



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latinohoy@usal.es

Universidad de Salamanca

España

Diniz, Eli

Empresariado, Estado y políticas públicas en Brasil: nuevas tendencias en el umbral del nuevo
milenio

América Latina Hoy, núm. 33, abril, 2003, pp. 125-156

Universidad de Salamanca

Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30803307>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

EMPRESARIADO, ESTADO Y PÚBLICO
EN BRASIL: NUEVAS TENDENCIAS
DEL NUEVO MILENIO
*Business, State and Public Sector
at the dawn of a new Millennium*

Eli DINIZ

Instituto de Economía de la UFRJ-JUPER
✉ dinizeli@terra.com.br

BIBLID [1130-2887 (2003) 33, 125-156]
Fecha de recepción: noviembre del 2002
Fecha de aceptación y versión final: febrero

RESUMEN: El artículo evalúa las transformaciones en las relaciones entre el sector público y las empresas en Brasil a partir de la transición democrática y la ejecución de las reformas orientadas al ordenamiento económico. Mediante un contraste entre las tendencias en la política económica y en la organización del orden económico y en la organización política e institucional. Y para ello se analizan los cambios en el desarrollo del proceso de toma de decisiones, los canales de acceso a los centros de poder y el peso relativo y en el papel de los actores.

Palabras clave: Brasil, empresas, economía, política, administración pública.

ABSTRACT: The article examines the changes in the relationship between the public and private sectors in Brazil since the 1980s, when the transition to democracy and the implementation of economic reforms were at the forefront of the public agenda. The article compares trends in the economic policy and the organization of the economy with those in political and institutional organization. To do this it analyzes changes in the development of the decision-making process, access channels to power centers and the relative weight and role of actors.

Key words: Brazil, business sector, economy, politics, public administration.

I. INTRODUCCIÓN* **

Las dos últimas décadas del siglo veinte representaron momentos decisivos en la trayectoria de la sociedad brasileña. Sucesivas crisis internacionales y el avance del proceso de globalización produjeron presiones que se tradujeron en una drástica redefinición de la agenda pública, especialmente en lo referido a las características políticas y económicas del país. Democratización, programas de estabilización económica, reformas orientadas al mercado, integración en el orden internacional globalizado se convirtieron en las nuevas prioridades, traduciéndose en una reorientación de las políticas públicas que serían puestas en práctica por los gobiernos del periodo post-autoritario. Se observó una intensa producción legislativa y reguladora, además de una no menos intensa actividad centrada en la consecución de la pauta de reformas. En consecuencia, se verificaron cambios profundos que no sólo afectaron al régimen político en vigor, sino también al modelo económico, el tipo de capitalismo, la modalidad de Estado, las características del sistema político y las relaciones Estado-sociedad.

El alcance de estos cambios no puede, por lo tanto, ser subestimado. Respecto a este punto se observa cierto consenso. Por otro lado, persisten algunos equívocos en lo que concierne a la génesis y la forma de conducción de este conjunto de transformaciones. En este aspecto, cabe resaltar la visión de que expresarían el resultado inexorable del proceso de globalización. La lógica ineluctable del nuevo orden mundial impondría una reorientación, según un recetario único, no existiendo otra alternativa que el ajuste a las nuevas condiciones. Esta interpretación oscurece la relevancia de la dimensión política. Al contrario de lo que afirma el enfoque determinista, no estamos ante un proceso espontáneo o automático de cambio. Las restricciones externas y la presión de agencias multilaterales como el FMI y el Banco Mundial, ejercieron una fuerte influencia en la determinación de las nuevas agendas, pero no de una forma mecánica e inmediata. Las opciones de las élites dirigentes nacionales, las características de sus coaliciones de apoyo político, o la acción deliberada en pos de la consecución de determinados objetivos son aspectos no menos decisivos en la definición de las políticas efectivamente implementadas y en la elección de la forma de inserción en el sistema internacional.

De forma similar, la secuencia, el ritmo y el contenido de los cambios sufren variaciones significativas, que no son dictadas por criterios exclusivamente técnicos, sino que reflejan decisiones de naturaleza política. Una vez más, el predominio de los enfoques que privilegian la variable económica ocultan o tienden a minimizar el significado de estas diferencias. De esta forma, las décadas de los 80 y 90 son con frecuencia

* Este texto, en su primera versión, fue presentado en el Seminário Internacional de Ciência Política, realizado en Porto Alegre, el día 5/10/2001, promovido por el PPGCP/UFRGS y la Associação Universitária do Grupo de Montevidéu. Agradezco a los organizadores del evento, principalmente a los profesores Célio Pinto y André Marenco, la invitación para participar en la mesa Gobierno y Políticas Públicas.

** Traducción de Carlos Muñoz Gallego, periodista y profesor de la Casa de España de Rio de Janeiro.

tratadas indistintamente, enfatizadas. Efectivamente estas dos décadas tituidos en el marco de la ruptura de 1970), sustentó la industrialización de las restricciones externas y las agencias multilaterales de desembolsos nacionales, llevaron a una reorientación económica y la sustitución del modelo económico por políticas de estabilización, considerando los aspectos antes mencionados entre aquellas dos décadas. Igualmente, sobresaliendo los años 90 como etapa de consolidación del capitalismo brasileño.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, es necesario analizar el alcance y la profundidad de los cambios en el sistema político brasileño de los años 80, cuando la instauración de las reformas estructurales orientadas al mercado asumen el carácter de una transición. El contraste entre las décadas de los 80 y 90 se da en la evolución del modelo económico y en la organización social, política e institucional. Entre otras cuestiones, la transición política, la naturaleza del poder, las relaciones entre Estado y sociedad, así como las estrategias de desarrollo, serán abordadas las transformaciones y las actores estratégicos del nuevo orden.

II. LOS AÑOS 90 Y EL AHONDAMIENTO DE LA TRANSICIÓN

Un primer contraste observado es el que de la agenda pública. A partir de 1985, se establecerá como prioridad la instauración de un nuevo régimen autoritario. Este primer año es recordado por la llegada al poder del presidente José Sarney, que encabeza una coalición bastante heterogénea, compuesta por un abanico de fuerzas políticas que incluye a los partidos tradicionales, a segmentos de oposición, en este caso entre continuidad y cambio marcadas por la transición de la democracia.

Si por un lado el tema de las transiciones políticas en Brasil en aquel momento todavía no existía, ni siquiera en el interior del equipo gubernamental, ni en el interior del equipo gubernamental.

el desarrollo del capitalismo brasileño una vez superada la crisis. De la compleja red de alianzas sobre la que se sustentaba el gobierno de José Sarney, formaban parte liderazgos de diferentes matices ideológicos, incluyendo posiciones identificadas con valores dispares, contraponiendo nacionalistas e internacionalistas, liberales y antiliberales, «privatistas» y «estatalistas». Entre los adversarios del liberalismo, algunos defendían un proyecto de fortalecimiento económico basado en la industrialización, bajo la dirección de un Estado todavía muy intervencionista. El compromiso con la meta de conciliar crecimiento económico con el combate contra la pobreza y la desigualdad social era hegémónico entre las principales fuerzas políticas que comandaron la transición democrática. En consecuencia, se formuló una agenda de amplio alcance, incluyendo entre sus prioridades, además del control de la inflación y del déficit fiscal, el llamado rescate de la deuda social. El alto grado de disenso entre las élites dirigentes acentuó los conflictos alrededor de las prioridades económicas y sociales.

los conflictos alrededor de las prioridades económicas y sociales. En términos más específicos, prevalecía un amplio desacuerdo respecto al agotamiento del antiguo modelo de desarrollo, ya fuera en sus aspectos económicos, o en sus soportes institucionales. Existía todavía una apuesta en las potencialidades de aquel modelo, aceptándose, en gran medida, la idea de que, mediante algunas políticas de reforma, sería posible eliminar las distorsiones que lo habían desfigurado a lo largo del tiempo. En síntesis, el modelo aún no estaba desacreditado. En el debate político, soberanía y proyecto nacional eran temas valorizados, las empresas estatales no eran observadas como sobrevivientes de un pasado a ser enterrado y, por último, todavía se admitía la pertinencia de la política industrial como importante instrumento de política económica.

Es cierto que la matriz estadocéntrica estaba sufriendo un proceso de desgaste lento y gradual desde mediados de los años 70, como consecuencia de las profundas transformaciones desencadenadas por el proyecto desarrollista puesto en práctica por la dictadura militar, cuyo éxito llevó al declive de la *ordem regulada* (Santos, 1985) y al desarrollo de una sociedad compleja y diferenciada. Con el paso del tiempo, se multiplicaron las evidencias de la corrosión de los rasgos distintivos del antiguo orden. Mientras tanto, la desarticulación de esta matriz aún no se constituyó en objeto de una política deliberada del gobierno, en su calidad de condición necesaria para el ingreso en una nueva fase.

En este contexto de tensa convivencia entre continuidad y cambio se elaboró la Constitución de 1988. La llamada Constitución ciudadana dio origen a una amplia movilización política, marcada por una intensa participación de la sociedad civil, a través de sus diferentes segmentos. Expresando la heterogeneidad de la correlación de fuerzas típica de aquel momento, en que todavía no se había constituido un nuevo pacto de dominación, la nueva Carta tenía un contenido híbrido, encerrando innumerables dispositivos que reforzaban el legado del antiguo modelo, especialmente en lo que se refiere a la distinción entre empresas nacionales y extranjeras, papel del capital externo, monopolio estatal de recursos minerales estratégicos, así como varios aspectos de la legislación sindical y laboral. Estableciendo un plazo de cinco años para la revisión de sus aspectos más controvertidos, por medio de enmiendas constitucionales, los

propios constituyentes parecían hecho posible la elaboración de

Fue solamente con la ascensión que la meta del desmantelamiento miendo el primer plano de la agenda, el lema de la guerra a los marajás candidato *anti-establishment* estigmatizado su principal fallo, el generar incapaz por tanto de competir en términos de calidad y sofisticación, que al condenar a la industria a la trialización brasileño, por producción, proyectó este segmento econonacional.

En el transcurso de la década caliza el corte con el pasado, a través política, que se convirtió en Fernando Henrique Cardoso. En la agregación de la coalición desarrolló la agenda pública y se crean las condiciones de reformas encaminadas a impulsar del énfasis en reformas económicas, social y la apertura externa, se desencadenó. Se inició una fase de desconstrucción, refundación del Estado y de los valores sagrados internacionalmente. La coalición asumió el primer plano de los debates, al mismo tiempo que se fortalecieron los soportes ideológicos del nuevo orden desplazadas de la agenda. Ésta se centró en torno de las metas de estabilización, directrices, aumentos de gastos en lo que serían desaconsejables sino perjudiciales para el capitalismo económico.

Paralelamente, respecto al grupo civil, grandes contrastes separan la efervescencia social y política. El análisis de la década de los 80 revela un aumento de los altos índices de participación e implicación en la vida política. Los indicadores de empresarios y trabajadores evidencian un sustancial aumento de los índices de movilidad social, la explosión de los movimientos

de los sectores medios y populares urbanos, son algunos de los aspectos destacados por los estudios sobre el período (Santos, 1985; Boschi, 1987). En contraste, bajo el impacto del avance de la globalización y de la revolución tecnológica, asociado a la drástica reducción del ritmo de crecimiento de la economía e incluso del estancamiento y/o recepción económica, los años 90 revelan el retramiento de la sociedad y el reflujo del movimiento sindical¹.

