

Política e ideología en la industrialización argentina

Por Jorge Alberti y Franco Maria Castiglioni

Con la colaboración de Paolo Munini

En este trabajo quisiéramos proponer algunas ideas acerca del rol que los factores ideológico-culturales y político-institucionales han jugado en condicionar y obstaculizar el desarrollo industrial en la Argentina. Se trata de un planteo hipotético que sólo será útil en la medida en que contribuya positivamente al debate acerca del modelo de sociedad que se quiere construir y con qué método, a partir de la crisis económica, política y cultural dejada por el fracaso de los intentos autoritarios y represivos de solucionar los problemas económicos del país, congelando su desarrollo social y político.

Nuestra tesis principal es que el proyecto económico, político y cultural “agro-exportador”, a pesar de su grave crisis que se arrastra desde 1930, no ha podido ser reemplazado por otro alternativo cuyo eje sea la industria. Eso se debe a:

A. Obstáculos ideológicos y políticos a la constitución de la burguesía industrial como clase relativamente autónoma.

B. La inestabilidad institucional, los cambios de las reglas del juego, y la expansión del Estado.

C. La fragmentación de los intereses industriales y sus formas de expresión.

D. El escaso prestigio de la actividad industrial.

1. La industrialización tiene un pecado original: no es parte integrante del proyecto del 80. Nace como actividad secundaria relativamente dependiente del desarrollo del sector agro-exportador y goza de escaso prestigio social. Se inserta marginalmente en una cultura, en una sociedad y en un sistema político consolidados.

La modernización social (diferenciación socio-económico, urbanización, alfabetización, etc.) no es generada por la industrialización; además las primeras actividades manufactureras son obra casi exclusivamente de extranjeros, lo que refuerza la imagen de marginalidad de la industria en el contexto socio-cultural del país.

2. Las luchas políticas para la ampliación de la democracia restringida no sólo no son protagonizadas por los industriales, sino lideradas por sectores ligados al campo e integrados por clases medias urbanas vinculadas al comercio, profesiones y servicios, actividades dependientes del sector agro-exportador.

3. La restauración autoritaria del 30 inicia el péndulo entre conservación del “status-quo” y movimientos populistas. En ambos el rol del sector industrial es secundario en la definición de los proyectos políticos del país. Además, con la aparición de dos modelos alternativos, el sector industrial, al carecer de un modelo propio, divide sus lealtades entre ambos.

4. A los factores ideológicos y políticos se añade, a partir de la Revolución Libertadora, la inestabilidad política y la pugna por la redistribución del ingreso, que llevan a una economía errática y a las dificultades de profundización del desarrollo industrial.

5. El Proceso de Reorganización Nacional cierra un período histórico en el cual a los viejos prejuicios antiindustriales se añade el diagnóstico político-militar, que atribuye a la industria “artificial y protegida” la paternidad de los males argentinos.

6. En las últimas décadas, la inestabilidad política se traduce en inestabilidad institucional, permanentes cambios de reglas y de cuadros técnico-burocráticos, que acompañados por la expansión del Estado, dificultan el desarrollo industrial. El modo de hacer política en el país, que puede ser caracterizado de movimientista, en el ámbito de institucionalizaciones frustradas, contribuye a la inestabilidad general de la sociedad.

7. Los procesos esbozados arriba se reflejan en el ámbito mismo del sector industrial, que no logra desarrollar una identidad común e integrada, y expresarla políticamente por intermedio de sus entidades gremiales.

8. Por último, el carácter mismo del desarrollo industrial, protegido, dependiente de las divisas generadas por la exportación agropecuaria y volcado prevalentemente a la producción liviana para el mercado interno no ha podido superar el prejuicio antiindustrial de ciertos sectores del “establishment” y difundir una imagen positiva de la industria del país.

A. Obstáculos ideológicos y políticos en la constitución de la burguesía industrial como clase relativamente autónoma

1. El pecado original: modernización sin industrialización

Las primeras actividades industriales, iniciadas en las últimas décadas del siglo pasado, se inscriben en un proceso de modernización social y económica que no es impulsado por la industria, sino, por el sector agro-exportador. Se enfrentan a un proyecto de sociedad, aun modelo económico, y a una cultura que consideran a la industria como una actividad secundaria y dependiente: de allí su escaso prestigio.

En este contexto, la industrialización argentina tiene sus antecedentes en las actividades pioneras de “inmigrantes provenientes de familias europeas con experiencia en alguna rama industrial que vienen a la Argentina a ensayar fortuna. Cuentan, para ello, con sus conocimientos, cierto espíritu de aventura, y un pequeño capital para iniciar las actividades” (Schvarzer, 1981, p. 2). Se establecen prevalentemente en la zona de Buenos Aires y el Litoral, y producen exclusivamente para un reducido mercado interno. Son, sobre todo, talleres semiartesanales y establecimientos de ensamblaje o de transformación de productos primarios que se integran a la actividad agrícola y pastoril. La condición de inmigrantes excluye al incipiente sector industrial de la participación política, y éste sigue vinculado afectiva y financieramente a sus connacionales: ellos se nuclean en grupos étnicos claramente diferenciados y poco integrados, a pesar de la temprana presencia de una entidad representativa de los intereses industriales, la UIA. Según el censo de 1895, solamente 19 % de los establecimientos industriales pertenece a argentinos, lo que sufraga la tesis de que los terratenientes de la zona pampeana mostraban escaso interés en la industria.

Eje de la sociedad es una oligarquía agraria que detenta el poder económico y social y lo refuerza a través de su control sobre el Estado. El sistema político está constituido sólo por partidos que representan a sus intereses. En el plano ideológico el proyecto del 80 se basa sobre ciertos principios justificativos de la dominación oligárquica: entre ellos resalta la distinción hecha por Alberdi, el ideólogo de la generación del 80, entre libertades políticas y libertades civiles: para éste las primeras no deben estar abiertas a todo el pueblo porque solo serían usadas para crear tiranos, sino que deberían estar restringidas a una minoría que tenga la capacidad, la sabiduría, la educación y la cultura para usarlas en favor de un buen gobierno; mientras que las segundas deberían ser “abundantísimas” y permitir que se desarrollen las libertades económicas “de adquirir, trabajar, enajenar y ejercer toda industria a todos los habitantes del territorio nacional”, incluidos los extranjeros (Botana, 1977, p. 52-53). La fórmula alberdiana del 80 prescribe la coexistencia entre dos tipos de repúblicas federativas: la

república “abierta” de los derechos civiles para todos los habitantes, y la república “restrictiva” solo para los ciudadanos.

De acuerdo con estos postulados, la democracia esta definida no en términos de soberanía popular, que representa la voluntad colectiva, sino mas bien en términos de razón colectiva, expresión de una oligarquía que consideraba el derecho al mando como algo natural y hereditario. La base material de sustentación de dicho proyecto se encontraba en la actividad agropecuaria orientada a la exportación y se sustentaba en la teoría de las ventajas comparativas y de la división internacional del trabajo. En esta concepción no hay lugar para las actividades manufactureras Tal como lo señalaba Alberdi:

“Una de las causas de crisis en Sudamérica -explica- ha venido a ser el afán .ignorante y ciego de crear una industria fabril sudamericana, rival de la industria europea, por medio de una legislación protectora. Hace un siglo, la locura habría tenido excusa. Ante la grande industria, es decir, la industria mecánica que ha reemplazado las fuerzas del hombre por las fuerzas naturales del vapor, de la electricidad, de la química, etc., la tentativa es del mismo linaje de locura que la batalla de Don Quijote con los molinos de viento” (Brailovsky, 1982; p. 15).

El concepto de industria no solo no esta presente en la ideología dominante, sino que se lo considera como contraproducente para el desarrollo nacional.

A pesar de la relativa congruencia entre poder social, poder político y poder estatal, habla una contradicción “in nuce” entre los enunciados de la Constitución de 1853, inspirados al liberalismo europeo y norteamericano de la época, y su implementación restringida y limitada a los derechos de la clase dominante.

En suma, los primeros industriales vienen a encontrarse en una situación de debilidad objetiva frente al “establishment”, cuyo proyecto económico es agro-exportador, y cuya concepción de la política es altamente restrictiva’.

1) La caracterización del primer radicalismo como un movimiento “no industrialista ” deriva en parte del origen social de la dirigencia radical , compuesta por hacendados miembros de familias tradicionales , y en parte, de su base social, una clase media urbana embebida de sentimientos xenofóbicos que implicaban una visión contraria a la emergencia de una clase industrial formada prevalentemente por extranjeros (D i Tella, 1965 ; Cornblit . 1967 ; Rouquié , 1961).

