

La conformación de la arena política

Las coyunturas críticas, el movimiento obrero y la dinámica del régimen en América Latina

Ruth Berins Collier y David Collier

Perspectiva general

En el curso del desarrollo capitalista en América Latina, una de las fundamentales transiciones políticas ha sido la aparición de la protesta de los trabajadores y un movimiento obrero organizado, junto con las variadas respuestas del Estado a este nuevo actor dentro de la sociedad. Durante un período relativamente bien definido en la mayoría de los países, un cambio histórico se llevó a cabo en la relación entre el Estado y la clase obrera. Un patrón – en el que la represión fue en general una característica mucho más central de la respuesta del Estado a la organización de trabajadores y la protesta – dio paso a políticas de Estado que pusieron en marcha la "incorporación inicial" del movimiento obrero. El control estatal de la clase obrera dejó de ser principalmente responsabilidad de la policía o el ejército, sino más bien era logrado al menos en parte a través de la legalización y la institucionalización de un movimiento obrero sancionado y regulado por el Estado. Además, los actores dentro del estado comenzaron a explorar mucho más ampliamente la posibilidad de movilizar los trabajadores como una base política importante.

Los términos en los que en un principio fue incorporado el movimiento obrero diferían en gran medida dentro de América Latina. En algunos países las políticas del período de incorporación estuvieron destinadas principalmente a establecer nuevos mecanismos de control por parte del Estado. En otros casos, la preocupación por el control se combinó con un importante esfuerzo para cultivar el apoyo de los trabajadores, abarcando un papel central en el partido político – o un movimiento político que más tarde se convirtió en partido – y a veces produciendo episodios dramáticos de la movilización de los trabajadores. Las estrategias alternativas de control y movilización han producido reacciones contradictorias y contrarreacciones, generando diferentes modos de conflicto y adaptación que han sentado las bases para contrastar legados políticos.

El análisis de estos patrones distintos de conflicto y adaptación ofrecen una nueva visión de los importantes contrastes existentes entre los países, tales como: si ha surgido un centro integrador de cohesión política o la política se formó de manera más polarizada; si y cómo los sistemas de partidos llegaron a canalizar el conflicto social; y, más específicamente, por qué en algunos países las arenas electoral y sindical llegaron a ser dominadas por partidos de centro, mientras que en otros lugares partidos de izquierda llegaron a jugar un papel mucho más importante. El análisis arroja luz en patrones alternativos de coaliciones sectoriales y de clase, modos distintos de competencia política centrífuga y centrípeta y contrastantes patrones de estabilidad y conflicto. También ayuda a explicar si los países siguieron una ruta democrática o una ruta autoritaria a través del período de los nuevos movimientos de la oposición y la crisis económica y política de los años 1960 y 1970.

La aparición de diferentes formas de control y movilización durante el período de incorporación inicial, junto con sus variados legados, es el foco de este libro. El estudio se basa en un análisis comparativo - histórico de los ocho países con más larga historia de las relaciones comerciales urbanas y desarrollo industrial de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

Pone énfasis en que las monografías referidas a solo país y los estudios históricos centrados en cada uno de estos ocho países han afirmado que los años que comúnmente se identifican como los períodos de incorporación iniciales, constituyeron hitos históricos que tuvieron un impacto importante en la evolución posterior de la política.¹ Sin embargo, estos análisis, centrados como lo hacen en los distintos países, como es lógico han carecido de criterios coherentes para identificar y comparar los períodos de

¹ Por ejemplo, Argentina: Corradi 1985: 58; Doyon, 1975: 153; Mallon y Sourrouille 1975: 7; Horowitz 1990; Wynia 1978: 43-44, 80; Luna 1969: 15; Fayt, citado en Ciria 1968: 326; Waisman 1987; Torre 1989: 530. Brasil: Schmitter, 1971: 127; Mericle 1977: 304; Erickson, 1977: 11; Ianni, 1970: 89; Simiio 1981: 169. Chile: Morris 1966: 2; Barría 1972: 37-38; S. Valenzuela, 1976: 141; Bergquist, 1981: 45-46; 1986: 75; Pike 1963: 188. Colombia: Urrutia 1969a: 109, 113; Dix, 1967: 91; Molina, 1974: 280; 1977: 85, 101. México: Hansen 1974: 34, 98-101; Garrido 1982: 11, 296; Córdoba 1974; 1976: 204, 211; 1979: 9-11; Cornelio 1973: 392-93. Perú: Sulmont 1977: 82; Pareja 1980: 115; Angell, 1980: 21; Adams 1984: 36-37; y desde un punto de vista comparativo C. Anderson, 1967: 249. Uruguay: Finch 1981: 9; Vanger 1963: 272, 274; 1980: 348; Caetano 1983a: 5; Fitzgibbon, 1954: 122. Venezuela: Levine, 1973: 29; Alexander 1982: 224; Martz, 1966: 62; Godio 1982: 30, 85; y desde una perspectiva comparada, C. Anderson, 1967: 283-84.

incorporación, así como para llevar a cabo una evaluación comparativa de sus legados. El objetivo de este libro es proporcionar un marco para esta comparación y ofrecer una base metodológica y analítica para evaluar el impacto causal de los períodos de incorporación en el régimen político nacional.

Al centrarse en el papel del Estado en la conformación del movimiento obrero y en las reacciones y contrarreacciones a nivel de la política nacional producidos por estas iniciativas estatales, no tienen la intención de sugerir que los trabajadores y los líderes obreros no juegan por sí mismos un papel importante en la constitución de los movimientos obreros. Su papel ha sido ampliamente documentado,² y en varios puntos se juega una parte importante en el presente análisis.³ Sin embargo, nuestro centro de atención primario se encuentra en otro plano: las repercusiones en la mayor evolución de las políticas nacionales alternativas de las estrategias estatales para abordar el movimiento obrero. En este nivel de análisis, se pueden identificar fundamentalmente trayectorias contrastantes de cambio que merecen una atención sostenida en su propio derecho.

En el libro que pretende trazar estas trayectorias opuestas de cambio político nacional, vemos este estudio como parte de la búsqueda en curso en la región de América Latina en los últimos 30 años para explicar los diferentes caminos que el desarrollo nacional encuentra dentro de la región.⁴ En este contexto, nuestro análisis es un tanto estrecho y ancho. Es estrecho en que se centra en las transiciones críticas en la relación entre el Estado y un actor en particular en la sociedad, el movimiento obrero organizado. Sin embargo, es amplio en que este enfoque sirve como una óptica a través de la cual un espectro mucho más amplio de las relaciones políticas y patrones del cambio puede ser integrado en un marco explicativo. El análisis es del mismo modo amplio, ya que se enmarca en los debates académicos sobre democracia y autoritarismo, corporativismo, los patrones de transformación del estado frente a nuevas fuerzas sociales, la formación de distintos tipos de sistemas de partidos, y la autonomía relativa de la política.

Obviamente, los aspectos considerados aquí no son exclusivos de América Latina. Están, por ejemplo, el enfoque de un amplio espectro de autores referidos al desarrollo europeo, de Karl Marx a T. H. Marshall y Reinhard Bendix, que han analizado estos temas en el contexto de lo que Bendix (1964:23) se refiere como las "transformaciones estructurales, penetrantes" de las sociedades occidentales que abarcaban en el ámbito económico la propagación de las relaciones de mercado y en la esfera política la propagación de las relaciones de autoridad individuales. Crucial para este último aspecto fue la extensión de la ciudadanía a la clase baja, que implica el derecho de "asociación" y "combinación" y las diversas formas en que la organización de los trabajadores, la protesta de los trabajadores, y la política de Estado hacia las asociaciones de trabajadores interactúan para dar forma a la evolución de la política nacional (Bendix 1964: Cap. 3, 80-87 esp.). El presente estudio es paralelo a las preocupaciones de varios analistas de Europa que han visto la incorporación de la clase trabajadora como una transición fundamental dentro de este proceso más amplio del cambio social.⁵

El método de este libro es un tipo de historia comparativa diseñado para descubrir y evaluar las explicaciones del cambio. El método tiene dos componentes. El primero es la generación y evaluación de hipótesis mediante el examen de las similitudes y contrastes entre los países. El segundo es el procedimiento del "proceso de rastreo"⁶ con el tiempo dentro de los países, a través del cual las explicaciones son más probadas. Con ello evaluamos si la dinámica de cambio dentro de cada país refleja plausiblemente el mismo patrón de causalidad sugerida por la comparación entre países. El resultado es un análisis que centralmente se ocupa de la elaboración de conceptos y comparaciones, pero también modelado por la convicción de que esta elaboración debe estar anclada en un primer análisis, procesual de

² En el plano de un amplio análisis histórico-comparativo, ver Bergquist (1986). Muchos excelentes estudios monográficos también adoptan esta perspectiva.

³ El capítulo 3 se centra en la historia temprana del movimiento obrero desde la perspectiva de organización de los trabajadores y la protesta de los trabajadores. En el análisis de los períodos de incorporación en el Capítulo 4, la discusión de las metas de los actores dentro del estado que inician la incorporación – el "proyecto desde arriba" – se yuxtapone con una discusión de los objetivos de los sectores líderes del movimiento obrero, el "proyecto desde abajo".

⁴ Una lista parcial de los autores y citas relevantes relacionados con el análisis comparativo de América del Sur y México que se ocupan de estos temas podrían incluir J. Johnson (1958), Silvert y Germani (1961), Hirschman (1965, 1977, 1979), Di Tella (1965, 1968), C. Anderson (1967), Halperin Donghi (1969), Cardoso y Faletto (1969, 1979), Schmitter (1972), O'Donnell (1973, 1975), Bamber (1974), R. Kaufman (1977a, 1977b, 1979, 1986), Stepan (1978b, 1988), D. Collier (1979), Therborn (1979), O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986), y Bergquist (1986).

⁵ Lipset y Rokkan 1967; Waisman 1982; Lipset 1983; Luebbert 1986, 1987; J. Stephens 1986.

⁶ El procedimiento fue propuesto por George y McKeown (1985: 34. ££). Es similar al procedimiento del "discernimiento" al principio defendido por Barton y Lazarsfeld (1969) y de "patrón juego" defendido por Campbell (1975).

los casos durante largos períodos de tiempo. Así, el libro presenta y examina más detenidamente cada caso a lo largo de varias décadas, y esperamos que para los lectores que carecen de un conocimiento cercano de estos países, esta presentación histórica ayude a que nuestro argumento resulte claro. Sin embargo, no se pretende que esta sea una historia política general de estos países – ni siquiera del movimiento obrero o de las relaciones Estado-laborales. Más bien, el tratamiento histórico es selectivo, centrado en el sondeo de argumentos relacionados con nuestra tesis principal de la emergencia y el impacto de los períodos de incorporación.

El argumento histórico

En las primeras décadas del siglo 20, la relación entre el Estado y el movimiento obrero ha cambiado fundamentalmente. Antes de ese momento, la política del estado suele verse envuelta en una extensa represión de las organizaciones de la clase trabajadora y la protesta, represión que en muchas ocasiones resultó en la muerte de docenas o incluso cientos de trabajadores. Esta época anterior vio de vez en cuando una cooperación ad hoc de los Estados con los grupos de trabajadores en los sectores económicamente o políticamente demasiado importantes para permitir su represión continua, así como los esfuerzos del estado de vez en cuando para movilizar el apoyo de los trabajadores. No obstante, el movimiento obrero fue tratado en medida importante coercitivamente por la policía o el ejército.

Durante un período bien definido en cada país, se alteró esta relación. En general, un cierto uso de la represión continuó, pero el control en un mayor grado se logra a través de la legalización y la institucionalización de determinados tipos de organización del trabajo. Los sindicatos se convirtieron en actores legítimos en estas sociedades. En conjunción con el papel más legítimo de los sindicatos, los líderes políticos también comenzaron a perseguir mucho más ampliamente que antes la opción de movilización de los trabajadores como una base de apoyo político.

Este cambio a las nuevas modalidades de relaciones estado-laborales – de la represión a la institucionalización, de la exclusión a la incorporación – generalmente tuvo lugar en el contexto de un conjunto más amplio de transformaciones políticas que se produce también en las primeras décadas de este siglo. Estos incluyen una disminución en el dominio político de los viejos grupos oligárquicos y la toma del poder por las nuevas élites atraídas en parte de los "sectores medios"⁷ cuyas condiciones sociales, económicas y su importancia política fue aumentando rápidamente con la expansión económica sostenida y la creciente importancia del sector de la fabricación comercial y urbana durante este período. Elementos reformistas que surgieron de la élite más tradicional también jugaron un papel significativo en este período de cambio. El nuevo liderazgo político promovió una transición de un estado de *laissez-faire* a un estado más intervencionista, un cambio señalado por la promulgación de las nuevas "constituciones sociales". El estado llegó a asumir cada vez nuevas condiciones sociales, el bienestar y las responsabilidades económicas que implica sobre todo el sector moderno de la economía, pero en algunos casos también abarca una reestructuración del trabajo y las relaciones de propiedad dentro del sector rural tradicional.

La incorporación del movimiento obrero era típicamente alta en esta agenda de cambio, aunque su tiempo varió entre los países. En conjunción con las nuevas responsabilidades sociales y de bienestar, el estado introdujo una nueva legislación que regula cosas tales como las condiciones de trabajo, salario mínimo, y la seguridad social. Con las nuevas responsabilidades económicas, comenzó el estado a establecer un sistema regularizado de relaciones laborales, asumiendo un papel de mediador del conflicto de clases y árbitro de conflictos laborales. Actores dentro del estado establecieron regulaciones, canales legales para las relaciones laborales e hicieron algunas concesiones para corregir los peores abusos de la clase obrera, buscando con ello tomar la cuestión del trabajo fuera de las calles y lejos de la policía o el ejército y ponerla en el ámbito de la ley, proporcionando mecanismos para la solución pacífica de los conflictos laborales. El objetivo, en los términos en que fue concebido comúnmente, era "armonizar los intereses del trabajo y el capital". Estos cambios fueron acompañados por la introducción del corporativismo como un nuevo conjunto de estructuras para la integración vertical de la sociedad. El corporativismo en América Latina por lo tanto participa en la legalización e institucionalización de un movimiento obrero organizado, pero que era formado y controlado por el Estado.

Este es, pues, el carácter común histórico de estos países. En el curso de la modernización capitalista, dos grandes sectores nuevos producidos por la modernización, la clase obrera y los sectores medios,

⁷ Véase la discusión de este término en el glosario.

comenzaron a integrarse en la forma de gobierno en posiciones más subordinadas y más dominantes, respectivamente, en el marco de una importante redefinición del papel del Estado en la sociedad.

El argumento de este libro es que en el marco de esta histórica comunalidad, hubo diferencias políticas fundamentales en cómo este proceso de incorporación laboral ocurrió. En la mayoría de los casos el resultado fue en última instancia, la creación de un movimiento obrero organizado y un sistema de relaciones industriales en importante medida controlado y regulado por el Estado. Sin embargo, esto se produjo de manera muy diferente. En consecuencia, el legado político más grande de estos períodos anteriores se diferencia fundamentalmente entre los países. Para presentar estas diferencias, es necesario examinar más a fondo los períodos de incorporación en sí mismos.

Tipos de períodos de incorporación. Definimos la incorporación inicial del movimiento obrero como el primer intento sostenido y al menos parcialmente exitoso del estado para legitimar y dar forma a un movimiento obrero institucionalizado. Durante los períodos de incorporación, los canales institucionalizados para resolver conflictos laborales fueron creados con el fin de ocultar el uso especial de la represión característico de los períodos anteriores de las relaciones Estado-laborales y el Estado llegó a asumir un papel importante en la institucionalización de un nuevo sistema de negociación de clases.

El análisis de la incorporación inicial gira alrededor de dos argumentos. Primero, este cambio fundamental en las relaciones Estado-mano de obra se produjo en períodos políticos relativamente bien definidos. Estos períodos corresponden a experiencias históricas cronológicamente diversas como la era Batlle en la primera década y media de la siglo 20 en Uruguay, las secuelas de la Revolución Mexicana en los años siguientes a la constitución de 1917, el gobierno de Vargas en Brasil a partir de 1930, y la era de Perón en Argentina a partir de la década de 1940. En la mayoría pero no en todos los casos, estos períodos de incorporación coincidieron con el mayor período de la reforma política y la expansión del papel del Estado discutidos arriba. Los problemas que surgen en la identificación y comparación de los períodos de incorporación se discuten en el glosario.

El segundo argumento es que las diferentes formas de control y apoyo a la movilización que emergió, junto con los distintos actores que llevaron a los proyectos de incorporación, son una clave para distinguir entre ellos. En el nivel más general, se identifican dos grandes tipos de experiencias de incorporación: la incorporación estatal y la incorporación por el partido.

En el caso de la incorporación estatal, la agencia principal por la cual se inició el período de incorporación fue el aparato legal y burocrático del estado, y el objetivo principal de los líderes que iniciaron la incorporación fue el control y la despolitización del movimiento obrero. En el caso de la incorporación por el partido, una agencia central de incorporación fue un partido político o movimiento político que más tarde se convirtió en un partido, y un objetivo fundamental de los líderes políticos, además de control, fue la movilización de la clase obrera apoyando a este partido o movimiento. Esta movilización de mano de obra contrasta marcadamente con la característica despolitización de la incorporación estatal⁸. Además de distinguir entre la incorporación estatal y la del partido, también exploraremos tres subtipos de incorporación por del partido, que se analizan a continuación.

Legado de Incorporación. Los tipos distintos de incorporación tenían un impacto fundamental en la evolución posterior de la política nacional. En los ocho países las experiencias de incorporación produjeron una fuerte reacción política, y en la mayoría de los países esta reacción culminó con la ruptura del régimen político nacional bajo el cual se habían aplicado las políticas de incorporación. A la vista de esta reacción y de las contrarreacciones a menudo producidas, el legado final de la incorporación implicó comúnmente resultados bastante divergentes de los objetivos de los líderes del período de incorporación original. Para entender estos resultados, uno debe examinar de cerca estas reacciones y contrarreacciones posteriores. Nos referiremos al período de reacciones y contrarreacciones como el "después" de la incorporación, y a las consecuencias a largo plazo como el "patrimonio" de la incorporación.

