la fase del oro, la siguiente a través de la economía del café, hasta el momento actual que consideramos como la tercera etapa de integración de la economía minera a la economía brasileira. Algunos de los aspectos políticos de ese desarrollo histórico serán tratados en la medida en que inciden directamente en el problema que nos interesa. Agradezco el apoyo institucional que me fue prestado por FLACSO, en donde este artículo fue realizado.
- <sup>2</sup> Lamentablemente aquí no podemos detenernos en un análisis económico más detallado, pero no hay duda que los últimos 5 años han sido para Minas de expansión económica en particular en el sector industrial que viene presentando tasas de crecimiento que superan a veces las nacionales. Es importante mencionar también el cambio operado en la estructura industrial con la disminución del peso relativo del sector productor de bienes de consumo no durables y la creación del sector metalúrgico y mecánico, hasta entonces prácticamente inexistente a pesar de contar el Estado con un sector siderúrgico importante. La siderurgia en Minas hasta ahora, era casi exclusivamente productora de insumos para la industria paulista.
- <sup>3</sup> Sobre el papel político del coronel los mejores estudios son sin duda los de Víctor Nunes Leal; entre los cuales se destaca *Coronelismo Enxada e Voto* publicado en 1949 de consideración obligada para cualquier estudioso de los problemas de poder local en el Brasil.
- <sup>4</sup> "Situação" — nombre dado a la coalición política en el poder. Se puede hablar de la situação estadual, situação federal, etcétera. Una oligarquía puede estar en la "situação" a nivel estadual pero ser oposición a nivel federal.
- <sup>5</sup> Cintra, Antonio Octávio: "A Política Tradicional Brasileira: uma interpretação das relações entre o Centro e a Periferia" en Cadernos do Departamento de Ciências Políticas, U.F.M.G., N° 1 marzo de 1974, pág. 59 a 113.
- <sup>6</sup> El mecanismo jurídico que garantiza de modo casi infalible el control de la situación e imposibilita a la oposición acceder al poder es el mecanismo de la "Verificação de Poderes", puesto en práctica por Campos Sales, artífice de la "política dos governadores". Este mecanismo atribuye un papel importante al legislativo. Su exposición más detallada no nos parece indispensable aquí. Preferimos remitir a la bibliografía existente, en particular: Carone, Edgar: *A República Velha*, São Paulo, Difusao Européia do livro, 1970. Cintra, *op. cit.*; Ferreira Lima, Héctor: *História Política Económica e Industrial do Brasil*, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1970. A.A. Melo Franco: *Um estadista da República*, 3 vol. Ed. J. Olympio, Río de Janeiro, 1955.
- <sup>7</sup> Por ejemplo: en 1910, en las primeras elecciones presidenciales competitivas, vota sólo un 2.7% de la población que es de 23 millones de habitantes; sólo hasta 1930 la participación electoral supera el 5%. *cfr.* Soares, Glaucio A. *Sociedade e Política no Brasil*, Difusao Européia do livro, São Paulo, 1973, pág. 30.
- <sup>8</sup> *Cfr.* nota 1 pág. 5.

- <sup>9</sup> Paulo Camilo, presidente del BDMG, citado por Visao, 14 de febrero de 1971.
- <sup>10</sup> *Cfr. Brasil Exportação*, 1971, Ed. Banas, São Paulo, 1971.
- <sup>11</sup> *Cfr. Opinião*, Nº 50 pág. 10.
- <sup>12</sup> *Cfr. Diagnóstico da economia Mineira*, págs. 42/43.
- <sup>13</sup> *Cfr. Lafer, Celso: O Sistema Político Brasileiro* — Ed. Perspectivas, São Paulo, 1975.