



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Estudios de Posgrado



Maestría en Economía

Tesis de Maestría

Título: “*Modelo de Acumulación y Relaciones Bilaterales entre Argentina y Brasil. Del desarrollismo a la integración*”

Nombre del maestrando: Juan Andrino

Director: Juan Odisio

Año 2020

AGRADECIMIENTOS

A los docentes de la Maestría en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, por su dedicación en enseñarme a tratar de comprender la realidad de un modo que jamás deja de sorprenderme, y porque esta Maestría es mi máximo orgullo académico.

A mi tutor Juan Odisio, por su gentileza y sus observaciones.

RESUMEN

La presente investigación analiza los antecedentes históricos del proceso de integración económica entre Argentina y Brasil, desde mediados de la década del cincuenta hasta mediados de la del ochenta, cuando acontece el primer acuerdo formal para constituir un área de unidad comercial. Sobre la base de este acuerdo, la integración cobró una importancia relevante desde la perspectiva económica, como eje para alcanzar el desarrollo y la complementariedad entre distintos sectores productivos, la atracción de inversiones externas, la ampliación de los mercados y la planificación de obras de infraestructura de impacto regional, entre otros factores. En el plano político, la integración permitió el despliegue de una acción más eficaz en la participación en los foros mundiales, la coordinación de políticas públicas, el reclamo conjunto frente a los organismos de crédito internacional y una mayor capacidad de negociación ante las potencias mundiales. Dada la complejidad del tema, en el abordaje de los procesos de integración regional, no pueden perderse de vista los acuerdos y los obstáculos que caracterizaron la evolución de las relaciones políticas y económicas entre los países involucrados, visibles desde esta perspectiva a través del grado de desarrollo de los modelos de acumulación económica y los objetivos establecidos por la política exterior en cada período.

Palabras clave: Relaciones Bilaterales; Modelo de acumulación; Argentina y Brasil; Desarrollismo; Integración Económica.

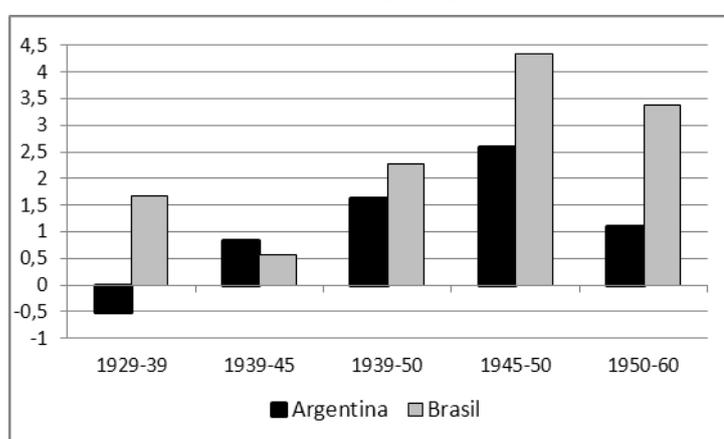
ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
MARCO TEÓRICO	9
LOS PRIMEROS AÑOS DEL DESARROLLISMO: 1956-1964	13
BRASIL	13
ARGENTINA	21
LAS RELACIONES BILATERALES	31
DICTADURAS MILITARES Y CONFLICTOS GEOPOLÍTICOS: 1964-1976	46
BRASIL	46
ARGENTINA	56
LAS RELACIONES BILATERALES	67
ACERCAMIENTO Y COINCIDENCIAS: 1976-1983	82
BRASIL	82
ARGENTINA	91
LAS RELACIONES BILATERALES	100
DEMOCRACIA Y UNIDAD REGIONAL: 1983-1986	112
BRASIL	115
ARGENTINA	123
LAS RELACIONES BILATERALES	134
CONCLUSIONES	149
ANEXO ESTADÍSTICO	153
BIBLIOGRAFÍA	157

INTRODUCCIÓN

Durante la segunda posguerra, en Argentina y Brasil se consolidaron políticas dirigidas a fortalecer una estrategia de crecimiento económico basada en la industrialización por sustitución de importaciones. Con el antecedente de la crisis mundial de los años treinta y su efecto contractivo sobre la estructura agroexportadora, ambos países profundizaron el intervencionismo estatal, la creación de empresas públicas, la integración del mercado interno, las regulaciones sobre la fuerza de trabajo tras la masiva incorporación de mano de obra proveniente del campo, y el estímulo y protección de la producción nacional. Luego de algunos buenos resultados iniciales, sobrevino una serie de restricciones de origen interno y externo –escasez de recursos financieros, estancamiento productivo, déficit de infraestructura, bajos niveles de ahorro e inversión, inestabilidad macroeconómica, estrechez del mercado interno, obsolescencia tecnológica, etc.– que puso límites al ciclo de crecimiento, lo que obligó a rediseñar los mecanismos del esquema de acumulación readaptándolos a una nueva situación internacional, caracterizada por la recuperación económica mundial tras el esfuerzo de la reconstrucción de posguerra.

Cuadro 1. Crecimiento anual del ingreso per cápita.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Gerchunoff y Llach, 1998, p. 286. En porcentaje.

Desde medianos de los años cincuenta, la doctrina del desarrollismo fue la respuesta teórica práctica a las causas del agotamiento del proceso inicial de sustitución de importaciones, basado en las industrias livianas y básicamente dependiente de la provisión de materias primas, insumos y bienes de capital extranjeros. Con el sostén ideológico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sus principales representantes pasaron a delinear la política económica del Estado industrialista. El consenso

se centró entonces en la modernización de las fuerzas productivas para reducir la brecha tecnológica existente respecto a los países desarrollados, la diversificación del tejido productivo, y la puesta en marcha de obras de mejoramiento y expansión de la infraestructura energética y de comunicaciones. La insuficiencia del ahorro interno, principal obstáculo a la modernización de la economía, iba a ser resuelta mediante la convocatoria a las inversiones extranjeras para la instalación de industrias de base como la siderurgia, la extracción de petróleo, la petroquímica, y la producción de bienes durables.

Bajo estas consignas, durante los gobiernos de Arturo Frondizi en Argentina y Juscelino Kubitschek en Brasil se definieron nuevos objetivos de política exterior dirigidos a legitimar la estrategia del desarrollismo. El eje de coincidencias alrededor de esta doctrina llevó a que ambos gobiernos mejoraran los vínculos recíprocos con la conformación de un bloque unificado, alentado por el propósito de refundar la relación con el mundo a partir de la defensa del desarrollo económico latinoamericano en los foros internacionales. El reclamo principal fue la colaboración de las naciones desarrolladas para revertir la situación de dependencia que padecían los países exportadores de materias primas en su relación con los centros de la economía mundial. Ese esquema propio de la herencia colonial debía ser reemplazado por un nuevo sistema de relaciones internacionales, en el que predominaran vínculos más horizontales entre los países de Occidente.

En este contexto la diplomacia de Brasil, que adquirió un marcado sesgo economicista bajo la gestión de Kubitschek, impulsó la *Política Exterior Independiente* y la *Operación Panamericana*. Una de sus premisas era llamar la atención de Estados Unidos para alertar que el problema de la seguridad de América Latina frente al comunismo, siempre en el centro de las preocupaciones norteamericanas, estaba centrado en el subdesarrollo como base de la desigualdad económica y la pobreza de una gran parte de la sociedad. Asimismo, valiéndose de las tesis de la CEPAL sobre la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, Kubitschek planteaba que las condiciones estructurales del subdesarrollo estaban condenadas a perpetuarse. De allí la legitimidad de la demanda por un nuevo sistema de relaciones internacionales que revea la persistencia de estas asimetrías, y considere un mayor apoyo de las potencias occidentales a la industrialización latinoamericana. Una de las propuestas era fomentar las inversiones externas –sobre todo norteamericanas– e incrementar la apertura de los mercados a las exportaciones tradicionales de la región. En la misma dirección se orientó la política exterior del gobierno de Frondizi.

Sin embargo, la coincidencia estratégica exhibida por ambos gobiernos para abrir un frente de acción en común en el plano político internacional, contrastó con la rivalidad

manifiesta que predominó durante las dictaduras militares de los años sesenta y principios de los setenta. El modelo de industrialización sustitutiva fue, en este caso, un argumento para exacerbar la competencia y la rivalidad entre los dos países. En los momentos de mayor tensión, los fundamentos de la política externa brasileña dieron énfasis al estricto interés nacional, como en los años del gobierno de Garrastazu Médici (1969-1973), basado en el impulso del “milagro económico” que arrojaba tasas de crecimiento del orden del 10% anual. La jactancia del *Brasil Potencia* renegaba tanto de su condición de país subdesarrollado como de su sentido de pertenencia a la órbita de los países del Tercer Mundo.

La situación brasileña fue, en este período, muy distinta a la argentina; la exitosa expansión de su estrategia desarrollista era considerada como la consecuencia natural de una acción política metódica, perseverante y eficaz ejecutada por un Estado que había logrado definir con precisión los intereses nacionales. En Argentina, en cambio, la alternancia de políticas económicas en varias ocasiones contradictorias entre sí, y la imposibilidad de sostener objetivos a largo plazo, sustrajeron de previsibilidad y gradualismo a la evolución del proceso de desarrollo económico, que acabó debilitándose.

A partir de la segunda mitad de la década del setenta la tensión entre ambos países tendió a aflojarse, cuando en la Argentina una nueva dictadura militar llevó a cabo un cambio radical en la política económica vigente desde hacía cuatro décadas. En poco tiempo las reformas estructurales de inspiración liberal provocaron el desmantelamiento de gran parte de la industria, y pusieron fin a un largo ciclo en el que el común denominador de la política económica había sido, con marchas y contramarchas, la promoción del sector industrial, la expansión de las actividades del Estado en la regulación de la economía y la integración del mercado interno. Tras la clausura del modelo de acumulación por sustitución de importaciones, una de las principales razones que fundamentaban la hipótesis de la rivalidad con Brasil perdió sentido, lo que colaboró a que las relaciones bilaterales se reorientaran progresivamente hacia la cooperación. Esta tendencia se prolongó durante los años ochenta, con la llegada de la democracia y en un contexto en el que los efectos de la crisis de la deuda –la secuela de estancamiento económico, desborde inflacionario y fragilidad financiera–, se abalanzaron sobre toda la región.

El propósito de este trabajo consiste en analizar el impacto de las estrategias de crecimiento económico adoptadas en Argentina y Brasil sobre las relaciones bilaterales, desde finales de los años cincuenta hasta mediados de los años ochenta, cuando tuvieron lugar los primeros acuerdos que darían forma al proceso de integración económica. Desde esta perspectiva, los principales hitos que posibilitaron la promulgación de estos acuerdos fueron,

por un lado, el paulatino abandono de la premisa de rivalidad mutua y la competencia por el liderazgo regional, y por otro, la necesidad de potenciar la complementariedad de las economías nacionales. Esto último resultaba esencial en medio de un escenario en el que sobresalían o persistían las más variadas limitaciones sobre cualquier posibilidad de fomento del desarrollo económico, como el peso de la deuda externa sobre el presupuesto, las prácticas proteccionistas de los países centrales en el comercio internacional, las dificultades de acceso a los créditos en el exterior, el deterioro de los términos de intercambio, el ajuste estructural paralizante sobre la actividad del Estado y la expansión del desempleo y la pobreza, entre otros condicionantes.

El trabajo está articulado a partir de cuatro periodizaciones o cortes históricos: 1958-1964, que corresponde a las gestiones desarrollistas tanto en Argentina como en Brasil; 1966-1973, los años que comprenden las dictaduras burocrático-autoritarias; 1976-1983, período constituido por una nueva fase dictatorial en Argentina mientras continúa el régimen militar en Brasil; y 1983-1986, cuando retorna la democracia en ambos países y se abre una posibilidad concreta de establecer el proyecto de integración económica. En cada uno de ellos se observan tendencias distintivas en las relaciones bilaterales, por lo que desde esta perspectiva se destaca el rol que jugó la planificación económica de cada país en el diseño y la evolución de las respectivas estrategias de política exterior.

MARCO TEÓRICO

Las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil fueron objeto de análisis de varios autores en las últimas décadas, y en la mayoría de ellos se han resaltado los vaivenes sufridos en torno a la competencia mutua en pos del liderazgo regional. Para Stanley E. Hilton (1985), desde mediados de los años setenta en Argentina se fue consolidando la visión de que se no podría vencer a Brasil, país industrializado y una de las ocho economías más grandes del mundo. De allí que ante el triunfo del país vecino luego de una larga lucha por la supremacía y la eficiencia, una política de cooperación era mucho mejor que la de confrontación que se había adoptado sobre todo entre las dictaduras de los años sesenta. Posteriormente, ya en los años ochenta, la mejoría en las relaciones diplomáticas y la colaboración entre las fuerzas militares fue la clave para el nacimiento de la cooperación por parte de Argentina, mientras que Brasil había comenzado a consolidar su presencia en el mercado argentino desde los años de la política económica de la última dictadura militar de este país.

Siguiendo esta perspectiva, Emanuel Adler (1988) destaca que en los años ochenta la antigua competencia entre Argentina y Brasil se transformó en colaboración. Uno de los principales hitos se dio en 1986 cuando ambos países firmaron un acuerdo de integración que consistió en intercambiar conocimientos y materiales en el campo de la energía nuclear, un área donde ya habían iniciado contacto las dictaduras militares desde finales de la década del setenta. Esta unión no solo permitió un desarrollo conjunto sino también intercambio comercial, en un contexto mundial de severas restricciones al financiamiento externo y recesión en ambas economías. Etel Solingen (1993) también afirma esta visión, y destaca el consenso entre ambos países en la elaboración de políticas macroeconómicas y la decidida intervención de ambos estados en la planificación de una política nuclear, resaltando algunos matices de diferenciación como la participación de empresas privadas, recurso en el que Argentina llegó más lejos que Brasil.

Por su parte, respecto a los objetivos de integración económica, Edward Milensky (1977) sostiene que los países en desarrollo latinoamericanos mostraron en los años de la industrialización un interés constante para obtener recursos individualmente. Al perseguir sus propios objetivos de manera individual, las condiciones para establecer mecanismos de integración con otros países de la región se dejaban de lado, y prevalecían los intentos diplomáticos para la captación de mercados vecinos para la colocación de manufacturas. En este contexto crecieron las disputas entre Argentina y Brasil. Sin embargo, la integración era

la herramienta para volver esos recursos más efectivos y generar apalancamientos regionales que permitieran un mayor desarrollo regional, noción a la que fueron convergiendo ambos países recién en los años ochenta.

Helio Jaguaribe (1982) resalta que a mediados de los años cincuenta, la ‘inteligencia’ joven de Argentina y del Brasil “produjo una revisión crítica de la tradición de antagonismo entre los dos países y elaboró la teoría de la cooperación argentino-brasileña como piedra angular del sistema latinoamericano”. Este espíritu de colaboración trocó en disputa por el liderazgo regional durante los regímenes militares en los años sesenta, pero luego se recuperó a finales de la década siguiente a partir de dos eventos: el Acuerdo de Itaipú y las visitas oficiales del presidente Figueredo a la Argentina y del presidente Videla a Brasil.

Para Wayne Selcher (1985), desde 1979 la sostenida rivalidad entre Argentina y Brasil se había ablandado, y el nivel de confianza recíproco se iría reestableciendo dando lugar a la cooperación. Argentina acepta la superioridad económica brasileña y la idea de cooperación no tiene por qué implicar que esta se convierta en un socio menor y en desventaja frente al poderío económico y político brasileño. Incluso, afirma que la aventura bélica de Argentina frente a Gran Bretaña en 1982 por la soberanía de las Islas Malvinas no hubiera sido posible si el “flanco norte”, especialmente la frontera con Brasil, no estuviera en condiciones de ser desprotegido.

Juan Guglielmelli (2007), general argentino vinculado al pensamiento nacional desarrollista dentro de las Fuerzas Armadas, exhortaba a través de las páginas de la revista *Estrategia* a establecer una “alianza entre iguales” con Brasil, desafiando la pretensión brasileña de convertir a la Argentina en un “socio menor”. Pero argüía que, lamentablemente, la política económica seguida por el ministro José Alfredo Martínez de Hoz, destinada a profundizar la estructura agroexportadora en detrimento de la industria y el fortalecimiento del Estado, no dejaba lugar a otra alternativa dado el desarrollo de la industrialización alcanzado por Brasil en ese entonces. Esta no era más que una expresión de las “tendencias derrotistas” que asumían como inevitable el cumplimiento del gran objetivo trazado por la diplomacia brasileña desde finales de los años sesenta, consistente en convertir al país en una potencia económica mundial del siglo XX.

En relación estricta a los orígenes del Mercosur, Héctor Alimonda (1994), sostiene que está basado en una redefinición de las relaciones regionales, en las cuales la tradicional rivalidad entre Argentina y Brasil se resolvió a favor del último. En este contexto, Argentina aceptó la posición de socio subordinado, pero al mismo tiempo en los años noventa, bajo un

paradigma económico muy distinto al que prevaleció durante la década anterior, intentó contrabalancear esta situación aliándose estratégicamente con Estados Unidos.

Para J. Eliseo Da Rosa (1983), la resolución del conflicto binacional por la construcción entre Brasil y Paraguay de la represa de Itaipú para la utilización de ríos de curso compartido en 1979, llevado adelante por las dictaduras militares de Videla y Figueredo, resultó clave para encauzar las relaciones bilaterales hacia una mejor sintonía y cooperación, dejando atrás tres décadas de sostenida competencia. A esta conclusión también arriban los trabajos de Luiz Moñiz Bandeira (1987, 1992, 1996, 2004), Helio Jaguaribe (1961, 1974, 1982), Luigi Manzetti (1988, 1990), Paulo Vizentini (1998), Carlos Escudé y Andrés Cisneros (2000), entre otros autores.

Vizentini (1988) resalta que las relaciones con Argentina mejoraron después del golpe militar de 1976 en este último país, no solo en virtud de la afinidad ideológica entre las dos naciones, sino además por las transformaciones que se estaban operando en sus respectivas estructuras económicas. Este autor sostiene que mientras en la Argentina la política económica parecía retomar el tradicional modelo primario exportador de la “generación de 1880”, en Brasil se consolidaba la industrialización sustitutiva ahora impulsada por la estrategia de conquista de los mercados externos para la exportación de manufacturas. Por esta razón, desde el lado brasileño la percepción de las ventajas derivadas de la complementariedad de los dos modelos de economía cumplió un rol efectivo en el proceso de negociaciones para dar por finalizado los litigios en torno a la utilización de los ríos de curso compartido. El propósito era articular un mercado común en el que Brasil abastecería de productos manufacturados el mercado argentino, a cambio de alimentos y materias primas de la Argentina.

Para Roberto Russell (1984), desde el comienzo del gobierno de Videla se perfilaron dos diplomacias: la militar y la económica, con orientaciones diversas y determinados por la búsqueda de distintos objetivos. Mientras la primera destacaba su orientación nacionalista, ideológica y "occidentalista", con una marcada prédica en la importancia del rol del Estado y la integración territorial, la segunda defendía postulados más pragmáticos, basados en el apoyo al principio de la subsidiariedad del Estado y la defensa del mercado, que favorecerían una mayor internacionalización de la estructura productiva. Si bien esta situación dificultó e, incluso, impidió tanto en el plano teórico como en el de los hechos, la ordenación racional y operativa de los elementos componentes de la política exterior, Russell sostiene que fue la diplomacia militar la que concentró en sus manos los asuntos fundamentales de la política exterior del país.

Moniz Bandeira (1987) destaca que en los múltiples acuerdos celebrados por las dictaduras militares hacia finales de los años setenta, que entre otros incluyeron la colaboración en materia energética hidroeléctrica y nuclear, prevaleció el interés brasileño por avanzar hacia una integración económica con Argentina. El propio presidente Videla, que era el miembro de la Junta más inclinado en la defensa de las posiciones liberales de su ministro de Economía, había avanzado incluso en una propuesta de mayor cooperación económica con Brasil al comienzo de su gestión. Aquí se conjugaban necesidades tanto políticas como económicas; en lo político, prevalecía el objetivo de disciplinar al movimiento obrero y contener definitivamente el conflicto social, propósito para el cual la estrategia de apertura económica, desregulación financiera y desindustrialización fue concebida como herramienta de reestructuración de los mecanismos de poder en la Argentina. En lo económico, el objetivo de una integración económica basada en la exportación de bienes primarios y bajo el liderazgo industrial de Brasil buscaba fortalecer las ventajas comparativas de la Argentina, amenazadas por el incremento de la producción agrícola de la Comunidad Económica Europea, que no solo había logrado disminuir su necesidad de importaciones de cereales, sino que ahora estaba exportándolos. Esta visión era resistida por los opositores a la política económica de Martínez de Hoz, identificados con una diplomacia nacionalista.

Para Escudé y Cisneros (2000), las relaciones bilaterales durante la etapa del Proceso militar se encaminaron, del lado argentino, a partir del convencimiento personal de Videla y de Martínez de Hoz de la necesidad de acercarse al empresariado brasileño, para privilegiar la cooperación subregional y los mercados ampliados en lugar de anticuadas hipótesis de conflicto geopolítico. Del lado brasileño, el acercamiento a partir de 1979 estuvo primordialmente vinculado con los efectos de la crisis petrolera en el modelo de desarrollo económico brasileño y la crisis del “milagro económico”, que forzó al presidente Figueiredo a buscar el acercamiento con la Argentina. Ya en democracia, sostienen que para Argentina la posibilidad de la integración con Brasil estaba esencialmente vinculada a la necesidad económica de superar el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, impulsando una apertura exportadora estimulada por asociaciones preferenciales. En cambio, para Brasil, las motivaciones que impulsaron el acercamiento con la Argentina fueron primordialmente políticas: el interés por asegurar mayor estabilidad en el Atlántico Sur, especialmente después de la crisis de Malvinas. Las motivaciones económicas fueron secundarias y apenas un reducido grupo de burócratas brasileños percibió la construcción de un mercado ampliado con la Argentina como un proyecto ventajoso para Brasil.

LOS PRIMEROS AÑOS DEL DESARROLLISMO: 1958-1964

BRASIL

La constitución del Estado Novo en Brasil en 1937 inició un camino definido por la modernización de sus fuerzas productivas a través de la industrialización, que se convirtió de allí en más en el modelo de acumulación hegemónico. Bajo una matriz de pensamiento nacionalista, el gobierno de Getúlio Vargas dictaminó políticas económicas dirigidas a expandir las actividades empresariales del Estado e incentivar su capacidad de regulación. Se profesionalizaron los cargos de la burocracia administrativa para dotar de mayor eficiencia las funciones del Estado y se crearon organismos para coordinar y fomentar la producción nacional (Jáuregui, 2004, pp. 57-60). Asimismo, se implementaron programas de beneficios destinados a la clase trabajadora con la sanción de leyes de protección del empleo, y otros orientados a dinamizar la demanda del mercado interno y reglamentar la acción del capital extranjero, con la finalidad de evitar que las remesas excedieran el capital ingresado al país.

Los técnicos civiles y militares del gobierno de Vargas dieron forma a una serie de políticas económicas que convirtieron al Estado en un empresario dinámico, y auspiciaron la explotación de los recursos naturales que se hallaban en manos del capital extranjero, lo que derivó en la cancelación de concesiones a empresas de la compañía Standard Oil, la anulación de los contratos por los cuales se otorgaban yacimientos de hierro a la Itabera Iron, y la incorporación de los yacimientos mineros al patrimonio nacional. También se activaron diversos mecanismos de protección a la producción nacional como el monopolio cambiario y el control del comercio exterior, el nuevo sistema de tarifas aduaneras para la industria nacional, y la fundación del Banco do Brasil. Otras medidas de gran importancia fueron la creación del Consejo del Petróleo, el Consejo de Aguas y Energía y el Consejo Nacional de Minas y Metalurgia (Jáuregui, 2004, pp. 57-58).

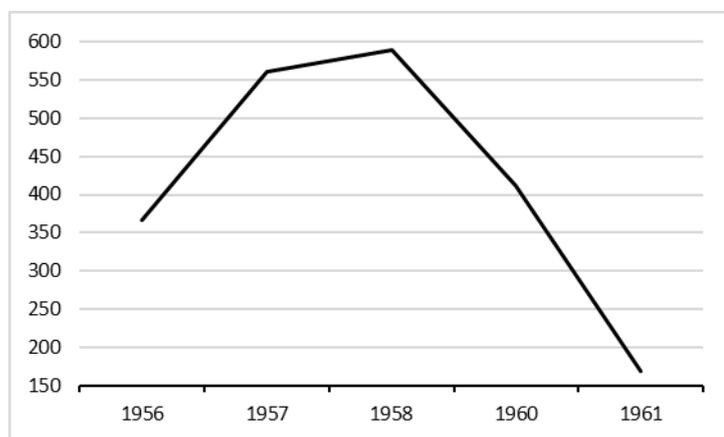
En estas circunstancias, la mayor participación del Estado en la regulación del proceso económico se volvió un imperativo que en esencia buscaba contrarrestar la relativa debilidad de la naciente burguesía industrial. Como señalan Cardoso y Faletto (1968): “la preocupación por formar un mercado interno capaz de producir el desarrollo y de conducir posteriormente al sector industrial hacia una expansión autosustentada, no surgió ni se transformó en política

efectiva a partir de los sectores empresariales; sólo en un segundo momento –cuando ya el impulso industrialista estaba dado– volcaron sus intereses hacia ese tipo de política” (p. 79).

A comienzos de los años cincuenta, la aparición de algunas deficiencias estructurales en el proceso de acumulación –alta inflación, déficit fiscal, caída de las inversiones, etc.– tornaron incompatibles las medidas de corte “populista” del gobierno con el apoyo de los grupos económicos nacionales. La preocupación por reactivar el crecimiento dio lugar a varios argumentos, entre los cuales resaltaba el de los defensores de un modelo de desarrollo a largo plazo, congruente con los intereses nacionales, y el de aquellos que consideraban que había que delinear una alianza urgente con el capital industrial multinacional para acelerar la implantación de un modelo económico competitivo. Estos últimos advertían que no se debía subestimar un contexto determinado por el amplio dominio de las empresas multinacionales sobre el mercado mundial, cuya asistencia podría brindar las claves de acceso para emprender inversiones mixtas para modernizar la estructura productiva.

La búsqueda de nuevos mercados por parte de las compañías industriales y de servicios de origen extranjero fue, en efecto, la expresión más nítida del renovado estímulo en el movimiento internacional de capitales tras la Segunda Guerra Mundial, que determinó una nueva fase de reorientación de los flujos desde el centro hacia la periferia. Las corporaciones industriales pasaron a actuar como inversoras directas, lo que constituyó un cambio respecto al esquema anterior de inversiones netamente financieras o de préstamos para infraestructura (Cardoso y Faletto, 1968, p. 140). Esta opción no implicaba la exclusión del capital nacional, como sostenían sus detractores, ya que de la mano del dinamismo del capital extranjero se iban a crear nuevos nichos de actividades productivas, que los industriales brasileños podrían aprovechar con el beneficio de una mayor integración de la economía en su conjunto.

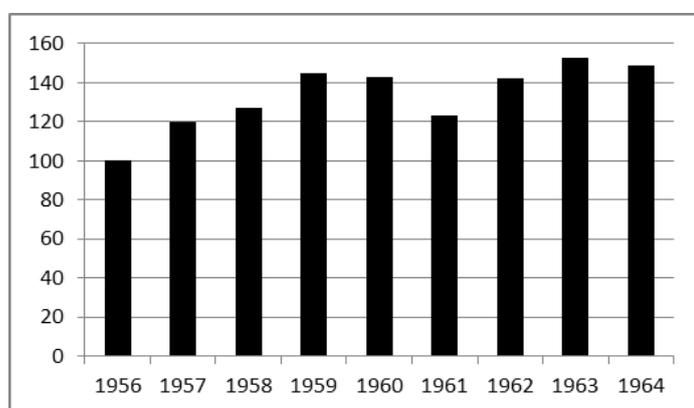
Cuadro 2. Recursos extranjeros para el Plan de Metas. En millones de dólares corrientes.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1965, p. 296.

Finalmente esta alternativa fue adoptada por el presidente Juscelino Kubitschek con el lanzamiento del *Plan de Metas* en 1956, que constituyó la base programática de su gobierno. El plan consistía en un conjunto de medidas –se propusieron 31 metas– orientadas a la formación y al desarrollo de cinco sectores claves en la economía: energía (eléctrica, nuclear, carbón, petróleo), transportes (construcción de carreteras, vías férreas, puertos, marina mercante, aeropuertos); alimentación (mecanización de la agricultura, agroindustria y frigoríficos), industrias básicas (siderurgia, aluminio, celulosa, papel, explotación de hierro, construcción naval, etc.), y la puesta en marcha de un programa de obras públicas, en el cual se destacaba la construcción de la ciudad de Brasilia, futura capital de la nación.

Cuadro 3. Formación bruta de capital fijo. En reales de 1980.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ipeadata. Base 1956=100.

Los resultados globales fueron significativos: entre 1956 y 1962 el sector industrial creció al 10% en promedio anual, mientras el PBI se expandió un 8%. Como resalta Furtado (1976) “al iniciarse la década del sesenta la oferta de productos industriales en el mercado brasileño dependía casi en un 90% de la producción interna, y esa dependencia era de más del 95% respecto a bienes finales de consumo, cercana al 90% para productos intermedios de la industrialización y próxima al 80% en cuanto a los bienes de capital (p. 207). Para Baer (1972), en tanto, “mientras en países como Argentina, Chile y Venezuela la promoción de industrias sustitutivas resultó indiscriminada y casi no se realizaron esfuerzos para concentrar los flujos de inversión hacia sectores que podrían obtener ventajas comparativas, privilegiándose la producción de la mayor diversidad posible de bienes de consumo más complejos, en Brasil los intentos del gobierno tendieron a profundizar no solo la producción de estos sino especialmente la de bienes intermedios y de capital, para lograr la máxima integración posible del aparato productivo” (p. 98).

Cuadro 4. Producción industrial por sectores, 1949-1962. En porcentaje.

Sector	49-55	55-62	49-62	Crecimiento anual 49-62
No-Metálico	93,3	46,0	182,2	5,6
Metales	83,3	90,9	250,0	11,3
Maquinaria	71,8	113,4	266,7	3,8
Maquinaria Eléctrica	357,2	421,8	2.285,8	6,6
Equip. de Transporte	137,5	915,7	2.312,7	14,4
Madera	57,1	36,4	114,3	1,8
Mobiliarios	57,5	67,6	163,9	1,7
Papel	55,1	68,4	161,2	2,4
Caucho	76,2	101,4	254,7	3,4
Cuero	9,6	17,5	28,7	0,2
Química	314,3	198,3	1.135,7	14,8
Drogas	43,6	59,5	129,1	1,6
Cosmética	43,6	59,5	129,1	0,9
Plásticos	470,7	645,1	4.152,5	2,4
Textil	41,4	48,8	110,3	8,9
Ropa	77,8	20,4	186,7	3,1
Comida	48,2	53,2	126,9	10,8
Bebidas	40,9	20,3	69,7	1,3
Tabaco	92,7	58,2	204,8	1,2
Publicación	54,5	63,2	152,3	2,0
Total	66,2	101,3	234,6	100

Fuente: Morley y Smith, 1971, p. 123.

El factor dinámico fundamental del crecimiento económico fue la rápida expansión de las actividades industriales: el nivel del producto manufacturero se expandió a un ritmo de entre el 8 y el 10% por año durante la década del cincuenta y hasta finales del Plan de Metas. En esos años, la participación del sector industrial en la formación del producto interno pasó del 20 al 28%, y sobresalió la expansión de actividades nuevas como los metales, la maquinaria mecánica y eléctrica, la química y el equipamiento para transporte, que recibieron los principales estímulos gubernamentales. Pero el dinamismo del sector comenzó a debilitarse a partir de 1962-1963; la contracara del crecimiento acelerado era el aumento del gasto público y del déficit comercial, que desembocaron en la aparición de una inflación estructural que en tan solo un quinquenio se incrementó casi un 600%, lo que repercutió de manera negativa en las expectativas sociales. Esto condicionó al breve gobierno de Jânio Quadros –asumió en enero de 1961 y dimitió en agosto del mismo año–, que debió lidiar con reclamos populares en un contexto de intensa movilización de los trabajadores y del campesinado organizado frente al encarecimiento del costo de vida. Al mismo tiempo, la elevada inflación generó incertidumbre entre los empresarios, que optaban por desacelerar el proceso de inversiones a la espera de que el gobierno implementara un plan de ajuste y estabilización, que las condiciones políticas prevalecientes tornaban difícil de cumplimentar.

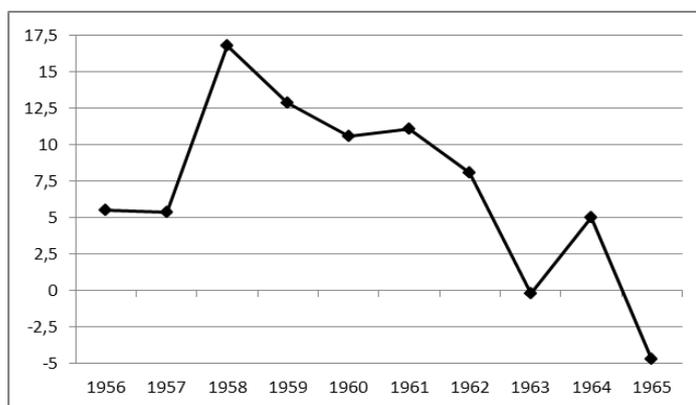
Cuadro 5. Tasas de crecimiento anual de la inversión en maquinaria y equipos. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1965, p. 77.

El crecimiento de la inflación y el déficit fiscal, resultados directos del desborde de los gastos que ocasionaba al Estado la política de estímulos a la producción, eran algunos de los síntomas más evidentes de la crisis del proceso de sustitución de importaciones inaugurado a mediados de la década anterior. Las limitaciones en la escala del mercado interno, la dependencia de las importaciones de insumos y bienes de capital y el sesgo anti exportador que insinuaba esta industria controlada por filiales de empresas transnacionales, están entre las razones centrales que explicaban la pérdida de dinamismo del modelo. El gran impulso inicial experimentado por algunos sectores relacionados con los bienes duraderos y los productos intermedios había comenzado a dar señales de agotamiento, debido a que su demanda interna tendió a decaer por saturación, o no alcanzaban las divisas para sostener la importación de insumos claves. Uno de los casos principales fue el de la industria automotriz, emblema de la modernización de la industria desarrollista, que desde su pico de 1962 decayó más de un 15% entre 1963 y 1964.

Cuadro 6. Desarrollismo brasileño: Evolución del PBI industrial. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ipeadata.

Sobrepasado por la situación de inestabilidad política y las presiones de los militares, el presidente Quadros renunció a su cargo y debió asumir el vicepresidente João Goulart. Una de sus principales medidas consistió en el lanzamiento del *Plan Trienal de Desarrollo Económico-Social 1963-1965*, destinado a combatir la espiral de inflación y retomar el crecimiento. En sintonía con la ideología de sus creadores, el Plan Trienal se enmarcaba en una concepción socialdemócrata que, a pesar de tratarse de un programa de ajuste, desplegaba un costado “social” a través de un enfoque crítico sobre las causas de la pobreza, y daba prioridad a la construcción de viviendas e inversiones públicas destinadas a mejorar la infraestructura social y la creación de empleos. Pero su implantación generó resistencias en el interior del gobierno, dado que las medidas propuestas no escapaban del todo del molde característico de los planes de ajuste ortodoxo: para achicar el déficit público redujo el plantel de empleados estatales y congeló partidas del presupuesto; para resolver la crisis de balanza de pagos devaluó la moneda encareciendo los precios del petróleo y el trigo, lo que afectó directamente el ingreso real de los trabajadores; y para acceder a las líneas de crédito internacional entabló conversaciones con el FMI, cuya influencia siempre había sido resistida durante las presidencias de Vargas y la del propio Kubitschek, quien incluso en 1958 rompió relaciones con este organismo por la falta de apoyo al Plan de Metas.

Quedaba claro que la realidad económica que enfrentaba Goulart resultaba la antítesis respecto a la que prevalecía durante los años de Kubitschek, cuando el recurso de la inflación como mecanismo para financiar las inversiones del Estado todavía era posible, si bien generaba algunas dificultades estructurales como el saneamiento del déficit a costa de emisión monetaria. En efecto, durante los comienzos del Plan de Metas la elevada inflación había permitido que durante un largo tiempo se canalizaran recursos adicionales para las inversiones industriales, manteniendo en alza la tasa de crecimiento. Pero la acumulación de deuda externa y el deterioro de los términos de intercambio, situación condicionante desde 1955 y que repercutió en la crisis de balanza de pagos de 1962, volvieron ineludible la necesidad de atacar las fuentes de reproducción del proceso inflacionario, que crecía a niveles intolerables.

A partir de entonces, el esfuerzo por mantener altas tasas de inversión con ayuda de la emisión monetaria fue tornándose estéril: no solo afectaba los ingresos populares, sino que distorsionaba la eficiencia del Estado en su doble rol como principal agente inversor en las obras de infraestructura básica y responsable de sostener los mecanismos de estímulos fiscales y crediticios dirigidos a las actividades económicas claves. La retracción del Estado aparejaba a su vez consecuencias negativas en el plano político: al estancarse el impulso al financiamiento de los programas de desarrollo, se interrumpían o postergaban las

oportunidades de negocios de la burguesía asociada a él, por medio de las obras públicas o el control de las actividades económicas que el Estado consideraba prioritarias, lo que acrecentaba el malestar de este sector con el gobierno, del cual resultaba uno de sus principales sostenes. Al mismo tiempo, el deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares daba lugar a numerosas manifestaciones y huelgas generales por reclamos salariales, en momentos en los que la situación política era crítica para el nuevo gobierno, y la crisis económica demandaba un plan de ajuste con inevitables consecuencias sobre las pretensiones salariales (Furtado, 1965, pp. 118-121; Wallerstein, 1980, p. 15).

Por temor al costo político del descrédito popular, y en medio de rupturas en el seno de su gobierno, Goulart resolvió dejar sin efecto el plan de estabilización, y en contraposición a las expectativas del *establishment* económico, intentó recuperar la iniciativa de su gestión con el lanzamiento de radicales medidas nacionalistas seguidas de amenazas de expropiación al gran capital. Decidido a subir la apuesta, en sus apariciones públicas largaba un encendido discurso que repartía las culpas por la crisis que atravesaba la economía brasileña a los poderosos de la economía mundial: el FMI, que insistía con la aplicación de inútiles políticas de ajuste recesivo; el Banco Mundial, que jugaba un papel extorsivo al suspender todos los créditos destinados a Brasil en discordancia con las políticas económicas; los países centrales, que manipulaban a su favor el comercio internacional postergando el crecimiento de los países subdesarrollados; y el capital transnacional, que ingresaba para conquistar posiciones monopólicas en la estructura productiva, comercial y financiera, presionar para torcer a su favor los mecanismos de subsidios estatales, y finalmente enviar las ganancias a las casas matrices, lo que convertía al país en un “enclave colonial” del imperialismo económico.

Con estos argumentos Goulart dio a conocer las *Reformas de Base*, el nuevo plan considerado como una respuesta radicalizada del gobierno a los factores causales del deterioro económico posterior al Plan de Metas. Entre otros objetivos, proponía llevar a cabo la reforma agraria y contemplaba la nacionalización de empresas y la aplicación de la Ley de Control de Remesas, para regular la salida de capitales por parte de las compañías transnacionales. Como complemento del programa de reformas sociales, el gobierno lanzó el Estatuto del Trabajador Rural, que otorgaba a los trabajadores del campo los mismos derechos que los trabajadores urbanos –lo que generó el rechazo de los grupos latifundistas–, y preveía una nueva ley de educación con orientaciones progresistas (Skidmore, 1988, p. 37).

La osadía de Goulart había llegado lejos; las tendencias nacionalistas-socializantes de su nuevo programa económico y la búsqueda de apoyo político y social en sectores sindicales y del campesinado abrieron un importante frente de oposición entre empresarios,

terratinentes y la clase media.¹ Las tensiones se propagaron hasta desatar la radicalización de las protestas obreras y campesinas, que abonaron un contexto de indisciplina civil con huelgas y movilizaciones masivas, que alertó a los altos mandos de las Fuerzas Armadas sobre la amenaza que se cernía sobre el sistema institucional. Finalmente los militares protagonizaron un golpe de Estado a comienzos de 1964, que catapultó a la presidencia al general Humberto Castelo Branco. Esta vez, como señalan Cardoso (1973, p. 59) y Muller (1985, p. 449), la intervención militar tuvo el carácter de un movimiento de contención, en tanto ocurrió en momentos en que el gobierno convocaba a la movilización de las masas en torno de los objetivos del régimen nacional-populista: reforma agraria, ampliación de la sindicalización, redistribucionismo, expropiaciones, regulaciones para el capital extranjero y creciente estatización.

Cuadro 7. Brasil: Indicadores globales 1948-1964. En millones de dólares corrientes.

Año	% PBI	X	M	Bza. Com.	Inflac. Cons.
1948	9,7	1.183	905	278	7,9
1949	7,7	1.100	947	153	12,3
1950	6,8	1.359	934	425	12,4
1951	4,9	1.771	1.703	68	12,3
1952	7,3	1.416	1.702	-286	12,7
1953	4,7	1.540	1.116	424	20,5
1954	7,8	1.558	1.410	148	25,8
1955	8,8	1.419	1.099	320	12,1
1956	2,9	1.483	1.046	437	24,5
1957	7,7	1.392	1.285	107	6,9
1958	10,8	1.244	1.179	65	24,4
1959	9,8	1.282	1.210	72	39,4
1960	9,4	1.270	1.293	-23	30,4
1961	8,6	1.405	1.292	113	47,8
1962	6,6	1.215	1.304	-89	51,6
1963	0,6	1.406	1.294	112	79,9
1964	3,4	1.430	1.086	344	92,1

Fuente: Elaboración propia sobre datos del IBGE y la Fundación Getulio Vargas.

¹ Como resalta O'Donnell (1997): “es fundamental en el caso brasilero la sensación de amenaza que surgió de los intentos de activar y, de forma parcial, radicalizar a los sectores populares desde algunas posiciones gubernamentales (incluso desde la presidencia). Aunque estos intentos partieron de un nivel de escasa activación política, parecieron hallar creciente eco entre los sectores populares urbanos y pareció que podrían confluir con los primeros signos de activación y radicalización de algunos segmentos del sector popular rural” (p. 123).

ARGENTINA

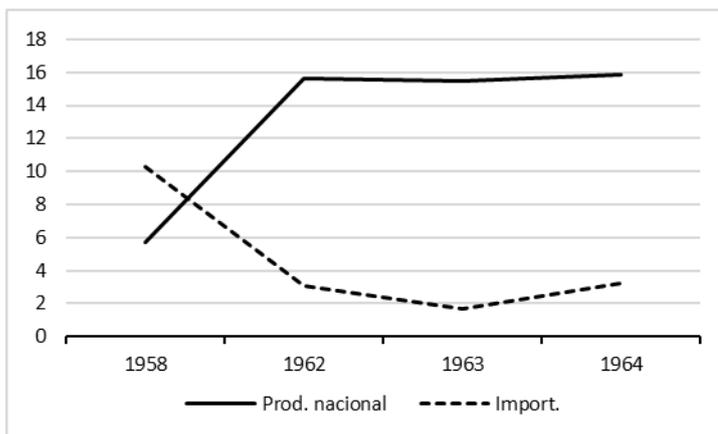
Siguiendo la tendencia marcada por el Plan de Metas, el gobierno de Frondizi puso en marcha su propio programa de desarrollo a partir de 1958. La estrategia de sustitución de importaciones ya se había convertido en el eje principal de la acumulación económica, y el propósito de Frondizi fue profundizar este proceso con el despliegue de inversiones hacia las industrias de base, para privilegiar la producción local de insumos y materias primas. Frente a la escasez de recursos internos para financiar emprendimientos en infraestructura básica como obras viales, aeropuertos y represas, e inversiones en industria pesada como petróleo, hierro, carbón y petroquímica, la alternativa propuesta era estrechar vínculos con el capital extranjero. Lo mismo había intentado Perón en su segunda presidencia, aun en medio de agudas polémicas, cuando condicionado por las restricciones cuantitativas a la capacidad de importar debido a la falta de divisas, decidió atraer inversiones norteamericanas para explotar la producción de petróleo. Este insumo, que debía importarse, comprometía más de una quinta parte de las divisas destinadas a la importación total, y el colmo era que la Argentina disponía de reservas para asegurar su autoabastecimiento (Gerchunoff y Llach, 1998, pp. 257-258).

Esta decisión era, cuanto menos, sorpresiva si se considera la trayectoria individual de Frondizi, quien no solo había sido uno de los principales críticos de la decisión del peronismo de convocar a la inversión extranjera para la explotación petrolera, sino que además había basado su campaña en un programa electoral de fuertes contenidos estatistas y nacionalistas (Rougier y Odisio, 2017, p. 227). Su acercamiento a las ideas económicas de Rogelio Frigerio –quien se convertiría en su principal asesor en campaña y luego en Secretario de Relaciones Económicas y Sociales– está entre las razones de la nueva perspectiva adoptada. Frigerio aseguraba que los capitales extranjeros que “ayudan al autoabastecimiento de petróleo, a producir acero, a crear la química pesada y la petroquímica o a multiplicar la energía hidroeléctrica, son capitales que contribuyen al progreso y a la liberación nacional. Por ello no solo los admitimos sino que los solicitamos” (Rougier y Odisio, 2017, p. 230).

La insuficiencia del ahorro interno era sin lugar a dudas uno de los principales condicionantes para el despegue de la economía; en este sentido, Katz y Kosacoff (1989) señalaron que la historia del desarrollo industrial argentino mostró serios problemas de articulación entre la industria y las fuentes de financiamiento del crecimiento, debido por un lado a la falta de una estrategia de largo plazo que definiera criterios estables para la canalización del ahorro interno y para el uso del financiamiento externo, y por otro, a la casi total inexistencia de un mercado de capitales de mediano y largo plazo (p. 31). El gobierno de

Fronzizi pretendía zanjar esta restricción que se había vuelto crónica en la economía nacional, a través de un programa de estímulos destinado a las inversiones externas, que comprendía exenciones impositivas, subsidios fiscales y altos aranceles para proteger la producción local. Para ello se promulgó la ley 14780 que dio al capital extranjero iguales derechos que el capital nacional, y se garantizó la repatriación de capitales y reducciones de impuestos similares a las otorgadas a los inversores locales (Petrecolla, 1989, p. 110). De este modo, entre 1959 y 1962 se autorizaron radicaciones por un valor de 500 millones de dólares de inversión privada de origen norteamericano, concentradas en un 90% en industrias químicas, petroquímicas y derivados del petróleo, maquinarias eléctricas y no eléctricas, transportes y metalurgia (Katz y Kosacoff, 1989, p. 52).

Cuadro 8. Batalla del petróleo: producción e importación de petróleo crudo. En millones de metros cúbicos.



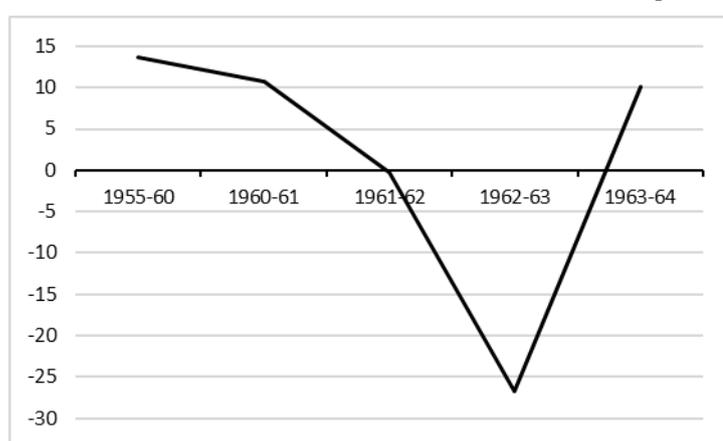
Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1965, p. 73.

Junto a la “Batalla del Petróleo”, el combate a la inflación se convirtió en el otro frente que libró el gobierno para poner en marcha su estrategia de crecimiento. La tasa de inflación venía acelerándose desde 1958, y al año siguiente había alcanzado tres dígitos, superando el 120%. Esto obligó a la aplicación de un programa de estabilización que contó con el otorgamiento de préstamos por parte del FMI, y a través del cual se introdujeron medidas de contención de la emisión monetaria y se elevaron las tarifas públicas y los impuestos para contener el déficit fiscal. Adicionalmente se eliminaron las restricciones al comercio exterior con la abolición de los controles administrativos a las importaciones, y se liberaron las transacciones de divisas unificándose el tipo de cambio. Este objetivo fue reforzado a través de una política de ajuste sobre áreas del Estado que se consideraba sobredimensionadas, en especial los ferrocarriles, sobre los que se aplicaron recortes de personal y cese de servicios

que ya estaban en franca decadencia, como símbolos del antiguo complejo agroexportador al que se quería dejar en el pasado.

De la mano de la corriente de inversiones externas y tras el esfuerzo de estabilización macroeconómica, hacia 1960 el PBI retomó la senda ascendente luego de la debacle del año anterior –cuando cayó más de un 6%–, y registró una expansión del 8% (Gerchunoff y Llach, 1998, pp. 260-261). Pero del mismo modo que en Brasil, el crecimiento acelerado provocó la aparición de las tradicionales dificultades financieras que gravitaron sobre la capacidad del Estado para sostener el ritmo expansivo de la actividad industrial, mientras se reducía a gran velocidad el nivel de reservas del Banco Central. No era sorprendente esta situación, en tanto era esperable que el crecimiento del producto industrial derivara en una mayor demanda de importaciones. El déficit comercial resultante debía ser financiado con la utilización de las reservas monetarias y por las inversiones, préstamos y créditos de proveedores del exterior, y aquí se hallaba una de las señales más evidentes de la fragilidad macroeconómica del proceso de intensificación de la estructura productiva. Los recursos financieros para saldar los déficits resultaban escasos debido a la baja performance de las exportaciones en un contexto de caída de los términos de intercambio, la inflexibilidad de la demanda de importaciones, y los incrementos en los servicios al capital extranjero, que tornaban una verdadera bomba de tiempo a la acumulación de saldos de déficit comercial.

Cuadro 9. Tasas de crecimiento anual de la inversión en maquinaria y equipos. En porcentaje.



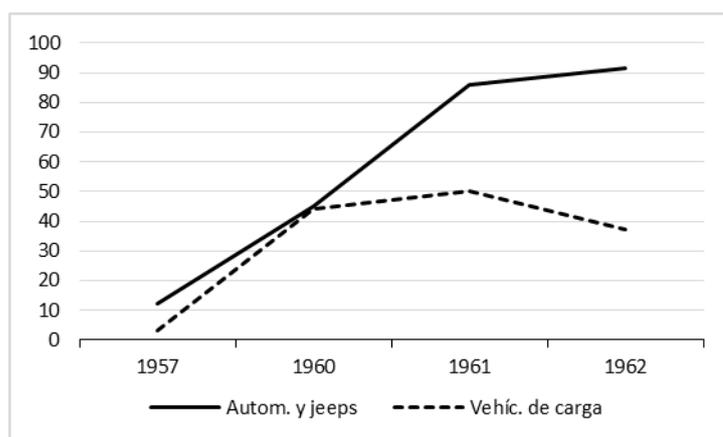
Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1965, p. 69.

El desempeño de la industria automotriz es un claro ilustrador de este fenómeno: considerada una de las industrias claves para cumplir con el doble objetivo de la atracción de capitales extranjeros y la modernización de la estructura productiva, se convirtió en una de las principales destinatarias del programa de estímulos oficiales. Las expectativas depositadas por

el gobierno en el sector se cumplieron ampliamente, y entre 1957 y 1962 la producción de automóviles y jeeps casi se multiplica por 8, mientras que la de vehículos de carga lo hizo por 17 entre el mismo año inicial y 1961. Pero el problema asociado a este crecimiento vertiginoso era su impacto directo sobre el sector externo, puesto que se hallaba entre las ramas de la industria más intensivas en cuanto a la demanda de productos importados utilizados en la manufacturación. Así, en 1960, parte del incremento que se advierte en las importaciones está representado por maquinarias y autopartes de vehículos, que de un total de 260 millones de dólares en 1959, pasaron a 375 millones de dólares en los primeros 9 meses de 1960, período éste en que representan el 44 % de las importaciones totales (CEPAL, 1961 p. 89).

Esta falencia estructural del modelo desarrollista aplicado en la Argentina dio lugar a la “falacia del ahorro de divisas”, una anomalía por la cual una mayor velocidad en el ritmo de la producción de algunas ramas de la industria intensivas en importaciones por unidad de producto, agotaba la disponibilidad de recursos de divisas que se habían conseguido ahorrar gracias a la sustitución de importaciones en otras áreas menos dependientes de la producción extranjera (Petrecolla, 1989, p. 121). En cifras concretas, solo el financiamiento de la actividad importadora de la industria automotriz en 1962 alcanzaba a más de 300 millones dólares, que era la misma cantidad que el Estado había logrado ahorrar gracias a la rápida expansión de la actividad petrolera (Gerchunoff y Llach, 1998, págs. 272-273).

Cuadro 10. Producción de vehículos a motor. En miles de unidades.