⁸ Dada la definición de períodos de incorporación presentada anteriormente, el estado, por definición, ha desempeñado un papel en ambos tipos de incorporación. La cuestión clave es si, además, un partido o movimiento desempeñaron un papel importante y si el objetivo central fue la despolitización en oposición a la politización a favor de este partido o movimiento. Para una discusión adicional de estas distinciones, véase el capítulo 5

Dos secuencias de cambio pueden ser identificadas inicialmente. En los casos de incorporación estatal, el proyecto de incorporación se ocupó fundamentalmente del control del Estado sobre el movimiento obrero y fue implementado bajo un régimen autoritario. En consecuencia, la primera avería del régimen trajo consigo un proceso de democratización. En los casos de incorporación por el partido, el período de incorporación promovió políticas sociales progresistas y la movilización política de la clase obrera, y el régimen bajo el cual ocurrió la incorporación en la mayoría de los casos era más democrático y competitivo. Aquí el período de incorporación provocó una fuerte reacción conservadora, que en la mayoría de los casos en última instancia condujo a un golpe de Estado y un período de gobierno autoritario, seguidos después por la institución de alguna forma de competitividad, régimen electoral civil.

Al rastrear el movimiento de los países a través de estas diferentes secuencias del cambio, ganamos nuevos conocimientos sobre la evolución del papel del movimiento obrero en las alianzas sectoriales y de clase y, por tanto, en el carácter de estas alianzas, la articulación de estas alianzas con el sistema de partidos y el carácter del sistema de partidos, y la forma en que las cuestiones cruciales relativas a la legitimación del Estado se resolvieron – o, a menudo – no se han resuelto. La atención especial se centra en si un bloque mayoritario estable más o menos en el centro de la arena electoral, si los sindicatos estaban vinculados a partidos de centro o partidos de izquierda, y, relacionado con lo anterior, si el movimiento sindical formó parte en general de la coalición de gobierno o tendió a ser excluido. Sobre la base de estas dimensiones, se identifican cuatro grandes tipos de resultados: sistema de partidos integradores, sistemas multipartidistas polarizados, los sistemas que se caracterizan por la estabilidad electoral y el conflicto social y los sistemas de partidos estancados.

Las consecuencias de estos distintos patrones se manifestaron de manera espectacular en el período de crisis social y económica y los nuevos movimientos de oposición durante los años 1960 y 1970, un período que culminó con la aparición de "El nuevo autoritarismo" en algunos, pero no todos, de los más modernizados países de América Latina. El problema de explicar este resultado, así como la experiencia contrastante de otros países relativamente modernizados en que los regímenes civiles se mantuvieron, ha recibido amplia atención académica durante más de una década⁹. Se argumenta que una parte importante de la explicación de estos contrastes en los resultados del régimen es la estructura de la contestación y la cooperación en la arena política nacional, que fue en muchos aspectos importante en el legado de incorporación y la reacción a la misma.

Para cada país, el análisis se extiende a la aparición de estos períodos autoritarios aproximadamente en 1980. Después de este punto, han ocurrido cambios significativos en los parámetros de la política. No obstante, los contrastes entre los países que son, en parte, el legado de la incorporación siguen siendo fundamentales para la comprensión de la agenda de temas políticos abordada tanto por los gobiernos militares como por los líderes de los esfuerzos de democratización posteriores. Un objetivo principal del libro es explorar este legado evolutivo de incorporación.

En cuanto a la trayectoria general de los diferentes países a través de esta secuencia de cambio, se observa una relación compleja entre el carácter del período de incorporación y su legado. En el período intermedio, el enfoque control-orientado de la incorporación estatal en algunos aspectos importantes creó una mayor oportunidad para el futuro de la polarización. Esto ocurrió por varias razones, entre ellas que muchos de los controles legales de los sindicatos se rompieron con la licitación competitiva por los votos de los trabajadores bajo un posterior régimen democrático, y que la incorporación estatal dejó sin resolver la afiliación partidista de los trabajadores y los sindicatos, dejándolos disponibles para la movilización de otros actores en períodos posteriores. Por el contrario, la movilización a menudo radical de la incorporación partidaria ha creado lazos políticos y lealtades que en algunos casos más tarde han contribuido a la conservadurización del movimiento obrero y su integración dentro de un bloque político centrista. Por lo tanto una potencial trayectoria de cambio iba *del control a la polarización*, y una segunda *de la movilización a la integración*. Un objetivo principal del análisis es investigar los factores que llevaron a países particulares a seguir cualquiera de estas dos trayectorias.

Una observación final es en cuanto a las implicaciones normativas de resultados alternativos como la polarización y la integración. En algunas circunstancias y desde algunos puntos de vista normativos, la "estabilidad" o reducción de un conflicto que podría estar asociado con el resultado de la integración son preferibles a la inestabilidad y el conflicto. En otras circunstancias y desde otras perspectivas normativas,

⁹ O'Donnell 1973, 1975, 1982; Stepan 1973; Linz y Stepan, 1978; D. Collier 1979.

la estabilidad y la reducción de los conflictos pueden ser vistos como bloqueos del cambio necesario, mientras que la polarización puede abrir nuevas vías para el cambio. Estas evaluaciones alternativas fueron impugnadas activamente en los ocho países durante los períodos estudiados aquí, y se debaten de forma explícita por los científicos sociales que estudian estos países. En este libro, nuestro objetivo no es principalmente evaluar estos resultados, sino más bien avanzar en la comprensión del contexto político en el que se llevaron a cabo.

La autonomía relativa de la política y el impacto del cambio socioeconómico

Así, el libro explora el impacto a largo plazo de las diferencias políticas entre países durante el período de incorporación. Por el contrario, la mayor parte de la literatura sobre el cambio político en América Latina ha centrado sus explicaciones en los aspectos sociales y económicos. Aunque no pretendemos presentar un modelo monocausal – en el que no pretendemos explicar todas las variaciones observadas o características de regímenes sobre la base de factores políticos – el argumento político explorado aquí, sin embargo, plantea la cuestión de la autonomía relativa de la política.

En las últimas décadas en el contexto del debate más amplio, - marxista y no marxista - en el estado, se prestó mucha atención a la cuestión de la autonomía de la política, sobre todo en el plano teórico. Sin embargo, durante el período cuando la teoría de la dependencia fue ascendente en los estudios latinoamericanos, los análisis políticos a veces parecían perder su camino y la política se consideraba a menudo un epifenómeno. Lo que realmente importa es el pacto subyacente de dominación, que formó parte integral de la base económica¹⁰.

Posteriormente, la preocupación por la esfera política fue restablecida y reforzada. En parte, esto se debió a la coyuntura particular en América Latina. A medida que los regímenes militares de los años 1960 y 1970 fueron saliendo de escena, la atención se volcó a la posibilidad de crear un espacio político que salvaguarde los valores democráticos, incluso en una situación donde los parámetros económicos subyacentes no habían cambiado¹¹. Por lo tanto, había interés por primera vez en los valores políticos que eran previamente menospreciados y en segundo lugar en la creación de instituciones en el ámbito de la arena política para la consolidación de la democracia.

Parece claro que algunos aspectos del proceso político actúan como poderosos y variables causales fundamentales en la vida social y proporcionan la base para una subyacente "Lógica política" que anima el cambio, que es en un sentido análogo a la "lógica del capital", que es una preocupación central de la perspectiva de la dependencia. Uno de los componentes de esta lógica política es la generación de proyectos políticos con el fin de formar coaliciones para lograr o mantener el poder político¹². Consiste en un reino potencialmente autónomo de conflicto sobre la incumbencia política e implica una dinámica política que ha jugado un papel central en la conformación de los proyectos de incorporación. Otro componente es la búsqueda de la legitimación, que es un imperativo fundamental del estado y uno que puede entrar en conflicto con otros imperativos, tales como la protección y la promoción de la acumulación de capital (Habermas 1975; O'Connor 1973). Además de la potencialmente autónoma dinámica de cambio que gira en torno a estos imperativos de la incumbencia y la legitimidad, se encuentran otras fuentes de autonomía política en los intereses creados, los costos hundidos y las rigideces institucionales.

El argumento no es que el contexto socioeconómico de la política no es importante. Más bien se trata de que la arena política no sea simplemente fluida, respondiendo constantemente al cambio socioeconómico. En lugar de ello, debido a la autonomía política, la lógica y los intereses creados – que pueden ser resistentes a tales cambios a lo largo de significativos períodos de tiempo – el cambio socioeconómico es importante para los resultados políticos, pero la arena política puede, y hasta cierto punto sigue su propio patrón y ritmo del cambio, que a veces toma una forma muy discontinua.

¹⁰ Para una crítica de esta perspectiva, ver Cardoso (1979).

¹¹ O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986) y Goodman (de próxima aparición) son ejemplos de este enfoque.

¹² Véase Cavarozzi (1975: 33-37). Este enfoque se relaciona con la discusión ampliamente observada de C. Anderson de la lógica de "ganar, consolidar y mantener el poder" que es parte de su "Modelo de prudencia" de la formulación de políticas de desarrollo en América Latina (1967:87, Chaps 87, 3-4) y paralelos ambos Anderson (1967:87) y Ames's (1987) y la preocupación por la "Supervivencia política". El enfoque es, obviamente, similar a la mayor preocupación en el análisis político con el objetivo de ganar y retener el poder que da forma a la acción política (Downs 1957).

Este patrón de discontinuidad contrasta con muchas formas de cambio económico y social. Un cambio socioeconómico, como la urbanización o el crecimiento económico, a menudo es un proceso continuo que avanza a una mayor o menor tasa o incluso a una tasa uniforme fluctuante. Esto comúnmente implica la agregación de innumerables cambios o decisiones de actores individuales en el tiempo. Un modelo de este tipo de cambio incremental es tan fundamental para la economía neoclásica que en el título de la página de su seminal trabajo *Principios de Economía*, Alfred Marshall (1916) colocó la máxima de *natura non facit saltum* - la naturaleza no da saltos. Algunos cambios de política – por ejemplo, en el "comportamiento" o en el reino de la actitud – pueden también producirse de forma incremental.

Sin embargo, otros aspectos del cambio político, en lo estructural, institucional, y esferas de política, pueden ser más discontinuos. Esta discontinuidad consiste en transformaciones macro, que derivan de un proceso de toma de decisiones para la colectividad respecto a la distribución de los recursos políticos y sociales y cuestiones asociadas de conflicto y cooperación. Este proceso conduce a la fundación de nuevas órdenes legales, estructuras estatales, u otros arreglos institucionales. Tales episodios de cambios macro pueden ser seguidos por periodos de un mínimo cambio o por el cambio más gradual y tal vez más informal. Por ejemplo, cambios incrementales más pequeños en la política se pueden hacer, las leyes no pueden aplicarse, su aplicación puede evolucionar, y las instituciones y estructuras pueden comenzar a funcionar o comportarse de diferentes maneras. Pero éstos implican cambios relativamente menores dentro de un marco en el que cambios a gran escala son relativamente infrecuentes. Entre estas modificaciones importantes, instituciones y rigideces estructurales crean una lógica parcialmente autónoma de la arena política.

Es en este marco que el impacto desigual del cambio socioeconómico en la política, de la clase explorado en este libro, debe ser entendido. Esta perspectiva se introduce en el Capítulo 1.

Aproximación Comparativa

La selección de los casos. La elección de los ocho países analizados aquí se basa en tres criterios. En primer lugar, junto con grandes diferencias en su composición social y económica, estos países tienen la historia más larga de desarrollo comercial, urbano e industrial en América Latina. Más que otros países de América Latina, sus sectores modernos durante gran parte de este siglo han sido lo suficientemente grandes como para crear un espacio activo de las políticas laborales y las relaciones entre el Estado y los obreros. Como resultado, la política laboral ha sido durante mucho tiempo un tema central en la agenda política nacional¹³.

En segundo lugar, debido a que estos países representan un "conjunto de comparación" que ofrece una base útil para la exploración de hipótesis acerca de la modernización industrial, que ya han recibido una gran atención en la investigación anterior sobre la economía política de la industrialización y la transformación del régimen. El presente estudio por lo tanto, puede basarse en un importante cuerpo de análisis para comparar de la evolución de estos casos. En particular, *El Nuevo Autoritarismo en América América* (D. Collier 1979), analizó los mismos ocho países, centrándose en el período de los movimientos de oposición, las crisis, y el ascenso del autoritarismo en los años 1960 y 1970. El presente volumen, por el contrario, lleva el análisis para estos ocho casos de más o menos el principio del siglo 20 hasta este período de oposición y crisis. Por lo tanto, responde al reto que supone en el capítulo final de *El Nuevo Autoritarismo*: que es esencial para ver el ascenso y caída del autoritarismo en América Latina que se produjo entre la década de 1960 y la década de 1980 en el marco de ciclos más largos de cambios de régimen dentro de la región (394-95).

¹³ En relación con esta experiencia compartida de crecimiento económico e industrial y la cuestión conexas del tamaño del país, estos ocho países ocupan un lugar preponderante dentro del cuadro general de expansión demográfica y económica en América Latina. A partir de 1980 contenían el 84 por ciento de la población de los 20 países que comúnmente se definen como América Latina - es decir, con una historia colonial "Latina" (española, portuguesa o francesa) - a partir de 1979 tenían el 92 por ciento del producto interno bruto (sin incluir Cuba). A pesar de que el mayor rol de Cuba dentro de la escena latinoamericana e internacional desde la década de 1960 y la importancia de la crisis de Centroamérica en la década de 1980, desmiente cualquier argumento de que los grandes países son "más importantes", la preponderancia demográfica y económica de estos ocho países constituyen méritos suficientes para tenerlos en cuenta. Entre los 20 países, Brasil tenía el 35 por ciento de la población, México el 20 por ciento, y los otros seis países el 29 por ciento. Entre los 19 países, Brasil tenía el 32 por ciento del PIB, México el 25 por ciento, y los otros seis países el 35 por ciento (Wilkie y Haber 1983: 5, 280-81).

En tercer lugar, este conjunto de países es favorable ya que para cada uno de estos casos hay un extenso cuerpo de literatura histórica y monográfica sobre política nacional y los sindicatos que constituye una base muy valiosa para el tipo de análisis comparativo de fuentes secundarias que se lleva a cabo aquí.

Las diferencias y similitudes entre los casos. Un reto principal de la investigación histórico-comparativa es empujar la comparación sistemática de los casos en la medida de lo posible sin empujar a un punto en el que se violenten los atributos distintivos de cada caso. Los debates académicos sobre la investigación comparativa están animados por fuertes desacuerdos acerca de dónde se encuentra ese punto.

Es fácil enumerar los rasgos destacados de la evolución política nacional de cada país que son de gran relevancia para este análisis, y que aparecen como visiblemente únicos. Por ejemplo, en México, se incluirían la revolución y su muy anti-revolucionario patrimonio de un solo partido, en Uruguay la peculiar tradición de la política de dos partidos, el genio reformista de Batlle, y el estado de bienestar social, yuxtapuesto con el estancamiento económico y político de las últimas décadas. En Chile, se incluirían partidos fuertes de izquierda ubicados en un sistema político nacional que también se caracteriza por una fuerte derecha y un conservadurismo profundamente arraigado y en Argentina la movilización explosiva del peronismo, su conservadurización y fragmentación, y su conflictivo legado político.

Cualquier análisis comparativo que no se refiera a estos atributos distintivos dejaría de captar la realidad de estos países. Sin embargo, es igualmente evidente que una comprensión significativa de estos casos no sólo se puede obtener por detenerse en sus rasgos únicos, sino que debe ser lograda, en parte, a través de una evaluación comparativa de las grandes cuestiones políticas que se llevan a cabo y los puntos en común, así como los contrastes, en las formas políticas e institucionales adoptadas para la resolución de estos problemas.

Divisores y sintetizadores. El problema de evaluar adecuadamente estas similitudes y contrastes sugiere la pertinencia de la distinción aquí sugerida por J. H. Hexter (1979: 241-43) entre dos tipos de analistas: "divisores" y "sintetizadores"¹⁴ Los "divisores" son rápidos para ver los contrastes entre los casos y centrarse en los atributos distintivos de cada caso. Su contribución es esencial, ya que el rico análisis contextual que tienden a producir es muy valioso para la comprensión de los casos en estudio, para sacar a la luz nueva información, para generar nuevas hipótesis y teorías, y para proporcionar los datos básicos de los que depende todo el análisis comparativo. Los "sintetizadores", por el contrario, suelen enfocarse en las generalizaciones y los puntos comunes, en particular en el montaje de casos en categorías amplias. Su enfoque es también esencial, ya que desempeña un papel importante en la síntesis de los detalles presentados en los estudios de casos.

Un riesgo importante para los "sintetizadores" es el problema metodológico identificado por Eldon Kenworthy (1973) en su artículo titulado *"La Función del Pequeño Caso en la Formación de Teorías o lo que el Peronismo no era"*. Kenworthy, especialista en la política argentina, criticó el mal uso del caso peronista en Argentina, que en un momento anterior fue mal entendido por amplios comparativistas. Estos comparativistas, según Kenworthy, distorsionan la experiencia argentina para encajarlo en sus categorías conceptuales.

Una variante de este problema, que ha surgido en el análisis comparativo de los períodos históricos de interés en este libro, podría ser referido como "el mal uso del caso más conocido". En este caso, un patrón general para toda la región se deriva del caso más conocido (o casos) con mayúsculas. Por ejemplo, en el análisis de las relaciones entre Estado y clase obrera y el populismo en América Latina, las experiencias de dos o posiblemente tres líderes a menudo han centrado la atención de los analistas: Perón (un caso relativamente bien conocido entre Latinoamericanistas), Vargas en Brasil, y quizás Cárdenas en México. Estas generalizaciones con demasiada frecuencia han presentado una sola imagen para América Latina que combinaba elementos de cada una de estas experiencias, formando un compuesto que, en última instancia, no corresponde ni al caso o casos originales en los que la generalización se basa, ni a otros casos a los que se aplica (R. Collier 1982: 98-100).