La meta de fundar un nuevo orden, simbolizada por la propuesta de desmantelamiento de la era Vargas, se transforma en bandera política de la coalición dominante. La primacía de la orientación neoliberal y la instauración de un modelo económico centrado en el mercado fueron acompañadas de un proyecto ambicioso de inauguración de una nueva institucionalidad, en la cual no tendrían lugar las antiguas formas de articulación Estado-sociedad. Si el modelo varguista consolidó la representación de la estructura corporativa de los intereses económicos en el interior del aparato estatal, la nueva concepción comandará el proceso de cierre de los foros corporativos en la burocracia pública, en consonancia con el predominio del estilo tecnocrático de gestión. El refuerzo del poder despótico del Estado, en el sentido de Michael Mann (Mann, 1986), se tradujo en el ensanchamiento del espectro de acciones que las élites estatales estarían capacitadas para emprender sin la negociación institucionalizada con los grupos de la sociedad civil. Esta situación resultó de la confluencia de algunos procesos simultáneamente desencadenados, tales como la concentración del poder de toma de decisiones en la alta tecnocracia gubernamental en lo tocante a las decisiones de política macroeconómica –área ésta a ser protegida de ingerencia externa– la expansión de las prerrogativas legislativas del Ejecutivo, por medio del uso exacerbado de las medidas provisionales, así como el alto grado de insularidad burocrática, en nombre de la preservación de la racionalidad técnica de las políticas².

Otro tipo de contraste adquiere visibilidad en los años 90. Se trata del descompás entre, por un lado, la lógica concentradora que busca aislar las altas instancias administrativas del gobierno federal de la interferencia de las fuerzas sociales y políticas y, por otro, la apertura del proceso de toma de decisiones en el ámbito municipal, dada la diseminación en esta esfera del poder de las experiencias de gobierno y de ensayos de reforma del Estado más afinados con el ahondamiento de las prácticas democráticas y con un estilo más participativo de gestión. De esta manera, bajo la hegemonía del pensamiento neoliberal, la primacía del paradigma tecnocrático comandó la reestructuración de la burocracia federal. De acuerdo con tales directrices, con independencia del régimen político en vigor, eficiencia gubernamental sería el resultado de un proceso de concentración, centralización y cierre del proceso de toma de decisiones, siendo la eficacia de gestión subordinada a las prácticas de clausura burocrática. En

1. Para un análisis competente del movimiento sindical en los años 90, véase CARDOSO (1999a y 1999b).

2. Me refiero aquí básicamente a las áreas de política monetaria, de cambio, crédito y comercio exterior, así como a la propia política industrial, que también fue mantenida confinada en el interior del aparato burocrático (RUA y AGUIAR, 1995; DINIZ, 1997).

contraposición, en la esfera local, con la instauración de prácticas burocráticas y deliberativas, así como la formación y técnicos del gobierno, con objetivos ambiental y la asignación de los recursos.

Finalmente, las políticas liberales generaron consecuencias decisivas en el campo para retomar el desarrollo, con resultados de alto grado de eficacia en el desmantelamiento anacrónico cualquier intento de la globalización y de la primacía de la redefinición de las bases del capitalismo. La implementación de las reformas, basando en el proceso de privatización, legando la atracción de capitales extranjeros al parque industrial, motivando la formación de grandes conglomerados, capitalización de la economía alcanzó proporciones espaciales de la empresa privada nacionales y norteamericanas, en consonancia con la estabilización de las tarifas de importaciones, se privilegió el objetivo, definido en las fases iniciales, ya fuera bajo la vigencia del naciente capitalismo, o bien, en la etapa de consolidación de las directrices consagradas de la implantación del modelo de empresa estatal, extranjera y norteamericana. Bajo sus diferentes configuraciones, el peso específico a la empresa nacional y a los demás agentes dinámicos de la economía, significado económico, ocupaba un lugar preponderante en cuanto integrante del pacto de desarrollo.

En contraste, en los años 90, el desarrollo nacional se agota como protagonista político, privado de la alianza que había sido ferido por las estrategias desarrollistas pro-mercado, es la lógica concentradora que comanda el nuevo orden económico, en las economías nacionales en una etapa de fracción muy restringida del empleo, los conglomerados, tiene condiciones pioneras que operan bajo condiciones altamente desigualdades.

Gran parte pereció. Los que garantizaron su supervivencia por medio de la fusión o asociación con empresas líderes internacionales tienen su suerte encadenada al éxito de la estrategia dominante. De este modo, además de la progresiva concentración industrial típica de la globalización, se verificó un proceso de desnacionalización de las élites empresariales, dada la intensificación de la internacionalización de las empresas líderes del nuevo orden económico, configurando un corte no sólo económico, sino también político en relación con el antiguo modelo.

En contrapartida, al final de la década se amplió el descontento con el actual modelo, intensificándose la búsqueda de alternativas y reactivándose la discusión en torno a nuevas estrategias de desarrollo. Tal tendencia se acentuaría con el agravamiento de las restricciones externas asociadas a los desdoblamientos del proceso de globalización y a las sucesivas crisis que sacudieron el mercado internacional entre 1997 y 1999. Otro punto que alimentó el debate fue la identificación de las dificultades para encontrar formas de integración en el sistema internacional compatibles con mayores grados de autonomía decisoria nacional. La ruptura del consenso alrededor de la agenda neoliberal se alimentó de la protesta de sectores del empresariado, aunque los contornos de una estrategia alternativa no estuvieran claramente definidos, ni se vislumbrase la posibilidad de un amplio apoyo a una nueva coalición política.

III. EL CORPORATIVISMO Y LAS RELACIONES PÚBLICO-PRIVADO EN UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA: 1930-1985

La observación de la trayectoria del capitalismo industrial brasileño por la vía de la industrialización por sustitución de importaciones, entre las décadas de los 30 y los 70, revela un alto grado de continuidad institucional, a pesar de los cambios de régimen político, con la alternancia entre democracia y autoritarismo, expresión de la inestabilidad política del país en aquel periodo. Esta continuidad está representada por la tradición centralista-intervencionista del Estado, por las formas dominantes de articulación Estado-sociedad, por el patrón de incorporación de actores estratégicos al sistema político, mediante la instauración del corporativismo-estatal y, finalmente, por el modelo de presidencialismo que se implantó, fuertemente concentrador de prerrogativas en el Ejecutivo, dando origen al que fue llamado en la literatura modelo estadocéntrico.

En lo que respecta al sistema de representación de intereses del empresariado industrial, desde los inicios de la industrialización en los años 30 hasta el presente momento, prevaleció la estructura dual integrada por las organizaciones corporativas oficiales y las asociaciones paralelas o extra-corporativas, que mantenían, a lo largo del tiempo, funciones complementarias, alternando relaciones cooperativas o conflictivas, conforme a las diferentes coyunturas políticas (Diniz y Boschi, 1979; Diniz y Boschi, 1991; Costa, 1999; Leopoldi, 1984). La estructura corporativa creada por el presidente Getúlio Vargas en los años 30 estaba formada por los sindicatos, organizados por ramos de actividad y de base local, por las federaciones representando a las industrias de cada estado y por una confederación, órgano de cúpula, que representaba al conjunto de la

industria nacional. Integrada en su estructura quedó subordinada a un principio por la garantía del monopolio de la función, por el principio de la subordinación financiera, independiente. La corporativa estaba constituida por las élites nacionales, funcionando de manera implantadas desde el inicio del período, dieron de forma particularmente corporistas, en los años 50 y en el período de los gobiernos militares, entre 1964 y 1985.

Durante este último período de crecimiento económico e industrialización social cada vez más consolidadas además por las transformaciones del régimen y el patrón de transición a la democracia, entre 1975-1985. La proliferación de nuevas formas, las antiguas formas de control, la estructura dual antes descrita se acentuó, configurándose una red de Incorporando a la mayor parte de las cadenas productivas de gran peso mediados de los años 70, adquiriendo frente a las organizaciones corporativas, dual vaciado y pérdida de prestigio.

La evolución continuó durante las de los años 80, el sistema de complejo con la creación de las denominadas IEDI (Instituto de Estudios para el desarrollo de las Bases Empresariales), los principales centros industriales de que los empresarios consideraban y de la difusión de principios ideológicos del corporativismo brasileño. El IEDI, por ejemplo, destacó en la producción de estu-

3. Entre las principales asociaciones de las Industrias de Base), la ANFAVEA (Asociación Brasileña de la Automotriz), la ABINEE (Asociación Brasileña de la Industria de Máquinas y Equipamentos), la APIP (Asociación Brasileña de la Industria de Papel y Celulosa), la ABIA (Asociación Brasileña de la Industria Farmacéutica) y la APEOP (Asociación de los Contratistas).

política industrial capaz de orientar el proceso de inserción del país en el mercado global, preservando de forma simultánea el espacio de la producción interna. En el período siguiente, entre 1994 y 1998, estas organizaciones experimentaron un cierto vaciado, especialmente el IEDI, lo que podría estar relacionado con el éxito de las prioridades de la nueva agenda pública y con la implementación de las reformas orientadas al mercado, que implicaron la desaparición de la política industrial como objetivo legítimo de la acción gubernamental.

De esta forma, el fortalecimiento de la industrialización se acompañó de la expansión y diversificación de las organizaciones empresariales. Los años 80 determinaron una reestructuración del sistema en su conjunto, con cambios de peso e importancia relativos de algunos sectores, reforzándose la tendencia general a la especialización y multiplicidad de los canales a disposición de los diferentes segmentos empresariales. Se evolucionó hacia la configuración de un sistema híbrido y multipolar (Diniz y Boschi, 1991), acarreando la quiebra del monopolio de la representación vía estructura corporativa. Ésta, aunque no haya sido eliminada, sufrió un proceso de debilitamiento y pasó a jugar un papel complementario, perdiendo la centralidad que le fuera atribuida por el modelo varguista.

A pesar, sin embargo, de la modernización y profesionalización que tuvieron lugar a partir de la década de los 70 y que se intensificaron en los años 90, un punto de marcada continuidad sería la ausencia de una instancia superior dotada de una elevada capacidad de aglutinación, capaz de articular intereses transponiendo las divisiones sectoriales. La falta de una entidad de cúpula de alto grado de alcance y poder de agregación persistiría como un factor de bloqueo de las prácticas de pactos y alianzas supra-sectoriales, haciendo inviable todavía el surgimiento de una instancia capaz de funcionar como portavoz de la clase empresarial entendida como un todo. Acciones conjuntas y estratégicas de concertación, típicas del neocorporativismo europeo, fueron siempre extrañas al modelo aquí implantado. En este aspecto se perpetuó un rasgo históricamente arraigado, marcado por la segmentación y diversidad de los intereses, aspecto en gran parte responsable de la fragilidad del empresariado brasileño como actor colectivo y de las dificultades del sector en la articulación de plataformas de mayor amplitud y ámbito. Esfuerzos en el sentido de la creación de entidades de cúpula de carácter integrador fueron dispersos y tuvieron una vigencia circunstancial. La UBE (Unión Brasileña de Empresarios), que nació con el objetivo de representar los intereses del conjunto del empresariado en la Constituyente, fue desactivada después del cierre de los trabajos de promulgación de la nueva Constitución, y no hubo otro intento de crear una organización semejante en el transcurso de los años 90 (Diniz y Boschi, 1989).

La tradición corporativa en Brasil consagró la representación de intereses en el interior del aparato del Estado, limitando sin embargo esta representación a áreas específicas de la política económica –como la definición de medidas protecciónistas, la concesión de incentivos y subsidios– así como a ciertos estados del proceso de toma de decisiones, principalmente la consulta y la implementación. Se institucionalizó la práctica de la negociación compartimentada entre los grupos económicos y el Estado, transformándose el Ejecutivo en foro privilegiado para encaminar las demandas empresariales.

En esta instancia, las negociaciones se realizan sin la interferencia de fuerzas externas ni de los mecanismos de control pùblicos.

Es necesario aún resaltar que de las élites industriales en las empresas trabajadores como socios de las micas de mayor relieve. La partida Ministerio del Trabajo, quedó cinc. Prevaleció un estilo de negociación y funcionarios gubernamentales abordaron las fases de la industrialización sustituyendo la negociación entre los sectores puros técnicos dotados de representantes de Desarrollo Industrial), el CPA (Comercio Exterior del Bando de Fuerzas chek, el CMN (Consejo Monetario Nacional) y el CIP (Consejo Interministerial) representaron importantes espacios de toma de decisiones gubernamentales de los régímenes autoritarios, entre los intereses públicos y privados las oportunidades de desperdicio.