2. Ampliación del sistema político y rol secundario de la industria

Los procesos de diferenciación socio-económica, urbanización, alfabetización e inmigración, entre otros, determinan la aparición en la sociedad civil de nuevos grupos de clase media, sobre todo comerciantes, burócratas y profesionales, que reclaman ciudadanía la política (voto, participación, derechos políticos, etc.).

“Mientras la Argentina proseguía su ascenso en el campo económico, el sistema empírico de poder entraba en crisis. Los tiempos hablan cambiado desde la primera presidencia de Roca. La sociedad argentina más diferenciada, era sobre todo menos maleable. La coalición muy débil de grupos políticos locales y el acuerdo momentáneo de personalidades provinciales no bastaban ya para encuadrar a un país en plena efervescencia. La Argentina casi centenaria no tenía un régimen político a su medida” (Rouquié, 1981; p. 64).

Con la activación política de las clases medias y a partir de la promulgación de la ley Sáenz Peña de 1912, la participación electoral y política pasan a constituir un factor de poder en la sociedad argentina. El advenimiento del radicalismo constituye una ampliación del sistema político que llega a incorporar en su seno las heterogéneas clases medias del país, y a representar sectores antes excluidos por la política oligárquica. Sin embargo, es particularmente importante destacar que el radicalismo no expresa intereses de las clases medias urbanas reformistas e industriales y por lo tanto opuestas al modelo agro-exportador: más bien, es correcto afirmar que los intereses industriales no sólo no están representados en la arena política ampliada, sino que, además, su voz no es oída en ‘las nuevas instituciones del poder. Ya sea por su objetiva dificultad para formar un partido político que por la “pérdida” de su potencial base electoral -la clase media urbana- a manos de un radicalismo escasamente receptivo a las demandas industriales, los empresarios no logran obtener una correspondiente representación en la política nacional. La consiguiente renuncia a avanzar un modelo de sociedad alternativo, lleva a los industriales más prósperos a buscar una integración individual en los estratos altos del poder social. Esta adaptación a la cultura y costumbres de la élite terrateniente tendrá en las décadas venideras un impacto notable: los que deberían haber sido los reformistas en los años 20, se convertirán en los sostenedores del orden y la estabilidad autoritaria en los 50 y 60 (Veliz, 1967). No se produce, por lo tanto, en ningún momento, un verdadero movimiento industrializador “antiestablishment” agrario.

Es importante destacar que esta renuncia a un rol político influyente no implica que el sector secundario se desentendiera de predicar en favor de la protección para la industria, como demuestran los reiterados pedidos formulados por la UIA en este período. Sin embargo, como ya hemos señalado, las demandas de los industriales chocaban con la

oposición de la ideología dominante y con los conceptos económicos de los líderes radicales, conservadores y socialistas (Cornblit, 1967).

A diferencia de Europa y Estados Unidos, donde los procesos de diferenciación socio-económica, urbanización, etc., habían sido, fundamentalmente, resultados de la industrialización, acompañados por la constitución de la nueva clase industrial, promotora de un proyecto político opuesto al orden tradicional, en la Argentina, en cambio, la diferenciación socio-económica y sus correlatos son, básicamente, resultado del desarrollo del modelo exportador primario centrado en la ciudad-puerto que es la expresión de este conjunto de procesos; Se crea por lo tanto en Buenos Aires una cultura “moderna” y urbana que no reposa en la industrialización. Esta es la razón principal por la cual la coloración de las nuevas clases en una estructura productiva que depende de la exportación primaria no las lleva a cuestionar el modelo, sino a pedir participación en su ámbito.

3. La industria dividida entre conservación del “status que” y proyecto populista

A partir de la crisis del 30 los viejos grupos oligárquicos, privados del poder político y “molestos” por las orientaciones sociales de la segunda presidencia de Hipólito Yrigoyen, alientan la restauración conservadora de Uriburu, con la intención de reestablecer las jerarquías sociales y retornar el control de la economía y de la política en el momento en que la depresión económica mundial terminaba con “la democracia de las vacas gordas”. Durante la década del 30, la clase dominante -a través del fraude electoral, la manipulación de los resortes institucionales del poder y la exclusión del radicalismo y de los sectores populares emergentes- logró reimponer las condiciones políticas precedentes a la ampliación del sistema político.

A raíz de la situación anormal creada por la interrupción de los flujos del intercambio internacional, se generan las condiciones para el desarrollo de las actividades industriales orientadas a la sustitución simple de importaciones. Este desarrollo industrial, sin embargo no significa la constitución de una burguesía industrial como nuevo eje hegemónico de la sociedad. Por lo tanto, éste no puede proponer un modelo industrial alternativo al orden agro-exportador. Asimismo, miembros del “establishment” incursionan en la industria diferenciando sus actividades e intereses, lo que obstaculiza una clara distinción entre industriales y terratenientes. Esta parcial confusión de roles no impide sin embargo que los industriales agrupados en la UIA protesten en la manifestación pública del Luna Park, en 1933, en contra del pacto Roca-Runciman, que condicionaba la economía a los intereses del grupo agro-exportador.

Durante toda la década del 30, a pesar de los pedidos de la UIA de proteger a la industria, las decisiones de política económica estuvieron todavía controladas por el sector rural.

Solo al final de la década del 30 las protestas aisladas de los industriales y las campañas en favor de la protección industrial confluyen con el sector nacionalista del Ejército, que invoca medidas a favor de la industrialización por razones de defensa nacional. Estas medidas, concretizadas por la ley 2736, dan lugar a la formación de la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares, constituyendo un reducido pero importante grupo empresarial de origen exclusivamente militar; amplias facultades en materia industrial pasan, de esta forma, a ser asignadas al Estado, y por su intermedio a los militares, para los cuales la actividad industrial no se define por racionalidad económica, sino por razones de independencia nacional (Di Tella, 1985, p. 292; Rouquié, 1981, p. 276-277).

La convergencia entre la posición favorable a la industria de la UIA, de los militares, de grupos de profesionales, y de ciertos sectores agrarios ligados a la actividad manufacturera crearon los presupuestos para la formulación, en 1940, del Plan Pinedo, "primer documento del Estado en el que se considera la posibilidad de modificar parcialmente la estrategia de desarrollo económico vigente" (Llach, 1984, p. 517). No obstante, el Plan Pinedo, que trataba de compatibilizar la industrialización sustitutiva con los requerimientos de una economía abierta - impulsando por lo tanto las exportaciones industriales- fue políticamente derrotado por una coalición parlamentaria de conservadores, radicales alvearistas y socialistas, quienes reafirmaban la vigencia y la validez de la ideología liberal. La posición radical es tajante, tal como la sostiene uno de sus diputados: "Podrán caerse todas las chimeneas, pero mientras el campo produzca y exporte, el país seguirá comprando lo que necesite, seguramente a un precio menor que lo determinado por, la aduana para favorecer intereses creados" (Llach, 1984, p. 529-530).

En suma, el carácter de la industrialización sustitutiva de los años '30 no se inserta en una nueva concepción de la relación entre economía, sociedad política y Estado, sino que es el producto "casi accidental" del cambio de las relaciones externas del país en un contexto socio-político, que el "establishment" quiere reconstruir autoritariamente a imagen del período preyrigoyenista. La imposición de la democracia limitada no puede esconder las crecientes contradicciones entre la diversificación socio-económica, la crisis del sistema político tradicional y la incapacidad del Estado de mediar entre intereses conflictivos. La explosiva urbanización, el desempleo, las tensiones sociales y, en general, la activación política no legitimada por los sectores dominantes ponen al descubierto la incapacidad del orden tradicional para acomodar las demandas de una sociedad de masas. El sector industrial, por su aislamiento de las corrientes políticas principales, y por su interpretación restrictiva y excluyente de la política, aun cuando logra percibir los términos sociales y económicos del problema, no comprende sin embargo las dimensiones políticas y la necesidad de vincular un proyecto industrial con una base social y política que le de sustento.

La sucesiva fase de la industrialización del período peronista no se debe tanto a la acción transformadora y renovadora del sector industrial, sino a las favorables condiciones generadas por la protección del Estado. Se afirma una orientación industrial típicamente mercadointernista que acaba con los impulsos exportadores y genera una industrialización horizontal y poco integrada, favoreciendo la proliferación de pequeñas empresas; aprovechando de un mercado protegido y en expansión se añaden a este proceso pequeños empresarios de proveniencia de clase medio-baja, cuyas orientaciones políticas, valores e intereses se diferencian de los grandes. A pesar de la incorporación del sector industrial en el ámbito de la CGE, se agudizan en este período las contradicciones y tensiones internas al mismo sector entre empresarios grandes y pequeños, porteños y del interior, peronistas y no peronistas.

