

DESARROLLO Y DESARROLLISMOS: EXPERIENCIAS BRASILEIRA Y ARGENTINA

María Luján MARCHETTI

INTRODUCCION

“La teoría del desarrollo como un acto de la Inmaculada Concepción se basaba, entre otras cosas, en una considerable ignorancia de la historia del desarrollo económico de los Estados Unidos. (...) Si los criterios del Fondo Monetario Internacional hubiesen predominado en los Estados Unidos en el siglo XIX, nuestro desarrollo económico hubiera sido mucho más lento. Al pregar la ortodoxia fiscal a las naciones en desarrollo quedábamos en la posición de la prostituta que, habiéndose jubilado con sus economías, pasa a creer que la virtud exige el cierre de los burdeles.”

Arthur M. Schlesinger

El populismo fue en Latinoamérica, a partir de la década del treinta, una de las formas predominantes de participación política popular y de gestión económica. Su característica fundamental fue una alianza de clases, bastante poco definida, en torno a la lucha por el desarrollo industrial y la modernización de la sociedad. Bajo la hegemonía de los industriales, de los técnicos y de los burócratas estatales, atrajo la confianza de la clase obrera organizada en sindicatos y de sectores tanto de las clases medias como de la pequeña burguesía. En cuanto al liderazgo político, el populismo se caracterizó por el carisma personal de un jefe que se presentaba

como defensor del "pueblo", de los "oprimidos", de los "humbles". Estos conceptos eran definidos con la misma ambigüedad con que se establecía la contradicción principal que enfrentaba por una parte a la oligarquía y sus aliados y por otra a los sectores modernos de la sociedad.

La base social del populismo fue proporcionada en primer lugar por la necesidad de apoyo que experimentaban las nacientes burguesías industriales latinoamericanas, cuyo afianzamiento entraba en contradicción con los intereses de las oligarquías agro-exportadoras; en segundo lugar, por la ausencia de conciencia de clase en el nuevo proletariado urbano surgido como producto de las migraciones internas hacia la ciudad ocurridas en las décadas del 30 y 40, y que no fueron asimiladas en la tradición sindicalista anterior, de trayectoria anarquista y comunista, y de influencia europea.

La ideología del populismo era obviamente amorfa, ecléctica y vaga. Sus banderas fueron la industrialización, un nacionalismo más o menos antiimperialista, el reformismo social (previsión social, legislación laboral).

Casi todos los países latinoamericanos pasaron su experiencia populista, pero Brasil con Vargas y Argentina con Perón ofrecen los ejemplos quizá más típicos y más analizados de este tipo de régimen.

Sin embargo, las condiciones sociales que generaron el populismo se modificaron. La burguesía industrial pasó a ser clase dominante interesada en aliarse al gran capital internacional en calidad de socio menor. Para ella perdieron todo atractivo las luchas por el industrialismo (ya impuesto), por el antiimperialismo (sustituído por la "integración económico-social internacional") o contra la oligarquía (que se resolvió a pactar y a respetar las reglas del juego).

Así, el nacionalismo populista va dejando lugar al "desarrollismo" como ideología dominante, más acorde con los intereses de penetración del sistema capitalista mundial y con las nuevas relaciones de poder en el ámbito nacional.

Si en cuanto a estructura productiva el período populista correspondió a la etapa de sustitución de importaciones de bienes de consumo y creación de la industria liviana, es indudable que las prioridades económicas del "desarrollismo" estaban dirigidas a la formación de la industria de base o pesada, necesaria para el mantenimiento de la anterior.

Otra diferencia notoria es la que opone la irracionalidad emotiva propia del populismo, sobretodo en lo que se refiere a conceptos-fuerza movilizadores como el de líder, patria, etc.,

a la racionalidad "eficientista" de la ideología del desarrollo. Aquí "ya no se hace hincapié en quién controla el proceso, sino en las características económico-técnicas del mismo. Aún los aspectos socio-políticos del proceso pasan a ser contemplados como "datos" susceptibles de posterior elaboración — y eventual manipulación — con los métodos de las "cifras sociales modernas". La Ideología desarrollista aparece así complementada y sustentada por otra "cientificista" y "empirista" que predica la absoluta neutralidad valorativa y convierte el dato (empírico) en la manifestación de una realidad no superable" (1).

En política económica se ejecuta entonces una más o menos severa planificación estatal que señala el orden de prioridades en la aplicación de los recursos.

Tanto el concepto de planificación como el de desarrollo han sido permanentemente puesto en discusión en los últimos años por los investigadores sociales (se habla de un desarrollo dependiente o autónomo? planificado por qué clases sociales? en beneficio de quiénes?) dando lugar en ocasiones a tesis antagónicas (2). Pero no es el objetivo de este trabajo desenvolver tal debate, no siendo pertinente por otra parte, ya que en la década del 50 y comienzos del 60, cuando los modelos desarrollistas concretaron su gestión de gobierno, estos conceptos estaban suficientemente jerarquizados como para sustraerse a la discusión.

En una primera parte será interesante señalar los principios teóricos o los supuestos implícitos en la estrategia desarrollista; para ello parece útil referirnos a las experiencias del frondizismo en la Argentina (1958-1962) y al gobierno de Kubitschek en Brasil (1956-1961). El análisis somero de lo concretado en estas gestiones ocupará la segunda parte del trabajo. Finalmente intentaré destacar las limitaciones inherentes al modelo, en torno al análisis de algunos puntos esenciales.

Valga a título de aclaración, sin embargo, que con este estudio comparativo no pretendo dejar implícito que los procesos histórico-económico-sociales de integración de las naciones latinoamericanas, específicamente en los casos de Brasil y Argentina, tengan un desenvolvimiento sincrónico. Ni en los roles primeros otorgados a cada uno de estos países dentro del proyecto colonialista general ni en la decorrenza posterior de sus grupos, de sus clases, de la división internacional de trabajo, etc., pueden ser señaladas identidad de circunstancias. Existe, eso sí, una cierta homogeneización

proveniente de las estrategias geopolíticas más amplias del sistema capitalista, que no ignora ni puede desconocer las especificidades nacionales, pero que consigue manipularlas dentro de vastos proyectos comunes. Ellos, como el "desarrollismo" en determinado momento, asumieron connotaciones mágicas de independencia y de progreso continental, comprometiendo amplios sectores sociales.

CLAVES DEL PROYECTO DESARROLLISTA

A partir del momento que el desarrollismo se postula como una estrategia "para el desarrollo" interesa saber cómo es caracterizado el subdesarrollo, por cuanto se parte del supuesto de que las sociedades latinoamericanas encuéntranse dentro de esta categoría. A lo largo de la gestión Kubitschek puede percibirse una cierta carencia de explicitación de los principios teóricos que guiaron la acción de gobierno; por lo menos éstos fueron apareciendo asistemáticamente (alguna producción de Celso Furtado y de otros colaboradores del período). En cambio, el presidente Frondizi contó con un "ideólogo" a través de cuya obra son metódicamente expuestos todos aquellos puntos que permiten identificar al desarrollismo como estrategia de crecimiento capitalista (3). Al trabajo de Rogelio Frigerio voy a remitirme pues, en esta primera parte de la exposición.

En primer lugar países subdesarrollados son para Frigerio aquellos que, aún teniendo buenos ingresos, poseen una estructura de producción primaria (alimentos, materias primas) que ya no provee a la comunidad de los recursos necesarios para un crecimiento sostenido de la economía nacional en una época de rápida e irreversible concentración de capital y tecnología en unos pocos centros industriales mundiales. La relación entre aquellas áreas marginales y el mercado mundial descansaría en el esquema: exportación primaria-importación de bienes industriales.

En otras palabras, subdesarrollo sería la incapacidad de financiar el crecimiento sostenido de las fuerzas productivas con el producto de las exportaciones primarias.

A continuación Frigerio intenta contestar, analizando el caso argentino, por qué los recursos de dicha producción primaria no alcanzan para asegurar el progreso constante de esos pueblos (subdesarrollados); por qué eran suficientes antes, para garantizar la prosperidad de las naciones. Los

factores que señala como determinantes en este proceso de deterioro son los siguientes:

a) La población argentina se triplicó desde el censo de 1914 (menos de ocho millones de habitantes) hasta 1968 (más de 23 millones). Este crecimiento marca una diferente relación con los índices de productividad agrícola, ya que en 1911 había 2,60 hectáreas bajo explotación por cada habitante entanto que en 1959 se reduce a 1,30 hectáreas por habitante. Por otra parte esta población ya no vive primordialmente de la agricultura y la ganadería, sino que se concentra en las ciudades y registra niveles crecientes de consumo. En la década del 30 el país sólo consumía la mitad de la producción del agro y exportaba la otra mitad; a fin de la década del 50 consumía el 80% y la curva continuaba en aumento. Por lo tanto se reducen los saldos exportables.

b) No se ha incrementado la productividad del agro (lo que podría haber suplido la reducción de superficies) por falta de capitales y de insumos tecnológicos capaces de modernizar las explotaciones. Según Frigerio, en 1958 la Argentina producía por hora de trabajo 48 Kg. de trigo y 25 Kg. de maíz, contra 125 y 87 Kg., respectivamente, del agro de Estados Unidos.

c) El crecimiento del mercado interno de bienes de consumo durables estimula la expansión de la industria liviana, lo que origina, obviamente, la demanda creciente de materias primas industriales para abastecerla.

d) El deterioro de las relaciones de intercambio. El poder de compra de las exportaciones argentinas (o sea, lo que se puede adquirir en el extranjero a cambio de éstas) era en 1959 menos de la mitad del promedio del período 1925-1929. Esto debido por un lado a la creciente complejidad de los artículos de alta técnica y a la regulación monopólica de su distribución, y por otro lado a las dificultades que los países agroexportadores deben enfrentar en la colocación de sus productos. Frigerio menciona como factores desfavorables el autoabastecimiento de su mercado interno de alimentos por los países industriales, sus políticas proteccionistas y el reemplazo de un considerable número de materias primas naturales por productos sintéticos.