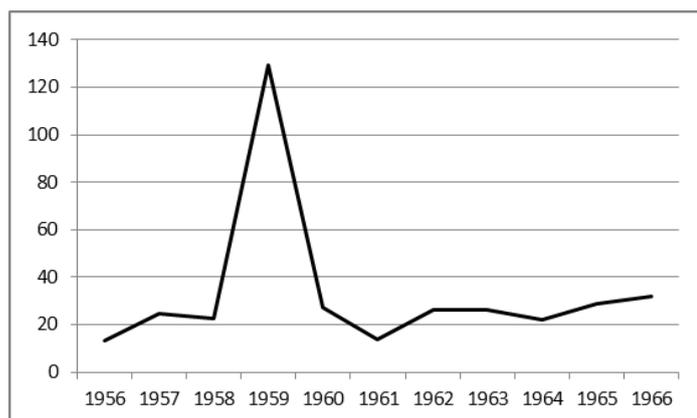


Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1963, p. 197.

Además del agotamiento de los recursos financieros necesarios para saldar el déficit externo, el otro problema que debía afrontar el gobierno desarrollista era el incremento del gasto público. En este caso la volatilidad de la economía limitaba en gran medida la disponibilidad de financiamiento destinado a los programas de estímulos al crecimiento del producto, máxime para un gobierno que desde sus inicios había soportado tasas de inflación cercanas al 130%. Sin embargo, tampoco podía desentenderse de la obligación de solventar un sistema bastante amplio de subsidios fiscales, dirigidos en general a la creación de incentivos a la inversión extranjera. A esto se sumaba la necesidad de asignar recursos crecientes a la inversión pública, distribuidos en un conjunto de obras de provisión de energía eléctrica, la planta de acero que había comenzado a funcionar en San Nicolás (SOMISA, de capitales mixtos), y otros tantos proyectos de infraestructura básica.

Hasta acá no había diferencia alguna respecto a las modalidades de crecimiento que se habían adoptado en otros países de la región, en la medida en que la estrategia desarrollista latinoamericana demandaba la participación activa del Estado, como interventor y regulador del ciclo económico, y también como productor de bienes y servicios. Los límites a esta política de promoción de la actividad económica venían de la mano de la capacidad de financiar el ritmo de crecimiento minimizando el impacto de la inflación. Y aquí diferían ampliamente las consecuencias de estas opciones; en Brasil, por ejemplo, el problema de la alta inflación no constituyó un obstáculo para el gobierno de Kubitschek, que financió el aumento en la inversión pública básicamente con emisión monetaria. Pero así como éste privilegiaba los objetivos del desarrollo por encima de la inflación, para Frondizi “el mismo dilema tendría una resolución algo distinta, y una conflictividad que emergería a la superficie política” (Gerchunoff y Llach, 1998, p. 256). Téngase en cuenta además que los ciclos de alta inflación tenían una importante repercusión en la coyuntura política, dado que abrían el camino a las pujas distributivas que condicionaban la estabilidad de la política económica, y ponían en un primer plano los intereses contradictorios entre industriales nacionales y extranjeros, productores agropecuarios y la clase trabajadora.

Cuadro 11. Tasa de inflación al consumidor. En porcentaje.



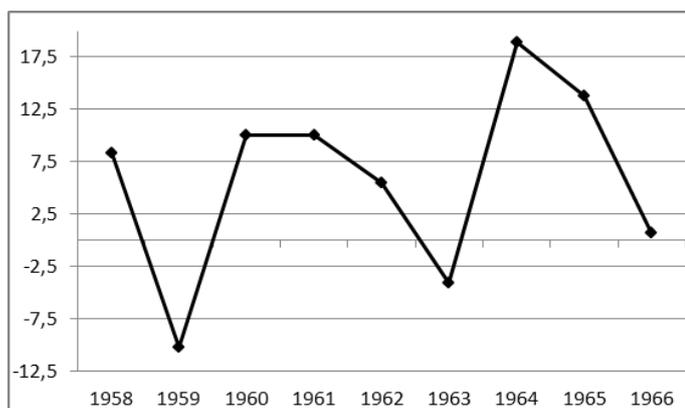
Fuente: Elaboración propia sobre datos de Gerchunoff y Llach, 1998, 496-497.

La incapacidad del Estado para impulsar mecanismos anticíclicos en momentos de debilitamiento o contracción de la actividad económica revelaba una de las evidencias más notables de la fragilidad del desarrollismo argentino. El factor principal que constituía la contracara del proceso expansivo de la economía era la crisis de la balanza de pagos, y en esto jugaba un papel trascendental la propia dinámica expansiva de la producción industrial: en ese contexto, el volumen de reservas de divisas se contraía como consecuencia del incremento de las importaciones de materias primas, insumos y bienes de capital, y de las remesas de utilidades que demandaban las empresas multinacionales. La rigidez de la disponibilidad de reservas iba a afectar el resultado de la balanza de pagos, lo que en el corto plazo creaba las condiciones para que el crecimiento se interrumpiera abruptamente. Pero no solo la demanda de la industria disminuía los saldos disponibles de divisas; indirectamente, también lo hacía el aumento del consumo interno de bienes de la canasta básica, que constituían la principal oferta exportadora. La combinación de estos factores desembocaba generalmente en una crisis en la balanza de pagos, que volvía necesaria la aplicación de un plan de estabilización con políticas monetarias y fiscales restrictivas.

La medida más recurrente que daba inicio al ciclo depresivo era la devaluación: al devaluarse la moneda, por un lado los precios de los productos agropecuarios se incrementaban en una proporción similar a la variación de la tasa de cambio, y por otro, se encarecían los bienes que demandaba la actividad industrial. El cuadro de restricción se agudizaba aún más con la disminución de la demanda interna generada por el achicamiento de los salarios y los despidos derivados de la recesión industrial. Finalmente, el proceso de ajuste podía revertirse cuando ya superada la restricción externa se acumulaba un nivel adecuado de reservas, ayudado por la reducción de la demanda interna de productos agropecuarios –la

consecuencia directa de la caída de los ingresos de los trabajadores— y la recesión de la industria. De esta forma, el aumento de las reservas brindaba al gobierno una mayor disponibilidad de instrumentos para financiar el reinicio del ciclo expansivo de la actividad industrial (Braun, 1973, pp. 19-20; Diamand, 1973, pp. 73-77).

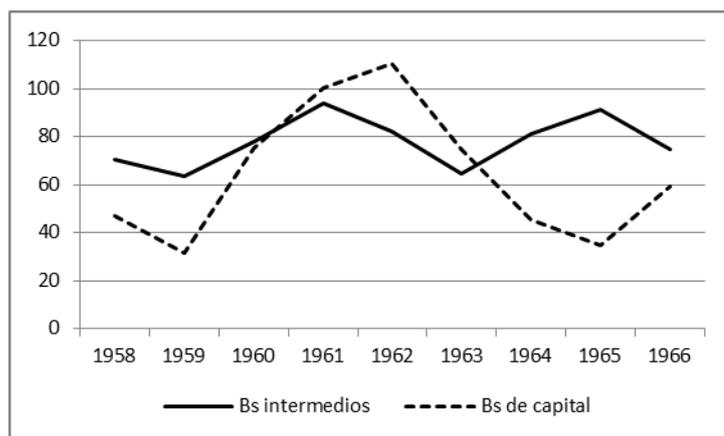
Cuadro 12. Stop & go I: Evolución del PBI industrial. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Rouquié, 1982, p. 398 y CEPALSTAT.

Sin embargo, y pese a que los desarrollistas mantenían muy fresco el recuerdo de lo que le había ocurrido al peronismo en 1949 cuando tuvo su propia versión del ciclo de “*stop and go*”, fue prácticamente poco lo que lograron hacer frente a la evidencia de los factores que auguraban un inminente desplome de la actividad económica. Del mismo modo en que la estrategia de crecimiento del primer gobierno de Perón se vio afectada por la caída de los ingresos por exportaciones debido a la baja de los precios de los granos en el mercado mundial, que al contraerse más de un 40% inauguraron un contexto recesivo para la actividad industrial y el fin de la política de expansión salarial impulsada en 1946, los desarrollistas no pudieron evitar la crisis de balanza de pagos que finalmente sobrevino en 1962. La misma estaba inscrita en la propia naturaleza que generó y caracterizó al proceso de acumulación desarrollista, condicionada por la asimetría entre la demanda de importaciones y la capacidad para crear divisas suficientes a fin de cancelar las obligaciones financieras y para saldar la brecha negativa del comercio externo. Fue un resultado natural del aumento de la actividad económica vislumbrado entre los años 1959-1961, que incrementó las transferencias al exterior casi un 50% en concepto de importaciones, mientras que los ingresos por exportaciones disminuyeron un 7% producto de la caída de los precios de los bienes primarios en el mercado mundial.

Cuadro 13. Stop & go II: Importaciones clasificadas por destino económico.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPALSTAT. Índice base 1970=100.

El propósito desarrollista de combinar el crecimiento económico con el equilibrio externo, careció de una estrategia para garantizar este último. Como resume Halperín Dongui (1994-B): “El llamado desarrollismo no se apoyaba en una apertura de la economía; por lo contrario, confiaba en atraer inversiones convocando a empresarios extranjeros a participar de los privilegios que su clausura concedía a los productores nacionales: en su límite, esa política se reducía a distribuir rentas de monopolio, y en un mercado tan limitado como lo es el argentino, ese límite estaba desde el comienzo muy cercano” (p. 79). Del mismo modo, y a diferencia del caso de Brasil, el programa desarrollista también adoleció de una base de apoyo entre los industriales argentinos, resultado de la crisis de hegemonía que padeció la Argentina durante estos años. Así lo explica Sikkink (1991): “La diferencia crucial entre industriales brasileños y argentinos durante el período desarrollista fue que en Brasil los industriales se concibieron a sí mismos como protagonistas y líderes del programa de industrialización, mientras que en Argentina estaban dispuestos a tomar ventajas de los incentivos ofrecidos pero nunca asumieron una posición de liderazgo en los propósitos del desarrollo” (p. 8).

El final del programa acaeció en 1962 con una contracción de la producción –la tasa de crecimiento del PBI cayó 0.6%, contra un 8.2% de expansión en 1961–, rebrote inflacionario, que con una marca de 26% duplicó el índice minorista del año anterior, e incremento de la tasa de desocupación, la cual alcanzó una cifra récord para la época de 8.8% en el área metropolitana. Para empeorar la delicada situación del gobierno, la crisis económica agregó mayor incertidumbre al proceso electoral previsto para 1962, que finalmente resultó adverso para las expectativas del oficialismo, y derivó en la destitución presidencial y la asunción de un gobierno de transición controlado por las Fuerzas Armadas.

En medio de agudos conflictos internos entre sectores de estas últimas, el gobierno convocó a elecciones generales para mediados de 1963, en las que ganó el radical Arturo Illia con un escaso porcentaje de sufragios. Pero el retorno de la normalidad constitucional no tranquilizó a los militares, preocupados por el desenlace de una coyuntura política atravesada por el asedio de las reivindicaciones sindicales y el escaso apoyo popular al gobierno. Sin embargo, la debilidad relativa del Poder Ejecutivo no fue un obstáculo para impulsar una notable recuperación del producto, que experimentó una suba promedio de 10.5% entre 1964 y 1965, luego de caídas consecutivas en 1962 y 1963. Tampoco impidió que tuvieran lugar iniciativas teñidas de un sesgo nacionalista por parte del presidente Illia, que por un lado dejaron sin efecto los contratos con empresas petroleras de origen norteamericano firmados por Frondizi, y por otro impusieron una serie de regulaciones de precios que afectaba a los laboratorios farmacéuticos internacionales. La respuesta a estas medidas fue la oposición de los monopolios extranjeros, que repercutieron en sectores empresariales y militares que habían estrechado vínculos con el capital transnacional.²

Más allá de la avanzada nacionalista del gobierno, que afectaba al núcleo del segmento más dinámico, y poderoso, de la acumulación industrial instalada en el país en los últimos años, para estos militares la débil gestión de Illia expresaba el fracaso rotundo del régimen democrático para superar definitivamente el atraso económico y garantizar la gobernabilidad de la Argentina. No había posibilidad alguna de diagramar una estrategia de desarrollo de largo plazo en esas condiciones de inestabilidad política e incertidumbre económica. Había que racionalizar el Estado, acabar con la indisciplina civil y realizar una profunda transformación de la estructura económica, objetivos que en el marco de la competencia partidaria en un Congreso dividido, y arbitrado por un gobierno inmerso en una crisis de autoridad, se volvían inalcanzables (Portantiero, 1977, p. 542). Tanto la burocracia política como los mecanismos de decisión parlamentarios constituían verdaderas “máquinas de impedir”, por lo que debía reemplazarse la decadencia sin solución de continuidad del debate político estéril y paralizante, por la eficacia incuestionable de la acción tecnocrática, resguardada por una autoridad visible y contundente. Fue sobre la base de estos principios que

² Como señala Rouquié (1982): “El gobierno radical, con su sensibilidad socializante y su orientación nacionalista, aun moderada, era poco apreciado en los medios económicos. Los ejecutivos obsesionados por la eficiencia consideraban a esos políticos de comité y su retórica electoralista como algo lamentablemente arcaico. Los empresarios monopolistas, los banqueros e incluso los productores rurales no esperaban nada bueno de esos políticos provinciales que no sentían ninguna simpatía por el gran capital y se dedicaban a la defensa de los débiles” (p. 241).

las Fuerzas Armadas encontraron una nueva justificación para derrocar al gobierno y suprimir el sistema partidario, mediante la preparación de un golpe de Estado que se produjo a mediados de 1966 con la asunción del general Juan Carlos Onganía a la presidencia.

Cuadro 14. Argentina: Indicadores globales 1945-1966. En millones de dólares corrientes.

Año	% PBI	X	M	Bza. Com.	Inflac. Cons.
1945	-3,2	719	289,6	429,4	19,90%
1946	8,9	1003,6	503,7	499,9	17,60%
1947	11,1	1587,4	1319,8	267,6	13,60%
1948	5,5	1604,2	1567,8	36,4	13,10%
1949	-1,3	933,8	1072,6	-138,8	31,0%
1950	0,4	1167,6	1045,4	122,2	25,60%
1951	3,9	1387,9	1698,7	-310,8	36,70%
1952	-5,0	716,8	1208,3	-491,5	38,80%
1953	5,3	1125,2	795,2	330	4,00%
1954	4,1	1026,6	979	47,6	3,80%
1955	7,1	928,6	1172,6	-244	12,30%
1956	2,8	943,8	1127,6	-183,8	13,40%
1957	5,2	974,8	1310,4	-335,6	24,70%
1958	6,1	993,9	1232,6	-238,7	22,50%
1959	-6,5	1009	993	16	129,50%
1960	7,9	1079,2	1249,3	-170,1	27,10%
1961	8,2	964,1	1460,3	-496,2	13,70%
1962	-0,6	1216	1356,5	-140,5	26,10%
1963	-1,4	1385,1	980,7	404,4	26,00%
1964	11,4	1410,4	1077,1	333,3	22,10%
1965	10,2	1493,4	1198,6	294,8	28,60%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Gerchunoff y Llach, 1998, pp. 488-489, 496-497.

LAS RELACIONES BILATERALES

La oleada de expansión económica mundial iniciada en la década del cincuenta se manifestó con baja intensidad en América Latina, y tendió a concentrarse en los países de más alto nivel de ingreso, que experimentaron en promedio un crecimiento económico de 2.5% en el PBI per cápita. Entre ellos, en el período 1950-1961 los países europeos de la OCDE tuvieron un aumento anual de 3.7 %, mientras que el incremento en los países de este grupo que pertenecen a la Comunidad Económica Europea (CEE) fue del 4.6%. Para Estados Unidos las cifras fueron más moderadas, con un 1.4%, mientras que en Japón se evidenciaron las tasas más altas, con una performance que alcanzó el 8.3% anual (CEPAL, 1964, pp. 8-9). En América Latina, en cambio, el aumento del producto por habitante fue muy inferior, pues apenas llegó a 2% por año en el mismo período, aun considerando la decisiva influencia que tuvieron los programas de industrialización desplegados desde mediados de los años cincuenta. A partir de estos datos, la CEPAL (1964) concluía que “es tan bajo el nivel de ingreso medio en América Latina –cuya relación puede estimarse, por ejemplo, de uno a siete en comparación con los Estados Unidos y de uno a tres en comparación con Europa– que sus tasas de crecimiento tendrían que ser muy superiores a las de esas regiones para que pudiera lograrse en el futuro una reducción de las diferencias absolutas en los niveles medios de ingreso por habitante” (p. 9).

Cuadro 15. Tasas de crecimiento anual del PBI por habitante. En porcentaje.

Regiones o países	Producto Bruto por habitante				
	1950-61	1960-62	1960	1961	1962
América Latina	2	1,5	2,9	2,3	0,7
Estados Unidos	1,4	2,3	0,9	0,1	4,4
Japón	8,3	8,1	12,2	13,1	13,1
Países de la CEE	4,6	3,9	6,1	4	3,8

Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1964, p. 9.

La respuesta a estas asimetrías entre los ritmos de crecimiento del mundo desarrollado y la periferia fue el sólido impulso oficial que en América Latina se le dio al programa económico desarrollista en aquella década. En este sentido, de acuerdo a la definición de Castells (1999): “*un Estado es desarrollista cuando establece como principio de su legitimidad su capacidad para promover y sostener el desarrollo, entendiendo como tal la combinación de altas tasas de crecimiento económico constante y cambio estructural en el*

sistema productivo, tanto en el interior del país como en su relación con la economía internacional". Castells subraya, en efecto, que el objetivo desarrollista no solo se dirige a la necesidad de coordinar la modernización de la estructura económica, sino que a la vez se desplaza hacia el plano de la política exterior nacional, para "*afirmar los intereses nacionales en el mundo, rompiendo las situaciones de dependencia*" (pp. 301-302 –en cursiva en el original–).

Para consolidar estos objetivos, Juscelino Kubitschek y Arturo Frondizi, que asumieron sus mandatos en un contexto político mundial dominado por los avatares de la Guerra Fría, trataron de ejercer una estrategia de política exterior que, a grandes rasgos, se definía en el sostenimiento de los principios de autonomía en las decisiones soberanas. Sobre esa base en común llegaron al punto de constituir un eje de alianzas que en varias ocasiones llevó a no acordar con algunos de los propósitos de Estados Unidos en la región. No obstante, fue la diplomacia brasileña la responsable de llegar más lejos en la apuesta por una política exterior independiente, con el lanzamiento de la Operación Panamericana (OPA) en agosto de 1958. La misma era un programa destinado a nuclear los intereses de los países de América Latina en materia de autodeterminación política y reivindicación del desarrollo económico.

Uno de sus ideólogos, Augusto F. Schmidt, afirmaba que la OPA "viene a reforzar el contenido económico del panamericanismo [...] para remover los obstáculos al desarrollo en los países de América Latina, cuyas economías necesitan de un poderoso impulso para que superen el estado de atraso en que se encuentran e ingresen en una era de industrialización, máximo aprovechamiento de los recursos naturales y activo intercambio" (Cervo, 1998, pp. 209-210). Para sus creadores, la OPA representaba una tardía respuesta a la decisión estadounidense de marginar a las naciones de Latinoamérica del Plan Marshall, y se inspiraba en el proceso de unidad política y económica de Europa iniciado unos años atrás.

El antecedente de su formulación era el discurso del ministro de Relaciones Exteriores brasileño Oswaldo Aranha en la XII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la ONU en 1957. Allí sostuvo que Estados Unidos había descuidado la situación de América Latina durante la segunda posguerra, y en cambio dio una primacía privilegiada a los asuntos y necesidades de Europa. También criticó a las organizaciones financieras mundiales surgidas de los acuerdos de Bretton Woods, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Fondo Monetario Internacional FMI, que no colaboraban mucho para solucionar el atraso económico de la región. Por último, Aranha convocaba a las Naciones Unidas a comprometerse más activamente con los esfuerzos de Latinoamérica para superar el subdesarrollo mediante un mayor apoyo a los programas de industrialización.

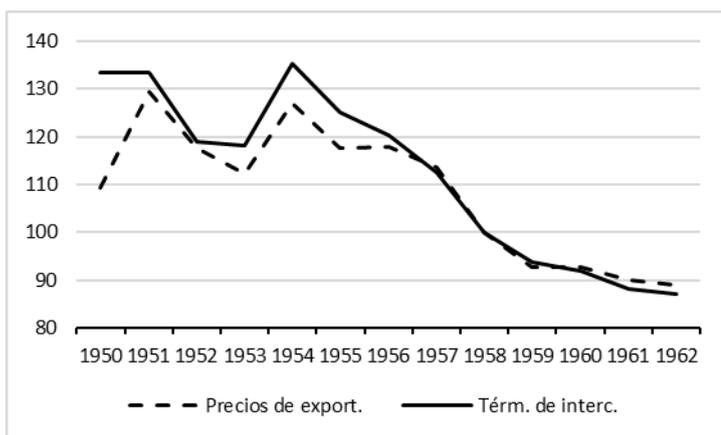
El otro gran objetivo que introdujo la gestión de Kubitschek en los foros mundiales era constituir un marco de legitimidad internacional a la política económica del desarrollismo, expuesto en el reclamo al presidente Dwight Eisenhower para que se revean las políticas de los EE.UU. en la región. Frente a la insistencia norteamericana por implementar una política represiva con fines de aislar el peligro comunista, se respondió con un argumento que resumía las convicciones del desarrollismo en la era de la democracia: para frenar el avance del comunismo la única alternativa que podía ser exitosa a largo plazo era el apoyo económico y técnico a una política de desarrollo con eje en la industrialización, para modernizar y diversificar su estructura económica, garantizar las condiciones de la estabilidad de los regímenes democráticos y elevar el nivel de vida de sus habitantes a través de la expansión de programas de educación, salud y el mejoramiento de la infraestructura básica. Más que disciplinar brutalmente a la sociedad y generar peligrosas resistencias civiles, América Latina necesitaba reducir los niveles de pobreza y de desigualdad prácticamente vigentes desde la era de la colonia, que implicaban un factor de riesgo de propagación de conflictos sociales y desestabilización política mucho más evidentes que una virtual amenaza extracontinental representada por la Unión Soviética.

La diplomacia del gobierno de Frondizi amplificó estos reclamos con argumentos similares, sobre todo de parte de los funcionarios del área económica. Éstos afirmaban que sobrevendría un largo período de coexistencia pacífica entre las dos potencias mundiales, que daría lugar a un contexto propicio para la modernización económica y la búsqueda de un mayor protagonismo en el comercio mundial. En la más simplista de sus versiones, se creía que la hipótesis de un conflicto bélico decisivo resultaba poco plausible, y que en lugar de una guerra con altas probabilidades de devastación mutua, tendría lugar un panorama de convivencia pacífica, alentado por la competencia permanente entre ambos sistemas por la calidad de la evolución socioeconómica y la estabilidad política e ideológica en sus zonas de influencia. Uno de estos voceros era Frigerio, quien sostenía que este contexto resultaba favorable para instrumentar las reformas básicas dirigidas a superar el estadio de subdesarrollo en la periferia: “Si la guerra total era imposible, el debate entre los países capitalistas y socialistas ya no podía concebirse descendiendo en el plano inclinado del exterminio de uno u otro sector. Lo que se planteaba era la coexistencia competitiva: es decir, una competición en la que podía aspirar al triunfo quien estuviera en condiciones de producir más y a más bajo costo. Una de las contradicciones fundamentales de ese tiempo, o sea la lucha a favor o en contra del comunismo, a favor o en contra de Occidente, se transformaba y

abría otras perspectivas para la lucha históricamente concreta de los pueblos subdesarrollados por alcanzar el desarrollo y la afirmación de su condición nacional” (Nosiglia, 1983, p. 13).

La iniciativa brasileña de la OPA generó el firme apoyo del gobierno de Frondizi, y dio comienzo a un período de acuerdos elementales y la diagramación de una agenda compartida en materia de política exterior, que se prolongó durante las gestiones de Quadros y Goulart (Moniz Bandeira, 2004, p. 245). La principal exigencia era la modificación de la estructura económica internacional, que postergaba el despegue económico de América Latina a fuerza de reproducir y reforzar los condicionantes estructurales del antiguo esquema del centro dominante y la periferia dependiente. En forma unánime, ambos mandatarios denunciaban que los términos de intercambio variaban en desmedro de los exportadores de materias primas, siguiendo una tendencia histórica que con raras excepciones –como fueron los primeros años de posguerra– venía consolidándose desde los años treinta.³

Cuadro 16. América Latina: precios de exportación y términos de intercambio.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1965, p. 232. Esta relación de intercambio se refiere al índice de cotizaciones internacionales de 17 productos exportados por América Latina, que cubren aproximadamente un 70 por ciento de las exportaciones totales de la región.

³ Un análisis de la CEPAL de 1961 alertaba que: “cualesquiera que sean las virtudes de las distintas políticas económicas seguidas, un aspecto del sector externo -y no el menos importante- escapa a la esfera de su influencia: la debilidad que ofrecen los mercados internacionales de productos primarios y que se refleja en la caída que han tenido sus precios, o en la parsimonia que han demostrado aun para sostenerse en niveles deprimidos. Esos precios se mantenían en 1958-1959 y en 1960 al nivel más bajo de la última década. Un examen somero de la evolución del mercado mundial de productos primarios muestra que 11 de los principales registraron precios efectivos considerablemente más bajos que los de 1950. Sólo en el caso de 3 productos (cobre, estaño y petróleo crudo) el nivel de precios seguía siendo ligeramente más alto que los de aquel año, pero las condiciones del mercado mostraban un persistente debilitamiento” (p. vii).

Por otro lado, destacaban que las inversiones de las transnacionales radicadas en los mercados protegidos de América Latina tenían como contrapartida que los niveles de transferencia tecnológica, si bien en el ámbito local resultaban de vanguardia en términos del tamaño de los establecimientos, la capacidad técnica y la productividad de los factores, estaban muy alejados de los estándares de la frontera internacional. Esto limitaba su expansión a los límites del mercado interno y, en el mejor de los casos y para algunas actividades con mayor dinamismo tecnológico, a la escala regional. A su vez estas empresas demandaban altos volúmenes de importaciones necesarios para la producción, en sintonía con los estándares establecidos por los criterios de diseño de los departamentos de ingeniería provenientes de las casas matrices, que excluían desde la provisión de manufacturas de producción nacional hasta la participación de profesionales técnicos de formación local.

Otro aspecto que debía evaluarse sobre el rol de las compañías transnacionales eran las transferencias de capital por parte de sus filiales en concepto de remesas dirigidas a las casas matrices. Así como la inversión extranjera era requerida para impulsar la modernización de la estructura productiva, también debía regularse la movilidad de los capitales en tanto constituían un factor de desequilibrio financiero en la balanza de pagos, que afectaba la estabilidad macroeconómica (Katz y Kosacoff, 1989, p. 26).

Sumado a estas limitaciones estructurales, para América Latina los años cincuenta se caracterizaron por un profundo pesimismo frente a las perspectivas de sus exportaciones tradicionales y a la posibilidad de acceso a los mercados financieros internacionales, si se considera que los términos de intercambio descendieron fuertemente a partir de mediados de esa década, mientras las tasas de interés se mantuvieron en alza. Por otra parte, los aportes del FMI para el financiamiento de los planes de estabilización estaban atados a la condición de que los países latinoamericanos acosados por la inflación adoptaran una serie de políticas económicas monetaristas que no tomaban en cuenta las fuentes estructurales de la inflación, por lo que fueron duramente criticados por la CEPAL dado que solo funcionaban a costa de aminorar la marcha del proceso de industrialización, junto con el crecimiento de la inversión y el empleo (Ffrench Davis, Muñoz y Palma, 1997, pp. 93-95). Este era otro reclamo puntual de los países subdesarrollados, basado en el cuestionamiento del papel que asumían los organismos mundiales de crédito, el cual se reducía al de simple gendarme de las finanzas de los países centrales, que condicionaban la ayuda financiera a la aplicación de recetas de ajuste ortodoxo y disciplina fiscal, que restaban fuerzas al Estado como promotor de la expansión económica.

Cuadro 17. Evolución del producto bruto en América Latina, Argentina y Brasil. En porcentaje.

Producto bruto total	1950-55	1955-60	1960-65	1960-61	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65
América Latina*	5	4,7	4,6	5,1	3,8	2	6	6,2
Argentina	3,2	2,7	2,8	6	-2,9	-4,6	8,6	7,8
Brasil	5,7	5,9	4,9	7,3	5,4	1,6	3,1	7,3
Argentina y Brasil	4,5	4,5	4,1	6,8	1,9	-0,8	5,2	7,5
Producto bruto por habit.	1950-55	1955-60	1960-65	1960-61	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65
América Latina*	2,2	1,7	1,7	2,2	0,9	-0,9	3,1	3,3
Argentina	1	0,69	1	4,2	-4,7	-6,4	6,8	6
Brasil	2,7	2,9	2	4,4	2,4	-1,3	0,2	4,4
Argentina y Brasil	1,7	1,7	1,3	4	-0,9	-3,6	2,4	4,7

Fuente: CEPAL, 1966, p. 1. *Excepto Cuba.

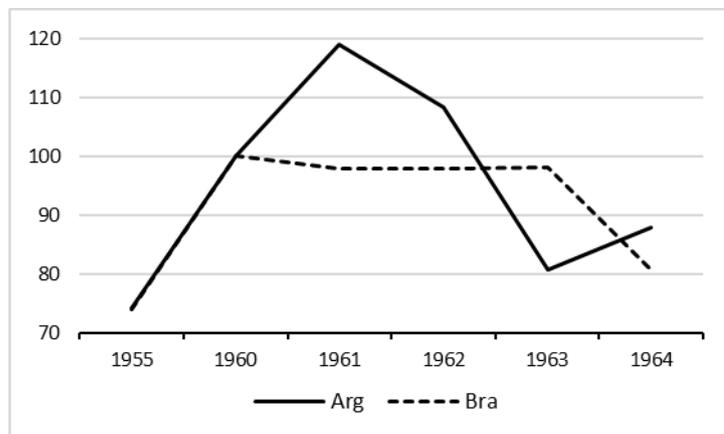
En el lado opuesto a la situación de América Latina sobresalía la evolución político-económica de Europa Occidental durante la posguerra. Allí se afianzaban modelos de crecimiento económico acelerado y prosperidad que extendían progresivamente los beneficios de la inclusión y la movilidad social hacia todos los segmentos de la sociedad, cimentando las bases para la proliferación del sistema democrático y el Estado de Bienestar. En poco menos de una década y con el apoyo de Estados Unidos, los europeos habían logrado edificar un capitalismo con “rostro humano”, donde las políticas de regulación económica ejercidas por el Estado se ocupaban de garantizar el pleno empleo y una redistribución más equitativa de las rentas nacionales para reducir la desigualdad, parte de las enseñanzas asumidas desde la crisis de los años treinta.⁴

El florecimiento económico y social de Europa tras la guerra, en contraste con la debilidad y el atraso de la economía de América Latina, motivó a que muchos intelectuales y dirigentes desarrollistas concluyeran que a ésta le tocaba la peor parte en el diseño del escenario diagramado para el mundo libre. Las profundas asimetrías existentes entre ambos modelos de desarrollo llevaron entonces a cuestionar que, si por un lado no había intenciones de dejar de formar parte de Occidente, por otro se rechazaba que la condición de pertenencia

⁴ Como afirma Eichengreen (1996): “El compromiso con el pleno empleo y con el crecimiento que era una parte del pacto social tras la guerra impedía utilizar medidas que redujeran el gasto [...] Fue un período en el que los Gobiernos intervinieron frecuentemente en sus economías y sus sistemas financieros. Se impusieron toques a los tipos de interés. Se limitaron los activos en lo que podían invertir los bancos. Los Gobiernos regularon los mercados financieros para canalizar el crédito hacia los sectores estratégicos. [...] Los trabajadores aceptaron el mantenimiento de la propiedad privada a cambio de una ampliación del Estado de Bienestar. Aceptaron moderar sus reivindicaciones salariales a condición de que el Gobierno se comprometiera a mantener el pleno empleo y el crecimiento” (pp. 132-133, 152).

se redujera a que los países latinoamericanos constituyeran el proletariado de una civilización orgullosa de sus nuevos valores (Moñiz Bandeira, 1987, p. 35).

Cuadro 18. Desaceleración económica: disminución del índice del volumen físico de las importaciones.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1965, p. 205. 1960=100.

La propuesta de la OPA no fue bien recibida por la administración de Eisenhower, lo cual no resultaba sorprendente; era esperable que Estados Unidos no manifestara interés alguno en promover o acordar con proyectos que hubieran implicado la concesión pasiva de márgenes de autonomía política en su zona de influencia más inmediata. El principal recelo lo constituía una potencial alianza entre Argentina y Brasil, que “no significaría apenas una suma de dos países, sino una multiplicación de fuerzas y potencialidades” (Moniz Bandeira, 1987, p. 39). Solo un tiempo más tarde, como efecto del temor a la desestabilización política y social que proyectó la Revolución Cubana sobre la región luego de su giro hacia el socialismo en 1961, el presidente demócrata John Kennedy decidió el lanzamiento de la Alianza para el Progreso: un proyecto de asistencia técnica y financiera para atender los factores estructurales del atraso socio-económico de América Latina, al que muchos consideraron una respuesta a las iniciativas y reclamos de la OPA.

La Alianza para el Progreso obtuvo el apoyo de los gobiernos de la región reunidos en la Cumbre de Uruguayana en 1961, aunque como condición al respaldo mayoritario se propuso la alternativa de incluir el financiamiento para las industrias de base —en un intento de torcer el sesgo asistencialista que insinuaba el plan—, junto con el compromiso de una mayor apertura a las exportaciones latinoamericanas y el fin de la política de subsidios agrarios en Estados Unidos, reclamos que en definitiva no tenían esperanza de ser atendidos. La solicitud se oficializó a través de la Carta de Punta del Este, en la que por primera vez

todos los Estados miembros del Sistema Interamericano endosaron el concepto de la planificación como un instrumento vital de la política de desarrollo (CEPAL, 1964, p. 206).

De todas maneras, el eje central de las expectativas se centró en las negociaciones para la coordinación de una estrategia de intercambio comercial que reflató los objetivos del acuerdo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), firmada en 1960 por siete países e inspirada en las ideas de la CEPAL y en especial de Raúl Prebisch, quien ejerció como su secretario ejecutivo en los años cincuenta. Éste señaló, en un informe de 1949, que una industrialización restringida a mercados latinoamericanos aislados unos de otros adolecería de limitaciones intrínsecas. Consciente de que el ciclo inicial del proceso de industrialización sustitutiva mostraba síntomas de agotamiento, sostenía que para la siguiente etapa era necesario articular el crecimiento económico con acuerdos de integración comercial. La misma dinámica del proceso de acumulación así lo exigía: en la medida en que se pasara de las industrias livianas a las pesadas, de la producción de bienes de consumo no durables a los durables, y que se diera comienzo a la producción de equipos, el problema de las dimensiones del mercado adquiriría importancia creciente.

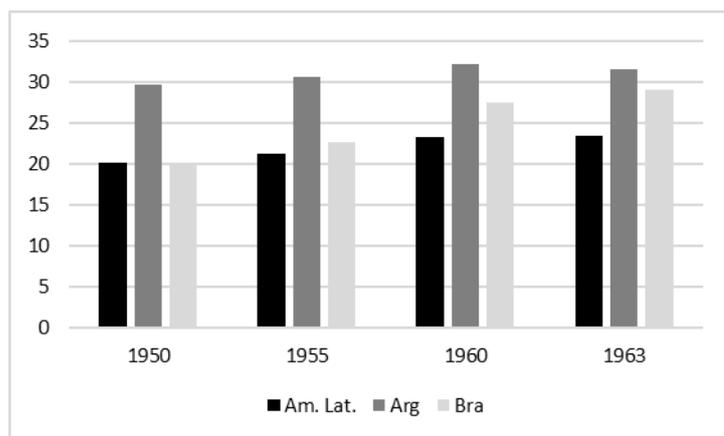
Diez años más tarde, Prebisch iba a insistir en la propuesta de creación de un mercado ampliado para romper las limitaciones a la expansión de la industrialización, ahora más evidentes que nunca, cuando el desarrollismo ya se había convertido en la doctrina económica principal en varios países de la región: “La América Latina ha venido poco a poco debilitando su aptitud de crecimiento porque no ha sabido todavía afrontar con vigor, con energía y con clarividencia sus problemas fundamentales de carácter estructural. Uno de ellos es precisamente el hecho de pretender ser una excepción en el mundo industrial moderno, o sea avanzar en el proceso inevitable de industrialización en veinte compartimientos estancos con escasísima comunicación entre ellos. Las consecuencias de este relativo aislamiento en que se realiza el proceso de industrialización no pudieron percibirse claramente mientras ese proceso se limitaba a simples bienes de consumo corriente, en industrias en que era relativamente fácil, aún en países pequeños, alcanzar la dimensión óptima de los establecimientos industriales. Eso no es así cuando los países más avanzados de la América Latina entran de más en más dentro de las complejas industrias de bienes de capital. Ahí la limitación del mercado está frenando el desarrollo como está sucediendo en la industria química,

petroquímica y una gran gama de industrias productoras de bienes intermedios” (Prebisch, 1959, p. 20).⁵

Desde esta perspectiva, el lanzamiento de la ALALC como institución reguladora de los intercambios entre los países miembros tenía el propósito de fortalecer los flujos de comercio intrarregional, diversificar las exportaciones e incrementar la producción mediante la ampliación de la escala de las economías nacionales, como demandaba la evolución natural del proceso de industrialización acelerada de los últimos años. Pero la estructura deficiente de la mayoría de las economías de la región, que constituía un obstáculo para optimizar los recursos humanos, naturales y tecnológicos potenciales, era solo una parte del problema. Había que modificar también una anticuada legislación que circunscribía el proceso de acumulación a los límites del mercado interno, que iba a ser motivo de debates y no poca oposición. Para ello se redujeron aranceles –que se debían eliminar gradualmente– y otras restricciones comerciales, condiciones básicas para conquistar espacios de independencia frente a la gravitación ejercida por los países centrales en la transferencia de tecnología y el monopolio del mercado de bienes de consumo con mayor valor agregado. Entre los sectores promovidos estaba la producción de insumos, materias primas y bienes manufacturados, este último fundamental para iniciar la expansión comercial externa de los países que más habían avanzado en la estrategia de industrialización sustitutiva, como Argentina, Brasil, Colombia y México.

⁵ Como sostiene Salazar (1993): “Prebisch creía que la incorporación gradual y negociada en un contexto más amplio de relaciones comerciales era la clave del progreso económico. La integración económica regional y las revisiones periódicas de los aranceles externos para mantener la protección dentro de límites moderados eran elementos esenciales para llegar a una etapa de comercio recíproco de productos industriales con los centros, que Prebisch consideraba como la única opción para eliminar las asimetrías centro-periferia, al aumentar el ingreso y el empleo y elevarse el nivel de vida en los países en desarrollo” (p. 22).

Cuadro 19. Participación de la industria en el producto interno. En porcentaje.

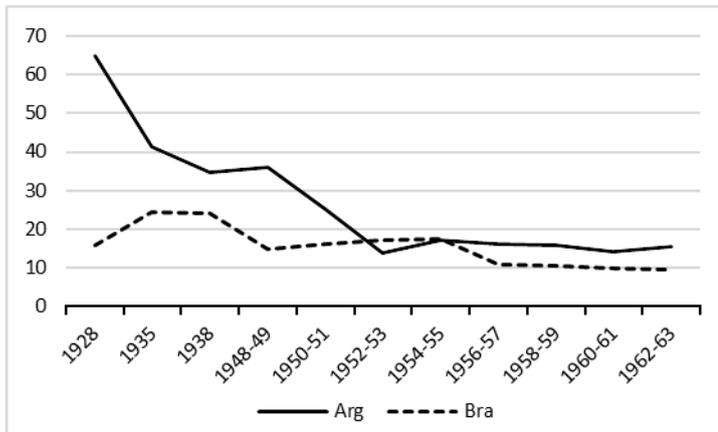


Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1963, p. 30. Excluye a Costa Rica, Cuba, Guatemala y la Rep. Dominicana.

La reversión de la tendencia declinante del comercio intralatinoamericano, que descendió significativamente durante la década del cincuenta –pasó del 11% del volumen total de la región en 1953-1955 al 6% en 1960–, se percibió como el principal estímulo para reactivar el modelo de industrialización desarrollista, que comenzaba a debilitarse por el agotamiento del mercado interno. A su vez constituía un potencial mercado de destino para la exportación de bienes manufacturados, los cuales tenían dificultades para ingresar en los mercados de Europa y Estados Unidos a causa de las barreras comerciales, pero también como consecuencia de la implementación de estándares de calidad todavía inalcanzables para una industria aún inmadura (Ffrench Davis et al., 1997, pp. 125-126; Frankenhoff, 1962, pp. 201-202; Furtado, 1976, p. 275).

La ALALC llegó en un momento oportuno, si se considera que para comienzos de los años sesenta América Latina ocupaba un lugar cada vez más marginal en el comercio internacional, por la aplicación de políticas proteccionistas y del sistema de subvenciones a las actividades económicas menos competitivas en los países centrales. Entre ellas, se destacaban los subsidios al agro y la ganadería en Europa, que gradualmente habían sustituido muchos de los productos que constituían la principal oferta de la periferia. En promedio, la participación de América Latina sufrió un continuo descenso desde un porcentaje de un 10% sobre el total en 1928 a 5,2% en 1962-1963 para Europa occidental considerada en su conjunto, y de 11,4% a 5,7% por ciento en los mismos períodos en los países de la CEE. Pero para países como la Argentina, con marcada tradición en el destino de sus exportaciones hacia esa región, la caída resultó más estrepitosa.

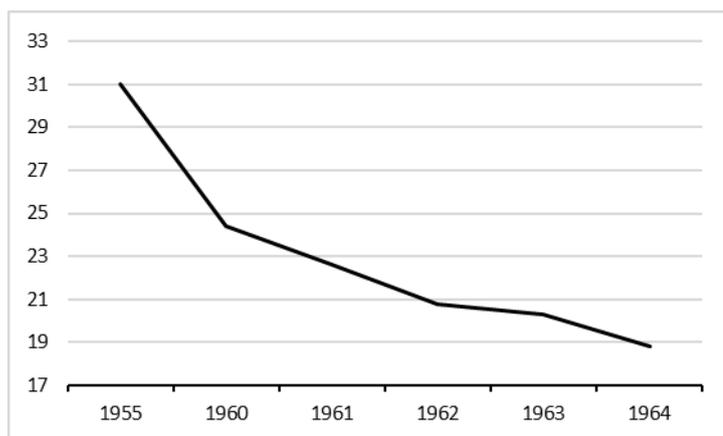
Cuadro 20. Participación de Argentina y Brasil en las importaciones latinoamericanas de los países de la CEE. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1964, p. 195.

La participación de las exportaciones de América Latina al mercado norteamericano también descendió con fuerza desde mediados de la década del cincuenta. Por ello no resultó novedosa o transgresora la propuesta de excluir ese país de los acuerdos, lo que de antemano motivó su oposición ante la posibilidad de que la integración económica latinoamericana debilitara la influencia de sus monopolios. Algunos autores incluso sostienen que desde un punto de vista político e ideológico, la integración económica fue también considerada como una defensa contra la superioridad económica de Estados Unidos (Ffrench Davis et al., 1997, p. 125). Sin embargo esta postura no expresaba unanimidad en la propia Norteamérica: sectores vinculados a las compañías industriales transnacionales y a los grandes bancos comerciales resaltaban las ventajas que obtendrían sus subsidiarias, beneficiadas directamente al operar en mercados con altas tasas de protección, aunque admitieran que el comercio global norteamericano podría reducirse tras la puesta en marcha de las políticas comerciales regionales. Estos sectores, que en los últimos años habían cobrado una mayor notoriedad en el diseño de la política de Estados Unidos para América Latina –desplazando la tradicional influencia de los monopolios mineros y agrícolas–, controlaban a comienzos de la década más de un tercio de la producción industrial y de las exportaciones de la región, por lo que las medidas de reducción de tarifas contempladas en los acuerdos de la ALALC los beneficiaban ampliamente (Bray, 1999, pp. 63-64).

Cuadro 21. Participación de EE.UU. en las exportaciones de América Latina. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1964, p. 192.

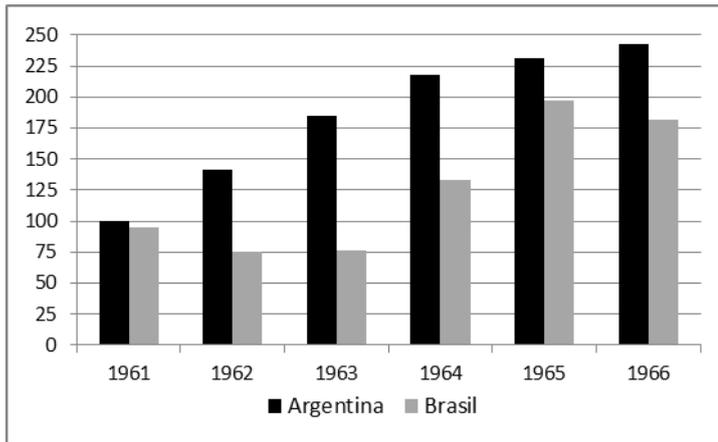
Pero no solo el gobierno norteamericano recelaba del alcance de los acuerdos de libre comercio en América Latina; en Argentina, Frigerio también manifestaba algunos reparos en relación a los beneficios potenciales que obtendría el país a partir de la integración económica. La desconfianza remitía directamente a las estrategias de expansión planificadas por las casas matrices de las empresas transnacionales, cuyas filiales, alentadas por las medidas de desregulación de los intercambios, podrían sacar un mayor provecho a partir de su capacidad de operar en un nivel superior a la escala de las economías nacionales. El riesgo que implicaba esta desregulación era que podía conducir el proceso de inversiones productivas hacia la conformación de una nueva división “regional” del trabajo, que privilegiara la radicación de industrias en las zonas más densamente pobladas o en aquellas subregiones ubicadas en espacios geográficos estratégicos, atributos en los que Brasil estaba en mejores condiciones que Argentina. Así lo expresaba en su obra *Estatuto del subdesarrollo*: “en una época en que la antigua división internacional del trabajo ha quebrado definitivamente, una nueva forma se nos introduce subrepticamente [...] Desarrollar vertical y horizontalmente una economía moderna, integrada, constituye para nosotros el gran objetivo nacional, el fundamento de la unidad nacional. Si se subordina ese objetivo a la integración regional, se renuncia a construir la nación” (Paradiso, 1993, pp. 144-145).

Considerando la gran expansión que había experimentado la industrialización brasileña en los últimos años, las prevenciones de Frigerio giraban en torno a que el fortalecimiento de los intercambios comerciales no debía concentrarse solo en el envío de granos y materias primas argentinas a cambio de productos manufacturados de Brasil. Los más renuentes a la política de integración económica afirmaban que el riesgo de desregular completamente los mercados, en beneficio de la estrategia productiva y comercial de las

empresas transnacionales, podría dar lugar a una relación de intercambio que no sería más que la mera repetición del modelo de dependencia estructural que, en el pasado, había ligado a la economía nacional con Gran Bretaña. Ese esquema, que forjó y aseguró la continuidad del modelo agroexportador mucho más allá de la crisis de los años treinta, era el que los desarrollistas querían superar definitivamente. Como destacan Rougier y Odisio (2017): “Frigerio postulaba tomar en consideración las ‘leyes objetivas del desarrollo’ en vez de ‘acuerdos políticos internacionales’ [...] la política de complementación impulsada desde la CEPAL tendía a reproducir la división clásica del trabajo entre países industrializados y países primarios en el nivel regional. Más en general, en el ‘loable afán’ de ese organismo por mejorar la posición relativa de los países latinoamericanos ‘propone paliativos, medidas y arbitrios muy razonables, pero que no ahondan en la entraña de los cambios que pretende conducir e instrumentar. Se queda así en una versión corregida de la división internacional del trabajo...’” (p. 271).

Del mismo modo, para finales de los años sesenta Aldo Ferrer (2017) había señalado que “buena parte de las críticas a la integración latinoamericana se basan en la oposición al papel dominante que las corporaciones internacionales adquirirían en el mercado regional. Este peligro se concreta en términos de la pérdida de control de cada comunidad nacional sobre los resortes fundamentales de su economía, que pasaría a centros de decisión colocados fuera de las fronteras de cada país. En este contexto, una preocupación predominante es la posibilidad de que las decisiones de localización que adopten las corporaciones internacionales comprometan el desarrollo industrial de cada nación convirtiéndola, eventualmente, en periferia dependiente de polos de desarrollo ubicados en otros países del sistema de integración” (p. 81). Algunas de las opciones que sugería Ferrer, para espantar estos temores ante el inevitable avance de la tendencia hacia la regionalización de la estructura productiva, era “realizar, en una primera etapa, acuerdos sectoriales de tipo subregional antes que acuerdos que abarquen a América Latina en conjunto. Diversas subregiones, como la Cuenca del Plata, se desenvuelven dentro de un horizonte económico en el cual es factible impulsar con rapidez el proceso integracionista” (2017, p. 96). En efecto, los acuerdos de Uruguayana entre Argentina y Brasil quedaron formulados hacia la cooperación bilateral en materia de desarrollo industrial y la coordinación de los mercados internos destinados a incrementar la producción y el comercio, e impedir que se instalara un nuevo modelo de centro-periferia entre las economías más grandes de Sudamérica (Moñiz Bandeira, 2004, p. 275; Herrera Vegas, 1995, p. 196).

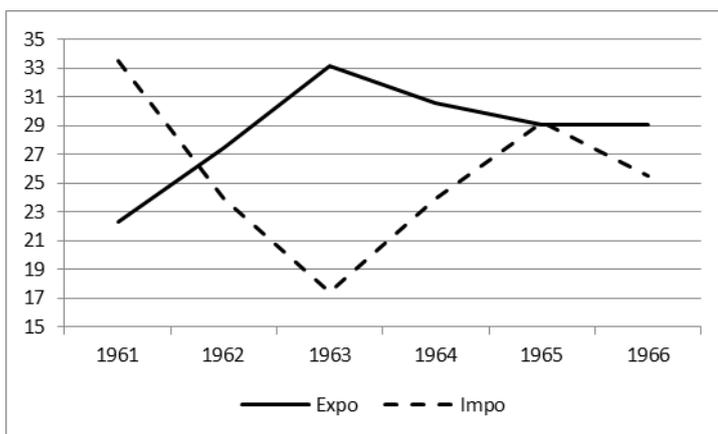
Cuadro 22. Exportaciones a la ALALC de Argentina y Brasil. En millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1966 y 1968.

Un análisis un poco más pormenorizado de los flujos de intercambio de Argentina y Brasil el marco de la ALALC durante los primeros años de funcionamiento, permite apreciar que el proceso de regionalización del comercio mostró gran dinamismo como mecanismo para promover las exportaciones; en el caso de la Argentina, y respecto al total de exportaciones, ésta incrementó la participación de las mismas en el mercado regional casi un 30% en los dos primeros años, mientras que su valor creció un 150% entre 1961 y 1966. La proporción de importaciones provenientes de la ALALC, en cambio, se desplomó como consecuencia de la crisis de balanza de pagos que afectó al país entre 1962 y 1963, pero en adelante tendió a recuperarse.

Cuadro 23. Intercambio comercial Argentina-ALALC Como porcentaje del total.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Tamames, 1971, pp. 381-382.

En el caso de Brasil es más notoria la proporción de las importaciones provenientes de la ALALC durante los primeros años, en que alcanzan a más de un tercio de su comercio exterior. A partir del golpe de Estado de 1964 la tendencia comienza a declinar pero se aún se mantiene en niveles altos, entre un 25% y 30%. La proporción de las exportaciones dirigidas a la región, en cambio, se mantiene muy baja, y solo a partir de 1965 se evidencia un modesto repunte.

Cuadro 24. Intercambio comercial Brasil-ALALC. Como porcentaje del total.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Tamames, 1971, pp. 381-382.

Ahora bien, si se observa la relación comercial bilateral, resalta el incremento que tuvieron las ventas de Argentina en el mercado brasileño desde la puesta en marcha de la ALALC. La Argentina pasa de ser una quinta parte de la proporción de las importaciones brasileñas en la región en 1961, a convertirse en más del 50% seis años más tarde, en tanto que el valor de sus importaciones se incrementa más de un 300%. La participación de Argentina como mercado de Brasil en el marco de la ALALC tiene un comportamiento más estable, y constituye el destino más importante de sus exportaciones.

Cuadro 25. Importaciones y exportaciones de Brasil con Argentina, y porcentaje sobre el total de la ALALC

	1961		1962		1963		1964		1965		1966		1967	
	en u\$s 1000	% sobre total												
X	67.426	69,4	48.453	63	46.203	57,4	90.819	65,7	140.914	69,9	113.086	60,3	97.636	60,5
M	29.809	20,5	85.543	36,1	87.956	33,6	116.315	44,7	132.022	48,4	116.964	49,1	123.283	54,5
Bza. com.	37.617		-37.090		-41.753		-25.496		8.892		-3.878		-25.647	

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Tamames, 1971, p. 40.