¹⁴ Los siguientes debates paralelos de importancia Skocpol y Somers (1980) analizan diferentes enfoques para la comparación. Los "divisores" generalmente siguen su método de "Contraste de contextos"; los "sintetizadores" siguen su método de "demostración paralela de la teoría"; y el punto medio que abogamos corresponde a su "análisis macro-causal".

Lo que demasiado a menudo falta es un término medio entre el análisis de divisores y sintetizadores que abarque al mismo tiempo una preocupación sobre similitudes y diferencias. En la realización de la descripción, este enfoque intenta identificar múltiples patrones en lugar de necesariamente "englobar" a los casos en un solo tipo. En las explicaciones de prueba, este método emplea el examen sistemático de las similitudes y contrastes entre los casos como un medio para evaluar hipótesis acerca de los patrones de cambio.

Un concomitante importante de ocupar ese punto medio es el reconocimiento de un punto crucial: la afirmación de que dos países son similares o diferentes con respecto a un atributo particular no implica, y no está destinado a, asignar para casos diferentes un estado general de bienestar similar. Es relevante subrayar este punto porque en los campos del análisis comparativo y en los estudios de América Latina, cuando los estudiosos se dedican a una comparación con cuidado contextualizada de "países enteros"¹⁵ no puede haber una tendencia a representar ciertos países como "realmente" similares o diferentes a un grado que pueden paralizar la investigación comparativa. Por ejemplo, los estudiantes del Cono Sur comúnmente sostienen que Argentina, Chile y Uruguay comparten una estructura socioeconómica subyacente que contrasta notablemente con el resto de América del Sur, dando un común "significado" a la dinámica de su política. Sin embargo, en términos de la estructura de su sistema de partidos, Uruguay históricamente ha tenido mucho más en común con Colombia que con sus vecinos del Cono Sur. Uruguay no es inherentemente más similar, ya sea a Colombia o a otro país del Cono Sur. Más bien, comparte con cada uno similitudes y diferencias importantes.

En resumen, nuestra postura metodológica reconoce la contribución de ambos, divisores y sintetizadores, pero insiste en la aplicación flexible de una posición media que reconoce una diversidad de similitudes y contrastes entre cualquier combinación de casos.

El diseño de sistemas de máxima semejanza y máxima diferencia. Al centrarse en el análisis de similitudes y diferencias, empleamos dos estrategias de comparación, una combinación de un diseño de un sistema de "máxima diferencia" y de "máxima semejanza" (Przeworski y Teune 1970; Przeworski, 1987)¹⁶. Estos dos diseños son "tipos ideales", y el juego y contraste de los casos que se plantean nunca alcanzó la perfección en cualquier análisis real. Sin embargo, son inestimables puntos de referencia en la construcción de las comparaciones.

En primer lugar, el análisis global de los ocho países se puede considerar como un diseño de sistemas de máxima semejanza. Estos ocho casos están igualados en términos generales, entre los países de América Latina, en que tienen en general la historia más larga del desarrollo urbano, comercial, e industrial, y en conjunción con este desarrollo han experimentado las amplias transformaciones en la esfera política que se discutieron anteriormente. Además, estos cambios se han producido dentro de un contexto regional y cultural común. En el contexto de estas similitudes, este diseño metodológico identifica cuatro grandes tipos de períodos de incorporación y trata de descubrir si los contrastes correspondientes surgen en el legado de incorporación.

En segundo lugar, la comparación de los países con tipos similares de incorporación constituye un diseño de sistemas de máxima diferencia. Los países con similares experiencias de incorporación típicamente exhiben grandes contrastes en las características del desarrollo socioeconómico, las características del movimiento obrero, y otros atributos políticos importantes. La comparación dentro de estos conjuntos de casos constituye, por lo tanto, una estrategia de sistemas de máxima diferencia, que yuxtaponen casos que son fundamentalmente diferentes en varios aspectos. Dentro del marco de estas diferencias, si los países que tenían una experiencia de incorporación similar también fueron similares en términos de resultados a largo plazo, a continuación, uno tiene una base más sólida para inferir que estos resultados eran de hecho una consecuencia del tipo de incorporación. Las diferencias profundas en las variables de fondo por lo tanto sirven para poner en relieve la conjunción de similares tipos de período de incorporación y resultados similares.

¹⁵ Obviamente, nadie compara "países enteros", sino sólo los atributos específicos de países. Esta expresión se utiliza para referirse a lo que Ragin (1987) ha llamado el "caso orientado" en lugar de enfoque "orientado a las variables" del análisis histórico-comparativo, el cual está muy preocupado con la forma en que cada variable se inserta en un contexto más amplio dentro de un caso dado.

¹⁶ Estos corresponden a los métodos de diferencia y el acuerdo de JS Mill (1974/1843), respectivamente.

Tipos de incorporación y pares de países

Además de la distinción entre la incorporación estatal y la del partido presentada anteriormente, identificamos tres subtipos de incorporación del partido. Los ocho países se distribuyeron entre los cuatro tipos resultantes de los períodos de incorporación de una manera que colocó dos países dentro de cada tipo. El libro de este modo se organiza alrededor del análisis de cuatro pares de países: Brasil y Chile, México y Venezuela, Uruguay y Colombia, y Perú y Argentina. Desde la perspectiva de los diseños de máxima diferencia, esto es esencial para enfatizar las similitudes y contrastes dentro de cada par.

Similitudes dentro de cada par. La similitud central en cada par se deriva del análisis de los períodos de incorporación, presentado en el capítulo 5. Los casos de incorporación estatal, donde el estado buscó principalmente imponer nuevos métodos de control, son Brasil (1930-45) y Chile (1920-1931). Entre los casos de incorporación por el partido, donde la preocupación por el control fue acompañado por un esfuerzo importante en el apoyo a la movilización, se distinguen tres subtipos. Primero en Colombia (1930-45) y Uruguay (1903-1916), la movilización de los trabajadores era llevada a cabo por los partidos tradicionales como un aspecto de la competencia electoral dentro de un sistema de dos partidos establecidos. Dado que estos partidos fueron fundados en el siglo 19 y tenían fuertes lazos con la élite económica, no es sorprendente que implique la movilización más limitada de la clase obrera, siendo restringida en gran parte a la movilización electoral. Nos referimos a esta categoría como la *movilización electoral por un partido tradicional*.

Los otros dos tipos de incorporación por el partido fueron dirigidos por nuevos partidos, explícitamente antioligárquicos, y ambos implicaron formas más integrales de movilización. En Perú (1939-1948) y Argentina (1943-1955), el partido o movimiento que llevó adelante el período de incorporación no sólo participó en la movilización electoral de los trabajadores, sino también construyó de forma sistemática y con éxito los lazos partidistas con las organizaciones laborales y expulsaron del movimiento obrero elementos afiliados a otros partidos, lo que nos lleva a etiquetar estos casos como el *populismo laboral*.

Por último, en México (1917-1940) y Venezuela (1935-1948), la movilización del período de incorporación tomó su forma más completa. En los otros seis países las transformaciones del período de incorporación eran casi en su totalidad restringidas al movimiento laboral en el sector moderno de la economía y no abarcaba a los campesinos en el sector rural tradicional¹⁷. Sin embargo, en México y Venezuela el proyecto de incorporación se extendió a esta parte del sector rural, acompañado por la reforma agraria, y por lo tanto representa el asalto más amplio sobre las relaciones de propiedad rural y sobre la vigente oligarquía¹⁸. Dado el carácter integral de las transformaciones lanzadas por estos períodos de incorporación, nos referimos a ellos como *populismo radical*.

Dos observaciones adicionales pueden ser hechas acerca de esta agrupación de casos. Primero, aunque estos pares se derivan de una comparación de los períodos de incorporación, esta agrupación de los casos tenía raíces profundas en los períodos antes de la incorporación y se extiende mucho más allá de ellos. En segundo lugar, es esencial pensar en estos tipos de períodos de incorporación como categorías de análisis, como descripciones no tan perfectas de cada país. Obviamente, los dos países dentro de cada categoría no son idénticos en términos de las dimensiones que la definen, pero son mucho más similares el uno al otro en términos de estas dimensiones de lo que son para los países identificados con las otras categorías.

Las diferencias dentro de cada par. En el marco de los diseños de sistemas de máxima diferencia, nuestra preocupación central refiere a las diferencias económicas, sociales y políticas fundamentales dentro de cada par. Estas diferencias representan los contextos contrastantes en los que el análisis se centra, en la similitud del período de incorporación y en la similitud hipotética en el legado dentro de cada par. En tres de los cuatro pares (excluyendo México y Venezuela), este diseño de sistemas de máxima diferencia yuxtapone dentro de cada par: (1) una mayor homogeneidad social, la sociedad europea

¹⁷ Tratamos a trabajadores en enclaves rurales modernizados como en el sector moderno. Una discusión de estos términos se encuentra en el glosario.

¹⁸ Como está claro en los capítulos 4 y 5, en los otros cuatro casos de incorporación por el partido, la incorporación del campesinado y la correspondiente reorganización de las relaciones de propiedad rural no eran una característica central de este período por dos razones muy diferentes. En Perú y Colombia, la oligarquía era lo suficientemente fuerte como para hacer de este un resultado improbable, mientras que en Argentina y Uruguay no existía un extenso campesinado tradicional. Por lo tanto, aunque dentro de los dos pares de casos (Perú - Argentina y Uruguay - Colombia) este resultado tuvo diferentes causas, sus consecuencias son parcialmente semejantes, como veremos en los capítulos 5 y 6. A pesar de que en la Argentina se produjeron importantes reformas en el sector rural, no abarcan una reestructuración de las relaciones de propiedad rurales del tipo que se encuentra en México y Venezuela.

relativamente mucho más urbana del Cono Sur, que está relativamente modernizada en términos de indicadores per cápita de la educación, la alfabetización y la urbanización – Chile, Uruguay y Argentina – con (2) una mayor heterogeneidad social, la sociedad menos urbana, que tiene una parte sustancial de la población de extracción indígena o africana y que es considerablemente menos modernizada en términos per cápita – Brasil, Colombia y Perú (véase Tabla 0.1).

TABLA 0.1
Pares de Países: Similitudes y diferencias

| Diferencias socioeconómicas | Similitudes políticas durante el período de incorporación | | | |
|--|---|---|-------------------|-------------------|
| | Incorporación Estatal | Incorporación de los partidos | | |
| | | Movilización Electoral por Partidos Tradicionales | Populismo Laboral | Populismo Radical |
| Socialmente más homogénea, indicadores de modernización per cápita más altos | Chile | Uruguay | Argentina | Venezuela* |
| Socialmente menos homogénea, indicadores de modernización per cápita más bajos | Brasil | Colombia | Perú | México* |

*Este ordenamiento de Venezuela y México se refiere más o menos a la época de la década de 1950 a la 1970. A finales del siglo 19 y la primera parte del siglo 20, el orden de éstos dos países en varias de estas variables fue la opuesta a la que se refleja aquí (ver Capítulo 3), y en los años 1970 y 1980, más que casi convergieron.

Marcados contrastes se encuentran también entre México y Venezuela, aunque estos contrastes han cambiado durante las décadas tratadas en este estudio. En el siglo 19 y en las primeras décadas del siglo 20, Venezuela fue entre los menos desarrollados de los ocho países. Sin embargo, con el surgimiento del sector del petróleo, aproximadamente en la década de 1950 Venezuela casi que se correspondió más a la primera fila en la tabla 0.1, con altos niveles de ingreso per cápita; mientras que en aspectos importantes México se quedó atrás. Sin embargo, con el boom del petróleo de México en la década de 1970, ganó de nuevo en algunos indicadores. Dependiendo del período particular en consideración, por lo tanto, diferentes contrastes entran en juego en la comparación de México y Venezuela.

Las diferencias políticas dentro de los pares son también de gran importancia para el análisis. Algunas diferencias políticas varían en consonancia con los contrastes socioeconómicos señalados anteriormente, y otros no. Por ejemplo, dada la vinculación entre los patrones de desarrollo socioeconómico y la aparición de fuertes movimientos obreros (véase el capítulo 3), los países de la fila superior de Tabla 0.1 tienen en general los movimientos obreros más fuertes, y los que están en la parte baja, con una mayor mano de obra excedente, en general, tienen movimientos obreros más débiles. Por otra parte, las diferencias en el tipo de sistema de partidos son de gran importancia para el análisis, pero no varían constantemente entre los pares. Los partidos fuertes de Chile y los partidos débiles de Brasil presentan un contraste importante que es crucial para nuestro análisis, aunque vamos a argumentar que en la década de 1960 estos dos países fueron distintivos entre los ocho en el grado en el que se caracterizaron por la polarización y la política multipartidista. Del mismo modo, es importante distinguir el sistema de dos partidos de Venezuela del sistema dominante de un solo partido de México, a pesar de la etiqueta de ambos sistemas de partidos como integradores.

Las principales partes del libro están organizadas en torno a la discusión de estos pares. Yuxtaponemos los dos casos de cada par con el fin de explorar sus paralelas (aunque ciertamente no idénticas) experiencias con los períodos de incorporación y sus legados. Al mismo tiempo, se exploran los contrastes dentro de cada par.

Explicaciones alternativas

Evaluar el valor explicativo de un enfoque en períodos de incorporación y sus legados, es útil para investigar la relación entre esta perspectiva y otros enfoques explicativos. Algunos de los más relevantes de estos enfoques puede observarse brevemente aquí.

Muchos estudios han explorado el impacto del cambio social y económico en la evolución de la política nacional en América Latina, centrándose en dimensiones interrelacionadas tales como los diferentes niveles de modernización socioeconómica, distintos patrones de desarrollo económico y cambio social, y contrastando modos de articulación con la economía internacional. Tales explicaciones reciben una atención considerable en este libro. El capítulo 3 examina su impacto en la aparición inicial de los diferentes tipos de movimientos obreros, y en el capítulo 4 se evalúa su papel en el surgimiento de los movimientos de reforma que desafiaron el "Estado oligárquico" y que en la mayoría de los casos pusieron en marcha el periodo de incorporación. Abordamos otros aspectos del impacto de los cambios socioeconómicos, así, a pesar de la hipótesis de que una vez que se produjeron los períodos de incorporación dinámicas políticas distintivas fueron puestas en movimiento, que debe ser analizada en su propio derecho y no simplemente como un reflejo de las fuerzas económicas y sociales.

Además de los efectos del cambio social y económico, debe ser considerado el desarrollo político transnacional. Por ejemplo, la difusión de las ideologías y los modos de organización política tuvieron un impacto importante. Esta incluye el efecto de demostración de las ideologías y modelos revolucionarios derivados de las revoluciones rusa y cubana, así como la organización y las alternativas ideológicas presentadas al movimiento obrero en cada país por los diferentes tipos de sindicalismo emergentes en Europa y en otras partes de América Latina. Las políticas de los gobiernos extranjeros también fueron de gran importancia, en particular las de los Estados Unidos. Otros actores internacionales desempeñaron un papel, como el movimiento comunista internacional, cuya evolución política tuvo un gran impacto en la posición de coalición no sólo de los partidos comunistas nacionales, sino también de los movimientos obreros nacionales, lo cual influyó mucho en los patrones de coalición nacional. Ambas guerras mundiales tuvieron importantes ramificaciones en América Latina.

Al poner en común estas diversas influencias externas, uno puede imaginar una especie transnacional de "red" histórica por la que pasaron estos países. La red consistió en una serie de episodios históricos que se produjeron a nivel internacional, y los episodios de la trama pueden ser considerados colectivamente como fases en lo que se refiere a veces como "tiempo histórico mundial". Considerando estos episodios en orden cronológico, y reconociendo que algunos se pueden solapar, éstos incluirían (1) la disminución del anarquismo y el ascenso de enfoques alternativos para la organización de los trabajadores, incluyendo el socialismo, el comunismo y el populismo nacional; (2) la revolución rusa y sus secuelas, junto con la contracción de precios y salarios interna provocada en parte por el impacto económico de la Primera Guerra Mundial, que precipita en la mayor parte de América Latina y en gran parte del mundo occidental una dramática ola de protestas de los trabajadores; (3) la depresión internacional de la década de 1930; (4) la estrategia de coalición de la Comintern antes y durante la Segunda Guerra Mundial de "frentismo popular" y la colaboración de clases en apoyo del esfuerzo de guerra aliado que fue adoptado como parte de la lucha contra el fascismo; (5) el inicio de la guerra fría después de 1945, que trajo un cambio dramático en los patrones de coalición en algunos países (6) la internacionalización de sectores importantes de la economía en estos países que comienza ya en la década de 1950 en respuesta a las nuevas oportunidades y presiones externas; (7) la Revolución Cubana y el más amplio clima internacional de protesta social y la radicalización de la década de 1960 y principios de 1970; y (8) la dimensión internacional de la reacción que buscaba limitar el impacto de esta protesta y la radicalización, que implica el muy importante papel del gobierno de los EE.UU...

Una de las cuestiones fascinantes que plantea este estudio es la relación desigual entre estas fases del tiempo histórico mundial y las fases analíticas que son el enfoque de este libro – es decir, los períodos del Estado oligárquico, la incorporación inicial, las secuelas y la herencia. Nos enfrentamos por tanto, a la interacción entre una perspectiva longitudinal y una sección transversal: entre el despliegue con el tiempo dentro de cada país de las fases de cambio político, y una secuencia de los acontecimientos internacionales que influyó en todos los países en aproximadamente el mismo tiempo cronológico, pero a menudo en un punto diferente en relación a estas fases políticas internas.

