

Repensando el desarrollismo en la Argentina y el Brasil

El desarrollismo recupera en estos tiempos un renovado interés y un lugar de debate en la vida académica. Su atractivo reside en que una gran parte de la agenda pública latinoamericana vuelve a tomar como eje el crecimiento económico, la inversión y la productividad, tras la oleada de gobiernos nacional-populistas que han atravesado la historia de diversos países latinoamericanos durante estos primeros quince años del siglo XXI.

El principal objetivo del desarrollismo¹ del siglo XX había sido el impulso de cambios en la estructura productiva para darle extensión y durabilidad al crecimiento económico y ello quedó reflejado en las presidencias de Juscelino Kubistchek en Brasil (1956-1961) y de Arturo Frondizi (1958-1962) en Argentina. Fueron momentos paradigmáticos de ambos países en que se proyectó un redireccionamiento de las sociedades, tras las experiencias distribucionistas de Getulio Vargas y de Juan D. Perón. El “consenso desarrollista”, de aquellos años partía de la convicción del agotamiento de la etapa de industrialización “liviana” y la necesidad de pasar a un estadio de industrialización compleja, basada en las ramas productoras de insumos, bienes durables y de capital, llenando hacia atrás los compartimientos vacíos de la matriz insumo-producto.

Sin embargo, los itinerarios en ambos países fueron disímiles. Como mostrara K. Sikkink² el Estado brasileño pudo afirmar su programa en el aislamiento burocrático para alcanzar sus objetivos, favorecido por

¹ Es indudable que el término desarrollismo se presta para definir conceptos distintos. Se la puede considerar como la teoría económica que, a partir de una percepción negativa del comercio internacional, fundamenta determinadas políticas de crecimiento económico. También puede entenderse como sinónimo de una etapa en que esas políticas tuvieron resultado positivo. Puede ser concebido como una ideología caracterizada por ciertas definiciones económicas. Por último se la puede considerar como la denominación de un movimiento político. Esta última es la que elegimos aquí aunque también involucramos al desarrollismo como ideología.

² K. Sikkink, “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. un enfoque neoinstitucionalista”, *Desarrollo Económico*, num. 128, 1993

la fundación de instituciones técnicas por parte del varguismo. En tanto Frondizi estuvo mucho más limitado por la insuficiencia institucional recibida del período anterior. A pesar de haber alcanzado la Presidencia de la Nación con sus votos, Frondizi tuvo una relación problemática con el peronismo; en tanto su par brasileño pudo convivir mucho mejor con lo que restaba de varguismo en la vida política.

Más allá de estas peculiaridades, la vigencia del desarrollismo no proviene de la mera reconstrucción histórica y de una relectura inspirada, como es lógico, en necesidades de profundos reclamos sociales. Si bien el desarrollo es un término con demasiadas posibles acepciones como para no prestarse a un uso abusivo que pueda alterar su utilidad descriptiva, al ser más específicamente económico que “progreso” y “modernización” alude más propiamente al conjunto de modificaciones exigidas para transformar la estructura productiva. Este sentido explica que líderes, políticos, *policy makers*, economistas e investigadores lo convirtieran en bandera de un programa de reformas.

En general, en la Argentina el desarrollismo denominaba tanto a políticos como a gobiernos que se orientaron en ese rumbo. Esa denominación era compartida por un espectro de la opinión pública que iba de los políticos, a los empresarios y a los militares. Pero el desarrollismo *tout court* alude al movimiento que dirigía Frondizi y que tenía como ideólogo a Rogelio Frigerio. Su trayectoria singular desde la llegada al gobierno en 1958, su traumática salida en 1962 y su posterior configuración como grupo político, aliado a militares, al peronismo, a la Iglesia y al empresariado, jalonan un proceso complejo. El interés retrospectivo se centra en su agitado paso por la Presidencia porque encaró desde allí desafíos para los que parecía poco preparado, logrando éxitos impensados y fracasos resonantes. Es imposible separar sus resultados del contexto institucional, de las demandas sociales, de las acusaciones de todo el espectro político y de la Guerra Fría. El aspecto más notable de sus realizaciones consistió en el fuerte impulso a la inversión en las ramas industriales de tecnología más compleja. A esto se le suman iniciativas novedosas en la política internacional buscando superar la rigidez de los bloques del poder mundial, y en la educación promoviendo un sistema plural y moderno.