Políticamente el peronismo representa el intento de construir un sistema político de tipo corporativo y "democrático plébiscitario" que se apoya en la movilización controlada de los sectores populares como recurso de poder para romper con la continuidad del "status quo" representado por el poder oligárquico. El Estado se convierte en la expresión política del movimiento, en cuyo ámbito encuentran expresión los intereses populares, los industriales ligados al mercado interno y los sectores medios. Están excluidos de los mecanismos del nuevo poder los intereses agrarios tradicionales, lo que provoca una violenta oposición por parte del sector terrateniente. Para llevar a cabo su proyecto político, Perón desplaza a la oligarquía, limita su posibilidad de realizar ganancias, aunque no la priva de su base económica, generando un creciente divorcio entre poder económico y poder político.

La peculiaridad del peronismo es que éste no es la expresión política de los intereses industriales, a pesar de que ellos se encuentran coyunturalmente beneficiados por la protección arancelaria y por el impulso del Estado a la industrialización. Perón no concibe el crecimiento industrial como eje de la modernización económica, sino como instrumento para la afirmación de la autonomía nacional y la creación de empleo e incorporación de las masas urbanas (Díaz Alejandro, 1973, p. 129). A diferencia de las experiencias europeas, donde el corporativismo representó la expresión de los intereses capitalistas dominantes, entre los cuales primaban los industriales, y que surgió para acabar con "la amenaza roja", el peronismo se apoyó en las masas populares, organizadas desde arriba, para imponer a los sectores dominantes nuevas reglas del juego. Se produce en este contexto una paradójica relación entre el peso político y la integración de clase de la burguesía industrial, por un lado, y el peso político y la integración de clase del movimiento obrero, por el otro.

2) La CGE, Confederación General Económica, fue fundada en 1953. Acusada de connivencia con el peronismo fue disuelta en 1955. Recobra su personería jurídica en 1958 bajo el gobierno de Arturo Frondizi.

A la inversa de lo ocurrido en otras experiencias históricas; se constituye en la Argentina un movimiento obrero organizado, aguerrido, y vinculado al poder político del Estado antes que la emergente clase industrial lograra consolidarse políticamente y obtener una representación autónoma de sus intereses en el ámbito del Estado. El diferente peso político del sector industrial y del movimiento obrero determina que en el juego político extremadamente polarizado entre proyecto populista y conservación del modelo tradicional, una gran parte del sector industrial, ideológica, política y socialmente más cercano al "establishment", y atemorizado por la activación popular y las políticas sociales de Perón, opta por el "status que".

4. Los límites de la industria entre autoritarismo y modernización

La "Revolución Libertadora" de 1955 es el resultado autoritario de la lucha entre el viejo "establishment", económicamente diferenciado, y el movimiento populista; se trata de borrar y expulsar de la escena política al movimiento peronista y a todas las instituciones que de alguna manera habían colaborado con aquel para establecer un nuevo orden social.

Una vez más el sector industrial, dividido, participaba como socio menor en aventuras que nunca lo vieron jugar un rol protagónico. Y una vez más demuestra escasa autonomía política e ideológica al apoyar un movimiento que reproponía el mito del proyecto del 80. La historia se repetía. Así como los sectores dominantes habían tramado y logrado la expulsión del radicalismo en el '30, los mismos sectores lograron expulsar al peronismo; en ambos casos se trataba de mantener, coherencia entre poder económico, poder político y control del Estado. La diferencia principal entre estas dos experiencias protagonizadas por los sectores dominantes es que la violencia de la expulsión y la represión de los "culpables", fue directamente proporcional al peso de los sectores populares y a sus demandas reivindicativas: sectores de clase media y demandas de participación política en el caso del radicalismo; sectores populares, ciudadanía política y redistribución de recursos en el caso del peronismo. En ambos, el resultado de la restricción autoritaria, del sistema político y de la expulsión de los grupos previamente incorporados fue el retorno, a distancia de 25 años, de la "élite natural de gobierno".

Durante el interregno determinado por la "Revolución Libertadora" hasta el ascenso al poder de Frondizi van madurando una serie de profundas transformaciones en la estructura socio-económica que desplazan hacia los nuevos sectores dinámicos de la industria el eje propulsivo del desarrollo económico (Ferrer, 1977). A partir de los años 60, el impulso "a las inversiones extranjeras genera la expansión de las empresas transnacionales que vienen a ocupar los sectores más dinámicos de la industrialización del período. Con la multinacionalización de importantes sectores de la industria manufacturera se van consolidando las diferencias de

tecnologías, de métodos de gestión y administración de empresas, así como de productividad y de eficiencia entre los grandes conglomerados nacionales y extranjeros y las pequeñas y medianas empresas nacionales. En el mismo período se va ampliando también la participación directa del Estado en las actividades productivas. Sin embargo, el sector industrial en su conjunto, que sigue dependiendo de las divisas originadas por las exportaciones del sector primario, no se hace portavoz de un modelo alternativo de organización socio-política y permanece atrapado en la ideología y sociedad liberal. El desarrollismo de Frondizi representa la expresión política de estos cambios socio-económicos. Pone al centro de su ideología la noción del desarrollo industrial; pero en lugar de aglutinar fuerzas políticas y sociales en apoyo a su modelo, favorece, con el plan de estabilización de 1959, la agudización de las contradicciones en el sector industrial que se cristalizan en la pugna entre la resucitada CGE (mercado-internista y dependiente de la intervención del Estado) y la UIA (asociada a los grandes intereses agrarios y financieros).

Además, Frondizi carece de consenso político autónomo frente a una sociedad civil altamente polarizada entre dos proyectos políticos, el agro-exportador de corte liberal, y el mercado-internista de orientación nacionalista, que no dejan espacio para otros, cualquiera fuera su importancia potencial intrínseca para el país. El proyecto industrialista del desarrollismo, elaborado por una tecnocracia política sin una base social propia, cae en un vacío político al ser rechazado por el movimiento obrero y por agudizar tensiones y conflictos en el ámbito de los sectores económicamente dominantes (Ferrer, 1977, p. 65; Rouquié, 1981, p. 153 -154).

A mediados de los años 60, la sociedad argentina estaba convulsionada por una crisis de hegemonía, generalizada en todos los niveles de la sociedad, debido a las recurrentes crisis institucionales y a políticas económicas erráticas que impedían la profundización del desarrollo-capitalista a base industrial. Onganía promete resolver todos estos problemas eliminando de una vez por todas las ambigüedades de la democracia limitada: postula para ello un proyecto de reordenamiento social basado sobre valores tan antiguos como, orden, jerarquía, disciplina, complementados con otros más modernos, como corporativismo y modernización económica. Dadas las características de la sociedad argentina de mediados de los años 60, las contradicciones del Proyecto; de Onganía eran más que evidentes: restauración ideológica y autoritaria de las jerarquías sociales, por un lado; y modernización económica, por el otro, pasando por la eliminación de la política. A pesar de ello, las principales instituciones y asociaciones de intereses del país ofrecen su apoyo y colaboración al éxito del proyecto. Las características autoritarias, tecnocráticas y burocráticas de

3) El sector industrial permanecía institucionalmente dividido entre la CGE, por un lado, y la UIA, aliada en ese entonces con la Sociedad Rural, la Cámara de Comercio y la Bolsa de Comercio en la organización -ACIEL (Acción Coordinadora de las Instituciones Empresarias Libres), por el otro.

la profundización industrial propuesta por Onganía no logran superar los obstáculos políticos propios de una sociedad políticamente activada y muy difícilmente maleable al autoritarismo excluyente. El “cordobazo” se encargará de despertar el sueño del general y de aquellos comprometidos con su proyecto (Rouquik, 1981).

El sector industrial reconoce importantes puntos de convergencia entre sus reiterados pedidos de orden, contención de las demandas populares, primacía del mercado, prejuicio antipolítico y algunos aspectos centrales de la ideología militar-corporativa de Onganía; sin embargo, a pesar de las condiciones favorables en términos generales a la industria, los industriales se encuentran institucionalmente excluidos de la formulación de la política económica (O'Donnell, 1982, p. 203).

El retorno de Perón, en 1973, no hace más que reproponer el proyecto nacional populista, en una situación social, económica y política conflictiva y de rápida disgregación social, que no permite tomar seriamente ninguna estrategia política o económica a mediano o largo plazo. El sector industrial es cooptado en el ámbito del pacto social e institucionalmente incorporado en la CGE. Su autonomía se halla limitada y su margen de acción independiente comprometido por su participación en el movimiento peronista. Para algunos sectores industriales, sin embargo, se trataba de aceptar una situación sin alternativa: o se participa institucionalmente en el Pacto Social, o se está excluido de las decisiones de política económica.