Finalmente, cabe resaltar una implantación en Brasil, el empresario patrón fragmentado de demandar dentro la óptica de sus intereses más provisto de una percepción a la que tuvo alguna relación con el hecho ritarios. Los parámetros de convención la reglamentación de las relaciones o pactos tripartitos.

Atrapados en una visión restringida de los beneficios inmediatos, los partidos reducida apertura para enfrentar la desigualdad en la distribución de bienes por el desarrollo económico. Siempre movimientos de base popular, las élites se basan bajo la óptica del aumento de los ingresos.

4. Innumerables trabajos estudian el sector privado en la producción de políticas públicas (BOSCHI 1979), LIMA Jr. y ABRANCHES (1992).

como un mal a ser evitado o una amenaza a ser vencida. Durante los años 80, el avance del proceso de globalización y el predominio de las directrices neoliberales, no produjeron la reversión de tales tendencias. Estudios realizados en 1991 y 1993 no mostraron el declive de la distancia ideológica, sino su fortalecimiento, traducido en el contraste entre una subcultura sindical con fuerte énfasis en la dimensión social de la democracia y una visión empresarial unilateralmente identificada con los valores ligados al aumento de la eficiencia y lucro de las actividades empresariales en el proceso de reestructuración productiva en curso (Diniz y Boschi, 1993 a y b; Lima y Cheibub, 1994; Diniz y Boschi, 1997). Posteriormente, Ignacio Delgado (2001) muestra, basándose en amplia documentación, cómo en los años 90, bajo el impacto de la globalización y de la apertura externa de la economía brasileña, los empresarios reforzaron la tendencia histórica de evaluar los derechos sociales bajo el prisma del aumento del llamado *costo Brasil* (Delgado, 1999, especialmente cap. 4). Junto a la unicidad sindical y la *contribución compulsoria*, éste fue uno de los aspectos del legado del antiguo orden con un más alto grado de persistencia a lo largo del tiempo.

IV. LA INNOVACIÓN INSTITUCIONAL REPRESENTADA POR LAS CÁMARAS SECTORIALES: ACUERDO TRIPARTITO Y GOBERNANZA ECONÓMICA

Esta larga línea de continuidad en lo referido a los mecanismos institucionales de articulación Estado-sociedad sufriría cambios significativos en el transcurso de la década de los 90. Bajo el impacto de la crisis a escala mundial de los años 80 y de la configuración de un nuevo orden internacional, se observó, como hemos visto, una fuerte presión externa en el sentido de redefinir la agenda pública. Temas como el retroceso del Estado, la privatización, la apertura externa de la economía, la desregulación, la integración en el orden mundial globalizado se volvieron preponderantes. Al lado de los programas de estabilización económica, las reformas orientadas al mercado pasaron a dominar la agenda pública en los diferentes países latinoamericanos, aunque el orden de prioridades y el ritmo de ejecución varíen en cada caso.

Como ya fue destacado, en Brasil el marco de este proceso fue el gobierno del presidente Fernando Collor de Mello, cuya elección se vio favorecida por los efectos de la crisis de gobernabilidad experimentada por el país a partir de los últimos años del gobierno Sarney. Se creó un clima de descrédito generalizado en las instituciones y en los gobernantes, así como un fuerte sentimiento de rechazo al *status quo*. Es en este contexto que se observan las condiciones propicias para el éxito de un candidato *anti-establishment*, que pasa a priorizar las directrices identificadas en el llamado «Consenso de Washington». En este momento, se verifica una drástica redefinición de rumbos, determinando el estrechamiento y la rigidez de la agenda pública, con la centralidad atribuida a los programas de estabilización y al denominado ajuste estructural. Como derivación de la nueva postura oficial, las reformas sociales pierden prioridad, siendo de hecho descartadas de la agenda. Por otro lado, la reforma del Estado se destaca, incorporándose al programa del gobierno tras la investidura del presidente.

Bajo la égida de las directrices Collor fue una concepción minimista y reduccionista dominante, los reflejos de la reducción del déficit público, lo que llevó a una estatal. Recortes de personal y gastos, de hecho la mutilación del aparato estatal, la centralidad e ineficacia heredados del sistema, la negativa de desmantelamiento de la burocracia, con la complejidad de las tareas administrativas, balizado, en que competitividad y eficiencia para el éxito. Una visión más perspicaz de la función del papel y a la reestructuración del sistema, y ampliando en otros la participación y la calidad de la Administración Pública.

Un segundo aspecto de la reorganización de la centralización del poder se dio a través del Ministerio de la Economía, un organismo que incluyó más algunas secretarías de la Administración Pública. Se verificó el cierre de gran parte de las dependencias que todavía habían funcionado en el sistema, tanto de la política industrial, por ejemplo, como de diversos consejos y comisiones adscritas a la Secretaría de Planificación de políticas sectoriales y de la Secretaría de la Industria. La estabilización y ajuste, para muchos de los sectores, la política industrial sería, por lo demás, un tema secundario.

Fue dentro de este contexto tecnocrático de gestión, que se creó la idea de las concebidas como foros de negociación y de las cáracterísticas sectoriales. Reuniendo representantes técnicos y decisores gubernamentales, el acuerdo tripartito de negociación, consagrado en 1990. Esta característica llevó a autorizar la creación de estas cámaras, la de la industria, la de la agricultura, la de la construcción, la de la estabilización y ajuste, para muchos de los sectores, la política industrial sería, por lo demás, un tema secundario.

Como ya fue destacado, la creación de las cámaras sectoriales se realizó como telón de fondo una ingeniería política que buscaba categorías jerarquizadas y no contemplaba la posibilidad de integrar ampliamente este tipo de interacciones, sin embargo, la alusión al tema, abordando algunos aspectos.

5. Véase principalmente DINIZ (1999).

Se institucionalizó una sistemática de negociación de carácter sectorial y bipartita entre representantes del empresariado e integrantes de los altos escalones burocráticos. De esta sociedad, quedarían excluidos los trabajadores sindicalizados, cuya participación sería admitida para áreas más específicas, como la política laboral.

Es en este sentido que se puede apuntar el impacto innovador de las prácticas inauguradas por las Cámaras Sectoriales, ya que consagraron una sistemática de negociación tripartita en que los trabajadores aparecen como interlocutores legítimos, determinando, por tanto, la ruptura de la relación diádica y excluyente de la tradición corporativa en Brasil. Se trata en realidad del pleno aprovechamiento de las virtualidades del modelo corporativo que, en la variante que predominó entre las décadas de los 30 y 70, estuvieron infrautilizadas. En primer lugar, el patrón de tutela y de ingobernabilidad del Estado históricamente consolidado hizo inviable la resolución del conflicto distributivo por la negociación autónoma entre las partes interesadas. En segundo lugar, la marginalización de la representación de los trabajadores contuvo la negociación típica de este sistema dentro de parámetros demasiado restringidos. Finalmente, el carácter tópico y localizado de los acuerdos obstaculizó la evolución en la dirección de una amplia asociación con el Estado, en virtud de la reducida representatividad de los intereses en juego, del peso de los nexos clientelistas y del alcance limitado de las cuestiones negociadas.

Al legitimar al trabajador sindicado como interlocutor, el mecanismo en que se basó el funcionamiento de las Cámaras Sectoriales permitió ensanchar el ámbito de las negociaciones entre los actores básicos del orden industrial, eliminando la práctica tradicional de los arreglos directos entre grandes empresarios y gobierno, sacudiendo la dinámica del Estado preso de los intereses de clientelas privadas. Por otro lado, esta sistemática no garantiza por sí misma la ruptura con la sectorización de los intereses, inducida por la configuración monopolista del mercado, típica del sistema corporativo brasileño. De forma similar, tal mecanismo no significa automáticamente la garantía de que prevalezca la óptica del interés público y la subordinación de las negociaciones entre las partes interesadas a criterios de carácter incluyente y alcance general. Este tipo de cambio exigiría una serie de condiciones adicionales, tales como, por parte de las entidades de clase, la presencia de organizaciones incluyentes de alto poder de agregación y, del lado de las agencias gubernamentales, una fuerte capacidad de coordinación.

Entre tanto, la estrategia empresarial de enfrentamiento de la crisis, que se abatió sobre la economía brasileña durante los dos primeros gobiernos de la Nueva República aumentando la deuda externa y la aceleración del proceso inflacionario, no se orientó hacia revertir la fragmentación a favor de formas más unitarias de actuación. Al contrario, la reacción a las políticas gubernamentales de los años 80 llevó al ahondamiento de la diferenciación y de la dispersión. Junto a los sindicatos integrantes de la estructura corporativa y de las asociaciones paralelas, se crearon nuevas organizaciones, yuxtapuestas a las antiguas, que representaban canales adicionales de participación, volviendo todavía más compleja la estructura dual de representación históricamente consolidada. Además, a partir de la instauración de la Nueva República, se generalizó la práctica del *lobby* empresarial, que se consagró como una modalidad rutinaria de

presión sobre los poderes públicos, estilo de actuación por la vía del lobby, sólo en función de la importancia, bien en consecuencia del ya aludido corporativo en el interior de la burocracia.

El mayor pluralismo de los órganos estatales permitió un aumento de la diversidad y la existencia de una entidad de cúpula que pudiera atenuar los efectos combinados de la dependencia de las empresas. Éste fue, además, el resultado de la fuerza de los pactos en torno a los planes de desarrollo de los dos primeros gobiernos de la Nueva República, de interlocutores reconocidos por el Estado, como sus portavoces legítimos en la medida en que los pactos eventualmente se transformaran en leyes.

Por otro lado, aunque no habrá acuerdo generalizado en la literatura brasileña, las Cámaras Sectoriales representaron una experiencia de *economic governance*, al estilo aislado y tecnocrático de la literatura internacional, se refirió a la eficacia de la acción estatal, con resultados positivos. En este sentido, gobernanza significa la aplicación de la pauta de problemas de la política industrial, la creación de las políticas pertinentes, la continuidad en el tiempo y su efectividad. En otras palabras, la noción de gobernanza significa la habilidad para crear coaliciones y las condiciones para prácticas cooperativas y el proceso de implementación⁶.

Esta experiencia de creación de procesos de formulación de políticas y su efectividad en el caso de los acuerdos entre el Estado y las empresas (enero de 1993 y febrero de 1995) ha sido impulsada por la apertura comercial (Lula), que modificó las metas iniciales, pasando a incluir el logro de un saldo positivo en la balanza comercial y la lógica de la base productiva, una mayor eficiencia y una mayor competencia.