Puede verse que aunque este análisis está especialmente referido al caso argentino, es generalizable al proceso que sufrieron los demás países latinoamericanos, en un sentido amplio.

Ahora bien, retomando la caracterización de subdesarrollo, y puesto que el modelo se autopropone como la estrategia de su superación, cabe preguntar qué medidas concretas son ofrecidas (y puestas en práctica) para tal fin. La fórmula parece ser: estabilidad y desarrollo, con un Estado nacional fortalecido, pudiendo analizarse estos objetivos en torno a dos grandes ítems que resumen lo principal de los programas desarrollistas.

Paz social

Este aspecto constituye la variante "integracionista" del desarrollismo y consiste en hacer creer al resto de la sociedad que los sectores "dinámicos", aquellos que persiguen el cambio y la modernización, son solidarios. A su programa deben subordinarse por lo tanto todos los sectores progresistas, olvidando el antagonismo de clases y reuniéndose en torno a los "intereses de la Nación".

Esta búsqueda fue la que llevó a Frondizi a procurar el apoyo de las masas peronistas y a convocar a los distintos sectores (clase trabajadora, empresarios, Fuerzas Armadas, Iglesia) para la modificación radical del esquema oligárquico de herencia británica.

Las mismas razones determinaron en Brasil la política de alianzas interpartidarias (PSD/PTB) y el papel central de las Fuerzas Armadas, sobretodo del Ejército, como factor de preservación del orden interno y del equilibrio de fuerzas en el poder.

Frigerio expresa claramente esta posición no clasista cuando dice: "El país entra en una etapa en la que, trabajadores y empresarios, dentro de la unidad empresa, poseen un interés común: el desarrollo de la economía nacional" (4).

Los intereses entre estos dos polos deben ser superados a través del diálogo (jamás de la violencia) y por medio de organismos representativos: central empresaria — central obrera. Se insiste en esta convergencia socio-económica: "... los empresarios argentinos aprendieron a conciliar sus intereses de clase con los altos propósitos de la comunidad nacional" (5).

En resumen, se presenta la necesidad de paz social como un requisito básico para la ejecución del plan de desarrollo y al mismo tiempo al desarrollo como el mejor conservador de la paz social. Resulta expresivo a este respecto el confronto de ideas entre Juscelino Kubitschek y Mr. Rubotton, subsecretario de Estado para Latinoamérica. Según el testimonio del propio Kubitschek, la preocupación americana en el combate a la "subversión comunista" era primordialmente policial, en tanto que a su modo de ver, el mejor antídoto era el "desarrollo" (6) (esto, independientemente de la opinión de Mr. Rubotton, también lo sabían los americanos).

Dentro de un Estado nacional eficiente, en el que las clases se reúnen armoniosamente bajo las banderas del progreso y la modernización, las Fuerzas Armadas deben garantizar la propiedad (presupuesto de la presencia del capital nacional y extranjero), el desarrollo permanente y la legalidad.

Desarrollo

a) *Prioridades económicas*: si éstas fueron explicitadas en el frondofrigerismo (energía e industria pesada con tecnificación agropecuaria) mucho más amplia y sistemáticamente se nos ofrecen al análisis en el Programa de Metas del gobierno de Kubitschek. Este consistía en el planeamiento de 31 metas distribuidas en seis grandes grupos:

- energía: eléctrica, nuclear, carbón, petróleo (extracción y refinamiento).
- transporte: construcción y reequipamiento de ferrocarriles, carreteras, impulso a la marina mercante y al tráfico aéreo.
- alimentación: tecnificación de la agricultura (fertilizantes, frigoríficos, etc.).
- industrias de base: acero, aluminio, metales no ferrosos, papel, celulosa, construcción naval, maquinaria pesada y equipamiento eléctrico.
- educación.
- construcción de Brasilia.

Con las especificidades inherentes a cada país (la construcción de Brasilia para Kubitschek o la atención dedicada a las exportaciones agroganaderas en el caso argentino) se produce sin embargo una gran convergencia de objetivos entre las dos gestiones desarrollistas.

Respecto a la temática agrícola, que como dijimos presenta diferentes connotaciones en la Argentina, resulta curioso mencionar las posiciones de Frigerio como franco defensor del capitalismo. El propone reproducir la empresa como unidad funcional económico-financiera, en el campo, o sea trasladar allí la fórmula capitalista-asalariado.

Según Frigerio, a la tesis errónea "reforma agraria para llegar a la industrialización" hay que oponer la correcta "industrialización para llegar al desarrollo del campo", considerando que el problema agrario argentino no es un problema de prioridad de la tierra, sino de tecnificación y productividad.

Considera que el latifundio es más rentable para el país, ya que "una pequeña explotación presupone siempre costos mayores, métodos de trabajo más atrasados, un esfuerzo mayor para lograr un rendimiento menor. Sería exactamente igual que tomar una gran fábrica y dividirla en pequeños talleres. La parcelación de una empresa degrada siempre su eficacia como tal" (7).

(Imaginarse las implicaciones que este razonamiento puede tener en términos de monopolios, gran capital, empresas multinacionales, latifundios tipo United Fruits, etc.).

"Qué se lograría tomando grandes establecimientos rurales — que son los que usan métodos más avanzados — y dividiéndolos en parcelas menores? Avanzar o retroceder? Evidentemente retroceder" (8).

En cuanto a Brasil, quedaron implícitos estos presupuestos del respeto a la propiedad de la tierra, lo que aseguró a Kubitschek el apoyo del Partido Social Democrático, con evidentes intereses rurales conservadores.

b) *Financiamiento del desarrollo.* Este tema nos lleva directamente a la consideración del papel atribuido al capital (nacional y extranjero). A este respecto las citas son tan abundantes y tan poco ambiguas que creo innecesario hacer demasiados comentarios.

En primer lugar, dos de las condiciones básicas indicadas para superar el subdesarrollo son: la restricción transitoria del consumo interno no esencial para elevar la tasa de capitalización, y la incorporación del capital internacional en la medida necesaria para financiar las inversiones iniciales en los sectores básicos (petróleo, hierro, carbón, energía). O sea, hay que romper las trabas coloniales y crear las industrias de base. Como el ahorro nacional no alcanza a promover esas

actividades fundamentales, se hace necesario recurrir a los capitales extranjeros.

“Esto no quiere decir que el capital extranjero venga a competir con la industria nacional, por el contrario, es esencial proteger todo el esfuerzo industrial argentino, evitando que los monopolios traben a nuestros empresarios, técnicos y trabajadores, frenando el desarrollo nacional” (9).

Aparentemente esta combinación mágica e inocente se conjuga en la fórmula: “... cerrar la puerta al artículo foráneo, para abrir de par en par la puerta a la fábrica que lo produzca en el país” (10). (Con la aclaración de que esta fábrica será esencialmente “foránea” y poco mirará por los intereses del país; pero de esto hablaremos más adelante):

Los capitales extranjeros deben pues radicarse en sectores de industria básica (11). Produciéndose así se concluye que: “No es el carácter foráneo del capital el que lo hace negativo. El capital extranjero es negativo cuando promueve relaciones de producción que inhiben los mecanismos de autonomía económica y estimula los que determinan la supe-ditación a los factores externos” (12).

A través de sus propias palabras vemos que Frigerio sólo ataca a los capitales extranjeros que tienden a mantener a los países subdesarrollados en la función de proveedores de materias primas (de acuerdo a la vieja concepción del imperialismo), pero, según el hay. capitales que se incorporan en función de las necesidades del mercado interno, suplen la incapacidad financiera del país, integran y fortifican la economía.

Idéntica línea ideológica revelan las expresiones del General Henrique D. Teixeira Lott, Ministro de Guerra del Gobierno Kubitschek, al declarar que “... en la práctica y a rigor no hay capital extranjero y capital nacional. Existe simplemente el capital, que, al lado del trabajo, es una pieza central del progreso. El dinero que venga de afuera, con el objetivo de incrementar nuestro desarrollo, sólo puede ser bien recibido. Lo que se vuelve necesario es que la mayor parte de los lucros obtenidos sea aplicada en la expansión de la inversión” (13).

Más cauta y más atenuada fue la posición de Celso Furtado en aquel período, aunque confluyente con la línea del discurso desarrollista, en última instancia: “Permitir su afluencia desordenada será, seguramente, privar al país, en el futuro, de las reales ventajas de la cooperación de esos capitales en sectores de tecnología menos accesible. Por otro

lado, crear condiciones de hostilidad generalizada a los capitales extranjeros significará aumentar el precio que siempre tendremos que pagar por la contribución indispensable de la técnica foránea y, así, dificultar el desarrollo del país" (14).