El “Proceso” y la desindustrialización

El Proceso de Reorganización Nacional pretende cerrar un ciclo de historia nacional que arranca desde la crisis del 30. Viejos prejuicios antindustriales se engarzaron y reforzaron en el ámbito del diagnóstico político-militar, que asigna a la industrialización protegida la paternidad de todos los males argentinos. El P.R.N. se diferencia de las intervenciones autoritarias del pasado tanto en la diagnosis de los males argentinos como en su terapia. La raíz del mal es que desde 1930 la industrialización protegida, la urbanización explosiva y las crecientes presiones populares que acompañan este proceso alteran el equilibrio social y el orden “natural” de la sociedad: eso crea las condiciones estructurales favorables a la creación de movimientos políticos de masa -el peronismo es su máxima expresión-, a la sindicalización, a la expansión del Estado y al debilitamiento de las instituciones “fundamentales” y de las relaciones sociales que habían asegurado en el pasado el progreso con orden y libertad. La rebeldía, la subversión y la violencia social y política son la lógica consecuencia de esos procesos.

Son, por lo tanto, las bases materiales de la sociedad la causa remota de la activación política de las clases subordinadas, del desorden social, de la inestabilidad política y hasta de la crisis de supervivencia del sistema en su

conjunto (O'Donnell, 1981; p. 206).

Si Asta era la diagnosis del mal que afligía al cuerpo social del país, la cura debía ser radical y capilar. Se fundamentaba en la convergencia de tres vertientes ideológicas que basándose sobre premisas distintas llegaban a iguales conclusiones.

La primera vertiente ideológica tenía sus raíces en el pasado. Constituía una mítica idealización del progreso, del desarrollo en el orden, y de los valores tradicionales que habían caracterizado la formación y la consolidación de la sociedad preperonista. Encarnaba el sueño de un retorno al pasado en el cual los valores de la sociedad eran la jerarquía, el principio de autoridad, el status social heredado la aceptación del propio lugar en la sociedad y el reconocimiento de la legitimidad de aquellos “que hablan hecho grande la patria”. En lo político esta corriente ideológica tenía nostalgia de la esclarecida dominación oligárquica y de la democracia restringida. En lo económico ella rescataba la primera fase de la modernización del país y la inserción de la economía argentina agro-exportadora en el mercado internacional. Desde el punto de vista social, dicha ideología condenaba los excesos de participación, movilización, aspiración y expansión del consumo típicos de las sociedades en transición. Desde cualquier ángulo esta ideología era más reaccionaria que conservadora.

La segunda vertiente ideológica constituía una aparente y conspicua contradicción con la precedente; efectivamente, se refería, a los elementos más avanzados y “modernos” de un discurso científico codificado en los grandes centros internacionales de elaboración académica. Se trataba de la teoría neoliberal, según la cual la solución a los problemas causados por la interferencia de la política en la economía, de los mercados protegidos, y de las falsas soluciones políticas habla que buscarla en la reprivatización de la economía, en la apertura de los mercados, y en la consiguiente eliminación de los subsidios al consumo popular. El corolario político de esta teoría era la eliminación de la política.

La tercera dimensión ideológica del proyecto reaccionario y tecnocrático es la de la seguridad nacional, dominante en el ámbito de las fuerzas armadas, involucradas en primera persona en la lucha en contra del terrorismo: según esta componente ideológica era deber de las fuerzas armadas como “única institución nacional súper partes” imponer el orden sobre la sociedad. La concepción de este orden se articulaba estrechamente con la visión tradicional de la vieja oligarquía y la visión tecnocrática de los burócratas neoliberales. Común a estas tres vertientes ideológicas es la concepción de la sociedad como un cuerpo orgánico en el cual cada parte tiene su función específica y jerárquicamente ordenada.

En la implementación del Proceso de Reorganización Nacional cabe una diferenciación natural entre las tareas

militares represivas llevadas a cabo por las fuerzas armadas y la nueva estrategia económica neoliberal a cargo de los tecnócratas civiles. A pesar de la disolución de la CGE y de la intervención de la UIA por parte del gobierno militar, muchos de los voceros más representativos del grupo industrial manifestaron su apoyo al programa económico de Martínez de Hoz; sin lugar a duda algunos enunciados de su programa, tales como la disminución de la intervención del Estado, la privatización de la economía, la reducción de los gastos públicos y la asignación de recursos por parte del mercado; acompañados por consideraciones de carácter político como el restablecimiento del orden y el disciplinamiento del movimiento sindical, coincidían con algunos de los reiterados pedidos del sector empresario. A ello habría que añadir que la polarización ideológica y política de la sociedad argentina habla contribuido a reforzar el cordón umbilical entre ciertos sectores industriales y el “establishment” representado por Martínez de Hoz. La confianza que el sector industrial tenía en la persona del ministro de economía del régimen (“era uno de nosotros”, tal como han afirmado muchos de los entrevistados) les aseguraba que sus intereses habrían encontrado satisfacción en su programa. A partir de la implementación de las reformas financieras y de la drástica apertura de la economía, la mayor parte del empresariado industrial comenzó a levantar su voz en contra de la implementación del programa económico sin obtener respuestas satisfactorias a sus pedidos. La lógica del sistema implementado por Martínez de Hoz llevó a una acentuación de la dispersión y hasta redefinición de los intereses industriales. En general, los empresarios siguieron una racionalidad individual y no colectiva.

Lo peculiar del proceso, desde el punto de vista de los obstáculos políticos a la constitución de la burguesía como clase es que este incidió profundamente sobre la fragmentación de los comportamientos y de los intereses empresariales.

“Algunos empresarios, los que pudieron contar con financiación propia o crédito externo, importantes niveles de acumulación e innovación tecnológica, aprovecharon de las nuevas condiciones modernizando sus equipos. Otros se adaptaron reduciendo los costos fijos, disminuyendo el nivel de actividad y reconvirtiendo su actividad industrial en la de importador y comerciante. Es claro que estos empresarios se salvaron individualmente, adoptando una racionalidad microeconómica, pero contribuyeron a la caída de la actividad industrial y la pérdida de posiciones del sector en el conjunto de la economía. Otros, integraron sus actividades industriales, muy a menudo en crisis, con la especulación financiera, creando un divorcio cada día más marcado entre la ilusión de las fáciles ganancias especulativas y el creciente deterioro de la capacidad productiva del país. Hubo también muchos empresarios que simplemente tuvieron que despedir a su fuerza laboral y cerrar sus empresas.

Desde el punto de vista del comportamiento gremial, la intervención militar de la UIA y la disolución de la CGE llevaron a la casi paralización de las actividades institucionales de cúpula hasta fines de 1980. Esta situación favoreció la concentración de las actividades gremiales a nivel de las Cámaras y Federaciones. La intervención de la UIA y la disolución de la CGE produjeron por lo tanto un fortalecimiento relativo de las Cámaras y, en consecuencia, una importante fragmentación y desagregación de los intereses industriales.” (Alberti y otros, 1984, p. 111-112).

B. Inestabilidad institucional, cambios de las reglas del juego y expansión del Estado

Este breve relato nos lleva a destacar las consecuencias profundamente negativas para la industrialización del país en general y las políticas industriales en particular. Por una parte, la insuficiencia del desarrollo del sistema político ha impedido la mediación institucionalizada del conflicto social transformando el Estado en tierra de conquista. Por otra parte, la proliferación de grupos sociales con bases de poder diferenciadas -el poder económico, la manipulación de la activación política de las masas, la presión militar, etcétera- con capacidad de veto, pero sin capacidad hegemónica, ha llevado a una crónica inestabilidad política que ha sido acompañada por frecuentes modificaciones institucionales y permanentes cambios en las reglas del juego. La industria, que más que cualquier otra actividad económica requiere de estabilidad, largos tiempos de maduración para sus inversiones, riesgo calculado, capacidad de previsión y programación, ha sido, sin lugar a duda, la actividad que más ha sufrido el impacto negativo de este remolino institucional. Además, la inestabilidad institucional ha tenido graves y negativas repercusiones sobre el normal desenvolvimiento de las tareas administrativas del Estado: no solo cambian radicalmente las orientaciones de política económica, sino que cambian también -la conducción política y los equipos técnicos jerárquicos de los aparatos burocráticos, estableciendo nuevas normas, reglamentos y pautas de actuación. Todo ello acompañado por la destrucción y el desmantelamiento de organización, reglas, registros, estadísticas establecidas en los períodos precedentes. El resultado es falta de continuidad administrativa, irracionalidad de las decisiones, ineficiencia y a menudo corrupción, falta de articulación y desconfianza entre los sectores medios y bajos de la burocracia -que logran una cierta permanencia en sus puestos- y la dirigencia alta, que cambia continuamente.