6. Es grande el número de autores que han analizado la experiencia de gobernanza en Brasil. Véase COHEN y ROGERS, 1995; COHEN, 1995; COHEN, 1996; COHEN, 1997; COHEN, 1998; COHEN, 1999; COHEN, 2000; COHEN, 2001; COHEN, 2002; COHEN, 2003; COHEN, 2004; COHEN, 2005; COHEN, 2006; COHEN, 2007; COHEN, 2008; COHEN, 2009; COHEN, 2010; COHEN, 2011; COHEN, 2012; COHEN, 2013; COHEN, 2014; COHEN, 2015; COHEN, 2016; COHEN, 2017; COHEN, 2018; COHEN, 2019; COHEN, 2020; COHEN, 2021; COHEN, 2022; COHEN, 2023; COHEN, 2024; COHEN, 2025; COHEN, 2026; COHEN, 2027; COHEN, 2028; COHEN, 2029; COHEN, 2030; COHEN, 2031; COHEN, 2032; COHEN, 2033; COHEN, 2034; COHEN, 2035; COHEN, 2036; COHEN, 2037; COHEN, 2038; COHEN, 2039; COHEN, 2040; COHEN, 2041; COHEN, 2042; COHEN, 2043; COHEN, 2044; COHEN, 2045; COHEN, 2046; COHEN, 2047; COHEN, 2048; COHEN, 2049; COHEN, 2050; COHEN, 2051; COHEN, 2052; COHEN, 2053; COHEN, 2054; COHEN, 2055; COHEN, 2056; COHEN, 2057; COHEN, 2058; COHEN, 2059; COHEN, 2060; COHEN, 2061; COHEN, 2062; COHEN, 2063; COHEN, 2064; COHEN, 2065; COHEN, 2066; COHEN, 2067; COHEN, 2068; COHEN, 2069; COHEN, 2070; COHEN, 2071; COHEN, 2072; COHEN, 2073; COHEN, 2074; COHEN, 2075; COHEN, 2076; COHEN, 2077; COHEN, 2078; COHEN, 2079; COHEN, 2080; COHEN, 2081; COHEN, 2082; COHEN, 2083; COHEN, 2084; COHEN, 2085; COHEN, 2086; COHEN, 2087; COHEN, 2088; COHEN, 2089; COHEN, 2090; COHEN, 2091; COHEN, 2092; COHEN, 2093; COHEN, 2094; COHEN, 2095; COHEN, 2096; COHEN, 2097; COHEN, 2098; COHEN, 2099; COHEN, 20100; COHEN, 20101; COHEN, 20102; COHEN, 20103; COHEN, 20104; COHEN, 20105; COHEN, 20106; COHEN, 20107; COHEN, 20108; COHEN, 20109; COHEN, 20110; COHEN, 20111; COHEN, 20112; COHEN, 20113; COHEN, 20114; COHEN, 20115; COHEN, 20116; COHEN, 20117; COHEN, 20118; COHEN, 20119; COHEN, 20120; COHEN, 20121; COHEN, 20122; COHEN, 20123; COHEN, 20124; COHEN, 20125; COHEN, 20126; COHEN, 20127; COHEN, 20128; COHEN, 20129; COHEN, 20130; COHEN, 20131; COHEN, 20132; COHEN, 20133; COHEN, 20134; COHEN, 20135; COHEN, 20136; COHEN, 20137; COHEN, 20138; COHEN, 20139; COHEN, 20140; COHEN, 20141; COHEN, 20142; COHEN, 20143; COHEN, 20144; COHEN, 20145; COHEN, 20146; COHEN, 20147; COHEN, 20148; COHEN, 20149; COHEN, 20150; COHEN, 20151; COHEN, 20152; COHEN, 20153; COHEN, 20154; COHEN, 20155; COHEN, 20156; COHEN, 20157; COHEN, 20158; COHEN, 20159; COHEN, 20160; COHEN, 20161; COHEN, 20162; COHEN, 20163; COHEN, 20164; COHEN, 20165; COHEN, 20166; COHEN, 20167; COHEN, 20168; COHEN, 20169; COHEN, 20170; COHEN, 20171; COHEN, 20172; COHEN, 20173; COHEN, 20174; COHEN, 20175; COHEN, 20176; COHEN, 20177; COHEN, 20178; COHEN, 20179; COHEN, 20180; COHEN, 20181; COHEN, 20182; COHEN, 20183; COHEN, 20184; COHEN, 20185; COHEN, 20186; COHEN, 20187; COHEN, 20188; COHEN, 20189; COHEN, 20190; COHEN, 20191; COHEN, 20192; COHEN, 20193; COHEN, 20194; COHEN, 20195; COHEN, 20196; COHEN, 20197; COHEN, 20198; COHEN, 20199; COHEN, 20200; COHEN, 20201; COHEN, 20202; COHEN, 20203; COHEN, 20204; COHEN, 20205; COHEN, 20206; COHEN, 20207; COHEN, 20208; COHEN, 20209; COHEN, 20210; COHEN, 20211; COHEN, 20212; COHEN, 20213; COHEN, 20214; COHEN, 20215; COHEN, 20216; COHEN, 20217; COHEN, 20218; COHEN, 20219; COHEN, 20220; COHEN, 20221; COHEN, 20222; COHEN, 20223; COHEN, 20224; COHEN, 20225; COHEN, 20226; COHEN, 20227; COHEN, 20228; COHEN, 20229; COHEN, 20230; COHEN, 20231; COHEN, 20232; COHEN, 20233; COHEN, 20234; COHEN, 20235; COHEN, 20236; COHEN, 20237; COHEN, 20238; COHEN, 20239; COHEN, 20240; COHEN, 20241; COHEN, 20242; COHEN, 20243; COHEN, 20244; COHEN, 20245; COHEN, 20246; COHEN, 20247; COHEN, 20248; COHEN, 20249; COHEN, 20250; COHEN, 20251; COHEN, 20252; COHEN, 20253; COHEN, 20254; COHEN, 20255; COHEN, 20256; COHEN, 20257; COHEN, 20258; COHEN, 20259; COHEN, 20260; COHEN, 20261; COHEN, 20262; COHEN, 20263; COHEN, 20264; COHEN, 20265; COHEN, 20266; COHEN, 20267; COHEN, 20268; COHEN, 20269; COHEN, 20270; COHEN, 20271; COHEN, 20272; COHEN, 20273; COHEN, 20274; COHEN, 20275; COHEN, 20276; COHEN, 20277; COHEN, 20278; COHEN, 20279; COHEN, 20280; COHEN, 20281; COHEN, 20282; COHEN, 20283; COHEN, 20284; COHEN, 20285; COHEN, 20286; COHEN, 20287; COHEN, 20288; COHEN, 20289; COHEN, 20290; COHEN, 20291; COHEN, 20292; COHEN, 20293; COHEN, 20294; COHEN, 20295; COHEN, 20296; COHEN, 20297; COHEN, 20298; COHEN, 20299; COHEN, 20300; COHEN, 20301; COHEN, 20302; COHEN, 20303; COHEN, 20304; COHEN, 20305; COHEN, 20306; COHEN, 20307; COHEN, 20308; COHEN, 20309; COHEN, 20310; COHEN, 20311; COHEN, 20312; COHEN, 20313; COHEN, 20314; COHEN, 20315; COHEN, 20316; COHEN, 20317; COHEN, 20318; COHEN, 20319; COHEN, 20320; COHEN, 20321; COHEN, 20322; COHEN, 20323; COHEN, 20324; COHEN, 20325; COHEN, 20326; COHEN, 20327; COHEN, 20328; COHEN, 20329; COHEN, 20330; COHEN, 20331; COHEN, 20332; COHEN, 20333; COHEN, 20334; COHEN, 20335; COHEN, 20336; COHEN, 20337; COHEN, 20338; COHEN, 20339; COHEN, 20340; COHEN, 20341; COHEN, 20342; COHEN, 20343; COHEN, 20344; COHEN, 20345; COHEN, 20346; COHEN, 20347; COHEN, 20348; COHEN, 20349; COHEN, 20350; COHEN, 20351; COHEN, 20352; COHEN, 20353; COHEN, 20354; COHEN, 20355; COHEN, 20356; COHEN, 20357; COHEN, 20358; COHEN, 20359; COHEN, 20360; COHEN, 20361; COHEN, 20362; COHEN, 20363; COHEN, 20364; COHEN, 20365; COHEN, 20366; COHEN, 20367; COHEN, 20368; COHEN, 20369; COHEN, 20370; COHEN, 20371; COHEN, 20372; COHEN, 20373; COHEN, 20374; COHEN, 20375; COHEN, 20376; COHEN, 20377; COHEN, 20378; COHEN, 20379; COHEN, 20380; COHEN, 20381; COHEN, 20382; COHEN, 20383; COHEN, 20384; COHEN, 20385; COHEN, 20386; COHEN, 20387; COHEN, 20388; COHEN, 20389; COHEN, 20390; COHEN, 20391; COHEN, 20392; COHEN, 20393; COHEN, 20394; COHEN, 20395; COHEN, 20396; COHEN, 20397; COHEN, 20398; COHEN, 20399; COHEN, 20400; COHEN, 20401; COHEN, 20402; COHEN, 20403; COHEN, 20404; COHEN, 20405; COHEN, 20406; COHEN, 20407; COHEN, 20408; COHEN, 20409; COHEN, 20410; COHEN, 20411; COHEN, 20412; COHEN, 20413; COHEN, 20414; COHEN, 20415; COHEN, 20416; COHEN, 20417; COHEN, 20418; COHEN, 20419; COHEN, 20420; COHEN, 20421; COHEN, 20422; COHEN, 20423; COHEN, 20424; COHEN, 20425; COHEN, 20426; COHEN, 20427; COHEN, 20428; COHEN, 20429; COHEN, 20430; COHEN, 20431; COHEN, 20432; COHEN, 20433; COHEN, 20434; COHEN, 20435; COHEN, 20436; COHEN, 20437; COHEN, 20438; COHEN, 20439; COHEN, 20440; COHEN, 20441; COHEN, 20442; COHEN, 20443; COHEN, 20444; COHEN, 20445; COHEN, 20446; COHEN, 20447; COHEN, 20448; COHEN, 20449; COHEN, 20450; COHEN, 20451; COHEN, 20452; COHEN, 20453; COHEN, 20454; COHEN, 20455; COHEN, 20456; COHEN, 20457; COHEN, 20458; COHEN, 20459; COHEN, 20460; COHEN, 20461; COHEN, 20462; COHEN, 20463; COHEN, 20464; COHEN, 20465; COHEN, 20466; COHEN, 20467; COHEN, 20468; COHEN, 20469; COHEN, 20470; COHEN, 20471; COHEN, 20472; COHEN, 20473; COHEN, 20474; COHEN, 20475; COHEN, 20476; COHEN, 20477; COHEN, 20478; COHEN, 20479; COHEN, 20480; COHEN, 20481; COHEN, 20482; COHEN, 20483; COHEN, 20484; COHEN, 20485; COHEN, 20486; COHEN, 20487; COHEN, 20488; COHEN, 20489; COHEN, 20490; COHEN, 20491; COHEN, 20492; COHEN, 20493; COHEN, 20494; COHEN, 20495; COHEN, 20496; COHEN, 20497; COHEN, 20498; COHEN, 20499; COHEN, 20500; COHEN, 20501; COHEN, 20502; COHEN, 20503; COHEN, 20504; COHEN, 20505; COHEN, 20506; COHEN, 20507; COHEN, 20508; COHEN, 20509; COHEN, 20510; COHEN, 20511; COHEN, 20512; COHEN, 20513; COHEN, 20514; COHEN, 20515; COHEN, 20516; COHEN, 20517; COHEN, 20518; COHEN, 20519; COHEN, 20520; COHEN, 20521; COHEN, 20522; COHEN, 20523; COHEN, 20524; COHEN, 20525; COHEN, 20526; COHEN, 20527; COHEN, 20528; COHEN, 20529; COHEN, 20530; COHEN, 20531; COHEN, 20532; COHEN, 20533; COHEN, 20534; COHEN, 20535; COHEN, 20536; COHEN, 20537; COHEN, 20538; COHEN, 20539; COHEN, 20540; COHEN, 20541; COHEN, 20542; COHEN, 20543; COHEN, 20544; COHEN, 20545; COHEN, 20546; COHEN, 20547; COHEN, 20548; COHEN, 20549; COHEN, 20550; COHEN, 20551; COHEN, 20552; COHEN, 20553; COHEN, 20554; COHEN, 20555; COHEN, 20556; COHEN, 20557; COHEN, 20558; COHEN, 20559; COHEN, 20560; COHEN, 20561; COHEN, 20562; COHEN, 20563; COHEN, 20564; COHEN, 20565; COHEN, 20566; COHEN, 20567; COHEN, 20568; COHEN, 20569; COHEN, 20570; COHEN, 20571; COHEN, 20572; COHEN, 20573; COHEN, 20574; COHEN, 20575; COHEN, 20576; COHEN, 20577; COHEN, 20578; COHEN, 20579; COHEN, 20580; COHEN, 20581; COHEN, 20582; COHEN, 20583; COHEN, 20584; COHEN, 20585; COHEN, 20586; COHEN, 20587; COHEN, 20588; COHEN, 20589; COHEN, 20590; COHEN, 20591; COHEN, 20592; COHEN, 20593; COHEN, 20594; COHEN, 20595; COHEN, 20596; COHEN, 20597; COHEN, 20598; COHEN, 20599; COHEN, 20600; COHEN, 20601; COHEN, 20602; COHEN, 20603; COHEN, 20604; COHEN, 20605; COHEN, 20606; COHEN, 20607; COHEN, 20608; COHEN, 20609; COHEN, 20610; COHEN, 20611; COHEN, 20612; COHEN, 20613; COHEN, 20614; COHEN, 20615; COHEN, 20616; COHEN, 20617; COHEN, 20618; COHEN, 20619; COHEN, 20620; COHEN, 20621; COHEN, 20622; COHEN, 20623; COHEN, 20624; COHEN, 20625; COHEN, 20626; COHEN, 20627; COHEN, 20628; COHEN, 20629; COHEN, 20630; COHEN, 20631; COHEN, 20632; COHEN, 20633; COHEN, 20634; COHEN, 20635; COHEN, 20636; COHEN, 20637; COHEN, 20638; COHEN, 20639; COHEN, 20640; COHEN, 20641; COHEN, 20642; COHEN, 20643; COHEN, 20644; COHEN, 20645; COHEN, 20646; COHEN, 20647; COHEN, 20648; COHEN, 20649; COHEN, 20650; COHEN, 20651; COHEN, 20652; COHEN, 20653; COHEN, 20654; COHEN, 20655; COHEN, 20656; COHEN, 20657; COHEN, 20658; COHEN, 20659; COHEN, 20660; COHEN, 20661; COHEN, 20662; COHEN, 20663; COHEN, 20664; COHEN, 20665; COHEN, 20666; COHEN, 20667; COHEN, 20668; COHEN, 20669; COHEN, 20670; COHEN, 20671; COHEN, 20672; COHEN, 20673; COHEN, 20674; COHEN, 20675; COHEN, 20676; COHEN, 20677; COHEN, 20678; COHEN, 20679; COHEN, 20680; COHEN, 20681; COHEN, 20682; COHEN, 20683; COHEN, 20684; COHEN, 20685; COHEN, 20686; COHEN, 20687; COHEN, 20688; COHEN, 20689; COHEN, 20690; COHEN, 20691; COHEN, 20692; COHEN, 20693; COHEN, 20694; COHEN, 20695; COHEN, 20696; COHEN, 20697; COHEN, 20698; COHEN, 20699; COHEN, 20700; COHEN, 20701; COHEN, 20702; COHEN, 20703; COHEN, 20704; COHEN, 20705; COHEN, 20706; COHEN, 20707; COHEN, 20708; COHEN, 20709; COHEN, 20710; COHEN, 20711; COHEN, 20712; COHEN, 20713; COHEN, 20714; COHEN, 20715; COHEN, 20716; COHEN, 20717; COHEN, 20718; COHEN, 20719; COHEN, 20720; COHEN, 20721; COHEN, 20722; COHEN, 20723; COHEN, 20724; COHEN, 20725; COHEN, 20726; COHEN, 20727; COHEN, 20728; COHEN, 20729; COHEN, 20730; COHEN, 20731; COHEN, 20732; COHEN, 20733; COHEN, 20734; COHEN, 20735; COHEN, 20736; COHEN, 20737; COHEN, 20738; COHEN, 20739; COHEN, 20740; COHEN, 20741; COHEN, 20742; COHEN, 20743; COHEN, 20744; COHEN, 20745; COHEN, 20746; COHEN, 20747; COHEN, 20748; COHEN, 20749; COHEN, 20750; COHEN, 20751; COHEN, 20752; COHEN, 20753; COHEN, 20754; COHEN, 20755; COHEN, 20756; COHEN, 20757; COHEN, 20758; COHEN, 20759; COHEN, 20760; COHEN, 20761; COHEN, 20762; COHEN, 20763; COHEN, 20764; COHEN, 20765; COHEN, 20766; COHEN, 20767; COHEN, 20768; COHEN, 20769; COHEN, 20770; COHEN, 20771; COHEN, 20772; COHEN, 20773; COHEN, 20774; COHEN, 20775; COHEN, 20776; COHEN, 20777; COHEN, 20778; COHEN, 20779; COHEN, 20780; COHEN, 20781; COHEN, 20782; COHEN, 20783; COHEN, 20784; COHEN, 20785; COHEN, 20786; COHEN, 20787; COHEN, 20788; COHEN, 20789; COHEN, 20790; COHEN, 20791; COHEN, 20792; COHEN, 20793; COHEN, 20794; COHEN, 20795; COHEN, 20796; COHEN, 20797; COHEN, 20798; COHEN, 20799; COHEN, 20800; COHEN, 20801; COHEN, 20802; COHEN, 20803; COHEN, 20804; COHEN, 20805; COHEN, 20806; COHEN, 20807; COHEN, 20808; COHEN, 20809; COHEN, 20810; COHEN, 20811; COHEN, 20812; COHEN, 20813; COHEN, 20814; COHEN, 20815; COHEN, 20816; COHEN, 20817; COHEN, 20818; COHEN, 20819; COHEN, 20820; COHEN, 20821; COHEN, 20822; COHEN, 20823; COHEN, 20824; COHEN, 20825; COHEN, 20826; COHEN, 20827; COHEN, 20828; COHEN, 20829; COHEN, 20830; COHEN, 20831; COHEN, 20832; COHEN, 20833; COHEN, 20834; COHEN, 20835; COHEN, 20836; COHEN, 20837; COHEN, 20838; COHEN, 20839; COHEN, 20840; COHEN, 20841; COHEN, 20842; COHEN, 20843; COHEN, 20844; COHEN, 20845; COHEN, 20846; COHEN, 20847; COHEN, 20848; COHEN, 20849; COHEN, 20850; COHEN, 20851; COHEN, 20852; COHEN, 20853; COHEN, 20854; COHEN, 20855; COHEN, 20856; COHEN, 20857; COHEN, 20858; COHEN, 20859; COHEN, 20860; COHEN, 20861; COHEN, 20862; COHEN, 20863; COHEN, 20864; COHEN, 20865; COHEN, 20866; COHEN, 20867; COHEN, 20868; COHEN, 20869; COHEN, 20870; COHEN, 20871; COHEN, 20872; COHEN, 20873; COHEN, 20874; COHEN, 20875; COHEN, 20876; COHEN, 20877; COHEN, 20878; COHEN, 20879; COHEN, 20880; COHEN, 20881; COHEN, 20882; COHEN, 20883; COHEN, 20884; COHEN, 20885; COHEN, 20886; COHEN, 20887; COHEN, 20888; COHEN, 20889; COHEN, 20890; COHEN, 20891; COHEN, 20892; COHEN, 20893; COHEN, 20894; COHEN, 20895; COHEN, 20896; COHEN, 20897; COHEN, 20898; COHEN, 20899; COHEN, 20900; COHEN, 20901; COHEN, 20902; COHEN, 20903; COHEN, 20904; COHEN, 20905; COHEN, 20906; COHEN, 20907; COHEN, 20908; COHEN, 20909; COHEN, 20910; COHEN, 20911; COHEN, 20912; COHEN, 20913; COHEN, 20914; COHEN, 20915; COHEN, 20916; COHEN, 20917; COHEN, 20918; COHEN, 20919; COHEN, 20920; COHEN, 20921; COHEN, 20922; COHEN, 20923; COHEN, 20924; COHEN, 20925; COHEN, 20926; COHEN, 20927; COHEN, 20928; COHEN, 20929; COHEN, 20930; COHEN, 20931; COHEN, 20932; COHEN, 20933; COHEN, 20934; COHEN, 20935; COHEN, 20936; COHEN, 20937; COHEN, 20938; COHEN, 20939; COHEN, 20940; COHEN, 20941; COHEN, 20942; COHEN, 20943; COHEN, 20944; COHEN, 20945; COHEN, 20946; COHEN, 20947; COHEN, 20948; COHEN, 20949; COHEN, 20950; COHEN, 20951; COHEN, 20952; COHEN, 20953; COHEN, 20954; COHEN, 20955; COHEN, 20956; COHEN, 20957; COHEN, 20958; COHEN, 20959; COHEN, 20960; COHEN, 20961; COHEN, 20962; COHEN, 20963; COHEN, 20964; COHEN, 20965; COHEN,