El impacto de esta experiencia se acrecentó por la evolución accidentada de la sociedad argentina. Como es sabido, el país ingresó en la década de 1970 en un ciclo signado por la violencia política, el estancamiento económico y la inflación. La vuelta de la democracia en 1983 no consiguió resolver los desafíos de la herencia económica y la hiperinflación fue la demostración acabada de ello. La “década menemista” (1989-1999) dejó sin resolver el problema de un crecimiento económico autosustentable, sostenido en el sistema democrático y en el consenso social. La crisis de 2001 y 2002 provocó un estallido social, económico y político que desembocó en el ascenso a los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015). Estos promovieron fuertemente la distribución del ingreso y la inclusión social, respaldadas en una industria nacional protegida pero con escasos estímulos a la inversión.

En el Brasil, el desarrollismo tuvo una expresión temporal más dilatada entre los años 1930 y 1970, teniendo por punto culminante la ya mencionada etapa de Juscelino Kubistchek. ¿Por qué deberíamos retomar este objeto hoy? Para responder a esta cuestión debemos inevitablemente hacer referencias al presente. Hace 13 años el Partido de los Trabajadores (PT) ocupó el poder trayendo consigo un proyecto razonablemente articulado que buscaba conjugar la inclusión social con el desarrollo económico. ¿Tenía algo de desarrollista esa política?

La política social era ciertamente una novedad, un punto que el desarrollismo de las décadas anteriores nunca había efectivamente afrontado. Se creía hasta ese entonces que el desarrollo económico produciría automáticamente inclusión y, aunque personalidades situadas más a la izquierda, como Celso Furtado, reconocieron que ello no era necesariamente así, el tema fue definitivamente abandonado después del golpe militar de 1964. Posteriormente la redemocratización de 1985, sólo resurgió confirmada en políticas públicas efectivas bajo los gobiernos petistas.

En éstos, la política económica, por su parte, pasó por algunas oscilaciones. Desde el comienzo del gobierno del PT, se optó por razones políticas por conservar la política de su antecesor, Fernando Henrique Cardoso, manteniendo el denominado *tripé* económico: tipo de cambio valorizado, política monetaria y fiscal restrictiva y control de la inflación.

El ejecutor de esta política fue el primer Ministro de Hacienda de Lula, Antônio Palocci. En los comienzos de 2006, Palocci fue sustituido por Guido Mantega que emprendió un viraje de la línea seguida con la adopción de una política crediticia expansiva destinada al crecimiento del mercado externo como incentivo al aumento de la inversión pero también con la promoción de políticas anticíclicas para enfrentar la crisis financiera mundial de 2008. Dilma Rousseff, durante su primer mandato y en condiciones muy diferentes de las que enfrentara Lula profundizó esas políticas, continuó con la expansión de los créditos y redujo fuertemente las tasas de interés. En esta cuestión éxitos y fracasos pero nada que se pueda denominar desarrollismo.

Si por desarrollismo entendemos la búsqueda de la modernización económica a través de la profundización de la industrialización con fuerte intervención estatal, sólo podemos encontrar algo parecido en los gobiernos del PT en algunas políticas industriales que no pasaron de buenas intenciones. El presidente Lula lanzó las Directrices de la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCe) en 2003; actualizó esa política por medio de la Política de Desarrollo Productivo (PDP) en 2008 y en 2011 surgió el Plan Brasil Mayor, a ser implementado por la Presidente Dilma. Además fueron creadas agencias como el *Conselho de Desenvolvimento Econômico* (CDE), el *Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial* (CNDI) y la *Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial* (ABDI). Nada de eso salió del papel en la realidad y la política industrial, basada en la búsqueda de la innovación tecnológica y en los incentivos a sectores estratégicos y dinámicos, produjo resultados insignificantes.