Cuando la ocupación del poder por grupos excluyentes es la norma, y los cambios de reglas de juego son frecuentes y erráticos, los actores económicos actúan acordes con la siguiente lógica: no es posible hacer previsiones que vayan más allá del corto plazo y, por lo tanto, orientan sus acciones a maximizar sus beneficios; sin preocuparse de las consecuencias negativas que ellas suelen generar para otros sectores. Estas actitudes son racionales porque se

basan sobre la premisa que la inestabilidad institucional y el carácter rotativo del ejercicio del poder aseguran que otros se comportaran de igual manera. Cada cual aprovecha la oportunidad que le brinda el control momentáneo de los resortes del poder. En términos económicos, un sistema de esta naturaleza tiende a crear una economía de saqueo. Cuyas características centrales son “la especulación financiera, la fuga de capitales y la suspensión del ingreso de nuevos capitales desde el exterior” (O’Donnell, 1982, p. 44). Es claro que en una economía de esta naturaleza las actividades industriales que se sustentan en inversiones productivas de mediano y largo plazo son las más golpeadas. ,

El proceso de colonización del Estado por parte de grupos organizados de la sociedad ha llevado a la expansión del sector público, revelando su permanente vulnerabilidad frente a los intereses en contraposición. Se ha plasmado así otra paradoja del desarrollo de la sociedad argentina: el de la escasa autonomía del Estado frente a los intereses particulares de la sociedad; acompañada por la constante capacidad del mismo de condicionar el funcionamiento de la economía y de incidir sobre la distribución de recursos, beneficios y costos entre los distintos grupos sociales a través de medidas tales como política cambiaria, tarifas, subsidios, créditos, etc.

El desplazamiento de los conflictos sociales en el ámbito del Estado ha generado una crisis global de legitimidad social. Ningún grupo ha logrado la adhesión a sus propios proyectos más allá de aquella brindada por sus propios miembros. El vacío de legitimidad ha sido reiteradamente llenado por las intervenciones militares, que lejos de solucionar la crisis de legitimidad han contribuido a reforzar la imagen de un Estado de parte que puede ser ocupado por medio de la fuerza. De allí que la crisis de legitimidad social se ha trasladado a la esfera pública, generando también una ilegitimidad estatal.

En esta dinámica los principios pluralistas de articulación política de la sociedad han sido permanentemente aplastados a pesar de su constante invocación justificatoria para la ocupación del poder.

C. La fragmentación de los intereses industriales y sus formas de expresión

Los obstáculos ideológicos y las dificultades políticas encontradas por el sector industrial se han traducido en una permanente fractura institucional entre las formas asociativas de distintos intereses industriales.

En efecto, en lugar de representar una clase relativamente autónoma el sector está atravesado por líneas divisorias que hacen referencia a valores, normas y estilos de vida de otros grupos sociales.

La industrialización se ha llevado a cabo en distintas etapas, protagonizadas por grupos sociales cultural y

políticamente heterogéneos. Esta heterogénea composición social ha constituido un serio obstáculo para la integración del grupo. Así, por ejemplo, los miembros más exitosos del sector industrial, al no tener este un peso político adecuado y una posición legitimada por otros sectores, aspiran a una movilidad social ascendente hacia los grupos establecidos en el poder. Su incorporación individual los lleva a aceptar la ideología, las escalas de prestigio y las normas de conducta propias del “establishment”. Es decir, como subraya Imas (1964, p. 172) “los industriales, sin siquiera discutirlo, hicieron suyo el marco valorativo de los sectores tradicionalmente rurales”; en este sentido valdría la pena destacar que en el pasado las inversiones en, el campo procedentes del sector industrial han representado más una afirmación de status y menos una diversificación de actividades productivas.

En la medida en que se produce este proceso de movilidad social, los miembros destacados del sector industrial pierden motivación e interés en contribuir a elaborar un cuerpo orgánico de ideas de orientación industrial.

Estrechamente vinculado a la incapacidad de producir una ideología propia, el sector industrial no ha podido superar los obstáculos políticos a su afirmación como clase, representados por el “establishment” agro-exportador, por un lado, y los movimientos populistas, por el otro. El círculo vicioso entre diferenciación objetiva de intereses, dependencia ideológica y escaso poder político de grupo, ha sido cerrado por una adaptación individual y segmentada a los prevalecientes mecanismos de poder nacional.

Hay que reconocer que a la base de dichos factores ideológicos y políticos, hay razones de tipo estructural-económico. En efecto, la economía argentina, heterogénea y con escasa capacidad de acumulación, con una estructura productiva industrial poco integrada, no competitiva en el mercado internacional y tecnológicamente dependiente del exterior, ha estado sujeta a fuertes desequilibrios determinados tanto por cambios en su relación con el exterior como por cambios en la política económica. Asimismo esta estructura económica poco integrada plantea permanentemente la contracción entre racionalidad microeconómica y racionalidad colectiva, cuyas consecuencias revierten sobre todo en el plano asociativo de los intereses industriales.

“La estructura industrial cubre una red de productores que quieren vender al mayor precio posible y comprar al menor. Le buscan racionalmente obtener altas ganancias. Por lo tanto, buscan protección arancelaria de sus productos contra la competencia internacional y presionan por obtener bajos precios en sus insumos a través de la posibilidad de acceder a los bajos costos de los productos internacionales. En otras palabras, el empresario combate la defensa arancelaria (o sobre-precio si el parámetro es el precio internacional) de sus proveedores, pero busca defensa arancelaria para sus productos. Su racionalidad es impecable, pues la es-

trategia individual apunta a lograr vender a un alto precio mientras compra a un bajo precio. El problema es que cuando todos los productores industriales son tan impecablemente racionales, no sólo se ven amenazados por la competencia externa, sino por las presiones de sus proveedores para lograr protección arancelaria (y por ende sufrir un aumento de los costos) y de sus consumidores para lograr la disminución arancelaria de sus productos (y por ende sufrir una disminución del precio de venta al nivel fijado por la competencia internacional).

Este juego de permanentes presiones sobre el Estado genera alta incertidumbre, porque la victoria en la obtención de protección arancelaria para un producto hoy puede redundar en una derrota mañana si el consumidor de estos productos muestra suficiente capacidad como para obligar al Estado a retirar la protección.

Con alta incertidumbre, la planificación a mediano-largo plazo pierde sentido y, consecuentemente, la obtención de ganancias graduales también. La consecuencia de la situación, a pesar de la racionalidad desplegada por los actores individuales, es un necesario cortoplacismo que impide la acumulación, y determina la reproducción de la lucha de todos contra todos dentro del sector industrial. El todos contra todos se da vertical y horizontalmente, pues no sólo se plantea entre productores y consumidores, sino también entre diversas ramas industriales que se ven unas a otras como mas o menos “productivas” y, por lo tanto, como mas o menos “malgastadoras” de escasos recursos sociales. “Malgastadoras” porque para la rama alimenticia, por ejemplo, la rama automotriz o electrónica al gozar de defensas arancelarias obliga a la sociedad a pagar un sobreprecio que se podría ahorrar e invertir más productivamente. Por supuesto, estos dos resultados debilitan al sector como productor integrado y - como actor colectivo” (Alberti; 1984, pp. 13 4-1 15).

” Por último, otro factor que incide en la dificultad de agregar intereses y superar la fragmentación señalada, se debe a las formas específicas que asumen las asociaciones de los intereses industriales. Tal como lo hemos observado en un trabajo anterior (Alberti y otros, 1984) las entidades representativas del sector industrial se han estructurado mas como movimientos para presionar el Estado que como ámbitos institucionales de intermediación de intereses y como portavoces de los mismos. Este esquema de representación esta asociado a un escaso desarrollo organizativo y privilegia la afirmación de una identidad que se logra con la constitución de un movimiento.

“Lo que es importante destacar es que la lógica de funcionamiento de un movimiento, de cualquier tipo, es opuesta a la lógica de funcionamiento de una organización. Mientras que la primera privilegia los aspectos de identificación, inclusión/exclusión, movilización de esfuerzos y recursos en contra de otros grupos que están

afuera del movimiento, la segunda privilegia la consecución de objetivos de largo plazo en función de la coordinación, la interdependencia, y la mediación entre intereses individuales e intereses colectivos.

La proliferación de movimientos está estrictamente vinculada al problema de identidad y definición de intereses. No sólo es producto de contradicciones históricas no resueltas, sino también de la falta de una clara concepción de quiénes son los aliados potenciales y para qué. Si la definición de intereses comunes es lo que determina identidades colectivas, estas identidades son condición de posibilidad para la definición e implementación de estrategias. Estas estrategias articulan las relaciones con aliados y oponentes potenciales (que son definidos por la relación entre “sus” intereses con “nuestros” intereses) en función de los recursos a disposición. Por lo tanto, la clara definición de quién es aliado y quién oponente denota una estrategia,, una identidad y un conjunto de intereses” (Alberti, 1984, p. 117).