Evidentemente el debate sobre el capital extranjero remite a la cuestión de fondo de la ideología desarrollista, o sea su interpretación de las relaciones subdesarrollo-desarrollo en términos de posiciones de inferioridad y no de relaciones de dominación. Desde ese punto de vista, tanto Brasil como la Argentina, como partes del sistema capitalista global, debían pleitear por una mayor participación en los beneficios, importando la racionalidad por encima de barreras nacionales.

A continuación intentaremos hacer una reseña somera de las experiencias desarrollistas a que ya hemos hecho referencia para mejor comprender cómo fueron concretados en la realidad los presupuestos teóricos remarcados anteriormente.

EL GOBIERNO DE JUSCELINO KUBITSCHKEK

El 31 de enero de 1956 asume Kubitschek la presidencia del Brasil en una situación de legitimidad bastante frágil, con caída de la tasa de crecimiento, crisis económico-financiera y una infraestructura prácticamente inexistente. Los comicios que le aseguraron el triunfo, con el 36% del electorado, no eran suficiente garantía de un período de estabilidad que permitiera al presidente la ejecución de su programa. Y sin embargo Kubitschek obtuvo algunos años de "aparente" estabilidad política en la cual el Congreso (alianza mayoritaria PSD/PTB) y las Fuerzas Armadas (especialmente el Ejército) actuaron de manera convergente, apoyando el plan desarrollista, como lo afirma la hipótesis central del trabajo de María Victoria de Mesquita Benevides, de aparición reciente.

Cuestión social

La aparentemente inimaginable alianza entre el Partido Social Democrático, de conservadoras bases rurales y el Partido Trabalhista Brasileiro, en teoría portavoz de las reivindicaciones de las nuevas masas urbanas "... fue posible porque, en una sociedad altamente segmentada como la

brasileira, la distancia entre las zonas urbanas "desarrolladas" y las rurales "atrasadas" es tan grande que las fuerzas políticas que operan en cada área no precisan temer una confrontación. Eso favorece las condiciones de la alianza entre los "coroneles" del PSD (que desean mantener el status quo en el campo y recibir subsidios federales, controlando el electorado) y los políticos populistas del PTB que se mantienen gracias al poder de empleo y de control sobre la clientela urbana, a través de los sindicatos y principalmente de la Previsión Social. La alianza electoral PSD-PTB es, pues, la coalición más natural, condicionada por las dos características básicas del sistema partidario brasileiro: la manutención del coronelismo, por un lado, y el predominio del Ejecutivo (populismo) por otro" (15).

A estas razones, muy valederas, se suma la ausencia de programas bien definidos por los partidos, en contraste con la propuesta específica del Gobierno, (cuyo núcleo era el Programa de Metas) y que podía ser usado en respuesta a las demandas difusas de la sociedad.

A pesar de las vacilaciones por ambas partes, pero sobretodo por parte del PSD, en abril de 1955 ya se había consolidado la alianza PSD/PTB en torno de fórmula J-J (Juscelino-Jango) para las elecciones presidenciales de octubre. Y cómo funcionó la alianza durante el período?

A nivel de gobierno el PSD fue la fuerza política hegemónica, como lo revela el hecho de que de los 24 ministros civiles que formaron el gabinete Kubitschek, 16 pertenecían a este partido y apenas 6 al PTB. "El PSD era el gobierno! No sólo controlaba la política financiera del país (Banco de Brasil, Cartera de Redescuentos, etc.), como la política externa, asumiendo siempre también la Cartera de Justicia y el Ministerio de Obras Públicas, de importancia crucial para el programa desarrollista del gobierno. Y, al nivel parlamentario, el PSD asumía todas las posiciones de comando, la presidencia de la Cámara y del Senado, las lideranzas en el plenario y los puestos en las Comisiones más importantes, como la de Justicia y la de Economía y Finanzas" (16).

Por su parte el PTB se reservaba el control del Ministerio de Trabajo, de los sindicatos y de los Institutos de Previsión Social, a través de los cuales propiciaba medidas paliativas de las reivindicaciones sociales, por lo menos de las más agresivas y radicales. Hay que recordar que el poder de los sindicatos era otorgado desde arriba y no desde sus bases, lo que permitía la manipulación gubernamental, no siendo ésta

sin embargo característica específica del período J.K., sino de todo el sindicalismo brasileiro a partir de Vargas.

En síntesis, la alianza PSD/PTB fue a nivel de gobierno mucho más importante que a nivel partidario. Y su eficiencia como "bloque de apoyo" respaldando en el Congreso las necesidades presupuestarias del Programa de Metas, fue debidamente señalada por Maria V. de Mesquita Benevides en la obra referida.

Si la presencia del PSD como partido hegemónico fue relevante, no lo fue menos la función "hipotensora" del PTB, regulando las tensiones sociales y controlando la política sindical en todo el país. Su alianza necesariamente transitoria dependió en parte del apoyo que las Fuerzas Armadas, y sobretodo el Ejército, proporcionaron al régimen vigente. Es sintomático de la relativa armoniosidad de las relaciones Gobierno-Fuerzas Armadas el hecho de la permanencia del Gral. Lott en el Ministerio de Guerra a lo largo de toda la gestión Kubitschek (permanencia sólo emulada por el ministro de Educación Clóvis Salgado).

Tanto ideológicamente como a nivel de reivindicaciones concretas, el desarrollismo se mostraba atractivo para los militares. Cualquier exceso de nacionalismo entre sus filas era contenido por el recelo de perder el abastecimiento de material bélico de los Estados Unidos y aquellos reales o potenciales puntos de fricción con el gobierno civil (apertura a los capitales internacionales, ocupación de la isla Fernando de Noronha por los americanos, conflicto con el FMI) fueron "anestesiados" por el cuidado con que J. Kubitschek atendió sus reivindicaciones específicas: equipamientos, salarios, promociones (17). Es que únicamente los militares, como fuerza social organizada nacionalmente y con derecho de ejercer la coerción legal, podían garantizar al gobierno el *orden* (la paz social, el integracionismo, o como se le llame), premisa básica del desarrollismo, cuya ideología requiere *cambiar, dentro del orden, para garantizar el orden*.

Habría otros factores a mencionar, que no podrán ser considerados profundamente en este trabajo, como la convergencia de intereses de la burguesía industrial con el régimen, para quien, al contrario del nacionalismo getulista, el desarrollismo evitaba el énfasis de la intervención estatal en la economía, o el apoyo condicionado del propio Partido Comunista, puesto que el programa económico de Kubitschek, incluso con capital extranjero, era preferible a la oposición udenista (Unión Democrática Nacional), antipopular y anti-

progresita. En síntesis, puede afirmarse que durante el período 1956-1961 se mantuvo una relativa estabilidad que, aunque marcada por profundas crisis, sobretudo al comienzo y fin del mandato, consigue evitar la confrontación directa de las fuerzas opositoras mediante la política de "aplazamientos estratégicos" adoptada por Kubitschek (aunque así sólo haya logrado trasferir los problemas, agravados, a sus sucesores de los años 60).

Desarrollo

— *Política económica*: Juscelino Kubitschek, al proponer su Plan de Metas, decidió estimular el ritmo de industrialización mediante una rápida sustitución de importaciones de bienes de consumo durables (sobretudo automóviles) y de bienes intermediarios (combustibles líquidos, siderurgia, aluminio, papel y celulosa, etc.). Ello requería considerables inversiones estatales en energía eléctrica y transportes, lo cual quiere decir que el proceso de acumulación de capital debía verse acelerado. Pero a su vez un esfuerzo mayor de acumulación tendría por consecuencia una disminución del consumo, o, por lo menos, una tasa de crecimiento del consumo marcadamente inferior a la del producto. Pero si la reducción del consumo de las camadas de mayor poder adquisitivo presentaba dificultades políticas y económicas, no se presentaba más fácil esta posibilidad a nivel de los asalariados urbanos, por cuanto difícilmente serían toleradas restricciones salariales por parte de las organizaciones sindicales.

En estas condiciones la única salida viable que compatibilizaba las necesidades de la acumulación acelerada con las aspiraciones del electorado, al menos aparentemente, era la inflación. Ciertamente que el país ya se encontraba en proceso inflacionario, pero éste registra una clara aceleración sobretudo a partir de 1959, teniendo como consecuencia la conocida transferencia de rentas a favor del gobierno, que eleva su poder adquisitivo emitiendo moneda y a favor de los empresarios, que tienen libertad de reajustar sus precios de forma más o menos inmediata. Los asalariados (y los locadores, pues había congelamiento de alquileres) fueron los principales perjudicados, pues aún consiguiendo recuperar el nivel de su salario real, eran enfrentados sin tardanza a una nueva onda de carestía. Las consecuencias en términos de concentración de la renta son evidentes.

Durante el gobierno de Kubitschek se mantuvo una cierta "paz social" producto, entre otras cosas, de la "ilusión monetaria" dentro de la que permanecían los asalariados, o sea, la creencia de que los aumentos de salario nominal les proporcionaban efectivamente mayor poder adquisitivo. Esta ilusión se fue perdiendo, y aunque los conflictos no estallaron durante nuestro período estudiado, existieron serias dificultades para implementar una política de contención inflacionaria por la agresividad con que los diferentes grupos defendían sus intereses.