En este marco, el tiempo es importante. Dependiendo de la sincronización, un período de incorporación puede haberse interrumpido por el impacto de la depresión; o si se inició más tarde, sus líderes pueden

haber tenido la "ventaja" de aparecer ofreciendo una solución a los problemas de la depresión. Del mismo modo, los conflictos del periodo de secuelas pueden haber sido elaborados en la atmósfera más conciliadora de las relaciones de clase de la década de 1930 o a principios de 1940, o en la más conflictiva atmósfera de la década de 1940. Estas diferencias tuvieron un impacto significativo en los patrones que analizamos, y durante todo el estudio buscamos ser sensibles a este impacto.

Una observación final debe ser hecha por el problema de la evaluación de explicaciones rivales en un trabajo de análisis histórico-comparativo, como este libro. La investigación en esta tradición se centra en un enfoque acotado a un número relativamente pequeño de países y un rico tratamiento de los casos a menudo entraña la construcción de las complejas variables categóricas que se emplean comúnmente. Sin embargo, esta tradición es más débil en su capacidad para hacer frente a dos cuestiones que se pueden manejar de manera rutinaria con el análisis estadístico. El análisis histórico-comparativo carece de capacidad para establecer con precisión el grado en que un factor dado es una explicación parcial de algunos resultados importantes, y carece de un preciso medio de resumir las relaciones en términos que son más bien probabilísticos que determinísticos.

Por consiguiente, el practicante de este enfoque debe basarse en el análisis histórico y el sentido común, tanto en el pesaje de explicaciones alternativas como en el reconocimiento de que las relaciones son objeto de un análisis probabilístico y parcial. Es con este espíritu, que se explora el impacto de los periodos de incorporación: como factores explicativos que deben ser considerados en conjunto con otras explicaciones y como explicaciones importantes que hacen ciertos resultados más probables, pero no inevitables.

La idea de explicación parcial es crucial en el análisis de los pares de países. Simplemente porque dos países tuvieron experiencias paralelas en el período de incorporación, no podemos esperar que vaya a salir exactamente igual en las variables relevantes en el período de la herencia. Más bien – como es particularmente evidente en el caso de Chile y Brasil, donde enormes diferencias pudieran llevar a predecir un fuerte contraste en las trayectorias de cambio – el hallazgo de la hipótesis es que los dos países han demostrado ser más similares de lo que uno podría esperar. Nuestro objetivo es desarrollar este tipo de perspectiva multivariante en la evaluación de nuestro argumento.

Organización del libro

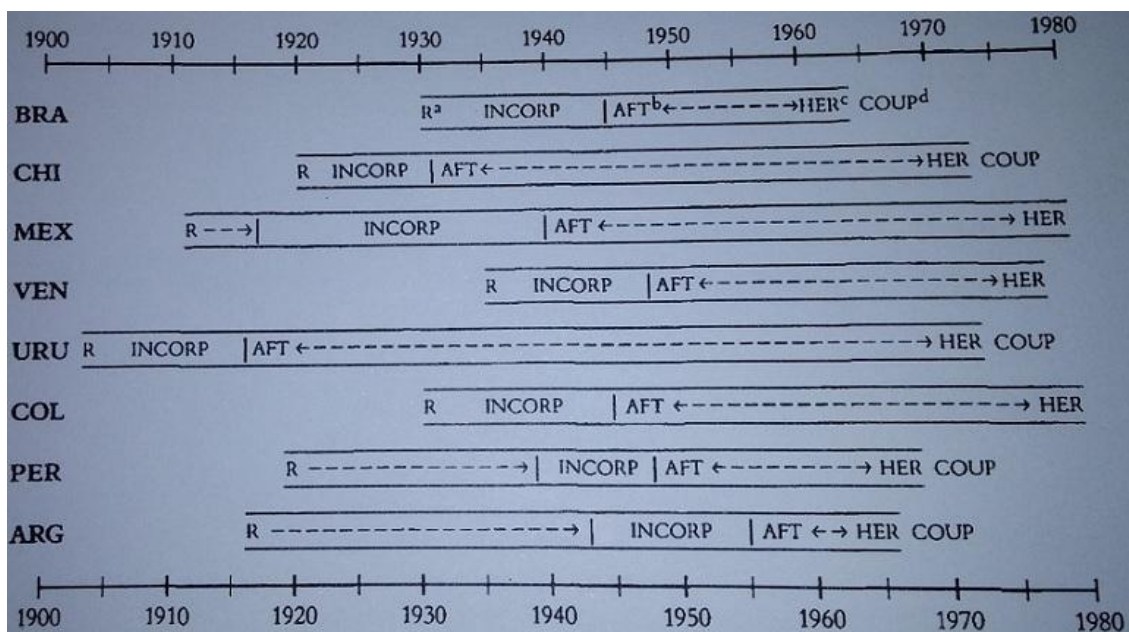
Después de esta perspectiva general, el capítulo 1 explica el marco analítico subyacente, sobre la base del modelo de Lipset y Rokkan (1967), de cambio político discontinuo que se centra en las "coyunturas críticas" y sus legados. El lector más preocupado con la discusión de América Latina que con estas cuestiones genéricas de cambio discontinuo puede desear ir directamente al Capítulo 2, que examina el contexto en el que el análisis se encuentra explorando cuestiones básicas de las relaciones Estado-laborales dentro de la región.

El capítulo 3 comienza el análisis histórico, la evaluación de los acontecimientos que marcan nuestra historia en movimiento: la aparición dramática de la organización de los trabajadores y la protesta a finales del siglo 19 y en las primeras décadas del siglo 20, durante la era de lo que comúnmente se conoce en América Latina como el "Estado oligárquico". A continuación el capítulo 4 traza el surgimiento de los retos reformistas a la dominación oligárquica. Este desafío fue llevado por elementos de los sectores medios y miembros disidentes de la élite tradicional, que en los ocho países, finalmente, puso en marcha un período de reforma que inauguró la transformación del Estado oligárquico. Para orientar al lector, la Figura 0.1 ofrece una visión general cronológica de estos períodos de reforma (R), así como de los períodos posteriores discutiendo a continuación: incorporación, el legado y la herencia. Las definiciones y las hipótesis que subyacen en la identificación de estos períodos se presentan en los capítulos 1, 4 y 5, y en el glosario.

El capítulo 5 analiza los períodos de incorporación, la exploración de las dinámicas distintivas de la incorporación estatal y de los tres tipos de incorporación por el partido. Como se puede ver en la figura 0.1, en cinco de los países, la aparición del período de incorporación y la reforma discutida anteriormente coincidió, mientras que en otros tres hubo un retraso antes del inicio de la incorporación (indicada por una flecha después de la "R"). Las circunstancias de este retraso se analizan en el capítulo 4.

Figura 0.1

Recorrido cronológico: El inicio del período de reforma, la incorporación, las secuelas y la herencia



- . R (período de la reforma), seguido de sin guiones indica que se inició el período de incorporación de inmediato con el inicio del período de reforma. R con guiones y una flecha indica un retraso.
- . AFT (período después) se refiere a la dinámica política inmediata luego de la incorporación
- . HER (período de herencia) se refiere a la herencia a largo plazo de incorporación. El período de herencia abarca la mayor parte del período de secuelas, excluyendo únicamente los episodios de gobiernos conservadores autoritarios que siguió a la incorporación en cinco de los casos de incorporación por el partido: La compleja cuestión de cuándo termina cada período de herencia se explora en el capítulo 8.
- . COUP se refiere específicamente a los grandes golpes de estado, que se produjeron en cinco de los países en la década de 1960 o 1970 y que puso en marcha los períodos de gobierno militar que interrumpió el modo de los partidos políticos que caracterizaron el período de herencia. El capítulo 8 pregunta si el patrón de la política que surgió de nuevo después de este período de gobierno militar refleja una continuación de la herencia de incorporación.-

El capítulo 6 explora lo que definimos como el período de secuelas, constituido por la reacción política inicial y la contrarreacción a la incorporación a la experiencia. El capítulo 7 analiza la gran herencia, centrándose en los acuerdos institucionales establecidos durante el período de constitución y sus secuelas. El capítulo final, además de sintetizar el argumento, plantea la cuestión de si el legado de incorporación aún persiste o ha sido sustituido en cada uno de los ocho países. Esta cuestión se plantea tanto en los países que tuvieron gobiernos militares en los años 1960 y 1970 y en los que experimentaron un gobierno civil continuo.

Tras el último capítulo, el glosario define una serie de términos utilizados en este libro y presenta una extensa discusión del concepto de la incorporación inicial del movimiento obrero. Los lectores interesados en las cuestiones del método y la comparación que surgen en la aplicación de este concepto deben hacer referencia al glosario, así como para el análisis de los momentos críticos en el Capítulo 1.

Dentro de cada uno de los capítulos históricos – esto es, capítulos 3 a 7 – en el orden de la presentación se pretende destacar los contrastes entre los pares de países. Por lo tanto, cada uno de estos capítulos comienza con Brasil y Chile, como forma de establecer un punto de comparación de la participación de los rasgos asociados con la incorporación estatal (o sus antecedentes o el legado, de acuerdo con el capítulo). Luego examinamos México y Venezuela, los dos casos que mostraron todos los rasgos de la incorporación por el partido y que representan por lo tanto el otro polo de la comparación. Por último, se analizan los otros dos pares, que en algunos aspectos de importancia son casos intermedios¹⁹.

¹⁹ En los capítulos históricos, como cuestión práctica, nos enfrentamos a la alternativa de redacción de los dos miembros de cada par por separado o tejiendo en un solo análisis. En los diferentes puntos nos encontramos con que el material se prestaba más fácilmente a uno u otro modo de presentación, y se procedió en consecuencia. Los ocho casos se presentan por separado en el capítulo 3 que se ocupa de la historia temprana del movimiento obrero. En el capítulo 4, tanto en Brasil y Chile y Uruguay y Colombia se presentan juntos como pares, y el mismo formato se utiliza para Brasil y Chile en los siguientes capítulos. En los

Para fomentar la comparación sistemática, hemos presentado el análisis de los ocho países en un formato estandarizado que se presta para el examen minucioso de las similitudes y contrastes entre los casos. Con este fin, se utiliza un conjunto común de apartados dentro de cada capítulo para la mayoría de los países, introduciendo variaciones según sea necesario para capturar características distintivas de casos específicos. Estas variaciones son particularmente evidentes para Brasil y Chile, los cuales, como los casos de incorporación estatal, siguen una trayectoria de cambio diferente.

El análisis procede de la siguiente manera. En el examen de la emergencia de la organización de la clase obrera y la protesta en el Capítulo 3, se presentan para cada país en primer lugar un análisis del contexto socioeconómico y después del movimiento obrero en sí. El análisis del desafío reformista en el capítulo 4 se centra en el período del estado oligárquico, la aparición de las alianzas reformistas, la transición inicial y el cambio de gobierno, y el papel de los trabajadores en la transición. La evaluación de los períodos de incorporación en el Capítulo 5, para los casos de incorporación por el partido, se centra en el "proyecto desde arriba" – es decir, los objetivos y las estrategias de los líderes del período de incorporación; el "proyecto desde abajo" – es decir, los objetivos y las estrategias del movimiento obrero, el intercambio político en el que se fundó el período de incorporación, el papel del partido, y el surgimiento de la oposición y la polarización. Para los casos de incorporación estatal, donde hay poco o ningún intercambio, rol del partido, o la polarización, estas últimas tres secciones se sustituyen por un análisis general de la política laboral. El análisis de las consecuencias de la incorporación en el capítulo 6, en los casos de incorporación por el partido, se centra en la reacción conservadora, la formación de una nueva coalición de gobierno en contra reacción a este período conservador, y la transformación del partido que acompaña al surgimiento de esta nueva coalición. Por último, en el análisis de la herencia de incorporación en el Capítulo 7, lo primero que proporciona es una revisión general del sistema de partidos y a continuación, examina sistemáticamente para cada país la reacción de los nuevos movimientos de oposición y las crisis de finales de 1950 a las de 1970²⁰.

La organización del libro está destinada a facilitar diferentes enfoques para leerlo. Los lectores que deseen centrarse en un período analítico particular en un número de países pueden seguir los encabezados para cada país que se corresponden a las subsecciones normalizadas indicadas anteriormente. Para los lectores interesados en una visión general del análisis, cada capítulo comienza con una introducción al punto relevante en el argumento y proporciona un resumen de los patrones de los países en ese punto. El relato de cada par de países en los capítulos 5 a 7 comienza con una introducción más a la par, y en el capítulo 8 proporciona un resumen general del argumento. Por último, los lectores que deseen centrarse en un país específico deben leer las introducciones de los capítulos y las introducciones para el par correspondiente de los países, así como las secciones de los países pertinentes. Para cualquiera de estos enfoques, los lectores serán ayudados por el Índice de Países por período analítico.

capítulos 4-7 todos los restantes países se presentan por separado, aunque la comparación frecuente tanto dentro como entre los pares.

²⁰ Para los países en los que el período analizado aquí como herencia se termina por un golpe en el 1960, esta parte del análisis se detiene en la década de 1960.

CAPÍTULO 5

Incorporación: Reformulación de las relaciones Estado-trabajadores

El período de incorporación inicial del movimiento obrero se define como el primer intento, sostenido y al menos parcialmente exitoso, por parte del estado de legitimar y dar forma a un movimiento obrero institucionalizado. Durante este período, el Estado desempeñó un papel innovador en la construcción de nuevas instituciones relativas a las relaciones entre estado y trabajo y las relaciones entre capital y trabajo y los nuevos enfoques de la articulación del movimiento obrero con el sistema de partidos.

El periodo de incorporación surgió de la experiencia de activación de la clase obrera y el debate de las élites sobre la cuestión social que se discute en los dos capítulos anteriores. Este primer intento importante para incorporar el trabajo era importante por una serie de razones: estuvo dirigido a una crisis fundamental o una crisis potencial en estas sociedades que representaba uno de los períodos más importantes en la historia de América Latina en el que el estado tenía el reto de hacer frente a un programa fundamental de reformas; y constituyó una oportunidad para dar forma a las instituciones políticas nacionales para los próximos años, una oportunidad que fue capturada – o en algunos casos abortada, inicialmente pospuesta y más tarde reiniciada – en diferentes maneras en los diferentes países.

Nuestra tesis básica es que los períodos de incorporación eran una transición fundamental, en el curso de la cual los ocho países siguieron diferentes estrategias del control y la movilización de los sectores populares. Estas diferencias tuvieron un impacto a largo plazo en la evolución de la política nacional. No tenemos la intención de sugerir que una vez que se había producido el periodo de incorporación inicial, el patrón establecido se mantuvo sin cambios. Muy por el contrario, estos períodos de puesta en movimiento implican una secuencia compleja de reacciones y contrarreacciones, y el legado de incorporación se encuentra en el desarrollo de esta secuencia. Estas reacciones a menudo han llevado a consecuencias muy distintas de las previstas, bien por los actores dentro del estado que iniciaron la incorporación o por los liderazgos obreros que pueden haber cooperado con ellos. En consecuencia, con respecto a las etiquetas, cuando afirmamos que un país es un caso de un tipo particular de incorporación, nos estamos refiriendo a esta transición histórica anterior y no a la trayectoria posterior de cambio.

El análisis de incorporación se basa en una serie de opciones relativas a la identificación adecuada de esos períodos y el tratamiento de los subperíodos dentro de la experiencia general de incorporación. Estos problemas pueden ser de gran interés para algunos lectores y de poco interés para los demás. Tenemos allí las discusiones principalmente en el glosario y también se ha tratado de ellas en cierto grado en el Capítulo 1. Las preguntas en relación con el punto de inicio y fin de los períodos de incorporación también se abordan en el análisis histórico en el presente capítulo, así como en el capítulo 4.

La Figura 5.1 muestra un resumen cronológico de los períodos de incorporación en los ocho países, identificando para cada país tanto una más cautelosa fase inicial de incorporación, dirigida por "modernizadores conservadores", y que se caracteriza en diversos grados por la modernización, intentos, puntos muertos y fracasos; y una segunda fase en la que las iniciativas estatales generalmente se asumen de una forma más vigorosa.

La Tabla 5.1 proporciona una descripción más detallada de estas dos fases de incorporación, incluyendo el evento (golpe de Estado, el asesinato, elección, manifestaciones obreras) que marcó la transición entre las fases. La tabla también muestra la relación entre el inicio de los períodos de reforma analizado en el último capítulo y los períodos de incorporación. En México, Perú y Argentina, el inicio de la reforma trajo consigo un intento fallido de lanzar un proyecto de incorporación, seguido por retrasos de longitudes variables antes de la aparición del período de incorporación.

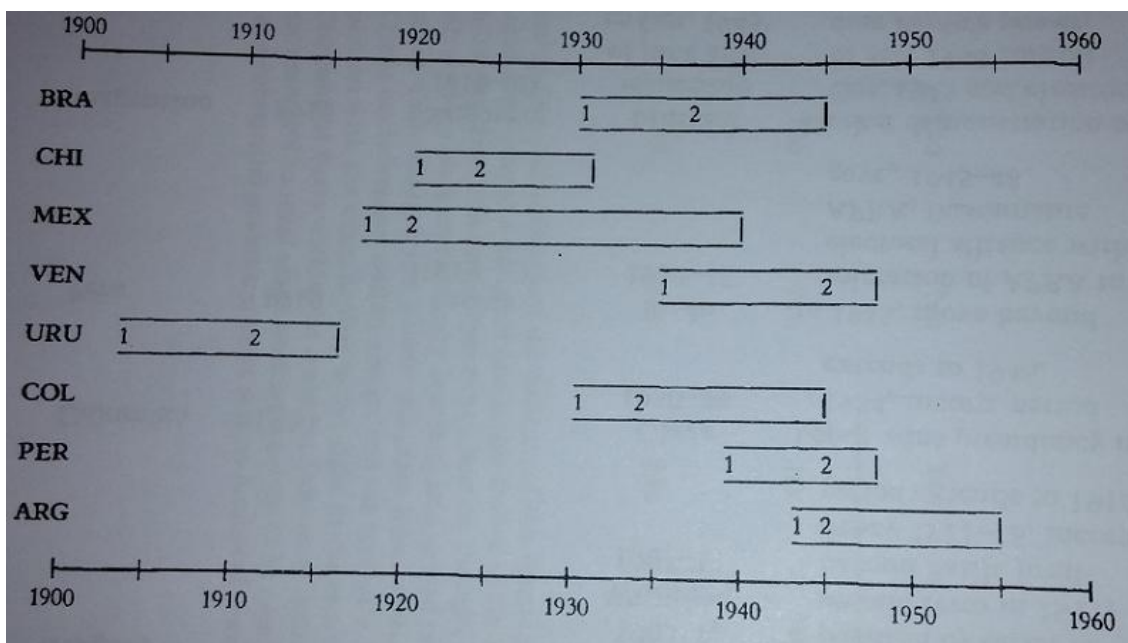
Tipos de períodos de incorporación

La clasificación de estas experiencias de incorporación se deriva de las respuestas a una serie de preguntas relativas a los objetivos generales de los líderes políticos que iniciaron la incorporación, la

agencia principal de política involucrada en el período de incorporación, dos dimensiones de la forma de incorporación²¹, y el alcance de la incorporación.