Dictaduras Militares y Conflictos Geopolíticos: 1964-1973

BRASIL

El 31 de marzo de 1964 tuvo lugar la primera sublevación militar contra el gobierno del Goulart, y dos semanas más tarde, el Congreso dominado por fuerzas políticas de derecha nombró presidente al general Castelo Branco. Además de las simpatías surgidas por parte del empresariado, los propietarios latifundistas y sectores de la clase media, el movimiento militar había contado con el decisivo apoyo de Estados Unidos, nada dispuesto a tolerar en América Latina un gobierno con notorias tendencias izquierdistas y nacionalistas como el de Goulart. Los episodios de protestas, manifestaciones y huelgas generales que ganaron el centro de la escena política en el final del gobierno democrático pasaron a ocupar el centro de las preocupaciones de la dictadura de Castelo Branco, que se propuso aplacar la indisciplina social a través de una brutal represión sobre dirigentes políticos y gremiales y sus organizaciones de base, reforzada con la suspensión de los derechos políticos y las garantías constitucionales de los adversarios al régimen.

En materia económica, las medidas también revelaron el mismo cariz autoritario que se había instalado en la gestión política del Estado, y se concentraron en el combate a la inflación mediante un plan de estabilización de carácter ortodoxo que congeló salarios, redujo personal en el área pública para racionalizar la administración estatal, y reformuló la reglamentación tributaria aumentando la presión impositiva. Pese a recortar gastos e imponer una disciplina fiscal para contener la inflación, el plan también preveía incentivar la inversión del Estado en obras de infraestructura básica de energía y transporte, con el fin de no afectar el rol central adquirido en la planificación del desarrollo industrial. Por último, y en sintonía con las demandas de los grupos de capital concentrado, fue derogada la ley que regulaba el envío de remesas por parte de las empresas extranjeras, dictada por Quadros en 1962 en plena etapa de auge de las medidas nacionalistas. El objetivo era promover el retorno de las inversiones externas, y restablecer las negociaciones con el FMI y sobre todo con el Banco Mundial, que desde 1950 había suspendido todas las líneas de créditos a Brasil.

La aplicación del programa de ajuste fue decisiva para la contención del déficit público y la inflación, que se redujo en más de un 60% entre 1964 y 1965, mientras que las finanzas estatales se fortalecieron gracias al ingreso de los empréstitos externos. Pero la

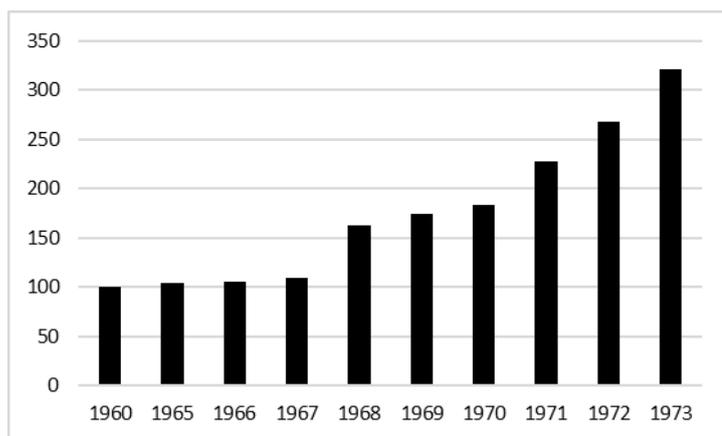
austeridad fiscal como mecanismo de saneamiento económico derivó en una severa recesión que repercutió en mayor medida sobre los sectores populares –el salario mínimo cayó un 25% entre 1964 y 1967– y las empresas nacionales de menor tamaño. Éstas últimas se vieron afectadas por la caída del consumo y las restricciones crediticias, situación que allanó el terreno para acelerar la concentración de la propiedad en manos del capital extranjero, en especial de las empresas monopólicas de origen norteamericano.⁶

El objetivo de sanear las cuentas nacionales parecía cumplido, pero la dimensión del ajuste estructural se hallaba en contradicción con la necesidad de retomar la senda del crecimiento económico. La débil performance del producto en 1965 (2.7%), aún menor que la del año anterior (2.9%), obligó finalmente al gobierno a poner en pausa la aplicación de las medidas de ortodoxia fiscal y movilizar recursos financieros para reimpulsar una economía que se hallaba prácticamente estancada desde 1962. El mecanismo de expansión recayó sobre el incremento de la inversión pública, que fue mayor incluso a la programada durante los años del Plan de Metas: mientras que en el período 1960-1961 ésta había sido del 39.2%, entre 1969-1970 superó el 50% (Furtado, 1976, p. 166).

En los años posteriores esta modalidad de intervención para fomentar la reactivación de la actividad económica tendió a fortalecerse y diversificarse; se emprendieron inversiones públicas en minería, petróleo, acero, química y obras de infraestructura viales y de energía eléctrica, lo que incrementó el número de empresas bajo control estatal y la formación de sociedades mixtas con capitales nacionales y extranjeros. La evolución de la participación del Estado en la economía fue realmente vertiginosa, desde 1968 a 1974 creció desde menos del 60% hasta el 75% del total del patrimonio neto de las 100 empresas más grandes, a la vez que sus inversiones de capital se expandieron en el mismo período de 37 a 45%. Para 1974, por ejemplo, 22 de las 25 empresas más grandes del país eran de capital estatal (Mendonca de Barros y Graham, 1978. pp. 7-8).

⁶ En 1965, sólo 31 de las 100 empresas más grandes era de capital brasileño, mientras que 4 estaban controladas por el Estado y las 65 restantes pertenecían a firmas multinacionales. En términos globales, el capital privado nacional basó su participación y expansión en las ramas menos dinámicas del proceso industrial, tales como bienes de consumo no durables y algunos sectores intermedios como cemento, vidrio, plástico y papel. Pero incluso en estos sectores la participación del capital extranjero era mayoritaria: controlaba el 53% de la producción en las industrias no metálicas, el 56% de las textiles, el 62% de los equipos eléctricos y el 60% de los productos alimenticios (Hewlett, 1975, pp. 143-144; Morley y Smith, 1971, pp. 128-129).

Cuadro 26. Evolución de las tasas de inversión bruta fija. En millones de nuevos cruzeiros de 1960.



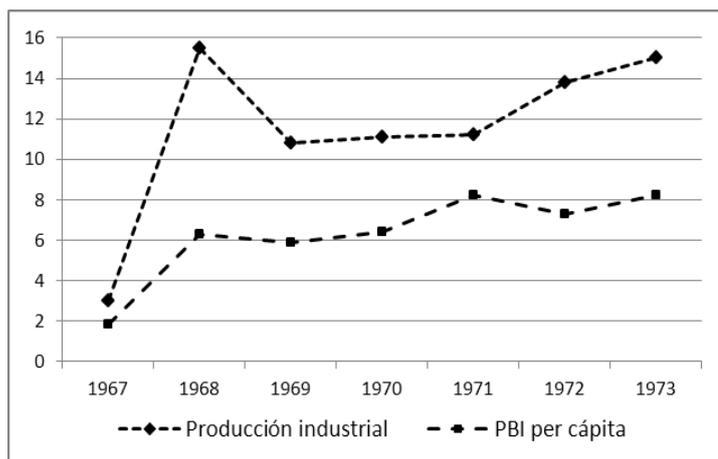
Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1970, p. 123; 1973, p. 155. 1960=100.

La preocupación por los malos resultados de la economía tras la aplicación de medidas de ajuste que paralizaban la actividad reguladora y empresarial del Estado, el avance del proceso de desnacionalización en la estructura de propiedad, y la sumisión a los dictados de los organismos financieros internacionales, entre otras razones, habían motivado algunas transformaciones en el interior del régimen, al punto que la asunción del mariscal Artur Costa e Silva a la presidencia fue asumida como una reacción de la burguesía industrial nacional, que aspiraba a retomar el control del proceso de desarrollo (Moniz Bandeira, 1987, p. 45). Se dio nacimiento al *Programa Estratégico de Desarrollo 1968-1970*, lanzado luego del traspaso del poder por parte del Congreso. Este Plan inauguró una etapa en la que, de la mano de la inversión pública y los subsidios fiscales a las actividades productivas, el Estado reformuló su rol en la planificación del desarrollo. El nuevo Plan marcaba algunas pautas de diferenciación respecto de su predecesor, resistido por su tendencia extranjerizante sobre la estructura económica, que provocó algunas fricciones en el interior del hermético gobierno militar. En lugar de hacer prevalecer los equilibrios macroeconómicos para sintonizar con las demandas de los organismos financieros internacionales, acentuó la importancia del desarrollo del mercado interno, el estímulo a las exportaciones industriales y el fortalecimiento de las empresas nacionales (Skidmore, 1988, p. 184).

La nueva estrategia de política económica resultó muy efectiva en el corto plazo: en tan solo el primer año de gobierno el PBI creció un 11%, con aumentos del 13.3% en el producto industrial y del 18% en las exportaciones, mientras que la inflación permanecía en niveles similares a los de 1967. Con el correr del tiempo, algunos de estos resultados comenzarían a dar forma a un ciclo de crecimiento vertiginoso que asombraría al mundo: el “milagro económico”. Visto en perspectiva, el incremento medio del producto pasó de

alrededor de 7% en el período 1965-1969 a un 11% en los años 1970-1973. Aquí resaltaron el crecimiento sostenido de la industria manufacturera, con tasas de incremento de 10.2% y de 13.7% respectivamente, las exportaciones industriales, que se expandieron del 20% del total en 1968 al 31% en 1973, y el crecimiento del sector servicios –comercio, finanzas, transporte, comunicaciones, etc.– (CEPAL, 1975, pp. 55-56).

Cuadro 27. El milagro económico. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Wallerstein, 1980, p. 5.

En octubre de 1969, una enfermedad impidió al presidente Costa e Silva continuar su mandato y fue reemplazado por el general Emílio Garrastazu Médici. Una de las principales modificaciones que se dieron a partir del repentino cambio de gestión fue el estrechamiento de los vínculos entre la burocracia tecnocrática encargada de la planificación económica y la corporación militar, que ejerció un tutelaje totalitario para garantizar el cumplimiento de las metas. El Estado burocrático-autoritario alcanzaba aquí una de sus máximas expresiones, en el sentido de que las características totalitarias del gobierno de Médici, combinadas con el auge que experimentaba la economía, resultaron dos elementos cruciales para difundir la creencia de que existía una particular correspondencia entre desarrollo económico y autoritarismo político, confirmando que éste último era una condición necesaria para que pudiera tener lugar el primero (Cardoso 1973, p. 87; O'Donnell, 1982, pp. 101-102; Skidmore, 1988, pp. 220-221).⁷

⁷ Un análisis sobre el rol de interventor clave que había asumido el Estado en 1973 mencionaba que: “la preponderancia actual del Estado en la economía brasileña no es el resultado de un esquema cuidadosamente diseñado. Se deriva, en gran parte, de numerosas circunstancias que, en su mayor parte, obligaron al Estado a intervenir cada vez más en el sistema económico del país. Estas circunstancias van desde reacciones a crisis

Cuadro 28. Brasil: estructura y crecimiento de las exportaciones de bienes por sectores. En porcentaje.

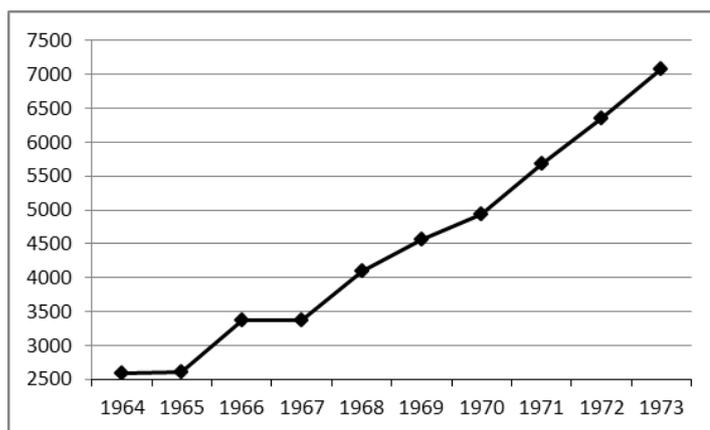
Sectores	1970	1974
Agricultura	49,7	30,3
Minería	10,2	13,9
Industria manufacturera	40,1	55,8
Total	100	100
Alimentaria	21,8	17,4
Metalmecánica	7,3	12
Otras	11	26,4
Total industria manufacturera	40,1	55,8

Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1975, p. 118.

Pero los resultados económicos, exhibidos con un gran orgullo triunfalista por parte del régimen, para crear en la opinión pública la convicción de que Brasil había superado el subdesarrollo –gracias a su persistencia en el cumplimiento de las metas propuestas–, carecían de bases sólidas como para sostenerse en el largo plazo. Las principales inversiones para el despegue de la infraestructura básica se demoraban o eran insuficientes debido a las restricciones de financiamiento o a la imposibilidad de llevarlas a cabo. De esta manera, pese al acelerado crecimiento del producto, el avance del proceso sustitutivo aún estaba lejos de manifestar un grado de desarrollo eficiente. Por ejemplo, aún permanecía intacta la dependencia estructural respecto a las importaciones de bienes de capital y demás insumos claves, sobre todo el petróleo, cuya demanda había crecido un 235% entre 1967 y 1973 y debía importarse el 80% del consumo interno. En este sentido, Singer (1973) destacó que: “la sustitución de importaciones de bienes de capital está siendo regresiva y nuestra dependencia tecnológica del exterior está aumentando. La inserción del Brasil en la ‘nueva división internacional del trabajo’ parece significar que nos especializamos en la producción de carne industrializada, jugos de frutas, café soluble, mentol y zapatos, volviéndose cada vez más dependientes del exterior en lo que se refiere a aviones, computadoras, generadores atómicos y equipo industrial en general” (p. 815).

económicas internacionales y el deseo de controlar las actividades del capital extranjero, principalmente en el sector de servicios públicos, el sector público y la explotación de los recursos naturales, hasta la ambición de industrializar rápidamente un país atrasado” (Rezende, 1983, pp. 1-2).

Cuadro 29. Producción de acero en Brasil. En miles de toneladas.

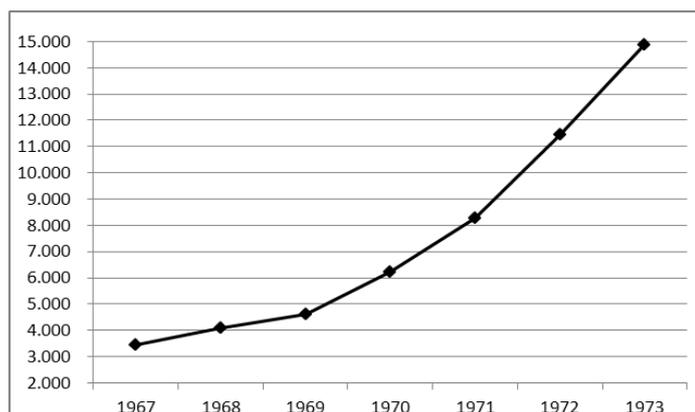


Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ipeadata.

Las necesidades de solventar importaciones e invertir en obras públicas para la construcción de infraestructura condicionaban aún más los límites del endeudamiento externo, otro de los rasgos asociados a la vulnerabilidad estructural del programa de desarrollo. Parte de ese endeudamiento era generado por la movilización de recursos fiscales destinados a subsidiar a las empresas productoras de bienes durables, que beneficiaban exclusivamente el consumo de los estratos superiores de la sociedad (Bresser Pereira, 1997, p. 149; Moreira Cunha, 1997, p. 6). En efecto, solo entre 1968 y 1973 la deuda externa creció un 360%, y pasó de 4.092 a casi 15.000 millones de dólares. Nótese que este incremento representó un claro contraste frente al comportamiento relativamente estable que había caracterizado al endeudamiento externo durante la década anterior (1958-1967), cuando aumentó apenas un 20%. Lo mismo se observa respecto a las importaciones, cuyos montos permanecieron prácticamente constantes entre 1960 y 1965.⁸

⁸ Algunas prevenciones respecto a esta modalidad de funcionamiento de la economía ya estaban siendo señaladas, tal como reflejaba un análisis de la CEPAL (1975): “se observa que el crecimiento de las importaciones en la economía brasileña, con el incremento sustantivo del coeficiente de importaciones, estuvo indudablemente unido a la expansión del núcleo dinámico industrial, que desempeñó un papel importante en la consecución y mantenimiento de las altas tasas de crecimiento del producto. Si por una parte ello ofreció la posibilidad de acelerar el crecimiento, por otra, constituyó un factor de vulnerabilidad de esa expansión, por cuanto impuso una creciente rigidez en la pauta de importaciones que podría llegar a representar un punto de estrangulamiento para el futuro” (p. 60).

Cuadro 30. Evolución de la deuda externa en los años del milagro económico. En millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de IBGE.

La desmitificación del *milagro económico* podría condensarse en el siguiente párrafo de Singer (1973): “el ‘auge’ que se inicia en 1968 tuvo como causa básica una política liberal de crédito que encontró la economía después de varios años de receso, con una baja utilización de la capacidad productiva, tasas relativamente altas de desempleo y costo reducido de la mano de obra con poca calificación. A esto debe añadirse la elevada propensión a consumir por parte de los grupos de ingresos altos. La respuesta natural de la economía a estas condiciones fue el rápido crecimiento que se presentó” (p. 802). Además de las implicancias sobre el aumento de los niveles de desigualdad social, la concentración del consumo en las capas superiores daba cuenta también de otra faceta de las limitaciones que tenía esta estrategia de expansión de la economía, en tanto resultaba amenazada en el corto plazo por la saturación de la capacidad de demanda de los sectores más ricos (Furtado, 1976, pp. 207-208; Singer, 1973, p. 805; Skidmore, 1988, pp. 276-277).

Por otra parte, el *milagro económico* se consolidó sobre la base de una fuerza de trabajo que lejos de absorber los beneficios del crecimiento económico para mejorar su calidad de vida, los padeció con creces de la mano de la política represiva del régimen militar. Mientras el producto crecía a tasas récord entre 1967 y 1974, el salario real mínimo evidenció una tendencia declinante en todos los años, con una caída absoluta de aproximadamente el 25%. De esta manera, la concentración del ingreso acentuada desde principios de los años sesenta, se incrementó significativamente a partir del golpe de Estado: el 1% más rico elevó un 112% su participación en la renta, el 4% siguiente lo hizo un 65%, y el 15% posterior un 32.5%, mientras que el 80% restante de la población aumentó su participación tan solo un 12% en promedio (Bresser Pereira, 1997, p. 93; Singer, 1973, p. 805).

Cuadro 31. Distribución del ingreso de la población económicamente activa. En porcentaje.

Decil de la población económicamente activa	% del ingreso total		
	1960	1970	Var
1°	1,17	1,11	-5,13
2°	2,32	2,05	-11,64
3°	3,42	2,97	-13,16
4°	4,65	3,88	-16,56
5°	6,15	4,90	-20,33
6°	7,66	5,91	-22,85
7°	9,41	7,37	-21,68
8°	10,85	9,57	-11,80
9°	14,69	14,45	-1,63
10°	39,66	47,79	20,50
40% más pobres	11,56	10,01	-13,41
40% siguientes	34,09	27,75	-18,60
20% más ricos	54,35	62,40	14,81
Total	100,00	100,00	

Fuente: CEPAL, 1975, p. 64.

Sin embargo, pese a la evidencia de las anomalías estructurales que arrojaban sombras en el funcionamiento del modelo económico, las críticas a la política de desarrollo aplicada por la tecnocracia del régimen militar permanecían aisladas o rara vez tomaban estado público. Para las autoridades, el ciclo expansivo iniciado en 1968 se hallaba todavía lejos de concluir, por más que no ignoraran que hacia 1973 el frente externo auguraba señales de alarma por el acelerado incremento de la deuda externa y la triplicación de los gastos en importaciones. El punto de quiebre de la euforia oficial fue la crisis del petróleo en 1973, tras la cual se generalizaron los reclamos de previsiones sobre el diagnóstico económico, y las críticas sobre la política económica dejaron de formar parte exclusiva del coro de opositores al régimen. El incremento de los precios del petróleo, y su rápido efecto de desestructuración sobre la economía mundial, le dio un baño de realidad a la displicencia con que la tecnocracia de la dictadura había considerado las advertencias sobre los puntos débiles de su estrategia de crecimiento económico. De hecho la primera víctima fue este último, cuyo ciclo ascendente comenzó a declinar, y la expansión del PBI en 1974 (8.2%) fue poco más de la mitad respecto al año anterior, en tanto que para 1975 descendió a solo un tercio. El desempeño de la industria, uno de los principales motores de la etapa de crecimiento de 1967 a 1973, también experimentó una desaceleración en la mayoría de sus sectores.

Cuadro 32. Crisis del petróleo: variación porcentual de la industria de transformación.

Grupo de industrias	1972	1973	1974	1975
Productos alimenticios, bebidas, tabaco	13,6	10,6	6,5	1,2
Textiles, vestuario, calzado, artículos tejidos	4	8,4	-2,3	3,2
Papel y cartón	7,5	9,4	4,3	-14,6
Caucho	13	12,4	10,8	2,7
Productos químicos, art. de perfumería, jabones y velas, art. plásticos	16,3	22,1	8,4	2,8
Transformación de minerales no metálicos	13,8	16,3	14,8	9
Metalurgia	12,3	9,4	5,2	9,4
Mecánica, material eléctrico y comunicaciones	21,1	28,2	11	7,4
Material de transporte	22,5	27,6	18,8	0,5
Total	14	16,3	7,6	3,8

Fuente: CEPAL, 1976, p. 121.

El contexto posterior al *milagro económico* coincidió con la asunción a la presidencia del general Ernesto Geisel en marzo de 1974, y ahora las preocupaciones del gobierno iban a oscilar en torno a cómo reanimar el alicaído desempeño de la economía, y la elaboración de una reforma gradual de la política autoritaria. La estabilidad que había gozado la dictadura hasta entonces, sostenida por la efectividad de los mecanismos de represión y el estricto control sobre la actividad parlamentaria, iba a comenzar a alterarse con el malestar social que a mediados de los años setenta se trasladó a las calles, donde volvían a ganar espacio las movilizaciones de protesta, y al mundo del trabajo, donde cobraba un mayor protagonismo la actividad sindical. Pero el ala dura del gobierno, renuente a asumir que el régimen militar sufriría un inevitable desgaste a medida que la actividad económica languideciera como consecuencia de la crisis internacional, se opuso a cualquier estrategia de apertura.

Este sector de las FFAA estaba empeñado en conservar los espacios de legitimidad que la dictadura había conquistado merced al consenso de los sectores sociales que, al amparo del crecimiento económico prolongado y a tasas récord, habían constituido una innegable base de apoyo. Su convicción se basaba en que uno de los más importantes métodos para lograr que los grupos estratégicos consintieran el autoritarismo burocrático, era ofrecer beneficios económicos como sustitutos de las libertades políticas. Ahora que los primeros ya no estaban tan al alcance de la mano, la lógica de este razonamiento perdía toda fuerza argumental. De allí que otros grupos más moderados del partido militar, en cambio, consideraran que la preparación de la transición controlada del régimen hacia un gobierno

democrático debía realizarse con urgencia, anticipándose a los riesgos potenciales que entrañaba el descontento popular, que la crisis económica en ciernes tornaba muy previsible. El propio presidente Geisel se encontraba entre estos últimos, y los comienzos de su gestión se caracterizaron por la opción de una estrategia de “apertura política lenta, gradual y segura” (Martins, 1994, pp. 124-125; Vizentini, 1998, p. 198).

Cuadro 33. Brasil: Indicadores globales 1965-1976. En millones de dólares corrientes.

Año	% PBI	X	M	Bza. Com.	Inflac. Cons.
1965	2,4	1596	941	655	34,2
1966	6,7	1741	1303	438	39,1
1967	4,2	1.654	1.441	213	25,1
1968	9,8	1.881	1.855	26	25,5
1969	9,5	2.311	1.993	318	19,3
1970	10,4	2.739	2.507	232	19,2
1971	11,3	2.904	3.247	-343	19,4
1972	11,9	3.991	4.232	-241	15,7
1973	14,0	6.199	6.192	7	15,5
1974	8,2	7.951	12.641	-4.690	34,5
1975	5,2	8.670	12.210	-3.540	29,3
1976	10,3	10.128	12.383	-2.255	46,3

Fuente: Elaboración propia sobre datos del IBGE y la Fundación Getulio Vargas.

ARGENTINA

La irrupción del general Juan Carlos Onganía a la presidencia decretó el comienzo de la etapa autodenominada como “Revolución Argentina”, que llegaba para resolver de modo definitivo la crisis de legitimidad institucional que padecía el sistema político argentino. A lo largo de esta crisis habían sucedido episodios dramáticos y de violencia extrema como el derrocamiento del peronismo en 1955, seguido por la imposición de una dictadura posterior. Pero también habían tenido lugar regímenes democráticos que apelaron al fraude sistemático para sostenerse en el poder, tal como era la metodología prevaleciente en los años treinta, o gobiernos democráticos que contaron con una débil base de apoyo por la proscripción del partido mayoritario, como los de Illia y en parte el de Frondizi, que a su vez padecieron un condicionamiento constante por parte de las Fuerzas Armadas. En conjunto, todas estas expresiones fallidas en el intento de ejercicio de la representación gubernamental eran la evidencia de un debilitamiento institucional de larga data, cuyas raíces debían rastrearse a partir del derrumbe del modelo agroexportador. Desde ese entonces, la Argentina padeció una imposibilidad crónica para establecer un orden hegemónico alternativo, que lograra consensuar y organizar con relativo éxito las bases de una nueva modalidad de acumulación económica con capacidad de sostener el crecimiento en el largo plazo y amplificar los beneficios apropiados, en mayor o menor medida, por el conjunto de la sociedad.

De acuerdo a este esquema, la recurrente inestabilidad política argentina se atribuía a la existencia de un “empate” entre fuerzas, enfrentadas en un permanente conflicto de intereses que impedía llevar a cabo la realización de un proyecto de crecimiento económico. El enfrentamiento tenía como objetivo captar espacios de poder estratégicos en el aparato del Estado para consolidar situaciones de privilegio, y adquirió a su vez una dimensión más compleja si consideramos que la forma predominante con que debieron articularse los intereses de cada sector correspondió a la conformación de alianzas esporádicas, transitorias y en esencia carentes de los consensos básicos y generales para iniciar un proceso de transformación orgánica del modelo de Estado y sociedad (O’Donnell, 1997, pp. 64-67).

Parte de esta estrategia en esencia disruptiva del contexto político involucraba la participación activa de sectores de las Fuerzas Armadas, el capital concentrado, la elite agraria tradicional, los partidos políticos, los pequeños y medianos grupos industriales orientados al mercado interno y la clase obrera organizada, dictaminada por un entorno de dificultades económicas en donde prevalecían como regla la incertidumbre y las decisiones que no podían ir más allá del corto plazo. Una de las más acuciante entre ellas era, por ejemplo, la puja por

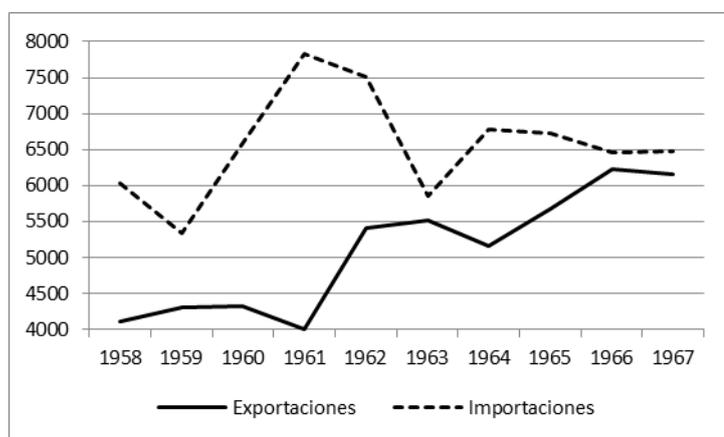
la apropiación de las rentas extraordinarias asociadas a las distintas fases del ciclo de *stop & go*: quienes estuvieran en condiciones de controlar o de ejercer una eficaz presión sobre los espacios de decisión y de administración de la política del Estado podían beneficiarse, al menos transitoriamente, con una mayor porción de los beneficios derivados de la acumulación de capital (O'Donnell, 1997, pp. 43-44).

De lo anterior se deduce que las gestiones comandadas por liderazgos populistas, más permeables a las presiones sectoriales por su naturaleza policlasista, abrían el juego a más participantes en la disputa política, mientras que sus detractores se empeñaban en asaltar el poder del Estado para restablecer el orden extraviado, acudiendo a la exclusión política del contrincante como mecanismo para disolver los conflictos. Aquí cobraba relevancia la reestructuración de las fuerzas económicas para garantizar la rentabilidad de las capas más concentradas del capital, y la disciplina social para asegurar que la evolución del proceso de transformación en marcha no sufriera amenazas de ruptura. Tales fueron a grandes rasgos los condicionantes que caracterizaron la intensidad del conflicto político en la Argentina de la industrialización sustitutiva, e impidieron la estabilidad necesaria en que debe obrar la política estatal para cumplimentar con sus objetivos (Portantiero, 1977, p. 538; O'Donnell, 1982, pp. 101-102; 1997, pp. 50-53).

Asumida la debilidad institucional por la ausencia de un proyecto hegemónico como el principal factor que poblaba de incertidumbre la realidad política nacional, es lógico suponer que la estrategia modernizadora del gobierno de Onganía, casi un remedo de las políticas desarrollistas lanzadas casi una década atrás, se concibiera como el inicio de una etapa superadora del marco de “anormalidad” precedente (O'Donnell, 1982, pp. 144-145). Como señala éste último autor: “La normalidad en estas economías consiste fundamentalmente en que la acumulación de capital se realice en principal y sistemático beneficio de sus unidades oligopólicas y más transnacionalizadas, en condiciones que les aseguren una alta tasa de acumulación” (p. 144). Es precisamente esa supremacía la que resulta cuestionada o arrojada a la incertidumbre debido a la indisciplina laboral y a las políticas demagógicas, preocupadas por impulsar medidas como el consumo popular en condiciones de expansión del gasto público y excesivo intervencionismo estatal. Mientras los ineludibles límites de la crisis de la balanza de pagos, más rigurosos en el corto plazo –los límites de los déficits fiscales son más flexibles, aunque riesgosos a más largo plazo–, no se impusieron para poner un freno a las políticas del populismo, “el dinamismo de la economía no es pautado tanto por las principales unidades económicas como por el aparato estatal, por el consumo masivo y por las variadas oportunidades que esto ofrece a las franjas más débiles de la burguesía” (p. 145).

La política económica implementada por el ministro de Economía Adalberto Krieger Vasena era, en este sentido, una expresión concreta de esta necesidad de restablecimiento de la “normalidad”. A través de ella se manifestaban, en palabras de O’Donnell (1982, p. 122) “las fracciones más dinámicas y transnacionalizadas de las clases dominantes”, que daban cuerpo a la organización de un nuevo esquema de fuerzas en el seno del Estado, tutelado por las Fuerzas Armadas. La misma se puso en marcha a comienzos de 1967, una vez negociado el apoyo del FMI y la banca norteamericana y europea, que aportaron créditos que permitieron sanear el déficit externo y emprender con alivio la estrategia de estabilización. El objetivo central era el descenso de la inflación, para lo cual se establecieron acuerdos sobre precios industriales y se congelaron salarios por dos años, suspendiéndose las negociaciones colectivas. La moneda se devaluó un 40% y, para evitar transferencias extraordinarias por la alteración del sistema de precios relativos, se aplicó un impuesto a los tenedores de divisas y a los exportadores de productos agropecuarios, destinado a engrosar las arcas del Estado (Gerchunoff y Llach, 1998, p. 326; O’Donnell, p. 138).

Cuadro 34. Balanza de pagos. En millones de dólares.

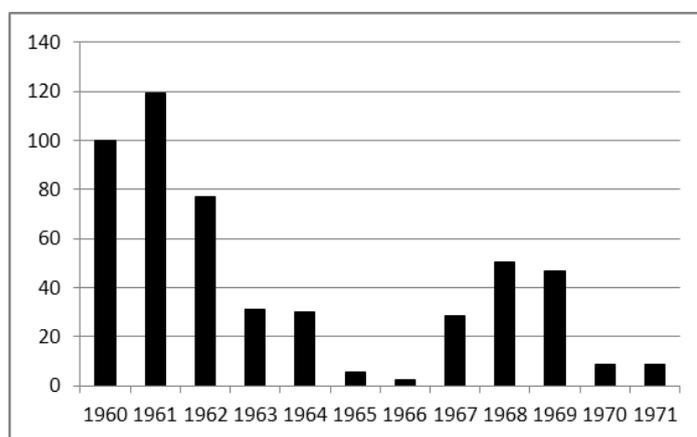


Fuente: Elaboración propia sobre datos de Gerchunoff y Llach, 1998, p. 493.

El aporte novedoso que incluía el plan era la combinación de recetas provenientes de la tradición más liberal con otras surgidas de corrientes más heterodoxas: el costado liberal reposaba en la reducción de los niveles de proteccionismo, la búsqueda del equilibrio fiscal y la revisión del sistema de subvenciones a la industria, mientras que el heterodoxo se basaba en el lanzamiento de un ambicioso programa de inversiones públicas –estas crecieron casi un 55% entre 1966 y 1970– en infraestructura vial, energética y de insumos industriales, donde se contempló la conformación de sociedades mixtas. A su vez, se favoreció la radicación y expansión de las compañías multinacionales y de capital nacional concentrado, con medidas

de desgravación fiscal y facilidades crediticias, para reimpulsar la atracción de inversiones externas que ya llevaban tres años consecutivos de caída (Gerchunoff y Llach, 1998, p. 328).

Cuadro 35. Inversión extranjera directa bajo el régimen de promoción industrial. En millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de O'Donnell, 1982, p. 424.

Estas medidas se complementaron con diversos estímulos dirigidos a consolidar las exportaciones de manufacturas, tal como había sido previsto en un proyecto formulado en 1962, que ahora estaba en condiciones de llevarse adelante sobre la base de la maduración de las inversiones del período anterior (Katz y Kosacoff, 1989, pp. 38-39; Rougier y Fiszbein, 2006, p. 20). Coherente con el objetivo de normalizar el funcionamiento de la economía, para lo cual debía solucionarse la aparición de los tradicionales cuellos de botella del sector externo, resultaba crucial que el financiamiento de la actividad industrial dejara de depender del esquema de transferencias intersectoriales. Éste era un recurso ineficiente a mediano plazo por la excesiva volatilidad del volumen de reservas –fuente imprescindible para cumplir con los compromisos de pagos externos y generar certidumbre sobre el proceso económico– sobre todo en épocas de expansión, pero también lo era a corto plazo, debido a la gran sensibilidad de este mecanismo frente a la inestabilidad de la coyuntura política. El aprovechamiento de la mayor escala productiva de las multinacionales instaladas y los acuerdos de preferencia comercial establecidos en la ALALC –que incrementaron los flujos de intercambio entre los países de América Latina–, resultaron otros factores relevantes para dotar al segmento más dinámico de la producción industrial de capacidad exportadora.

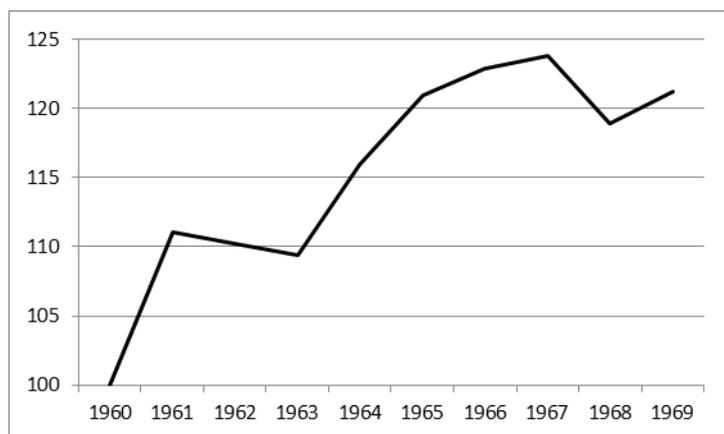
Cuadro 36. Exportaciones de industrias manufactureras

Año	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Alimentos	39,5	56,8	78,9	83,3	100	148	161,4	239,5	418,8	217,7	396,2
Textiles	10,4	20,4	40,7	43,7	100	45,4	58,6	97,2	46,1	15,8	76
Cuero	16	16,2	28,9	41,7	100	39,9	60,9	215,2	363,7	100,1	243,9
Papel	66,6	72,8	103,6	132,9	100	97,4	111,9	160,8	165,1	78,1	89,7
Caucho	9,3	20,4	48,7	113,2	100	59,9	75,8	121,5	117	23,6	22,3
Quimicos	72,7	75	90,3	112,5	100	95,9	110,6	125,2	116	105,4	140,2
Combustibles	327,1	174,5	267,5	91,8	100	120,5	79	59,1	52,4	66,8	113,4
Hierro y Acero	39,1	54,8	116	98	100	121,1	126,9	223,4	164,4	47,4	163,5
Metales no Ferrosos	9,9	24,4	71,7	83,1	100	59,3	70,4	191,1	204,3	75,6	111,3
Maquinaria	32,2	43,1	60,1	89	100	117,9	158,9	284,8	367,8	373,8	357,8
Total	52,8	57,3	84,7	95,6	100	108,3	124	202,2	230,7	175,5	224

Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPALSTAT. 1970=100.

Los resultados iniciales del plan fueron positivos y la economía experimentó un notable crecimiento: un 3.6% en 1967 que trepó al 5.3% al año siguiente, hasta alcanzar casi un 10% en 1969. En tanto, el índice de precios al consumidor, que había llegado al 32% en 1966, cayó al 7.6% en 1969. Pero más allá de la evolución favorable de algunos indicadores económicos –que también podían incluir el nivel de salario de los trabajadores, que si bien registró alguna disminución en ciertos sectores, no resultó muy afectado en líneas generales, en comparación con otros planes de estabilización–, la dictadura de Onganía no consiguió restablecer la autoridad del Estado para ponerlo al servicio de un proyecto de desarrollo económico, ni aseguró el control de la conflictividad social. Como resume Portantiero (1977): “el principal fracaso del plan Krieger Vasena –a diferencia de lo que sucedió en Brasil desde 1968– consistió en que la elite militar y política encabezada por Onganía no pudo superar la crónica crisis estatal argentina. En tres años había logrado poner cierta distancia con la sociedad, librarse del metrallero de las presiones cruzadas colocándose al servicio del proyecto hegemónico de una fracción, la más moderna, del capitalismo, pero ese aislamiento no sirvió para incrementar su poder relativo: no distinguió al Estado como un interlocutor dotado de peso propio para intervenir en la ordenación de la fragmentada sociedad civil. La inexistencia de tradición estatal no pudo ser revertida” (p. 548).

Cuadro 37. Evolución del salario real de un obrero calificado.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1970, p. 109. Base 1960=100.

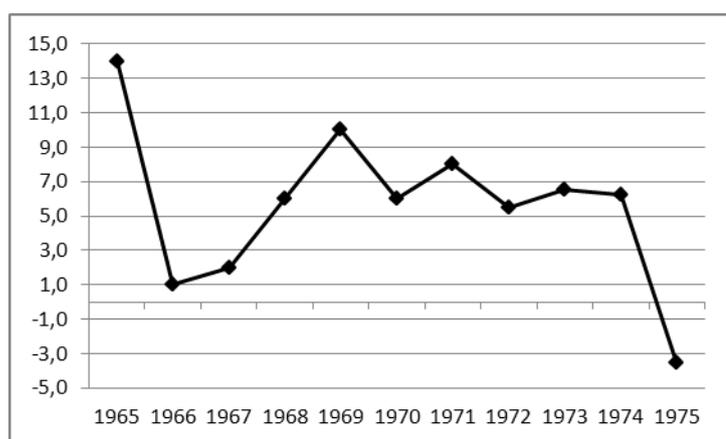
El descontento con la política económica y el hartazgo frente al celo represivo del régimen emergió tras el estallido social producido en la ciudad de Córdoba el 29 de mayo de 1969, protagonizado por obreros y estudiantes que con sus reclamos lograron la solidaridad de amplios segmentos de la sociedad. Este incidente marcó el punto de partida de la crisis de la Revolución Argentina, y sentenció su corta vida sumergiendo a la dictadura en una traumática agonía posterior. A partir de entonces la obsesión militar por refundar el país sobre modernas bases económicas y relativa estabilidad política perdió todo sentido, en medio de un creciente conflicto que en su versión más extrema derivó en el asedio de las guerrillas urbanas sobre objetivos militares, miembros del sector empresarial nacional y extranjero y dirigentes sindicales, sumado a la expansión de los disturbios populares en varias ciudades del interior del país y la proliferación de huelgas y protestas por la carestía de vida y la intensificación de la represión estatal. “El mito del orden y la autoridad –dice O’Donnell (1982)– había terminado. También había terminado la confianza de la burguesía de que el Estado burocrático-autoritario, podía extenderle las garantías necesarias para consolidar a largo plazo su dominación social” (p. 251).

El general Onganía sobrevivió solo un año más al Cordobazo, hasta que en 1970 fue reemplazado en la presidencia por el general Roberto Levingston. Este último, y a instancias de su ministro de Economía y Trabajo, Aldo Ferrer, lanzó el *Plan de Desarrollo y Seguridad 1971-1975*, que proponía expandir las empresas de capital nacional y las actividades del Estado en la ejecución de proyectos industriales orientados a la provisión de bienes e insumos. De acuerdo a Rougier y Odisio (2012) “muchos de los proyectos fueron redefinidos con el objeto de incrementar la participación estatal o nacional, un proceso que procuró avanzar en la argentinización del sistema, para [en palabras de Ferrer] ‘lograr que los recursos

nacionales, el ahorro interno y el ahorro externo que se canaliza al país, en vez de volcarse, como es tradicional, en las industrias dinámicas a través de subsidiarias de empresas extranjeras, se fuera volcando en empresas bajo control nacional” (p. 116). Para articular el desempeño del sector privado nacional con las decisiones de inversión del Estado se formuló, en tanto, una ley de “Compre Nacional” que obligaba a las instituciones estatales a dar prioridad en sus compras a los proveedores locales.

Esta medida resultaba la contracara de las generosas concesiones que el plan económico de Krieger Vasena había brindado al capital extranjero, para que su radicación dinamizara las inversiones necesarias en sectores claves de la producción, como la metalmecánica, la petroquímica y los bienes de capital, además del financiamiento de un proyecto estatal para la producción de aluminio. Pero al contrario de las expectativas iniciales, gran parte de las inversiones externas estimularon conductas especulativas determinadas por colocaciones financieras de corto plazo, mientras que otra apuntó a desplazar las industrias de capitales nacionales –se calcula que más de sesenta compañías nacionales pasaron a manos del capital extranjero en ese período–, mediante la compra directa de empresas ya instaladas. El consecuente proceso de desnacionalización económica fue otro argumento más en la creciente oposición al gobierno de Onganía, encabezada por un amplio segmento que comprendía a instituciones empresarias y organizaciones obreras como la tradicional Unión Industrial Argentina (UIA), la Confederación General Económica (CGE) y el sindicalismo peronista (O’Donnell, 1982, pp. 331-332).

Cuadro 38. Stop & go: Evolución de la industria manufacturera. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del INDEC.

La escalada de la tensión social y política –manifestada por otro *Cordobazo* que estalló a principios de 1971– volvió a cobrar protagonismo y la nueva experiencia de política económica culminó en forma abrupta. Su orientación nacionalista, exacerbada por el discurso antiliberal del presidente –que aspiraba a liderar un movimiento político que reanimara el decaído espíritu de la Revolución Argentina–, encontró una férrea oposición entre los representantes de las empresas transnacionales y sus aliados locales. En consecuencia, la inversión extranjera directa autorizada bajo el régimen de promoción industrial, que había sido de 140.1 millones de dólares durante el trienio 1967-1969, cayó a solo 28.5 millones en 1970-1972. Sin embargo, aún con las facilidades otorgadas a la radicación de capital extranjero en los años de Krieger Vasena, la performance de 1967-1969 resultó muy pobre comparada con el período 1960-1962, en el que ésta alcanzó los 330.9 millones dólares (O'Donnell, 1982, p. 424).

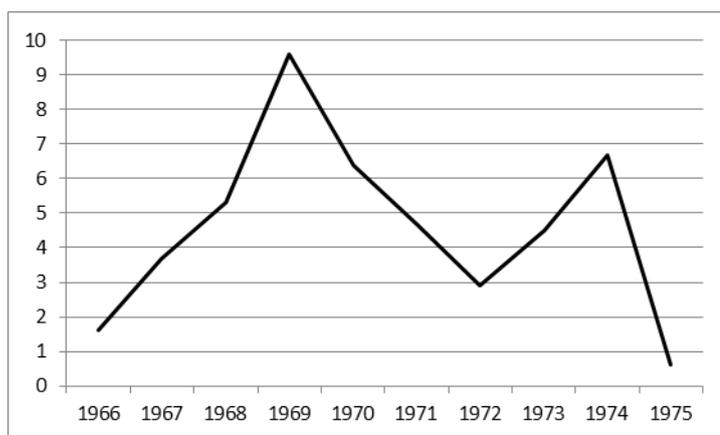
A comienzos de 1971 Levingston fue removido del poder y en su lugar asumió la presidencia el general Alejandro Lanusse, quien dio inicio al proceso de desmantelamiento del Estado burocrático-autoritario en medio de un complejo cuadro de situación interno que conjugaba una indisciplina social cada vez más desafiante, y las presiones corporativas por conservar espacios de poder en medio de la desorientación en que se hallaba el gobierno militar. La urgencia por torcer el destino de derrumbe institucional que afectaba hasta la propia legitimidad de las Fuerzas Armadas aconsejó restablecer la actividad orgánica de los partidos políticos, suprimida desde el inicio de la Revolución Argentina. La idea era convocar y comprometer a los representantes partidarios a un acuerdo que asegurara una transición democrática controlada por el presidente, pero la propuesta sucumbió rápidamente por la falta de apoyo de la mayoría de la clase política, que apostaba a poner fin a la dictadura a través de una salida democrática. Del mismo modo, en el plano económico la estrategia del gobierno para contener la inflación también adquirió formas erráticas, con medidas monetarias y fiscales restrictivas que debieron ceder a las necesidades derivadas de la difícil coyuntura sociopolítica, que obligaban al incremento del gasto público para financiar aumentos salariales y calmar la presión popular. El efecto fue un fuerte crecimiento de la inflación, que acumuló más de un 150% entre 1971 y 1973, y la disminución del salario real (Rougier y Fiszbein, 2006, pp. 22-23).

Pero en medio del desconcierto militar y la ofensiva desestabilizadora que emergía desde los sectores populares, las tendencias nacionalistas que habían ganado espacio hacia el final de la dictadura no solo no perdieron vigencia sino que se radicalizaron aún más tras la recuperación democrática a inicios de 1973, que marcó el retorno al poder de un gobierno

peronista luego de casi dos décadas de marginación. La principal aspiración de esta nueva versión del peronismo era alcanzar la definitiva “independencia económica”, considerada por el propio Perón como uno de los fundamentos centrales de su teoría de la Tercera Posición.

El plan económico para llevarla a cabo, denominado “Proyecto de Reconstrucción Nacional”, apuntaba a bajar la inflación como meta prioritaria para restablecer el poder de compra de los salarios y reactivar el mercado interno. También preveía estimular la inversión productiva a partir de un mayor protagonismo estatal, y favorecer la ampliación de los mercados de exportación para las manufacturas industriales, para lo cual se celebraron acuerdos comerciales con países socialistas (Rougier y Fiszbein, 2006, pp. 152-153). La lucha contra la inflación, en tanto, convocó a los sectores sociales tradicionalmente aliados al peronismo, como la CGT y la CGE, para la firma de un Pacto Social en el que se comprometían a respetar un acuerdo de precios y salarios, que luego permanecerían congelados por dos años para eliminar la incertidumbre derivada de la puja distributiva.

Cuadro 39. De la Revolución Argentina al Rodrigazo: evolución del producto bruto. En porcentaje.

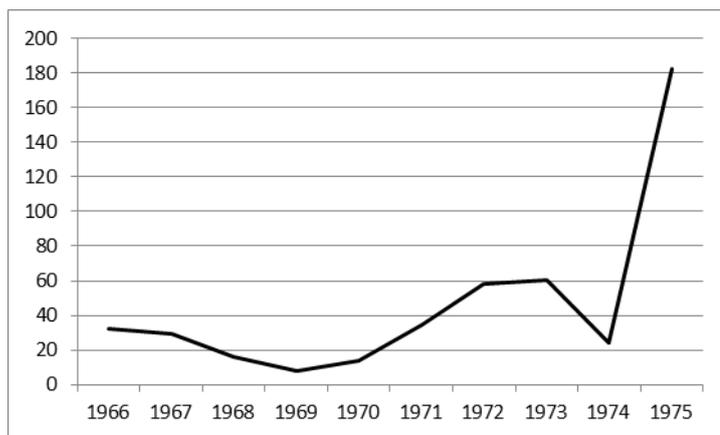


Fuente: Elaboración propia sobre datos de Gerchunoff y Llach, 1998, p. 497.

La política económica del ministro de Economía José Bel Gelbard tuvo un buen arranque, con sendos logros en el descenso de la inflación, que pasó del 60.3% en 1973 al 24% en 1974, y el retorno del ritmo de crecimiento del PBI, que fue de 4.5% en 1973 y 6.7% al año siguiente (Di Tella, 1985, pp. 193-195). Pero ya se advertía la fragilidad de un plan muy dependiente de factores que la realidad política nacional y el clima económico internacional tornaban en obstáculos muy difíciles de sortear. En primer lugar, el congelamiento de precios y salarios, base de la lucha contra la inflación, requería de un sólido poder de arbitraje para neutralizar la puja distributiva, atenazada por los conflictos entre sectores antagónicos del peronismo, que alcanzaron una virulencia extrema que ni el propio

Perón logró apaciguar. Al mismo tiempo, la dirigencia sindical, acorralada por las demandas de una clase trabajadora en permanente estado de movilización –y también blanco estratégico de la activa guerrilla peronista–, prefería incumplir los acuerdos del Pacto Social antes que sucumbir arrasada por el repudio de sus propias bases. En segundo lugar, el rol destinado al empresariado local como protagonista junto al Estado de un proyecto de reactivación del capitalismo nacional, distribucionista y asociado a los principios de justicia social, ya no podía tener lugar en un contexto en el que el capital extranjero controlaba más de un tercio del producto industrial. El mundo de 1974 no era el mismo que Perón había encontrado treinta años atrás (Rougier y Fiszbein, 2006, p. 223). Por último, el impacto de la crisis petrolera, que encareció un 30% el precio de las importaciones, sumado al cierre del mercado de carnes argentinas por parte de la Comunidad Económica Europea en 1974, no tardaría en generar el tradicional cuello de botella del sector externo, que estalló al siguiente cuando la balanza comercial alcanzó un saldo deficitario récord de casi 1000 millones de dólares.

Cuadro 40. Tasas de inflación al consumidor. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Gerchunoff y Llach, 1998, p. 497.

La muerte de Perón a mediados de 1974, agobiado por el peso de una realidad política y económica que sobrepasó todos sus esfuerzos, provocó la caída de Gelbard y empujó al gobierno justicialista a la pérdida definitiva de rumbo. Su manifestación más palpable fue el sinfín de políticas económicas fallidas que llevaron al descalabro final tras el plan de ajuste lanzado a mediados de 1975, denominado *Rodrigazo* en alusión al ministro de Economía que lo impulsó, Celestino Rodrigo. Con el propósito de “sincerar las variables” y reducir el déficit fiscal, se devaluó la moneda un 100%, se reajustaron las tarifas de los servicios públicos con aumentos superiores al 100%, y se determinó un incremento del 200% en el precio de los combustibles. Los trabajadores recibieron, en contrapartida, solo un 40% de aumento salarial,

lo que abrió el camino a una ofensiva gremial que decretó la primera huelga general a un gobierno peronista y el pedido de renuncia del ministro (Di Tella, 1985, pp. 212-215).

Como resultado de estas medidas, la inflación superó el 180% y se produjo el desabastecimiento de bienes básicos y de primera necesidad, que incentivó a la proliferación de un mercado negro con precios exorbitantes, agravando el malestar en la población. En cuanto al nivel de actividad de la industria manufacturera, éste se contrajo cerca de 6% en el tercer trimestre y casi un 9% en el último –en contraposición al crecimiento superior al 6% que había mantenido desde principios de la década–, debido a la paralización de la inversión privada, mientras que el producto bruto mostró el peor resultado de los últimos doce años (Di Tella, 1985, p. 226). La pésima situación de la economía se potenció además por el desborde de las demandas sociales y la espiral sin fin de la violencia política, que terminaron por hundir tanto al peronismo, carcomido por sus contradicciones internas, como al conjunto de las instituciones partidarias, que no atinaron ni siquiera a formular una alternativa política, en una crisis de legitimidad de magnitudes inéditas. En este escenario, los militares se dispusieron a tomar nuevamente el poder en marzo de 1976.

Cuadro 41. Argentina: Indicadores globales 1966-1976. En millones de dólares corrientes.

Año	% PBI	X	M	Bza. Com.	Inflac. Cons.
1966	1,6	1593,2	1124,3	468,9	31,9
1967	3,7	1464,5	1095,5	369,0	29,2
1968	5,3	1367,9	1169,2	198,7	16,2
1969	9,6	1612,1	1576,1	36,0	7,6
1970	6,4	1773,2	1694,1	79,1	13,6
1971	4,7	1740,4	1868,1	-127,7	34,7
1972	2,9	1941,1	1904,7	36,4	58,5
1973	4,5	3266	2235,3	1030,7	60,3
1974	6,7	3930,7	3634,9	295,8	24,4
1975	-1,4	2961,3	3946,5	-985,2	182,4

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Gerchunoff y Llach, 1998, pp. 488-489, 496-497.