Al igual que en el gobierno de Frondizi, las metas de petróleo, industria automovilística y construcción de carreteras fueron prioritarias. Entre 1957 y 1961 el PNB creció a una tasa media anual del 7% (entre 1945/1956 el crecimiento fue de apenas 52%) y la renta per cápita creció 3,8%, siendo 2,5% el crecimiento en el período precedente. La producción industrial fue incrementada en un 80% (en precios constantes) entre 1955 y 1961, siendo los porcentajes más altos los de la industria del acero (100%), industrias mecánicas (125%), industrias eléctricas y de comunicaciones (380%) y industrias de equipamientos de transportes (600%) (18). El precio de este crecimiento fue parcialmente pagado por el propio Kubitschek, quien sufrió el problema inflacionario, la desocupación y el subempleo, el desequilibrio en la balanza de pagos, y parcialmente legado a los gobiernos posteriores por la política de "aplazamientos estratégicos" mencionada.

— *Recursos.* Para financiar los proyectos inherentes al Programa de Metas se decidió encaminar a las áreas privilegiadas capital público y capital privado subsidiado. Para ello era necesario que el Estado se tornase centro impulsor de la acumulación de capital y redistribuidor de recursos. En una primera etapa fue el sector de la construcción civil el que lideró el proceso (gracias al volumen de las obras públicas y a la construcción de Brasilia): en 1955-57 el producto real de la construcción creció 18% en tanto que las industrias de transformación sólo aumentaron 11,4%. En una segunda etapa las industrias transformativas ocuparon el primer lugar con un incremento de su producto real de 62% (entre 1957 y 1961) mientras que el de la construcción creció apenas 20% (19).

Paul Singer sugiere que los recursos comprados con el dinero emitido por el gobierno eran transferidos de otras actividades con menor poder competitivo. La agricultura por ejemplo, aportó la fuerza de trabajo de sus hombres (tal era

la proveniencia de los "candangos" que construyeron Brasilia y de los millares de trabajadores que participaron en las obras de infraestructura). Otros sectores sacrificados fueron el artesanato y la pequeña industria, que no pudieron resistir la competencia de la gran empresa cuando sus productos llegaron a los mercados del interior a través de las nuevas carreteras.

"Es claro, por lo tanto, que la transferencia intersectorial de recursos que resultó de la realización del Plan de Metas obedeció a la evolución de la estructura de la demanda, condicionada por un proceso de concentración de renta. Aunque no existan datos por los cuales se pueda comprobar esta concentración, no hay duda de que el crecimiento desigual de la economía favoreció la producción de bienes consumidos apenas por los grupos de renta elevada, lo que habría sido económicamente inviable, por deficiencia de demanda efectiva, si la participación de estos grupos en la renta no hubiese también aumentado" (20).

Pero la aceleración del desarrollo requería algo más que el ahorro forzado (vía tributación directa o indirecta) y la transferencia intersectorial de las rentas; requería ampliación de las importaciones de equipamientos y de "know-how", para lo cual eran insuficientes los saldos de la balanza comercial, sobretudo en razón del deterioro de los términos de intercambio. Sin embargo la situación internacional era muy favorable a la obtención de capitales extranjeros (obviamente no sólo para Brasil, sino también para Argentina y otros países latinoamericanos con similar estructura interna de consumo). Resulta elocuente de esta actitud de apertura el viaje fulminante realizado por el presidente Kubitschek durante los primeros diez días de su mandato: recorrió Estados Unidos y Europa en busca de inversores interesados. Y los encontró! Una parte significativa de los sectores industriales impulsados (especialmente la industria automovilística, de construcción naval, de material eléctrico y electrónico) fue desde un comienzo dominada por subsidiarias de las multinacionales.

Entre 1955 y 1961 entraron al Brasil 2.180 millones de dólares, aunque la participación inicial de los capitales norteamericanos fue, según lo afirma Maria Victoria de Mesquita Benevides, proporcionalmente pequeña en comparación con la penetración japonesa y europea (sobretudo de Alemania Occidental). Una de las razones de la algo tardía incorporación del capital norteamericano fue sin duda la conflictuada

negociación entre Kubitschek y el Fondo Monetario Internacional. Estados Unidos condicionaba la entrega de un empréstito de 300 millones de dólares a la aceptación por parte de Brasil del programa antiinflacionario elaborado por aquel organismo. Ya hemos visto las dificultades políticas y económicas que tendría que enfrentar cualquier medida contensora de la inflación. Jamás podría comprometerse Kubitschek a contenerla al 6%, lo que podría incluso hacer peligrar las metas desarrollistas, y finalmente se decidió a romper las negociaciones con el FMI, en junio de 1959.

En 1958 se había formado la OPA (Organización Pan-Americana), cuya más importante consecuencia fue la creación del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) a través del cual se financiaron infinidad de proyectos, muchos de ellos en el Brasil. Resta agregar que, pese a la entrada relativamente abundante de capital extranjero, generalmente bajo forma de equipamientos, la balanza de pagos tendía a presentar déficits y a crecer la deuda externa.

EL GOBIERNO DE ARTURO FRONDIZI

Aunque compartiendo un sin fin de características coyunturales de tipo continental y mundial, la llegada del desarrollismo argentino debió enfrentar una situación que por lo menos en su área política, resultó ser más difícil (o tal vez estructuralmente más inviable) que la vivida por Kubitschek en Brasil.

Las improvisaciones del gobierno peronista y las vacilaciones de la "Revolución Libertadora" (21) habían conducido a la Argentina a un punto crítico económicamente. Entre 1948 y 1958 la producción nacional per cápita había caído un 6%; 80% de la energía consumida provenía del petróleo, pero la extracción nacional sólo cubría el 40% de las necesidades del consumo interno, teniendo que importarse el resto a un costo de 300 millones de dólares anuales; las áreas cultivadas no habían aumentado significativamente; por fin, la deuda externa superaba el billón de dólares en 1958 y las reservas de oro y divisas no llegaban a los 180 millones. O sea, un sistema energético insuficiente, una producción agropecuaria casi estacionaria, una industria leve desprotegida y carente de infraestructura de apoyo, una balanza comercial crónicamente desfavorable.

Pero si la economía argentina sufría un peligroso declino, más graves aun eran sus dificultades sociales, las que

impidieron en última instancia a Frondizi la implementación de su programa desarrollista. Ya hemos mencionado que una de las condiciones básicas de su ejecución es la paz social o acuerdo polisectorial en torno a las metas. Y esto es lo que Frondizi no obtuvo.

Cuestión social

Los bloques de apoyo y presión son en el caso frondizista más heterogéneos y fracturados; por eso no puede hablarse de grandes alianzas partidarias como con Kubitschek, ni de respaldos parlamentarios sostenidos. Nuestra referencia al período, enfocando su aspecto social, se convierte en una larga crónica de crisis, ajustes, nuevos pactos, concesiones, a lo largo de la cual la innegable capacidad de negociación del presidente no es suficiente para evitar el progresivo desgaste de su imagen y de su autoridad.

Para las elecciones generales de febrero de 1958, el viejo tronco radical (fundado por Alem y energizado por Yrigoyen) se presentaba dividido en dos sectores: la Unión Cívica Radical del Pueblo, cuyo candidato era Ricardo Balbín, y la Unión Cívica Radical Intransigente, liderada por Arturo Frondizi.

A esas alturas resultaba inocultable la simpatía que el gobierno militar dispensaba a la primera fórmula. El triunfo de Balbín significaba la continuación ideológica de la "Revolución Libertadora", con su carga de antiperonismo exacerbado. Conviene recordar que se estaba solamente a tres años del golpe militar, con las masas peronistas intactas y proscritas y con una contradicción fundamental (peronistas-antiperonistas) (22) que dividía al país y de la que no escapaban las Fuerzas Armadas.

Frondizi, junto a las metas de paz social y desarrollo, levanta la bandera de "legalidad para todos", lo que significa el fin de la proscripción peronista. A lograr el apoyo de este sector dirige el candidato gran parte de sus esfuerzos, y dadas las condiciones las alternativas peronistas no son muchas: o votar en blanco o apoyar a Frondizi. Y Perón, que no quería quedar al margen del futuro juego de poder se decide por lo último, ya que después de todo las posiciones desarrollistas mantienen alguna proximidad con sus propias banderas.

Finalmente la UCRI obtiene también el apoyo de los católicos, de los nacionalistas y de sectores de la izquierda,

lo que le asegura más del 60% del electorado. Pero la propia heterogeneidad del acuerdo exigirá al régimen un precio demasiado alto.

Nunca logró Frondizi esa convergencia de intereses que hicieron posible la gestión Kubitschek: las Fuerzas Armadas lo vigilaron con creciente desconfianza por su supuesta tolerancia al peronismo, y el propio peronismo le otorgó un apoyo condicionado que pronto se sintió traicionado y lo convirtió en oposición. Los sindicatos, los diarios, la Universidad, fueron atacando cada vez más abiertamente la gestión frondizista y reduciendo su margen de maniobra.