- *Objetivos: Control y apoyo.* ¿Fue el principal objetivo de los líderes políticos que iniciaron la incorporación el control de la clase obrera, con una preocupación marginal en dar su apoyo a la movilización, o fue la movilización parte del soporte de una estrategia política para conseguir y mantener al menos el mismo grado de poder?
- *Agencia: Estado versus partido o movimiento.* ¿Estuvo el proyecto de incorporación principalmente relacionado con la vinculación del movimiento obrero al estado, o era, además, una preocupación especial la vinculación de la mano de obra a un partido político o a un movimiento político que más tarde se convirtió en un partido?
- *Modo: movilización electoral.* ¿Los líderes del proyecto incorporación buscan el apoyo de los trabajadores en la arena electoral?
- *Modo: vinculación a un Partido / Movimiento.* ¿Se establecieron fuertes vínculos organizativos entre las organizaciones laborales y el partido o movimiento político a través del cual se organizó el apoyo?
- *Alcance: La inclusión del campesinado.* ¿Además de abarcar a los trabajadores del sector moderno de las zonas urbanas y enclaves modernizados, hubo una movilización paralela y la incorporación de los campesinos en el sector rural tradicional?

Figura 5.1 Sinopsis cronológica de los períodos de incorporación



Notas: 1 = inicio de la primera fase de los "modernizadores conservadores"; 2 = inicio de la segunda fase del período de incorporación

Estas preguntas nos llevan a distinguir cuatro tipos básicos de períodos de incorporación, delineados en la Figura 5.2. Debemos reiterar que éstos son tipos analíticos, no descripciones completas de cada caso, y de hecho no todos los países encajan perfectamente en cada categoría, como puede verse en las notas al pie de la figura. Sin embargo, los países identificados con cada tipo son mucho más similares el uno al otro

²¹ Al proporcionar una descripción generalizada de los períodos de incorporación contrastados hasta ahora, existe una preocupación por establecer un esquema para diferenciar entre ellos, hay que destacar también una tercera dimensión del modo de incorporación: es decir, la vinculación burocrática, que implica el esfuerzo sistemático para establecer vínculos burocráticos entre el Estado y el movimiento obrero. Obviamente, esto es una característica básica de corporativismo y es una parte importante de la experiencia de la incorporación en todos los países, excepto en Uruguay. En Uruguay, en la configuración plural de los dos mandatos del presidente José Batlle y Ordóñez al principio de siglo, el control de la mano de obra tiende a tomar la forma más "tradicional" de la vigilancia policial de las actividades del sindicato en lugar de las formas burocráticas-corporativas de control.

en términos de las dimensiones que definen lo que son a los otros países, y creemos que esta tipología captura las diferencias fundamentales entre las experiencias de incorporación.

Tabla 5.1
Fases de Incorporación

| | <i>Inicio del período de reforma</i> | <i>Iniciativas de incorporación abortadas</i> | <i>Primera Fase: Modernizadores conservadores</i> | <i>Segunda Fase: Proyecto de incorporación plena</i> |
|-----------|--------------------------------------|---|---|---|
| Brasil | 1930 | | Vargas 1930-37 | Golpe de 1937; Estado Novo, 1937-45 |
| Chile | 1920 | | Alessandri 1920-24 ^a | Golpe de 1927; presidencia de Ibáñez, 1927-31 |
| México | 1911 | Madero 1911-13 | Carranza 1917-20 | Asesinato de Carranza en 1920; Dinastía de Sonora 1920s, la incorporación culminó en 1930s bajo Cárdenas |
| Venezuela | 1935 | | López Contreras y Medina, 1935-45 | Golpe de 1945, Trienio de 1945-48 |
| Uruguay | 1903 | | Batlle 1903-07; Williman 1907-11 | Batlle consolida la posición al inicio del segundo mandato en 1911; Segunda presidencia de Batlle 1911-15; el período de incorporación se extiende a 1916 |
| Colombia | 1930 | | Olaya 1930-34 | López gana la presidencia en 1934; el período de incorporación se extiende a 1945 |
| Perú | 1919 | Leguía 1919-20 | Prado 1939-45 | En 1945, más allá de la tolerancia del APRA a la alianza electoral con el APRA; gobierno de Bustamante, 1945-48 |
| Argentina | 1916 | Yrigoyen 1916-20 | Liderazgo militar de junio 1943 a octubre 1945 | Demostación obrera de octubre de 1945 y elección de febrero de 1946 consolidan el poder de Perón; presidencia de Perón 1946-55 |

a En Chile, en el período de 1924 a 1927 se vio la crisis e inestabilidad mientras Ibáñez trató de consolidar su poder.

b Inmediatamente después del golpe de 1943, estos líderes militares adoptaron políticas altamente restrictivas hacia el movimiento obrero. La alternativa política representada por las iniciativas de Perón estaba ya bien definida a finales de 1943, pero Perón tuvo fuerte oposición de sectores importantes del liderazgo militar hasta la segunda parte de 1945. Se convirtió formalmente en presidente en junio de 1946.

Incorporación estatal. Sobre la base de las dos primeras preguntas, inicialmente distinguimos los casos de incorporación estatal donde el principal organismo involucrado en el proyecto de incorporación fue el estado y el objetivo principal era crear un movimiento obrero legalizado e institucionalizado que fue despolitizado, controlado y penetrado por el estado. Entre los países considerados aquí, el punto más alto de la incorporación estatal se produjo bajo un régimen autoritario, y la movilización del apoyo electoral de los trabajadores era a lo sumo una preocupación marginal, aunque dicha movilización se convirtió en importante después de estos períodos. Se prohibieron los enlaces sindicato-partido, y las corrientes políticas preexistentes en el movimiento obrero fueron reprimidas. Una premisa básica que ayudó a sostener la coalición de gobierno era que las relaciones sociales en el sector rural tradicional deberían permanecer inalterables. Los dos casos de incorporación estatal son Chile (1920-1931) y Brasil (1930-1945).

Incorporación por el partido. Dada nuestra definición del período de incorporación, el Estado desempeñó un papel en todos los casos, y como puede verse en la figura 5.2 el control del movimiento obrero fue siempre un objetivo del proyecto de incorporación. Sin embargo en seis de los países, una

agencia adicional crucial fue un partido político o un movimiento político que más tarde se convirtió en un partido, y un objetivo central fue el apoyo a la movilización de los trabajadores. Estos países fueron distinguidos como los casos de la incorporación por el partido²².

Los seis casos de incorporación por el partido tenían en común el hecho de que la élite que llevó adelante la incorporación trató de ganar el apoyo de los trabajadores en la arena electoral. Se diferenciaron en cuanto a si se establecieron fuertes vínculos sindicato-partido y si hubo una incorporación paralela de los campesinos, estableciendo de ese modo la base para la identificación de tres subtipos de incorporación por el partido.

1. **Movilización Electoral por un Partido tradicional.** Colombia (1930-1945) y Uruguay (1903-1916) experimentaron una activa movilización electoral con apoyo obrero, pero el esfuerzo por vincular los sindicatos al partido fue limitado o inexistente, y el proyecto de incorporación no incluía el campesinado. El contexto político fue la ampliación del alcance de la competencia electoral como un aspecto de la competencia entre los dos partidos tradicionales, los cuales habían existido desde el siglo 19. Esta fue la forma más limitada de la movilización por el partido, donde se agregaron nuevos grupos a las viejas coaliciones de partidos, donde la adición de sindicatos como un elemento importante en estas coaliciones tiende a ser problemático y donde la élite económica mantuvo estrechos vínculos con ambas partes.
2. **El populismo laboral.** Perú (1939-1948) y Argentina (1943-1955) experimentaron activa movilización electoral de apoyo de los trabajadores y un importante esfuerzo para vincular a los sindicatos a un partido o movimiento político, pero el proyecto de incorporación no abarca a los campesinos²³. Porque la más extensa movilización de este tipo se mantuvo restringida a la mano de obra en el sector moderno, nos referimos a ella como el populismo laboral. El contexto político fue la aparición o consolidación de un partido populista o movimiento que desplaza partidos tradicionales y/o la clase política tradicional. El periodo de incorporación fue fuertemente antioligárquico, pero no al punto de alterar fundamentalmente las relaciones de propiedad en el sector rural.
3. **El populismo radical.** México (1917-1940) y Venezuela (1935-1948) experimentaron una amplia movilización electoral de apoyo de los trabajadores, un gran esfuerzo para vincular sindicatos al partido, y, junto con la clase obrera del sector moderno, una paralela incorporación del campesinado. Debido a que la reforma agraria que acompaña la movilización campesina representa un asalto más amplio sobre la oligarquía y sobre las relaciones de propiedad preexistentes, nos referimos a esto como el populismo radical.

Dos advertencias pueden ser introducidas en relación con la etiqueta de incorporación por el partido. En primer lugar, utilizamos esta designación en aras de la conveniencia, sin embargo, como la definición deja claro, la categoría incluye casos que implican un "partido o un movimiento político que más tarde se convirtió en un partido". Esto es crucial porque en México y Argentina la organización relevante en el inicio del período de incorporación era un movimiento, no un partido²⁴.

En segundo lugar, aunque el papel de los partidos políticos es un elemento crucial en esta clasificación, hay que destacar que ni esta tipología ni las tipologías relacionadas desarrolladas para períodos de análisis posteriores pretenden sustituir las clasificaciones más convencionales de los partidos. En efecto, tales clasificaciones pueden establecer cortes a través de las categorías empleadas aquí. Por ejemplo, en los dos casos de incorporación estatal, Brasil y Chile, en que ambos experimentaron la experiencia de un antipartido, un período de incorporación despolitizado, tenían muy diferentes tipos de partidos: los de Chile tenían raíces más profundas en la sociedad y eran mucho más institucionalizados, mientras que los de Brasil fueron superficialmente arraigados en la sociedad y pobremente institucionalizados. En los dos casos de populismo laboral, Perú y Argentina, los respectivos partidos de base obrera – es decir, el APRA y el peronismo – asimismo difieren profundamente en su grado de institucionalización, tanto en el

²² Dado que el estado también jugó un papel central en estos casos, podrían ser llamados "incorporación partido/Estado". Sin embargo, esta es una etiqueta torpe, y creemos que a la luz de la discusión anterior el significado de la etiqueta de "incorporación por el partido" es clara.

²³ Obviamente, mientras que en Perú este último resultado no era plausible debido a la fuerza de la oligarquía, en Argentina no era plausible debido a la falta de una población campesina importante. Cabe señalar que tanto el APRA y Perón tuvieron apoyo electoral rural, pero no el apoyo de un campesinado organizado equivalente al que se encuentra en Venezuela y México.

²⁴ Como destacamos en este y en los siguientes capítulos, en Argentina el peronismo continuó teniendo una existencia efímera como partido, sin embargo, por la definición de ese término en el glosario, sin duda, siguió funcionando como partido.

período de incorporación y como posteriormente. Estos otros patrones de variación entre los partidos se reconocen en el presente análisis y en ocasiones se introducen como factores que ayudan a explicar las diferencias entre los casos dentro de los pares de países. Pero es importante insistir en que son diferentes dimensiones de la diferenciación entre los países que las que se tratan de capturar con el análisis de los periodos de incorporación y sus legados.

Figura 5.2
Tipos de Incorporación

| <i>Metas y agencia de incorporación</i> | <i>Incorporación estatal versus Incorporación por el partido</i> | | | | | | | | |
|---|--|-----------------|--|--------------------|--------------------------|---------------------|--------------------------|---------------------|----|
| | <i>Incorporación estatal</i> | | <i>Incorporación por el partido</i> | | | | | | |
| | Brasil (1930-45) | Chile (1920-31) | Uruguay (1903-16) | Colombia (1930-45) | Perú (1939-48) | Argentina (1943-55) | México (1917-40) | Venezuela (1935-48) | |
| Control de los sindicatos ejercido desde el Estado | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | |
| Apoyo de los trabajadores movilizados por un partido (o movimiento que luego se convierte en partido) | NO ^a | NO ^b | SI | SI | SI | SI | SI | SI | |
| <i>Modo y alcance de la incorporación</i> | <i>Tipos de incorporación por el partido</i> | | | | | | | | |
| | | | <i>Movilización electoral por partidos tradicionales</i> | | <i>Populismo laboral</i> | | <i>Populismo radical</i> | | |
| | Movilización electoral | NO | NO | SI ^c | SI | SI | SI | SI | SI |
| | Vinculación de los sindicatos con el partido o movimiento | NO | NO | NO | DEBIL ^d | SI | SI | SI ^e | SI |
| Inclusión del campesinado | NO | NO | NO | NO | NO | NO ^f | SI | SI | |

a Partes se introdujeron en Brasil poco antes de la caída del gobierno de Vargas en 1945.

b Un partido patrocinado por el gobierno jugó un papel marginal bajo Ibáñez en Chile.

c El esfuerzo de Batlle para movilizar el apoyo electoral de los trabajadores puede ser pensado más como una inversión exitosa en lograr apoyo futuro, porque durante la período de incorporación en sí, los trabajadores eran todavía fuertemente anarquistas y tendían a no votar.

d El papel importante del Partido Comunista dentro de la principal confederación laboral y la capacidad del partido conservador para inhibir la formación de sindicatos por la central obrera liberal dentro de ciertas regiones limita seriamente el desarrollo de vínculos entre el Partido Liberal y el movimiento obrero en comparación con los casos posteriores a la derecha en el gráfico.

e La presencia del Partido Comunista dentro de la confederación principal fue inicialmente diluido por el empate entre el PRM y el movimiento obrero.

f Importantes beneficios se extendieron a los trabajadores asalariados rurales que podrían considerarse parte del sector moderno, así como a algunos grupos campesinos. Sin embargo, en ausencia de un campesinado sustancial, no había ningún proyecto de incorporación campesino que fuera políticamente equivalentes a los de México y Venezuela.

El análisis de este capítulo se organiza en torno a los dos polos bien definidos de forma evidente en la Figura 5.2. Los supuestos de incorporación estatal – Brasil y Chile – no exhiben ninguna de las

dimensiones de la movilización, y los casos de populismo radical – México y Venezuela – exhibieron todos ellos. Como en el anterior capítulo, primero examinamos estos dos pares de casos extremos y luego volvemos a los dos pares intermedios.

En el tratamiento de cada país, se explora en el "proyecto desde arriba" (es decir, los objetivos básicos y estrategias de los líderes políticos que iniciaron el período de incorporación) y el "proyecto desde abajo" (es decir, los objetivos y estrategias del movimiento obrero). Para los casos de incorporación estatal, donde las políticas laborales fueron básicamente impuestas al movimiento obrero, presentamos a continuación una visión general de la evolución de la política laboral. Para los casos de incorporación por el partido, donde la política laboral no fue impuesta, sino en mayor medida representó un acuerdo entre el Estado y la mano de obra organizada, se presenta un análisis más diferenciado que se centra en el intercambio político con el movimiento obrero, en torno al cual se organizó el apoyo a la movilización; el papel del partido político o movimiento en la mediación de apoyo político; y, finalmente, la oposición conservadora que surgió como reacción a la movilización y las políticas progresistas del período de incorporación .

BRASIL Y CHILE: DESPOLITIZACIÓN Y CONTROL

Introducción

La caída del Estado oligárquico en Brasil y Chile inaugura un tipo de incorporación que era distinto de los experimentados por los demás países en este estudio. Único entre todos los casos, esta importante transición histórica ocurrió por fuera de la movilización política de la clase obrera. Subyacente a esta forma de incorporación estaba una coalición particular: la incorporación estatal se basó en un estado "híbrido" o en un *modus vivendi*, impuesto a través de un régimen autoritario, entre la oligarquía tradicional y los nuevos sectores medios reformistas. Se basa en la transformación hacia una nueva forma de estado activo, junto con la protección de los intereses esenciales de la oligarquía tradicional, a pesar de su pérdida de control político. Igualmente importante, se evitó la expansión de la arena política y la movilización de los sectores populares. De acuerdo con ello, no había un rol central para partidos políticos populistas que podrían atraer la lealtad y canalizar la participación política de los sectores populares. Además – a diferencia de la incorporación por el partido, en la cual los sindicatos se fortalecieron y en la que el gobierno a menudo alentó la propagación de la negociación colectiva y, en cierta medida, las demandas sindicales – en la incorporación estatal el gobierno limitó severamente la nueva legalidad y legitimidad de los sindicatos en la esfera de las relaciones capital-trabajo y concibió a los sindicatos como a las organizaciones centrales a través de las cuales el Estado paternalista podría conceder prestaciones sociales. En suma, la incorporación estatal supervisó la creación de un sistema altamente corporativo de intermediación entre el estado y los trabajadores. No comparten la característica básica de la incorporación por el partido, una especie de negociación, en efecto, entre el Estado y el trabajo en la que los términos de intercambio entre los actores reflejan las relaciones de poder diferenciales. En lugar de una negociación o un intercambio, la característica preeminente de la incorporación estatal fue el intento de hacer frente a la cuestión social mediante la represión de los sindicatos preexistentes y la sustitución de los mismos por organizaciones laborales muy limitadas, penetradas por el Estado con lo que se evitaría el conflicto de clases en lugar de "armonizar" los intereses del capital y la mano de obra.