LAS RELACIONES BILATERALES: FRONTERAS IDEOLÓGICAS Y SEGURIDAD NACIONAL

Los golpes de Estado de mediados de los años sesenta en Argentina y Brasil tuvieron lugar en un marco de agudización de los enfrentamientos de la Guerra Fría, en el cual la diplomacia norteamericana se embarcó en una agresiva estrategia de política exterior. Sin embargo, mientras en América Latina los gobiernos de Estados Unidos apoyaron regímenes militares de ultraderecha a través de la promoción de tareas de contrainsurgencia y la ayuda militar encubierta bajo el rótulo de asistencia técnica, en Europa occidental su política exterior resultó más “benévola”: por un lado, desplegó el Plan Marshall con el objetivo de proveer recursos básicos para su reconstrucción económica y resolver la emergencia alimentaria que amenazaba a millones de habitantes, y por el otro, apoyó el proceso de unidad regional iniciado con las negociaciones entre Francia y Alemania Federal a finales de la década del cuarenta. Esta iniciativa culminó en 1957 con la firma del Tratado de Roma, que estableció la creación de la Comunidad Económica Europea y, de acuerdo con sus impulsores, significó la conformación de un bloque que adhiriera teórica y prácticamente a un mismo conjunto de valores económicos y políticos promulgados por los Estados Unidos (Bossuat, 1998, p. 97; Halperín Donghi, 1994-A, p. 534).⁹

Los dirigentes norteamericanos de posguerra, a diferencia de sus antecesores, firmes defensores del proteccionismo económico, suponían que cualquier obstáculo que impidiera la recuperación de Europa y el normal restablecimiento del comercio internacional se convertiría en el corto plazo en una amenaza para la prosperidad de su propia economía y la estabilidad política mundial. Como sostiene Hobsbawm (1995), el apoyo a la unidad europea evidenciaba que uno de los principales temores de la administración de posguerra era la repetición de los errores que llevaron a la depresión económica de los años treinta: “Es un error suponer que la gente nunca aprende nada de la Historia [...] si la memoria económica de los años treinta no

⁹ Como señala Baldinelli (1986): “el propósito fundamental en Europa fue, por un lado, negociar en un pie de igualdad con la URSS en previsión del avance del comunismo, y por el otro asociarse con los Estados Unidos, lo que explica que ese país apoyara, desde un comienzo, la formación de la Comunidad Económica Europea. Que la creación de la Comunidad no fue mal vista por los Estados Unidos lo demuestra el discurso que el Presidente Kennedy pronunció el 4 de julio de 1962, cuando propuso una asociación entre... ‘la nueva unión que ahora emerge en Europa y la antigua unión fundada en Norteamérica hace 175 años’. Agregó: ‘Los Estados Unidos ven esta vasta empresa con esperanza y admiración. Nosotros no consideramos a una Europa fuerte y unida como una rival, sino como una asociada. Cooperar en esta empresa ha sido objetivo fundamental de nuestra política exterior durante diecisiete años’” (p. 92).

hubiera bastado para incitarles a reformar el capitalismo, los riesgos políticos mortales en caso de no hacerlo eran evidentes para todos los que acababan de luchar contra la Alemania de Hitler, hija de la Gran depresión, y se enfrentaban a la perspectiva del comunismo y del poderío soviético avanzando hacia el oeste a través de las ruinas de unas economías capitalistas que no habían funcionado” (p. 274).

La inversión privada directa fue otro de los puntales que estimuló el gobierno norteamericano; su expansión se orientó, en términos regionales, principalmente hacia Europa y, en términos sectoriales, fundamentalmente hacia el sector manufacturero. En 1950 la inversión localizada en Europa representaba un 14% de la inversión total, y para 1968 este porcentaje ya era del 30%. En el mismo período, empero, la inversión norteamericana en América Latina bajó de 39% a 20%. Por su parte, un 55.6% de la inversión destinada a Europa se orientaba hacia el moderno sector manufacturero, mientras que en América Latina la participación de ese sector era solo el 30.8%, con una mayor preferencia por la localización en las tres principales economías de la región: Argentina, Brasil y México (CEPAL, 1971, p. 305).

Otra de las significativas diferencias que profundizaban las asimetrías entre ambas regiones era que mientras en Europa se consolidaba el proceso de unidad política y económica con el apoyo de Estados Unidos, en Latinoamérica las recetas norteamericanas oscilaban desde la oposición a las tendencias integracionistas que pudieran afectar la influencia de sus monopolios productivos y financieros, hasta el cada vez más indisimulado cuestionamiento sobre la eficacia del sistema democrático para preservar el orden y la seguridad internos. De acuerdo con esta perspectiva, las garantías constitucionales para asegurar el cumplimiento de la voluntad colectiva y la preservación de los derechos individuales eran un potencial riesgo para la indisciplina social y la desestabilización política.

La fórmula más usual era considerar a la democracia como partera de regímenes “populistas”, manipulados por los sectores subalternos y profundamente hostiles al extranjero, en especial a los Estados Unidos. Pero la gran preocupación sobre la que se montaban estas suspicacias con respecto a la efectividad de la democracia, era que el carácter policlasista que asumían los gobiernos denominados populistas, impedía con frecuencia resolver en favor de las elites dominantes las tensiones derivadas de los conflictos distributivos –sobre todo en los tiempos de crisis–, inmanentes a la evolución más o menos traumática del proceso de modernización económica en plena marcha. Como resume Cavarozzi (1982): “la participación popular tiene sus costos desde el punto de vista de las clases dominantes [...] y el fracaso de la fórmula política del desarrollismo [en democracia] tuvo mucho que ver con la resistencia

de las respectivas burguesías a aceptar la implantación de formas de Estado que no excluían los riesgos y las incertidumbres resultantes de la participación política, aunque sea limitada, de las masas” (p. 162).

Al debilitarse la capacidad del Estado para ejercer su doble rol de arbitraje y de contención frente a demandas sectoriales muy volubles y con tendencias a desbordarse, éste quedaba aprisionado por una contradicción ineludible: continuar financiando el crecimiento económico al costo de un mayor déficit fiscal e inflación, meta improbable de sostener hasta en el corto plazo, o recurrir al ajuste recesivo para sanear los gastos y así tener que romper con las promesas de inclusión social mediante la aplicación de políticas redistributivas del ingreso y de protección para los sectores más débiles del empresariado. Esto era más evidente cuando se presentaba la crisis económica, porque tal disyuntiva cobraba un alto precio para la efectividad, y la credibilidad, de las políticas públicas. Finalmente, el ajuste que había sido diseñado para corregir las deficiencias del modelo de acumulación quedaba obstaculizado por las presiones corporativas, mientras se avivaban el descontento general y las pujas sectoriales para arrancar concesiones de todo tipo a un Estado ya financieramente desahuciado. La estabilidad política del sistema se iba erosionando, mientras crecía el malestar en sectores claves como las Fuerzas Armadas, la elite económica y los principales grupos de opinión.

En rasgos generales, la situación imperante durante los gobiernos de Goulart en Brasil y de Frondizi e Illia en Argentina se ajustó mucho a la descripción anterior. En cada uno de estos procesos el denominador común fue la impaciencia castrense y de los sectores económicos dominantes frente al exceso de demagogia, la prédica nacionalista, la debilidad del Estado y el descrédito sobre sus instituciones, los malos resultados de la economía, el avance del sindicalismo y la indisciplina de las masas. Como si la tendencia al desborde generalizado fuera la esencia vital del populismo en el poder, evidencia que derivaba en la convicción de que la democracia resultaba inviable para armonizar el crecimiento económico con la gobernabilidad en estas sociedades políticamente conflictivas. Con ello quedaba anulado de antemano el consenso en la legitimidad del sistema democrático, que debía ser reemplazado por el pleno ejercicio del poder de veto de las Fuerzas Armadas, consideradas como las instituciones políticas más estables y confiables, transformadas en los protagonistas centrales del libreto de la Doctrina de Seguridad Nacional elaborado en Norteamérica.

La excepción a esta lógica de razonamiento había sido la administración del presidente Kennedy, que encumbraba como uno de los principales objetivos de la Alianza para el Progreso la sustentabilidad de los regímenes constitucionales en América Latina. En teoría, esto aseguraba los beneficios de la ayuda económica para financiar obras de infraestructura, el

acceso al mercado norteamericano para la colocación de bienes y el apoyo político en el plano internacional. El golpe de Estado en Perú de 1962 puso en práctica estos condicionantes tras la negativa de Kennedy de sostener acuerdos con gobiernos militares de extrema derecha, lo que implicó la ruptura de las relaciones diplomáticas y el cese de la ayuda militar y económica. Pero luego de su asesinato, con la asunción de Lyndon Johnson a la presidencia se abandonaron estas premisas y la excusa del anticomunismo sirvió entonces para garantizar a los golpistas todo el apoyo económico y político que necesitaran (Muller, 1985, pp. 448-449).

Los golpes de Estado en Brasil y Argentina confirmaron esta tendencia, y abrieron el camino a la imposición de regímenes militares obsesionados con la concentración del poder mediante la exclusión y la represión sistemática de los sectores populares y sus principales organizaciones.¹⁰ El despegue definitivo del desarrollo económico era la otra gran obsesión, en momentos en que ya había suficiente evidencia sobre el agotamiento del esquema de sustitución de importaciones implementado más de dos décadas atrás, reflejado en la caída de las inversiones externas, el recurrente déficit comercial, el descontrol del gasto público, la inflación estructural y un sistema productivo que aún permanecía en una fase de inmadurez.

Las modalidades asumidas por la diplomacia de las dictaduras contrastaron con la experiencia llevada a cabo por los gobiernos democráticos anteriores. Mientras los últimos habían defendido la legitimidad de la política económica desarrollista en el marco de una estrategia de política exterior que resaltaba las necesidades de cooperación, la asistencia recíproca y la integración con América Latina, los militares implementaron una diplomacia bilateral basada en un profundo recelo mutuo (Jaguaribe, 1982, pp. 17-18). Del mismo modo, mientras los desarrollistas democráticos sostenían la independencia relativa de la región, desafiando las pretensiones norteamericanas de unificar la agenda diplomática con un criterio común a sus intereses, las dictaduras apostaron por el alineamiento automático con los objetivos de la Casa Blanca. Como destaca Paradiso (1993): “No podía extrañar que bajo regímenes militares se sobreestimaran las hipótesis de conflicto y se hicieran previsiones

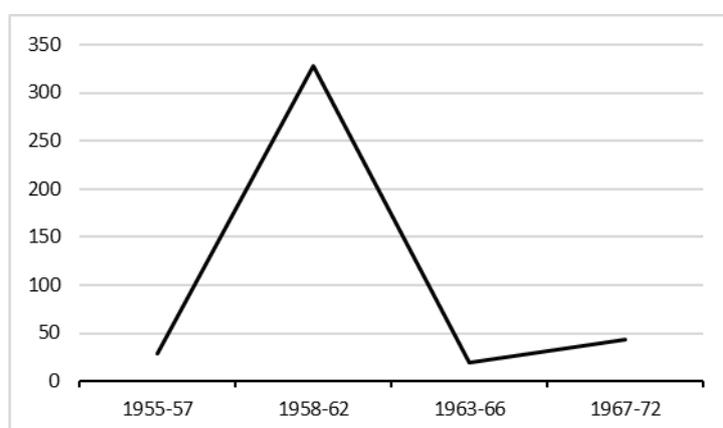
¹⁰ Guillermo O'Donnell ha denominado a los regímenes militares que emergieron en Argentina y Brasil a mediados de los años sesenta como Estados burocrático-autoritarios, cuyas características principales se resumen en la conformación de un bloque de poder limitado a quienes ocupan la cúpula de las grandes organizaciones de la sociedad, especialmente las Fuerzas Armadas y las grandes empresas privadas y públicas. Su anhelo fundamental era, por un lado, la reimplantación de un ordenamiento social a partir de la supresión de los derechos políticos de los ciudadanos para garantizar la subordinación del sector popular. Por otro, apuntaban a la normalización de la economía para retomar un crecimiento fuertemente transnacionalizante y sesgado de la distribución general de los recursos (O'Donnell, 1982, pp. 60-62).

sobre eventuales escalamientos bélicos. Se trataba de tendencias muy profundas que neutralizaban las afinidades profesionales e ideológicas y abrían camino a recelos y actitudes de indisimulada hostilidad” (p. 163).

La aproximación ideológica con Estados Unidos constituyó una opción en común para ambos regímenes, en cada caso orientada a consolidar una situación de privilegio como interlocutores preferenciales a nivel regional. El embajador brasileño en Washington, por ejemplo, había llegado a manifestar que “lo que es bueno para los Estados Unidos también es bueno para el Brasil”, dando a entender que un trato preferencial a su país podía garantizar el cumplimiento de la voluntad americana en la región (Cisneros y Escudé, 2000, Tomo XIV, cap. 68; Vizentini, 1998, p. 39).

Detrás de estos gestos estaba indudablemente la necesidad de atraer capitales de origen norteamericano e inversiones de empresas multinacionales, sumadas a la tradicional ayuda militar y las facilidades para el financiamiento del déficit, que debía negociarse siempre en una situación de desventaja frente a los organismos internacionales de crédito. Esto último constituía sobre todo una de las preocupaciones centrales, ya que los flujos de capital externo, que habían sido casi el principal sostén de la política económica del desarrollismo desde mediados de los años cincuenta, mostraban un marcado declive a mitad de la década del sesenta. Considérese que hacia finales de los años cincuenta y en plena expansión del desarrollismo, América Latina había absorbido alrededor del 40% del total de inversiones norteamericanas en el resto del mundo, pero diez años más tarde éstas no superaban el 25% del total, lo que hacía presumir que el estancamiento económico evidenciado por la región se debía a un parcial aislamiento de la escena política y económica internacional.

Cuadro 42. Inversión norteamericana en la Argentina. En millones de dólares corrientes.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Azpiazu y Kosacoff, 1989, p. 162.

Son varias las razones por las cuales el desarrollismo latinoamericano confrontaba con un contexto caracterizado por la baja disponibilidad de financiamiento externo y la caída de la inversión productiva, firmes obstáculos que impedían el salto definitivo hacia la modernización de la economía. Por un lado prevalecían las deficiencias estructurales características del subdesarrollo, como la ausencia de redes de infraestructura de transporte y comunicaciones modernas, la gran disparidad en el tamaño de las economías nacionales, los límites de mercados internos de por sí estrechos debido a la desigualdad de los ingresos relativos de la población,¹¹ y los crónicos problemas en la balanza de pagos traducidos en escasez de divisas y alta inflación. Pero también había cuestiones de otra naturaleza, que podían resumirse tanto en la inestabilidad política asociada a la fragilidad institucional, como a las oleadas esporádicas de nacionalismo económico tan en boga en esos años.

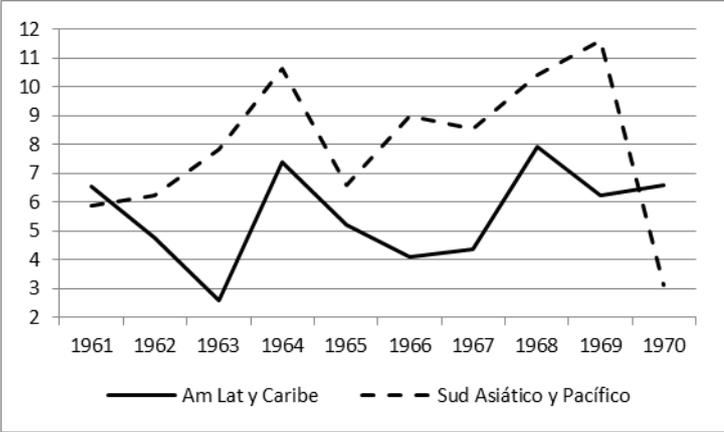
Las tendencias proteccionistas de los países desarrollados, en especial de Estados Unidos, sumaban un agravante a las posibilidades de expansión de los mercados para las exportaciones de la región. En relación a este punto, la CEPAL detallaba lo siguiente en su Estudio Económico de América Latina del año 1967: “Que América Latina siga perdiendo participación relativa en los principales mercados se explica por la persistencia de medidas restrictivas y políticas discriminatorias en el comercio de productos primarios, por las competencias que presentan los productos sucedáneos y la producción fomentada en regiones desarrolladas, por los desequilibrios de la oferta y la demanda, y por las dificultades para el acceso de manufacturas. Todo ello hace temer que, mientras subsistan estas condiciones, la participación relativa de América Latina en los principales mercados seguirá empeorando” (CEPAL, 1968, p. 64). En efecto, entre 1962 y 1967 las importaciones de Estados Unidos provenientes de América Latina cayeron un 30%. En este brusco descenso Brasil llevó la peor parte con una caída de casi el 40% en sus ventas hacia Estados Unidos, mientras que las de Argentina se contrajeron un 18% (CEPAL, 1968, p. 65). Estas cifras evidencian que los países

¹¹ Sobre la aguda disparidad en la percepción de los ingresos que se había instalado en América Latina en los años sesenta, y su profundización en la década siguiente, la CEPAL (1966) señalaba que: “de los 100 dólares per cápita en que aumentó el ingreso medio por habitante durante los años sesenta, tan sólo 2 dólares correspondieron a un integrante del 20% más pobre de la población. Esto es suficientemente indicativo de que no podemos estar orgullosos con lo que ha venido ocurriendo en la distribución de los frutos del progreso. Hay hoy algo más de 300 millones de latinoamericanos. De ellos, alrededor de 100 millones viven en condiciones de extrema pobreza, y de esos 100 millones cerca de 65 están en zonas rurales, marginados de los mercados y carentes de una cultura mínima que les permita siquiera vislumbrar las posibilidades de una existencia distinta de la que han vivido por generaciones” (p. 49).

latinoamericanos, sin excluir los que más avanzaron en la industrialización como Argentina y Brasil, no lograban quebrar el esquema tradicional de la división internacional del trabajo en su comercio exterior.

En el otro extremo de la realidad de América Latina, bajo la influencia del entramado político de la Guerra Fría, en algunos países de Asia se daban inmejorables oportunidades de inversión productiva y financiera para las empresas transnacionales. Como señala Castells (1999): “el elemento geopolítico crucial en Asia Oriental, en contraste con América Latina, fue que los Estados Unidos percibieron que gran parte de Asia estaba en peligro de ser tomada por los comunistas y sus aliados, y de hecho había elementos que apoyaban esta percepción. Las consideraciones estratégicas eclipsaron todos los demás cálculos de la política estadounidense en la región, dando una libertad de maniobra considerable a los Estados asiáticos en la gestión de sus economías, con la condición de que permanecieran como ‘Estados vasallos’ de los Estados Unidos en lo concerniente a política exterior y represión del comunismo interno, condición que aceptaron gustosos” (p. 298).

Cuadro 43. América Latina vs Sud. Asiático y Pacífico: tasas de crecimiento del producto. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Banco Mundial.

Desde comienzos de los años sesenta, en Taiwán, Singapur, Corea del Sur y Hong Kong se impulsaron políticas industrialistas con elevadas tasas de ahorro interno destinado a grandes obras de modernización de la infraestructura productiva. Disponían además de una mano de obra entrenada y disciplinada con el atractivo adicional de su bajo costo, lo que resultó ser un polo de atracción para el capital norteamericano. El caso de Corea del Sur fue el más emblemático entre todos los países que desde el Sudeste Asiático apostaron el desarrollo económico a la apertura a las inversiones externas. Buena parte de su crecimiento industrial

desde mediados de los años sesenta se atribuye a la interacción entre los flujos de capital extranjero y la intervención del Estado en la economía, que incrementó la deuda neta desde 301 millones de dólares en 1965 a casi 2600 millones en 1970. De hecho, se ha estimado que sin la masiva afluencia de capital extranjero a lo largo de esos años, el producto bruto de 1971 habría sido menor a un tercio (Frieden, 1981, pp. 425-426).

En Argentina y Brasil, una vez agotada la estrategia inicial del desarrollismo basada en la expansión mercadointernista, la apuesta por el despegue económico también se orientó hacia la exportación de manufacturas; así el primero aumentó el valor en dólares de sus exportaciones industriales en un 582% entre 1960-1971, con una tasa de crecimiento anual promedio del 18.7% entre 1960-1968, y de 8.4% entre 1969-1971. En el quinquenio 1971-1976 los resultados serían aún mejores, con un crecimiento de 262.7 a 957.7 millones de dólares, una expansión de 360%. Pero el caso de Brasil es aún más sorprendente: entre 1960-1971 el valor en dólares de sus exportaciones industriales aumentó más del 2000%, con una tasa de crecimiento del 31%, que se duplicó solo entre 1969-1971. En consecuencia, para 1971-1976 Brasil consolidó el despegue de su capacidad exportadora con respecto a la Argentina y al resto de los países la región, pasando de 437.8 a 2.038 millones de dólares, un incremento de más del 560% (Katz y Kosacoff, 1989, pp. 38-39; Furtado, 1976, p. 185).

Cuadro 44. Valor y destino de las principales exportaciones de bienes mecánicos.

Años	Argentina			Brasil		
	Valor	AL	RM	Valor	AL	RM
1966	14,3	76,9	23,1	32,8	72,8	27,2
1969	47	80,5	19,5	58,2	77,7	22,3
1970	52,1	71	29	95,7	68,8	31,2
1971	86,8	75	25	122,7	70,3	29,7
1972	126,6	77,8	22,2	204,6	63,3	36,7

Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPALSTAT. Valor: en millones de dólares corrientes. AL: América Latina. RM: Resto del Mundo. Bienes: Herramientas, calderas, máquinas, aparatos y artefactos eléctricos, equipo de transporte, etc.

La expansión de la capacidad exportadora de la industria de Argentina y Brasil tuvo lugar, en buena medida, en el marco del comercio intralatinoamericano, dentro del cual la ALALC venía experimentado un proceso de intensificación. Muchas de las medidas tomadas durante las rondas de negociación estaban dirigidas a incrementar las exportaciones de manufacturas, a través de incentivos fiscales, impositivos, aduaneros y cambiarios. Pero inclusive al nivel de la región los resultados aún estaban lejos de cumplir con todas las

expectativas. Como destacaba la CEPAL: “uno de los objetivos más evidentes de la política de integración latinoamericana es la de posibilitar la ampliación del mercado para las manufacturas producidas en la región. En este aspecto, entre 1960 y 1968, mientras el comercio regional total se duplicaba, el de productos manufacturados se sextuplicaba aunque a partir de un nivel absoluto sumamente bajo, equivalente al 10% del intercambio regional [...] El intercambio de manufacturas aumentó 2.7 veces entre 1963 y 1967; sin embargo, continúa siendo bajo el monto de este intercambio, habiendo subido su participación en el valor total de las importaciones de bienes manufacturados y semimanufacturados realizadas por los países de la ALALC de 1.9% en 1963 a 3.9% en 1967” (1969, p. 90-91).

Cuadro 45. Importaciones de productos básicos y manufacturados procedentes de la ALALC y total mundial

Procedencia	1963	1964	1965	1966	1967
ALALC	603.790	726.612	871.075	864.768	873.587
Total	5.365.432	5.646.537	5.696.806	6.524.507	6.701.235

Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1969, p. 69.

En efecto, a partir de la puesta en vigencia de las primeras negociaciones de la ALALC, a comienzos de 1962, las exportaciones intrazonales se expandieron rápidamente: de más de 350 millones de dólares a unos 760 millones en 1966, mientras que las importaciones se expandieron aún más, casi un 50% en el mismo periodo. Sin embargo, a partir de 1965 se dio un menor dinamismo: las exportaciones, que habían aumentado a tasas superiores al 12% en 1962 y 1963, y a una cercana al 30% en 1964, bajaron a cerca de 14% en 1965, casi 7% en 1966 y menos de 4% en 1967. Asimismo, entre 1960 y 1964 se había producido la mayor evolución en las exportaciones de los países miembros de la ALALC sobre el total del comercio intralatinoamericano, con un incremento del 15.5%, pero en los años siguientes se produce una contracción que finalizó con un 10% en 1967. Del mismo modo, el peso de las importaciones de la ALALC disminuyó año a año, para completar una caída del 20% entre 1960 y 1967.

Cuadro 46. Exportaciones (X) e importaciones (M) en el comercio intralatinoamericano. En millones de dólares.

Años	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
X ALALC	397	357,8	416,2	491,3	641,9	723,3	762,1	755,4
Porcentaje	58	60,8	63,2	66,1	67	66,4	65,5	62,5
M ALALC	661	585,5	642,8	726,5	821,1	955,5	983,3	932,9
Porcentaje	86,4	84,6	80,6	78,6	76,2	77,2	74,5	69,4

Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1967, p. 23.

Frente al menor ritmo de incremento de los intercambios comerciales en la ALALC, y para intentar fortalecer su posición comercial, hacia 1966 Brasil instruyó a su diplomacia para promover el intercambio de productos de química pesada y siderurgia por materias primas y alimentos argentinos, lo que tenía una implicancia fundamental en la disputa por el liderazgo regional. La propuesta cayó en momentos en que el gobierno argentino iniciaba gestiones con Bolivia para explotar conjuntamente las reservas de hierro en el cerro Mutún, ubicado en el este boliviano y pegado a la frontera con Brasil. La dictadura brasileña trató de neutralizar estos acuerdos a través de una metodología que no dejaba lugar a dudas respecto a su objetivo de instaurar un nuevo esquema de comercio para América Latina: por un lado presionaba a Bolivia con la promesa de destinar inversiones productivas y con la ampliación de los intercambios comerciales, mientras que por otro proponía a la Argentina la provisión de acero para garantizar la expansión de mercados externos a su siderurgia. Pero el gobierno de Onganía se negó a firmar un convenio que a todas luces implicaba la subordinación del comercio bilateral al desarrollo industrial brasileño, y como consecuencia de la negativa argentina se interrumpió el impulso inicial que habían obtenido los intercambios bilaterales propiciados por la ALALC (Ffrench et al., 1997, p. 127).

Hacia finales de los años sesenta, otra cuestión que alentó los conflictos diplomáticos entre los militares argentinos y sus pares brasileños fue el litigio de la Cuenca del Plata. Con una superficie superior a los 3.000.000 de km² (que se extienden desde Buenos Aires hasta San Pablo, abarcando los ríos Uruguay, Paraná y Paraguay), la Cuenca del Plata es la segunda más grande del mundo. Argentina y Brasil comparten su jurisdicción con Bolivia, Paraguay y Uruguay, lo que conforma un área que concentra prácticamente la mitad de los intercambios de la ALALC, además del enorme potencial para el aprovechamiento hidroeléctrico, vías de transporte y una gran disponibilidad de recursos naturales. El desacuerdo central giró en torno a la soberanía de los ríos navegables de curso compartido, lo que hizo recrudecer la rivalidad al punto que en ambos países se instalaron corrientes belicistas que se afirmaron sobre la mutua consideración de la principal hipótesis de conflicto.

Cuadro 47. La Cuenca del Plata.



Fuente: COMIP, Comisión Mixta del Río Paraná.

Los primeros antecedentes para arribar a un acuerdo de integración regional entre los países que comparten la Cuenca se remontan a 1965, cuando Argentina propuso la realización de una cumbre para discutir el aprovechamiento de los recursos hídricos, con el fin de potenciar los intercambios regionales. El origen de la invitación remitía también a las preocupaciones que despertaba el proyecto de Brasil y Paraguay para la construcción de la represa hidroeléctrica de Corpus-Itaipú –emplazada sobre el río Paraná a 16 kilómetros del puente Tancredo Neves, que uniría en 1985 la ciudad argentina de Puerto de Iguazú con la ciudad brasileña de Foz de Iguazú–, cuyas cotas de funcionamiento, situadas aguas arriba, podrían afectar la explotación de uno de los principales ríos navegables y fuente de recursos hidroeléctricos. Un año más tarde, ya bajo dictadura militar, las precauciones originales de la cancillería pasaron a considerarse con argumentos que encubrían intereses geoestratégicos, lo que reorientó la política oficial con respecto a Brasil. En adelante, la cuestión de la Cuenca del Plata se transformó en un escenario de competencia y rivalidad en el plano estratégico militar, económico y geopolítico (Massot, 1995, p. 220).

Desde una perspectiva militar, se afirmaba que ante un eventual conflicto bélico con Brasil la decisión de este último de abrir las compuertas de la represa inundaría las provincias mesopotámicas e incluso la ciudad de Buenos Aires. Aun si se descartaba esta hipótesis de características poco probables, emergían otras previsiones configuradas a partir de la posibilidad de que la construcción de la represa determinara la creación de un polo de riqueza dominado por Brasil, que empujaría a las provincias pobres del norte argentino a gravitar en

torno a la dinámica impuesta por este (Vizentini, 1998, p. 154). Consciente de estos riesgos potenciales, durante la gestión de Onganía el canciller argentino Nicanor Costa Méndez insistía en la estrategia de reconstruir un esquema geopolítico similar al Virreinato del Río de la Plata, para lo cual Argentina debía en primer lugar dominar totalmente la Cuenca del Plata, y como paso siguiente reforzar su tradicional preponderancia sobre Paraguay y Bolivia para convertirse en la primera potencia latinoamericana (Moniz Bandeira, 2004, p. 368).

Independientemente de estos eventuales escenarios, existían motivos más objetivos sobre el desacuerdo por la construcción de la represa binacional. En un sentido concreto, la discusión en relación con la soberanía de los ríos navegables de uso en común dejaba al descubierto el recelo argentino frente al significado que la alianza entre Brasil y Paraguay implicaba para el desarrollo de los recursos del primero. Mientras Brasil atravesaba un extraordinario período de crecimiento de su economía que demandaba la ampliación de su infraestructura energética, en la Argentina la economía no despegaba y aún subsistía un importante déficit en materia de energía. Como sostiene Paradiso (1993): “eran muchos los argentinos –oficialistas o no, militares o civiles– a quienes les costaba digerir el empuje del denominado ‘milagro brasileño’. Las exitosas performances de su economía activaban la antigua preocupación por la ruptura de los equilibrios de poder regionales” (p. 163).

El litigio continuó latente en los años siguientes hasta que volvió al primer plano durante la presidencia de Lanusse, cuando el proyecto de Itaipú había sido otorgado a consorcios internacionales para la planificación de la obra, cuyo inicio era inminente. Imbuido de una prédica latinoamericanista impensada para un militar de tradición conservadora, Lanusse realizó una gira por los países de la región en la que denunció el “imperialismo” de Brasil, que al acercarse a Bolivia con la promesa de inversiones y ayuda económica encubría el objetivo de controlar sus recursos naturales (Guglielmelli, 2007, p. 185). Del mismo modo, alertó acerca del avance brasileño sobre Paraguay, que a partir de los primeros años setenta, y de la mano de un creciente intercambio de bienes y la realización de inversiones, buscaba desafiar la tradicional dominación argentina sobre este país (Hilton, 1985, p. 47).

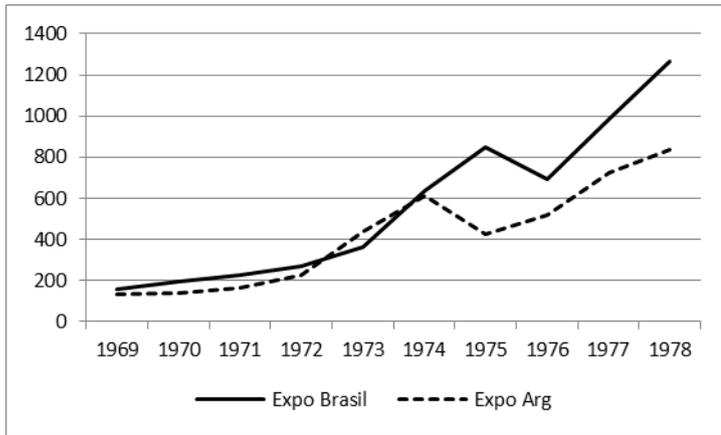
No era un hecho novedoso que el gobierno de Médici, impulsado por el exitoso ciclo de crecimiento del *milagro económico*, persiguiera lineamientos de política exterior trazados por el bilateralismo en las relaciones interamericanas y por la búsqueda de una colaboración más estrecha con los países del Primer Mundo. La estrategia diplomática de Brasil durante este período asumió como postura que “cuanto más crece un país mayor debe ser su parcela de decisión en el espectro internacional”, punto de partida para “modificar una cristalización de posiciones de poder que congelan un determinado status quo internacional” (Cervo, 1998,

p. 212). Consagrada por la cancillería como *Diplomacia do Interesse Nacional*, el objetivo final era convertir a Brasil en una gran potencia económica del Primer Mundo antes del final del siglo (Vizentini, 1998, pp. 137, 139 y 143).

Algunos de sus principales intelectuales se hicieron eco de esta estrategia, incluso hasta los más progresistas como Helio Jaguaribe, quien manifestaba que “disponiendo de una base de recursos suficientes para enfrentar al mundo por cuenta propia, el país sólo tiene para ganar, en sus relaciones con el resto del mundo, si maximizara su flexibilidad de maniobra, la cual perdería si tuviese que coordinar sus políticas con las de otros países latinoamericanos [...] razón por la cual le conviene mantener un régimen de relaciones esencialmente bilaterales, correctas, pero no demasiado estrechas, inclusive porque un mayor estrechamiento, o una más efectiva multilateralización, terminarían imponiendo al país cargas sin contrapartida, en nombre de la solidaridad regional” (Vizentini, 1998, pp. 151-152). Adviértase que Jaguaribe no decía esto una década atrás, durante las gestiones democráticas desarrollistas en las que era un convencido defensor de la unidad política latinoamericana, para lo cual otorgaba un énfasis especial al fortalecimiento del eje Argentina-Brasil.

Bajo estas premisas, el gobierno de Brasil impulsaba acuerdos bilaterales con otros países de la región, modalidad que contrariaba abiertamente los propósitos originales de la ALALC, inclinados a promover relaciones de intercambio multilaterales. Los acuerdos financieros y comerciales servían a su vez para constituir ejes de intercambio en los cuales la producción brasileña reemplazaría paulatinamente la oferta de bienes industriales proveniente de los países centrales en la región. Incluso la metodología era similar a la de éstos: concedía créditos a las exiguas economías de los países latinoamericanos que acordaban la cooperación bilateral, y de esta manera expandía su dominio sobre las redes de comercio regional. Con ello aseguraba un destino para sus exportaciones de bienes industriales y acrecentaba su influencia política sobre la región. En palabras de Guglielmelli (2007): “el accionar brasileño en la Cuenca del Plata ha operado con objetivos claros tenazmente perseguidos y mejores instrumentos, acicateado hoy, además, por necesidades perentorias de materias primas y fuentes de energía. Avanza sobre los países menores, busca caminos hacia el Pacífico; coopera en el desarrollo de estos en los sectores que su propia economía ha de requerir; bloquea la cooperación o proyecto de la Argentina; gana la delantera y construye grandes obras hidroeléctricas; presta ayuda técnica y financiera; abre, en fin, su litoral marítimo en Santos, Paranaguá y Río Grande, para atraer hacia esos puertos, a través de caminos, ferrocarriles y canales, al Oriente boliviano, al Paraguay, al Uruguay y a la Mesopotamia argentina, en abierto reto y competencia al sistema portuario del Río de la Plata” (p. 552).

Cuadro 48. ALALC: exportaciones industriales intrazonales. En millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1980 (a), pp. 43 y 45.

Mientras la política exterior brasileña aspiraba a asumir el liderazgo del Cono Sur y reafirmar la alianza con Estados Unidos, hacia finales de la década del sesenta la diplomacia argentina asumió en cambio formas erráticas seguidas por propuestas inconsistentes, como un fiel reflejo de la crisis política y la conmoción institucional por la que atravesaba el país. La dictadura militar que había irrumpido a mediados de 1966, que concentró toda la capacidad de decisión en el poder ejecutivo suprimiendo la actividad política, y que en sus inicios no hablaba de plazos sino de “objetivos” para referirse al tiempo que demandaría la transformación política, económica y social del país, se batía en retirada acosada por sus propias contradicciones y el creciente desprestigio ante la misma sociedad civil que había intentado disciplinar.

Uno de los escasos momentos en los que su diplomacia logró sostener una política exterior con objetivos más perdurables fue en el litigio con Brasil por las obras hidroeléctricas con Paraguay, pero aquí también los resultados se hallaron lejos de las expectativas. La estrategia argentina consistió en aferrarse al derecho internacional a través de un mecanismo denominado “evasión por medio del derecho”, que en el ámbito diplomático se traduce como un recurso que los países más débiles esgrimen como defensa ante el accionar de las grandes potencias. Esto podría sugerir que entre los diplomáticos argentinos ya prevalecía la percepción de que el desarrollo económico de Brasil y el despliegue ofensivo de su política exterior para conquistar influencias decisivas sobre la región, había colocado a este país en una posición crecientemente dominante.

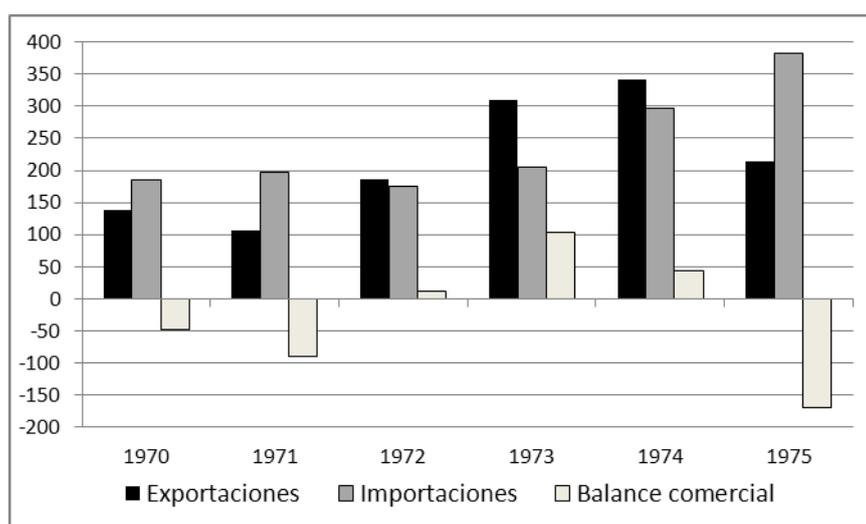
La convicción de la diplomacia argentina era que no podría detener el avance brasileño en este terreno, por lo que debió recurrir a las instancias de arbitrio internacional habilitadas en las convenciones mundiales de Estocolmo y en la XXVII Asamblea General de

la ONU, ambas realizadas en 1972. Sin embargo, tanto en una como en otra, si bien el tratamiento de los reclamos argentinos obtuvo la aprobación de la comunidad internacional, en la práctica resultaron desoídos por la diplomacia brasileña, que permaneció imperturbable y denegó la apertura de negociaciones (Ferrari, 1981, p. 13).

Con el retorno de la democracia, y con ella del peronismo al poder, la cancillería se propuso revertir el paulatino aislamiento en que se hallaba el país en la región, y para ello trató de descomprimir el conflicto con Brasil. El gobierno de Perón, que intentaba subsistir no solo en medio de un turbulento contexto político interno, sino además en un subcontinente ya poblado de dictaduras militares –Hugo Banzer en Bolivia, Emílio Médici en Brasil, Augusto Pinochet en Chile, Alfredo Stroessner en Paraguay, Juan Velasco Alvarado en Perú y Juan María Bordaberry en Uruguay–, abandonó la concepción de la rivalidad que había prevalecido entre los militares para dar prioridad a la realización de obras de infraestructura postergadas.

En sintonía con los objetivos de incrementar la participación del Estado en la estrategia de crecimiento –un elemento crucial de su política económica nacionalista–, el 6 de diciembre de 1973 el gobierno firmó junto a Paraguay el Tratado de Yacyretá para la construcción de una represa hidroeléctrica. Más tarde, Perón viajó a Uruguay para firmar un tratado que ponía punto final a un histórico antecedente de disputa entre los dos países, al definir los límites de la jurisdicción nacional en el Río de la Plata y su frente marítimo. Pero al presidente no le quedaba demasiado tiempo de vida y, en adelante, la política exterior perdió su impulso nuevamente fustigada por la crisis política y económica.

Cuadro 49. Intercambio comercial de Argentina con Brasil. En millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPALSTAT e Informe de Comercio Exterior, Secretaría de Industria y Comercio Exterior, República Argentina.

ACERCAMIENTO Y COINCIDENCIAS: 1976-1983

BRASIL

La implementación del *Segundo Plan de Desarrollo (1974-1979)* bajo la presidencia de Ernesto Geisel fue una respuesta industrialista a la crisis económica internacional desatada tras el aumento de los precios del petróleo en 1973. Entre las prioridades del plan estaba el impulso a los sectores que durante la etapa del “milagro económico” habían quedado postergados o aún permanecían en fase de subdesarrollo, relacionados con la infraestructura básica —el énfasis estaba en la energía eléctrica y la extracción de petróleo— y la industria de bienes de capital, áreas en las que aún prevalecía una fuerte dependencia de las importaciones. La cuestión del petróleo era la más problemática dada la extrema rigidez de su demanda ante el crecimiento del producto industrial; algunas cifras dan una idea más precisa de la persistencia de este obstáculo estructural que limitaba la expansión del desarrollo de la economía de Brasil: la importación de barriles, que alimentaba el 85% de la demanda interna, aumentó un 25% entre 1976 y 1979, mientras que la producción local, responsable del 15% del abastecimiento interno restante, lo hizo apenas un 13% en igual período. Para 1980, el monto de las compras externas de combustibles y lubricantes alcanzaba un 45% del valor total de las importaciones de bienes (CEPAL, 1980, pp. 121 y 127).

Del mismo modo, la importación de bienes de capital registró altas tasas de variación positivas entre 1976 y 1979, de la mano del incremento en el ritmo de producción de la industria manufacturera, que en el mismo período se expandió a una tasa promedio del 7%. Sin embargo, en este último rubro se alcanzaron mejores resultados en relación a otros sectores de la industria en cuanto a la eficacia de la estrategia sustitutiva, ya que en ese período la dependencia de las importaciones se redujo un 50% respecto al nivel de importaciones de 1970. Otras metas del Plan alcanzaban a la modernización del agro y el desarrollo del transporte ferroviario para mejorar las vías de conexión, que abarcaba zonas históricamente postergadas en el interior del país (Lavagna, 1999, p. 211; Moreira Cunha, 1997, pp. 6).

Cuadro 50. Importaciones de insumos industriales.

Tipo de bien	Millones de dólares					Tasas de crecimiento		
	1976	1977	1978	1979	1980	1978	1979	1980
Bienes intermedios (a+b)	7.931	7.991	9.014	14.727	17.253	13	41	36
Combustibles y lubricantes (a)	3.846	4.081	4.483	6.773	10.210	10	51	51
Otros (b)	4.085	3.910	4.531	7.954	7.043	16	31	18
Bienes de capital	3.593	3.101	3.552	3.775	4.392	15	6	16

Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1980, p. 121.

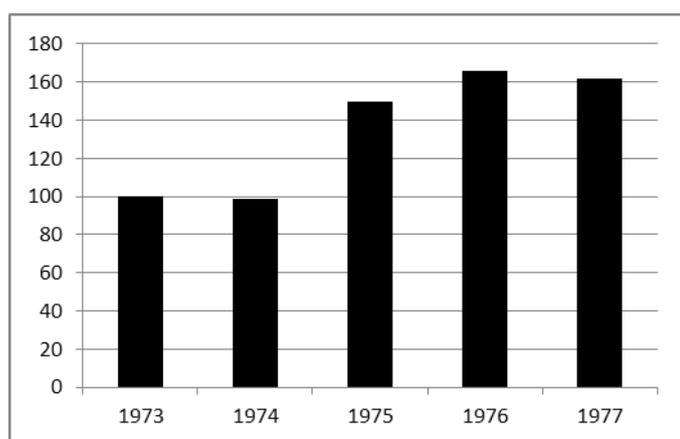
El gran volumen presupuestario de las obras de infraestructura planificadas obligaba a profundizar las líneas de financiamiento a la inversión pública, la cual solo podía sostenerse recurriendo al endeudamiento externo, que ya había crecido de sobremanera durante el período anterior. El riesgo asociado a esta estrategia no era desconocido: implicaba que el crecimiento económico quedara ligado a los vaivenes de las transferencias de capital externo, sometidas a una intensa volatilidad luego de la crisis petrolera de 1973 (Skidmore, 1988, pp. 349-350 y 404). Sin embargo, pese a las previsiones de los que demandaban un mayor control de los gastos del Estado frente a la mayor incertidumbre del contexto internacional, el gobierno no dudó en acudir a las fuentes de crédito externo, por entonces en pleno auge. Como destaca Marichal (2010): “el caso brasileño demuestra de qué forma la deuda externa se relacionaba con los sectores más dinámicos y complejos de las economías latinoamericanas al vincular de manera mucho más estrecha, que en épocas anteriores, la dependencia financiera y la tecnológica. El régimen dictatorial de Brasil utilizó una gran cantidad de fondos con el objetivo de financiar empresas estatales como Petrobras o Electrobras, pero también para construir y reforzar un sofisticado y poderoso complejo militar-industrial que le permitió, eventualmente, construir aviones a reacción. A su vez, contrató gran cantidad de préstamos para las grandes empresas siderúrgicas del Estado brasileño, las cuales pronto se convirtieron en las más importantes de toda América Latina” (p. 204).

Como resultado de la masiva afluencia de préstamos, durante los cinco años de vigencia del PND II los niveles de endeudamiento superaron el 275% y llegaron a los 55.800 millones de dólares en 1979. La justificación para la desmesurada toma de deuda la daba la necesidad de sostener el crecimiento del producto, que se incrementó a una tasa promedio del 6.7% entre 1974 y 1979, con un pico del 10.3% en 1976. Este era el argumento principal de los militares y la tecnocracia estatal, quienes destacaban que se había logrado el cumplimiento efectivo de las principales metas propuestas. Pero los críticos señalaban que los beneficios obtenidos para el conjunto de la economía eran escasos, si se tomaban en cuenta los costos

que debían pagarse en el futuro inmediato por la acumulación de los intereses derivados del endeudamiento, en un contexto macroeconómico condicionado por el déficit fiscal y el desborde inflacionario (Hurtienne, 1983, pp. 124-156).

Las críticas a la estrategia de financiamiento del PND II provenían de los centros financieros mundiales de tradición ideológica liberal, pero también de especialistas no vinculados a esta corriente. Ambos sectores destacaban que las principales falencias radicaban en el excesivo peso del Estado en la economía. Tomaban como ejemplo, además de los desórdenes financieros, el recurso al proteccionismo, que encarecía la producción y alejaba los estándares de productividad de la industria brasileña de los niveles del mundo desarrollado. El descrédito del régimen militar como planificador del desarrollo pasó a instalarse también entre los empresarios, hecho que no puede desvincularse de la compleja situación que atravesaba la economía en momentos de producirse la última transición presidencial de la dictadura, ya a comienzos de la década del ochenta.

Cuadro 51. Tarifas a las importaciones de bienes de consumo. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ipeadata.

Las conquistas económicas con las que se enorgullecía la dictadura empezaron a ser cuestionadas, una tras una: el crecimiento sostenido de las exportaciones industriales, promocionado por el gobierno militar como uno de los principales hitos de su gestión –las exportaciones de bienes con mayor valor agregado se expandieron desde un 8.6% en 1974 a un 16.6% en 1979– era refutado por especialistas que afirmaban que éste reposaba más en el generoso programa de estímulos y subsidios otorgados por el Estado, a expensas de un mayor déficit fiscal, que en la mejora de la competitividad de la industria brasileña. A este respecto, en 1979 la CEPAL destacaba que “desde otra perspectiva es importante señalar que el éxito que se venía logrando en las exportaciones de manufacturas no fue ajeno a la implantación de

un esquema de fuertes incentivos y subsidios [...] siendo una pesada carga para el presupuesto nacional; pero por otro lado constituyen un importante mecanismo de reasignación de recursos entre las empresas. Es así como de cada dólar exportado en productos textiles, 71 centavos se constituían en subsidios y de cada 100 millones de dólares de vehículos exportados, 66 millones se asignaban a subsidios al sector. Aunque esas cifras se refieran a 1975, no habían cambiado sustancialmente las magnitudes hasta 1978, originando en los países compradores frecuentes acusaciones de dumping y planteando internamente graves problemas a la política monetaria en su lucha contra la inflación” (p. 122). Para Teitel y Thoumi (1986), sin embargo, no hay suficiente evidencia para sostener que el crecimiento y la diversificación de las exportaciones industriales de Brasil en este periodo se deba solo a la existencia de estímulos gubernamentales, por lo que ponen en duda esta hipótesis; para éstos “el crecimiento en las exportaciones de manufacturas parecen haber reflejado aumentos de la demanda debido a efectos sobre los ingresos y la liberalización del comercio internacional, así como una mayor competitividad debido a la maduración del proceso de industrialización por sustitución de importaciones más la explotación exitosa de la ventaja comparativa de las industrias basadas en recursos naturales” (p. 483-484).

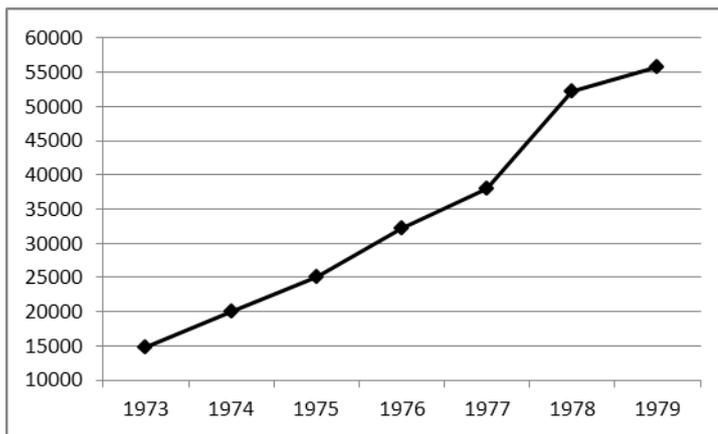
Cuadro 52. Post-milagro económico: exportación de bienes industrializados. En porcentaje.

Bienes	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Productos industriales	16,2	5,4	35,1	30,6	33,6	33,3
Semi-manufacturados	33,9	-0,8	33,5	23,6	35,9	24
Manufacturas	11,4	7,4	35,6	32,7	33	35,9
a) Equipamiento de transporte	69,5	17,7	31,9	68,3	32,1	38,2
b) Máquinas y aparatos	72,2	2,3	60,5	32,6	25,6	42,3
c) Café procesado	-31	183	44,7	6,4	17,5	-29,8
d) Máquinas y aparatos eléctricos	-12	17,4	48,7	12,1	9,2	33,4
e) Calzado	37,5	6,5	s/d	60,6	24,9	10,9
f) Jugo de naranja	37,7	-4,9	75,2	97,6	-15,4	20,6
g) Otros	2,4	85,2	30,4	23,4	48,5	47

Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1980, p. 119.

El renovado dinamismo industrial que había permitido sustituir gran parte de los bienes de consumo en los últimos años, otro de los logros pregonados, no podía ocultar que la performance de la economía aún resultaba muy dependiente de las importaciones de insumos y bienes de capital. Así entre 1976 y 1980 el valor de las importaciones de insumos se incrementó casi un 120%, en tanto que el de los bienes de capital lo hizo un 25% (CEPAL, 1980, P. 128). Mientras tanto, los sectores más competitivos de la producción se hallaban bajo el control de los consorcios transnacionales, sostenidos financieramente por el Estado y esencialmente desligados del compromiso de alcanzar el desarrollo sobre bases nacionales. Por último, otro factor de incertidumbre que opacaba la autopromoción de la burocracia técnico-militar era la continuidad del financiamiento estatal, principal responsable del empuje económico, ante el eventual colapso de la capacidad de pago por el endurecimiento de la situación financiera internacional (Gade, 1990, p. 70; Cartas, 1987, pp. 51-52).

Cuadro 53. PND II: evolución de la deuda externa. En millones de dólares.



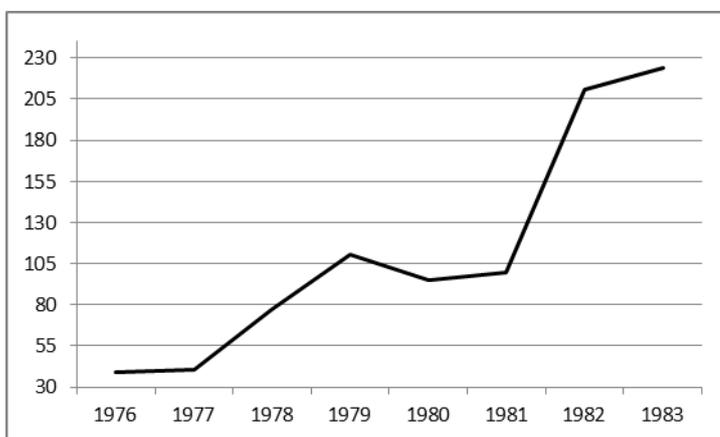
Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ipeadata.