populares de automóviles, el aumento del empleo y de los salarios y una nueva estructura tributaria sectorial. Los acuerdos firmados en 1992 y 1993 alcanzaron los objetivos estipulados, repercutiendo en el conjunto de la cadena productiva. Conjugando la reducción de los precios y de la carga fiscal sobre los automóviles con la consecución de ciertas metas básicas, como retomar las inversiones, el mantenimiento del nivel del empleo y la reestructuración productiva del sector, las negociaciones posibilitaron el fortalecimiento y la mejoría del desempeño del complejo de la automoción como un todo. Se obtuvo la recuperación de los niveles de producción con la preservación de los niveles de empleo entre 1992 y 1995, deteniendo la caída abrupta verificada entre 1990 y 1992. Lejos de experimentar una fuerte reducción, como preveían sus críticos, los acuerdos de la industria de la automoción propiciaron un significativo aumento de la recaudación. Además, las cámaras constituyeron un importante espacio para el desencadenamiento de una discusión sobre formas de colaboración entre capital, trabajo y gobierno, considerando la implementación de políticas sectoriales concertadas, rompiendo con las prácticas históricamente arraigadas de negociaciones bipartitas.

Sometidas a una sistemática de funcionamiento intermitente y transitorio, entre 1991 y 1995, las cámaras tuvieron, sin embargo, efectos limitados. Las condiciones institucionales y políticas de aquella coyuntura no fueron favorables a este tipo de experimento, que acabó por configurarse como un esfuerzo localizado, con débil poder de reproducción, despertando fuertes resistencias en el interior del propio equipo económico del gobierno, bastante identificado con un estilo centralizado de gestión económica. Esta postura fue la responsable de la condenación de las Cámaras Sectoriales bajo el argumento de que se trataba de un contubernio entre intereses corporativos y élites gubernamentales para la defensa de privilegios de un grupo restringido, en detrimento del conjunto de la sociedad (Franco, 1993 a y b). La visión de las élites tecnocráticas, francamente contraria a la apertura de espacios de negociación en el interior del aparato estatal para la discusión de la política económica en general y, particularmente, para la formulación de política industrial, fue uno de los factores responsables del vaciado de las Cámaras Sectoriales a partir de 1995 (Arbix, 1997, 2000). El fin de la experiencia no fue fruto de su agotamiento, sino de una acción deliberada del gobierno con el objetivo de desmontar los foros corporativos de negociación en favor del libre mercado.

La ruptura tuvo lugar con el advenimiento del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, cuando la coalición nacional-desarrollista se disgrega, bajo la hegemonía de las directrices neoliberales. Bajo la orientación del nuevo presidente, las élites estatales adoptan un estilo centralizador de gestión, optando por ahondar en la práctica del aislamiento burocrático de las decisiones, sistema bajo el que fueron elaboradas las reglas del régimen de la automoción a partir de 1995. Mediante un complejo legal, constituido por la edición de Medidas Provisionales⁷, el gobierno estableció las bases del régimen de

7. Véase la lista de MPs de 1995-1996 (MP 1.024, de 13/06/95, MP 1.235, de 14/12/95 y MP 1.483, de 05/02/96) y de varios Decretos (Decr. 1.761, de 26/12/95, Decr. 1.863, de 16/04/96, Decr. 1.987, de 20/08/96), responsables de la definición del nuevo régimen del sector de la automoción.

automoción posteriormente regulada en noviembre de 1996 (De Negri, 1998).