Pocos días después de asumir el gobierno (mayo de 1958), Frondizi quiso asegurarse un margen de tranquilidad social antes de iniciar las grandes batallas del desarrollo y determinó un aumento masivo del 60% sobre los acuerdos colectivos vigentes. Sin embargo, la precaria calma que esas medidas trajeron al movimiento sindical quebróse ya en el mes de julio con conflictos declarados en los gremios médicos y judiciales. En agosto se producen las grandes manifestaciones que enfrentan a "laicos" y "libres"; son sobretudo los estudiantes quienes protestan por la decisión gubernamental de autorizar la creación de universidades particulares, acusando a Frondizi de clerical. Casi contemporáneamente a estos acontecimientos se produce la primera de las treinta interferencias militares que hubieron de registrarse durante los escasos cuatro años de gobierno, y en noviembre se denuncia al vice-presidente como vinculado a una conspiración militar; aunque éste acaba renunciando, el episodio da idea del clima tenso que se estableciera entre el poder civil y las Fuerzas Armadas.

Al mismo tiempo que se sucedían estas alteraciones, el gobierno daba los primeros pasos en su estrategia económica: en julio se anuncia el lanzamiento de la nueva política del petróleo, la que dió origen a duras controversias, en setiembre se firman convenios con la concesionaria del servicio de electricidad de Buenos Aires, al tiempo que se aceleraba el desmonte del núcleo industrial Dinie para su posterior devolución a sus ex-propietarios alemanes y japoneses. En el año 1958 son también aprobadas leyes importantes como las de amnistía, libertad de enseñanza, estatuto del docente, ley de asociaciones profesionales, etc..

El impacto de las medidas económicas gubernamentales, formalizadas el 30 de diciembre de 1958 a través del "Plan de Estabilidad y Desarrollo" fue violento: se produjo un especta-

cular aumento del costo de vida, sobretodo durante los primeros meses de 1959. Su pósterior estabilización no impidió la muerte definitiva del frágil armisticio concedido por el peronismo.

El año 1959, que comenzó con la huelga insurreccional del frigorífico municipal de Buenos Aires, fue para Frondizi pleno de dificultades. En junio se publica el texto de un supuesto acuerdo firmado por el candidato de la UCRI y Perón, en vísperas de las elecciones. Aunque el presidente desmiente su autenticidad, este episodio da lugar a una serie de movilizaciones militares que acaban obteniendo el nombramiento de Alsogaray (adversario declarado de la política económica desarrollista) como ministro de Economía.

En setiembre el Gral. Torranzo Montero, comandante en jefe del Ejército virtualmente desafía al gobierno. La superación de este conflicto le significan a Frondizi nuevas concesiones y nuevo deterioro de su autoridad.

Los actos terroristas perpetrados durante todo el año 59 por los elementos más duros del peronismo incitan a su vez a los sectores militares golpistas en el sentido de acusar de debilidad al presidente y exigir de el medidas represivas más drásticas. Finalmente éste cede a las presiones y decreta (en marzo de 1960) la aplicación del Plan Conintes y que establece la jurisdicción militar a los acusados por delitos de terrorismo.

El movimiento pendular que Frondizi se veía forzado a realizar para calmar tanto a sus ex-aliados peronistas como a la oposición "gorila", tenía un territorio de maniobras cada vez más estrecho. Era como intentar la negociación entre fuerzas totalmente inasimilables. El resto de su gestión, durante los años 60, 61 y comienzos del 62, se convierten en una sucesión de infortunios políticos, críticas, pronunciamientos y crisis, que van produciéndole la sistemática alienación de sus respaldos. En medio de todo ello algunos triunfos: la dimisión de Alsogaray y su equipo económico, la devolución de la CGT a los trabajadores y el alejamiento del comandante en jefe golpista del Ejército.

También la política internacional de Frondizi merece algunas palabras. En su desarrollismo, como en el de Kubitschek, se manifiestan los deseos de una mayor participación en las decisiones del bloque occidental, lo que les conduce a ciertas tímidas iniciativas independientes y, en el caso argentino, a algunos intentos de aproximación con países latino-americanos, asiáticos y africanos.

Fronidzi estrechó relaciones con Chile, Paraguay, Uruguay y sobretodo Brasil. En abril de 1961 acordó con el presidente Jânio Quadros una serie de medidas destinadas a unificar intereses económicos, a crear organismos de interés común y a armonizar las posiciones de ambos países a nivel continental y mundial. Igualmente promovió la concretización del Tratado de Montevideo (1960) que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), apoyó la Operación Pan-Americana (OPA) lanzada por Kubitschek y la Alianza para el Progreso enunciada por el presidente Kennedy en marzo de 1961.

Esta discutible actitud "tercermundista" fue mantenida por Frondizi en ocasión de su viaje a Europa (junio de 1960) y a Asia (noviembre de 1961) teniendo como primer objetivo la apertura de nuevos mercados para los productos argentinos y la consolidación de nuevos puntos de referencia internacionales.

La presencia en el contexto interamericano de la Cuba castrista y sus relaciones antagónicas con los Estados Unidos tuvieron en varias ocasiones resonancias perturbadoras del orden político interno argentino. En setiembre del 61, por ejemplo, se desata una ola de histeria entre los militares cuando es conocida la entrevista de Frondizi con Ernesto "Che" Guevara, en la que ambos dirigentes hablaban sobre la posibilidad de una mediación argentina en el conflicto yanqui-cubano.

Otro momento crítico se produjo entre los meses de enero y febrero de 1962, cuando la delegación argentina a la VIII Reunión de Cancilleres se opone a la expulsión de Cuba del contexto interamericano, argumentando que tal medida es contraria a la Carta de la OEA. La misma actitud adoptan Brasil, Méjico, Bolivia, Chile y Ecuador. Sin embargo el malestar entre los mandos de las Fuerzas Armadas llega a ser tan intenso, que Frondizi decide romper relaciones con La Habana para eliminar el punto de fricción. Esta actitud conciliatoria no sólo resulta ineficaz para atenuar el descontento militar, sino que acaba por desilusionar a quienes acompañan con admiración las actitudes del presidente en ese importante terreno político.

El golpe final se avecina. El 18 de marzo de 1962 se realizan elecciones provinciales y los peronistas, bajo diferentes leyendas (la Unión Popular en la provincia de Buenos Aires, por ejemplo) triunfan en varias provincias. Inmediatamente de ser conocidos los resultados, los comandantes en jefe de

las tres armas exigen a Frondizi la intervención federal de las provincias en las que triunfara el peronismo (sobretudo en Buenos Aires) y una represión inmediata contra peronistas y comunistas. Una vez más el presidente capitula. Sin embargo, la decisión de ignorar los resultados electorales en las provincias intervenidas significaba una inconsecuencia tan grande con el proclamado legalismo de la UCRI y producía un tan definitivo vacío de poder en torno a la figura del presidente, que las consecuencias eran previsibles. El 28 de marzo es derrocado por los representantes de las tres Fuerzas Armadas, con un silencioso e incruento golpe de Estado.

Desarrollo

A pesar del contínuo jaqueo político que hubo de soportar el equipo frondizista, su gestión, en el plano económico produjo algunos frutos, que analizaremos con cierta reserva pero que no dejan de ser innegables.

En 1960 la producción per cápita aumentó en 2,4%; en 1961 llegó a casi 4%. En tres años la producción de petróleo y gas natural fue incrementada en 150%. El consumo de acero por habitante creció de 94 Kg. en 1958 a 115 Kg. en 1961; el de cemento subió el 20% y el de energía eléctrica el 17%. La producción industrial aumentó 10% y los gastos públicos se redujeron en otro tanto, a pesar de haber sido construídos en el período más de 10.000 Km. de carreteras pavimentadas.

En 1961 inaugúrase en San Nicolás el primer alto horno de la Argentina y comienzan a fabricarse derivados petroquímicos como fenol, estireno y otros. En 1960 se construye la primera locomotora de fabricación enteramente nacional. Se inician también los estudios previos a la construcción de tres grandes represas: Salto Grande sobre el río Uruguay, El Cadillal en Tucumán y el Chocón, al norte de la Patagonia. Llega a Buenos Aires el gasoducto Campo Durán-San Lorenzo produciendo el lógico abaratamiento del gas natural para uso doméstico (23).

Aunque el Programa de Metas de Kubitschek explicitaba más claramente las prioridades económicas, el Plan de Estabilidad y Desarrollo enunciado por Frondizi el 30 de diciembre de 1958 puede considerarse su equivalente. Significaba de hecho la eliminación de los controles de cambio que habían tenido vigencia en el país durante treinta años, la supresión de las licencias de importación, de los subsidios al consumo,

etc.. La ley 14.780 que sancionaba dicho Plan, entre otros puntos estipulaba:

- 1 — Los capitales extranjeros gozan de los mismos derechos que las leyes acuerdan a los capitales nacionales.
- 2 — La inversión se computa al tipo de cambio que rige en el mercado libre al momento del despacho de bienes, y las ganancias anuales se pueden transferir al país de origen, a ese mismo cambio, sin previa autorización.
- 3 — La repatriación del capital no tendrá limitaciones fuera de las que se convengan en el momento de autorizar la inversión.
- 4 — Se consideran preferenciales las industrias destinadas a producir materia prima a partir de recursos nacionales, las que promueven las economías regionales y las que se fusionen con empresas nacionales ya existentes.
- 5 — Para impulsar las inversiones el gobierno podrá otorgar franquias aduaneras e impositivas.