Es muy significativo el hecho de que mientras se mantuvo el crecimiento en una fase ascendente, el eje de la alianza entre el *establishment* y el Estado burocrático-militar ostentó un vínculo de los más estrecho; pero cuando la expansión comenzó a exhibir sus limitaciones estructurales a través de los desequilibrios macroeconómicos externos e internos, la elevación de la deuda externa y la asfixia financiera del Estado, sus principales beneficiarios pasaron a convertirse, si no en activos opositores, al menos en oportunistas cuestionadores de la abusiva inflexibilidad política del régimen. A esto se sumaron las protestas de los trabajadores y las clases medias por el deterioro de la calidad de vida, expandidas en todo el territorio y activadas por un sindicalismo renaciente que todavía debía desenvolverse en el plano de la clandestinidad. El final de la gestión de Geisel a comienzos de 1979 se daba, inevitablemente,

en un marco de creciente inquietud política y social, que contribuyó a prefigurar los primeros lineamientos de una necesaria salida democrática por parte del gobierno, ya en manos del general Figueiredo (Cardoso, 1988, pp. 218-219 y 221; Martins, 1994, p. 140).

Para finales de los setenta la economía padecía una gran fragilidad financiera debido al incremento del déficit comercial, que ya llevaba tres años consecutivos, mientras la deuda externa superaba los 60.000 millones de dólares. Pese a que el panorama internacional se complicaba con la suba de las tasas de interés y el inicio de un ciclo recesivo tras un nuevo aumento de los precios del petróleo, el nuevo gobierno adoptó sin embargo una política altamente expansiva, dictada por la necesidad de sostener las tasas de crecimiento para cumplir con la estrategia de desarrollo industrial. Como consecuencia de la expansión monetaria se desató rápidamente un proceso inflacionario que superó el 100% en 1980, y que demandó de inmediato la puesta en práctica de un programa de ajuste –básicamente restricción monetaria, contracción del crédito al sector privado y devaluación de la moneda– para restablecer los equilibrios interno y externo (Homem de Melo, 1987. pp. 91-92). Para el año siguiente, los resultados en materia de caída de la inflación fueron decepcionantes, y si bien se percibió un aumento de las exportaciones, las importaciones apenas descendieron, aunque se revirtió el signo de la balanza comercial. El principal perjuicio lo padeció el sector industrial, ya que luego de una década de crecimiento ininterrumpido, en 1981 la producción cayó un 10% para no volver a recuperarse en los dos años posteriores. Seguidamente, la crisis de la deuda de México a mediados de 1982, que trasladó el contexto internacional hacia una fase netamente recesiva, derivó en intensas presiones de los organismos financieros para aplicar medidas de ajuste estructural que acabaron por erosionar la menguada capacidad del Estado para continuar financiando el crecimiento.

Cuadro 54. Tasa de inflación al consumidor. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de IPEADATA.

Las condiciones impuestas a Brasil por el FMI se basaron en la reducción del déficit público del 6% al 3.6% del PBI, la limitación del crédito interno y la generación de superávit en la balanza comercial por 6.000 millones de dólares, que implicó contraer las importaciones más de un 30% entre 1981 y 1983. Del mismo modo, debieron suspenderse algunas de las más importantes obras de infraestructura ferroviaria e inversiones en las empresas estatales, lo que configuró un panorama recesivo que para 1983 arrojaba caídas en la inversión industrial de más de un 40%, con aumentos en la capacidad ociosa del orden del 50% en algunos sectores otrora privilegiados, como la producción de bienes de capital y vehículos, entre otros (Souza Aguiar y otros, 1984, pp. 13-14). La industria de bienes de capital fue la principal víctima de la desaceleración de la economía; sólo en 1983, dadas las restricciones impuestas a los gastos del Estado, el principal demandante, su producción cayó un 23%, acumulando cuatro años consecutivos de caída (Skidmore, 1988, p. 461). La industria automotriz, por su parte, cayó un 26% entre 1980 y 1984, y su mayor contracción correspondió a la producción de camionetas, vehículos utilitarios y camiones, con casi el 50% (CEPAL, 1984, p. 136).

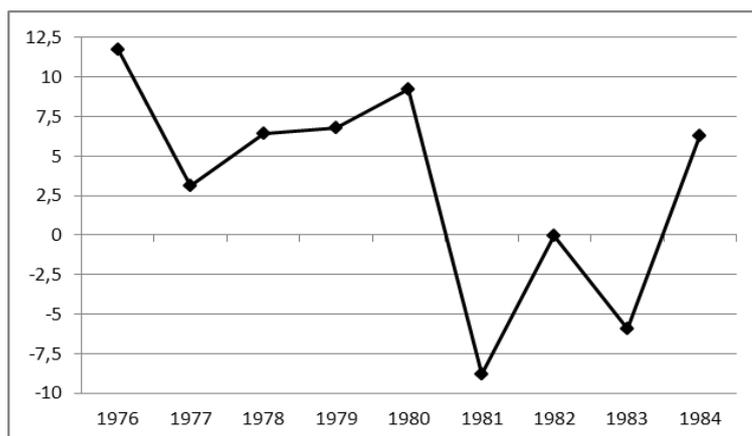
Cuadro 55. Indicadores de la producción manufacturera.

Tipo de bien	Índices (1975-100)					Tasas de crecimiento			
	1970	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
Bienes de capital	44,5	134,9	109,7	97,8	78,0	6,5	-18,7	-10,8	-20,5
Bienes intermedios	60,5	151,7	135,8	134,4	132,3	8,3	-10,5	0,5	-0,3
Bs de consumo duradero	45,2	157,2	114,4	123,6	118,7	10,7	-27,2	8,0	-4,0
Bs de consumo no duradero	74,3	130,1	127,2	129,5	122,8	5,2	-2,2	1,9	-5,2

Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1984, p. 13.

Mientras entre 1980 y 1981 se profundizaba la recesión, dejando a su paso las típicas secuelas de aumento del desempleo –casi un 35%–, caída de los salarios –84% de retroceso en términos reales– e incremento de la pobreza, cobraba fuerza el protagonismo de diversos movimientos políticos y sindicales a partir de multitudinarias manifestaciones de protesta que iban ganando los espacios públicos de las principales ciudades. Frente a la magnitud de los reclamos, en el seno de la dictadura militar se consideró la fijación de plazos para convocar a la clase política e iniciar el proceso de transición hacia un gobierno democrático, aunque prevalecían posturas conservadoras que se mostraban renuentes a ceder el poder en momentos en que el país atravesaba una severa crisis económica y social, amplificada por huelgas masivas y disturbios callejeros que incluyeron saqueos en zonas comerciales.

Cuadro 56. Evolución del PBI industrial. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ipeadata.

Los militares querían impedir a toda costa que se instalara la imagen de que su gobierno, sobrepasado por la crisis económica y acorralado por las protestas de la población, se veía obligado a negociar a contratiempo con los partidos políticos una salida urgente del poder. Una posibilidad semejante arruinaría la visión de sí mismas que las Fuerzas Armadas se ocuparon afanosamente de construir e imponer frente a la sociedad civil: la de ser las hacedoras del mayor proceso de modernización que experimentó la nación en toda su historia, sin haber atravesado crisis económica, política e institucional alguna en casi dos décadas. Por ello, las condiciones que debían cumplirse antes del inicio de los acuerdos básicos para tramitar la transición de un régimen político a otro, exigían por un lado la normalización de la economía, y por otro el apaciguamiento de los conflictos sociales. Una vez resueltos ambos asuntos llegaría la hora de convocar a elecciones, en un proceso ordenado que evitaría la instauración de una democracia débil y condicionada por la inquietud y el desborde popular.

La recuperación económica era, desde tal perspectiva, el primer objetivo para restablecer el protagonismo político del régimen militar, y esto se logró rápidamente pese a las restricciones que imponía el plan de ajuste y salvataje del FMI, lo que insinuaba que el Estado brasileño contaba con mayores recursos que el resto de los países de Latinoamérica para reactivar la economía. De hecho, la aplicación de mecanismos anticíclicos a partir de 1984 permitió superar la fase recesiva de 1980-1983, y alejó las posibilidades de caer en la depresión económica como le sucedió a la Argentina entre 1981 y 1985 o a México a partir de 1982. Hacia 1984 habían desaparecido los síntomas más graves de la crisis financiera y productiva y el crecimiento económico volvió a aparecer: el PBI aumentó 5.4%, las exportaciones se incrementaron un 23.2% y la balanza comercial arrojó un superávit de más de 13.000 millones de dólares, debido a la contracción de casi un 40% en las importaciones

desde comienzos de la crisis. Esto permitió afrontar sin mayores problemas los vencimientos de los intereses de la deuda pautados con el FMI. Pero el precio de la recuperación económica fue una creciente espiral inflacionaria que se iba a salir de control en el quinquenio siguiente, y le tocó a la democracia la tarea de lidiar con un sistema económico sometido a la exigencia de una profunda reestructuración.

Cuadro 57. Brasil: Indicadores globales 1977-1983. En millones de dólares.

Año	% PBI	X	M	Bza. Com.	Inflac. Cons.
1977	4,9	12.120	12.023	97	38,8
1978	5,0	12.659	13.683	-1.024	40,8
1979	6,8	15.244	18.084	-2.840	77,2
1980	9,2	20.132	22.955	-2.823	110,2
1981	-4,3	23.293	22.091	1.202	95,2
1982	0,8	20.175	19.395	780	99,7
1983	-2,9	21.899	15.429	6.470	210,9

Fuente: Elaboración propia sobre datos del IBGE y la Fundación Getulio Vargas.

ARGENTINA

El golpe de Estado de marzo de 1976, autodenominado *Proceso de Reorganización Nacional*, irrumpió en medio del caos que derrumbó la legitimidad del gobierno peronista, que había ganado por más del 60% de los votos apenas dos años y medio atrás. Corridos de la escena en 1973, los militares retomaron el poder ante la pasividad de la clase política y cierta dosis de indiferencia entre la población, que en buena medida percibió el golpe como un alivio. La violencia política entre los extremos del peronismo, el desborde del poder sindical que prácticamente sitió al gobierno de Isabel Perón con la imposición de ministros en el gabinete, el estallido inflacionario iniciado a mediados de 1975, el desabastecimiento en el mercado de bienes, el *lockout* patronal en contra de las medidas del gobierno y la parálisis de la economía alentaron y dieron justificativo a la decisión militar, que de ahí en más convirtió al disciplinamiento de la sociedad civil en su objetivo principal.

Para llevar a cabo estos fines se valió de dos mecanismos que obraron de manera simultánea: en primer lugar, en el plano de lo visible y bajo la normativa de la “guerra a la subversión”, la dictadura militar no escatimó recursos para imponer un estricto control sobre la población, a través de una cuidadosa vigilancia que abarcó prácticamente todos los ámbitos de la sociabilidad, desde la escuela hasta las universidades, desde los medios de comunicación hasta las diversas formas de la expresión cultural, desde los lugares de esparcimiento y ocio hasta el mundo del trabajo. Tampoco escatimó recursos, aunque de manera más cuidadosa y discreta, para sembrar el terror en el cuerpo social mediante una brutal represión clandestina que cayó no solo sobre la guerrilla, sino que incluyó a la izquierda en general y al movimiento obrero, con la intervención de sus organizaciones y la eliminación de los dirigentes sindicales opositores y de tendencias clasistas. Como sostiene Villarreal (1985): “el Proceso militar generalizó los resortes de poder de la sociedad disciplinaria, generó mecanismos represivos basados en la sospecha personal generalizada e instituyó una cultura del miedo en la que el poder ejerció el máximo de control individualizador de los sectores populares” (p. 206).

En segundo lugar, el proceso de disciplinamiento fue concebido a través de la aplicación de las recetas de política económica de inspiración liberal, que llevaron al quiebre definitivo del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Este último era considerado como una de las fuentes principales de la ineficiencia de la economía, pero también se advirtió que su evolución había albergado la crisis de hegemonía que impidió

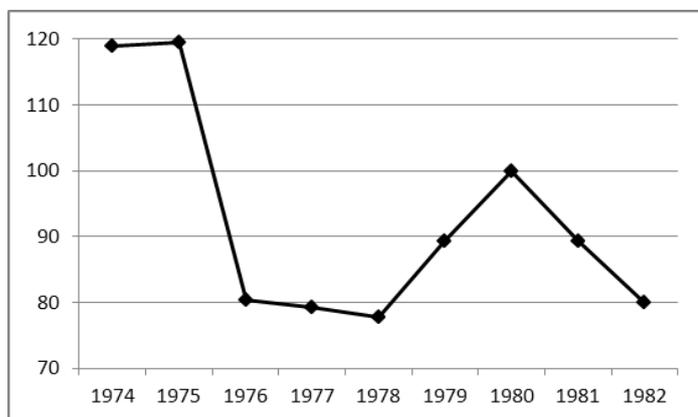
articular un proyecto de poder relativamente estable.¹² Desde esta perspectiva, las bases de la desobediencia y la ingobernabilidad social se hallaban en el desarrollo particularmente conflictivo de la industrialización sustitutiva, bajo la tutela de un Estado excesivamente interventor y vulnerable a las demandas corporativas, en particular las vinculadas a los sectores populares (Canitrot, 1981, pp. 132-133; Canitrot, 1982, pp. 21-22; Cavarozzi, 1982, pp. 72-73; Villarreal, 1985, pp. 237-238).

La política económica de José Alfredo Martínez de Hoz, ministro de la junta militar encabezada por el presidente Jorge Videla, asumió que el objetivo más urgente era poner un freno a la inflación, que solo durante los cuatro primeros meses de 1976 había superado el 106%. El diagnóstico inicial derivó luego en que las primeras medidas de contención de la espiral inflacionaria se dirigieran a establecer una fuerte contracción de los salarios, que en términos reales descendieron entre un 40% y 60% en el primer año y ampliaron los beneficios de los sectores empresariales. Amparado por la política represiva del régimen, que bloqueó los canales de negociación y representación corporativa de los trabajadores, quedaba inaugurado un mecanismo de redistribución regresiva de los ingresos que se haría sistemático durante toda la dictadura. A ello siguió la disminución de los aranceles al comercio exterior y, poco después, la reforma del sistema financiero, medidas que combinadas y en un breve lapso, atacaron el corazón del modelo de acumulación industrial y modificaron por completo la estructura económica nacional. Como destaca Schvarzer (1986): “el equipo económico de Martínez de Hoz comenzó a pensar que había renovadas posibilidades de utilizar ciertas ventajas comparativas de la Argentina para ordenar su desarrollo, especialmente las referidas a la disponibilidad de alimentos y energía, que fueron el *leit-motiv* de la propaganda oficial durante un largo período [...] El surgimiento, o resurgimiento, de ventajas comparativas naturales se constituía de nuevo en clave del progreso nacional. Los responsables de esta estrategia comenzaron a considerar que el papel de la industria podía ser complementario y se

¹² Villarreal (1985) ha resaltado que “así como hubo determinantes económicos que inducían a la centralización del capital, más significativas fueron las políticas que se implementaron para acelerar este fenómeno, en el marco de un proceso que combinó una alta concentración de poder en manos de una élite militar, del capital financiero, los sectores terratenientes y del gran capital monopolista. Estaban dadas las mejores condiciones históricas para llevarla a cabo” (pp. 237-238). La contracara de este proceso de homogeneización de la cúpula dominante, bajo la hegemonía del capital financiero, fue la fragmentación de los sectores populares, resultado directo de las políticas de desindustrialización implementadas, que redujeron el peso de los obreros industriales y los sectores del capital asociados a esta estrategia, base de la alianza social que disputaba espacios de poder en el aparato estatal (O’Donnell, 1997, pp. 123-124; Villarreal, 1985, pp. 205-206).

debería impulsar su mayor eficiencia, aun a costa de algunos cierres que no afectarían el proceso global en la medida en que el impulso al desarrollo fuera promovido por los sectores primarios de agro y energía” (pp. 146-147).

Cuadro 58. Evolución del salario real medio industrial.

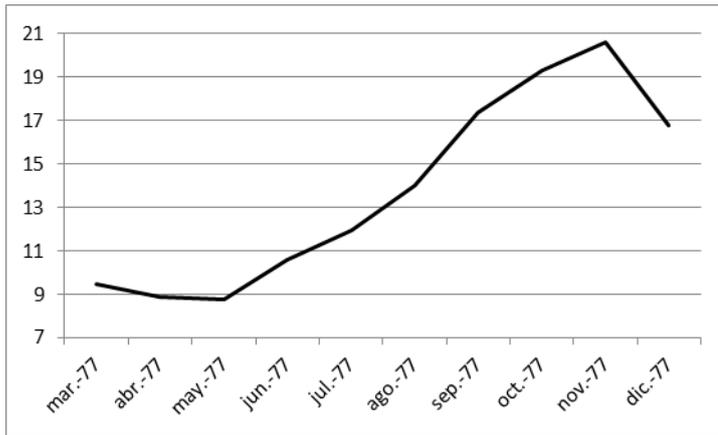


Fuente: Elaboración propia sobre datos de INDEC. Año base 1980=100.

Una de las señales más firmes en el cambio de dirección económica lo dio la sanción de la Ley de Reforma Financiera dictada a mediados de 1977, por la cual el Estado se desvinculó de la oferta monetaria. De acuerdo al ministro, la nueva ley, al liberalizar las tasas de interés y restituir a las entidades financieras la distribución del crédito, trataba de corregir las distorsiones que el anterior sistema de control producía en el conjunto de la economía, dadas las regulaciones y los criterios de selectividad establecidos por el Banco Central.¹³ Pero sobre todo, alteraba una dinámica de funcionamiento en la que las tasas eran fijadas oficialmente en niveles inferiores a la inflación, un recurso que en la práctica constituía un mecanismo de subsidio para financiar la estrategia sustitutiva (FIDE, 1982, pp. 43-44; Kosacoff, 1993, p. 23; Neffa, 1999, p. 274).

¹³ La Memoria del BCRA de 1977 señalaba que: “a principios de 1976 resultaba claro que el nivel arancelario argentino era más elevado que el de la mayoría de los países. Además, la estructura de los aranceles exageradamente diferenciada provocó distorsiones no deseadas, al sobreproteger a algunas industrias en detrimento de sectores exportadores tanto agropecuarios como industriales [...] En noviembre de 1976 se estableció una reducción arancelaria global a lo largo de toda la nomenclatura de las importaciones. Esta política continuó en 1977, cuando, además de reducir aranceles, se eliminaron las restricciones de importar ciertos bienes” (p. 12).

Cuadro 59. Tasa efectiva mensual de depósitos a plazo fijo. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Memoria Anual del BCRA (1978), p. 41.

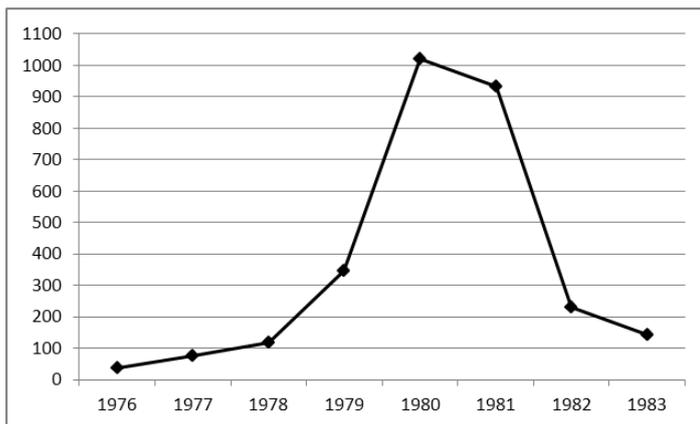
En términos generales, al referirse a las distorsiones se mencionaba el peso de los subsidios y los impuestos sobre los préstamos y depósitos, que condujeron a una progresiva desmonetización de la economía en donde el sistema financiero funcionaba por debajo de su potencial. El objetivo era reemplazar al Estado de su rol decisorio en el proceso de orientación de los recursos –adoptado a partir de la Ley de Cambios y la creación del Banco Central en la década del treinta, y que sirvió para dinamizar el proceso de sustitución de importaciones iniciado en aquel período–, sustituyéndolo por el sistema bancario y financiero institucionalizado. Coherente con el principio de “subsidiaridad del Estado”, la Reforma Financiera se estableció con la finalidad de asegurar la neutralidad en la distribución de la oferta de fondos crediticios, y privilegiar a los sectores de mayor rentabilidad. A partir de aquí el sector financiero privado obtuvo un control mayor sobre la estructura económica, con un crecimiento del 45% entre 1976 y 1980 que consolidó su hegemonía relativa con relación al resto de los sectores (Munck, 1985, p. 59).¹⁴

De la mano del ingreso de capitales externos, que aprovecharon las altas tasas de interés positivas y la ausencia de regulaciones que permitían su libre movilidad, se intensificaron las actividades especulativas y se aseguraron amplios márgenes de rentabilidad en colocaciones de depósitos a corto plazo, que el Estado garantizó en su totalidad. Prueba del cambio de conducta en la sociedad inducido por las reformas en el sistema financiero, es el

¹⁴ Como señala Lo Vuolo (2001): la tasa de interés puede entenderse como un indicador que mide la intensidad de la relación de fuerzas entre los que tienen fondos para prestar y los que necesitan esos préstamos. En otras palabras, da cuenta de la capacidad de poder del sector financiero para apropiarse de una parte de la riqueza generada en el proceso productivo (p. 34).

hecho de que desde 1976 a 1980 el volumen de los depósitos a interés se multiplicó casi por nueve, mientras que los depósitos en cuenta corriente se mantuvieron estables (FIDE, 1982., p. 37). Esto era funcional a la política anti inflacionaria implementada por Martínez de Hoz, que buscaba reorientar capitales hacia el ahorro con el objetivo de aliviar la presión sobre la demanda de bienes.

Cuadro 60. Apertura al comercio exterior: importaciones de bienes de consumo. A precios de 1970.



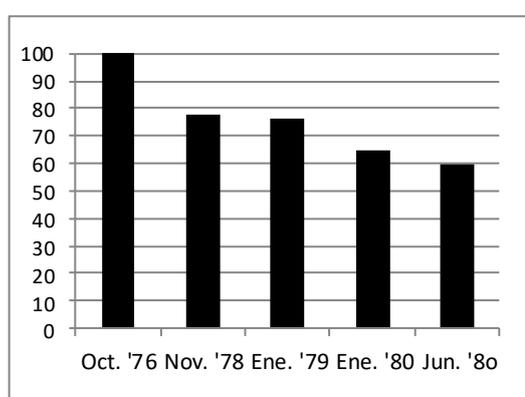
Fuente: Elaboración propia sobre datos de la CEPALSTAT. Año base 1970=100.

En contraposición con el auge de los mercados financieros, el sector industrial debió lidiar con un panorama sombrío, en el que se combinaron la anulación de los instrumentos de subsidios y demás incentivos estatales, la dificultad de obtener financiamiento para inversiones por la elevación de las tasas de interés, y la rebaja de aranceles aplicada desde el primer año de gobierno. Con esta última medida se redujo en más de un 50% la tasa de protección efectiva del mercado interno, hasta que posteriores reajustes llevaron este nivel al 20% en 1979. Solo las grandes compañías con acceso a las fuentes de financiamiento externo lograban eludir las condiciones restrictivas impuestas en el mercado local de créditos. Muchas de ellas incluso se beneficiaron con la burbuja montada en torno al sistema financiero, y trasladaron hacia allí capitales provenientes de la esfera productiva para aprovechar la brecha existente entre las tasas de interés internas y externas.

El fracaso de las medidas monetaristas impulsadas para enfrentar la inflación –que lejos de los pronósticos osciló en torno al 170% de promedio entre 1977 y 1979–, llevó al gobierno a adoptar a comienzos de 1979 un esquema de minidevaluaciones descendentes del tipo de cambio, conocido popularmente como la “tablita”. Tras una devaluación inicial un poco mayor al 60%, la iniciativa del equipo económico estaba basada en anunciar el valor del dólar durante los siguientes ocho meses para establecer un ancla al incremento de los precios.

El propósito era despejar la incertidumbre cambiaria ante las expectativas de devaluación, frente a la cual las estrategias defensivas de la población fluctuaban desde la remarcación preventiva de precios hasta la compra de divisas como refugio de valor. Pero la inflexibilidad a la baja de los precios resultó en los hechos que la “tablita” se convirtiera en un mecanismo de retraso cambiario, que por un lado incentivó al déficit financiero como consecuencia del aumento de los gastos en turismo, y por otro inundó el mercado local de importaciones, en especial de bienes de consumo, que agravó aún más la situación para las pequeñas y medianas empresas industriales que producían para el mercado interno.

Cuadro 61. Apreciación de la moneda: tipo de cambio real.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de FIDE, 1982, p. 40. Año base 1976=100.

Dada la avalancha creciente de importaciones, para 1981 la CEPAL advertía que “entre los bienes de consumo final el mayor incremento, en términos absolutos, se registró en los bienes duraderos, particularmente automóviles, televisores, artículos de música, de relojería, de óptica y deportivos. También muy intenso fue el crecimiento de las importaciones de prendas de vestir, calzado, juguetes, manufacturas diversas y, aun, artículos pertenecientes a categorías tradicionalmente exportadas por la Argentina, como los preparados alimenticios. En muchos de estos rubros las importaciones superaron a las exportaciones, *comportamiento que difícilmente se podría encontrar en el período posterior a la segunda guerra mundial*. Tal fue el caso de los productos lácteos, los preparados a base de cereales, las prendas de vestir y el calzado” (p. 61, –subrayado propio–).

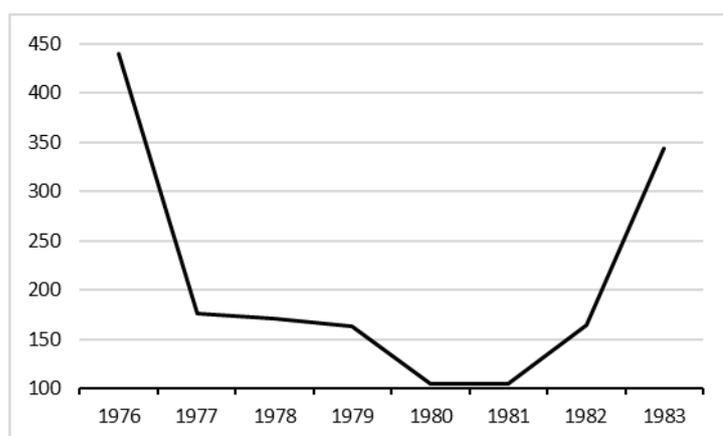
Cuadro 62. Industria manufacturera: evolución de los saldos comerciales. En millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Kosacoff, 1993, p. 58.

Para cobrar dimensión sobre el cambio de escenario introducido por las reformas macroeconómicas, adviértase que entre 1978 y 1981 la mayoría de los indicadores del sector industrial arrojó resultados negativos: la producción experimentó una tendencia declinante del 1% anual acumulativo entre 1974 y 1983, con abruptas caídas en 1978 y 1981 y un saldo de más de 300.000 despidos en el sector. La pérdida de empleos fue muy significativa y osciló entre un 30% y 45% en algunos de los rubros con mayor exposición a la competencia externa como la producción textil, química, tractores, juguetes y muebles (Canitrot, 1981, pp. 183-186; Munck, 1985, pp. 61 y 65). En tanto, la inversión industrial, que en los años sesenta había alcanzado un promedio superior al 20% en proporción a la inversión total, en 1977 ya representaba un 17% para caer a menos del 10% en 1980 (FIDE, 1982, p. 51).

Cuadro 63. Evolución de la tasa de inflación. En porcentaje.

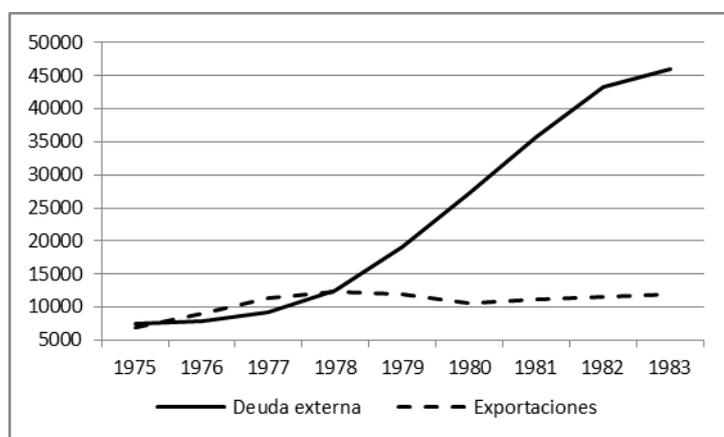


Fuente: Elaboración propia sobre datos de Gerchunoff y Llach, 1998, pp. 488-489.

Finalmente el último de los planes diseñado por Martínez de Hoz para contener la inflación fracasó en su objetivo básico –la inflación minorista bajó en 1979 apenas un 6% respecto al promedio de 1977-1978, de alrededor del 173%–, y generó un déficit comercial que entre 1980-1981 alcanzó casi los 4.000 millones de dólares. En 1981 las perspectivas iban a ser todavía peores, combinados los malos resultados en el control de la inflación y la ampliación del déficit comercial con la incertidumbre cambiaria provocada por la transición presidencial pautada para marzo, de acuerdo al organigrama de la Junta.

La desconfianza en la nueva gestión presidencial comandada por el general Viola y su ministro de Economía Lorenzo Sigaut incentivó a una fuga masiva de capitales –con una intensidad que alcanzaría a casi 5.000 millones de dólares en menos de un semestre– precipitada por la sospecha de que resultaba inminente una devaluación de la moneda. Junto al déficit comercial, la fuga de capitales colaboró de manera decisiva para que la deuda externa se expandiera más de un 90% solo entre 1979 y 1981, acumulando un incremento del 270% desde 1976. La política económica, signada por la apertura irrestricta del mercado a los capitales extranjeros, generó las condiciones para el endeudamiento indiscriminado. Hasta allí no habría mucha diferencia con la experiencia seguida por otros países de la región, excepto que, en el caso argentino, como señala Kosacoff (1993): “el grueso de los créditos externos contraídos se utilizó para financiar un proceso de masiva transferencia de capitales, la adquisición de bienes de consumo importados, turismo al exterior, y, en menor medida, a incrementar la capacidad productiva. Empero, en este último caso, la mayor parte de los emprendimientos se ubicaron en actividades fuertemente protegidas que no aumentaban la capacidad de competir internacionalmente” (p. 3).

Cuadro 64. Deuda externa vs exportaciones. En millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de INDEC.

Para 1982 el contexto económico daba señales de crisis terminal, con una economía que se desplomaba en la recesión por segundo año consecutivo, tras las caídas del 5.7% en 1981 y 3.1% al año siguiente. La inflación, por su parte, desbordaba de todo cauce de contención y alcanzó un 165% para precios minoristas, un incremento del 60% respecto al año anterior. En estas condiciones la agitación social pasó al primer plano mientras se tensaba la relación entre la sociedad y el régimen, lo que dio lugar al reagrupamiento de los partidos políticos que recuperaron protagonismo y exigieron una convocatoria a elecciones para el retorno de la democracia. Incapaz de resolver la crítica situación económica, y alertada por el desarrollo de masivas convocatorias de repudio y las denuncias por violaciones a los derechos humanos, la dictadura recurrió a un último y desesperado intento por legitimarse ante la sociedad civil mediante un insólito desafío militar a Gran Bretaña por la recuperación de las Islas Malvinas. La previsible derrota aceleró la decisión de los militares de convocar a elecciones para finales de 1983, y con ellas, luego de años de silenciamiento y terror, la ciudadanía recobraba plenamente sus derechos a la participación política.

Cuadro 65. Argentina: Indicadores globales 1976-1983. En millones de dólares.

Año	% PBI	X	M	Bza. Com.	Inflac. Cons.
1976	0,5	3916,1	3033,0	883,1	444,0
1977	7,4	5651,8	4161,5	1490,3	176,0
1978	-2,4	6399,5	3833,7	2565,8	171,4
1979	7,8	7809,9	6700,0	1109,9	163,4
1980	1,7	8021,4	10540,0	-2518,6	100,8
1981	-5,7	9143,0	9430,0	-287,0	104,5
1982	-3,1	7623,7	5336,9	2286,8	164,8
1983	3,7	7836,1	4505,0	3331,1	343,8

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Gerchunoff y Llach, 1998, pp. 488-489, 496-497.

LAS RELACIONES BILATERALES

Desde mediados de los años setenta la economía mundial sufrió un continuo retroceso que interrumpió el prolongado ciclo de crecimiento que tuvo lugar durante las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En la mayoría de los países desarrollados, las consecuencias del alza del precio internacional del petróleo en 1973, reforzada con otra suba en 1979, oscilaron entre la desaceleración del crecimiento de la economía y su caída absoluta en algunos años críticos, como en 1974-1975 y 1979-1980. Para el conjunto de los países de la OCDE, la crisis petrolera marcó un punto de inflexión en la evolución de la productividad del trabajo en la industria manufacturera: entre 1960 y 1982 su crecimiento anual promedio fue de 4,4% para el período 1960-73, y de solo 1,6% entre 1973 y 1982. El estancamiento también se vio reflejado en la evolución de los niveles de desempleo, que pasaron del 2,6% de promedio en 1973 a oscilar en torno a un 10% una década más tarde, mientras que las tasas de inflación, que no alcanzaron al 6% de promedio entre 1968 y 1972, durante el período 1973-1982 llegaron a duplicar esa cifra (Neffa, 1999, p. 48).

Hacia finales de la década de los setenta, estas economías ya debilitadas por la baja performance de la producción y el aumento del desempleo se vieron afectadas por la reaparición de las presiones inflacionarias. En la mayoría de los casos, y a diferencia de la brusca subida del índice de precios iniciada en 1973, el hecho de que la crisis petrolera de 1979 afectara sobre niveles en promedio más altos obligó a varios países a profundizar la aplicación de políticas monetarias contractivas mediante la suba de las tasas de interés. La búsqueda de una drástica solución al crecimiento de la inflación hizo que en Estados Unidos, por ejemplo, fueran ganando terreno las posiciones vinculadas a las corrientes monetaristas, evidencia de que la prioridad otorgada a la política de estabilización fue más lejos que en el resto de las economías desarrolladas. Ya desde 1976, bajo un gobierno demócrata –que tiene tradicionalmente una afiliación más cercana a las ideas keynesianas–, la Reserva Federal se destacó en la aplicación de una solución monetaria ortodoxa, y para 1980 la tasa de interés promedio de sus bancos comerciales se había expandido en más de un 250% respecto al nivel de aquel año. Alemania, por su parte, se hizo eco de estas medidas a partir de 1979, y subió casi un 110% la tasa entre 1978 y 1980, seguida por Japón que aplicó un incremento del 84% en el mismo período, mientras que en Francia las subas oscilaron en torno del 25%. Como mecanismos adicionales para contener el alza generalizada de los precios, en la mayoría de los países se tomaron medidas de restricción de los gastos gubernamentales y se subieron impuestos para reducir el desequilibrio fiscal (CEPAL, 1980, pp. 1-2).

Cuadro 66. Tasas de inflación anual en el mundo desarrollado. En porcentaje.

Países	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Alemania Federal	3,45	5,24	5,48	7,03	6,98	5,91	4,27	3,74	2,71	4,04	5,40
Estados Unidos	5,83	4,23	3,27	6,17	11,05	9,14	5,74	6,50	7,63	11,25	13,54
Francia	5,30	5,39	6,06	7,38	13,64	11,68	9,62	9,49	9,25	10,64	13,56
Inglaterra	6,36	9,44	7,07	9,19	16,04	24,20	16,56	15,84	8,26	13,42	17,96
Italia	4,96	4,79	5,75	10,79	19,16	16,95	16,61	17,13	12,09	14,79	21,06
Japón	6,92	6,39	4,84	11,60	23,22	11,73	9,37	8,16	4,21	3,70	7,77

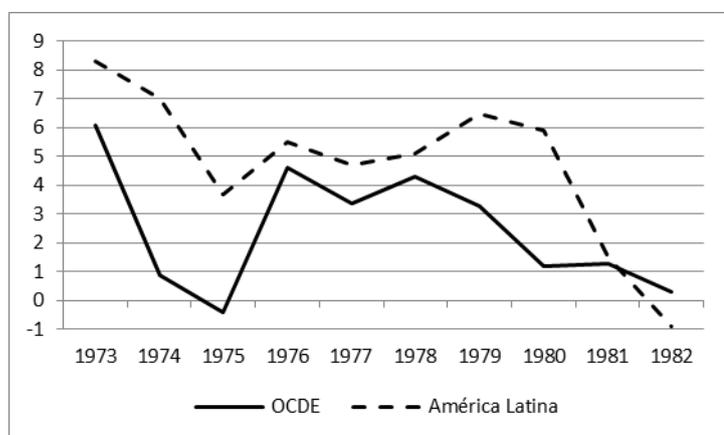
Fuente: Elaboración propia sobre datos de Banco Mundial.

En la escena política, en tanto, la crisis capitalista de mediados de los años setenta abrió el camino al modelo de reformas neoliberales adoptado por Inglaterra y Estados Unidos durante los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher en 1979 y Ronald Reagan en 1981, respectivamente. Inspirados en teorías basadas en el fundamentalismo del mercado libre y la épica del individualismo, los teóricos neoliberales argumentaban que la excesiva intervención del Estado era la causa principal del estancamiento económico evidenciado durante la década de los setenta. El fracaso de las recetas keynesianas para reactivar la economía consolidó la mala reputación de la regulación estatal. Se señalaba que los aumentos del gasto público y de la oferta monetaria, en lugar de estimular la economía, distorsionaban la evolución natural de las fuerzas del mercado y provocaban la interrupción de los ciclos de crecimiento, el desborde inflacionario y las pujas distributivas entre el trabajo y el capital. El objetivo era, entonces, desligar al Estado de la planificación económica mediante reformas estructurales que impulsaran la privatización de empresas públicas y la implementación de mecanismos de desregulación del mercado.

La prioridad de la política económica debía ser el restablecimiento de la estabilidad de los precios y la adopción de rigurosas metas de equilibrio fiscal para disminuir el gasto público, principalmente a través de recortes en el presupuesto destinado a los beneficios sociales y en el financiamiento de las empresas públicas deficitarias. Para promover la inversión y el crecimiento, las propuestas se orientaron hacia la reducción impositiva al capital para optimizar los márgenes de rentabilidad, la flexibilidad de los contratos de trabajo para contrarrestar el poder de los sindicatos y abaratar la mano de obra, y la desregulación de los flujos del capital financiero para incrementar la disponibilidad del crédito. En suma, a partir de la década del ochenta estas medidas aún en estado germinal fueron consolidando la estrategia neoliberal, orientada a desarticular tanto las bases materiales como los fundamentos ideológicos sobre los que se asentaba el Estado de Bienestar característico de la posguerra,

basados en los incentivos al crecimiento económico y el compromiso con el pleno empleo y la atención de las necesidades básicas de la población.

Cuadro 67. De la crisis del petróleo a la de México: tasa del crecimiento del PBI. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1982, p.17.

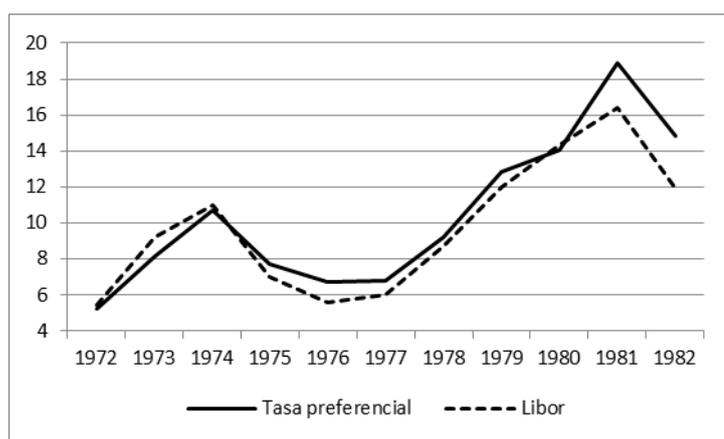
En América Latina, en cambio, luego del debilitamiento del ritmo de crecimiento inmediatamente posterior a 1973, entre 1975 y 1979 se evidenció una sostenida recuperación y el producto se expandió a una tasa de 5.5% en promedio, una cifra que resultó muy superior a la del conjunto de los países que forman parte de la OCDE. La posibilidad de mantener apreciables tasas de crecimiento económico en la región durante esta etapa se debió, en buena proporción, a la masiva afluencia de créditos externos. Aquí obraban en simultáneo dos factores que marcaron una línea divisoria en la evolución de la economía mundial; en primer lugar, las transformaciones en la política monetaria internacional de comienzos de los años setenta, que entre otras consecuencias dejaron de lado las regulaciones sobre la movilidad del capital financiero, y en segundo, el excedente de liquidez derivado de la crisis petrolera, que alimentó los circuitos de préstamos a través de la banca comercial (Eichengreen, 1996, pp. 256-257). Para muchos gobiernos de países en desarrollo, la oportunidad que se abría de ahí en más resultaba tentadora, en tanto que representaba el final de las restricciones que impedían saldar los crónicos déficits de la cuenta corriente del balance de pagos, financiar obras de infraestructura pública de envergadura sin considerar los estrechos límites del ahorro interno, incrementar la inversión privada y acumular reservas internacionales.

En el caso de América Latina, y luego de padecer durante décadas una situación de racionamiento y escasez en los mercados de crédito financiero por los controles impuestos a los movimientos de capital, el excedente de liquidez internacional generó inevitables presiones para flexibilizar las restricciones cambiarias y monetarias. El argumento a favor de

la apertura y la desregulación sugería que había que aprovechar un contexto en el que se podía disponer de financiamiento casi irrestricto a bajas tasas de interés. Pero también debía asumirse que, así como en el corto plazo se aliviaban las necesidades de financiamiento del Estado y se beneficiaba el conjunto de la economía, al mismo tiempo aumentaban los riesgos de una mayor fragilidad financiera que comprometía la salud de la macroeconomía, frente a los vaivenes de la situación internacional sumida en la recesión.

Una buena medida para apreciar el incesante ingreso de capital financiero en la región la da el hecho de que durante el período 1970-1980 la deuda externa bruta se multiplicó por ocho, y al final de la década la acumulación superaba en conjunto los 200.000 millones de dólares (CEPAL, 1981, p. 38). Sin embargo, el mecanismo del endeudamiento como estrategia para impulsar las tasas de crecimiento de la economía se reveló contraproducente cuando las condiciones del mercado financiero internacional variaron negativamente. Esto último ocurrió luego de la crisis del petróleo de 1979, que hizo subir bruscamente las tasas de interés internacionales, como medida preventiva para contener el alza generalizada de precios que se dio en Europa y Estados Unidos. A partir de allí, el endurecimiento en las condiciones de pagos establecidas por los organismos financieros internacionales, la salida de capitales, los desórdenes macroeconómicos y el desplome del nivel de actividad se convirtieron en moneda corriente en la realidad económica latinoamericana.

Cuadro 68. Tasas de interés en los mercados financieros internacionales. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Banco Mundial.

En cuanto a los vínculos entre Argentina y Brasil, a partir del golpe militar de 1976 en la Argentina, en cuya dirección tuvieron una importante participación sectores de tradición económica liberal, se privilegió el acercamiento en el plano político y económico con Brasil. La mejora del clima en las relaciones bilaterales motivó a que las disputas por la hegemonía

regional, que se habían exacerbado durante la década anterior, fueran gradualmente dejadas a un lado. Entre los principales puntos de acercamiento se destaca que ambos países coincidieron en la elaboración de la política represiva implementada para detectar y exterminar opositores en todas las fronteras de Sudamérica, denominada Plan Cóndor. Otro aspecto fue la alineación internacional para enfrentar la ofensiva de la administración del presidente de Estados Unidos James Carter, cuya política de defensa de los derechos humanos hizo blanco con cuestionamientos y sanciones sobre la mayoría de los regímenes militares de América Latina, con la dictadura argentina en primer lugar. Aquí el apoyo brasileño resultó clave, a través del voto en contra a la condena sobre Argentina en la Organización de Estados Americanos (OEA). Carter se había transformado en una verdadera pesadilla para los dictadores latinoamericanos, a quienes restringía las partidas de ayuda militar y la asistencia de financiamiento, mientras su diplomacia intentaba aislar en los foros internacionales la acción de las cancillerías de los países que violaban sistemáticamente los derechos humanos.

En otro desafío abierto a Estados Unidos, Argentina y Brasil convergieron en la no alineación al embargo comercial impuesto por las principales naciones de Occidente sobre la URSS en 1979, tras la invasión de tropas soviéticas a Afganistán. En esta ocasión, la desobediencia al mandato norteamericano no ocultaba un interés económico por demás oportunista: el incremento de exportaciones de alimentos y materias primas al bloque oriental. En tanto, Argentina apoyó las gestiones de Brasil para profundizar acuerdos de cooperación con Alemania Federal en materia de investigación y desarrollo nuclear, cuestionados por los Estados Unidos. El interés por el desarrollo nuclear llevó incluso a que en 1980 ambos países celebraran un convenio de cooperación, relacionados con un área en la cual Argentina aventajaba a Brasil desde la década del sesenta (Adler, 1988, p. 82).

Brasil, por su parte, apoyó los reclamos argentinos frente a las Naciones Unidas y el gobierno británico por la restitución de la soberanía en las Islas Malvinas, y asumió un rol de representante de los intereses argentinos ante la Comunidad Económica Europea en tiempos de la guerra del Atlántico Sur. La ayuda brasileña resultó clave durante la guerra, manifestada desde la prohibición a que los aviones ingleses afectados al conflicto utilizaran el territorio de Brasil para abastecerse, hasta la realización de actividades secretas de inteligencia militar para informar a las Fuerzas Armadas argentinas sobre los movimientos de la flota británica, pese a que había declarado formalmente su neutralidad. Como complemento, el apoyo de Brasil a la Argentina incluyó la cesión de sus puertos para quebrar el embargo comercial que los países de la Comunidad Económica Europea le impusieron a ésta, por lo que el país pudo embarcar

sus productos de exportación en pleno conflicto (Moniz Bandeira, 2004, pp. 388-389 y 399-401; Vizentini, 1998, p. 300).

Durante este período tuvo lugar, finalmente, la resolución definitiva del antiguo litigio binacional por la construcción de la represa de Itaipú, con la cesión formal por parte de Argentina del derecho a usufructuar los ríos de curso compartido. Este había sido el motivo por el cual los dos países confrontaron en una larga disputa, que encubría la oposición argentina a la construcción de obras de infraestructura energética que resultaban vitales para los objetivos del programa de desarrollo económico brasileño. Las razones que motivaron a la Argentina a presentar persistentes reclamos en los foros internacionales, como los argumentos que daban relevancia a su preocupación por el creciente poderío económico y político del país vecino, ahora parecían desvanecerse. A modo de balance, la diplomacia argentina evaluó que la internacionalización de las disputas había sido contraproducente: si bien se logró el apoyo mayoritario de la comunidad mundial a la posición expuesta, este respaldo no consiguió torcer la voluntad de los demás países involucrados en el litigio –Bolivia y Paraguay–, que prefirieron continuar la alianza con Brasil. El fracaso en las negociaciones llevó a considerar que el único recurso que restaba para minimizar las pérdidas y recuperar la iniciativa era la realización de acuerdos trilaterales entre las partes (Hilton, 1985, p. 48).

Por cierto, aun subsistían recelos entre los militares argentinos respecto a la pasividad de la diplomacia del Proceso frente al avance brasileño. Algunos de sus argumentos eran los mismos que se sostenían desde los tiempos de la Revolución Argentina: denunciaban que el alcance del Acuerdo Multilateral Corpus-Itaipú invertía irremediablemente la ecuación de fuerzas entre ambos países y convertía a la Argentina en “socio menor” de un Brasil que, para el año 2000, alcanzaría el status de gran potencia en la Cuenca del Plata. Sin embargo, los voceros identificados con esta hipótesis, encuadrados entre los sectores más nacionalistas de las FFAA e identificados con las doctrinas económicas industrial-desarrollistas, habían perdido toda capacidad de influencia sobre el trazado de la política exterior de la Junta militar, marginados a espacios menores dentro de la estructura de gobierno, en sintonía con el desmantelamiento del proyecto industrial efectuado por la política económica de Martínez de Hoz.¹⁵ Como apuntan Cisneros y Escudé (2000): “partiendo de una evaluación realista de la

¹⁵ El hipotético cuadro de situación que trazaban volvería a cobrar cierta relevancia durante la amenaza de guerra con Chile por el canal del Beagle en 1978. Sin embargo, las autoridades argentinas evaluaron que una participación del gobierno brasileño en caso de guerra resultaba inverosímil, por lo que la antigua teoría de la hipótesis de conflicto basada en el epicentro de la Cuenca del Plata se trasladaba de ahora en más hacia la frontera andina. En este sentido, Novaro y Palermo (2003) destacan que si bien algunos militares argentinos

enorme brecha de poder existente entre Argentina y Brasil, tanto el presidente y la diplomacia económica como los sectores ligados al gran capital agropecuario y financiero con redes transnacionales coincidieron en privilegiar la cooperación subregional y los mercados ampliados en lugar de anticuadas hipótesis de conflicto geopolítico” (Tomo XIV, cap. 68).

Para la dictadura argentina, la competencia por el liderazgo regional era un asunto del pasado, frente a la evidencia de la inalcanzable brecha que se había abierto entre ambos países en términos del desarrollo industrial, tal como describen Brisola y Balestro (2013): “El distanciamiento del porcentual acumulado del PBI industrial de Argentina y de Brasil a lo largo de 23 años (1956-1978) fue de 200.6%, o sea, en 1956, la diferencia entre los PBI’s Industriales brasileño y argentino era de apenas 38.7%, y en el año de 1978 esa diferencia llegó a 237.8%. Eso significa que, mientras Argentina creció a una media de 3.1% al año, Brasil creció al 11.9%” (p. 136). Consciente de esta realidad, en 1980 Martínez de Hoz afirmaba frente al ministro de Planeamiento brasileño Delfim Netto que “es necesario reemplazar las palabras ‘rivales’ por la de ‘socios’ para recorrer juntos el camino de la aventura que significa crecer en este mundo moderno. En el marco de la competencia leal *los empresarios deben comprender que el mejor camino para alcanzar los objetivos comunes, es el de la complementación*” (*Convicción*, 16 de mayo de 1980 –subrayado propio–).

Cuadro 69. Ritmo de crecimiento anual del producto manufacturero. En porcentaje.

Países	Producto industrial		
	1950-65	1965-73	1973-78
Argentina	4,8	5,9	-0,1
Brasil	7,3	12	6,3

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Fajnzylber, 1983, p. 122.

temían una eventual intervención oportunista brasileña si se desataba el conflicto armado con Chile, “hay que concluir que la capacidad analítica de los militares y sus asesores en materia internacional era prácticamente nula... en Brasil, el presidente Geisel, la cúpula del régimen y la cancillería venían, desde hacía tiempo, tocando al unísono la música del *pragmatismo responsable*, línea política con la cual intentaban llevar al país a desempeñar un rol de *global player*. Para todo esto, una de las cartas de presentación era la del Brasil como un país pacífico y pacificador en un mundo de conflictos. Así las cosas, nada menos verosímil que un aprovechamiento bélico oportunista contra la Argentina, en un ya de por sí bastante hipotético caso de regionalización del conflicto con la intervención de Bolivia y Perú” (pp. 256-257).

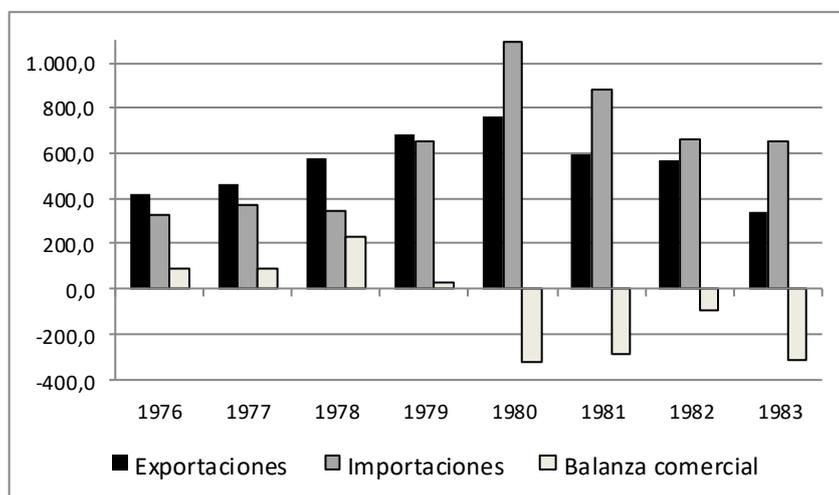
En efecto, en el plano comercial es donde se dieron los cambios más importantes de la relación bilateral, lo que dotaba de una innegable base empírica a las protestas de los grupos cercanos al nacional desarrollismo. Observaban que la política de apertura externa de Martínez de Hoz había alentado las exportaciones brasileñas de bienes manufacturados al mercado argentino, lo que permitió que en un corto plazo se revirtiera la tendencia deficitaria de Brasil en la balanza comercial con Argentina: para 1980, Brasil realizó exportaciones a la Argentina por un valor de 1.092 millones de dólares, acumulando un incremento del 230% desde 1976, mientras que las exportaciones argentinas alcanzaron los 765 millones de dólares, un incremento del 81% en el mismo período.