En contraste con las expectativas, fueron eliminadas pero las decisiones fueron más eficaces o más afinadas. Alberto de Negri, investigador de los mecanismos del régimen instaurado en 1995, sostiene que los representantes de los fabricantes de vehículos en Brasil y sus socios en la industria automotriz en práctica determinaron un aumento gradualmente al estrangulamiento de las estrategias para el consumidor debido al aumento de la inflación (De Negri, 1998). Las consecuencias fueron más eficaces a través del amplio debate que se produjo en las reuniones polémicas de finales de los años 90, entre São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Mato Grosso do Sul y Bahía por atraer inversiones extranjeras (De Negri, 1999). Cuestiones complejas, como la competencia entre estados y municipios del país, la competencia entre las empresas y las estrategias de renuncia fiscal, principales, como el IPTU (Impuesto sobre Propiedad Terrestre) y las estrategias fiscales por parte de las montadoras (Arbix, 1997).

Más allá de las fricciones políticas, el proceso apunta a la pérdida de control de los poderes públicos sobre las estrategias y producía directamente para la industria automotriz. La evidencia apoya el papel de los *staffs* públicos, que ahora gobiernos estatales y municipales están rediseñando sus políticas de desarrollo industrial, como avalistas y portavoces del sector. Como corolario, en los gobernadores, las negociaciones entre los gobiernos y las empresas se han vuelto cerrada y anunciadas –cuando se celebraron las elecciones– (Arbix, 2000: 30).

V. LA DÉCADA DE LOS 90: PATRÓN DE COLABORACIÓN ESTADO-PÚBLICO-PRIVADO

Como fue resaltado anteriormente, tras la transición política y las transformaciones estructurales, los cambios en el sector de la automoción fueron una gran parte de una acción deliberada y planificada de la era Vargas. La ejecución de

y el patrón de implementación de las reformas orientadas al mercado, ambos prioridades de la agenda del presidente Fernando Henrique Cardoso, harían posible la consecución de tales metas. A partir de la segunda mitad de los años 90, la ejecución de esta agenda marcó el fortalecimiento de la ruptura con el antiguo orden y lanzó las bases de un nuevo régimen de incentivos y regulaciones. Progresivamente, el Estado aumenta su autonomía en relación con la sociedad y con el sistema representativo, al mismo tiempo que se observa el estrechamiento de vínculos con el nuevo orden internacional. Además de los factores exógenos, es preciso, por tanto, considerar las características cambiantes de las relaciones entre los sectores público y privado como resultado de las elecciones y acciones de las élites estatales. En consonancia con las prioridades de la agenda, la preocupación por la atracción de capitales e inversiones externas se vuelve preponderante, superponiéndose a los intereses de los grupos empresariales domésticos.

En esta línea de consideraciones, cabe resaltar la relación entre la forma de implementación de estas reformas y la consolidación de la democracia. No basta con considerar las prioridades de la agenda, es necesario tener en cuenta la dimensión político-institucional del proceso de formulación e implementación de políticas, que se traduce en un determinado estilo de gestión pública. Entre los aspectos más relevantes del patrón de acción estatal, se debe mencionar la naturaleza del proceso de toma de decisiones, el grado en que este poder está concentrado en el Ejecutivo, el mayor o menor grado de discrecionalidad de la alta burocracia gubernamental, el patrón de relaciones entre los poderes, particularmente la naturaleza de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, las características de la coalición que sustenta al gobierno, el grado de independencia o de subordinación del Legislativo (por ejemplo, su baja capacidad deliberativa no sólo en lo referido a la política macroeconómica, sino también a ciertas áreas de política, como el comercio exterior y la política industrial) y, finalmente, las formas de articulación entre los sectores público y privado. Así, cabe investigar hasta qué punto el éxito de las reformas orientadas al mercado se obtuvo en un contexto de estímulo de las tensiones entre la modalidad de la implementación y los imperativos del perfeccionamiento democrático, sobre todo en lo referido al ensanchamiento de la participación, a la difusión de los espacios de concertación y a la eficacia de los mecanismos de control externo. Este último aspecto se convierte en particularmente relevante si consideramos que el *déficit* institucional en cuanto a la efectividad de los instrumentos de *accountability* constituye una de las principales lagunas del legado del antiguo orden⁸. Estas son algunas de las principales indagaciones que salen a la superficie cuando se evalúan las transformaciones de la última década.

Un primer aspecto a ser destacado se refiere a la institucionalización del estilo tecnocrático de gestión paralelamente al desmantelamiento de los foros corporativos en el seno del aparato estatal, que convergen en la producción de incentivos para que prevalezcan formas no institucionales de acceso a los núcleos decisarios centrales. En este sentido, el ya referido aumento del poder despótico del Estado se reveló fundamental.

8. En varios trabajos anteriores, llamo la atención sobre el *déficit de accountability*, característico del proceso de formación del Estado brasileño. Véase DINIZ (1997, 1998 y 2000).

En este contexto, el uso excesivo y sistemático del refuerzo de una tendencia de largos períodos de margen de autonomía, garantizadas por la Constitución, para los medios para una acción rápida y efectiva. Las MPS pasaron a ser utilizadas como un arma de modo indiscriminado para hacerlo. Sin embargo, las MPS tuvieron su uso banalizado y se convirtió en una práctica de forma eminentemente presidencializada, durante los cuales el total de estas y reediciones. Aparte del impacto que tuvo el uso sistemático y sin restricciones de las MPS, generó un alto grado de inestabilidad política por parte de la Presidencia mediante Medidas Provisionales, vulnerando la Constitución en los casos de relevancia y urgencia, estableciendo un estilo de gestión política que hizo que el sistema se volviera cada vez más autoritario.

Como destaque en otro trabajo mío durante el gobierno Collor de la Fuerza, que reforzó la primacía de Hacienda, al Banco Central y a el núcleo duro del Estado, respondió referido a la política económico-financiera principalmente aquellas que circunscritan el acceso privilegiado a las decisiones a los altos cargos de este círculo, téticamente introducidas en las normas

Las negociaciones llevadas a cabo estuvieron definidos previamente por el proyecto gubernamental –representando el ajuste fiscal y por las medidas con las que se debía integrar la economía internacional– sería imposible que el equipo económico enclaustrado en el ministerio de Economía y Fomento, y su equipo económico enclaustrado en el ministerio de Hacienda, pudiese no sentirse limitado de forma autónoma frente a los instrumentos mencionados, destinados a una forma radical de actuación en función de las metas estipuladas. Poco ordinarias, el Congreso se destacó por este tipo de conciliación, variando los votos del grupo opositor y, ante todo, de los diputados

A la mayor discrecionalidad de la tendencia históricamente cívica del contacto personal como forma

patrón no sólo se verificó en el campo de las políticas monetaria y de cambio, sino también en otras áreas, incluyendo las políticas industrial y de comercio exterior. En este último caso, autores que estudiaron la formulación de la política de comercio exterior durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, resaltaron el alto grado de autonomía burocrática en la toma de decisiones, tales como la legislación antidumping, la definición de subsidios, derechos compensatorios y salvaguardias, entre otras, elaboradas de forma independiente y sin transparencia por las élites burocráticas (Lima y Santos, 2001; Carvalho, 2000).

Un segundo conjunto de factores se refiere al grado de homogeneidad de las ideas compartidas por el núcleo duro del Estado, al grado de radicalismo o de moderación que las élites estatales imprimen a las directrices liberales y la mayor o menor rigidez con que manipulan los instrumentos de política económica. Aspecto no menos relevante es la presencia o ausencia de un patrón unificado de acción por parte de estas élites. Con relación a los gobiernos anteriores, la Presidencia de Fernando Henrique se caracterizó por una mayor cohesión del equipo gubernamental. Además, el presidente gobernó con el auxilio de una amplia base de sustento parlamentario durante todo su primer mandato, contando con el apoyo de cerca del 74% en la Cámara de los Diputados y del 83% en el Senado.

Con el respaldo de una alianza que reunió un amplio abanico partidario, se configuró un gobierno de coalición de centro-derecha, disponiendo de un poder ampliamente mayoritario. Tal soporte parlamentario, aunque de difícil administración, garantizó al gobierno la aprobación de importantes puntos de su agenda. En este aspecto, destacan las reformas constitucionales indispensables para profundizar el corte con el pasado y cumplir la meta de destruir el legado de la era Vargas, principalmente en lo tocante al orden económico, respecto al régimen del monopolio estatal de los recursos minerales e hídricos, así como la distinción entre empresas nacionales y extranjeras, en términos de control de actividades económicas y acceso a las fuentes de crédito oficial. Además se iniciaron las reformas en las áreas laboral, de seguridad social y administrativa. Finalmente, el Legislativo fue el escenario de articulaciones que desembocaron en la aprobación de medidas fundamentales de la agenda gubernamental. De esta forma, pasaron por el Congreso todo un conjunto de leyes necesarias para la operación del nuevo modelo económico. Entre éstas, cabe destacar el cambio de la Ley de Puertos y de Patentes, y la elaboración de la nueva legislación referente a las concesiones de servicios públicos, entre otras.

En esta línea de reflexión, la primacía decisoria de la alta tecnocracia y la relevancia del Congreso no pueden ser tratadas como aspectos antagónicos de la dinámica gubernamental. Al contrario, las interconexiones entre el foro burocrático y parlamentario se tradujeron en acciones de conflicto y de cooperación, con un saldo favorable para el Ejecutivo. Efectivamente, cupo a la instancia congresual un papel crucial en la implementación de las propuestas del gobierno. Restaría aún al Legislativo funcionar como instancia ratificadora de los actos del Ejecutivo. Finalmente, representó el foro por excelencia para la gestión de conflictos, ya que los diferentes grupos de interés tenderían crecientemente a canalizar sus demandas a través de la instancia parlamentaria. A pesar

del presidente y sus ministros habían gobernaban contra el Congreso, las reformas, en verdad Ejecutivas, siendo su forma particularizada del estilo de gestión del gobierno considerado como un rasgo afectado de la lógica de actuación del gobier

La alta discrecionalidad de la política de que disfrutó el presidente en el Ejecutivo y de la cooptación de los partidos políticos durante el periodo considerado, el recurso generalizado a las prácticas partidarias del gobierno, en momentos de lucha para aprobar las reformas económicas, la nuidad de la agenda pública mediante la que permitiría la reelección presidencial. Administración pública, fundamentalmente al deterioro de la capacidad de integración de las llamadas islas de competencia burocrática, buscando arredondando al llamado núcleo duro de los elementos centrales de este sistema.

Finalmente, en lo tocante a la administración desde el inicio de los años 90, conviene produciendo el desmantelamiento empresario-Estado en el interior de la extinción progresiva de órganos como el CDI (Consejo de Desarrollo Industrial) y el CACEX (Cartera de Comercio Exterior), en el ámbito de las políticas industriales. Henrique, fueron eliminados los órganos aún existentes en el seno de la burocracia, las marcas del antiguo modelo centralizados por agentes técnicos y liberales del cuadro de agencias sectoriales. El ámbito de la política macroeconómica (Banco Central Nacional) vio sus integrantes reemplazados por técnicos. Se eliminó también, con la creación de las marcas Sectoriales, que funcionan

9. Es preciso recordar que fue sobre todo el presidente Fernando Henrique Cardoso que se aprobó el Proyecto de Constitución (Enmienda Constitucional 32/2001 - 1999).

negociación de acuerdos tripartitos en torno de políticas enfocadas a enfrentar problemas que afectaban a ciertas cadenas productivas, como las cadenas de la industria automovilística, la de la construcción naval, y la de la confección, entre otras, sometidas al impacto de las oscilaciones del mercado internacional y al aumento de la competencia de los productos importados. De esta forma, en la década de los 90, el desmantelamiento de las bases institucionales del Estado desarrollista contribuyó a reforzar el agotamiento del antiguo modelo. Desde la década anterior, el Estado desarrollista y las coligaciones sociopolíticas que le dieron sustento venían siendo sacudidas por los efectos de las transformaciones en el orden internacional. En los años 90, este tipo de Estado se desestructura como resultado de una acción deliberada del gobierno, que elimina sus soportes institucionales, como el aparato protecciónista y las referidas instancias de negociación, observándose una drástica reducción del Estado-empresario y la radicalización de la apertura externa de la economía, privilegiando una estrategia de atracción del capital internacional.