El periodo de incorporación en estos dos países debe ser delineado. En Brasil se identifica como la primera presidencia de Vargas, 1930-1945; y en Chile, el período de Alessandri / Ibáñez, de 1920 a 1931. En la combinación de las presidencias de Alessandri e Ibáñez en un solo periodo de análisis, vale la pena señalar que Ibáñez consideraba adoptar la agenda y perseguir las mismas metas y objetivos que se habían adoptado, pero que habían probado ser difíciles de alcanzar en el régimen de Alessandri. Esta continuidad se muestra en la forma en la que ocurrió el golpe de estado de 1924: en el hecho de no expulsar a Alessandri de la presidencia sino más bien forzar el pasaje de su programa legislativo estancado, en particular una nueva ley laboral, y en el hecho de que, tras su renuncia Alessandri fue devuelto al poder por las fuerzas de Ibáñez. Alessandri ha reconocido esta continuidad. A finales de 1932, cuando se enfrentan a la sugerencia que "el presidente Ibáñez fue en muchos aspectos el que siguió el trabajo de su gobierno, y, en gran parte, el que se dio cuenta de muchas de las fundamentales [pero frustradas] aspiraciones de su programa Alessandri inmediatamente respondió: "Bueno, por supuesto! Es verdad, y si

dejamos a un lado los actos arbitrarios cometidos por Ibáñez, su programa y sus logros no eran sino el complemento de la misma"(Montero, 1952: 184)²⁵.

El periodo de incorporación en estos dos países se divide en dos subperíodos. Al principio, a partir de 1930 en Brasil y desde 1920 en Chile, la fuerza actual de la oligarquía llevó, como lo hizo en otros lugares, a un período de sustancial punto muerto y el inmovilismo político del nuevo gobierno civil. En Chile, el punto muerto era casi completo, e incluso el tema de la reforma laboral no era inmune, a pesar del amplio acuerdo sobre la necesidad de tal reforma por parte de los diferentes sectores de la elite chilena. En Brasil, la situación no era tan extrema. Durante el gobierno provisional, Vargas fue capaz de iniciar los cambios y continuar con un programa de reformas en un número de áreas, incluyendo la nueva legislación laboral. Sin embargo, la oposición se mantenía fuerte, como se evidenció más dramáticamente en la revuelta de Sao Paulo en 1932 y en la influencia de la oposición liberal en la constitución de 1934. En el siguiente período constitucional, el conflicto y el estancamiento se aceleraron. El período de 1930 a 1937, entonces, fue una de lucha y confrontación entre los distintos sectores de la élite (Baretta y Markoff, 1981:20).

Que el período inicial de intento de reforma del Estado fue de estancamiento, de provisionalidad, y en gran parte de fracaso no es exclusivo de estos dos países. Se diferencian, sin embargo, en la solución adoptada para resolver el impasse político. En México y Venezuela, donde la oligarquía era comparativamente débil, o en Colombia y Uruguay, donde se divide a lo largo de muchos años las líneas partidistas, el movimiento de reforma planteó promover una estrategia de movilización y conseguir el apoyo de los sectores populares para aumentar su fuerza política vis-a-vis la oposición. En Brasil y Chile, la fuerza de la oligarquía – debida en parte a su control clientelista del campo y por lo tanto a la "indisponibilidad" de los campesinos – entiende que la movilización no sería lo suficiente para superar al poder oligárquico. En estos casos, los militares se convirtieron en un actor más decisivo. El establishment militar incluye elementos sustanciales de la reforma que constituían parte del núcleo original de oposición a la "modernización" de gobierno oligárquico. Bajo la dirección de estos grupos, los militares intervinieron para romper el estancamiento político y para supervisar el inicio de la introducción del nuevo estado. Por lo tanto, en ausencia de movilización como estrategia, la solución al estancamiento político en Brasil y Chile se encuentra en el régimen autoritario respaldado por los militares.

En Brasil, la solución al callejón sin salida autoritario fue impuesto por Getulio Vargas en el golpe de 1937, que inició el Estado Novo. En Chile, la iniciación del régimen autoritario se produjo de forma más gradual a través de un proceso menos decisivo. Se inició con el golpe militar de 1924 de Ibáñez, Grove y otros oficiales militares, pero el gobierno autoritario no se consolidó hasta 1927, cuando formalmente Ibáñez asumió como jefe de Estado. Los años que siguieron constituyen el segundo subperíodo en el que la reforma del Estado avanzó y nuevas instituciones de incorporación laboral se han consolidado, aunque en ambos casos el nuevo marco de las relaciones Estado-laborales había sido iniciado unos años antes.

El resultado de estos eventos en ambos países, entonces, era un régimen autoritario de seguridad militar y un modus vivendi coercitivamente impuesto entre los sectores dominantes. A pesar del conflicto que precedió y condujo a la solución autoritaria, la escisión sectorial que surgió no fue mayor en comparación a la que se produjo en otros lugares. A pesar de que la solución al estancamiento político fue coercitiva y autoritaria, el poder continuo de la oligarquía hizo necesario algún tipo de pacto con ella. El modus vivendi impuesto por el régimen autoritario era uno en el que los reformadores, a quienes la oligarquía tuvo que ceder el control del estado, protegerían los intereses materiales de la oligarquía. El proyecto de los que llegaron al poder fue una reforma social, política y administrativa, que pueda modificar la naturaleza del Estado y desplazar la hegemonía de la oligarquía, pero no atacaría la posición económica

²⁵ Una justificación adicional para el tratamiento de estos años como un solo período de análisis se puede encontrar en otras citas de ambos actores y observadores. Con referencia específicamente a la política laboral, Olavarría, un amigo familiar de Alessandri y estrecho colaborador político de Ibáñez en la década de 1950, dijo sobre la presidencia de este último "haciendo finalmente una realidad los postulados defendidos por don Arturo Alessandri, que había promulgado el Código de Trabajo y estableció los tribunales que deben decidir sobre los conflictos de los trabajadores y empleados con sus empleadores" (Olavarría Bravo, 1962, vol 1:299) También haciendo hincapié en las similitudes entre estos dos regímenes, Alexander cita los comentarios de un número de observadores que han llamado al régimen de Ibáñez "un bastión de las conquistas sociales de Alessandri" o han señalado que uno "no puede dejar de señalar que, en su mayor parte [los dos regímenes] eran sorprendentemente similares las soluciones generales que ambos recomendaron para lo económico y los problemas sociales son idénticos "al comentar sobre el cambio del régimen de Alessandri al régimen de Ibáñez, uno comentó: "Alessandri ha dado paso al Alessandrismo", y de Alessandri e Ibáñez otro afirmó que estos "dos hombres... aparecen antes de la historia como perfectamente complementarios en una tarea común y trascendental" (1977: 499-501).

de la oligarquía ni los dejaría fuera de compromisos con el poder político. Es significativo que en estos dos países, prácticamente no hubo movilización del sector popular y por lo tanto ninguna alianza populista que sería la base para una escisión tal. Lo que surgió fue un estado de compromiso con una orientación conservador-reformista o una modernización conservadora basada en una élite híbrida, que se ha observado ampliamente en los análisis de ambos países (Fausto 1970:113; Moisés 1978:2), y la exclusión política de los sectores populares.

Brasil y Chile, a continuación, se distinguen en que el período de constitución no se caracteriza por la movilización popular centrada en un partido sino por una política de convivencia entre la oligarquía y los reformadores. Este fue basado en al menos tres factores. El primero fue la importancia política y económica de la oligarquía. El segundo fue la solidaridad social entre los nuevos sectores medios y la oligarquía, una característica ampliamente observada e importante, aunque uno que no es exclusiva de Brasil y Chile. Esto se reflejó en los lazos familiares y múltiples actividades económicas de los individuos que desdibujaron las distinciones entre los sectores. También se observó en las aspiraciones de los sectores medios de asimilarse a la oligarquía (un fenómeno que llevó a la expresión chilena *siútico*, refiriéndose a alguien que solicita dicha asimilación). El tercero fue el temor principal que sienten los dos sectores sobre la peligrosidad del aumento de la clase obrera, que, como hemos visto, nunca había sido parte de la coalición original para la reforma.

MEXICO Y VENEZUELA: POPULISMO RADICAL

El inicio del periodo de incorporación fue marcado en México por el final de la guerra civil y la nueva constitución de 1917 y en Venezuela por el nuevo gobierno que siguió a la muerte de Gómez en 1935. Al igual que en Brasil y Chile, el desafío de esta transición implicó la tarea política de consolidación de una nueva coalición reformista. En México esta tarea se llevó a cabo con el telón de fondo del fracaso de Madero y los años siguientes de una guerra civil sangrienta. En Venezuela se llevó a cabo en circunstancias ambiguas. Tras la muerte de Gómez, el gobierno no pasó al sector medio de la oposición sino a los seguidores de Gómez en el ejército, por lo que no tiene mucho sentido decir que la oposición reformista llegó al poder. Sin embargo, la muerte de Gómez marcó el final de una época, y la coloración del nuevo gobierno y su apertura a la reforma fue un problema para ser explorado y resuelto. Un factor fundamental que distingue a México y Venezuela de Brasil y Chile fue la estrategia de la nueva dirección política vis-a-vis los sectores populares en su intento de alcanzar y/o consolidar el poder; es decir, en México y Venezuela los líderes políticos vieron a los sectores populares como recursos políticos cruciales que podrían mobilizarse en las luchas entre los sectores de las clases dominantes. Esta movilización fue una característica central del patrón de incorporación en estos países.

En México y Venezuela, esta movilización de apoyo tomó la forma de lo que hemos denominado populismo radical, en el que tanto la clase obrera y los campesinos se movilizaron electoralmente y se organizaron en asociaciones funcionales, tales como los sindicatos, vinculados al movimiento político reformista o al partido. Hubo algunas diferencias entre los dos países en este sentido. En Venezuela organizaciones tanto de la clase obrera y como de los campesinos estaban unidos en la misma confederación nacional del trabajo y en la misma estructura sectorial dentro del partido populista. En México las dos estructuras sindicales se mantuvieron organizativamente separadas – de hecho, durante la década de 1920 los sectores populares urbanos y rurales incluso tendieron a estar afiliados a diferentes partidos y desde la década de 1930 se formaron sectores paralelos pero separados dentro del dominante partido populista.

La inclusión del campesinado en la política de apoyo a la movilización significaba dos cosas desde el punto de vista de la perspectiva actual. En primer lugar, realizar la política de incorporación se presenta como un desafío más radical, y la apelación a los campesinos hizo necesario un llamado a la reforma agraria, un elemento que no se encuentra en los otros seis proyectos de incorporación considerados aquí y que parecía constituir un ataque más completo a la propiedad privada y a las relaciones de producción capitalista (y precapitalista). En segundo lugar, la movilización del campesinado significaba que la dependencia de los líderes políticos en la clase obrera se diluyó un poco desde que una base alternativa de apoyo popular estaba disponible. Sin embargo, a pesar de esta mayor flexibilidad de coalición, la dependencia de los líderes de México y Venezuela respecto al apoyo de los trabajadores era grande y se reflejó en políticas laborales fuertes y la cooperación sustancial del estado con las organizaciones laborales existentes.

Por un lado, hay que entender el populismo radical como un proyecto de élite para establecer el dominio político de los elementos de la emergente clase media urbana. Con este fin, el populismo fue perseguido como parte de una estrategia política en la que los sectores populares se movilizaron como base de apoyo político, como un recurso político para formar un grupo con el fin de consolidar el poder. Esta movilización no tomó la forma del fomento de la movilización autónoma desde abajo, sino de la movilización controlada desde arriba. Una característica central de esta movilización desde arriba fue el establecimiento de un partido político reformista multiclasa para canalizar la participación política del sector popular en apoyo al gobierno.

Por otro lado, lo que es crucial para entender es que el propio proceso de apoyo a la movilización tomó una dinámica propia. Con el fin de movilizar dicho apoyo con éxito, era necesario un cambio en el que las concesiones reales fueran ofrecidas a cambio del apoyo solicitado, debido a que los sectores populares no eran tan pasivos ni era tan fácil engañarlos para lograr que colaboraran sin necesidad de extraer algún beneficio. Esto, entonces, es la fuente de la dinámica política contenida dentro del populismo en América Latina. El intercambio es un elemento fundamental para lograr el apoyo a la movilización, mientras que no amenazan la orientación capitalista básica del estado y al mismo tiempo, de hecho, haciendo mucho para cooptar a la clase trabajadora (y el campesinado si se incluye, como en México y Venezuela), sin embargo, las concesiones sustantivas involucradas, llevan a la formación de una progresiva alianza, y algún grado de participación en el poder de la clase obrera. Esta alineación de importantes sectores de la sociedad tuvo como resultado la polarización política cuando los grupos alienados desertaron de la

coalición. A pesar de los esfuerzos de la élite política para mantener la alianza multiclasista, ésta tendía a romperse, pues cada vez más se daba una situación en la que una coalición progresiva de poder era rechazada por los sectores económicos dominantes que formaron una alianza contrarrevolucionaria o contrarreforma.

El populismo genuino, entonces, no era una condición estática o de equilibrio, pues contenía dentro de ella una dinámica política y unas contradicciones que la hizo la mayormente inestable. Debe ser entendido en términos de un énfasis central en esta característica contradictoria: "a pesar de que la movilización se llevó a cabo en gran medida desde arriba, y aunque en muchos aspectos, es un mecanismo de cooptación, la dinámica de la movilización convirtió al proyecto de incorporación en una dirección suficientemente progresiva para dar lugar a la polarización política, tan importante, que los grupos económicamente dominantes entraron en una oposición vehemente, una situación que era insostenible en el contexto del desarrollo capitalista.

Con respecto al papel de la clase obrera en México y Venezuela, el contraste con Brasil y Chile, podría resaltarse. A diferencia del intento de despolitizar el movimiento obrero que era característica de la incorporación estatal, la estrategia de movilización, por su propia naturaleza envuelve como un aspecto esencial, el elemento de la politización de la clase obrera. De esta manera, la incorporación involucra como primera prioridad, no sólo la integración del movimiento obrero como un grupo funcional, sino también su integración como un movimiento político, organizado en un partido político multiclase que refleje la alianza populista y que sería el canal de actividad política de la clase trabajadora.

Esta diferencia significa que en comparación con la incorporación estatal, el populismo radical involucra más concesiones y una posición política más favorable para el movimiento obrero. Los sindicatos de izquierda e independientes fueron tolerados (aunque no necesariamente favorecidos) y en algunos casos incluso se convirtieron en parte de la coalición. Un código de trabajo corporativo fue promulgado, pero tenía menos limitaciones a los sindicatos y a las actividades del sindicato. El mismo tipo de movimiento sindical oficialista penetrado por el estado no fue establecido, a pesar de que significaba que la movilización del movimiento obrero llegó a apoyar al gobierno y, al recibir beneficios de éste, se convirtió en dependiente del estado. Estas diferencias se produjeron en el marco de ciertos puntos en común con el corporativismo estatal. En los casos de incorporación estatal, algunos beneficios reales eran paternalmente concedidos, y en los casos de populismo radical la elite política también reconoció la importancia de estructurar un movimiento obrero que podía controlar y prevenir la aparición de una clase obrera fuerte y autónoma. Sin embargo, la adopción de una estrategia de movilización implicó una posición de poder más ventajosa para la clase obrera, ya que la utilidad del apoyo del sector popular a los líderes era dependiente del aumento del poder del trabajo organizado con el fin de aumentar su peso como recurso político.

En comparación con la incorporación estatal, entonces, el populismo radical representa en cambio un modelo de incorporación laboral, una respuesta del estado diferente al desafío de la aparición de una clase obrera industrial. La respuesta diferente corresponde a una estrategia distinta para mantener o consolidar el poder de la dirección política reformista. Los dos tipos de experiencias difieren con respecto a la naturaleza de los conflictos entre las facciones contendientes de la clase dominante, las coaliciones formadas, la ubicación política estratégica de los sectores populares, el grado en el que se movilizaron, y el grado de polarización de clases que dio como resultado.

La incorporación campesina

Dado que en las siguientes páginas vamos a centrarnos principalmente en el análisis de las relaciones entre Estado y mano de obra, que son el foco de este libro, algunas observaciones se pueden añadir aquí acerca de una característica distintiva de México y Venezuela: la inclusión del campesinado en la política de incorporación. En su voluntad para movilizar a los campesinos y, en el proceso, de adoptar políticas de reforma agraria, los líderes de los proyectos de incorporación de estos dos países también han demostrado su voluntad de arriesgarse a la hostilidad de los propietarios de tierras y plantear preguntas más básicas sobre la santidad de la propiedad privada y sobre el alcance del nuevo Estado intervencionista.

En México, la movilización de apoyo campesino comenzó durante la guerra civil que enfrentó a Carranza contra Villa y Zapata, cuyo soporte principal fue encontrado entre los campesinos, trabajadores rurales, y ganaderos. Zapata, en particular, tenía una base en el campesinado y había promulgado el Plan de Ayala para promover los intereses campesinos. En respuesta a los constitucionalistas respaldando la reforma

agraria, y después de la guerra la nueva constitución defendió las cuestiones de justicia social y colocó la base legal de la expropiación de tierras. En los años siguientes, la movilización de apoyo campesino se llevó a cabo por los líderes en muchos niveles, lo que refleja tanto la fluidez del período post-revolucionario como el intento de consolidar el poder frente a ella. A nivel federal, los gobiernos de la década de 1920 promovieron organizaciones y partidos campesinos centralizados aprobando los programas de reforma agraria para movilizar el apoyo campesino por múltiples razones: para evitar movimientos campesinos independientes más radicales; para hacer frente a las presiones de grupos contrarrevolucionarios, y para sofocar rebeliones, la más importante de las cuales fueron las rebeliones de la Huerta y Cristeros (Hamilton 1982:68, 75)

El apoyo campesino, al igual que el apoyo obrero, fue también una base de poder político cultivada por los gobernadores. Tal vez el más dramático, pero ciertamente no el único, ejemplo de esto ocurrió en el estado de Veracruz, donde las ligas agrarias, organizadas por los sindicatos y los trabajadores comunistas afiliados, apoyaron al gobernador en su lucha contra la élite terrateniente. Para ganar el apoyo campesino el gobernador distribuyó tierras a los campesinos y se les permitió a los líderes campesinos ocupar grandes puestos políticos y administrativos. En Michoacán, el gobernador Lázaro Cárdenas también llevó a cabo un programa de reforma agraria y armó a las ligas de mujeres para defender la tierra recién adquirida (Hamilton, 1982: 98-99).