Pero la estrategia brasileña de amplificar mercados para sus bienes industriales en América Latina no fue compensada con una apertura similar por parte de éste hacia la Argentina. Lejos de las concepciones liberales en materia comercial asumidas por la dictadura argentina, la política comercial del gobierno de Brasil se caracterizó como una de las más cerradas de América Latina durante los años setenta: considerando la evolución de la tasa de protección de su economía, el promedio del arancel nominal para los productos manufacturados experimentó un aumento de casi el 100% entre 1967 y 1980, en parte debido a las restricciones que produjo el incremento de los precios del petróleo en 1973 y 1979, que resultaron en la imposición de la austeridad financiera y la incapacidad de seguir sosteniendo un flujo creciente de importaciones (Cartas, 1987, p. 46). De hecho solo en 1980, mientras se intensificaban las exportaciones a la Argentina, en Brasil se dictaron diversas medidas orientadas principalmente a contener las importaciones, mediante un gravamen que subió la tasa de protección un 15%, reforzada hacia el final del año con otro aumento que del 25% (CEPAL, 1980, p. 124). El alto nivel de proteccionismo se derivaba también de las necesidades de incentivar industrias claves como las de bienes de capital y automotrices, en el marco del PND II lanzado en 1974, que incluyó una serie de estímulos a las exportaciones industriales. A través de ellos, en 1980 las ventas externas de manufacturas brasileñas a los países de la ALALC, donde Brasil proyectaba la hegemonía de su industria, representaron el 80%, más del doble de la participación de las manufacturas en el total de sus exportaciones (Ffrench Davis et al., 1997, p. 131).

Argentina, por su parte, demoró un tiempo en tomar medidas frente a la avalancha de bienes importados de Brasil. El hecho de que este país no correspondiera con una apertura de su mercado en el mismo nivel motivó a que las autoridades, bajo presión del empresariado local, amenazaran con implementar un aumento de las tasas impositivas al ingreso de mercancías brasileñas, incluyendo la posibilidad de llevar un reclamo por prácticas de

dumping a los organismos internacionales. Finalmente el incidente quedó resuelto luego de que el gobierno brasileño aumentara las cuotas de ingreso establecidas a los bienes argentinos y postergara la estrategia de autoabastecimiento de trigo (Vizentini, 1998, pp. 303-304).

Cuadro 70. Intercambio comercial de Argentina con Brasil. En millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPALSTAT e Informe de Comercio Exterior, Secretaría de Industria y Comercio Exterior, República Argentina.

En mayo de 1980, en ocasión de la visita del presidente brasileño Figueredo al país, algunos de estos desacuerdos salieron a la superficie. Cuando su comitiva procuró cambiar el eje de las negociaciones políticas por las alianzas económicas, trascendió que a través de éstas Brasil buscaba articular un mercado común que priorizara para éste la venta de productos industrializados al mercado argentino, a cambio de que Argentina abasteciera a Brasil con alimentos y bienes primarios (Vizentini, 1998, p. 303).¹⁶ Esto no era más que lo que venía dándose desde mediados de los años setenta, en que Argentina acentuó el perfil de sus ventas al mercado brasileño en una amplia variedad de materias primas y alimentos —lo que

¹⁶ El diario El Cronista del 16 de mayo destacaba que, tras una reunión entre autoridades de Comercio argentinas y el ministro de Planeamiento brasileño Delfim Neto, “el silencio informativo [...] precisamente dejó mostrar la difícil compatibilización de las posiciones sustentadas por ambos países, para encontrar soluciones económicas prácticas, a la decisión política de incrementar las relaciones económicas. Seguramente el principal escollo es la intransigente posición de los funcionarios económicos brasileños, motivada en la delicada posición externa de la economía de Brasil, que hace que sus autoridades sólo piensen en exportar y no en importar”. Sin embargo, el ministro brasileño trató de bajar las expectativas de su empresariado, al afirmar que si bien celebraba que “la política económica conducida por Martínez de Hoz bajó los aranceles de importación”, el compromiso que habría de asumir era el de seguir estos mismos pasos en el corto plazo, para lograr una mayor complementación entre ambos países (Diario Convicción, 16 de mayo de 1980).

confirmaba la tendencia hacia la reprimarización productiva que la política económica de Martínez de Hoz trataba de imponer al conjunto de la economía–, mientras Brasil proveyó al mercado argentino especialmente de bienes consumo y de capital (Selcher, 1985, p. 39).

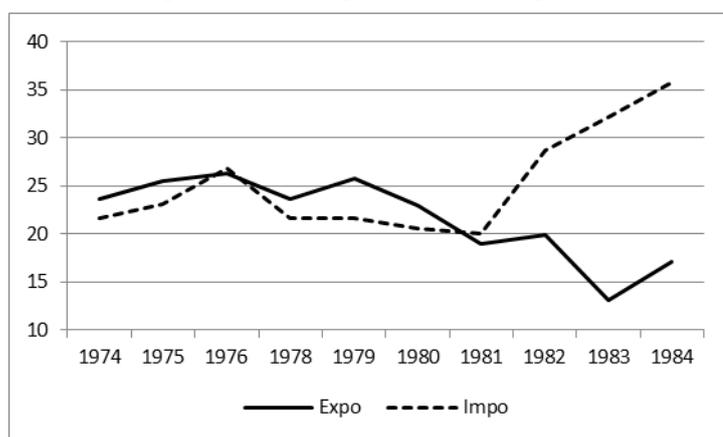
Esta modalidad de intercambio inquietaba a los militares nacionalistas, críticos de la gestión económica de Martínez de Hoz; para finales de 1979, uno de sus voceros más representativos, el general Juan Enrique Guglielmelli, lamentaba que “nuestras exportaciones al Brasil tienen hoy un gran incremento de productos primarios, mientras las de origen industrial han sufrido fuerte disminución, casi un 50 por ciento. En cambio las de Brasil a la Argentina han aumentado considerablemente en lo que hace a productos industriales. Esta tendencia se acentuará de no modificarse nuestra presente política económica (especialización en agroindustrias, apertura del mercado y desfasaje del tipo de cambio respecto a la evolución de los costos internos)” (2007, p. 556).

Durante los años de la Revolución Argentina, signados por la competencia entre las respectivas estrategias de industrialización sustitutiva y las disputas por consolidar el liderazgo regional, hubiera resultado inimaginable que se impusieran términos de intercambio de estas características. Pero a partir de la dictadura de 1976 estos patrones de organización de la geopolítica quedaron descartados, y los grupos beneficiados directamente con la política económica liberal de Martínez de Hoz decidieron mejorar las relaciones con Brasil. La diferencia entre ambas posturas ha sido la preeminencia de una visión antagónica en cuanto a la matriz de acumulación económica que debía adoptar el país: mientras la dictadura de 1966, aun con influencias liberales en su seno, se empeñó en fortalecer el desarrollo industrial con eje en el sostenimiento de la actividad del Estado como planificador, la dictadura de 1976 se escudó en el liberalismo para desandar completamente ese camino. Como destaca Nochteff, el proceso de reestructuración industrial regresivo impulsado por esta última “orientó las políticas públicas [...] al desaliento a las industrias de base científica, de proveedores especializados, y a la modernización y reestructuración de las ‘tradicionales’ (textil, calzado), así como a los sistemas institucionales necesarios para consolidar complejos competitivos [...] Especialmente la apertura y desregulación de los mercados de bienes y dinero, y las subvenciones masivas a la operatoria financiera, alteraron radicalmente el tipo de funcionamiento de la economía, así como el comportamiento de los grandes agentes económicos, determinando que la actividad financiera desplazara a la producción industrial como actividad ordenadora y de mayor tasa de retorno de la economía” (1991, pp. 341-342).

De la misma manera en que a partir de mediados de la década del setenta las relaciones comerciales con Brasil se reestructuraron, el impacto de estas transformaciones

macroeconómicas también se iba a trasladar a los acuerdos de comercio interregional, a partir de las negociaciones que tuvieron lugar en Montevideo en 1980 entre los países miembros de la ALALC para rediseñar los alcances y objetivos de la integración económica suscriptos en 1960. Debido a las deficiencias del tratado original, se adoptó un nuevo esquema de comercio denominado *Asociación Latinoamericana de Integración* (ALADI), que entre sus principales diferencias respecto de su antecesora se caracterizó por contar con márgenes de negociación más flexibles, como permitir que los acuerdos de multilateralidad –rasgo elemental de la ALALC– pudieran convivir con una vertiente bilateral o subregional. La diplomacia de Brasil perseguía este objetivo desde los años setenta, y la Argentina decidió no realizar ninguna clase de cuestionamientos para no entorpecer el proceso de acercamiento que había empezado a consolidarse durante este período (Saravia, 1998, p. 259).

Cuadro 71. Exportaciones e importaciones de Argentina a la ALALC-ALADI como porcentaje del total.

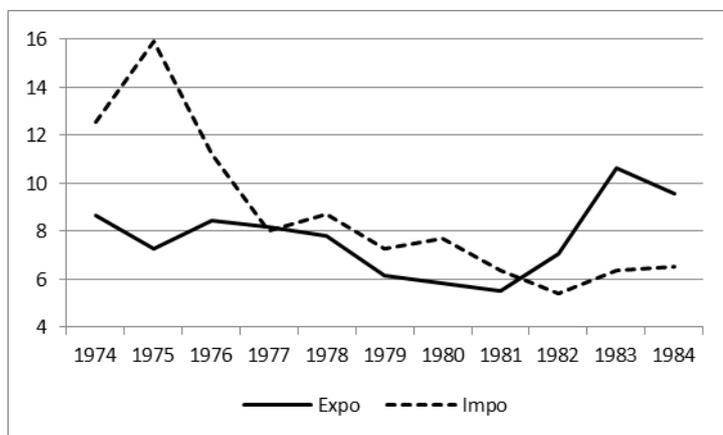


Fuente: Elaboración propia sobre datos de Kosacoff, 1993, p. 65.

Luego de las modificaciones impuestas a los acuerdos de unidad comercial regional en 1980, la participación de las exportaciones argentinas experimentó una notoria contracción de casi el 50%, desde el pico de 2011.9 millones de dólares en 1979 a los poco más de 1000 millones en 1983. La importancia del mercado regional como destino de las exportaciones argentinas, que había alcanzado el 25.76% del total en 1979, decayó así a apenas poco más del 13% al final de la dictadura. Por el lado de las importaciones, si bien a partir de 1981 creció la proporción de los bienes provenientes de la ALADI, el pico máximo del período 1974-1983 se registró en 1980, con 2128.2 millones dólares, seguido por los más de 1800 millones registrados en 1981, en coincidencia con la estrategia de apertura económica impulsada por la dictadura. En ambos años se registraron los porcentajes más bajos en la participación total de la región en las importaciones argentinas, con un 20.55% y 20.07%

respectivamente. Con el retorno de las regulaciones a las importaciones tras la crisis de México de 1982, la ALADI cobró más peso como mercado de las importaciones argentinas.

Cuadro 72. Exportaciones e importaciones de Brasil a la ALALC-ALADI como porcentaje del total.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1977, p. 25; 1984, p. 143.

En el caso de Brasil, la proporción de las importaciones provenientes de la ALALC descendió fuertemente a partir de 1975, como reflejo de la búsqueda de mayor diversificación de su comercio exterior. De esta manera, las tasas de participación de las ventas provenientes del bloque comercial cayeron del 16% de 1975 al 6.5% en promedio entre 1979 y 1984. La proporción de exportaciones a la región tienen un comportamiento más estable, y tras un leve descenso entre 1978 y 1981, se recuperaron desde 1982, en momentos en que el gobierno trataba de expandir el superávit de comercio para enfrentar la vulnerabilidad externa, en un contexto la escasez de financiamiento.

DEMOCRACIA Y UNIDAD REGIONAL: 1984-1986

BRASIL

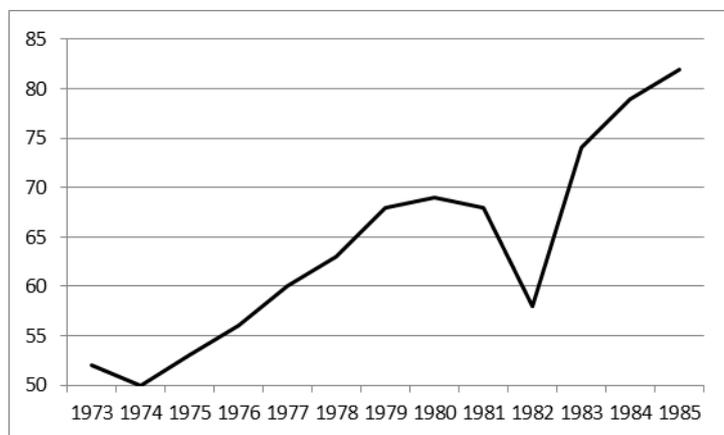
El clima de apertura política instaurado bajo la gestión del general João Figueiredo hizo crecer la figura de Tancredo Neves, gobernador de Minas Gerais y proveniente de las filas del *Partido do Movimento Democrático Brasileiro*, una de las agrupaciones surgidas de la disolución del bipartidismo a finales de 1979. Como parte de su estrategia para asegurar la carrera hacia la presidencia, Neves estableció una alianza con una fracción del *Partido Democrático Social* encabezada por José Sarney, un antiguo senador y reconocido hombre de la dictadura que en los últimos tiempos dio un viraje hacia la oposición. La fórmula quedó denominada como *Alianza Democrática* y resultó vencedora por una amplia mayoría en las elecciones de febrero de 1985, pero a raíz de la enfermedad del presidente electo el cargo pasó a manos del vicepresidente Sarney.

La muerte de Neves, acontecida en el pico de su popularidad, tiñó de incertidumbre al naciente proceso democrático, en un contexto de dificultades económicas que amenazaban con condicionar la capacidad de acción del gobierno. La suba de intereses en el mercado financiero mundial a partir de 1979, junto a las restricciones impuestas a los créditos tras la crisis mexicana de 1982, se convirtieron en los factores determinantes del protagonismo que iba a adquirir el FMI y la comunidad financiera internacional en el monitoreo de la política económica de los países endeudados. La restricción del crédito internacional planteaba un verdadero problema para la economía de Brasil, cuya deuda externa se incrementó tan solo en el primer quinquenio de la década del ochenta casi un 65%, pasando de los 64.000 millones de dólares en 1980 a más de 105.000 millones en 1985 (IBGE y CEPALSTAT).

Durante los años de la dictadura, Brasil, al igual que México, optó por una estrategia de endeudamiento para enfrentar el problema externo que, desde mediados de la década del setenta hasta los comienzos de la década del ochenta, amenazaba la continuidad del proceso de desarrollo. El resultado fue que el Estado debió soportar las cargas de la inestabilidad financiera internacional a través de la intervención en las políticas de cambio, los precios públicos y las tarifas, con el objetivo de evitar un colapso del sistema productivo. Para ello, la gestión del endeudamiento externo asumió un peso creciente, por un lado para sostener los esquemas de subsidios fiscales y crediticios dirigidos al sector privado, y por otro, para

fomentar la inversión pública a través de las empresas bajo su órbita (Costa Souza, 1989, pp. 186-187).

Cuadro 73. Participación relativa del sector público en la deuda externa bruta. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Souza, 1989, p. 187.

El peso de la deuda sobre las cuentas públicas también coartaba el cumplimiento de uno de los objetivos más sensibles expresados durante la campaña electoral de Neves: la inmediata atención de las necesidades básicas de una gran parte de la población sumergida en condiciones de pobreza extrema, situación que apuntaba como una de sus principales causales a la distribución del ingreso que había caracterizado a la economía del Brasil a lo largo de toda su historia moderna. Los datos del período dan cuenta de una verdadera catástrofe social como consecuencia de una tan injusta como irracional distribución de la riqueza: para finales de la dictadura, el 20% más pobre de la población recibía apenas el 2.5% de la renta, contra el 16.9% que percibía el 1% más rico, porcentaje que aumentaba al 38% si se consideraba al 5% de la cúspide de ingresos, y a casi el 50% si el corte se realiza en el 10% superior.

Estas cifras revelaban quiénes habían sido los beneficiarios directos de las políticas económicas del régimen militar, si se toma en cuenta que en 1960, cuatro años antes del golpe de Estado, la participación en la distribución del ingreso del 10% más rico de la población alcanzaba al 39.6% de la renta. En contrapartida, el salario mínimo real, si tomamos como base=100 el año 1957, había caído a 45.7 en 1984, en una economía que había triplicado el producto per cápita en casi treinta años (Bresser Pereira, 1997, pp. 90 y 93). De allí que, con un 10% de la población que concentraba casi la mitad de la renta salarial, Brasil era, como

destaca Hobsbawm (1995), un verdadero monumento a la desidia social y el máximo candidato al campeonato mundial de la desigualdad (p. 212).¹⁷

Cuadro 74. Brasil: estimación de la distribución de los ingresos a los hogares a nivel nacional. En porcentaje.

Percentiles	1982	1983	1984	1985	1986	1987
1-10	0,9	0,8	1	0,9	0,8	0,8
11-20	1,5	1,6	1,9	1,7	1,8	1,6
21-30	2,4	2,4	2,9	2,7	2,6	2,5
31-40	3,4	3,3	3,8	3,6	3,7	3,2
41-50	4,4	4,5	5,3	5,1	5,1	3,6
51-60	6,3	6,2	7,1	6,8	6,5	4,1
61-70	8,4	7,9	8,9	8,5	8,4	5,5
71-80	10,7	10,7	12,2	12,1	12	10,7
81-90	17	16,4	18,5	18,2	18	18,2
91-100	45	46,2	38,4	40,4	41,1	49,8

Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1990, p. 27.

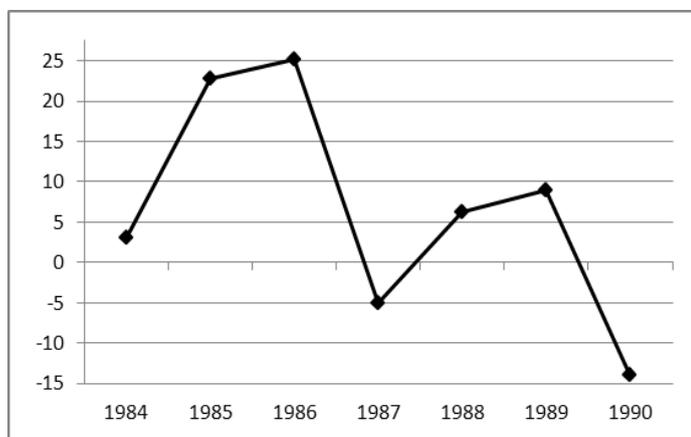
En el interior del país, sobre todo en los estados de la región del Nordeste, los índices de pobreza empeoraban aún más de la mano de niveles de analfabetismo que alcanzaban al 40% del total de la población de entre 15 y 50 años –cuando la tasa era del 22.5% en todo el país–, lo que daba cuenta de una situación social muy semejante a la que predominaba en los países más pobres de África. En suma, Brasil tenía casi 100 millones de pobres sobre una población de algo más de 140 millones de habitantes, por lo que Sarney encargó un análisis “sobre los graves problemas sociales brasileños y la urgente necesidad de crear, a través de un nuevo Pacto Social, las bases de un amplio consenso nacional, donde se adopten medidas y políticas que encaminen al país, con suma urgencia, a un reordenamiento social sustancialmente más equitativo”. La dirección del informe recayó en manos de Jaguaribe, y

¹⁷ El gobierno constitucional demostró una notable falencia para garantizar la universalización de los derechos políticos y económicos, y continuó relegando las necesidades más básicas de la inmensa mayoría, sumergida en una condición de *des-ciudadanía*. En esto no se diferenciaba en nada de la orientación seguida por la dictadura. Como indica Nun (2002): “Puede afirmarse rotundamente que en las grandes ciudades brasileñas ‘los derechos civiles son hoy por hoy los derechos menos difundidos y menos garantizados’, a partir de que 1) entre el 5 y el 10% de las familias de más altos ingresos conforman la franja de los ‘ciudadanos doctores’, para quienes ‘las leyes no existen o, en todo caso, se suavizan’; 2) el 60% siguiente son los simples ciudadanos, a quienes las disposiciones de los Códigos Civil y Penal ‘se les aplican de manera parcial e incierta’; y 3) el 30% restante está compuesto por los que la jerga policial rotula como ‘ciudadanos elementos’, los cuales ‘no conocen sus derechos o los ven sistemáticamente violados por otros ciudadanos, por el gobierno o por la policía’” (p. 131).

uno de sus propósitos era llamar la atención de las élites que, obnubiladas por la fantasía del poder de liderazgo del país en el Tercer Mundo –dada su condición de octava potencia económica occidental–, se empeñaban en creer que el problema de la pobreza y la marginalidad en Brasil hacía tiempo que estaba superado o, en el peor de los casos, no escapaba de la media de América Latina (Skidmore, 1988, p. 356).

La gravedad de la situación social demandaba la implementación de políticas públicas para mejorar la distribución de la renta y equilibrar los enormes niveles de desigualdad, pero al mismo tiempo era un requisito para sostener la evolución de la economía en el largo plazo. En efecto, en los círculos académicos y entre los funcionarios del gobierno comenzó a debatirse que la ausencia de equidad distributiva era una de las causas centrales de la distorsión del proceso de reproducción de la economía. La debilidad del poder de compra de una amplia mayoría de la población asalariada era un obstáculo que limitaba la expansión del mercado interno, argumento que ya había sido considerado en los años del *milagro económico*. El problema señalado era la baja elasticidad del mercado de consumo interno para absorber los incrementos de la producción industrial, cuando ya se había saturado la demanda de los sectores medios tradicionales.

Cuadro 75. Salario real en la industria. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ipeadata.

En el ámbito de la economía rural se manifestaba una gran parte de los casos de pobreza absoluta, situación que había sido expuesta durante la campaña electoral y motivó la promesa de elaborar un programa de reforma agraria que recibió un amplio apoyo por parte de organizaciones campesinas, la Iglesia, las universidades y los partidos políticos mayoritarios. Rememorando la mejor tradición del populismo de Goulart, las reformas propuestas apuntaban a la expropiación de latifundios improductivos para abastecer de tierras a miles de

familias campesinas, especialmente en la zona del Nordeste del país. El objetivo era modernizar los métodos de producción agrícola y ganadera a través de incentivos económicos y programas de educación destinados a promover la explotación familiar de parcelas, para elevar la productividad de la tierra, restringir la extensión de la superficie ociosa y crear nuevos nudos de producción, consumo y distribución de bienes e insumos agrarios. Sin embargo, la oposición de los conservadores en el Congreso, aunque minoritaria, puso un freno a estos proyectos y dio lugar a un nuevo plan de reformas de alcances mucho más limitados. En definitiva, los continuos devaneos y retrocesos de las medidas orientadas a resolver la crítica situación social crearon condiciones para el retorno de las protestas por las promesas incumplidas, y caracterizaron a la política económica del gobierno de Sarney como una mera continuidad de la diseñada por la dictadura militar (Skidmore, 1988, pp. 578-579).¹⁸

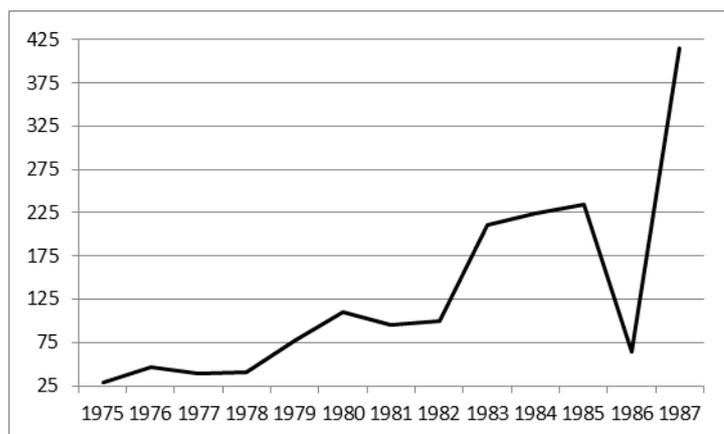
En el manejo de la macroeconomía las perspectivas parecían encaminarse mejor, con la expansión del PBI en un 7.8% durante 1985 y la sostenida acumulación de reservas tras los superávits comerciales de 1984 y 1985, que resultaron ser los más altos de la historia. Pero la contracara de la continuidad del crecimiento –casi una excepción en la alicaída performance de la región– venía por el lado del descontrol inflacionario. Para contrarrestar sus efectos, en abril de 1985 el gobierno puso en marcha el “Plan Dornelles”, basado en el congelamiento por tres meses de los precios públicos y de los sectores oligopólicos, combinados con una política monetaria de tipo monetarista. El plan tuvo un éxito moderado en el primer mes, con la caída de 12% al 7% en los precios, pero cuando estos fueron liberados retornaron rápidamente al nivel anterior hasta recomponer el equilibrio que el éxito fugaz del congelamiento había alterado. A lo largo de todo este año, la ineficacia del gobierno en la aplicación de herramientas para contener la escalada general de precios, con erráticas medidas que fueron desde el congelamiento hasta la reducción de la emisión monetaria y el ajuste en el gasto público, colaboró a su rápido desprestigio frente a la sociedad (Bresser Pereira, 1997, p. 181).

¹⁸ Como explica Teófilo (2003): “a partir de 1985, con la redemocratización del país y la lucha de los movimientos sociales, se intensificó la aplicación del método tradicional, esto es, la desapropiación por causa de interés social como instrumento fundamental para la distribución de tierras. Sin embargo, si se tienen en cuenta las promesas contenidas en el Plan Nacional de Reforma Agraria, en el sentido de asentar 1.400.000 familias en el período 1985-1989, puede decirse que la reforma no fue demasiado eficaz. Se logró el asentamiento de cerca de 100.000 familias, la mayoría de las cuales no percibieron beneficio alguno a través de medidas complementarias, como el crédito y la construcción de infraestructura” (pp. 215-216).

La política antiinflacionaria había sido dispuesta en un principio con medidas de control sobre los precios de los productos industrializados, y el congelamiento de precios y tarifas del sector público, principalmente combustibles. Estos planes podían ser efectivos en el corto plazo, pero la duración de la tendencia a la baja de la inflación quedaba condicionada por las expectativas acerca de la evolución futura de los precios tras el fin de los controles. En general el Estado podía sostener el compromiso del congelamiento sobre sus precios y las tarifas del sector público, de manera que funcionaran como mecanismo antiinflacionario, pero esto implicaba al mismo tiempo un perjuicio sobre las necesidades de financiamiento de las empresas estatales, cuando el ajuste de los precios hacia todo el conjunto de la economía no se transmitía en forma de *shock* sino de manera lenta y gradualmente, a través de controles muy flexibles y por ende vulnerables. De esta manera, aumentaban las presiones sobre el déficit público –los ingresos del Estado estaban congelados mientras que sus gastos exhibían una gran volatilidad–, lo que más tarde iría camino a desbordarse cuando hacia el final del plazo del congelamiento, todos los agentes de la economía salieran a corregir sus precios tras el nuevo esquema de precios relativos impulsado por el gobierno. La persistencia de esta “expectativa inflacionaria” volvía así para atrás todo el esfuerzo realizado por la política de congelamiento, con la consecuencia de que el ciclo se reiniciaba con el recalentamiento del nivel de precios.

Para el segundo semestre de 1985, la inflación dio un nuevo salto hasta alcanzar a más del 220% al final del año, con proyecciones que la ubicaban en un nivel superior al 350% para 1986. El diagnóstico no era nada alentador, y aunque la economía estaba habituada a sufrir tasas de inflación crecientes desde 1975, el fenómeno inflacionario de Brasil se manifestaba de manera cada vez virulento. Había sido uno de los más altos y persistentes de América Latina en este período, pero se agravó desde comienzos de la década del ochenta cuando superó por primera vez la barrera de los tres dígitos, promediando 162% en el primer quinquenio.

Cuadro 76. Evolución de la tasa de inflación al consumidor. En porcentaje.

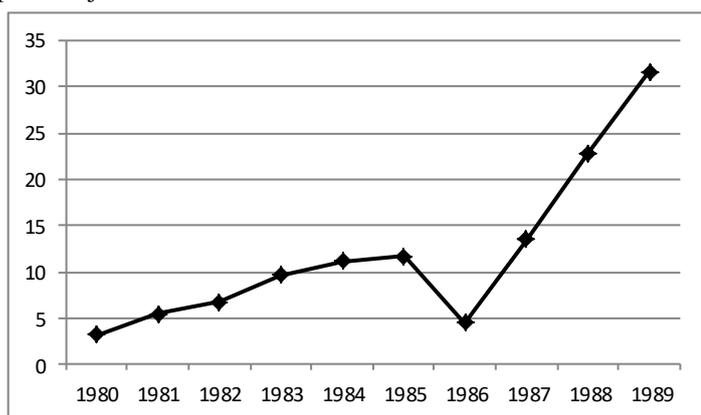


Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ipeadata.

Dispuesto a retomar la iniciativa, a comienzos de 1986 el gobierno lanzó el Plan Cruzado, que reconocía la influencia de los creadores del Plan Austral argentino –en ese entonces en plena etapa de auge– en el enfoque heterodoxo con el que se pretendía combatir la espiral inflacionaria. Al igual que en la Argentina, se impulsó una reforma monetaria que reemplazó al devaluado cruzeiro por una nueva moneda, el cruzado, en una proporción de mil cruzeiros por un cruzado. También se estableció una paridad fija entre el cruzado y el dólar pero sin producir una devaluación, de manera de no alterar las expectativas de inestabilidad del sistema de precios, pero el gobierno se reservó la capacidad de revisar el tipo de cambio en función de la coyuntura externa. Entre otras medidas se prohibía la indexación –concebida como la principal fuente de creación de inflación en virtud de que era el reflejo de la incertidumbre depositada en las expectativas–, y se congelaba la mayoría de los precios, no solo los correspondientes al sector público.¹⁹ En cuanto a los salarios, previo al congelamiento se propiciaron aumentos del 8% y de un 33% en el mínimo, para contrarrestar la caída sufrida durante el segundo semestre de 1985. El shock fue exitoso en el corto plazo y la inflación cedió hasta converger a una tasa no superior al 4% en los meses siguientes, todo un suceso si se considera que la misma había alcanzado un 16.2% solo en febrero de 1986.

¹⁹ Como indican Franco y Kuschik (1987): “diversos estudios empíricos habían ya establecido algunos hechos de muy claro perfil: se observó, en primer lugar, que el ‘componente de retroalimentación inflacionaria’, o el ‘componente inercial’, eran la causa principal de la inflación, por lo menos desde el punto de vista estadístico. Una inflación del orden de 100% tendía a generar más de 85% de inflación en el siguiente período, únicamente por la vía ‘inercial’” (pp. 195-196).

Cuadro 77. Promedio anual de la tasa de interés pagada por el gobierno al sector financiero. En porcentaje.

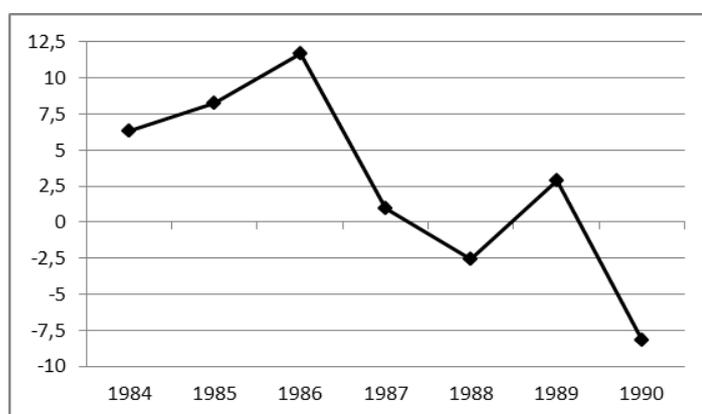


Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ipeadata.

Con la derrota de la inflación se recuperó la confianza del mercado financiero en los títulos del Tesoro, indispensables para reducir el déficit fiscal y contener la emisión monetaria, mientras aumentaba la capacidad de ahorro interno y se expandían los créditos al consumo. Como resultado, el rápido efecto del congelamiento de los precios revitalizó la capacidad de demanda de la población —que había estado largamente postergada— y el consumo se incrementó un 11%, en especial el destinado a la provisión de bienes durables como automóviles, cocinas, heladeras, electrodomésticos, etc. Pero del mismo modo que ocurrió en la Argentina tras el lanzamiento del Plan Austral, en el corto plazo el incremento de la demanda no estuvo en condiciones de ser absorbido por el mercado, por lo que el esquema de fijación oficial de precios sufrió los primeros síntomas de debilitamiento. Como describen Franco y Kuschick (1987): “el crecimiento industrial en los doce meses terminados en julio había sido del orden de 11%; en el sector de los bienes de capital había aumentado 16%, y en el de los bienes durables, 31%. Se observaban aumentos generalizados en los niveles de utilización de la capacidad ociosa; algunos sectores (notablemente los de insumos industriales y bienes intermedios) lograron efectivamente plena capacidad antes de que finalizara el primer trimestre. Es preciso observar que este cuadro en sí no sería preocupante, por lo menos en lo tocante a la inflación, si no fuese por el hecho de que la economía permanecía con precios congelados” (p. 207). En la misma sintonía advertía la CEPAL: “si la expansión de la industria manufacturera no resultó todavía mayor fue a causa del agotamiento de los márgenes de capacidad ociosa dentro de la propia industria de bienes finales y de los estrangulamientos que surgieron en el sector de insumos industriales [...] La escasez de oferta interna tampoco fue rápida y adecuadamente suplida por productos importados, con lo cual se dificultó la mantención de los precios de los productos finales” (1987, p. 5).

Por su parte, otros precios que escaparon al congelamiento por dificultades para establecer parámetros de comparación entre los bienes producidos, como fue el caso de la industria textil o la del calzado, también siguieron una trayectoria ascendente muy difícil de regular en condiciones de aumento de la demanda, dada la alta sensibilidad de ésta en relación con el incremento del salario real de los trabajadores. La proliferación de situaciones en las cuales la aparición de sobrepuestos en los bienes se daba de facto revitalizó los mecanismos de la inercia inflacionaria, que amenazaban con generalizarse al resto de la economía. Como consecuencia, hacia mediados de 1986 fueron suspendidas a modo precautorio las operaciones financieras de largo plazo, por la vigencia de la prohibición de indexar los contratos. El retorno de la inestabilidad de los precios provocó que nuevamente la conducta de los agentes económicos se viera condicionada por la necesidad de sobrevivir en un entorno de incertidumbre, lo que implicó un alza en la actividad en el mercado paralelo del dólar. La ausencia de medidas de contención frente a los desajustes, llevó finalmente al abandono de las metas iniciales del Plan Cruzado, y para diciembre de 1986 la inflación ya alcanzaba el mismo nivel de febrero.

Cuadro 78. Evolución del PBI industrial. En porcentaje.

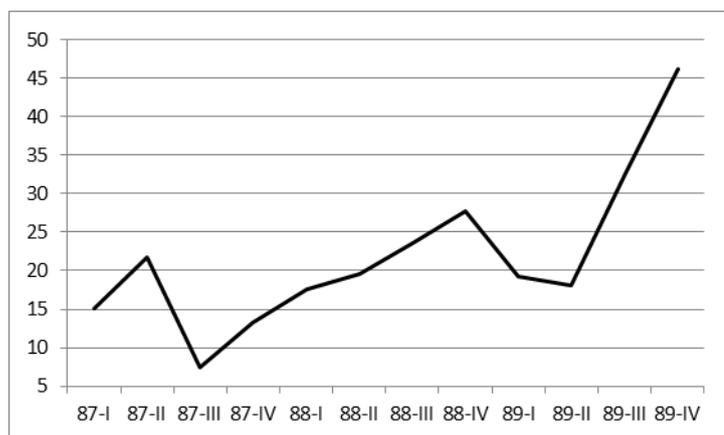


Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ipeadata.

La pérdida de confianza en el plan económico ante la reactivación de la espiral inflacionaria obligaba al gobierno a tomar medidas de ajuste. Había que limitar la emisión monetaria, que había sido intensa a comienzos de 1986 con el objetivo de fortalecer la nueva moneda, y corregir el esquema de precios, en un contexto en el cual las empresas públicas, merced al congelamiento de tarifas, volvían a demandar financiamiento para cubrir los crecientes costos operativos. Pero uno de los motivos por los cuales se demoró la puesta en práctica de correcciones, era la proximidad de las elecciones para gobernador. Mientras la

trama política dominaba la agenda del gobierno, la distorsión acumulada en el sistema de precios relativos por efecto del congelamiento era una olla a presión, que trajo como resultado que las prácticas indexatorias volvieran con más fuerza pese a la prohibición oficial y se acentuara la demanda de divisas como refugio de valor.

Cuadro 79. Índice general de precios por trimestre. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ipeadata.

Tras las elecciones el Plan Cruzado fue modificado (se lanzó el Plan Cruzado II) con medidas como la liberalización de los precios, el reajuste de las tarifas públicas, la aplicación de impuestos indirectos, la corrección del tipo de cambio con minidevaluaciones regulares (*crawling peg*) y, frente a las considerables pérdidas de reservas internacionales, preparó un programa de estímulos fiscales para promover las exportaciones y hasta decretó la moratoria temporal del servicio de la deuda externa, con lo cual se alteró sensiblemente el patrón de relacionamiento que el país había mantenido con la comunidad financiera internacional (CEPAL, 1988, pp. 3-4; Lagos y Galetovic, 1989, pp. 228-229). Las medidas no surtieron el efecto esperado porque, por un lado, la caída de los ingresos del Estado por el rebrote inflacionario de comienzos del año incrementó el déficit público, lo que hizo caer las expectativas en la coherencia del plan; por otro lado, y atado a lo anterior, los mecanismos de la indexación ya estaban nuevamente funcionando, en la práctica, entre los empresarios, como reaseguro ante un eventual retorno del congelamiento de los precios (CEPAL, 1988, p. 4).

A mediados de 1987, los indicios cada vez más evidentes de que podría producirse una hiperinflación llevaron a la adopción de una nueva estrategia para contener los precios, en el marco del Plan de Control Macroeconómico del ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. Al igual que el Plan Cruzado, combinaba congelamiento de precios, ajuste fiscal y controles sobre la demanda agregada. Durante los primeros meses tuvo cierto éxito y los índices de

inflación alcanzaron el 3 % en julio y el 6% en agosto, pero a partir de octubre la inflación reanudó sus altos niveles hasta llegar a 14% en diciembre, respondiendo a la expectativa de nuevos congelamientos y presionada por aumentos reales de precios de las tarifas públicas (CEPAL, 1988, p. 4). Hacia finales del año, con la tasa de inflación acumulada superando el 400%, la hiperinflación ya era más que una amenaza en ciernes, al tiempo que se produjo una multiplicación de disturbios sociales en las calles. Acorralado por el fracaso de los sucesivos planes de estabilización y la impaciencia popular, el gobierno consideró que era hora de iniciar un programa de agudas reformas de base –largamente reclamado por los organismos financieros internacionales– para erradicar los desequilibrios macroeconómicos. De esta manera, la supervivencia de un modelo de crecimiento con base en la industrialización sustitutiva y apuntalado por la acción del Estado, que asumió los múltiples roles de empresario inversor y coordinador del desarrollo económico, entraba definitivamente en una fase de extinción.

Cuadro 80. Brasil: Indicadores globales 1984-1990. En millones de dólares.

Año	% PBI	X	M	Bza. Com.	Inflac. Cons.
1984	5,4	27.005	13.916	13.090	224,4
1985	7,8	25.639	13.154	12.486	235,3
1986	7,5	22.349	14.044	8.304	65,1
1987	3,5	26.224	15.052	11.172	416,1
1988	-0,1	33.789	14.605	19.184	1038,6
1989	3,2	34.383	18.263	16.120	1783,5
1990	-4,3	31.414	20.661	10.753	1477,6

Fuente: Elaboración propia sobre datos del IBGE y la Fundación Getulio Vargas.

ARGENTINA

La política económica de la dictadura militar alteró regresivamente la estructura social edificada desde los años del primer peronismo, caracterizada por una matriz más igualitaria en términos de distribución de los ingresos, uno de los principales rasgos de diferenciación de la Argentina en relación con la realidad social predominante en América Latina. Esa sociedad tempranamente urbanizada tras las migraciones externas de principios de siglo, y las de origen interno aceleradas desde los años treinta, halló cobijo y logró sus mayores niveles de integración, participación económica y movilidad ascendente a la par de la evolución de las políticas de industrialización sustitutiva, matizadas por la acción reguladora del Estado. El experimento de apertura externa, desindustrialización, valorización financiera y distribución regresiva de los ingresos desmanteló este modelo de organización económica y social, empujado luego al rigor de las crisis inflacionarias, el estancamiento y la caída del producto característicos del contexto de los años ochenta. Las estadísticas oficiales de distribución del ingreso permiten apreciar estos cambios: mientras que en 1974 solo el 2.5% de los hogares del área metropolitana eran pobres, en 1983, al final de la dictadura, esa cifra había trepado al 25%. Hacia 1985, el 30% más pobre de la población había disminuido su porcentaje en el ingreso en más de un 10% respecto a 1974, mientras que en el mismo lapso el 30% siguiente de la pirámide social –el sector “medio-bajo”– había perdido un 15.5%, en tanto que el 10% más rico aumentó su participación en casi un 16% (Base de datos del INDEC).

Cuadro 81. Concentración del ingreso. En porcentaje.

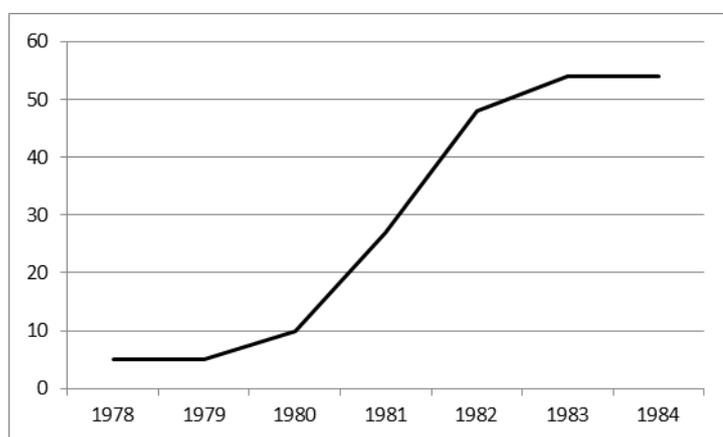
Años	Participación de los salarios y los sueldos en el PBI
1970-1974	42,7
1975-1983	28,5

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Beccaria y Orsatti, 1986, p. 24.

Por su parte, en 1983 la economía argentina se encontraba en estado de colapso, con una tasa de inflación cercana al 300%, déficit fiscal de 14,6% y PBI prácticamente estancado. El endeudamiento externo alcanzaba casi 45.000 millones de dólares –un año antes los militares habían transferido al Estado la deuda externa privada, que llegaba a los 12.000 millones de dólares– y su incremento había sido superior al 500% desde 1976. Expresado en términos relativos, mientras que en 1976 la relación entre la deuda externa y las exportaciones equivalía a 2 veces, en 1983 este índice había subido a 6, con el agravante de que los ingresos

por exportaciones se habían duplicado: 1976 cerró con ingresos de poco más de \$3.900 millones de dólares, mientras que 1983 registró ingresos por \$7.800 millones. Asimismo, como señala Kosacoff (1993): “mientras los pagos netos a factores del exterior representaban, en 1980, poco más del 2% del PBI, en 1982 se habían elevado al 7.7% y en 1984 a casi el 10%. Paralelamente, el ahorro externo que representaba en 1980 el 7% del PBI había descendido, hacia 1985, al 2%. En ese contexto, resultaba difícil esperar que la adecuación a la nueva situación internacional pudiera realizarse sin incurrir, simultáneamente, en considerables costos internos; en particular, sobre los niveles de producción, empleo, salarios, inversión y distribución del ingreso” (p. 2).

Cuadro 82. Deuda externa: Intereses netos/exportaciones de bienes y servicios. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1984, p. 79.

Pese a que el gobierno de Raúl Alfonsín no ignoraba el peso de los condicionantes heredados y las restricciones impuestas por el crítico contexto financiero internacional, elaboró un diagnóstico demasiado optimista sobre la capacidad de maniobra de su política económica. Tal vez motivado por el clima de euforia popular que coronó el retorno de la democracia, más que atender a estas previsibles señales de limitaciones operativas en los frentes interno y externo, el plan del ministro de Economía Bernardo Grinspun fue concebido para promover la reactivación económica. En principio, mediante una serie de estímulos de raíz keynesiana destinados a estimular el consumo interno por medio de aumentos salariales y créditos blandos dirigidos a la producción, mientras que para detener la inflación se aplicaron controles graduales sobre la evolución de los precios y las tarifas públicas.

El gobierno no ignoraba que la suerte de su plan de reactivación económica dependía del resultado de las negociaciones de la cancillería con los organismos financieros

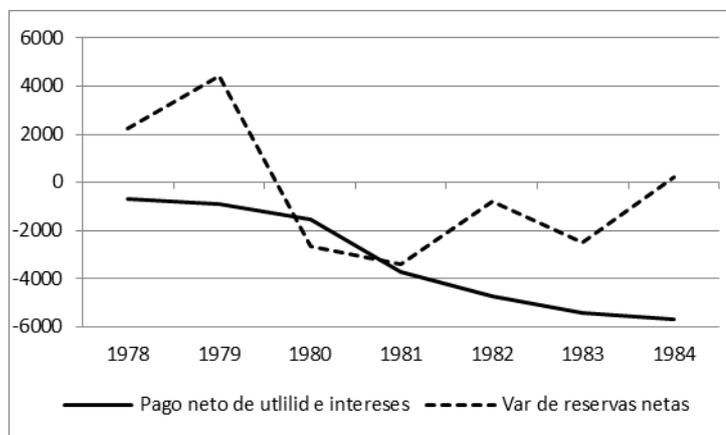
internacionales.²⁰ El optimismo inicial se asociaba, y aquí no había lugar para la ingenuidad, con la obtención de mejores condiciones en las negociaciones que determinarían los pagos de vencimientos de la deuda externa. La estrategia sostenida por el gobierno descansaba en la convicción de que la reciente democracia recibiría un tratamiento especial por parte de los acreedores, gracias al apoyo de los gobiernos socialdemócratas de Europa y otros aliados ideológicos del radicalismo. Pero finalmente esta hipótesis se demostró ilusoria; la socialdemocracia europea recibió con indiferencia la gravedad de la situación financiera argentina y ninguno de estos países ofreció un apoyo concreto. Derrotado, el gobierno debió ceder a las exigencias de la banca internacional y aceptar una serie de préstamos a altas tasas para cumplir con el pago de intereses, que estaban suspendidos desde 1983 (Schvarzer, 1998, pp. 89-90; Stiles, 1987, pp. 65-66).

La aceptación de los condicionamientos externos, tras la negativa de los acreedores a negociar alguna quita en el monto de la deuda o una reconsideración de los plazos de pagos, obligó a la firma de un acuerdo de asistencia con el FMI en septiembre de 1984. La aspiración original de la política económica debió dejarse de lado, para atender la urgente corrección de las distorsiones macroeconómicas, con el déficit fiscal creciente en primer lugar. De todas maneras, poco y nada consiguió Grinspun en su objetivo de reactivar una economía que se deslizaba rápidamente hacia un caótico escenario de recesión con alta inflación. Las clásicas medidas de ajuste ortodoxo adoptadas tras el acuerdo con el FMI implicaron un fuerte ajuste en los gastos del gobierno, seguido de aumentos en las tarifas de los servicios públicos, una mayor recaudación impositiva y un estricto control al crecimiento de la oferta monetaria. Pero contrariando las expectativas de los funcionarios del FMI que monitoreaban su evolución, el nuevo plan no logró poner freno a la aceleración de la inflación, que hacia el final del año superaba el 600% y profundizaba la recesión con la contracción de la actividad económica. Para fin de año, el PBI había caído dos puntos porcentuales respecto al año anterior y el

²⁰ El informe de la CEPAL (1986) daba cuenta de la apuesta del gobierno en los siguientes términos: “Las autoridades que asumieron el gobierno en diciembre encontraron condiciones de extremada inestabilidad. Más aún, el pobre desempeño de la economía en los últimos años indujo a las corrientes de opinión mayoritarias a proponer cambios significativos en el enfoque de las políticas, a fin de aumentar el ingreso interno y redistribuirlo hacia los grupos de menores recursos. El gobierno anunció que éstos serían sus objetivos principales y que sería a partir de ellos que se ordenarían la estrategia de renegociación de la deuda externa y el programa de estabilización de precios. De este modo, se iniciaron gestiones con el FMI para encontrar un acuerdo que facilitara el reescalamiento de los pagos al exterior y no significara una nueva contracción económica” (pp. 1-2).

déficit fiscal cerró en torno al 7.6%, cuando el pago de los servicios de la deuda para este año alcanzaba a casi un 10% del producto (Frenkel, 1992, p. 28).

Cuadro 83. Restricción financiera y volatilidad de las reservas internacionales. En millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1984, p. 64.

El fracaso de los resultados en la aplicación de las recetas ortodoxas, que habían sido presentadas sin eufemismos como la imposición de una “economía de guerra”, terminó con el mandato de Grinspun a comienzos de 1985, y su lugar fue ocupado por Juan Sourrouille. El análisis del nuevo ministro refutaba la solución ortodoxa propuesta por el FMI a partir de un argumento casi de sentido común: al paralizar la actividad económica sin hacer mella en los problemas estructurales que afectaban el crecimiento, el país no lograba reunir las divisas necesarias para cumplir con las obligaciones externas. Entre estos problemas se apuntaba a la “inercia inflacionaria”, que venía derivada del largo ciclo de inestabilidad de los últimos diez años –sobre todo luego del quiebre del breve ciclo de apertura con tipo de cambio preanunciado en 1981–, y por la cual la población casi se había acostumbrado a convivir con altas tasas de inflación. Como lo explica Frenkel (1992): “la propia incertidumbre que generaba la persistencia del régimen de alta inflación, especialmente entre los formadores de precios –pero también en la conducta de los actores financieros acostumbrados a realizar operaciones de muy corto plazo–, conducía a la práctica de maniobras defensivas como el aumento anticipado de los precios, más aún ante el anuncio de medidas de estabilización” (pp. 31-32). En términos generales, este diagnóstico fue la base teórica de una novedosa política de ajuste “heterodoxo”, que apuntaba a eliminar la inflación asegurando el equilibrio de las cuentas públicas, sin afectar el crecimiento de la economía y especialmente de las exportaciones, indispensables para hacer frente a las obligaciones financieras externas. Bajo estas premisas, en junio de 1985 el gobierno lanzó el Plan Austral.

El objetivo central era una modificación abrupta de la política de ingresos mediante el congelamiento de los salarios, las tarifas de los servicios públicos, los precios –básicamente de bienes industriales– y el tipo de cambio. Esta estrategia de *shock* para la estabilización del sistema de precios tenía como justificación la necesidad de imponer un cambio definitivo en la formación de las expectativas de los agentes económicos, para garantizar una óptima evolución del resto de las reformas programadas. De acuerdo con Daniel Heymann (1986): “si no se superaba la inercia de los precios y se mostraba con claridad que éstos dejarían efectivamente de aumentar, se corría el riesgo de una débil respuesta inicial, lo que amenazaría el cumplimiento de los anuncios fiscales y monetarios (dado que el rezago fiscal seguiría actuando) y se agudizaría la recesión. Se asignaba a la política de ingresos el papel de producir un freno abrupto y simultáneo al crecimiento de costos y precios de un modo lo suficientemente definido como para que ello se incorporara a las expectativas” (p. 92).²¹

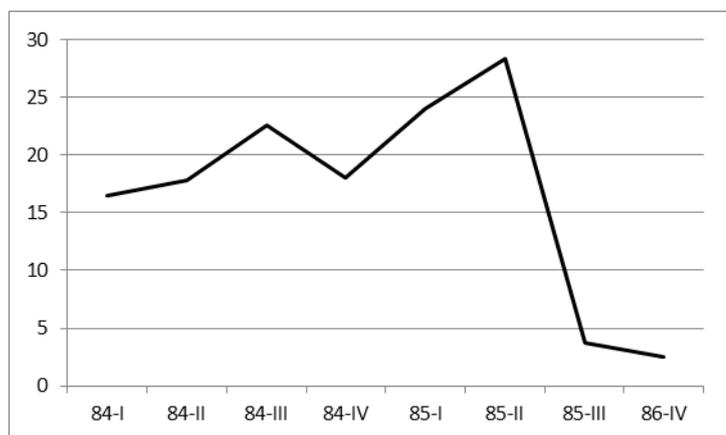
El complemento necesario para la credibilidad del proceso de desinflación en marcha era el compromiso del Banco Central para dejar de financiar los desequilibrios producidos por el exceso de gasto público, el que se limitaba a un nivel no superior al 2.5% y sería financiado con empréstitos externos, para restringir la emisión monetaria. Se llevó a cabo una reforma monetaria que estableció una nueva moneda –el Austral, equivalente a 1.000 pesos argentinos– que cotizaba a un tipo de cambio fijado en 80 centavos por dólar. Por último, para cumplir con los pagos de intereses de la deuda externa sin afectar las cuentas públicas, el gobierno apostaba a incrementar el superávit comercial y reforzar los resultados fiscales con la implementación de gravámenes a las exportaciones e importaciones.