Sin embargo, cabe destacar que el aislamiento burocrático no implicó la interrupción de las líneas de comunicación entre el empresariado y la burocracia gubernamental a lo largo del periodo considerado. Durante la gestión de Fernando Henrique Cardoso, se observó incluso un fuerte intercambio e intensa comunicación entre líderes empresariales y autoridades gubernamentales, aunque bajo la forma de contactos de carácter más personal que institucional. Además, con cierta frecuencia, algunos ministros comparecieron ante entidades de peso como la FIESP y la CNI para debatir puntos de la agenda pública de interés del empresariado. Algunas agencias gubernamentales promovieron audiencias públicas para escuchar la opinión de empresarios sobre determinadas políticas. Finalmente, en ciertos organismos del gobierno federal, está prevista la presencia de representantes del sector privado industrial, a través de la CNI. Es el caso, por ejemplo, del Consejo Tutor del Fondo de Desarrollo Social del BNDES, del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, del Consejo Tutor del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), del Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador (CODEFAT), y de varios Consejos de Contribuyentes del Ministerio de Hacienda, siendo entre uno y tres el número de representantes admitidos. Así y todo, se trata de una participación contenida en un espacio específico y lateral, fuera de las instancias en las que se toman las decisiones estratégicas responsables de la definición de las líneas maestras de la política gubernamental.

Esta estrategia de reforma del Estado se manifiesta también con la creación de las agencias reguladoras, encargadas de la regulación de los sectores de infraestructura privatizados, principalmente en las áreas de telecomunicaciones (ANATEL), energía (ANEEL) y petróleo (ANP), agencias autónomas ligadas al Ejecutivo, que detentan el poder de definir las reglas de operación en las áreas de servicios públicos y en los sectores transferidos al control de la iniciativa privada. Desde su creación en 1997, se expandieron con celeridad, alcanzando nuevos campos de actividad, no sólo en la esfera del gobierno federal, sino también en la instancia regional. Dotadas de amplias prerrogativas, mantienen una tenue comunicación con el poder legislativo, quien detenta poca capacidad de ingerencia en sus actividades. Por otro lado, estas agencias se convierten

en el blanco preferido de la acción para la defensa de sus intereses f

Resumiendo las tendencias a nocracia aislada en la burocracia taria de soporte del gobierno fu gubernamental. Éste dependía fu cionales para alcanzar sus objetivos de apoyo, como de una dist de los partidos y las presidencias un alto control sobre el Congreso ó una actuación complementaria

VI. EMPRESARIADO Y PODER PÚ

En lo que se refiere al sector negociación, sin la creación de u terior, a través de canales institu induciría a la clase empresarial a sus relaciones con el poder ejecu vidual, estos rasgos contribuyen mentada. Además, con el cierre tendría condiciones de acceder a esferas gubernamentales.

Por otro lado, en contraste co tutiva, en el que el Ejecutivo co grupos privados, a partir de los añ de los intereses organizados del la práctica del *lobby*, que ya ver ción de la Constitución de 1988, la tendencia a la valorización del *locus* legítimo para el ejercicio de pos empresariales. La posición co vés de innumerables iniciativas de su estructura de representación pa ís. Movimientos importantes co se como la CNI, la FIESP, o la A Congreso, con lo cual pasaron a do la tramitación de los proyectos línea de evolución, algunos fact

10. El análisis de estos cambios s la autora y por Renato BOSCHI, «Globa

El primero está representado por la creación de la Acción Empresarial en 1991, para acompañar en el Congreso la tramitación de la Ley de Modernización de los Puertos. Privada de una organización formal, la Acción Empresarial se caracterizó desde el inicio como un movimiento dotado de alto grado de flexibilidad y de libertad de acción, englobando un amplio abanico de intereses, actuando en momentos estratégicos en defensa de aspectos generales de la pauta empresarial. Además de en la nueva legislación portuaria, actuó intensamente durante la revisión constitucional de 1995 y, más recientemente, viene concentrando su actividad en torno a la tramitación de la reforma tributaria en el Congreso. Mantiene una estrecha conexión con la CNI y con el IBS (Instituto Brasileño de Siderurgia), que le suministran soporte organizacional, además de tener también vínculos con un número extremadamente amplio de organizaciones empresariales, lo que le da un gran poder de movilización. En la evaluación de los liderazgos empresariales, se trata de una experiencia exitosa, que representa una novedad en la trayectoria de la estructura de representación de intereses del empresariado brasileño, en la medida en que su meta es la defensa de intereses de carácter englobador, que afectan al conjunto del empresariado (Diniz y Boschi, 2001).

Otra innovación asociada a la posición central de la actividad parlamentaria fue la creación de la COAL (Coordinadora de Asuntos Legislativos), en el ámbito de la CNI. Se trata de una asesoría para asuntos legislativos que tiene como objeto el acompañamiento de los trabajos legislativos de interés para el empresariado industrial, suministrando informaciones a las diferentes entidades de clase sobre los principales proyectos y, al mismo tiempo, encaminando a los parlamentarios no tan sólo datos, sino sugerencias formuladas por las organizaciones empresariales. Desde hace cinco años la COAL edita y circula en los medios empresariales la Agenda Legislativa, divulgando informaciones sobre los varios proyectos en trámite, explicitando la posición de las entidades de clase y sus principales propuestas.

La creación de la COAL no es el único resultado del esfuerzo modernizador que está alterando la forma de actuación de la CNI. Durante la última década, la tradicional entidad de cúpula del empresariado industrial pasó por una revitalización que, si bien no puede ser entendida como una transformación radical, le permitió alcanzar mayor dinamismo y representatividad. Uno de los cambios consistió en la reestructuración y ampliación de sus consejos temáticos, que pasaron a formular propuestas para diferentes áreas, tales como política industrial, desarrollo tecnológico, relaciones laborales, integración internacional, comercio exterior, medio ambiente y asuntos legislativos. Hubo también una importante transformación en la composición de estos consejos, que pasaron a incorporar, al lado de las organizaciones corporativas, las asociaciones sectoriales nacionales, como la ABDIB, la ABIQUIM, la ABINEE, o la ANFAVEA, entre otras. Otro aspecto de la modernización de la CNI fue la expansión y el perfeccionamiento de sus cuadros técnicos, así como el refuerzo de sus funciones de

no Brasil dos Anos 90», projeto Cientistas do Nossa Estado, FAPERJ/IUPERJ, 2000/2001. Véase principalmente DINIZ y BOSCHI (2001). Agradezco a Renato Boschi la discusión de una serie de puntos de la argumentación aquí desarrollada sobre la estructura de representación de los intereses en Brasil.

Estos grupos poseen una posición privilegiada en el mercado internacional, representando para sus socios brasileños amplias oportunidades de expandir sus negocios o simplemente permanecer en el mercado. Éste no es un ejemplo aislado, observándose en otras organizaciones empresariales cambios semejantes de apertura a los grupos e intereses extranjeros.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Como fue destacado a lo largo de este trabajo, la década de los 90 representó efectivamente un corte con relación a la estrategia desarrollista del pasado reciente, no sólo en sus aspectos económicos, sino también en lo que se refiere a los fundamentos institucionales y los soportes político-ideológicos del antiguo modelo. He aquí el porqué los contrastes entre los años 80 y 90 son más relevantes que los puntos de continuidad.

Entre las rupturas más significativas es posible mencionar, en primer lugar, las que se refieren a las prioridades de la agenda pública. Mientras en los años 80 la agenda pública estaría comprometida básicamente con las reformas políticas para restaurar la democracia y eliminar la herencia autoritaria, en la década de los 90, las prioridades serían la estabilización económica y las reformas orientadas al mercado, fundamentalmente la privatización y la apertura de la economía.

Un segundo aspecto se refiere a la amplitud de la agenda. En los años 80, es notorio el extenso grado de alcance de la agenda pública, incluyendo, además de los puntos de la reforma política, la preocupación por el agravamiento de la inflación y la deuda externa, junto al énfasis en las políticas sociales. En contraste, en la década de los 90 la agenda se vuelve rígida en torno a las metas de estabilización y de ajuste fiscal. Equilibrio presupuestario, recorte de gastos, saneamiento económico y financiero, prioridad de las metas de austeridad fiscal, atracción de capitales externos son las nuevas directrices, caracterizando una agenda minimalista, en la cual no habría espacio para políticas de crecimiento económico y aumento de las oportunidades de empleo.

Considerando las características de la coalición dominante y del núcleo dirigente, hasta el final de los años 80, se verificó un alto grado de disentimiento entre las élites dirigentes, inclusive respecto a las directrices que deberían nortear los rumbos del capitalismo brasileño. Nacionalismo-internacionalismo, liberalismo-intervencionismo, Estado-mercado eran algunas de las dicotomías alrededor de las cuales se alineaban diferentes posiciones, con distintos matices. Prevalecía, en fin, un amplio desacuerdo respecto al agotamiento del antiguo modelo, ya fuera en sus fundamentos económicos, ya en sus soportes institucionales, ya que había todavía una apuesta en sus potencialidades. En contraposición, en los 90, la meta del desmantelamiento del legado del pasado se vuelve preponderante con la ascensión de Fernando Collor a la Presidencia de la República, declarándose la guerra al capitalismo autárquico brasileño, que sería asociado a las distorsiones de un patrón de industrialización artificial, poco eficiente y poco competitivo. A partir de entonces, se inician las políticas que realizarán la fractura con el antiguo orden, bajo la égida de las directrices neoliberales consagradas internacionalmente. Este

corte se radicaliza con la elección al frente de una amplia coalición cado de partidos políticos, entre Se redefine drásticamente la agencia económica promovida por encaminadas al mercado, al lado del pasado alcanzará a las diferentes contextos, institucionales e ideológicos.

La implementación de esta autoridad burocrática, formada por las agencias estratégicas en el área de la economía, es un escenario de las reformas constitutivas fundamentales para la operación de la política exterior. En lo tocante a la autoridad, el aislamiento burocrático y por consiguiente esta instancia de poder, el acceso a los mercados y las empresas estatales, asumiría predominantemente una forma informales. La permeabilidad a los mercados se apena menos abierta y menos controlada, siendo un espacio relevante. Sin embargo, aunque pueda alcanzarse una articulación asume un formato no formalizado, como la explotación del petróleo, de gran peso económico y de organización resultante de la informalidad. Hasta el momento, las agencias reguladoras, expresan la nueva realidad post-reformas.

En contrapartida, es en el Congreso organizados. En este sentido, se observa de los años 30 a 80, cuando el centro en el Ejecutivo. En el contexto cívicamente como espacio de interacción y influencia de los grupos económicos con privilegiada. En este escenario, el instrumento básico de presión de la oposición como fue destacado, un hecho como el CNI, que tiene como blanco el Congreso, realizando trabajos legislativos, divulgando informes y

11. Durante su primer mandato Henrique contó con el apoyo del PSD y apoyo al gobierno contó con 4 partidos

alianzas alrededor de sus posiciones. Otras innumerables entidades de clase del empresariado mantienen despachos en Brasilia, siendo acreditadas por la primera Secretaría de la Cámara de los Diputados para acompañar la tramitación de los proyectos. En una línea de acción concertada, movilizando intereses más generales, se debe mencionar a Acción Empresarial, que tuvo una actuación bastante significativa en ocasión de la tramitación de la nueva Ley de Puertos y de la reforma tributaria, esta última todavía inconclusa. Además, reforzando una antigua tendencia, los empresarios mantienen una fuerte representación en el Congreso, principalmente en la Cámara de los Diputados donde, desde 1945, un número notable de diputados-empresarios tienen escaño. Aun sin constituir una facción, dotada de cierto grado de unidad, los representantes empresariales tienden a aglutinarse en función de intereses funcionales, regionales o sectoriales, desarrollando una actividad más intensa en las principales comisiones, sobre todo en aquellas donde son discutidos los proyectos directamente relacionados con sus intereses, en las áreas fiscal, laboral y tributaria, entre otras.