Durante la transición de seis años de gobierno más conservador (1928-1934), la política se volvió más hostil hacia los campesinos. En un esfuerzo por eliminar las bases del poder independiente, el gobierno central se dedicó a obstruir y por la fuerza derrotar la movilización campesina promovida por los gobernadores estatales. Además, el programa de la reforma agraria fue declarado un fracaso, y se hizo un intento para obtener el apoyo de los gobernadores para cancelarlo y proporcionar garantías a los propietarios. Al mismo tiempo, muchas de las ligas de campesinos fueron destruidas o se debilitaron (Hamilton 1982: 99-100, 175).

El gobierno populista radical de Cárdenas (1934-1940) trajo un abrupto cambio, ya que los campesinos fueron introducidos en el proyecto de incorporación de manera paralela al movimiento obrero. Durante la presidencia de Cárdenas, cerca de unas 18 millones de hectáreas de tierra fueron distribuidas a más de 800.000 campesinos, superando en seis años los totales acumulados hasta ese momento (Hamilton 1982:177). Además de la extensión del programa, otros aspectos lo hicieron más radical que los programas anteriores. En primer lugar, las fincas comerciales anteriormente exentas se convirtieron en objeto de expropiación, y muchas propiedades dedicadas a la producción del henequén (materia prima del hilo sisal), el arroz, el trigo, el ganado y el azúcar fueron incluidas en el programa. En segundo lugar, el gobierno alentó la organización y movilización de los trabajadores rurales, en particular por el tema de la obtención de un contrato de trabajo, como requisito previo para la expropiación. En tercer lugar, en parte por razones ideológicas y, en parte, como un mecanismo para el mantenimiento de la integridad de estas grandes propiedades, la producción comunitaria basada en el ejido fue alentada y favorecida por el gobierno. Un nuevo Banco Ejidal proporcionó crédito y una serie de otras maneras de apoyo y supervisó el funcionamiento del ejido, promoviéndolo a través de otros tipos de propiedad rural. Con todo, el programa agrario de Cárdenas constituía uno de los principales asaltos al poder de los terratenientes y provocó una intensa oposición (Hamilton 1982: 164-78).

A cambio, por supuesto, el gobierno se benefició del apoyo político que fue enviado por el campesinado. A los efectos de institucionalizar la alianza campesino-Estado, las ligas agrarias se constituyeron en el ámbito estatal, y en 1938 éstas fueron reunidas en la CNC (Confederación Nacional Campesina). La CNC, que representa alrededor de 3 millones de campesinos y trabajadores rurales, fue incorporada formalmente en el partido de gobierno, el cual Cárdenas reorganizó en el mismo año.

En Venezuela, la movilización y la organización campesina se han integrado en el movimiento mayor de la clase obrera, que incluía sectores tanto urbanos como rurales y que se reguló en la misma legislación laboral. En esa medida, la discusión a continuación se aplica igualmente a la incorporación del campesinado. Sin embargo, algunos detalles adicionales se pueden añadir en este punto.

Entre 1935 y 1945, el gobierno tenía poco interés en movilizar políticamente al campesinado. Con la ley laboral de 1936, se inició un proyecto de incorporación conservadora con la provisión para la legalización, pero los sindicatos muy restringidos. Durante este período, sin embargo, los grupos opositores al gobierno fueron muy vigorosos en sus esfuerzos para organizar un movimiento político (que con el tiempo se convirtió en el partido Acción Democrática-AD) y movilizar una base de apoyo. El

campesinado, así como la mano de obra urbana ocuparon un lugar destacado en esta estrategia, y el sector agrícola recibió una gran cantidad de atención en el programa de desarrollo del nuevo movimiento (Powell, 1971:36, 56). El primer sindicato campesino se organizó en 1937, y en los años siguientes, como los dirigentes campesinos locales se unieron al movimiento o fueron reclutados por éste, la sindicalización se extendió, al igual que la protesta campesina y los enfrentamientos con los propietarios. Para 1945, 77 sindicatos con una membresía de más de 6.000 fueron legalmente reconocidos, y Powell (1971: 60) indica que cuando el reconocimiento legal a los sindicatos no estuvo restringido, la base de apoyo campesino efectivo de AD cuando llegó al poder en 1945 consistió de "500 sindicatos embrionarios, con un máximo de 2.000 líderes campesinos locales en los pueblos y aldeas dispersas, y un estimado de 100,000 campesinos dentro de la órbita de influencia de estos líderes locales".

Una vez en el poder, AD continuó dando una alta prioridad a la movilización del apoyo campesino, y la política agraria se convirtió en un componente central del programa del nuevo gobierno. La ley de reforma agraria fue promulgada en 1948, pero incluso antes, en efecto el primer día del nuevo gobierno en 1945 la política agraria comenzó a tomar forma, se anunciaron pautas para prevenir el desalojo campesino y comenzó un programa de distribución de la tierra a través del arrendamiento. Ese programa se amplió con más categorías de tierras públicas y privadas disponibles para su arrendamiento. La nueva constitución de julio de 1947 proporciona la base jurídica de una ley de reforma agraria, que fue promulgada en octubre de 1948. Sin embargo, se logró poco ya que fue superado rápidamente por el golpe militar, que derrocó al gobierno al siguiente mes.

A pesar de su duración abreviada, el gobierno del Trienio, a través de su la política agraria, fue eficaz en la movilización del apoyo campesino y consolidó una alianza Estado-campesina basada en "una explícita *quid pro quo*: que nos ayude para alcanzar el poder con sus votos... y vamos a responder con una reforma agraria a través del canal de la Federación Campesina... [El] sistema de movilización... depende de los intermitentes aportes de los campesinos en las urnas y de un flujo de bienes y servicios agrarios a cambio" (Powell1971:83).

Después de tan sólo el primer año del nuevo gobierno, la tierra se distribuyó a más de 23.000 campesinos. Además, la organización campesina aumentó dramáticamente. Durante el período de tres años del Trienio, el número de sindicatos creció por un factor de casi diez y la membresía por un factor de casi 11 (Powell 1971: 79). Estas organizaciones campesinas fueron promovidas como los vehículos a través de los cuales se distribuyeron la tierra y el crédito. Powell (1971:75, 80) sugiere que la nueva política dio lugar a una redistribución de la energía básica en el campo, ya que estos sindicatos y sus líderes fueron autorizados por los términos del programa para influir no sólo en la distribución de la tierra, sino también en la ubicación de proyectos de obras públicas. Para supervisar el proceso, se creó una comisión en la que el único representante de los propietarios podría perder la votación frente a los otros cuatro miembros: tres representantes del Gobierno y un representante de los sindicatos campesinos. Por otra parte, el papel formal de los sindicatos en el proceso de la política ha tenido un impacto partidista ya que la mayoría de estos sindicatos estaban vinculados a AD, el partido de gobierno.

La política agraria, tomada en su conjunto, provocó una gran oposición. Esta oposición provino no sólo de los propietarios, que ya no eran libre para disponer de sus tierras sin limitaciones, sino también de los partidos de la oposición, que no establecieron enlaces con los mismos sindicatos campesinos y se dedicaron a perder políticamente ante la estrategia de movilización de AD.

Tanto en México y como en Venezuela, a continuación, la inclusión de los campesinos en la proyecto de incorporación generaron considerable oposición. Sin embargo, a finales del período de incorporación, la oligarquía terrateniente tradicional había sido aún más socavada. Por lo tanto, a pesar de que esta oposición era parte de la presión para el posterior giro hacia la derecha (que será explorado en el siguiente capítulo), este sector no persistió en décadas posteriores como un poderoso polo de antagonismo a los partidos populistas como lo hizo en Perú y Argentina.

URUGUAY Y COLOMBIA: MOVILIZACIÓN ELECTORAL POR UN PARTIDO TRADICIONAL

A diferencia de otros casos de incorporación por el partido, en Uruguay y Colombia los partidos que llevaron el período de la incorporación – los colorados y los liberales – eran partidos tradicionales, multiclase, multisectoriales fundadas en el siglo 19. En cambio, en los otros cuatro países se incorporan partidos surgidos en el siglo 20 en respuesta a las cuestiones de la protesta social y la reforma social. Debido al carácter multiclase y multisectorial profundamente arraigados de los colorados y liberales, los problemas de fragmentación surgieron más rápidamente, tan pronto como el ala progresista del partido inició la fase más intensiva de reforma y trató de establecer su dominio sobre el ala más tradicional del partido. Por lo tanto, los conflictos y la polarización de este periodo involucran las tensiones tanto dentro del partido como las tensiones entre partidos.

Los períodos de incorporación en Uruguay y Colombia también fueron distintivos, como se ha señalado en el capítulo 4, en que llegaron temprano. La era Batlle en Uruguay era temprano en un sentido cronológico, siendo el primer período de incorporación absoluta en la región, y también llegó temprano en relación con la aparición del movimiento sindical uruguayo. En Colombia, la incorporación vino considerablemente más adelante en términos cronológicos, a partir de la década de 1930, pero era temprano en relación al desarrollo del movimiento obrero colombiano. Este calendario temprano ha tenido consecuencias importantes para la dinámica de incorporación.

Uruguay y Colombia también exhiben otros elementos comunes. En ambos países una tradición de compartir el poder entre los dos principales partidos fue abandonada durante el período de incorporación como parte que la reforma que pretendía establecer su dominio, la formación de un "gobierno de partido" (gobierno de partido). Ambos partidos introdujeron importantes reformas laborales para cultivar la clase obrera en su circunscripción política, con el objetivo de construir una nueva mayoría electoral. Sin embargo, debido a la temporización temprana y por lo tanto el papel electoral limitado de los trabajadores, especialmente en Uruguay, este llamamiento fue más una inversión hacia el futuro, en lugar de en un apoyo electoral actual. Sin embargo, parece haber sido una inversión exitosa, en el que ambos partidos surgieron de este período al mando una mayoría en la arena electoral.

La construcción de vínculos entre el partido de la incorporación y los sindicatos fue aún más problemática que la atracción electoral de los trabajadores, en parte debido al fraccionamiento de los partidos. Los esfuerzos realizados por el ala progresista de ambos partidos de construir este tipo de enlaces tendían a ser particularmente amenazantes para el equilibrio de fuerzas establecido dentro del partido y las tensiones intrapartidarias bruscamente exacerbadas. Por esta y otras razones, la movilización partidaria de los sindicatos por la incorporación por el partido, que fue una característica central en otros casos de incorporación partidaria, o bien no se produjo en absoluto durante este período (Uruguay) o sólo fue un éxito parcial (Colombia).

Aunque hubo alguna reforma rural en ambos países, no se produjo un importante esfuerzo para extender el proyecto de incorporación al sector rural. Ambos países habían experimentado previamente guerras civiles o una mayor violencia civil en las zonas rurales, sin embargo, el control sobre las relaciones de propiedad rural por parte de los más poderosos intereses de los terratenientes era fuerte, y estos intereses están bien representados en ambas partidos tradicionales en ambos países. En consecuencia, las políticas que van más allá de una modesta reforma rural a una reestructuración más fundamental de la propiedad y las relaciones políticas en el campo, no se adoptaron.

PERÚ Y ARGENTINA: EL POPULISMO LABORAL

Las experiencias de Perú y Argentina con la incorporación tenían muchos rasgos en común. En cuanto a los antecedentes, ambos países habían experimentado intentos fallidos de iniciar períodos de incorporación en las décadas de 1910 y 1920, seguidos por un largo aplazamiento de la incorporación. En los años siguientes, se da un crecimiento gradual del papel del Estado en el movimiento obrero, pero sin experimentar un período de políticas que se ajuste a la definición de la incorporación.

En el período de incorporación en sí, Perú y Argentina vieron una intensa activación popular en el sector urbano, que implica tanto la movilización del apoyo electoral de los trabajadores como la consolidación de fuertes lazos entre los sindicatos y el partido o movimiento que dirigió el proyecto de incorporación. En parte debido al gran retraso de incorporación inicial en relación con el período de la reforma de los años 1910 y 1920, el proyecto de incorporación de cada país fue construido en la parte alta de un fuerte movimiento popular – el Partido APRA y su base obrera en el Perú y la CGT (Confederación General del Trabajo) en Argentina.

El programa de reformas de Perón tuvo un impacto mucho mayor en las zonas rurales que el del APRA, y las políticas de Perón fueron más allá al afectar directamente a los intereses económicos de la élite exportadora. Sin embargo, en ninguno de los casos hubo una reestructuración básica de las relaciones de propiedad en el sector rural o movilización campesina generalizada, en marcado contraste con México y Venezuela. En consecuencia, las élites económicas del sector agrario mantuvieron una importante fuerza económica y política en el Perú y en Argentina y emergieron como un poderoso polo de oposición a las nuevas fuerzas políticas desatadas por el período de incorporación.

En relación con el carácter del partido populista, hubo una gran diferencia y una similitud importante. Una característica central de la experiencia peruana era la organización excepcionalmente fuerte, bien disciplinada del APRA. Por el contrario, la estructura del partido al que llegó la CGT a estar vinculado en la Argentina no está bien institucionalizada, ya sea durante el período de incorporación o para muchos años después, y para muchos propósitos, es más apropiado pensar al peronismo como movimiento político en lugar de un partido.²⁶ A pesar de esta diferencia en la organización del partido, el APRA y el peronismo fueron similares en cuanto al grado en que fueron abrumadoramente dominados por una sola personalidad – Víctor Raúl Haya de la Torre y Juan Domingo Perón. Con posterioridad el antagonismo hacia los dos partidos se dirige tanto a estos dos individuos como hacia los partidos de manera más amplia.

La coherencia de la política durante el período de incorporación difería sustancialmente. El proyecto de incorporación en la Argentina fue uno de los más extensos en términos del alcance de la nueva legislación laboral, el crecimiento en el número de sindicatos y su afiliación sindical, la cobertura de las prestaciones sociales, y la dramática separación de los patrones anteriores de las relaciones Estado-laborales a un grado que, en términos simbólicos e ideológicos, el gobierno se puso dramáticamente del lado de la clase obrera. Por el contrario, el período de incorporación en el Perú surgió de forma incremental bajo el gobierno de Prado entre 1939 y 1945, e incluso durante su fase más ambiciosa 1945-1948 fue marcado por el estancamiento político, la parálisis legislativa, una falta de iniciación a muchas reformas propuestas, y un intenso antagonismo entre los principales actores involucrados. Estos años fueron relativamente improductivos en términos de la nueva legislación laboral.

Estas características de la experiencia peruana podrían llevar a cuestionar si este período de incorporación fue, de hecho, una importante transición en el Perú. Ese escepticismo podría ser reforzado por la observación de que antes de la década de 1940 el APRA ya era una fuerza importante en el movimiento obrero. Por lo tanto, más que en la mayoría de los casos el período de incorporación podría ser visto como un refuerzo a una relación política ya existente entre el movimiento obrero y un partido populista.

Sin embargo, a pesar de los fracasos políticos y la parálisis política en muchas esferas, las notables capacidades de organización del APRA le han permitido obtener un excelente uso de su acceso a los recursos del Estado. El resultado fue una transformación fundamental en el ámbito de las relaciones laborales, en la medida en que este período es comúnmente interpretado como una transición crucial la

²⁶ En reconocimiento de este hecho, en aras de la comodidad, se refieren en general al peronismo como partido

evolución de la posición del APRA en el movimiento obrero²⁷. Sin embargo, no fue una reorientación tan dramática como ocurrió en varios otros países.

²⁷ Sulmont (1977:82) considera que el período de Bustamante fue "un momento crucial en la política la vida del país ", que "permite el movimiento de los trabajadores y los sectores populares más ampliamente para consolidar su organización sindical y política" Pareja. (1980:115) sugiere que mediante el uso de los recursos garantizados a través de su papel en la administración Bustamante, el "APRA se convirtió en el vehículo más importante para la institucionalización del movimiento obrero. La relación entre el partido y el sindicalismo del comercio se expandió hasta cerca del punto de identidad". Observaciones paralelas se hacen en Angell (1980:21) y Adams (1984:36-37), ambos hacen hincapié en la importancia del acceso del APRA a los recursos del estado en la consecución de este fin. Desde una perspectiva comparativa, Anderson (1967:249) hace la observación más general de que "la matriz de la política de la posguerra del Perú fue lanzada" en el período 1945-48.

CAPÍTULO 6

Consecuencias: La reacción ante la incorporación y las dinámicas posteriores

En los ocho países, los períodos de incorporación produjeron una fuerte reacción política, y en la mayoría de los casos, los regímenes en los que la incorporación se había dado finalmente se rompieron en vista de la creciente oposición. Este capítulo analiza las consecuencias de la incorporación, centrándose en este cambio de régimen y la reconfiguración de las relaciones Estado-sindicato-partido que lo acompañó y lo siguió.