El impacto inicial fue ampliamente positivo y la tasa de inflación cayó al 2,5% de promedio mensual desde agosto hasta finales del año, cuando el mismo promedio entre enero y julio había sido superior al 23%. El freno abrupto de la escalada de precios permitió a su vez la recuperación de la capacidad de ahorro y la reactivación de la producción y la demanda de bienes industriales, recuperada gracias al mejoramiento en las condiciones de financiamiento (Manzetti y Dell’Aquila, 1988, pp. 6-8 y 25). Los réditos se trasladaron también al escenario político, ya que de la mano de la contención de la inflación, para finales

²¹ El propio Heymann colaboró en el equipo responsable de la creación del Plan Austral, junto a destacados economistas como Mario Brodersohn, Adolfo Canitrot, Roberto Frenkel, Pablo Gerchunoff y Roberto Lavagna. El aporte principal de Heymann fue la aplicación del “desagio”, a través de una tabla de conversión que eliminaba las cláusulas de indexación por inflación pasada de los contratos en pesos, con el propósito de evitar transferencias de deudores a acreedores en un contexto en el que se esperaba una abrupta caída de la inflación (conversaciones con el autor).

del año el gobierno había recuperado buena parte del consenso social evaporado tras el fracaso de las primeras medidas económicas. De todas maneras, 1985 finalizó con una caída del producto del orden del 6.6%, consecuencia de los desequilibrios acumulados desde el año anterior.

Cuadro 84. Plan Austral: evolución del índice de precios al consumidor. En porcentaje.

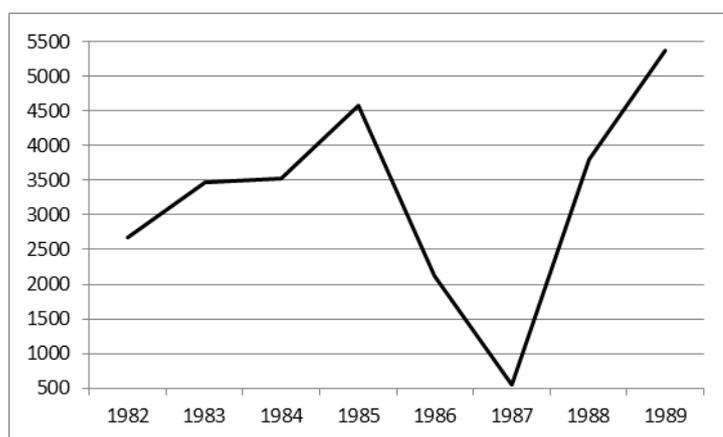


Fuente: Elaboración propia sobre datos de Heymann, 1986-A, p. 179; CEPAL, 1986, p.32.

Para 1986 las previsiones de recuperación se cumplieron satisfactoriamente y el nivel de actividad experimentó un notable rebote luego de varios años de estancamiento, con un crecimiento superior al 7%. Pero la efectividad de las medidas de *shock* se fue disolviendo cuando los precios de algunos bienes de consumo masivo no alcanzados por el congelamiento –básicamente alimentos frescos– comenzaron a subir, empujados por el incremento de la demanda de la población. Con cautela, para no generar un cambio brusco en la tendencia de las expectativas –luego de un semestre en el cual se había logrado convencer a una mayoría de la eficacia de las medidas–, el gobierno se vio obligado a diagramar un pausado pero firme proceso de descongelamiento para evitar que se profundizara la distorsión de los precios relativos. En abril, las correcciones se tomaron en el tipo de cambio, que subió un 3.7%, y en las tarifas de servicios públicos, que se adecuaron al nuevo esquema de precios del mercado y a las necesidades fiscales. El resultado inicial no motivó mayor preocupación porque los precios no sufrieron una aceleración abrupta, aunque ya para el segundo trimestre la tasa de inflación mensual superó el 4%. Nuevamente la incertidumbre y el incumplimiento de las pautas establecidas por la autoridad económica se apoderaron de la sociedad, y así volvieron a instalarse las prácticas defensivas y la tradicional rueda de presiones corporativas sobre el gobierno, que en el tercer trimestre condujeron a un recalentamiento de la inflación mensual, que se ubicó en el 7.5%.

A las fricciones derivadas de la inestabilidad del sistema de precios se sumaron los resultados del sector externo, donde el gobierno dirigía sus esperanzas para colaborar al saneamiento del déficit fiscal, vía retenciones a las exportaciones tradicionales, y lograr las divisas necesarias para enfrentar los vencimientos de la deuda. Pero estos se hallaron muy lejos de lo esperado. Aquí se destacaron dos aspectos: por un lado, la caída de los precios internacionales de los granos en casi un 35% respecto al nivel de 1984, que implicó un retroceso superior al 10% en los ingresos por exportaciones; por otro, la recuperación de la actividad económica y del consumo, desde el último trimestre de 1985 y durante gran parte de 1986, que produjo un incremento del 15% en los gastos por importaciones, y como consecuencia un achicamiento de más del 45% del superávit comercial respecto al año anterior.

Cuadro 85. Saldo del comercio de bienes y servicios. En millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1986, p. 20; Gerchunoff y Llach, 1998, pp. 488-489.

Los flojos resultados del sector externo y la vuelta de la inestabilidad en los precios lesionaron la eficacia del Plan Austral, que comenzó a desmoronarse ni bien recobraron su curso los canales usuales para la proliferación del conflicto redistributivo –con su impacto inflacionario– característico de la economía argentina desde mediados del siglo XX. Nuevamente salían a escena las clásicas fórmulas de la *inflación de costos*, debida a que las alzas salariales se trasladaban a los precios en cuanto los empresarios percibían una disminución de sus márgenes de beneficio, y la *inflación cambiaria*, producida cuando la elevación del tipo de cambio llevaba por un lado al aumento de los costos de los insumos importados y, por otro, del valor de los productos exportables que formaban parte de la canasta básica, descritas por Diamand (1973, pp. 94-95 y 75). Pero además de éstas también deben mencionarse los efectos inflacionarios derivados de las presiones surgidas de las pujas

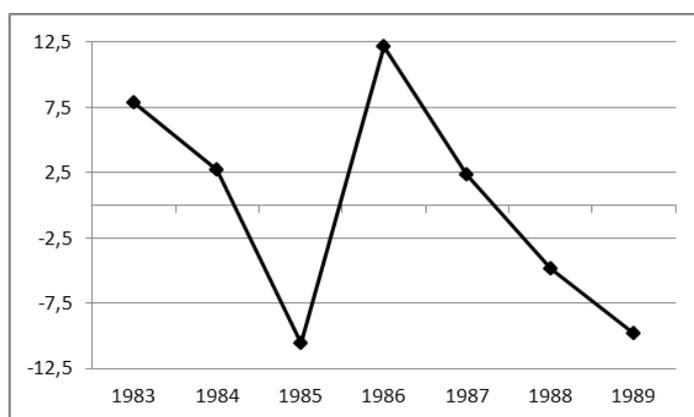
sectoriales por la captación de transferencias fiscales. El gobierno radical resultó demasiado permeable a ellas, ya sea para sostener las políticas de promoción industrial, los incentivos a las exportaciones o a través de los elevados contratos con los proveedores del Estado, que resultaron un coto de caza de recursos públicos para el poder económico concentrado. Aquí residía una de las principales inconsistencias de la política fiscal que el gobierno no estuvo en condiciones de controlar, exacerbando las demandas sectoriales por obtener concesiones y dejar establecidas conquistas frente a la incertidumbre del contexto económico y político (Heymann y Navajas, 1989, p. 2; Frenkel y Fanelli, 1990, p. 196).

En lo sucesivo, el dinamismo del equipo económico se fue opacando mientras en su propio seno ganaban terreno los debates en torno a proseguir con las medidas antiinflacionarias a costa de una mayor recesión, o implementar políticas expansivas y tolerar la persistencia de una tasa de inflación moderada a través de correcciones del gasto público. Pero mientras no se atinaba a dar con ninguna resolución en cualquiera de las dos direcciones, en el plano político el gobierno radical veía que su base de apoyo tendía a debilitarse, en primer lugar luego del levantamiento militar del mes de abril que obligó al gobierno a dar marcha atrás en algunos de los objetivos de su política de juzgar la responsabilidad de las violaciones a los Derechos Humanos durante la última dictadura militar. Una buena parte de la sociedad percibió una penosa defección del gobierno democrático en la resolución del conflicto, que culminó con la sanción la Ley de Obediencia Debida que libraba de responsabilidad a los miembros de las Fuerzas Armadas que cometieron crímenes de lesa humanidad bajo órdenes de sus superiores. En segundo lugar, en el terreno político se produjo la recuperación de espacios claves de poder por parte del peronismo, vencedor en las elecciones de septiembre de 1987 y ya recuperado de la crisis orgánica que lo llevó a perder las contiendas electorales de 1983 y 1985. La inestabilidad económica se combinó así con la incertidumbre política tras la victoria del peronismo en algunos de los principales distritos, y con ello el plan Austral se diluyó hasta su extinción.

Los viejos problemas estructurales de la economía retornaron con rapidez al centro de la escena: el déficit fiscal se duplicó durante 1987 y pasó del 4.1% al 8.6%, agravado por el bajo resultado del superávit de comercio exterior, que continuó la tendencia declinante y ese año tuvo una fuerte caída del 72% respecto al anterior. La tasa de inflación alcanzó el 10% mensual para finales de año y ya para mediados de 1988 superaba el 20% mensual, cifras que igualaban las alcanzadas en los meses previos al lanzamiento del Plan Austral. Condicionado por el temor a una escalada irrefrenable de los precios, el gobierno puso en marcha el Plan Primavera para agosto de 1988, centrado en alcanzar un objetivo que a esa altura no resultaba

tan módico: evitar la hiperinflación de cara a la campaña para las elecciones presidenciales de mayo de 1989, que agitaban el fantasma del retorno de un peronismo “combativo” y con marcado discurso nacional-estatista. Inicialmente las medidas tuvieron un impacto positivo en la contención de los precios, pero a diferencia del Plan Austral, diseñado para impulsar una reforma estructural de la economía, al menos en relación con su estrategia antiinflacionaria, el Plan Primavera adolecía de un contexto político favorable que garantizara un mayor margen de maniobra para el gobierno. La oposición sindical, el fortalecimiento del peronismo en las urnas y en el Congreso y el escaso apoyo de los grupos económicos y la comunidad financiera internacional, daban un sombrío pronóstico a sus posibilidades concretas de éxito.

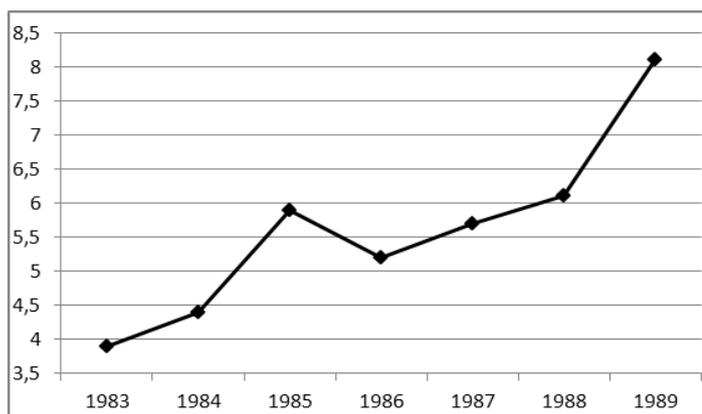
Cuadro 86. Evolución de la industria manufacturera. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de FIDE.

La formulación del plan parecía apelar a la más pura improvisación: en lugar de congelar precios y tarifas para detener la inflación como se hizo con el Plan Austral, apenas logró cerrar acuerdos de precios muy frágiles con los sectores concentrados de la producción y el comercio, a cambio de reducciones tributarias que obligaron a realizar más ajustes en el gasto público para no debilitar la recaudación fiscal. Una de las consecuencias directas del ahorro forzado fue precipitar el colapso presupuestario, operativo y administrativo en varias empresas públicas, que debieron prestar servicios limitados o paralizaron sus actividades, lo que acrecentó el malhumor y el malestar social. Asimismo, y preanunciando la avalancha de medidas liberales que iría a derramarse sobre América Latina poco tiempo más tarde, el apoyo financiero cedido por el gobierno norteamericano y los organismos de crédito internacional se hallaba condicionado a la puesta en marcha de una serie de reformas económicas de apertura y desregulación de los mercados y la privatización de empresas del Estado, que la oposición peronista mayoritaria en el Congreso juzgaba como intolerable (Canitrot, 1992, p. 44).

Cuadro 87. Tasas de desocupación para Gran Bs. As. y aglomerados del interior. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de FIDE y Ministerio de Economía.

La escasa consistencia de los acuerdos concertados con los principales grupos del poder económico –que temían un retorno del peronismo al poder– se mostró con total crudeza hacia finales del año. A la práctica expandida de los sectores exportadores de no declarar las divisas ante la incertidumbre respecto del valor futuro del tipo de cambio, a comienzos de 1989 se sumó el retiro de apoyo del gobierno de Estados Unidos, en momentos en que llegaba una nueva administración a la Casa Blanca. Tras ello el Banco Mundial decidió suspender la ayuda financiera pautada para cumplir con los pagos externos, y la noticia precipitó una corrida cambiaria ante las expectativas de devaluación, que en pocos días demandó 900 millones de dólares de las reservas para sostener el valor de la moneda.

Mientras el precio del dólar se había triplicado desde febrero, en mayo la inflación alcanzaba al 80% y escaló hasta casi el 200% en julio. La temida hiperinflación finalmente se instaló con una fuerza demoledora, y desató a su paso una oleada de angustia y desesperación social animada con protestas, levantamientos y disturbios en barriadas populares a lo largo del país, que incluyeron saqueos a supermercados y pequeños comercios severamente reprimidos por las fuerzas de seguridad. Sin margen de maniobra y agobiado por el gravísimo contexto de violencia y agitación social, Alfonsín renunció a la presidencia y transfirió el mando al candidato peronista vencedor en las elecciones de mayo, Carlos Menem, quien no demoraría en dar inicio a un proceso de agudas reformas estructurales en el Estado.

Cuadro 88. Argentina: Indicadores globales 1983-1989. En millones de dólares.

Año	% PBI	X	M	Bza. Com.	Inflac. Cons.
1984	1,8	8107	4584	3523	626,7
1985	-6,6	8396	3814	4582	672,2
1986	7,3	6852	4724	2128	90,1
1987	2,6	6360	5820	540	131,3
1988	-1,9	9134	5324	3810	343,0
1989	-6,2	9573	4200	5373	4929,5

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Gerchunoff y Llach, 1998, pp. 488-489, 496-497.

LAS RELACIONES BILATERALES

El panorama económico de los años ochenta se presentó muy conflictivo para América Latina; los países de la región debieron lidiar en el corto plazo con las restricciones financieras derivadas de la obligación de afrontar los pagos de intereses de la deuda externa, un verdadero desafío para sostener el equilibrio del presupuesto sin alterar las expectativas de crecimiento del producto y la estabilidad macroeconómica. Esta situación era el extremo opuesto de la coyuntura que había prevalecido durante los años setenta, caracterizada por las bajas tasas de interés y una generosa predisposición del sector financiero internacional para colocar fondos en los países emergentes, que derivó en un aumento inusitado del endeudamiento externo latinoamericano, que pasó de 68.000.000 millones de dólares en 1975 a 328.000.000 millones de dólares en 1982. Marichal (2010) destaca en relación a ello que, promovidos por los bancos globales, “los préstamos fueron útiles para cubrir déficit públicos, para promover gran número de empresas públicas y también sirvieron a las dictaduras y regímenes autoritarios que dominaron el escenario político de la región a fines de la década del sesenta y principios de los años ochenta” (pp. 200-201).

A la luz de los evidentes riesgos que implicaba el financiamiento casi sin restricciones de los excesivos gastos de los gobiernos latinoamericanos, tanto para su propia sostenibilidad financiera, como para la estabilidad de la economía mundial, la responsabilidad de los organismos internacionales de regulación no podía pasar desapercibida. Sin embargo, como sostiene Marichal (2010), “aunque el FMI y los demás bancos multilaterales estaban bien informados acerca de la naturaleza de las transacciones financieras en curso y sus peligros”, en ningún momento se emitieron alarmas o advertencias: “si se mira de manera retrospectiva, resulta evidente que tanto el FMI como el Banco Mundial y el BID [...] no dieron adecuada cuenta de los peligros implícitos que traía aparejado tremendo endeudamiento [...] una omisión grave si se tiene en cuenta que se trataba de instituciones multilaterales que debían velar por la sanidad de las políticas financieras” (Marichal, 2010, pp. 202 y 218-219).

El punto de inflexión que puso fin a la era del endeudamiento externo fue el pedido de moratoria de la deuda mexicana en agosto de 1982, el cual repercutió negativamente, con un efecto dominó, en los balances financieros del mundo periférico. A partir de allí se produjo la bancarrota financiera de la mayoría de los gobiernos endeudados, debido a la alteración del sentido de los flujos de capital que acometían a la periferia desde los bancos comerciales del mundo desarrollado. Mientras que en 1980 las transferencias netas anuales de capital hacia América Latina arrojaron un saldo positivo de 13.000 millones de dólares, para 1982 estas

tendencias se habían revertido dando lugar a un saldo negativo de 19.000 millones, que alcanzó el pico máximo en 1984 con 27.000 millones. La edad de oro del financiamiento barato dejó lugar al inicio de la “década perdida” de América Latina, con su secuela de penosos ajustes seguidos de erráticas devaluaciones, aumento de la inflación, déficit fiscal crónico, caída del producto bruto y restricciones a las importaciones.

Cuadro 89. América Latina: tasas de crecimiento de algunos indicadores económicos de corto plazo. En porcentaje.

Indicadores económicos	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
PBI	3,6	5,7	5,1	4,7	6,5	5,6	1,7	-1	-3,1	3,4	2,8
PBI per capita	1,1	3,1	2,5	2,2	3,9	3,1	-0,7	-3,3	-5,4	1	0,4
Valor corriente de export. de bs. y serv.	-5,8	15,2	18	9,8	33,7	31,3	7,9	-11,1	-0,8	11,4	4,4
Relación de precios de interc. de bs. y serv.	-11,8	3,1	2,7	-7,7	4,8	3,7	-5,5	-10,1	-7,4	4,5	-5,1

Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1987-A.

Al endurecimiento de las condiciones de financiamiento le siguió la reducción del comercio interregional, que le restó capacidad de iniciativa a la ALADI. Por esta razón a mediados de los años ochenta los intercambios comerciales latinoamericanos descendieron a menos de dos tercios del nivel de 1981, de la mano de las restricciones a las importaciones que debieron ser impuestas para elevar los excedentes de comercio exterior y poder afrontar el pago de vencimientos de la deuda externa, ahora sin la asistencia de financiamiento externo. Por ejemplo, solo en 1984 las transferencias de recursos hacia el exterior fluctuaron entre 25.000 y 28.000 millones de dólares, que representaron una reducción de la capacidad para importar equivalente a entre 22% y 24% del valor de las exportaciones de bienes y servicios (CEPAL, 1986, p. 51). Como señalan Ffrench Davis et al. (1997): “El déficit comercial de América Latina sumó 14.000 millones de dólares en 1981, mientras que la cifra correspondiente para la cuenta corriente era de 42.000 millones financiados por entradas de capital. En 1982, sin embargo, el excedente de la cuenta cayó a la mitad, y hacia 1983 había descendido a 3.000 millones” (pp. 137, 152 y 154).

Cuadro 90. Exportaciones e importaciones de América Latina. En miles de millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1990, p. 15.

Del mismo modo, mientras los términos de intercambio se redujeron un 15% entre 1980 y 1985, la participación de la región en el comercio mundial descendió bruscamente a la par de la débil performance de la demanda proveniente de los países centrales, que experimentó un aumento de apenas el 0.3% anual durante el decenio como resultado de la baja tasa de crecimiento económico y de la imposición de medidas proteccionistas. El ajuste comercial impuesto por la Comunidad Económica Europa implicó que las importaciones provenientes de América Latina representaran en 1983 solo un 61% del volumen adquirido en 1980, mientras que Estados Unidos impulsó restricciones selectivas al ingreso de un amplio conjunto de bienes producidos por la región (Sanderson, 1986, pp. 90-92).

Para mediados de los años ochenta, los reclamos por la aplicación de reformas estructurales volvieron a la agenda de los gobiernos de América Latina, a partir de los lineamientos del Plan Baker que traía adosadas estas recomendaciones por parte del Banco Mundial, organismo encargado de financiar los nuevos acuerdos con los acreedores. El plan había sido concebido, por un lado, para aliviar la situación de la banca acreedora, debido al riesgo que afrontaba al tener en sus carteras una elevada proporción de la deuda externa latinoamericana.²² Por otro lado, primaba la necesidad de elaborar una estrategia que “sin

²² Como destaca Rosales (1986): “El compromiso o de la banca comercial norteamericana en la deuda latinoamericana se aproxima a un tercio del total. De la deuda total de la región, 368 mil millones de dólares, cerca de 3/4 parte está comprometida con la banca comercial y cerca de 120 mil millones corresponden a pasivos con la banca comercial norteamericana. Los cuatro principales deudores -Brasil, México, Venezuela y Argentina- concentran el 81% de la exposición de los bancos norteamericanos y sólo nueve bancos responden por el 62% de la exposición total norteamericana en América Latina y el Caribe La táctica bancaria ha apuntado

abandonar la óptica caso por caso ni las medidas de ajuste y condicionalidad, debiera poner el énfasis en la promoción del crecimiento sostenido” (Rosales, 1986, p. 2).

El consenso que había comenzado a fraguarse, superada la etapa más dura de la negociación (1982-1985), y los magros resultados obtenidos en términos del desempeño de la economía, sometida a la receta única del ajuste estructural, tendía a revalorizar el crecimiento como única alternativa legítima –y sobre todo viable– para pagar las deudas. Para ello, el plan contenía lineamientos acordes con la apertura y desregulación de los mercados de bienes y financieros, reformas en el mercado laboral y privatizaciones de empresas públicas, entre otras (Rosales, 1986, p. 2). Más allá del cariz extorsivo que sugerían las recomendaciones, es necesario admitir que los gobiernos democráticos establecidos en América Latina en el curso de esta década, agobiados por el peso del vencimiento de los pagos de la deuda externa, condicionados por la administración de un Estado deficitario y ya sin margen para escapar de la recesión mediante la activación de políticas anticíclicas, manifestaron su conformidad con respecto a las reformas que impulsaba el renaciente liberalismo económico, como base de un consenso que se volvería masivo a comienzos de la década del noventa (Ocampo, 2004, p. 35).

Sin embargo para América Latina esto no resultaba una novedad, dado que los primeros pasos hacia las reformas de apertura del mercado se iniciaron en el Cono Sur a mediados de los años setenta, de la mano de los gobiernos dictatoriales de Pinochet en Chile y de Videla en la Argentina, como se señaló más arriba. Con distintos grados de adhesión al principio rector de la *subsidiariedad del Estado* –dado que en Argentina las condiciones de implantación se vieron dificultadas por efecto de las pujas internas entre los militares, que en mayor medida no mostraban ningún entusiasmo con la propuesta de un Estado “débil”–, hubo un firme consenso en la desregulación, como base para un posterior proceso de racionalización de la intervención en la economía.²³

a una reducción en el grado de exposición, disminuyendo rápidamente estas acreencias con respecto al capital de los bancos” (pp. 1-2).

²³ Siguiendo a Canelo (2004): “era fuente de tensiones la incompatibilidad entre la tendencia de las Fuerzas Armadas hacia la planificación estatal y la propuesta liberal de entregar a la espontaneidad de las fuerzas del mercado el destino nacional. Estos recelos se verán claramente expresados en una serie de reaseguros institucionales a los que será sometido el ministro de Economía, quien deberá aceptar desde el inicio de su gestión una evaluación permanente de parte de las Fuerzas Armadas, y dar cuenta de sus actos no sólo a la Junta Militar sino también a las asambleas periódicas que reunían a los cuadros militares superiores” (p. 229).

Cuadro 91. América Latina: indicadores de la deuda, 1978-1987. *En miles de millones de dólares.

Indicadores	1978	1980	1981	1982	1984	1987
Total de la deuda*	153	228	285	328	368	428
Deuda en % del PBI	31	28	32	44	56	58
Deuda como % de exportaciones	253	215	249	322	329	399
Pago de intereses como % de exportaciones	16	20	28	41	37	30
Transferencias de fondos netas*	16	13	11	-19	-27	-16

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ffrench Davis, Muñoz y Palma, 1997, p. 153.

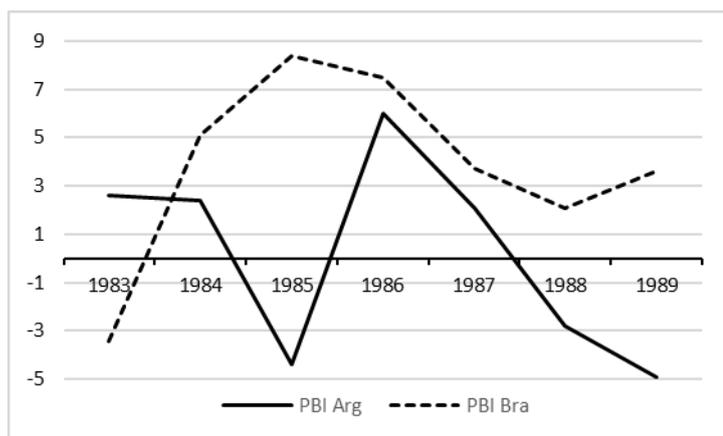
Las restricciones que imponía la delicada situación financiera no dejaban mucho margen a la acción del Estado, y lo empujaban irreversiblemente al callejón sin salida de la adopción de las reformas estructurales destinadas a desarticularlo. Estas reformas eran demandadas por los organismos financieros internacionales a cambio de una exigua ayuda financiera, que una vez devengada, daba lugar a cruentos procesos de ajuste que debilitaban aún más la efectividad de la política económica, en una suerte de círculo vicioso. Frente a estos condicionantes, el Estado quedaba atrapado en una disyuntiva crucial: por un lado se comprometía a realizar una política de ajuste sobre el sector público que irremediamente disminuía su capacidad de inversión en áreas sensibles como salud, educación, seguridad social e infraestructura básica. Las consecuencias del ajuste podían advertirse rápidamente en la profundización de la brecha de desigualdad, el aumento de la pobreza y el deterioro de los servicios de las empresas públicas, entre otros indicadores. Pero por otro lado, el Estado no podía sustraerse del todo de la obligación de estimular la actividad económica, un rol que históricamente fue de vital importancia en la estrategia de crecimiento de América Latina posterior a la Segunda Guerra Mundial. Ejerció ese rol a través de la inversión pública y la aplicación de mecanismos de estímulos a la inversión privada como los incentivos fiscales y crediticios, asumiendo el costo que conllevaban en términos fiscales. Cuánto más tiempo podría sostenerse esta disyuntiva dependía de la capacidad del Estado para movilizar el crecimiento económico y afrontar, al mismo tiempo, el cumplimiento de los pagos de intereses de la deuda externa, que producía desequilibrios en los ingresos fiscales y obligaba a aumentar la presión impositiva, en un contexto marcado por la recesión.

En suma, la crónica escasez de divisas obligaba a realizar ahorros forzosos impuestos por los vencimientos de la deuda, y acentuaba los desequilibrios macroeconómicos y sus consecuencias –alta inflación, déficit fiscal, estancamiento de la producción, bajo dinamismo exportador, caída de importaciones, desinversión productiva, etc.–, con lo cual la capacidad

reguladora del Estado terminaba afectada por la reducción de las posibilidades de aplicar políticas económicas expansivas. Como señala Bresser Pereira (1991), ministro de Hacienda de Brasil en 1987: “el ahorro público será especialmente importante si adoptamos un concepto amplio de inversión pública. En el momento en que el ahorro público se aproxima a cero, el Estado sólo tendrá una alternativa en el caso de que quiera mantener sus inversiones: financiarlas a través del déficit público. Sin embargo, en el caso de que el objetivo sea eliminar el déficit público –lo que en principio es esencial para eliminar la crisis fiscal–, la condición será eliminar la inversión pública... en cualquiera de las dos hipótesis el Estado estará siendo inmovilizado, se estará volviendo incapaz de definir e instrumentar la política económica” (p. 21).

En el caso de Argentina y Brasil, por ejemplo, los ministros Grinspun y Sayad intentaron reactivar la economía a partir de medidas redistributivas y facilidades crediticias destinadas al consumo y la producción. Había que estimular la capacidad de demanda de la población, recuperar el nivel de empleo y asistir a las necesidades más inmediatas de los sectores sumidos en la pobreza estructural, para minimizar el riesgo de agudización de los conflictos sociales que pudieran poner en peligro la estabilidad de la flamante democracia. La política económica debía, en estos términos, lograr resultados en el corto plazo sin detenerse a considerar demasiado en el control del gasto público, para no evaporar de inmediato el capital político obtenido tras la victoria electoral. Pero en contra de las expectativas originales, el desempeño de estos programas de reactivación que combinaban expansión monetaria y laxos controles de precios en un contexto sensible al desborde inflacionario, previsiblemente colisionó con múltiples obstáculos estructurales. Sobrevino entonces la exigencia de los grupos dominantes y los acreedores externos para normalizar la economía, que ya no dejaba lugar alguno para experimentos “populistas”.

Cuadro 92. Evolución del producto bruto en Argentina y Brasil. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1990, p. 35.

Fracasada esta estrategia, ensayaron una alternativa al ajuste recesivo –que tampoco daba buenos resultados, como sucedió luego de la aplicación de las recetas impuestas por el FMI– a partir de la elaboración de programas de ajuste “heterodoxos” –el Plan Austral en Argentina y el Plan Cruzado en Brasil–, con el propósito de eliminar la inflación mediante estrictos controles del tipo de cambio, las tasas de interés, los precios y salarios y la evolución del gasto público. Para evitar la contracción de la economía y al mismo tiempo no alejarse de las pautas establecidas para garantizar la estabilidad, se tomaron medidas de reactivación del mercado interno, mientras se alentaba la producción de manufacturas destinadas a la exportación y se reforzaban las barreras comerciales para restringir importaciones, ante la necesidad de elevar el superávit de capitales para afrontar el pago de la deuda externa.

En cierto modo, la crisis de la deuda dio lugar a que en América Latina se replicaran algunos de los mecanismos característicos del antiguo modelo de acumulación por sustitución de importaciones, aunque bajo condiciones totalmente distintas a las que habían imperado dos décadas atrás, cuando el Estado ocupaba un rol activo como coordinador de los objetivos del desarrollo. Más allá de la evidencia de que ya no existía tal margen de maniobra para la acción del Estado, debido a que las vías tradicionales para incentivar la economía –que en cualquier caso conducían al incremento del gasto público– se hallaban obturadas por la delicada situación financiera, la escasez de crédito y la presión inflacionaria, no parecían quedar más opciones para cumplir con las obligaciones de pago a los acreedores externos. La propuesta “heterodoxa” fue apoyada por la comunidad financiera internacional, pero subsistió una marcada oposición sobre los controles aplicados al comercio, y tanto el FMI como el gobierno norteamericano presionaron para que los gobiernos latinoamericanos relajaran las

barreras arancelarias para liberalizar las importaciones, argumento que ya fue resaltado como uno de los requisitos para la firma del Plan Baker (Sanderson, 1986, pp. 92-93).

Cuadro 93. Cambios en el peso relativo de los sectores industriales en el total del producto industrial. En porcentaje

Sector	Argentina			Brasil		
	1970	1980	1990	1970	1980	1990
1	13,2	13,4	8,8	16,2	25	22
2	10,9	13,1	6,4	6,8	8,7	7,6
3	24,1	26,5	15,3	23	33,7	29,6
4	33,5	32,5	40,6	14,5	13,1	16,1
5	18,3	20,8	24	29,2	26,7	26,1
6	51,8	53,4	64,6	43,7	39,9	42,2
7	24	20,1	20,2	33,4	26,4	28,2
8	100	100	100	100	100	100

1: Industria metalúrgica, excluidos automóviles (CIU: 381-382-383-385); 2: Automóviles (CIU: 384); 3: Industria metalúrgica total (1+2); 4: Productos alimenticios, bebidas y tabaco (CIU: 311-313-314); 5: Otros recursos naturales–procesamiento industrial (CIU: 331-341-351); 6: Recursos naturales totales (4+5). 7: Industrias tradicionales trabajo-intensiva (CIU: 321-322-323-324-332-342-352-356-361-390); 8: Manufactura total. Fuente: Cimoli y Katz, 2003, p. 397.

Respecto a la situación argentina, aun en el marco de los condicionamientos impuestos por la política de estabilización, el gobierno de Alfonsín apuntó a revertir el deterioro del tejido productivo, afectado por la experiencia de apertura externa y sobrevaluación cambiaria de Martínez de Hoz, y el contexto recesivo que acompañó el final de la dictadura.²⁴ La puesta en marcha de un programa de incentivos a la producción industrial buscó además reinsertar al país en el mercado mundial mediante la diversificación de las exportaciones, frente a la tendencia declinante que seguían los precios de los bienes primarios, y las dificultades de ampliar la oferta exportadora por el cierre de los mercados de la Comunidad Europea y la crisis económica que atravesaba la Unión Soviética. En consecuencia, el incremento de las

²⁴ Como destacaba la CEPAL (1987-B): “al cabo de sucesivos experimentos de política económica, en 1983 el producto por habitante era similar al de quince años antes, con el agravante de que el ingreso nacional se veía reducido por la pesada carga de los intereses de la deuda externa. Además, la generación de ahorro interno y la disponibilidad de financiamiento del exterior venían disminuyendo fuertemente; el gobierno operaba con un apreciable déficit; los asalariados -cuyos ingresos reales habían subido fuertemente en 1983, a partir de valores deprimidos- intentaban recuperar niveles de consumo postergados durante largo tiempo, mientras que los grupos de mayores ingresos trataban de mantener sus patrones habituales de gasto; y los acreedores externos se mostraban reticentes a refinanciar sus créditos y mucho más a extender nuevos préstamos” (p. 63).

exportaciones de bienes manufacturados cumplía dos objetivos primordiales: impulsar la actividad industrial para superar el ciclo recesivo, y aumentar el superávit externo para afrontar sin mayores traumas los vencimientos de la deuda externa.

Cuadro 94. Argentina: Tasas de inversión, ahorro nacional y ahorro externo. En porcentaje.

Indicadores	1980	1982	1985	1988	1989	1990
Inversión	26,3	21,9	17,6	18,6	15,5	14
Ahorro Nacional	23,8	19,6	16,5	17,3	14,1	17,2
Ahorro Externo	2,5	2,3	1,1	1,3	1,4	-3,2

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Damill, Fanelli y Frenkel, 1996, p. 73.

En el caso de Brasil, la aplicación de políticas económicas ortodoxas a comienzos de los años ochenta dejó en un segundo plano el carácter prioritario que durante décadas se le había asignado al desarrollo industrial, para reemplazarlo por objetivos de racionalización dirigidos a la estabilización de precios, la contracción de la oferta monetaria y el control del déficit público. Desplazado de su rol central en la planificación del desarrollo, el Estado debió postergar los incentivos al campo científico y tecnológico, desactivar las metas de crecimiento de la industria con el recorte en la promoción de programas sectoriales, y reducir el financiamiento de las inversiones públicas (Furtado y Suzigan, 2006, p. 81). Los resultados de esta política fueron pésimos y sumergieron al sector industrial en la peor depresión de su historia, lo que llevó a las autoridades a reconsiderar las limitaciones de los mecanismos de ajuste, para adaptarlos a un contexto que promoviera el crecimiento de la industria sin descuidar la estabilidad macroeconómica (Moreira Cunha, 199, pp. 9-10). Pero a diferencia de la experiencia argentina, la política económica de la democracia brasileña gozó de un margen de maniobra mucho mayor, y el nivel de actividad en general se mantuvo en ascenso, impulsado por la expansión del producto en 1984, luego de tres años de estancamiento.

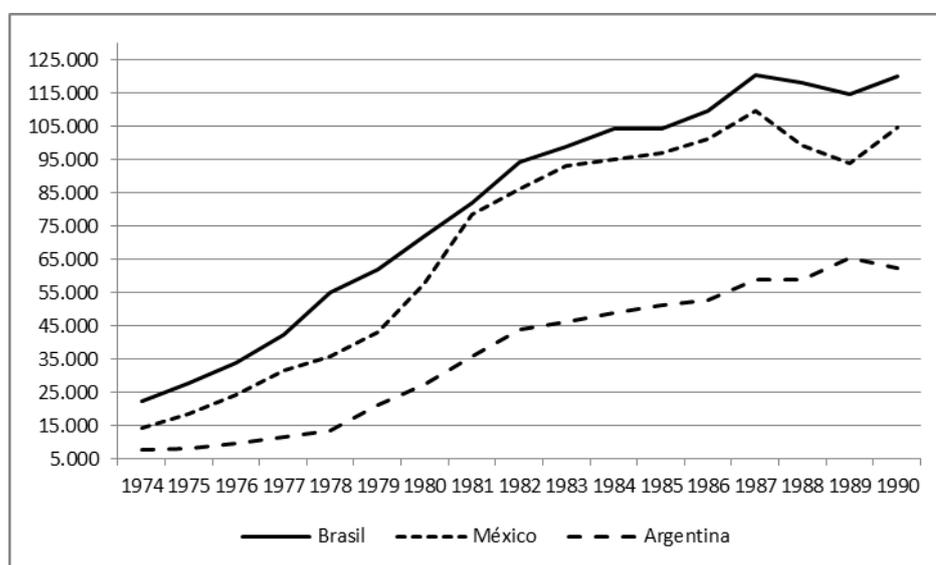
Cuadro 95. Brasil: Tasas de inversión, ahorro nacional y ahorro externo. En porcentaje.

Indicadores	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Inversión interna bruta	22,7	22,2	19,6	15,4	15,0	16,8	19,1	18,3	17,6	17,9
Ahorro nacional bruto	19,7	19,7	13,0	12,6	15,1	16,9	17,0	17,8	19,0	18,5
Ahorro externo bruto	3,0	2,5	6,3	2,8	s/d	0,1	2,1	0,5	-1,6	-0,4

Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1984, p. 9; 1990, p. 263.

En materia de política internacional, en enero de 1984 se produjeron los primeros contactos entre la democracia argentina y la dictadura brasileña en el marco de la Conferencia Económica Latinoamericana celebrada en Quito, que reunió a los mandatarios y cancilleres de la región. Respecto al problema de la deuda externa, sin demasiadas dificultades se alcanzó una posición en común con la exigencia a la comunidad financiera internacional de aplicar “criterios flexibles y realistas para su renegociación, incluyendo plazos, períodos de gracia y tasas de interés compatibles con la recuperación del crecimiento económico”, agregándose que “solo de esta forma podrá garantizarse la continuidad en el cumplimiento del servicio de la deuda” (Restivo y Rovelli, 2011, p. 70).

Cuadro 96. Los tres grandes deudores de la región. En millones de dólares a precios actuales.

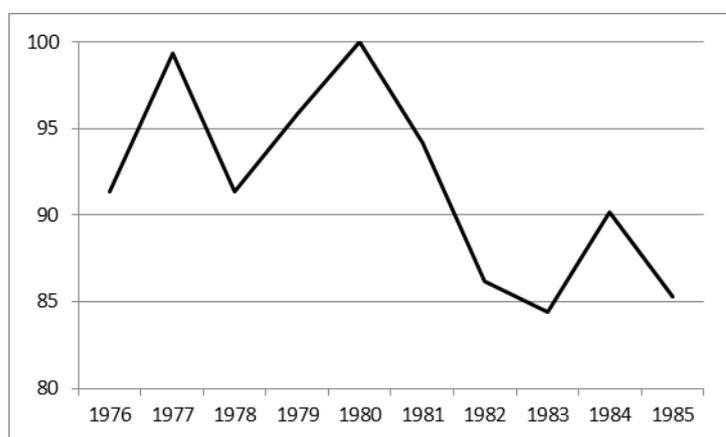


Fuente: Elaboración propia sobre datos de Banco Mundial.

El consenso logrado fue el primer paso para dar inicio a una serie de contactos multilaterales durante el primer semestre de 1984, que culminaron en junio con la reunión de los once países más endeudados en la ciudad de Cartagena. Allí los representantes nacionales acordaron la creación de un *club de deudores* –en oposición al activo *club de acreedores* que nucleaba a los organismos de crédito internacional, los países desarrollados y sus principales bancos comerciales–, para obtener mejores condiciones en la negociación de los pagos a través de propuestas consensuadas. Sin embargo, y en oposición al desafío que planteaba la unidad latinoamericana, la operación fue rápidamente desarticulada por las presiones norteamericanas y las defecciones internas, entre las cuales resaltaban las de Brasil y México. Como describe Ocampo (2004): “durante esta fase se organizaron comités bancarios, que facilitaron la refinanciación de la deuda y mínimos recursos adicionales. En la práctica, puede

decirse que, en el marco de la estrategia de negociación ‘caso por caso’, estos comités operaron efectivamente como un cartel de acreedores que enfrentó a un grupo desorganizado de deudores. Los comités estuvieron apoyados por los gobiernos de los países industrializados y, en particular, por los Estados Unidos que, como ya se señaló, enfrentó graves riesgos en su sistema bancario” (p. 39). En adelante, la adopción de las recetas recesivas impuestas por el FMI en la mayoría de los países, y la obligación de tratar bilateralmente las negociaciones para el pago de la deuda externa, resultaron una de las expresiones del fracaso latinoamericano en el intento de torcer un contexto de obstáculos económicos que solo deparaba frustraciones.

Cuadro 97. América Latina: relación de precios de intercambio.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1987-B, p. 47. Año base 1980=100.

Tras las fallidas negociaciones ante los organismos acreedores, con el arribo de la democracia en Brasil en 1985 las relaciones diplomáticas bilaterales se fortalecieron. En esta etapa, clausurados los reclamos colectivos para tratar de imponer mejores condiciones de negociación por la deuda externa, las principales preocupaciones de ambas cancillerías se trasladaron hacia el proteccionismo económico y la agresiva expansión comercial de los países centrales, que perjudicaban los programas de estabilización macroeconómica y la reactivación productiva por la caída de la demanda en los mercados externos. El crítico panorama internacional se completaba con la persistencia de altas tasas de interés, la baja de los precios de los bienes primarios que desplomaron los términos de intercambio al nivel más bajo en una década, y la intransigencia de los organismos financieros.

Lo más importante para destacar en este contexto de limitaciones y ajuste estructural para la mayoría de los países de América Latina, fue la planificación de una estrategia de integración económica entre Alfonsín y Sarney, uno de cuyos objetivos era amplificar las

redes de producción y comercio y favorecer la coordinación macroeconómica. Sobre la base de estas necesidades, el 29 de noviembre de 1985 el presidente argentino y su par brasileño sellaron un acuerdo que sería finalmente plasmado el 29 julio de 1986 a través del Acta para la Integración Argentino-Brasileña, que dio lugar al Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE). El contenido del PICE establecía doce protocolos que entre otros ítems abarcaban acuerdos sobre intercambio de bienes de capital, trigo, abastecimiento alimentario, expansión del comercio de bienes industriales, complementariedad de la producción, energía, inversiones, desarrollo e investigación nuclear, etc. El gran suceso de estas negociaciones fue reflejado por la CEPAL (1987-C): “los arreglos entre Argentina y Brasil rápidamente concitaron el interés de varios gobiernos latinoamericanos y de diferentes instituciones regionales e internacionales. Ello no solo porque involucran un novedoso proceso de cooperación entre dos de los países con mayores capacidades y potencialidades de Latinoamérica; sino también por el tipo de planteamientos claramente innovadores en el ámbito de la negociación regional que consagran y por los efectos dinamizadores que ellos pueden tener sobre el intercambio intra-ALADI” (pp. 41-42).

Cuadro 98. Porcentaje del comercio entre Argentina y Brasil en relación con el total de la ALADI.

Intercambio		1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Argentina	X a Brasil	38,1	44	41,4	34,2	37,5	34,9	34,6	33,4
	M de Brasil	40,9	45	50,2	47,3	44,8	46,1	50,6	47,1
Brasil	X a Argentina	21,5	29	31,6	20,9	23,3	31,8	30,2	24,5
	M de Argentina	38,4	41,1	29,3	19,2	17,2	16,1	23,9	29,1

Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL, 1987-C, p. 64.

Para la Argentina, el vínculo comercial con Brasil en el marco de la ALADI tenía un mayor peso relativo que para el segundo: entre 1978 y 1985 la media porcentual de las importaciones provenientes de Brasil en el mercado argentino llegaba a un 46.5%, con picos de poco más del 50% en 1980 y 1984, mientras que las exportaciones de Argentina a Brasil alcanzaban un 37% del total de las ventas. Brasil, en cambio, tenía un intercambio con la ALADI mucho más diversificado que su vecino. En el caso de las exportaciones a la Argentina, éstas representaban poco más de un 26% en promedio de sus ventas totales a la región, mientras que sus compras mostraban un porcentaje prácticamente similar.

El 10 de diciembre de 1986, los mandatarios de ambos países se reunieron en Brasilia y suscribieron el Acta de Amistad Argentino-Brasileña sobre Democracia, Paz y Desarrollo, que ratificó el Acuerdo de julio e incorporó nuevos sectores a la cooperación. Aquí también se

evaluó la implementación en el mediano plazo de un mercado común entre países de América del Sur, en el que tendrían un rol protagónico Argentina y Brasil. Los acuerdos más importantes incluyeron la reducción de tarifas para el intercambio de insumos y bienes de capital, la coordinación del comercio mediante la búsqueda del equilibrio de las cuentas corrientes de la balanza de pagos, el desarrollo conjunto en materia de investigación científica y recursos tecnológicos, el apoyo financiero mutuo, el despliegue de tareas conjuntas de las Fuerzas Armadas y la puesta en marcha de un sistema de consulta bilateral permanente (Moniz Bandeira, 1987, pp. 74-75).

Los beneficios potenciales que se estimaban a partir del proceso de integración se derivaban de la posibilidad de disponer de un mercado ampliado que reunía una población de alrededor de 170 millones de habitantes, algo más del 40% del total de América Latina. En conjunto, ambos países sumaban un PIB total de 430.000 millones de dólares –con un producto por habitante de 2.500 dólares, claramente superior al promedio regional–, de los cuales el sector industrial aportaba el 25% en promedio, y concentraba cerca de la mitad de la producción total regional y más del 50% del producto manufacturero. En términos relativos, la población de Brasil equivalía a 4.5 veces la argentina –lo que hacía más evidente para ésta las ventajas del mercado ampliado–, mientras que las diferencias en el tamaño del sector manufacturero favorecían mucho más a Brasil, que equivalía a aproximadamente cinco veces el tamaño del argentino (Chudnovsky y Porta, 1989, p. 140).

Cuadro 99. Argentina-Brasil: comercio bilateral por tipo de producto. En millones de dólares.

Bienes	Exportaciones			Importaciones			Saldo		
	1985	1986	1987	1985	1986	1987	1985	1986	1987
Primarios	176,7	315,4	218,2	144,1	166,4	158,6	32,6	149,0	59,6
MOA	146,9	206,7	113,1	14,5	26,3	26,3	132,4	180,4	86,8
Combustibles	63,5	23,4	0,1	17,7	0,3	30,6	45,8	23,1	-30,5
MOI	109,0	150,4	207,8	435,3	497,2	603,8	-326,3	-346,8	-396,0
Total	496,0	698,0	539,0	611,6	690,2	819,3	-115,6	7,8	-280,3

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Chudnovsky y Porta, 1989, p. 140.

Dos aspectos merecen señalarse en relación con el proyecto de unidad argentino-brasileña: en primer lugar, una de sus fuentes de inspiración era la consolidación del proceso de unidad política y económica de Europa Occidental, que también inspiró a los desarrollistas de comienzos de los años sesenta. Por un lado, porque la creación del mercado común europeo había otorgado una mayor fortaleza a la regionalización frente a la siempre

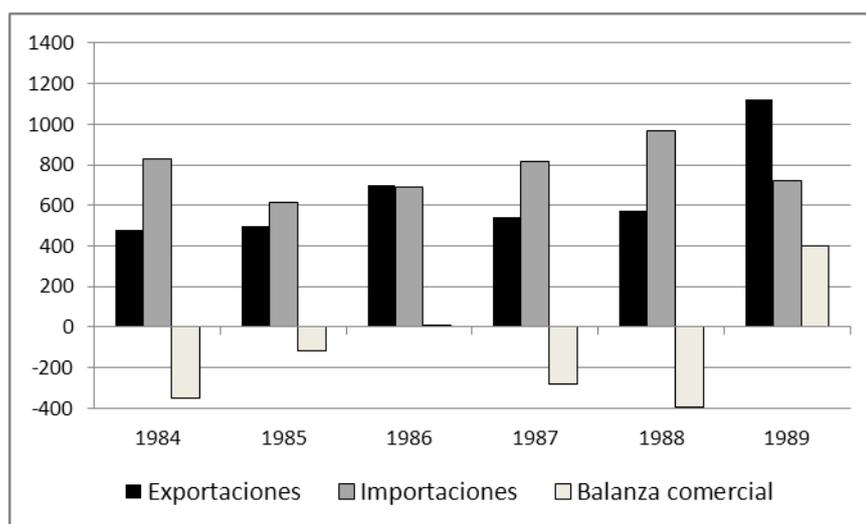
cuestionada hegemonía norteamericana, sobre todo en el contexto posterior a la crisis petrolera de 1973, propósito que en América Latina cobraba un significado especial; por otro, porque para Europa la unidad comercial era inseparable de las necesidades de reforzar la dimensión de su influencia política en el mundo, cuando ya había síntomas de aflojamiento de las tensiones de la Guerra Fría (Nigra, 2003, pp. 560 y 565; y Laufer y Rapoport, 2002, p. 100). A su vez, la inspiración en la experiencia europea era una de las claves para reafirmar el propio interés de ambos gobiernos en la consolidación del proceso democrático; como destacan Russell y Hirst (1987): “existe actualmente por parte de ambos gobiernos la visión de que esta aproximación puede constituirse en un instrumento de fortalecimiento recíproco de sus respectivos procesos de transición democrática [...] la idea contiene una visible inspiración en la experiencia europea de fines de los años cincuenta. Utilizándose tanto esa experiencia como parámetro comparativo, como la propia historia de las relaciones Brasil-Argentina, es innegable que existen mejores condiciones para una integración a partir de un contexto democrático” (p. 479).

En segundo lugar, el eje de las coincidencias puso nuevamente en consideración la iniciativa de Frondizi y Quadros para que los objetivos de la integración comercial resguardaran el equilibrio y la simetría del desarrollo económico nacional, y de ese modo evitar la especialización sectorial de los sistemas productivos de cada país. Quiere decir que en un contexto totalmente opuesto al que había prevalecido un cuarto de siglo atrás, se reeditaba la idea de que el debilitamiento económico de cualquiera de los dos países afectaba en el corto plazo las perspectivas de crecimiento del otro. De hecho el presidente Sarney, preocupado por la difícil situación externa que sufría Argentina, llevó a la práctica este postulado con la compra de 1.3 millones de toneladas de trigo, además de petróleo crudo y derivados (Herrera Vegas, 1995, p. 207; Moniz Bandeira, 2004, p. 415). Como señala Salgado (1990): “la coyuntura económica por la que atravesaban Argentina y Brasil no era precisamente propicia a una integración profunda, aunque ésta fuese selectiva. Los gobiernos de Alfonsín y Sarney, los primeros regímenes democráticos y civiles después de un largo interregno de gobiernos militares, se debatían en los momentos más duros de políticas estabilizadoras y de ajuste de enorme dificultad. Las circunstancias que entonces se vivían y lo que sucedió después indican que la motivación fue primariamente política, constituyendo una de las primeras manifestaciones de ese nuevo espíritu, hecho de experiencias frustrantes y de solidaridad” (p. 156).

Es importante señalar, además, que los acuerdos de integración bilateral de 1986 constituyeron la base programática del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo

firmado entre ambos países el 29 de noviembre de 1988, que contemplaba la remoción de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios, y la armonización de políticas aduaneras, de comercio interno, externo, agrícola, industrial, de transportes y comunicaciones, científica y tecnológica en los territorios de los dos Estados Partes en un plazo máximo de diez años (Ley N° 23.695 de la República Argentina). Ambos acuerdos serán, por esto, los principales antecedentes formales del Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que adoptó el nombre de Mercado Común del Sur (MERCOSUR). El proyecto de unidad regional volvía de esta manera a ocupar un lugar de protagonismo, gracias a que la “suma de las potencialidades”, como caracterizó la diplomacia norteamericana de finales de los años cincuenta a una hipotética alianza entre los países más grandes del Cono Sur, recobraba su relevancia.

Cuadro 100. Intercambio comercial de Argentina con Brasil. En millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPALSTAT e Informe de Comercio Exterior, Secretaría de Industria y Comercio Exterior, República Argentina. En millones de dólares corrientes.

CONCLUSIONES

Luego de la Segunda Guerra Mundial, las políticas exteriores de Argentina y Brasil confluyeron hacia la no confrontación, el derecho a la autodeterminación de los pueblos y el principio de no intervención. A mediados de la década del cincuenta, Brasil diseñó una estrategia de relaciones exteriores denominada *Política Exterior Independiente*, que contemplaba al desarrollo económico como uno de los principios rectores de su acción internacional. Bajo este paradigma, que resaltaba la necesidad de la industrialización para modernizar las economías de los países de la periferia, realizó acercamientos hacia América Latina y principalmente hacia la Argentina, concebida como un aliado clave para emprender múltiples iniciativas de cooperación y la profundización de intercambios comerciales entre sí e intrarregionales, lo que dio paso a la creación de la ALALC.