Finalmente, si consideramos la estructura de representación de intereses del empresariado industrial, se pueden detectar puntos de continuidad y de ruptura. En cuanto a los primeros, la estructura formal permanece privada de una organización de cúpula de alto grado de alcance que sea capaz de dar forma y expresión a los intereses multisectoriales. Por otro lado, por fuera de la estructura formal, como resultado del proceso adaptativo de la última década, surgieron nuevas organizaciones centradas en la articulación y movilización de sectores de la producción industrial o incluso del conjunto del empresariado, para la negociación frente al Ejecutivo o al Legislativo, con el objetivo de defender políticas de interés de la clase empresarial en su conjunto o de algunos de sus segmentos más significativos. Éste es, como ya fue visto, el caso de la ONIP, representando los intereses de la cadena productiva del petróleo y de la Acción Empresarial, movimiento integrado por más de 50 entidades empresariales para acompañar e influir en la aprobación de leyes que afectan al funcionamiento del mercado brasileño, como la nueva Ley de Puertos y de Patentes, así como la reforma tributaria. Se trata de iniciativas innovadoras que tienden a volver más dinámico el complejo organizacional del empresariado industrial. Representan la búsqueda de formas de acción capaces de contornear la heterogeneidad, las fragmentaciones y divisiones internas, movilizando intereses más generales y buscando articular formas concertadas de actuación.

De esta forma, retomando el argumento central de este trabajo, los años 90 representaron efectivamente una década de cambios, desencadenados por un conjunto de políticas enfocadas a la liberación de las fuerzas del mercado, fundamentalmente la privatización del patrimonio público, la apertura al exterior, el estrechamiento de los vínculos con el mercado internacional, además de las reformas constitucionales. Estos cambios llevaron a un profundo corte con el pasado, con impacto no desdeñable sobre la sociedad, la economía y el orden político. De esta manera, las alteraciones alcanzaron al modelo económico, el tipo de capitalismo, la modalidad de Estado, las formas de articulación Estado-sociedad y el régimen político. Se desestructura el llamado modelo del trípode, sustentado por el pacto desarrollista, representado por el énfasis en las empresas de capital nacional, estatal y extranjero, con la drástica reducción del sector

estatal, el debilitamiento del segmento extranjero, promoviendo una economía. Bajo la influencia de las transformaciones económicas, el orden económico pasa a las grandes empresas, la inserción-integración de las economías transnacionales, a la cual apenas una minoría general asociada a los grandes conglomerados, ocupando una posición que no perecieron, garantizaron su supervivencia con empresas líderes internacionales. El éxito de la estrategia dominante, la empresa nacional → empresa extranjera, caracterizada por ser aquella que en su producción y en su empleo, la división centro → periferia, siendo mundial globalizado, donde no habrá

En este contexto, sobre todo en los países hegemónicos, de la crisis y la perspectiva de adhesión al ALCA, algunas espacios para definir una estrategia que no sea la reestructuración, articular una nueva coalición capaz de impulsar un nuevo enfoque con relación a la política industrial, al desarrollo tecnológico interno y a la urgente cuestión de la desigualdad. En este sentido, asume el dilema entre un estilo de desarrollo basado en el aumento de la competitividad, y el de un modelo económico incompleto.

Aunque los cambios de los años 90 marcaron la vía sectorial de la sociedad brasileña, con un grado de persistencia. Efectivamente, el desmantelamiento de los cimientos de la economía, la perspectiva de regreso a la situación anterior, los dogmas para la interpretación de las políticas gubernamentales no fueron abandonados, permitiendo apenas bajar la velocidad.

Frente a este tipo de callejón sin salida, el empresariado industrial, aunque no se refuerza el actual modelo.

Esta tendencia, por otro lado, es un significativo cambio que viene ocurriendo desde 1997. Se trata de la consti-

como la FIESP y el IEDI, liderazgos antiguos y nuevos, alrededor de una postura crítica ante lo que se configura como el punto frágil de las políticas liberales, la incapacidad de retomar el crecimiento y definir estrategias a largo plazo. La principal demanda es la redefinición de los rumbos del capitalismo brasileño mediante una forma de inserción externa compatible con la preservación y el fortalecimiento del parque industrial local, así como del patrimonio construido a lo largo de las varias fases de industrialización del país.

El objetivo es la formulación de una nueva estrategia que preserve el espacio para una política industrial consistente. En este sentido, se observa la confluencia en torno a una nueva visión, en conflicto con la perspectiva más ortodoxa hoy dominante, capaz de conducir las políticas de inserción en el sistema internacional de forma independiente, en beneficio de un proyecto para el desarrollo del país. Para ganar fuerza política, esta postura necesita trascender los estrechos límites del sector empresarial, ensanchando el abanico de alianzas. La incorporación de otros segmentos, incluyendo aquí los liderazgos sindicales, encuentra, sin embargo, un obstáculo que no puede ser subestimado, pues al final de cuentas, implica romper con la histórica inflexibilidad del empresariado brasileño ante la pauta de demandas de los trabajadores. Como ya fue destacado, la falta de tradición de pactos y negociaciones, incluyendo la disposición para transigir y ceder, en beneficio de una agenda común es un rasgo del desarrollo histórico de la clase empresarial. Éste es sin duda uno de los principales desafíos a los que se enfrenta el empresariado en el presente momento.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ARBIX, G. A Câmara Banida. En ARBIX, G. y ZILBOVICIUS, M. (org.). *De JK a FHC: A Reinvenção dos Carros*. São Paulo: Ed. Escritta, 1997.
- Guerra Fiscal e Competição Intermunicipal por Novos Investimentos no Setor Automotivo Brasileiro. *Dados*, 2000, vol. 43, nº 1.
 - BOSCHI, R. R. *Elites Industriais e Democracia*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
 - *A Arte da Associação, Política de Base e Democracia no Brasil*. São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1987.
 - BOSCHI, R. R.; DINIZ, E. y SANTOS, F. *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2000.
 - CARDOZO, A. M. *Sindicatos, Trabalhadores e a Coqueluche Neoliberal. A Era Vargas Acabou?* Rio de Janeiro: FGV, 1999.
 - *A Trama da Modernidade: Pragmatismo Sindical e Democratização no Brasil*. São Paulo: DIFEL, 1999.
 - CARVALHO, M. I. V. de. O Processo de Formulação da Agenda: Brasil e Estados Unidos na Rodada do Milênio da OMC. Paper apresentado durante o *xxiv Encontro anual da ANPOCS*. Petrópolis. 23-27 de outubro, 2000, 20 pp.
 - CASTRO SANTOS, M. H. de. *Política e Políticas de Uma Energia Alternativa: O Caso do Proálcool*. Rio de Janeiro: Editora Notrya/ANPOCS, 1993.
 - COHEN, J. y ROGERS, J. (eds.). *Associations and Democracy*. London/New York: Verso, 1995.

- COHEN, J. *Democracy and Liberty*. Ed. New York: Cambridge University Press, 1997.
- CONAGHAN, C. y MALLOY, J. *Unsettling the Leviathan*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1999.
- COSTA, V. R. *A Armadilha do Leviatão*. Editora UERJ, 1999.
- DE NEGRI, J. A. *Avaliação do Regime*. DELGADO, I. G. *Previdência Social e Desenvolvimento*. DINIZ, E. *Reformas Econômicas e Desenvolvimento: Fórum de Negociação. Dados*, 1996.
- *Governabilidade, governança e reforma*. *Revista do Serviço Público*, 1996.
 - *Crise, Reforma do Estado e Governo*.
 - *Uma Perspectiva Analítica para a Globalização*, *Reformas Econômicas*. Editora FGV, 2000.
 - DINIZ, E. y BOSCHI, R. R. *Autonomia e Desenvolvimento: Dados*, 1979, nº 22.
 - Empresários e Constituinte: Capitalista no Brasil. En CAMARGO, A. (org.). *Nova República*. São Paulo/Rio de Janeiro: Vozes, 1990.
 - O Corporativismo na Construção da Desigualdade: *A Construção do Brasil*. 1991.
 - Brasil: Um Novo Empresariado? *Presários e Modernização Econômica*. 1993.
 - Lideranças Empresariais e Problemas Sociais. *Ciências Sociais*, 1993b, nº 23, a.
 - Estabilização e Reformas Econômicas. *Teoria e Sociedade*, 1997, nº 1. Universidade de São Paulo, 1997.
 - Globalização, herança corporativa e figurações no cenário pós-reforma. *Economia no Brasil Contemporâneo*. 2000.
 - Reconfiguração do Mundo Empresarial. *Lideranças e Ação Política*. XXV Congresso da ABE, 2001.
 - FIGUEIREDO, A. C. y LIMONGI, F. *Poder e Economia no Brasil*. Rio de Janeiro: 1995, ano 2, nº 5.
 - FRANCO, G. H. B. *Alternativas de Estado e Economia Política*, 1993a, vol. 1.
 - A Volta do Modelo Concentrado. 1993b.
 - HOLLINGSWORTH, J. R.; SCHMITTER, P. *Political Change and Control of Economic Sector*. 1993.
 - LEOPOLDI, M. A. P. *Industrial Association and the State*. College, tesis de doctorado, 1988.
 - Burocracia, Empresariado e Industrialismo no Brasil (1939 a 1955). Editora UERJ, 1992.

- LIMA, M. R. S. y SANTOS, F. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. *Lua Nova*, 2001, nº 52, pp. 121-149.
- LOCKE, R. *Remaking the Italian Economy*. New York: Cornell University Press, 1995.
- MANN, M. The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. En HALL, J. (ed.). *States in History*. Oxford: Basil Blackwell, 1986.
- RUA, M. G. y AGUIAR, A. T. A Política Industrial no Brasil, 1985-1992: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy-making. *Planejamento e Políticas Públicas*, jun/dez., 1995.
- SANTOS, W. G. dos. A Pós-«Revolução» Brasileira. En JAGUARIBE, H. (org.). *Brasil, Sociedade Democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.
- TÁPIA, J. R. B. *A Trajetória da Política de Informática Brasileira (1977-1991): atores, instituições e estratégias*. Campinas, São Paulo: Editora da Universidade de Campinas, 1995
- WORLD BANK. *Governance: The World Bank's Experience*. Washington: The World Bank, 1994.

ISSN: 1130-2887

CAPITAL SOCIAL Y CULTURA POSIBILIDADES Y LÍMITES *Social capital and political culture*

Marcello BAQUERO
Universidad Federal de Río Grande del Sur
 baquero@orion.ufrgs.br

BIBLID [1130-2887 (2003) 33, 157-177]
 Fecha de recepción: octubre del 2002
 Fecha de aceptación y versión final: enero

RESUMEN: El presente artículo examina la cultura política en Brasil. Se enfatiza la importancia de la confianza personal o reciproca o interpersonal así como de examinar las controversias sobre la idea de la reterritorialización de la política participativa. Tras desarrollar el empoderamiento de los ciudadanos en Brasil, se llega a la conclusión de que las posibilidades de promover una cultura política participativa son limitadas.

Palabras clave: cultura política, Brasil.

ABSTRACT: This article examines political culture in Brazil. It emphasizes the importance of personal or reciprocal trust, as well as the main controversies about the reterritorializing this concept, given that it concerns, which is, the empowerment of citizens to promote a participant political culture. After developing the empowerment of citizens in Brazil, we reach the conclusion that the possibilities of promoting a participative citizenship in this country, are very low.

Key words: political culture, Brazil.