Cabe por lo tanto, preguntarse: ¿por qué esa intención no se materializó en resultados concretos? ¿Por qué durante los años 1930-1970 el Brasil tuvo éxito en redefinir su estructura económica y su pauta de exportaciones? ¿Por qué en aquellos años las intenciones se tradujeron en resultados y por qué no sucedió eso ahora? La comparación de estos dos períodos históricos nos ayudará a entender por encima de todo que es preciso resaltar la palabra “política” de la expresión “política económica”. Muchos estudios sobre el desarrollismo en diversos países del mundo, muestran como la economía del desarrollo es antes que nada

una política, que no es una mera cuestión de aciertos técnicos, sino que depende de una compleja conjugación de variables, de la presencia de elites políticas estatales dispuestas a seguir un determinado proyecto de desarrollo, de herramientas institucionales capaces de realizarlo y de coaliciones políticas que lo sustenten. Bien o mal, todo eso estuvo presente en los años de oro del desarrollismo brasileño. En ese sentido, el estudio del pasado desarrollista puede revelar las razones del fracaso presente.

Como vemos nos encontramos ante una serie de problemas históricos complejos. De parte de esta complejidad viene a dar cuenta el dossier que presentamos en este número del VII Anuario del Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED), correspondiente al año 2015.

En él se abordan algunos tópicos puntuales de la cuestión. Por una parte, Perisinotto, Dantas, Codato y Filipi estudian la génesis de las políticas desarrollistas desde una perspectiva institucionalista, tomando la configuración ideológica de los integrantes de los cuerpos económicos del Estado. Esta singular conformación mental que terminó adquiriendo ayuda a entender un atributo decisivo de las políticas desarrollistas en el Brasil como es su continuidad en el largo plazo. Ahí vemos que el desarrollismo puede concebirse como una “ideología económica” tanto como una “filosofía pública” destinada a la industrialización del país. Tal vez una de las conclusiones más importantes de este artículo es que la dominancia de estas ideas es más determinante que los “intereses objetivos” en los procesos de industrialización.

En otro artículo, Costa y Bork ponen en cuestión el papel del Capital Privado Nacional, esto es el empresariado, en el período 1930-1964. Obsérvese que dicho papel significaba da alguna forma también poner el foco de atención en su relación con los otros actores decisivos: el Estado, las Empresas Multinacionales y el movimiento obrero. La originalidad del abordaje reside en el rastreo de los diversos enfoques que tuvo el estudio de este actor por parte de las distintas corrientes de investigación: los economistas, los sociólogos y científicos políticos y los economistas. Este abordaje múltiple permite mostrar las muchas aristas que presenta la acción del empresariado que no puede ser reducido a la

mera búsqueda del beneficio. Por último los autores presentan una agenda de la investigación del desarrollo brasileño en un modelo de trabajo que lógicamente es pasible de ser aplicado a otros casos nacionales.

El mismo objeto, el empresariado nacional, es tomado por Simonassi pero para un tiempo y un lugar mucho más acotados. Se trata de Rosario en los estrictos límites de la presidencia frondizista. Su indagación apunta a comprobar sus reacciones ante una política mucho más amistosa en relación a sus empresas de lo que había sido el período peronista. La concentración en este caso local adquiere mayor representatividad por ser el Gran Rosario, una región especialmente beneficiada por las estrategias de política económica promovidas por el gobierno desarrollista de Arturo Frondizi. La autora muestra como los altibajos de la evolución económica fue relevante para determinar las conductas de las corporaciones empresarias. Por su parte también resultaron de gran impacto la incidencia de los vínculos con los trabajadores.

Para el período más dilatado de la década de 1960, pero con un enfoque nacional y cuantitativo, Martínez Correa y Valentini procuran verificar si los cambios evidenciados en el sector industrial – en materia de productividad y innovación tecnológica - se comprueban en la rama automotriz. Para ello realizan un análisis de la evolución de esa rama a partir del impacto de las políticas desarrollistas. Para ello analiza su marco normativo y resultados utilizando para ello la comparación con la misma rama estadounidense. El estudio utiliza un sofisticado instrumental analítico para verificar el rendimiento de las terminales argentinas en esa etapa. Las conclusiones de la comparación ratifican el carácter idiosincrático que comenzaba a adquirir por entonces un sector industrial del que la rama automotriz será pilar fundamental.

Puede advertirse que los artículos que presentamos no pretenden abarcar toda la serie de interrogantes planteados sino simplemente avanzar en algunos aspectos puntuales y sugerir agendas de investigación en distintos campos. Nos queda la esperanza de que renovar nuestro interés por aquello que sucedió hace más de medio siglo, tal vez nos permita encontrar respuestas y deshacer certezas sobre nuestra actualidad.

Aníbal Jáuregui y Renato Montseff Perisinotto