Ya desde el aparentemente “democrático” primer punto se favorece al sector multinacional por cuanto, dado el poder financiero y de negociación de las empresas nacionales y de las extranjeras, estas últimas operan un sistemático proceso de desplazamiento y absorción. Igualmente tendenciosas son las disposiciones contenidas en los otros puntos.

En cuanto al monto de las inversiones realizadas al amparo de la mencionada ley, la mayor cantidad corresponde al primer año de su aplicación, es decir, 1959, en que el total invertido ascendió a 204 millones de dólares, para descender en los años posteriores. En cuanto al origen de esas inversiones resulta significativo que los Estados Unidos hayan participado en primer lugar con un 55% del total y Suiza a continuación con el 10%. También es interesante señalar el destino de los fondos: 28% del total invertido correspondió a las industrias químicas y petroquímicas, 20% a la industria automotriz y 15% a la de laminación.

En síntesis, el período iniciado en 1958 hizo notoria una política económica caracterizada por la generosa apertura a la inversión extranjera, que obviamente desplazó a las empresas nacionales existentes e incursionó en nuevos campos no desarrollados aún, sin competidores importantes.

Por una parte se producía una concentración creciente de la actividad industrial, y por otra se generaba una partici-

pación dominante de las empresas extranjeras en dicha concentración.

Félix Weill, en *The Argentine Riddle* señalaba que "En 1963 sólo 47 fábricas (0,1% del total) empleaban el 15% del personal asalariado, con lo que el grado de concentración superaba en 10 veces el de la industria norteamericana" (24).

Este fenómeno resulta claramente visualizable en el siguiente cuadro:

PARTICIPACIÓN SECTORIAL EN EL TOTAL DE LAS
VENTAS DE LAS 100 MAYORES EMPRESAS
(porcentajes)

<i>SECTORES DINAMICOS</i>	1957	1966
Vehículos y maquinarias	1,9	26,8
Productos químicos	6,2	8,3
Caucho	1,5	5,3
Metales, excluido maquinarias	15,0	10,8
Maquinarias y aparatos eléctricos	0,9	3,4
Derivados del petróleo	10,4	10,8
	Totales	35,9 65,4
 <i>SECTORES VEGETATIVOS</i>		
Alimentos	44,5	22,3
Textiles	10,0	2,9
Confecciones	4,8	2,4
Tabaco	4,8	7,0
	Totales	64,1 34,6

FUENTE: Balance de las 100 empresas de mayores ventas, Inspección General de Justicia, citado por Pedro R. Skupch, *Concentración Industrial en la Argentina, 1955-1966*, Desarrollo Económico, volumen 11, p. 41.

La política económica instaurada por el desarrollismo fue generando entonces un acelerado proceso de concentración empresarial en el sector industrial, lo que hace un poco a la dinámica del mismo, pero igualmente originó un desplazamiento de los factores de decisión hacia las empresas extranjeras.

En efecto, al amparo de las directrices económicas señaladas, dichas empresas fueron controlando los sectores dinámicos de la industria (caucho, productos químicos, automóviles, etc.). Ello se habría de traducir en una sangría creciente de divisas hacia el exterior en concepto de pagos, no solamente por patentes de los equipos destinados a la participación directa en el proceso productivo, sino muy especialmente en forma de dividendos y regalías que se abonaban por asistencia técnica.

Es así que el endeudamiento externo se acentuó en forma sideral en muy pocos años; en 1962, al término del lapso que se analiza, representaba tres veces el importe de las exportaciones anuales, en tanto que diez años antes podía estimarse en sólo el 50% de dichas exportaciones.

Pero analisemos brevemente el caso de la industria automotriz, la cual, como en el desarrollismo brasilero, constituía una de las metas prioritarias del gobierno.

Se inicia esta actividad al amparo de la ley 14.222 con la radicación de la primera planta y cobra impulso en 1959 cuando se autoriza el establecimiento de 22 firmas extranjeras dedicadas al "armado de vehículos".

Este aspecto de la apertura al capital extranjero supone dos efectos distintos pero con un denominador común: un serio obstáculo al desarrollo de una industria independiente. En efecto, por una parte la radicación de empresas dedicadas a la "fabricación" de automotores significó la liquidación del primer intento serio de estructurar la industrialización automotriz nacional a través del IAME. Por la otra, las facilidades otorgadas a las empresas radicadas, tales como utilización del ahorro nacional, revaluación de los activos a radicar, utilización de la mano de obra especializada preparada por la industria local con ingentes esfuerzos, constituyeron una seria lesión a la economía nacional.

La falta de una adecuada selección y de un estricto control de las empresas establecidas, así como la existencia de una serie de decretos reglamentarios de la actividad, no siempre muy claros, crearon el clima propicio para que dichas empresas concretaran excelentes ganancias.

Las disposiciones en vigor permitían la introducción de un determinado porcentaje de partes (del vehículo), con un recargo aduanero mínimo del 20%, lo que hizo posible que en los primeros tiempos las "fábricas" fueran simplemente armadoras de unidades cuyas secciones eran importadas en condiciones excepcionales.

Es además particularmente sugestivo que las empresas radicadas bajo el auspicio de las leyes 14.222 y 14.780 procedieran de países en los que esas actividades estuvieran pasando por serias dificultades. Kaiser había sido eliminada como productora de automotores en el mercado estadounidense, y tanto en Inglaterra como en Francia e Italia se vivía un proceso de crisis de la actividad, traducido en un elevado porcentaje de capacidad ociosa, despidos masivos y grandes existencias por vender.

En cambio en la Argentina el panorama se presentaba altamente auspicioso, sobretudo por la existencia de un mercado ávido de vehículos luego del prolongado período de falta de importaciones iniciado con la crisis del 30 y los años posteriores en los que prevalece una balanza comercial deficitaria.

El inconveniente que se vislumbraba era de falta de disponibilidades para la adquisición del codiciado producto. Pero de inmediato incursionaron en el mercado las llamadas "financieras", creándose así una corriente crediticia extrabancaria con elevadas tasas de interés y alimentada por ahorros sustraídos a otras actividades, especialmente las agropecuarias (recordar lo dicho sobre transferencia intersectorial de rentas durante el desarrollismo de Kubitschek).

Este fenómeno significó una grave distorsión del mercado financiero que sólo fue mitigada por la dinámica acción de las cooperativas de crédito.

Resumiendo lo expresado con referencia a la industria automotriz digamos que las empresas instaladas en el país desarrollaron una actividad que cubre holgadamente las exigencias de la demanda interna, pero que además de su carácter dependiente de los grandes centros industriales de Estados Unidos y Europa, lanza cada año al mercado una producción a precios de dos a dos veces y media superiores a los precios vigentes en los países de origen de las distintas marcas. Es evidente entonces que los resultados finales de la política económica desarrollista en esta materia no respondieron a las necesidades de la economía nacional, sino a los intereses de los países centrales donde tienen origen las mencionadas inversiones.

Este problema se vuelve más agudo e irritante en el caso particular de las explotaciones petrolíferas.

La política energética tradicional había reservado a Y.P.F. (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) un dominio sustancial en la explotación de dicho sector. Cuando la economía argentina entró en un proceso de estrangulamiento, o sea

a partir de 1952, la solución más simple que encontraron los sucesivos responsables de la política económica, con algunas excepciones, fue la de transformar el sistema de explotación estatal del petróleo en concesiones para la exploración y explotación.

Se dió así la paradoja de que el mayor costo de la actividad petrolífera, y el más riesgoso, que es el de la etapa exploratoria, lo había soportado YPF, lo que permitió descubrir nuevas y cuantiosas reservas, en tanto que el aspecto más interesante del negocio, e sea la extracción y distribución del producto se concedía a otras empresas en condiciones sumamente ventajosas. El reconocimiento que se les hacía por el petróleo extraído significaba una erogación equivalente y en algunos casos superior a la importación lisa y llana del producto.

En el aspecto regional, la naturaleza de las explotaciones de este tipo, con características propias de una factoría implicaba la creación de un fenómeno social y ocupacional explosivo, acompañada luego por una caída más o menos acelerada tan pronto producíase el agotamiento de los yacimientos. Este fenómeno, normal en muchas explotaciones mineras, puede ser paliado en sus efectos cuando el ritmo de la actividad se regula en el tiempo, tendiendo al establecimiento de otras actividades que equilibren el ciclo de la producción principal. Cuando las empresas privadas son las que actúan en este campo, interesadas lógicamente en el logro de los mayores y más rápidos beneficios, esas consideraciones no tienen mucha vigencia y el efecto sobre las poblaciones afectadas es fuertemente regresivo.

Para terminar hacemos mención a la distribución de ingresos. Este sufrió un proceso de concentración como consecuencia del aumento masivo del costo de vida, deteriorándose los salarios de modo tal que la participación de los trabajadores en el ingreso nacional retrocedió casi a los niveles de 1945.

VIABILIDAD Y LIMITACIONES DEL DESARROLLISMO

Planificación

De la misma manera que el de "desarrollo", ha sido preciso desmitificar el concepto de "planificación", privándolo del contenido mágico que se le asigna (o se le asignaba) en

ciertos medios, como si la planificación por sí sola brindase alguna garantía de crecimiento independiente.