D. El escaso prestigio de la actividad industrial

La industrialización argentina, por la naturaleza que hemos descrito en este trabajo, no ha sido acompañada por un proceso de transformación social en todos los niveles de la sociedad; más bien se ha desarrollado en un contexto social, político y cultural que a pesar de los conflictos, tensiones, fracturas, crisis e inestabilidad crónica guarda una importante continuidad con algunos de los aspectos centrales de la sociedad, de la política y de la cultura del modelo preindustrial (Rouquié, 1981).

Por ejemplo, en el plano de la estratificación social, a pesar de los cambios ocurridos en las últimas décadas y la proliferación de los nuevos grupos vinculados a la diferenciación de actividades socio-económicas, el peso relativo de las distintas clases sociales en las escalas de prestigio y de status social parece haber cambiado mucho menos de lo que las convulsiones políticas, la activación de las masas y los movimientos populistas pudieran hacer creer. El “establishment”, originariamente representado por un grupo social relativamente homogéneo vinculado a actividades agro-exportadoras, se ha ido diferenciando por intermedio de la incorporación y cooptación de otros intereses económicos, tales como ciertos sectores de la banca, del comercio y de la industria; sigue siendo el vértice de la pirámide social del país, sin que los nuevos grupos de poder económico hayan logrado desplazarlo de su posición. Por otra parte, las clases medias y los sectores populares, a pesar de la movilización política, de los movimientos “antistatus quo” y de los interludios populistas, siguen ocupando la misma posición en la estructura social. El corolario cultural de esta continuidad en la estratificación social es que no se ha logrado plasmar y difundir en el país una cultura alternativa.

En el plano de la política la contraposición entre propuestas contradictorias y la dinámica pendular entre movimientos de transformación social y defensa del orden conservador ha llevado muy a menudo bajo una retórica pluralista a una práctica autoritaria que se acompaña a los conocidos y antiguos problemas del caudillismo y personalismo que claramente datan desde épocas prepopulistas.

En el plano ideológico la concepción del Estado, de su relación con los ciudadanos y de la política en general, siguen ancladas en ciertos sectores sociales a la concepción del Estado liberal propia del siglo pasado, aunque en la práctica el Estado haya avanzado mucho en la expansión de sus estructuras burocráticas y en su intervención en varios aspectos de la vida económica y social del país.

Por todas estas razones, la industrialización no ha sido una fuerza transformadora de la sociedad, sino que, se ha insertado en un esquema socio-cultural y político, que a pesar de haber entrado en una crisis irreversible sigue todavía vigente. Un correlato importante de esta relación entre industrialización y contexto socio-cultural es que ella se ha producido sin generar una auténtica cultura industrial.

Esto es cierto tanto para los aspectos técnicos de la cultura industrial (racionalidad instrumental de las actividades productivas, eficiencia, productividad, aplicación de la ciencia y tecnología en la producción, innovación) -esto por supuesto no quiere decir que estos valores no se encuentren en determinadas empresas productivas y en especial industriales, sino que no constituyen valores generales de la cultura nacional- como para sus aspectos más político-ideológicos (pluralismo, aceptación de la legitimidad de una pluralidad de intereses, interdependencia de los mismos, conflictos sociales institucionalmente mediados).

Sin una cultura industrial, la “industria” ha gozado por lo tanto de escaso prestigio, lo que ha sido acompañado, por un prejuicio antiindustrial por parte de ciertos sectores del “establishment” y de la sociedad en general.

Este prejuicio tiene profundas raíces históricas y culturales. Se resume en la imagen que el país se ha modernizado sobre la base del desarrollo del modelo agro-exportador que concibió la industria precisamente como una actividad secundaria y de rango inferior a la actividad agropecuaria. Este mismo prejuicio ha encontrado justificación en algunas de las características de la industrialización del país. Entre ellas se pueden destacar las siguientes:

1. El tipo de producción ha sido por lo general de tipo liviano, para un mercado interno protegido, no volcado a la producción de bienes estratégicos, de tecnología o la de productos exportables competitivos en el mercado internacional (a diferencia, por ejemplo, de los industriales británicos, estadounidenses y alemanes de la primera y segunda industrialización, que afirmaron su prestigio por intermedio de la dominación de mercados, el desarrollo nacional o la defensa).

2. La necesidad de contar con las divisas generadas por el sector agropecuario para el desarrollo de la industria liviana ha contribuido a la dependencia de la industria frente al Estado y al sector agro-exportador, limitando su autonomía y su prestigio.

3. La “convertibilidad” de los industriales en financistas, comerciantes o importadores como respuesta a la inestabilidad política y a la inflación creciente ha actuado en la misma dirección.

4. La industrialización ha sido asociada, en ciertos sectores militares y del “establishment”, al sindicalismo, la conflictualidad, la “subversión” y la “política” en general, otorgándole así la paternidad de los males argentinos.

E. Algunas reflexiones acerca de industria, formas de la política y democracia

Tal como hemos observado, la industria argentina nace con un vicio original: no es la actividad económica de la clase dominante que a partir de 1880 impulsa la modernización económica y social del país, a través de actividades agro-pecuarias orientadas a la exportación. Son las actividades del campo las que hacen grande y próspero al país, las que otorgan prestigio, riqueza y poder político las otras actividades, incluso las industriales, son secundarias, “culturalmente inferiores”, simple medio para enriquecerse.

El preponderante rol de los inmigrantes en la primera industrialización refuerza esta imagen de extraneidad respecto del cuerpo socio-cultural. Asimismo, los industriales se encuentran marginados de las luchas políticas libradas por el radicalismo para la ampliación del sistema político. Así, el sector industrial pierde muy tempranamente su potencial consuetudinario política, es decir la clase media. De esta forma al escaso prestigio social se acompaña el aislamiento político, lo cual se convertirá en uno de los problemas centrales para la afirmación del sector manufacturero en la sociedad argentina.

En la medida en que el proceso de industrialización avanza debido a la ampliación del mercado interno y a la modificación en las relaciones externas del país, se consolidan algunos grupos industriales cuyos representantes más destacados buscan incorporarse a las élites tradicionales del poder, adoptando su ropaje ideológico. Lo paradójico del caso argentino es que los primeros impulsos a la industrialización ocurren sin que haya fuerzas sociales y políticas que cuestionen el modelo agro-exportador, a pesar de que éste había entrado ya en una crisis irreversible a partir de los años 30. La agudización de sus contradicciones más evidentes, tales como las insatisfechas y crecientes demandas de empleo, la pérdida de la legitimidad del sector terrateniente y la manifiesta incapacidad del sistema político de mantenerse sin el recurso al fraude electoral y a la intervención militar, llevaron a la explosión populista. Si bien ésta, por un lado, desplazó a la oligarquía del poder, por otro, no

supo y no pudo crear las condiciones para establecer una nueva institucionalidad, debido a la resistencia del “establishment”, a la inviabilidad de su proyecto de industrialización protegida y al veto militar. En el ámbito del proyecto peronista los industriales no sólo no jugaron un rol protagónico, sino que gran parte de ellos se le opuso, optando por la seguridad que ofrecía el modelo anterior antes que la incertidumbre de perder privilegios sociales y la incapacidad de condicionar un Estado personalista que se apoyaba en el sector obrero organizada.

En las últimas décadas el obstáculo político principal se encuentra en el carácter mismo del sistema político y en la forma en que se expresa la acción política en el país. La lucha no resuelta entre conservación del “status quo” y movimiento populista, que habla llegado hasta el borde de la disgregación social, ha sido la fuente principal de la inestabilidad política. La expansiva del Estado y la diferenciación socio-económica y de intereses de la sociedad civil no han sido -acompañadas por el fortalecimiento del sistema político, entendido como espacio institucional de relaciones entre partidos y grandes organizaciones de intereses funcionales, El corolario necesario de esta atrofia del sistema político ha sido que, frente a una sociedad civil diferenciada, compleja, políticamente activada y con intereses económicos contradictorios, el conflicto entre legitimidades limitadas y excluyentes, todas ellas con bases de poder distintas y no reconciliables a una moneda común, se ha desplazado hacia el ámbito del Estado; lo que ha definido la política como lucha para conquistar el Estado, y de allí defender en forma excluyente los intereses dominantes de turno. En el ámbito de este proceso las demandas y las presiones contradictorias de la sociedad civil no han sido filtradas, mediadas, priorizadas y concertadas por intermedio del sistema político. La fractura entre sociedad y Estado ha sido reiteradamente ocupada por las intervenciones militares que, lejos de solucionar la crisis de legitimidad, han reproducido las condiciones de la lucha excluyente. El sistema político ha venido a ser sustituido por los golpes militares., la puja distributiva, los movimientos políticos, y varias formas de protesta, de violencia pública y ” privada, de manifestaciones callejeras, etc.