Los dos grandes tipos de períodos de incorporación – incorporación estatal y por el partido – activaron reacciones políticas distintas. En Brasil y Chile, la incorporación estatal había sido antidemocrática y antimovilizacional. Se ha llevado adelante en el marco de regímenes autoritarios, y estos generaron una sustancial oposición al autoritarismo que culminó con la restauración de regímenes electorales competitivos. Bajo estos nuevos regímenes, había que abordar de nuevo la cuestión de la función política de la clase obrera, aplazado en lugar de ser respondido en el período de incorporación. La repolitización de la clase obrera, y de los partidos y otros canales a través de los cuales los trabajadores participarían en el nuevo régimen de competencia, surgieron como grandes cuestiones políticas.

Los países que experimentaron la incorporación por el partido siguieron patrones diferentes. La incorporación por el partido había sido reformista y de movilización y se había producido bajo regímenes que eran en la mayoría de los casos más democráticos²⁸. Los movimientos de oposición que surgieron eran conservadores y orientados hacia la desmovilización política. En Argentina, Perú y Venezuela, el período de incorporación fue llevado a su fin por un golpe militar que derrocó al gobierno reformista e inauguró un período de gobierno militar contrarreformista. En Uruguay y Colombia, los períodos de incorporación terminaron con una reacción conservadora relativamente moderada bajo el régimen civil existente, seguido más tarde por un golpe de estado que llevó a una mayor reacción conservadora. Sólo en México el partido que incorpora logró mantenerse en el poder, y bajo su propio liderazgo el reformismo del período de incorporación fue interrumpido.

En suma, a excepción de México, las consecuencias de la incorporación por el partido pueden rastrearse en dos pasos: (1) una reacción conservadora en la que el partido que ejerció el liderazgo del período de incorporación perdió el poder y (2) un período inicial de restauración de un régimen de competencia, durante el cual se iniciaron una serie de medidas para asegurarse de que la polarización del período de incorporación no se repetiría. Aunque en México el partido de la incorporación permaneció en el poder, ese país experimentó los mismos cambios políticos que los otros países en este último período.

El análisis del período posterior cubre los siguientes años (véase la figura 6.1): en Brasil, a partir de la caída de Vargas en 1945 a 1960; en Chile, a partir de la caída de Ibáñez en 1931 hasta 1952; en México entre 1940 y 1952, un período que vio una auto-transformación del partido de gobierno en una dirección conservadora; en Venezuela, desde el golpe de 1948, mediante la restauración de un régimen de competencia en 1958 a principios de 1960; en Uruguay, desde la paralización del esfuerzo de reforma en 1916, mediante el golpe de estado de 1933, por medio de la restauración de un régimen competitivo en 1942, a mediados de la década de 1940; en Colombia, a partir de la renuncia de López en 1945, a través del golpe de Estado de 1953 y la restauración de un régimen civil semicompetitivo en 1958, a cerca de 1960; en el Perú, desde el golpe de Estado de 1948, a través de la restauración de un régimen semicompetitivo en 1956, a más o menos 1960; y en Argentina, desde el golpe de estado de 1955, a través de la restauración de un régimen semicompetitivo en 1958, a cerca de 1960.

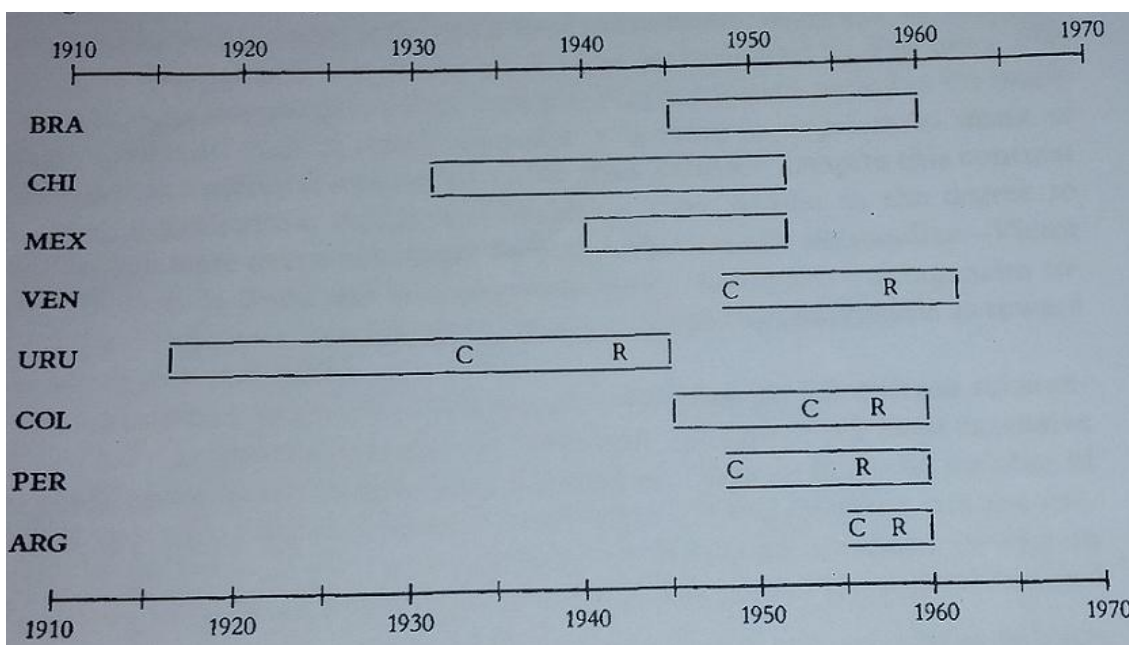
Consecuencias de la Incorporación Estatal

Para los casos de incorporación estatal, el análisis comienza con la restauración de regímenes competitivos en 1945 en Brasil y en 1931 en Chile. En estos casos, un "asuntos pendientes" crucial en el período de incorporación anterior fue el papel político de la clase obrera. La despoltización de los períodos de incorporación había proporcionado una solución solamente temporal a este problema. Desde

²⁸ Como vimos en el capítulo 5, en México, Uruguay y Colombia, los períodos de incorporación se produjeron bajo regímenes más o menos competitivos. En Argentina, Venezuela y Perú, los períodos de incorporación se iniciaron bajo regímenes autoritarios o regímenes cuyas credenciales electorales eran dudosas. Sin embargo, los líderes de estos proyectos de incorporación consolidan más tarde su poder en elecciones relativamente libres. Entre estos tres últimos casos, sólo en Argentina el régimen autoritario posterior ha logrado entrar en el período de incorporación.

el punto de vista del movimiento obrero, la apertura política representaba una nueva oportunidad para la participación y la influencia política, y en este nuevo contexto, la repolitización de la clase obrera se produjo rápidamente. Como concomitante de la despolitización anterior al período de incorporación en Brasil y Chile, las experiencias de incorporación no habían dejado un legado de relaciones políticas profundamente arraigadas entre el movimiento sindical y un partido multiclase o bloque partidario que fuera capaz de mantener el poder. Por lo tanto, en las secuelas de incorporación estatal, las afiliaciones políticas de los trabajadores no estaban tan bien definidas, y en ese sentido específico el movimiento obrero tuvo un mayor grado de independencia política. En este contexto, la repolitización y radicalización de la clase obrera se produjo rápidamente. En ambos países durante este período, el Partido Comunista logró un éxito importante en la atracción del apoyo de los trabajadores, y se montó un reto importante para los sindicatos controlados por el Estado, aunque el ritmo al que éste se llevó a cabo y el grado de éxito no era tan grande en Brasil, al menos en parte debido a la reimposición de los controles estatales.

Figura 6.1 Resumen cronológico de los periodos de secuelas



Notas : Para los países que tuvieron golpes después del período de incorporación, C = golpe de estado, R = restauración de un régimen más competitivo.

Desde el punto de vista de los elementos reformistas dentro de la élite política, uno de los problemas de las secuelas de la incorporación estatal fue la ausencia del tipo de partido político, comúnmente referido como populista, que había sido creado o reforzado en muchos casos de incorporación por el partido: un partido multiclassista con fuertes lazos con la clase trabajadora que potencialmente podría ser un vehículo para generar apoyo para la reforma. Para hacer frente a este problema, los reformadores que habían sido previamente líderes durante los períodos anteriores de la incorporación estatal – es decir, Vargas en Brasil y Marmaduke Grove en Chile – tales partidos ahora establecidos, ganaron con éxito la influencia en la clase obrera. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los partidos que habían conducido la incorporación por el partido, estos partidos posteriores en los casos de incorporación estatal – de forma específica el PTB Brasil y el Partido Socialista de Chile – nunca alcanzaron una posición mayoritaria. Más bien, se convirtieron en socios menores de las coaliciones políticas encabezadas por otros partidos de centro o de centro-derecha. De manera característica, durante las elecciones estas coaliciones tenían un carácter populista, pero una vez que el gobierno estaba en el poder la práctica real de la formulación de políticas se desplaza hacia la orientación de la alianza acomodacionista que había sido elaborada durante el período de incorporación. Con el tiempo, estos experimentos de "populismo" llevaron al descrédito de las coaliciones y la radicalización de los partidos populistas. Aquí otra vez, este proceso fue más allá en Chile.

Definimos el período de secuelas de Brasil y Chile como correspondiente a este experimento abortado del populismo de coalición, que finalizó en 1960 en Brasil y en 1952 en Chile. Dos características marcan este fracaso. En primer lugar, el partido populista (o facciones importantes dentro de él), y sobre todo su

base obrera, fue insuficientemente recompensada por su apoyo electoral y comenzó a rechazar la estrategia colaborativa de coalición en favor de orientaciones más radicales. Segundo, el partido de centro o partido de centro-derecha que mantenía la posición predominante en estos gobiernos de coalición ya no podía mantenerse en el poder. Con el colapso de estos intentos, el proceso de polarización, puesto en marcha durante el período de secuelas, posteriormente se convirtió en un elemento central de la vida política.

Consecuencias de la Incorporación por el partido

Para los casos de incorporación por el partido, dos cuestiones fueron fundamentales en el período de secuelas. La primera fue la reacción conservadora, con su política contrarreformista que en la mayoría de los casos incluyen la marginación o la represión del partido y los sindicatos que habían jugado anteriormente un papel clave en el período de incorporación. El segundo eran los términos en que estos partidos habrían posteriormente de ser readmitidos en el juego político – o, en el caso de México, si sería capaz de continuar en el poder. La reacción conservadora a la incorporación dejó en claro los límites del reformismo y también la incapacidad del sistema político para hacer frente a la oposición y la polarización generada por él. Esta situación dio lugar a varios intentos de evitar la polarización futura mediante la constitución de una amplia coalición centrista que podría consolidar un gobierno civil. En consecuencia, los líderes del partido supervisaron una serie de cambios en los partidos que habían conducido los períodos de incorporación. Nos centraremos en tres dimensiones de la evolución del partido, las cuales ocurrieron en diversos grados entre los casos: (1) un desplazamiento programático hacia el centro; (2) la expulsión o la salida de la izquierda; y (3) el éxito del partido, a pesar de su conservadurización y pérdida del apoyo de la izquierda, en la retención de sus grupos de masas, especialmente sus vínculos con la clase trabajadora, y cuando proceda el campesinado, que abarca tanto el apoyo electoral como los lazos de organización del partido-sindicato.

Otro aspecto de los intentos para asegurar que el retorno a, o la consolidación del, gobierno civil que no daría lugar a una repetición de la polarización fue la adopción de los mecanismos de limitación del conflicto. Uno de estos mecanismos, utilizados por los militares en Perú y Argentina, fue la prohibición permanente de incorporación al partido, incluso después de que un gobierno civil fuera restaurado. Otro, adoptado por los partidos políticos en Venezuela y Colombia, fue un pacto o acuerdo a través del cual se acordó para limitar los conflictos políticos entre sí. Un tercero, que sólo se encuentra en México, donde solo el partido que incorpora permaneció en el poder, fue el fortalecimiento de un sistema dominante de un solo partido. Estas diferencias entre los países apunta a otra: el papel del partido en la supervisión de las transiciones políticas del período de secuelas. Esto fue más débil en Argentina y Perú, más fuerte en México, e intermedio en Venezuela, Uruguay y Colombia.

Se resumen las diferentes experiencias en el período de las secuelas de la incorporación por el partido en la Tabla 6.1. En México y Venezuela, el partido que había llevado anteriormente el período de incorporación ha mantenido al menos una posición relativamente dominante en esta transición. Estos partidos renunciaron a partes importantes de sus anteriores programas de reforma a cambio de la retención o del acceso renovado al poder, y se utilizan con éxito los recursos del estado para retener gran parte de su masa trabajadora y su base campesina. Un patrón de contraste se encuentra en Perú y Argentina, en que el partido que incorpora jugó un papel mucho más secundario en la transición, en el contexto de algún tipo de prohibición permanente de este partido. Uruguay y Colombia se encuentran en un sentido como los casos intermedios, con el partido que llevó adelante el período de incorporación jugando un papel más parecido a "iguales" en la transición con el otro partido tradicional en estos sistemas bipartidistas (o, en el caso de Uruguay, una facción de ese partido).

Una variante antisindical del populismo

Al presentar los casos de incorporación por el partido, deseamos llamar la atención sobre un tema que se planteó en el período de secuelas. Hemos observado que los presidentes militares que dirigieron este período de reacción conservadora en parte llevaron a cabo un proyecto político "negativo", en un intento de deshacer las reformas, la movilización popular, y la coalición populista que deriva del período de incorporación. Además, a finales de 1940 y principios de 1950 Rojas en Colombia, Pérez-Jiménez en

Venezuela y Odría en Perú tuvieron un proyecto político "positivo", a través del cual trataron de construir su propia base de apoyo en la clase trabajadora²⁹.

La naturaleza de estos tres proyectos merece especial atención aquí porque estuvieron conformados por una importante coyuntura internacional que representa de una manera interesante una especie de fertilización cruzada entre el período de incorporación en Argentina y el período de secuelas en los otros tres países. En la década del 1940 y principios de 1950, el peronismo plantea un modelo dramático de los métodos que podrían ser utilizados por un líder militar para generar el apoyo de la clase obrera, y la prominencia del peronismo para Pérez-Jiménez, Rojas Pinilla y Odría fue reforzada en cierta medida por los esfuerzos deliberados de Perón para exportar el modelo. Sin embargo, lo que era absolutamente esencial para el original, faltaba en las copias: la lógica política subyacente y el método para conseguir el poder en primer lugar.

Perón había llegado al poder en Argentina sobre la base de la movilización vigorosa de la clase obrera y el apoyo de los sindicatos a cambio de importantes concesiones políticas. Por el contrario, los líderes militares convertidos en presidentes que imitaron a Perón habían llegado al poder sobre la base de una relación totalmente contraria con el sector popular: la desmovilización de la clase obrera organizada y la destrucción sistemática de sus organizaciones sindicales. Por lo tanto, en el marco de nuestro estudio más amplio, el peronismo disfrutó de la histórica ventaja de que constituye el período de incorporación inicial en Argentina. Por el contrario, estos imitadores adoptan elementos del peronismo en el contexto de la reacción conservadora a la incorporación, y por lo general han fallado. Sin embargo, alguna variación aparece entre los tres casos en el éxito de estos esfuerzos, con Odría en Perú siendo algo más exitoso.

²⁹ Un experimento aún más breve a lo largo de esta línea se llevó a cabo en Chile por Carlos Ibáñez cuando regresó al poder en 1952 (véase el capítulo 7).

TABLA 6.1

Consecuencias de la Incorporación por el partido: Transformación del partido que llevó adelante el período de Incorporación

| | <i>México</i> | <i>Venezuela</i> | <i>Uruguay</i> | <i>Colombia</i> | <i>Perú</i> | <i>Argentina</i> |
|--|--|---------------------------|--|--|---|---|
| <i>Partido que llevó adelante el período de incorporación</i> | PRM/PRI | AD | Colorado | Liberal | APRA | Peronista |
| <i>1. Rol del partido en la transición hacia el nuevo régimen</i> | Dominante | Fuerte | Sustancial ^a | Compartido ^b | Subordinado | Ninguno |
| <i>2. Pacto, acuerdo u otro mecanismo de limitación del conflicto</i> | Fortalecimiento del sistema de partido único dominante | Punto Fijo y otros pactos | Esfuerzo para prevenir la pérdida de apoyo Colorado por la izquierda | Pacto de Sitges y Frente Nacional, 1957-58 | Exclusión electoral parcial del APRA, Pacto de Monterrico y <i>convivencia</i> , 1956 | Exclusión electoral del peronismo, pacto abortado con Frondizi, 1957-58 |
| <i>3. Cambio programático hacia el centro</i> | SI | SI | NO ^c | SI | SI ^d | Algunos ^e |
| <i>4. Expulsión o salida de la izquierda</i> | SI | SI | NO | SI | SI ^f | NO |
| <i>5a. Retención del apoyo electoral de los trabajadores</i> | SI | SI | Sustancial | SI ^g | SI ^h | SI |
| <i>5b. Retención del vínculo entre partido y sindicato</i> | SI | SI | NO ⁱ | Muy debilitado | SI ^j | SI ^k |
| <i>6. Retención del apoyo electoral de los campesinos y de los vínculos con las organizaciones rurales</i> | SI | SI | No ^l | Defección en algunas áreas ^o | Minima ^m | NO ⁿ |

a En colaboración con el presidente Baldomir y los nacionalistas independientes.

b En colaboración con los conservadores.

c Reforma renovada en 1940s y 1950s.

d Movimiento hacia la centro-derecha.

e El hecho de estar fuera del poder reduce la presión para la homogeneización programática del peronismo y ayuda a explicar su heterogeneidad relativa.

f Se ha producido tras el fracaso de la insurrección del APRA en 1948, posteriormente en 1959.

g Transferido al Frente Nacional .

h Con cierta erosión en la década de 1960 .

i Nunca existió.

j Pero con retos significativos a partir de la década de 1960.

k En el marco de partidos pobremente institucionalizados. El principal lugar de organización del peronismo era la CGT.

l Los trabajadores rurales votaron principalmente por los Blancos.

m Principalmente en la cercanía de enclaves modernos .

n Ausencia de un gran sector campesino. Perón tenía el apoyo de los trabajadores rurales.

o Voto transferido en gran parte al Frente Nacional.