Puesto que planificar es "programar para..." el planteo fundamental consiste en determinar quién planificar, sobre la base de qué proyecto de desarrollo, en beneficio de qué clases sociales. Y si la planificación se adopta como un instrumento para concretar una política de desarrollo económico, previamente deben efectuarse los diagnósticos acerca de la estructura subdesarrollada, de la génesis y condiciones de existencia de los elementos que la perpetúan, para de tal manera postular a posteriori un proyecto que encare la ruptura de los mismos en la perspectiva de un nuevo ordenamiento social.

Cuando el desarrollismo, a través de las palabras de Frigerio, caracteriza al mundo subdesarrollado como "aquel que está incapacitado para financiar el crecimiento sostenido de sus fuerzas productivas con el producto de sus exportaciones primarias", está limitándose a una concepción insuficiente y perimida. Esa postura alude y critica al imperialismo de viejo cuño, aquel que centraba su interés inversor en los productos primarios, encontrando por lo tanto en los sectores latifundistas el principal aliado interno de su penetración. De acuerdo a estos planteos las burguesías industriales se enfrentarían por un lado a los mencionados sectores agrarios tradicionales y por otro al mismo imperialismo. El rol progressista asignado por el desarrollismo a la "burguesía nacional" es el que tiñe sus discursos con ciertos matices nacionalistas.

Pero las formas de dominio se modificaron sustancialmente en las últimas décadas, y a través de las nuevas vías de penetración, los sectores burgueses mencionados se tornaron "gerenciales", aliados menores del imperialismo que en un principio pretendían enfrentar.

Es así que en la caracterización de Frigerio se sitúa el problema solamente en términos de lo que se produce, sin tener en cuenta cómo se produce, bajo qué determinaciones, acompañado de qué formas de distribución, etc..

En ambos desarrollismos, pero sobretudo en el argentino, una de las primeras contradicciones que se ponen de manifiesto en relación a la planificación es la singular combinación entre intervención estatal y empresa privada que promueven. El papel dinámico de la libre empresa se evidencia en la siguiente frase: "... el crecimiento de la economía depende fundamentalmente de la actividad empresarial, libe-

rada de controles burocráticos. De tal manera, la acción de los capitales nacionales y extranjeros, en igualdad de condiciones, constituirá uno de los elementos vitales de la recuperación argentina" (25). Entonces, qué función cumple la planificación estatal? El Estado debe determinar los objetivos económicos a lograr y concitar para cumplirlos a corporaciones nacionales y extranjeras.

Al respecto deben puntualizarse algunas observaciones.

En primer lugar, si se acepta que la planificación desarrollista pretenda marchar hacia el crecimiento independiente, más allá de los intereses sectoriales de la empresa privada, resulta paradójico que tales objetivos puedan o quieran ser puestos en práctica por quienes se guían, no ya por el interés del "progreso nacional", en abstracto, sino por el incentivo de la ganancia. Esta propuesta implica el intento "alienante" de apagar los intereses divergentes de las distintas clases sociales, y pensar que lo que es "bueno" para las empresas privadas es igualmente "bueno" para el país y para sus clases trabajadoras.

En segundo lugar, es difícil admitir la viabilidad de la libre empresa y de un mercado únicamente regulado por la libre competencia. En la fase actual de desarrollo del sistema capitalista es ya irreversible el proceso de concentración y centralización que ha dado origen a corporaciones monopolistas y otras combinaciones (trusts, cartels, conglomerados económicos, etc.) destinadas a aumentar sus ganancias mediante el control monopólico u oligopólico de los mercados. Y el mecanismo por el cual actuó el factor externo para estrangular las economías dependientes es justamente el carácter crecientemente concentrado de su producción y comercio. Parece por estas razones demasiado ingenuo afirmar que los monopolios y el capital extranjero no son buenos ni malos en sí y que su utilidad para la economía nacional depende del grado de conciencia y determinación de las naciones para asimilarlos y canalizarlos. Pensarán los desarrollistas que las burguesías latinoamericanas tienen este poder de discriminación y de maniobra? Pasemos al segundo ítem.

Capital internacional y desarrollo independiente

Hemos visto que uno de los requisitos básicos que fija el plan desarrollista es la incorporación del capital internacional. La razón que se esgrime es la imposibilidad de autocapitalización que tienen los países subdesarrollados. El pe-

río en que se ejecutaron las experiencias desarrollistas a que hemos hecho referencia coincidió por otra parte con una coyuntura internacional en que se presentaban óptimas perspectivas para la obtención de capital extranjero, bajo la forma de inversiones directas. El período de reconstrucción post-bélica en Europa estaba cerrándose y los capitales americanos así liberados, sumados a los provenientes de Europa (principalmente de Alemania Occidental) se hallaban en la búsqueda de nuevos campos de inversión.

Pero volviendo a la supuesta incapacidad de capitalización interna de los países subdesarrollados, hay que aclarar que el problema no radica en la insuficiencia del ahorro derivada de un bajo nivel de ingresos, sino en una serie de factores estructurales que tienden a mantener la tasa de inversión altamente productiva por debajo del nivel necesario para inducir a un proceso de desarrollo autosostenido. Entre estos factores ocupan lugar prioritario las gravosas pérdidas de capital por transferencia de utilidades, pago de dividendos, intereses y regalías a las empresas extranjeras, o sea el servicio de la deuda pública externa. Todo ello agravado por la mengua de los recursos ingresados por las exportaciones, debido a la desventajosa relación de los términos del intercambio comercial.

O sea que las posibilidades de capitalización interna no pueden ser desvinculadas de la realidad de una economía subdesarrollada inserta en un sistema internacional de poder y dependencia. Mientras funcionen los resortes económicos y financieros de los que se valen los países "centrales" para absorber la masa de plusvalía generada interiormente, la capitalización de los "periféricos" es imposible.

Por otra parte cabe preguntarse si aún no siendo suficiente la tasa de capitalización interna, como afirma el desarrollismo (hecho cierto además, pero no explicativo), si las inversiones provenientes de las grandes corporaciones monopolistas, o los préstamos de organismos crediticios internacionales son instrumentos idóneos para incentivar el desarrollo. Cabe recordar algunos de sus efectos negativos sobre las economías receptoras:

a) El capital internacional se dirige hacia aquellos sectores en donde la posibilidad de obtener beneficios es mayor, no coincidiendo usualmente con los sectores que contribuirían a un desarrollo autónomo.

b) La inversión directa ha operado como factor descapitalizador y desequilibrador de la balanza de pagos, debido al flujo de utilidades que son repatriadas y que exceden considerablemente a las inversiones originales.

c) Si las inversiones en actividades extractivas agudizan la deformación estructural de los países en que se localizan, al hacerlos dependientes de la exportación de algunos productos básicos, las inversiones en industrias de transformación perpetúan tal dependencia ya que requieren insumos y tecnología que deberán adquirirse en condiciones desventajosas.

Los beneficios reportados a los países imperialistas, especialmente a los Estados Unidos, por este proceso de "industrialización controlada" son múltiples. En primer lugar los capitales internacionales encuentran en los países subdesarrollados mayores tasas de ganancias que en la metrópolis, especialmente en aquellas áreas de inversión que requieren menor densidad de capital y mayor de mano de obra, ya que ésta es en América Latina muy barata y abundante. Por otra parte el proceso de industrialización en nuestros países abre la posibilidad de exportarnos (y con lucro) los equipos obsoletos que el incessante y acelerado ritmo de las innovaciones tecnológicas pone fuera de uso en las economías desarrolladas. Finalmente, el proceso en cuestión favorece la consolidación de los vínculos económicos y políticos que ligan a las clases dominantes de los países dominantes con sus equivalentes de los países dominados.

O sea que ningún antagonismo esencial opone el proyecto desarrollista a la continuación de las relaciones de dominación internacionales, antes bien se produce una armónica complementación sobre nuevas bases pero igualmente sólida.

Concordamos por lo tanto con F.H. Cardoso, quien afirma existir una "... coincidencia transitoria entre los intereses políticos y económicos que permite conciliar los objetivos proteccionistas, la presión de las masas y las inversiones extranjeras, que son la condición de la propia continuidad del desarrollo, como en el período frondizista, en el gobierno de Juscelino Kubitschek y en la vía mejicana" (26).

Desarrollismo y relaciones internacionales

En este aspecto del análisis conviene citar textualmente, una vez más, al principal ideólogo de Frondizi, quien afirma que "... la condición nacional se alcanza cuando quedan

reunidos los requisitos para su progresiva autodeterminación; es decir, cuando desenvuelve (el país) su capacidad para adoptar las decisiones fundamentales de su política interna y externa sin interferencia de factores extraños" (27). En otra obra, hablando de la política internacional en el período, Frigerio expresa: "... la buena relación con los Estados Unidos, inclusive la alianza con ese país en determinadas cuestiones constituye un objetivo de nuestra política internacional. Los Estados Unidos constituyen el factor individual de mayor significación para el desarrollo nacional" (28).