La inestabilidad y precariedad de las relaciones sociales ha sido, en este contexto, alimentada por la modalidad típica de expresión de la política argentina; el “movimientismo”. A este respecto cabe recordar que los movimientos son formas de acción política que ocurren en situaciones estructurales en que las instituciones del poder pierden legitimidad, a pesar de mantener el control político y económico con métodos autoritarios. El movimiento, como forma de acción social, es por su naturaleza inestable y de, limitada duración, y se construye por intermedio de tres relaciones fundamentales.

La primera tiene que ver con el mundo externo; el movimiento se basa sobre la distinción amigo-enemigo, nosotros-ellos. La relación entre estos dos espacios es de conflicto abierto. El propósito del movimiento es derrotar al enemigo. En la relación entre movimiento y enemigo no hay lugar para la mediación, la negociación y el compromiso.

La segunda relación constitutiva del movimiento se da entre el individuo y el movimiento mismo. Es ésta una relación de identidad. El individuo “cree” en el movimiento, se identifica en él, su personalidad pierde individualidad y adquiere una dimensión grupal.

La tercera dimensión del movimiento se da entre éste y su líder carismático. La lógica del movimiento es tal que cuanto mas fuerte es la lealtad, la devoción, la entrega del movimiento hacia su líder, mayor es la capacidad política del mismo de derrotar a sus enemigos. El líder, por sus capacidades extraordinarias, interpreta y expresa el sentir de las masas. Por ello, los movimientos suscitan mas pasiones y menos racionalidad. Las relaciones de autoridad que se desarrollan en su seno son de tipo personalistas y no están encuadradas en claras y definidas reglas institucionales, precisamente porque la función fundamental del movimiento es la de romper con una determinada institucionalidad. El movimiento crea sus propios valores que le dan unidad, mientras que las reglas de conducta son flexibles, a menudo informales y no codificadas.

En los movimientos confluyen motivaciones, intereses y aspiraciones distintas, que al ser incorporadas pierden su especificidad. La relación movimiento-ambiente externo desemboca en dos alternativas: a) el movimiento, por múltiples razones, no logra derrotar al enemigo y, por lo tanto, pierde adhesiones, fuerza, lealtades y puede llegar hasta a su extinción; .b) el movimiento logra transformar el orden existente y entra en una fase de madurez que corresponde al proceso de institucionalización, lo que Max Weber llamo la “rutinización” del carisma. ‘Se pasa de una situación de excepcionalidad y anormalidad a una de cotidianeidad. Los individuos y los grupos que han participado en el movimiento readquieren su individualidad, sus necesidades, sus intereses diferenciados. La lógica política de la institucionalización es claramente opuesta a la lógica del movimiento. Mientras ésta representa la lucha para la superación del orden existente, por medio del sacrificio individual, -la pasión, y la fe en una sociedad mejor, la institucionalización representa la normalidad, la imposición de reglas impersonales, el retorno de la racionalidad instrumental entre medios y fines, y el calculo económico.

El movimiento, como tipo de expresión política de la acción social es por su naturaleza antidemocrático. Es personalista, corporativo (cuando agrega en su seno intereses diferenciados, privándolos de su autonomía), autoritario (el mando del jefe no se discute) y hasta totalitario. No hay lugar en su seno para las instituciones democráticas.. Esta afirmación no significa, por supuesto, que un movimiento no pueda contribuir a democratizar a la sociedad, o que instituciones democráticas no puedan desarrollarse en la fase de transición hacia la institucionalización del movimiento mismo (Alberoni, 1981).

La Argentina ha sido, hasta el retorno de la democracia, una sociedad movimientista (con esto no queremos identificar movimientismo con peronismo, el peronismo ha sido una

forma de movimiento dentro de una sociedad que se ha expresado políticamente a través de movimientos), bloqueada entre luchas no resueltas que reiteradamente cobraban más vidas, mas frustración, mas desapego en la gran mayoría de la población; ello ha ocurrido hasta que el último fracaso militar ha abierto el camino para que la ciudadanía, interpretada por una nueva "leadership" política, se expresara a favor de la democracia, dejando atrás la dinámica perversa del círculo vicioso entre conservación del "status que", movimientos en su contra, e intervenciones militares.

El retorno a la democracia en octubre de 1983 parece haber cerrado un período convulsionado de la historia nacional que comienza con el golpe militar de 1930. Se recrean las condiciones potenciales de base para fortalecer el sistema político como nexo entre la sociedad civil y el Estado. Se aseguran nuevamente los derechos civiles y políticos para toda la ciudadanía, los partidos políticos reemergen como instrumentos de movilización electoral y como las instituciones centrales en los mecanismos de asignación del personal político a los altos cargos del Estado. También las asociaciones de intereses funcionales recobran la legitimidad de actuar en el sistema político, y el Estado es expresión de soberanía popular. Los principios pluralistas de la organización económica, social y política ofrecen el marco normativo para la construcción de una nueva institucionalidad que se plantea como central en la nueva vida democrática del país.

Así la sociedad civil encuentra la posibilidad de expresar intereses diferenciados en el ámbito de instituciones democráticas que establecen las nuevas reglas de convivencia social. Los primeros pasos del gobierno confirman la voluntad política de afianzar la democracia al someter al poder civil el poder militar, desprestigiado y delegitimado por el derrumbe del Proceso, la desventura de las Malvinas y la violación de los derechos humanos:

La situación de fragmentación social heredada del autoritarismo militar sugiere a los grupos socio-económicos y políticos que la estrategia más viable para emprender la consolidación democrática y la tarea de reconstrucción nacional esta dada por la concertación social; es así como ella logra un consenso generalizado en los primeros tiempos de la transición democrática. Los partidos políticos mayoritarios, las asociaciones de intereses socio-económicos y la ciudadanía en general aceptan la concertación social como el instrumento mas apto para la consolidación democrática de la sociedad después del largo período de autoritarismo y conflictos no mediados institucionalmente. Sin embargo, a pesar de la conformidad acerca de la importancia general de la concertación, el nuevo gobierno en los primeros meses de su mandato privilegió la dimensión política y, por lo tanto, concibió a la concertación sobre todo como un acuerdo entre las principales fuerzas políticas del país sobre temas generales como la consolidación democrática, la política exterior y la relación entre poder civil y poder militar; esto significó postergar la

concertación sobre asuntos de política económica que involucrarían la participación de las entidades representativas de los intereses socio-económicos. No obstante algunos resultados positivos logrados por la concertación a nivel político, la crisis del peronismo, por una parte, y la consolidación de la rama sindical del mismo, por la otra, han orientado al gobierno hacia la -concertación socio-económica llevada a cabo por las asociaciones de intereses funcionales. La implementación de la concertación reveló pronto que había serias divergencias entre el gobierno radical y las partes sociales, no solamente sobre los objetivos de la concertación, sino también sobre su función.

Para el gobierno la concertación tenía prevalentemente una función política de contención de la pugna distributiva y al mismo tiempo de reconocimiento de su legitimidad (es, significativo el hecho que la concertación se llevaba a cabo en el Ministerio del Interior, con una participación irregular y secundaria del ministro de Economía).

Para las partes sociales la concertación tenía también una función legitimadora de los respectivos liderazgos y además les ofrecía la oportunidad de reclamos concretos de medidas económicas.

Pronto las contradicciones entre distintos pedidos que no venían redefinidos en el ámbito de la concertación, sino simplemente superpuestos, llevaron a una fractura entre gobierno y partes sociales. Ejemplo de ello es la declaración conjunta entre las once entidades representativas, que no sólo no contó con la participación del gobierno, sino que fue interpretada por éste como acto antigubernamental. Además de estas dificultades la concertación encontraba importantes obstáculos que derivaban de la pluralidad y heterogeneidad de instituciones representativas de intereses, no tan solo entre los distintos sectores, sino también en el ámbito de un mismo sector, como es el caso de los industriales.

Hay que agregar también que los cambios estructurales producidos en la economía argentina en el último decenio han generado un sector de cuentapropistas que abarca a casi un tercio de la población económicamente activa y que por su falta de organización no está representado en la mesa de la concertación. Este considerable sector social otorga al partido radical, por intermedio del voto, el mandato de gobernar sin pasar necesariamente por la mediación de los intereses corporativos.

Por otra parte, la agudización de las dificultades económicas representadas por una inflación descontrolada y por las restricciones de la deuda externa -sobre cuyo tratamiento existe una divergencia insanable entre CGT y gobierno-llevaron al gobierno radical a alejarse de la concertación

4) La idea de la sociedad argentina como "Sociedad Movimientista" ha surgido repetidas veces en muchas de nuestras entrevistas, también con destacados industriales.

para emprender la elaboración unilateral de un conjunto de medidas coyunturales que resolvieran el problema de la inflación, definido por el gobierno como el más grave de la economía del país. .