Durante esos tiempos de concordancia, la agenda diplomática bilateral sostuvo como principio fundamental que la histórica dependencia económica de América Latina tenía su razón en el escaso grado de desarrollo de sus fuerzas productivas y el relativo aislamiento entre los países, en oposición a las tendencias integracionistas que prevalecían en los centros de poder económico y político. Se creía, en suma, que el desarrollo económico planteado para cada realidad nacional debía ser alcanzado de manera colectiva, en el marco ampliado de América Latina, tal como había propuesto Raúl Prebisch a través de la CEPAL. Los reclamos de los gobiernos desarrollistas no se agotaron solo en las reformas económicas y en la exigencia de nuevas reglas de juego en la esfera internacional; también acentuaron la necesidad de proteger la estabilidad del sistema democrático, en momentos en los que tanto la coyuntura interna como externa amenazaban su legitimidad.

Tras el golpe de Estado en Brasil en 1964 se erradicaron los principios de la *Política Exterior Independiente* –formulados con acento progresista y orientados a profundizar los objetivos de la unidad política para resolver los problemas estructurales de Latinoamérica– y en su lugar se implantó una nueva estrategia destinada a estrechar los lazos políticos, económicos e ideológicos con Estados Unidos. La orientación internacional de los militares contenía los principios básicos de la seguridad continental ante la amenaza del comunismo, pero también revelaba la pretensión de consolidar la hegemonía y el liderazgo de Brasil en el subcontinente, para afianzar un proyecto de supremacía económica impulsado por su desarrollo industrial.

El esquema de política exterior seguido por la dictadura brasileña fue replicado en Argentina por la diplomacia de la dictadura militar iniciada en 1966. El propósito de acercarse a los Estados Unidos revelaba la necesidad de atraer inversiones para financiar el crecimiento y la modernización de la estructura económica. Pero también la competencia mutua comenzó a girar en torno a promover condiciones de entorno para operar como plataforma de expansión de las compañías multinacionales en la región. Con este propósito Brasil intentó modificar a su favor las relaciones de comercio en el interior de la ALALC, para consolidar un frente común con Estados Unidos. Entre las propuestas se destacaba la creación de una unión aduanera con Argentina donde el intercambio quedara establecido por un país productor de bienes manufacturados (Brasil) y otro especializado en alimentos (Argentina), que repitiera el esquema de ventajas comparativas que durante el siglo XIX había asociado a la periferia con los centros de la economía mundial.

Frustrado este objetivo por la oposición de la dictadura argentina, con la asunción del general Médici a la presidencia Brasil replanteó su esquema de política exterior y puso en marcha una estrategia con marcadas tendencias nacionalistas, alimentadas por el potencial éxito del “milagro económico”, que iba por el cuarto año ininterrumpido. La situación argentina durante este período contrastó radicalmente con la brasileña: la dictadura militar estaba en retirada, y la crisis económica y sobre todo política había destruido los objetivos iniciales de la “Revolución Argentina” inaugurada en 1966. En este contexto la rivalidad hacia el vecino se hizo más intensa, al punto que el presidente de facto Lanusse denunciaba que la ofensiva brasileña dejaba traslucir un carácter marcadamente “imperialista y expansionista”. El otro gran eje de confrontación fue el litigio por la Cuenca del Plata, que prácticamente animó una década de desencuentros y llegó a tratarse en las conferencias internacionales en búsqueda de una resolución. Esta problemática se convirtió sobre todo en un factor de vital importancia para el despliegue de la política exterior de ambos países sobre la región, en plena disputa por el liderazgo en el Cono Sur.

Sin embargo, en Argentina esta percepción de competencia y rivalidad con el país vecino cambió de manera radical a partir del gobierno militar de 1976, que desde sus comienzos se embarcó en diseñar un rumbo distinto para la política exterior hacia Latinoamérica. Entre las nuevas directivas, resaltó la voluntad de acercamiento con Brasil y la enemistad manifiesta con el régimen de Pinochet, a partir del histórico litigio del canal del Beagle. La dictadura argentina acordó favorablemente con su par brasileña la cuestión de las represas, y se puso fin a uno de los episodios más conflictivos en torno a la competencia mutua por alcanzar el liderazgo regional.

En resumen, para la diplomacia argentina Brasil dejaba de ser un rival y competidor directo en la región, para convertirse en un aliado clave con el que era necesario sostener una política de acercamiento. Uno de los fundamentos más importantes de este cambio de óptica fue el abandono sistemático de la política de industrialización sustitutiva como eje central del modelo de acumulación económica. Al mismo tiempo, el paulatino cierre de los mercados de exportación para los productos agroganaderos por parte de la Comunidad Económica Europea constituyó otro de los argumentos esenciales para que la diplomacia de la dictadura de Videla profundizara la cooperación económica y comercial con Brasil.

Desde esta perspectiva, no es casual que como resultado inmediato de las medidas de apertura económica y sobrevaluación cambiaria impulsadas por la política económica liberal de Martínez de Hoz, Brasil se transformara en un dinámico proveedor de bienes manufacturados en el mercado argentino, alcanzando los niveles de Estados Unidos e incluso superando las ventas de otras naciones desarrolladas. Como en Argentina la política económica liberal propiciaba abiertamente la destrucción de un importante segmento de la industria, esta estrategia restaba de sentido práctico a la competencia con Brasil, al menos en los términos en los que la misma había sido planteada durante la etapa desarrollista, ya sea en su etapa democrática, que originó acuerdos comerciales más vinculados a la complementación entre ambas naciones, como en los años de las dictaduras militares de los sesenta, fervientes defensoras de los principios de seguridad geopolítica y la modernización económica como ejes de la emancipación nacional sobre la región.

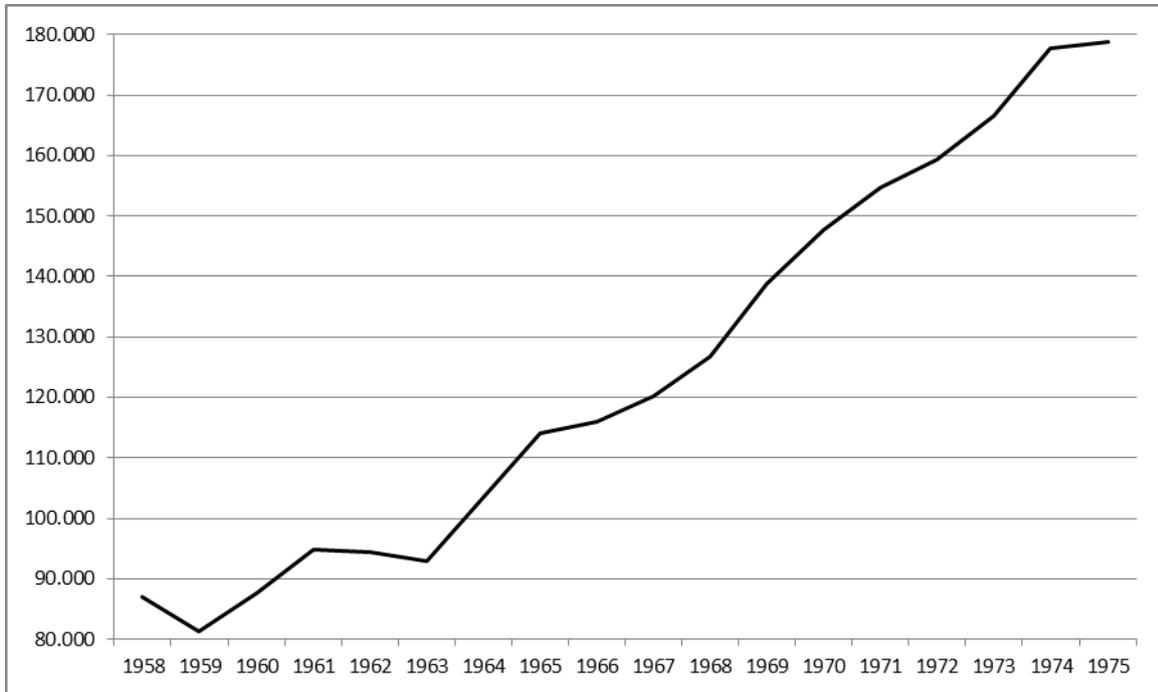
A partir de la última dictadura, entonces, se bifurcaron los destinos de cada país respecto a la evolución de sus modelos de acumulación: el proceso de desindustrialización argentino, inspirado en una burda lectura doméstica del liberalismo económico, condujo a una profunda transformación de su estructura productiva, tornándola más cercana a las antiguas concepciones basadas en la explotación de las ventajas comparativas y crecimiento hacia afuera. Mientras tanto, en Brasil se lanzaba el *Programa Nacional de Desarrollo II*, que mantuvo intactas las tendencias industrialistas sobre las cuales se había nutrido el nacionalismo económico desde los años treinta, y concentraba sus objetivos en la expansión y modernización de la infraestructura energética, la red de transportes y la producción de bienes de capital, insumos y materias primas. En plena época de la crisis del petróleo, Brasil redobló su apuesta para convertirse no solo en la gran potencia industrial del Cono Sur, sino también en una de las principales economías del mundo.

Finalmente, para mediados de los años ochenta, fueron recuperadas algunas de las visiones del desarrollismo de finales de los años cincuenta, mientras la naciente democracia

intentaba consolidarse en medio de un panorama de agudas dificultades económicas y sociales tras la crisis de la deuda de 1982. Los desequilibrios macroeconómicos –profundizados por la imposición de las políticas de estabilización del FMI– afectaban casi por igual a todos los países de la región, y eso condujo a la convicción de que la unidad económica y política reforzaría las perspectivas de superar los efectos de la crisis y las posibilidades de gravitar con mayor fuerza en el inestable escenario internacional. Aquí jugó un papel preponderante, tal vez como la principal fuente de inspiración, la doblemente exitosa experiencia del proceso de integración Europa, que en tres décadas multiplicó las potencialidades de su economía al tiempo que fortaleció su independencia relativa en la coyuntura política mundial. Estos fueron, en definitiva, los rasgos de similitud hallados en las gestiones de Alfonsín y Sarney en materia de política exterior, que dieron forma al bosquejo original de lo que unos pocos años más tarde emergería como Mercado Común del Sur.

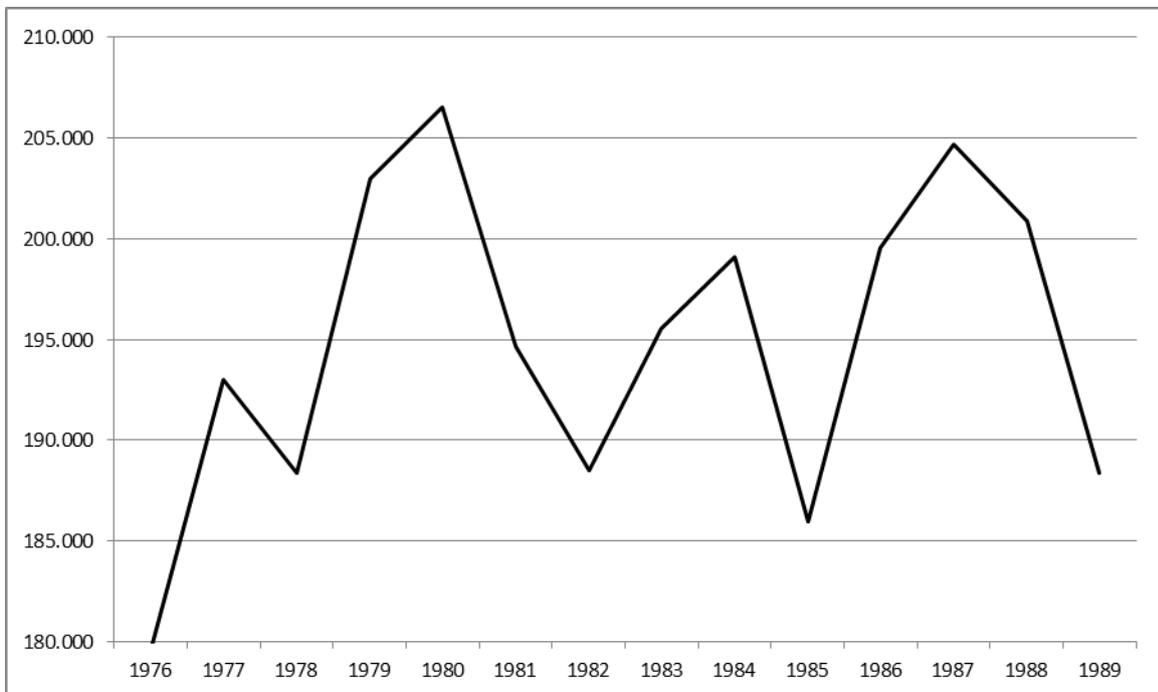
ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 101. Argentina: evolución del PBI (1958-1975). En millones de dólares de 1993.



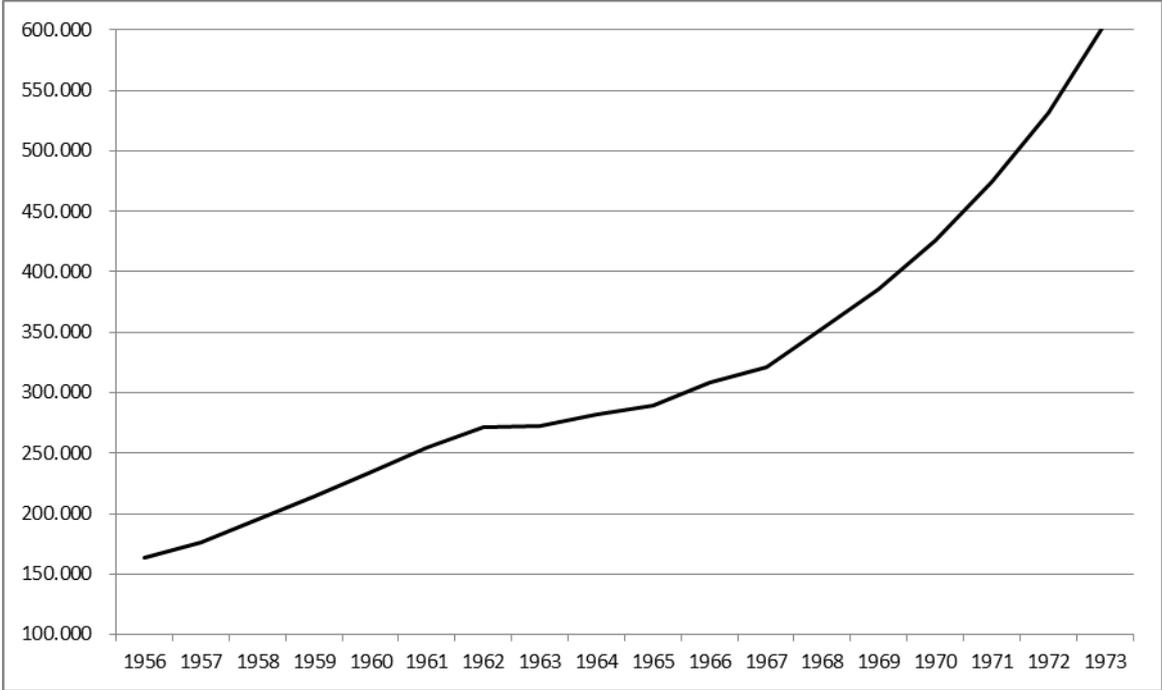
Fuente: Elaboración propia sobre datos de Gerchunoff y Llach, 1998, pp. 489-490.

Cuadro 102. Argentina: evolución del PBI (1976-1989). En millones de dólares de 1993.



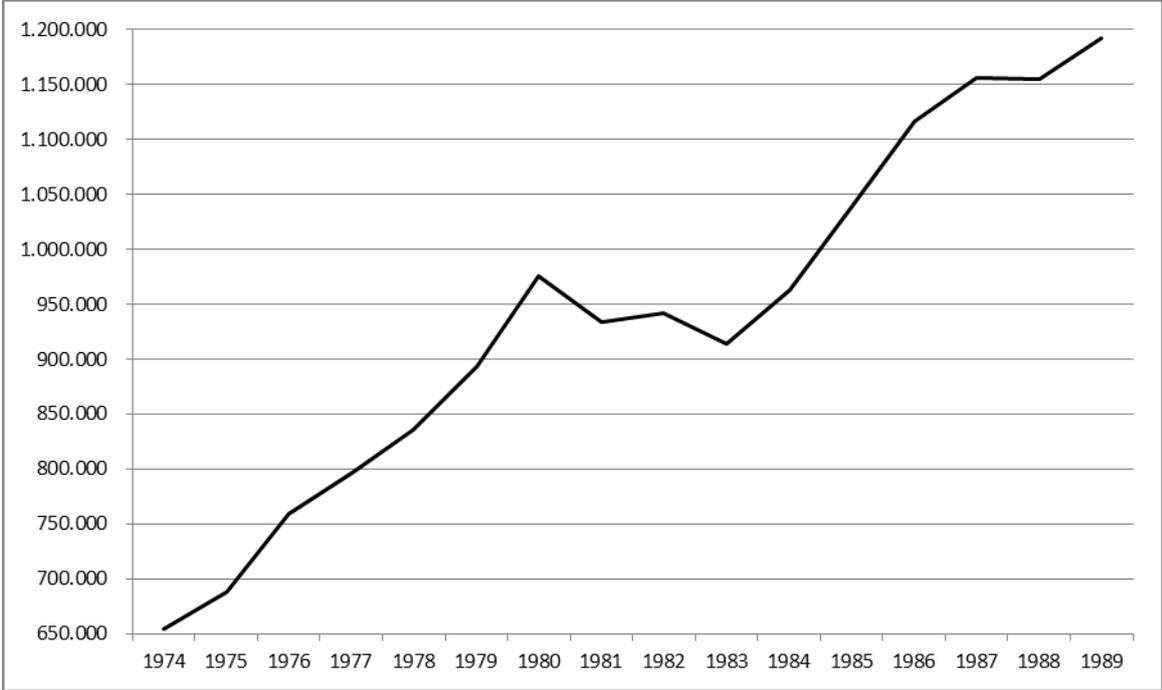
Fuente: Elaboración propia sobre datos de Gerchunoff y Llach, 1998, pp. 489-490.

Cuadro 103. Brasil: evolución del PBI (1956-1973). En millones de dólares de 2012.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de IPEA-DATA y Banco Central do Brasil.

Cuadro 104. Brasil: evolución del PBI (1974-1989). En millones de dólares de 2012.



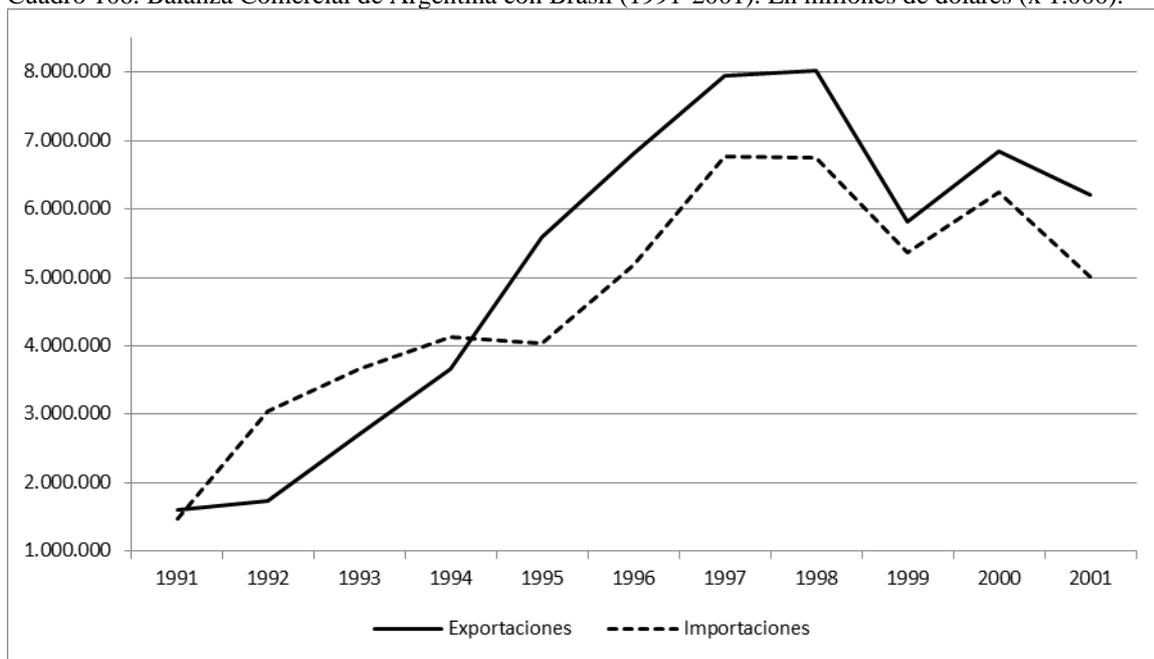
Fuente: Elaboración propia sobre datos de IPEA-DATA y Banco Central do Brasil.

Cuadro 105. Comercio bilateral de Argentina con Brasil (1989-2018). En millones de dólares (x 1000).

Año	Expo	Var	Impo	Var	Balanza comercial
1989	1.238.681	-	722.115	-	516.566
1990	1.399.720	13	645.140	-10,66	754.580
1991	1.609.295	14,97	1.476.170	128,81	133.125
1992	1.731.626	7,6	3.039.984	105,94	-1.308.358
1993	2.717.266	56,92	3.658.779	20,36	-941.513
1994	3.661.966	34,77	4.135.864	13,04	-473.898
1995	5.591.393	52,69	4.041.136	-2,29	1.550.257
1996	6.805.467	21,71	5.170.032	27,94	1.635.435
1997	7.941.276	16,69	6.769.402	30,94	1.171.874
1998	8.023.468	1,04	6.748.204	-0,31	1.275.264
1999	5.812.211	-27,56	5.364.141	-20,51	448.071
2000	6.843.232	17,74	6.237.684	16,28	605.547
2001	6.206.538	-9,3	5.009.810	-19,68	1.196.727
2002	4.743.785	-23,57	2.346.508	-53,16	2.397.277
2003	4.672.611	-1,5	4.569.768	94,75	102.843
2004	6.241.110	19,2	7.390.967	61,74	-1.149.857
2005	8.053.263	12,05	9.930.153	34,36	-1.876.890
2006	10.404.246	29,04	11.739.592	18,22	-1.335.346
2007	13.258.442	29,19	14.416.946	22,81	-1.158.504
2008	11.281.657	27,43	17.605.621	22,12	-6.323.964
2009	14.434.594	-14,91	12.784.967	-27,38	1.649.627
2010	16.906.352	27,95	18.522.521	44,88	-1.616.169
2011	16.906.352	17,12	22.709.344	22,6	-5.802.993
2012	16.444.100	-2,73	17.997.706	-20,75	-1.553.606
2013	16.462.686	0,11	19.615.414	8,99	-3.152.729
2014	14.142.944	-14,09	14.281.998	-27,19	-139.054
2015	10.081.048	-28,72	13.284.542	-6,98	-3.203.494
2016	9.026.028	-10,47	13.836.940	4,16	-4.810.912
2017	9.295.836	2,99	17.869.273	29,14	-8.573.437
2018	11.289.000	21,41	15.698.000	-12,15	-4.409.000

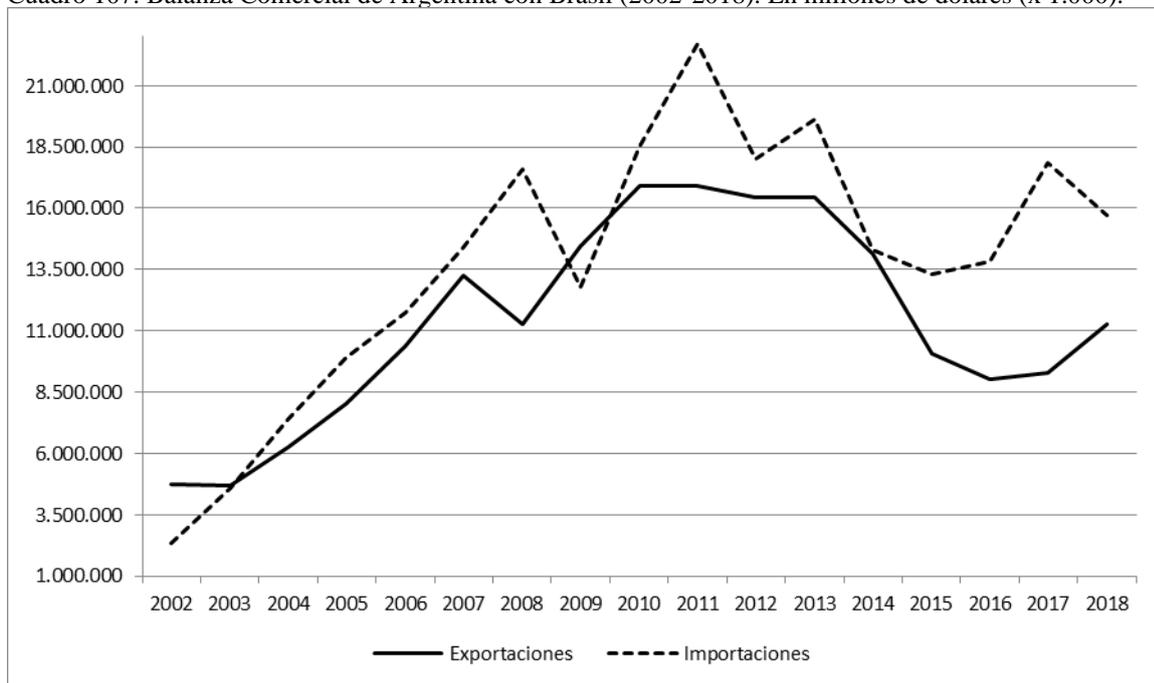
Fuente: Elaboración propia sobre datos de Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior-FUNDEX e INDEC.

Cuadro 106. Balanza Comercial de Argentina con Brasil (1991-2001). En millones de dólares (x 1.000).



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior-FUNDEX e INDEC.

Cuadro 107. Balanza Comercial de Argentina con Brasil (2002-2018). En millones de dólares (x 1.000).



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior-FUNDEX e INDEC.

BIBLIOGRAFÍA

- ADLER, EMANUEL (1988): *State institutions, ideology, and autonomous technological development: computers and nuclear energy in Argentina and Brazil*, Latin American Research Review, Vol. 23, N° 2, pp. 59-90.
- ALIMONDA, HÉCTOR (1994): *Mercosur, democracy and labor*, en Latin American Perspectives, Vol. 21, N° 4, pp. 21-33.
- ALMEIDA, RÓMULO (1980): *Reflexiones sobre la integración latinoamericana*, CEPAL, mayo de 1980.
- AZPIAZU, DANIEL Y KOSACOFF, BERNARDO (1989): *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, Centro Editor de América Latina.
- AYZA, JUAN y FICHET, GERARD (1975): *América Latina: integración económica y sustitución de importaciones*, Fondo de Cultura Económica.
- BAER, WERNER (1972): *Import substitution and industrialization in Latin America: experiences and interpretations*, en Latin American Research Review, Vol. 1, N° 7, pp. 95-122.
- BALDINELLI, ELVIO (1986): *Una vuelta de la página en las relaciones entre América Latina y las comunidades europeas*, en Revista de la CEPAL N° 30, pp. 91-102.
- BASUALDO, EDUARDO (1997): *Economía y genocidio*, en Gelman, Juan y La Madrid, Mara: *Ni el flaco perdón de Dios. Hijos de desaparecidos*, Planeta, Buenos Aires.
- BCRA (1978): *Memoria Anual del Banco Central de la República Argentina 1977*, Buenos Aires.
- BECCARÍA, LUIS A, y ORSATTI, ALVARO (1986): *La distribución personal del ingreso en el gran Buenos Aires en el periodo 1974-1983*, Documento de Trabajo N° 23, VEPAL, Buenos Aires.
- BIELSCHOWSKY, RICARDO (1991): *Ideología y desarrollo: Brasil, 1930-1964*, en Revista de la CEPAL N° 45, pp. 155-177.
- BLOCK, FRED (1989): *Los orígenes del desorden económico internacional*, FCE, México.
- BOSSUAT, GERARD (1998): *El Plan Marshall y la integración europea*, en Revista Ciclos, N° 14-15.
- BRAUN, OSCAR (1973): *El capitalismo argentino en crisis*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- BRAY, MARJORIE W. (1999): *Trade as an instrument of dominance: The Latin America experience*, Latin American Perspectives, Vol. 26, No.5, Technology and Restructuring, pp. 55-74.
- BRESSER PEREIRA, LUIZ C. (1997): *Economia brasileira. Uma introdução crítica*, San Pablo.
- BRESSER PEREIRA, LUIZ C. (1991): *La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?*, en Pensamiento Iberoamericano, N° 19.
- BRISOLA, MARLON y BALESTRO, MOISÉS V. (2013): *O Corporativismo Empresarial, e o Estado no Desenvolvimento Industrial: uma análise comparada entre Argentina e Brasil no período entre 1956 e 1958*, en Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED), N° 5.

- CANELO, PAULA (2004): *La política contra la economía: los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1981)*, en PUCCIARELLI, RAÚL A.: *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- CANITROT, ADOLFO (1992): *La macroeconomía de la inestabilidad. Argentina en los años 80*, en Boletín informativo Techint, N° 272.
- CANITROT, ADOLFO (1982): *Orden social y monetarismo*, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires.
- CANITROT, ADOLFO (1981): *Teoría y práctica del Liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981*, en Desarrollo Económico, Vol. 21, N° 82, (julio-setiembre).
- CARDOSO, FERNANDO H. (1973): *Estado y sociedad en América Latina*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- CARDOSO, FERNANDO H., Y FALETTO, ENZO (1968): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XX, Buenos Aires.
- CARDOSO, FERNANDO H. (1988): *Los empresarios y el proceso de transición: el caso brasileño*, en O'DONNELL, G., SCHMITTER P. y WHITEHEAD L. (comp.): *Transiciones desde un gobierno autoritario, Perspectivas comparadas*, Vol. III, Paidós, Buenos Aires.
- CARRANZA, MARIO E. (1997): *Transitions to electoral regimes and the future of civilian-military relations in Argentina and Brazil*, en Latin American Perspectives, Vol. 24, N° 5, Neoliberal Policies and Resistance (September), pp. 7-25.
- CARTAS, JOSÉ M. (1987): *Comercio exterior y ajuste estructural: Brasil (1963-1980) y Chile (1972-1980)*, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Buenos Aires.
- CASTELLS, MANUEL (1999): *La era de la Información. Economía, sociedad y cultura, Volumen III: Fin de milenio*, Siglo XXI, México.
- CAVAROZZI, MARCELO (1992): *El "Desarrollismo" y las relaciones entre democracia y capitalismo dependiente en Dependencia y desarrollo en América Latina*, en Latin American Research Review, Vol. 17, N° 1, pp. 152-165.
- CERVO, AMADO (1993): *O desafio Internacional*, San Pablo.
- CERVO, AMADO (1998): *Multilateralismo e integración: evolución del pensamiento diplomático brasileño*, en Revista Ciclos, N° 14-15.
- CEPAL (1961): *Estudio Económico de América Latina 1960*, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, Caracas.
- CEPAL (1963): *Estudio Económico de América Latina 1962*, Naciones Unidas, Nueva York.
- CEPAL (1964): *Estudio Económico de América Latina 1963*, Naciones Unidas, Nueva York.
- CEPAL (1965): *Estudio Económico de América Latina 1964*, Naciones Unidas, Nueva York.
- CEPAL (1966): *Estudio Económico de América Latina 1965*, Naciones Unidas, Nueva York.
- CEPAL (1968): *Estudio Económico de América Latina 1967*, Naciones Unidas, Nueva York.
- CEPAL (1970): *Estudio Económico de América Latina 1969*, Naciones Unidas, Nueva York.
- CEPAL (1971): *Estudio Económico de América Latina 1970*, Naciones Unidas, Nueva York.

- CEPAL (1975): *Estudio Económico de América Latina 1974*, Naciones Unidas, Nueva York.
- CEPAL (1976): *Estudio Económico de América Latina 1975*, Naciones Unidas, Nueva York.
- CEPAL (1977): *Estadísticas sobre integración y cooperación económicas*, División de Comercio Internacional y Desarrollo Programa de Integración Económica.
- CEPAL (1978): *Estudio Económico de América Latina 1977*, Naciones Unidas, Nueva York.
- CEPAL (1980-A): *América Latina y el Caribe: exportaciones de manufacturas por países y según su origen industrial desde 1961 hasta 1978*.
- CEPAL (1981): *Estudio Económico de América Latina 1980*, Naciones Unidas, Nueva York.
- CEPAL (1983): *Estudio Económico de América Latina 1982*, Naciones Unidas, Nueva York.
- CEPAL (1984): *Estudio Económico de América Latina. Brasil 1983*, Naciones Unidas, New York.
- CEPAL (1986): *Estudio Económico de América Latina 1984*, Naciones Unidas, Nueva York.
- CEPAL (1987-A): *Estudio Económico de América Latina 1985*, Naciones Unidas, Nueva York.
- CEPAL (1987-B): *Estudio Económico de América Latina. Argentina 1986*, Naciones Unidas Santiago de Chile.
- CEPAL (1987-C): *Multilateralismo y bilateralismo en la ALADI*, Proyecto Integración y Cooperación Regionales de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL.
- CEPAL (1988): *Estudio Económico de América Latina. Brasil 1987*, Naciones Unidas, New York.
- CEPAL (1990-A): *Antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso. Brasil, 1970-1988*, Serie Distribución del ingreso N° 9, Santiago de Chile.
- CEPAL (1990-B): *Estudio Económico de América Latina 1989*, Naciones Unidas, Nueva York.
- CEPAL (1991): *Estudio Económico de América Latina 1990*, Naciones Unidas, Nueva York.
- CHUDNOVSKY, DANIEL y PORTA, FERNANDO (1989): *En torno a la integración económica argentino-brasileña*, Revista de la CEPAL N° 39, Santiago de Chile.
- CIMOLI, MARIO y KATZ, JORGE (2003): *Structural reforms, technological gaps and economic development: a Latin American perspective*, en *Industrial and Corporate Change*, Vol 12, N° 2, pp. 387-411.
- CISNEROS, ANDRÉS y ESCUDÉ, CARLOS (2000): *Historia General de las Relaciones Diplomáticas de la República Argentina*, Tomo XIV, Edición Informática.
- COSTA SOUZA, PAULO R. (1989): *Ajustamiento nos países em desenvolvimento: quem paga essa conta?*, en *Projeto: a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Reflexões sobre a natureza do bem-estar*, Vol. 1, CEPAL, Brasília.
- DA ROSA, ELISEO J. (1983): *Economics, politics, and hydroelectric power: The Parana River Basin*, en *Latin American Research Review*, Vol. 18, N° 3, pp. 77-107.
- DAMILL, MARIO, FANELLI, JOSÉ M., y FRENKEL ROBERTO (1996): *De México a México: el desempeño de América Latina en los '90*, en *Desarrollo Económico*, Número Especial, Vol. 36.

- DE IMAZ, JOSE L. (2001): *Sobre la dirigencia política del Brasil*, en Revista Colección N° 12, Buenos Aires.
- DE SOUZA AGUILAR, MARCO A.; ARRUDA, MARCOS; FLORES, PARCIFAL y GROTH, TERRIER (1984): *Economic Dictatorship versus Democracy in Brazil*, en Latin American Perspectives, Vol.11, N° 1, Brazil in Crisis, pp. 13-25.
- DI TELLA, GUIDO (1985): *Perón-Perón (1973-1976)*, Hyspamérica, Buenos Aires.
- DIAMAND, MARCELO (1973): *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia. Economía para las estructuras productivas desequilibradas: caso argentino*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- EICHENGREEN, BARRY (1996): *La globalización del capital. Historia del Sistema Monetario Mundial*, Antoni Bosch Editor, Barcelona.
- FAJNZYLBER, FERNANDO (1983): *La industrialización trunca de América Latina*, Editorial Nueva Imagen, México, DF.
- FERRARI, GUSTAVO (1981): *Esquema de la Política Exterior Argentina*, Editorial Eudeba, Buenos Aires.
- FERRER, ALDO (2017): *Industrias básicas, integración y corporaciones internacionales*, en JAGUARIBE, HELIO, FERRER, ALDO, WIONCZEK, MIGUEL S. Y DOS SANTOS, THEOTONIO: *La dependencia político-económica de América Latina*, CLACSO, Edición Clásicos recuperados, Buenos Aires.
- FIDE (1982): *El sistema financiero argentino 1977-1982*, en Coyuntura y Desarrollo, N° 47, Julio.
- FIDE (1989): *El agotamiento de un modelo*, en Coyuntura y Desarrollo, N° 125-126, Enero-Febrero.
- FFRENCH-DAVIS, RICARDO, MUÑOZ, OSCAR, Y PALMA, JOSÉ G. (1997): *Las economías latinoamericanas, 1950-1990*, en Bethel, Leslie (comp.): *Historia de América Latina*, Crítica Grijalbo Mondadori, S.A., Barcelona, pp. 83-161.
- FOX, JONATHAN (1980): *Has Brazil Moved towards State Capitalism?*, Latin American Perspectives, Vol.7, No.1, Brazil: Class Interest and the State, pp. 64-86, Winter.
- FRANCO, GUSTAVO H. B. y KUSCHICK, MURILO (1987): *El Plan Cruzado: diagnóstico, ejecución y perspectivas*, en Estudios Económicos, Número Extraordinario: Programas Heterodoxos de Estabilización, el Colegio de México, pp. 187-215.
- FRANKENHOFF, CHARLES A. (1962): *The Prebisch Thesis: a theory of industrialism for Latin America*, en Journal of Inter-American Studies, Vol. 4, N° 2, pp. 185-206.
- FRENKEL, ROBERTO (1992): *Malos tiempos: la economía argentina en la década de los ochenta*, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires.
- FRENKEL, ROBERTO y FANELLI, JOSÉ M. (1990): *Desequilibrios, políticas de estabilización e hiperinflación en Argentina*, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires.
- FRIEDEN, JEFF (1981): *Third World indebted industrialization: international finance and state capitalism in Mexico, Brazil, Algeria, and South Korea*, en International Organization, Vol. 35, N° 2.
- FURTADO, CELSO (1965): *Dialéctica del desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México.

FURTADO, CELSO (1974): *Formación económica del Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México.

FURTADO, CELSO (1976): *La economía latinoamericana*, Siglo XXI, México.

FURTADO, CELSO y SUZIGAN, WILSON (2006): *Política industrial y desarrollo*, en Revista de la CEPAL N° 89, pp. 75-91.

GADE, NILS (1990): *Impactos de la política económica sobre las condiciones de la competencia en el Brasil y la Argentina*, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Buenos Aires.

GERCHUNOFF, PABLO y LLACH, LUCAS (1998): *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires.

GORDON, LINCOLN (1961): *Economic regionalism reconsidered*, en World Politics, Vol. 13, N° 2, pp. 231-253.

GUGLIAMELLI, JUAN E. (2007); *Pensar con estrategia*, Colección Pensamiento Nacional, Ediciones Universidad de Lanús, Buenos Aires.

HALPERIN DONGUI, TULIO (1994-A): *Historia Contemporánea de América Latina*, Editorial Alianza, Buenos Aires.

HALPERIN DONGUI, TULIO (1994-B): *La larga agonía de la Argentina peronista*, Ariel, Buenos Aires.

HEREDIA, EDMUNDO (2001): *¿Existe el Cono Sur?*, en RAPOPORT, MARIO Y CERVO, AMADO (comp.): *El cono sur: una historia común*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

HERRERA, FELIPE (1967): *América Latina integrada*, Editorial Losada, Buenos Aires.

HERRERA VEGAS, JORGE H. (1995): *Las políticas exteriores de la Argentina y del Brasil*, en DE LA BALZE FELIPE (comp.): *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires.

HEWLETT, SILVIA A. (1975): *The dynamics of Economic Imperialism: The Role of the Foreign Direct Investment in Brazil*, en Latin American Perspectives, Vol.2, N° 1, Confronting Theory and Practice, pp.136-148.

HEYMANN, DANIEL (1986-A): *Inflación y políticas de estabilización*, en Revista de la CEPAL N° 28, Santiago de Chile.

HEYMANN, DANIEL (1986-B): *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, Documento de Trabajo N° 18, CEPAL.

HEYMANN, DANIEL y NAVAJAS, FERNANDO (1989): *Conflicto distributivo y déficit fiscal. Notas sobre la experiencia argentina, 1970-1987*, en Desarrollo Económico, Vol. 29, N° 115.

HILTON, STANLEY (1985): *The argentine factor in Twentieth-Century brazilian foreign policy strategy*, en Political Science Quarterly, Vol. 100, N° 1, pp. 27-51.

HOBBSAWM, ERIC (1995): *Historia del Siglo XX (1914-1991)*, Crítica.

HOMEM DE MELO, FERNANDO (1987): *La crisis externa, políticas de ajuste y el desarrollo agrícola en Brasil*, en Revista de la CEPAL N° 33, Santiago de Chile.

HURTIENNE, THOMAS y SPERBER, JON (1983): *The Brazilian Model of Accumulation: Its Origins, Structure, and Crisis*, en Latin American Perspectives, Vol.10, No 2/3, Social Classes in Latin America, Part II: Class Formation and Struggle, pp.108-127.

JAGUARIBE, HELIO (1961): *Burguesía y proletariado en el nacionalismo brasileño*, Buenos Aires.

JAGUARIBE, HELIO (1974): *Brasil: crisis y alternativas*, Amorrortu, Buenos Aires.

JAGUARIBE, HELIO (1982): *Brasil-Argentina: Breve análisis de las relaciones de conflicto y cooperación*, en *Estudios Internacionales*, Año 15, N° 57, pp. 9-27, Santiago de Chile.

JÁUREGUI, ANÍBAL (2004): *Brasil y Argentina. Los empresarios industriales (1920-1955)*, Ediciones Imago Mundi, Buenos Aires.

KATZ, JORGE y KOSACOFF, BERNARDO (1989): *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, Centro Editor de América Latina, CEPAL.

KOSACOFF, BERNARDO (1993): *El comercio internacional de manufacturas de la Argentina 1974-1990. Políticas comerciales, cambios estructurales, y nuevas formas de inserción internacional*, CEPAL.

KOSACOFF, BERNARDO (1993): *La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada*, en *El desafío de la competitividad*, CEPAL-Alianza, pp. 17-47.

LAFER, CELSO (2002): *La identidad internacional del Brasil*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

LAGOS LUIS F. y GALETOVIC, ALEXANDER (1989): *Los Planes Austral y Cruzado: ¿Por qué no detuvieron la inflación?*, en *Cuadernos de Economía*, Año 26, N° 78, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, pp. 217-242.

LANÚS, JUAN (1989): *De Chapultepec al Beagle*, Editorial Emece, Buenos Aires.

LAUFER, RUBÉN (1998): *El factor estratégico en los orígenes de la Comunidad Europea. Los Estados Unidos y el proceso de integración europea entre el Plan Marshall y el Tratado de Roma*, en *Revista de Historia Universal*, Univ. Nac. de Cuyo, N° 9.

LAUFER, RUBÉN y RAPOPORT, MARIO (2002): *Estados Unidos ante el Brasil y la Argentina. Los golpes militares de la década de 1960*, en RAPOPORT, MARIO: *Tiempos de crisis, vientos de cambio. Argentina y el poder global*, Editorial Norma.

LAVAGNA, ROBERTO (1999): *Comercio exterior y política comercial en Brasil y Argentina. Una evolución comparada*, en LLADOS, J. M. Y PINHEIRO GUIMARÁES, S.: *Perspectivas Brasil y Argentina (Brasilia and Buenos Aires: IPRI-CARI)*.

LO VUOLO, RUBÉN (2001): *Alternativas*, Ediciones Altamira, Buenos Aires.

MALLON, RICHARD Y SORROUILLE, JUAN (1976): *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Amorrortu, Buenos Aires.

MANZETTI, LUIGI (1990): *Argentine-Brazilian economic integration: an early appraisal*, en *Latin American Research Review*, Vol. 25, pp. 109-140.

MANZETTI, LUIGI y DELL'AQUILA, MARCO (1988): *Economic stabilisation in Argentina*, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 20, N° 1, pp. 1-26.

MARICHAL, CARLOS (2010): *Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008*, Debate, Buenos Aires.

MARTINS, LUCIANO (1994): *La "liberalización" del gobierno autoritario en Brasil*, EN O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. y WHITEHEAD, L. (comp.): *Transiciones desde un gobierno autoritario, América Latina*, Volumen II, Paidós, España.

- MASSOT, VICENTE (1995): *Del equilibrio de enemistades a la cooperación*, en DE LA BALZE, FELIPE (comp.): *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires.
- MENDONGA DE BARROS, JOSE R. y GRAHAM DOUGLAS H. (1978): *The Brazilian Economic Miracle Revisited: Private and Public Sector Initiative in a Market Economy*, en *Latin American Research Review*, Vol.13, N° 2, pp. 5-38.
- MILENSKY, EDWARD S. (1977): *Latin America's multilateral diplomacy: integration, disintegration and interdependence*, en *International Affairs*, Vol. 53, N° 1, pp. 73-96.
- MONIZ BANDEIRA, LUIZ A. (2004): *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*, Grupo Norma.
- MONIZ BANDEIRA, LUIZ A. (1992): *Argentina y Brasil: regímenes políticos y política exterior (1930-1992)*, en *Revista Ciclos* N° 3, Buenos Aires.
- MONIZ BANDEIRA, LUIZ A. (1987): *O eixo Argentina-Brasil*, Brasilia.
- MONIZ BANDEIRA, LUIZ A. (1996): *Política y relaciones internacionales en el Mercosur*, en *Revista Ciclos* N° 12, Buenos Aires.
- MOREIRA CUNHA, ANDRÉ (1997): *Mudancas estruturais no setor produtivo industrial do Brasil: da industrializacao pesada a abertura da economia*, Análise (PUCRS), Porto Alegre, Vol. 9, N° 1, pp. 113-141.
- MORLEY, SAMUEL A y SMITH, GORDON W. (1971): *Import substitution and foreign investment in Brazil*, *Oxford Economic Papers*, Vol. 23, N° 1, pp. 120-135.
- MULLER, EDWARD N. (1985): *Dependent economic development, aid dependence on the United States, and Democratic breakdown in the Third World*, en *International Studies Quarterly*, Vol. 29, N° 4, pp. 445-469.
- MUNCK, RONALD (1985): *The "modern" dictatorship in Latin American: the case of Argentina (1976-1982)*, en *Latin American perspectives*, Vol. 12, N° 4, State and military in Latin American, pp. 41-74.
- NEFFA, JULIO CÉSAR (1998): *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en la Argentina (1880-1996)*, Eudeba.
- NEFFA, JULIO CÉSAR (1999): *Crisis y emergencia de Nuevos Modelos Productivos*, en *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI*, CLACSO.
- NIGRA, FABIO (2003): *El absolutismo capitalista: una interpretación sobre el nuevo orden mundial*, en POZZI, PABLO y NIGRA, FABIO: *Huellas imperiales. Historia de los Estados Unidos de América (1929-2000)*, Imago-Mundi.
- NOCHTEFF, HUGO (1991). *Reestructuración industrial en la Argentina: regresión estructural e insuficiencias de los enfoques predominantes*, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. Volu. 31, N° 123, pp. 339-358.
- NOSIGLIA, JULIO (1983): *El desarrollismo*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- NOVARO, MARCOS y PALERMO, VICENTE (2003): *La dictadura militar (1976-1983). Del golpe de Estado a la restauración democrática*, Paidós.
- NUN, JOSÉ (2002): *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

- OCAMPO, JOSÉ A. (2004): *América Latina y la economía mundial en el siglo XX largo*, El Trimestre Económico, vol. LXXI, N° 284, pp. 725-786.
- OCAMPO, JOSÉ A. (2014): *La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia*, en *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, CEPAL, Santiago de Chile.
- O'DONNELL, GUILLERMO (1982): *El Estado Burocrático-Autoritario (1966-1973)*, Editorial Belgrano, Buenos Aires.
- O'DONNELL, GUILLERMO (1997): *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós.
- PARADISO, JOSÉ (1993): *Trayectoria y debates de la política exterior argentina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- PETRECOLLA, ALBERTO (1989): *Unbalanced Development, 1958-62*, en, DI TELLA, GUIDO y DORNBUSCH, RUDIGER: *The Political Economy of Argentina, 1946-83*, pp. 108-128, Macmillan Press, Londres.
- PORTANTIERO, JUAN C. (1977): *Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973*, Revista Mexicana de Sociología, Vol. 39, N° 2, pp. 531-565.
- PREBISCH, RAUL (1959): *El mercado común latinoamericano*, en Boletín del Banco Central del Ecuador, Año XXXIII, N° 384-385, pp. 19-28.
- RESTIVO, NÉSTOR y ROVELLI, HORACIO (2011): *El accidente Grinspun. Un ministro desobediente*, Capital Intelectual.
- REZENDE, FERNANDO (1983): *Crescimento (descontrolado) da intervenção governamental na economia brasileira*, CEPAL, Brasilia.
- ROSALES, OSVALDO (1986): *Plan Baker, deuda externa latinoamericana y reordenamiento en la economía mundial*, Documento EI-42, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, CEPAL.
- ROUGIER, MARCELO. N. y FISZBEIN, MARTÍN (2006): *La frustración de un proyecto económico: el gobierno peronista de 1973-1976*, Manantial, Buenos Aires.
- ROUGIER, MARCELO. N. y ODISIO, JUAN C. (2012): *Del dicho al hecho. El "modelo integrado y abierto" de Aldo Ferrer y la política económica en la Argentina de la segunda posguerra*, en *América Latina En La Historia Económica*, 19(1), pp. 99-130.
- ROUGIER, MARCELO. N. y ODISIO, JUAN C. (2017): *Argentina será industrial o no será. Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*, Imago Mundi, Buenos Aires.
- ROUQUIÉ, ALAIN (1982): *Poder militar y sociedad política en la Argentina (1943-1973)*, Tomo II, Emecé.
- RUSSELL, ROBERTO (1984): *Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar*, Estudios Internacionales, 17(66), pp. 170-201.
- RUSSELL, ROBERTO, y TOKATLIAN, JUAN G. (2003): *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- RUSSELL, ROBERTO y HIRST, MÓNICA (1987): *Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil*, en Estudios Internacionales, Año 20, N° 80, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, pp. 442-490

- SALGADO, GERMÁNICO (1990): *Integración latinoamericana y apertura externa*, en Revista de la CEPAL N° 42, Santiago de Chile.
- SALAZAR, JOSÉ M. (1993): *El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch*, Revista de la CEPAL N° 50, Santiago de Chile.
- SANDERSON, STEVEN E. (1986): *Recasting the politics of inter-american trade*, en Journal of Interamerican Studies and Worlds Affairs, Vol. 28, N° 3, pp. 87-124.
- SARAIVA, MIRIAM G. (1998): *Dos momentos en la evolución de la integración latinoamericana. La experiencia de la ALALC y la integración con apertura económica*, en Revista Ciclos, N° 14-15, Buenos Aires.
- SCHVARZER, JORGE (1986): *La política económica de Martínez de Hoz*, Hyspamérica, Buenos Aires.
- SCHVARZER, JORGE (1998): *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*, A-Z Editora, Buenos Aires.
- SCHWARTZ, HUGH (1986): *The industrial sector and the Debt Crisis in Latin American*, en Journal of Interamerican Studies and Worlds Affairs, Vol. 27, N° 4, pp. 95-110.
- SELCHER, WAYNE A. (1985): *Brazilian-Argentine relations in the 1980s: from wary rivalry to friendly competition*, en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 27, pp. 25-53.
- SIKKINK, KATHRYN (1991): *Ideas and Institutions. Development in Brazil and Argentina*, Cornell University Press, London.
- SINGER, PAUL I. (1973): *El "Milagro Brasileño: causas y consecuencias"*, en El Trimestre Económico, Vol. 40, N° 160, pp. 753-819.
- SKIDMORE, THOMAS E. (1988): *Brasil: de Castelo a Tancredo (1964-1985)*, Paz e Terra Editora, San Pablo.
- SOLINGEN, ETEL (1993): *Macropolitical consensus and lateral autonomy in industrial policy: the nuclear sector in Brazil and Argentina*, en International Organization, Vol. 47, N° 2, pp. 263-298.
- SOUZA AGUIAR, MARCO A., ARRUDA MARCOS y FLORES, PARSIFAL (1984): *Economic dictatorship versus Democracy in Brazil*, Latin American Perspectives, Vol. 11, N° 1, pp. 13-25.
- STILES, KENDALL W. (1987): *Argentina's bargaining with the IMF*, en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 29, N° 3, pp. 55-85.
- SUZIGAN, WILSON (1996): *Experiencia histórica de la política industrial en el Brasil*, en Revista Ciclos N° 12, Buenos Aires.
- TAMAMES, RAMÓN (1971): *O Brasil e a integração econômica da América Latina*, BID-INTAL.
- TEÓFILO, EDSON F. (2003): *Brasil: nuevos paradigmas de la reforma agraria*, en TEJO, PEDRO (comp.): *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*, CEPAL, Santiago de Chile.
- VILLARREAL, JUAN (1985): *Los hilos sociales del poder*, en JOZAMI, EDUARDO, PAZ, PEDRO, y VILLARREAL, JUAN: *Crisis de la dictadura argentina: política económica y cambio social, 1976-1983*, Siglo XXI, Buenos Aires.

VIZENTINI, PAULO F. (1998): *A política externa do regime militar brasileiro (1964-1985)*, Editora da Universidade, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

WALLESTEIN MICHAEL (1980): *The Collapse of Democracy in Brazil, Its Economics Determinants*, en *Latin American Research Review*, Vol 5, No. 3, pp. 3-40.