Parece existir (y a la luz de la experiencia histórica se confirma) una grave contradicción entre la decisión de alcanzar la "condición nacional" y los términos de "buena vecindad" y alianza en que el desarrollismo concibe sus relaciones con los Estados Unidos. Aparentemente esta "liberación nacional" tiene un sentido equívoco (como "desarrollo", "Planificación", "Nacionalismo"). De lo contrario no serían concebibles las postulaciones desarrollistas como estrategia en la lucha por dicha liberación. El atraso de los países latinoamericanos es fundamentalmente consecuencia de nuestra primigenia integración en el mercado mundial que provocó la pérdida de su autosuficiencia, así como la adaptación de las estructuras productivas a las necesidades de las potencias capitalistas. Dependencia que gestada en la etapa colonial, es profundizada en el período librecambista para afianzarse en la última fase de expansión con el imperialismo.

Subdesarrollo y dependencia están por lo tanto indisolublemente ligados en la historia de Latinoamérica (y del llamado Tercer Mundo en general), vinculando dos factores estructurales de cualquier sociedad: economía y política. No puede proponerse la superación de condiciones de inferioridad y sumisión a través de programas económicos que contemplan el impulso a la industrialización controlada pero mantengan el esquema básico de dominación internacional y clasista. Por otra parte, si las burguesías llamadas nacionales no pueden llegar a convocar a los diferentes sectores en torno a proyecto alguno de desarrollo autosostenido, lo que por otra parte contraría sus propios intereses, qué clase, qué grupo tendrá razones y posibilidades históricas de concretarlo? Pueden desvincularse, como etapas aisladas de un proceso discontinuo, los contenidos de recuperación nacional y cambio interno a cada una de nuestras sociedades? En otras palabras, antiimperialismo y revolución social no se implican en última instancia mutuamente?

La respuesta a estas preguntas no puede provenir del desarrollismo. Sus limitaciones intrínsecas (y no la "alienación" ni la falta de lucidez de sus dirigentes) se lo impiden históricamente.

Desarrollismo y cuestión social

Hemos dicho ya en varias ocasiones que los desarrollistas postulan una alianza de clases para la instrumentación de los objetivos generales de su programa.

Pero, en cualquier sistema de alianzas que se proponga, éste no anula las tensiones de los sectores que lo constituyen y es uno de sus componentes el que ha de asumir el papel hegemónico. Implícita o explícitamente, en el desarrollismo latinoamericano es la burguesía industrial monopolista la que adquirió la potencialidad legitimizada para convocar al resto de las clases sociales en un proyecto común que podría sintetizarse como Alianza para el Desarrollo. Y, como se ha visto, a tal convocatoria también ha sido convidado el "Imperialismo bueno", representado por las corporaciones multinacionales que necesitan crear demanda solvente en nuestro mercado y para ello están obligadas a estimular la industrialización. El principal enemigo residiría en los sectores agro-exportadores.

Sin embargo, dejando de lado todo voluntarismo, la cuestión importante es comprender las razones estructurales por las que no resulta posible que la gran burguesía industrial "decida" el proyecto que va a impulsar: el proceso de concentración monopolista presidido y coordinado por el capital financiero internacional ha dejado un margen de acción estrecho; las opciones oscilan entre el cumplimiento del rol de "gerentes concientes", o el impulso "autodeterminado" de los planes que coincidan con los intereses de los países hegemónicos. En ambos casos política exterior y política interna han enviado al museo de las ideologías toda aspiración de independencia.

Evidentemente podemos preguntarnos si tanto Kubitschek como Frondizi, es decir, las fuerzas que representaban disponían de condiciones para otras alternativas. Lo decidido en materia de prioridades económicas, financiamiento de los planes, política exterior, etc. significaron opciones no casualmente tomadas. Tal vez, como dice M. V. de Mesquita Benevides "... las soluciones encontradas — a nivel del Ejecutivo, de política partidaria, de política militar — fueron las

más viables dentro de la coyuntura y de las fuerzas políticas en confrontación" (29). Importa subrayar ésto último. Los sectores industriales nativos obraron coherentemente con su interés y limitaciones clasistas, tratando de capitalizar a su favor los factores internos y externos de la coyuntura. La posibilidad que tenía este grupo de proponer otras alternativas estructurales a la penetración del capital extranjero fueron nulas. Frente a este panorama, su asociación con dicho capital le permitió conservar en el orden interno al hegemonía. La única otra opción quizás factible en estas circunstancias llevaba implícita la necesidad de un cambio suficientemente profundo como para que la burguesía industrial perdiese el rol de clase dominante. Ingenuo sería esperar que actuase contra sus propios intereses.

Es más o menos la idea que Tomás A. Vasconi expresa: "El desarrollismo aparece, pues, como la única ideología viable dentro de los límites de la "conciencia posible" de los sectores dominantes nacionales, límites que impone la nueva estructuración de estos sistemas económico-sociales dependientes" (30).

NOTAS

- (1) VASCONI, Tomás Amadeo, "Cultura, ideología, dependencia y alienación" in *La Crisis del Desarrollismo y la Nueva Dependencia*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1972, p. 133.
- (2) véase al respecto F. H. Cardoso y E. FALETTO, *Desarrollo y dependencia en América Latina*, ILPES, Santiago de Chile, 1967, para quienes el capitalismo periférico, tal como el auspiciado por el desarrollismo, con sus desigualdades, sus miserias y sus hipertrofias, no deja de ser una forma de crecimiento del sistema (entendido el desarrollo en términos de acumulación y transformación de la estructura productiva hacia niveles de complejidad creciente). A esta tesis se opone la de quienes parten de una definición "humanista" del desarrollo (lo que "debería ser" en cuanto a mayor bienestar, libertad y realización humana). Desde esta óptica no pueden aceptarse como "desarrolladas" las formas asumidas por las sociedades latinoamericanas dependientes. Representativo de esta orientación es el artículo de Dale J. JOHNSON, "Sobre las clases oprimidas" in *Economía Política del Subdesarrollo en América Latina*, Ed. Signos, Buenos Aires 1970,
- (3) esta vez utilizadas las palabras "desarrollo" y "crecimiento capitalista" en el sentido que lo hace Fernando H. CARDOSO, como señaláramos en la nota anterior.

- (4) FRIGERIO, Rogelio, **Las condiciones de la victoria**, Montevideo, A. Monteverde y Cia., 1959, p. 117.
- (5) *Ibid.*, p. 41.
- (6) citado por Antônio CALLADO, "Evocação de JK" in Revista **ISTOÉ**, n.º 5, set. 76, São Paulo, Encontro Editorial Ltda., p. 128.
- (7) FRIGERIO, Rogelio, *op. cit.*, p. 151.
- (8) *Ibid.*, p. 151.
- (9) *Ibid.*, p. 117.
- (10) *Ibid.*, p. 120.
- (11) para restablecer la confianza de los inversores (extranjeros) en la continuidad y seguridad jurídica del país, el gobierno Frondizí procedió a la devolución de las empresas DINIE a sus ex-propietarios alemanes y a la conclusión de arreglos con grupos financieros que estaban en litigio con el gobierno nacional, como ANSEC, CADE y BEMBERG.
- (12) FRIGERIO, Rogelio, *op. cit.*, p. 43.
- (13) Discurso del 16.11.1958 citado por Major Joffre Gomes da COSTA, **Marechal Henrique Teixeira Lott**, s/ed., Rio de Janeiro, 1960, p. 343.
- (14) FURTADO, Celso, **A Pré-Revolução Brasileira**, Río de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962, p. 87.
- (15) BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, **O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961**, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1976, p. 96.
- (16) entrevista a José MARTINS RODRIGUES (28.11.1974) citada por M. V. de Mesquita BENEVIDES in *op. cit.*, pp. 83-84.
- (17) la política presupuestaria del gobierno previa un alto porcentaje de recursos aplicados al sector militar: en el período 56-60 el nivel de gastos militares alcanza al 23% de los gastos federales totales y el presupuesto de los ministerios militares creció proporcionalmente con el PNB. Los datos son de Nathaniel LEFF, **Economic Policy-Making and Development in Brasil, 1947-1964**, John Willey & Sons, N. Y., 1968, p. 53.
- (18) los datos son citados por M. V. de Mesquita BENEVIDES, *op. cit.*, p. 204.
- (19) los datos son de la Fundación Getulio Vargas, **Conjuntura Econômica**, n.º 9, 1917, citados por Paul SINGER, **A crise do "milagre"**, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1976, p. 100.
- (20) SINGER, Paul, *op. cit.*, p. 102.
- (21) así autoproclamado el golpe militar del 55 que derrocó a Perón.
- (22) contradicción que no dejaba de ser clasista, pero que estaba polarizada en actitudes emocionales.
- (23) los datos son mencionados por Félix LUNA in **Argentina: de Perón a Lanusse (1943-1973)**, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 1974, pp. 120-121.

- (24) WEILL, Félix, *The Argentine Riddle*, New York, 1964, p. 260.
- (25) FRIGERIO, Rogelio, op. cit., p. 42.
- (26) CARDOSO, Fernando H. y Enzo FALETTO, op. cit., p. 123.
- (27) FRIGERIO, Rogelio, op. cit., p. 25.
- (28) FRIGERIO, Rogelio, *El pueblo en el proceso nacional*, Instituto del Desarrollo Argentino, Buenos Aires, 1960, p. 252.
- (29) BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit. p. 252.
- (30) VASCONI, Tomás Amadeo, op. cit., p. 134.