La formulación e implementación del Plan Austral y la favorable acogida que ha recibido en la población, han hecho resaltar, por una parte, la capacidad de gobernar y, por otra, la subsidiariedad de la concertación. En la coyuntura de mediados de 1985 ya no se habla de concertación, sino de la constitución de una-conferencia económica y social que invita a las partes a participar y expresar opiniones sobre determinados asuntos económicos, sin comprometer al gobierno a renunciar a sus prerrogativas y a delegar funciones⁵. La definición de programas y estrategias económicas se adopta en restringidos círculos informales y a través de relaciones interpersonales con exponentes individuales de intereses sectoriales.

Estas son dificultades absolutamente normales y esperables en un país que retorna a la institucionalidad democrática después de varias décadas en que ningún modelo político-institucional ha logrado institucionalizarse. Las instituciones no pueden sino ser débiles, escasamente representativas de una pluralidad de intereses, y organizativamente poco desarrolladas. La tarea de afianzarlas y reforzarlas es ardua y compleja, pero el camino está trazado: respeto del método democrático, fortalecimiento del sistema de partidos, pluralismo en la organización de intereses socio-económicos, autonomía de su expresión, reconocimiento de las diferencias y hasta contraposición de intereses, aceptación de reglas institucionales para la solución de los conflictos, consenso sobre el proyecto económico que el país necesita para salir del estancamiento⁷ y volver a crecer.

El sector industrial, por su peso económico y su capacidad de generar empleo y riqueza, está llamado a jugar un rol protagónico en el afianzamiento de la democracia y en la „ solución de los problemas económicos. Persisten todavía en el ámbito del sector problemas en la definición, articulación y expresión de sus intereses que tienen que ser encarados abiertamente y resueltos. No hay duda que la heterogeneidad social y la diversidad objetiva de intereses económicos, y las dificultades históricas que hemos observado a la constitución de la burguesía como clase, dificultan el desarrollo de una identidad común, la expresión de una ideología industrial coherente y una eficaz expresión política de sus intereses. A pesar de ello, creemos que las distintas posiciones tengan que ser despojadas de sus connotaciones ideológicas, reducidas a sus verdaderas dimensiones económicas, y redefinidas a través de procesos de mediación en el ámbito de espacios institucionales apropiados.

Para que ello ocurra es necesario construir instituciones más representativas de una pluralidad de intereses industriales y la lógica de la asociación-movimiento tiene que ser sustituida por la lógica de la asociación-organización.

“La representatividad real se basa primero sobre una cultura de colaboración, solidaridad y confianza recíproca que reconoce y acepta como legítimos los distintos intereses representados en la asociación, y segundo, sobre la capacidad organizativa de mediar, redefinir y traducir los varios intereses particulares en un interés colectivo que constituye el mínimo común denominador para una acción asociativa que pondere la distribución de sacrificios inmediatos en vista de ventajas futuras. Esta decisiva tarea de mediación interna necesariamente tiene que basarse sobre un alto nivel de desarrollo organizacional acompañado por una correspondiente profesionalización de sus cuadros por intermedio del empleo a tiempo completo de funcionarios, economistas, técnicos, expertos de variada naturaleza, abogados, etc., cuya tarea principal es la de autonomizar la organización frente a los intereses individuales de sus /miembros. Esta labor de autonomización se basa a su vez en la capacidad técnica de traducir las opiniones divergentes en cálculos económicos de costos-beneficios comparados para cada alternativa de acción o reacción a propuestas de las contrapartes para todos los intereses diferenciados considerados singularmente y en su conjunto” (Alberti, 1984; p. 94-95).

Este esfuerzo de mediación no tiene que producir necesariamente una única central de representación industrial; puede existir una limitada y diferenciada representación; lo que es claro es que mas fragmentada es la representación de los intereses, menor es el peso colectivo del sector, mayor la tarea de intermediación del Estado y mayor la probabilidad que una representación sectorial múltiple pueda generar fracturas en el ámbito del Estado mismo porque cada interés buscará a sus propios “padrinos”.

En suma, para superar los obstáculos ideológicos y políticos a la consolidación del desarrollo industrial es indispensable:

- a) que se le asigne un rol central en la definición del modelo de reactivación económica;
- b) que se desarrollen las bases sociales y políticas para sustentarlo;
- c) que el sector mismo logre superar sus fracturas internas, se vincule mas estrechamente a los partidos políticos y a otras instituciones del país, como la prensa, la cultura, la universidad, las artes, los centros de investigación y de producción cultural, y que se empeñe en el afianzamiento de la democracia, única condición viable para la estabilidad política en el país.

Sólo en la medida en que la industria logre ocupar el rol que le compete en la solución de los problemas económicos y en el reforzamiento del sistema político, ella podrá superar su imagen desdibujada y difundir una cultura industrial en la Argentina.

5) Diario “Clarín” del 17/8/85.

Bibliografía

- Alberoni, Francesco:
Movimento e Istituzione, II Mulino, Bolonia, 1981.
- Alberti, Giorgio; et al.:
Intereses industriales y gobernabilidad democrática en la Argentina, en Boletín Informativo no 235, Organización Techint, Buenos Aires, 1984.
- Baglioni, Guido:
L'ideologia della borghesia industriale nell'Italia liberale. Einaudi, Turin, 1974.
- Botana, Natalio G.:
El orden conservador. Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1979.
- Brailovsky, Antonio E.:
1880-1982 Historia. de las crisis argentinas. Ed. Belgrano, Buenos Aires, 1982.
- Cardoso, Fernando H.:
Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes. Siglo XXI, México, 1972.
- Cornblit, Oscar:
European immigrants in Argentine industry and politics, en Claudio Veliz (Ed.), The politics of conformity in Latin America. Oxford University Press, Londres, 1967.
- De Imaz, José L.:
Los que mandan. Ed. El Coloquio, Buenos Aires, 1977.
- De Riz, Liliana, et al.:
El contexto y los dilemas de la concertación -en la Argentina actual. Manuscrito CEDES, Buenos Aires, 1985.
- Diamand, Marcelo:
El péndulo argentino: hasta cuando? Manuscrito, Buenos Aires, 1983.
- Díaz Alejandro, Carlos F.:
Ensayos sobre la 'historia' económica argentina. Amorrortu editores, Buenos Aires, 1975.
- Díaz Alejandro, Carlos F.:
Etapas de la industrialización argentina, en Brodersohn., Mario (Ed.), Estrategias de industrialización para la Argentina. Editorial del Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1970.
- Di Tella, Guido:
Perón Perón 1973-1976. Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1983
- Di Tella, Torcuato, S.:
Sociología de los procesos políticos. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985.
- Ferrer, Aldo:
Crisis y alternativas de la política económica argentina. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1977. Freels, John W.: El sector industrial en la política nacional. EUDEBA, Buenos Aires, 1970.
- Germani, Gino:
Política y sociedad en una época de transición. Paidós, Buenos Aires, 1962.
- Hirschman, Alfred O.:
Essays in trespassing, economics to politics and beyond. Cambridge University Press, Cambridge, 1981,
- Llach, Juan J.:
La Argentina que no fue. Ides, Buenos Aires, 1985.
- Llach, Juan J.:
El Plan Pinedo de 1940: su significado histórico y los orígenes de la economía política de/ peronismo, en Desarrollo Económico, n°92, val. 23, Buenos Aires, 1984.
- Mallon, Richard, y Sourrouille, Juan;
La política económica en una sociedad conflictiva; El caso argentino. Amorrortu editores Buenos Aires, 1973.
- Miguens, José E.:
Los empresarios argentinos y el poder político, en Metalurgia, n°243, Buenos Aires, diciembre 1965.
- Niosi, Jorge:
Los empresarios y el estado argentino. Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 1974.
- O'Donnell, Guillermo:
"Las fuerzas armadas y el estado autoritario in el cono sur de América Latina", en Norbert Lechner (Ed.), Estado y Política en América Latina, Siglo XXI, México, 1981.
- O'Donnell, Guillermo:
"1966-1973. El estado burocrático autoritario. Editorial Belgrano, Buenos Aires, 1982.
- Polit, Gustavo:
The industrialists of Argentina, en James Petras y Maurice Zeitlin (Ed.), Latin America Reform or Revolution? Fawcett Publications, Greenwich, Connecticut, 1968.
- Rouquié, Alain:
Poder militar y sociedad política en la Argentina, val. I y II, Emecé, Buenos Aires, 1981.
- Sábato, Jorge F. y Schvarzer, Jorge:
Funcionamiento de la economía y poder político en la Argentina. Trabas para la democracia. CISEA, Buenos Aires, 1983.
- Schvarzer, Jorge:
Los industriales. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1981.