



Universidad de Chile
Facultad de Filosofía y Humanidades
Escuela de Postgrado
Magíster en Estudios Latinoamericanos

Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Latinoamericanos

Integración Latinoamericana:

Análisis de un proyecto fracasado

Estudiante: Anamaría Silva Mena

Profesor guía: Mauricio Folchi

Enero 2013

ÍNDICE

1.Introducción	3
2. Sobre la Integración Regional	7
2.1 Los intentos y fracasos de la integración latinoamericana	7
a. ¿Por qué integrarse?	7
b. Los fallidos intentos de integración en América Latina: 1950-1980	9
2.2 Las claves de un proceso de integración exitoso	13
a. La experiencia europea 1948-1992	13
b. Cómo entender un proceso de integración	14
c. Las razones del fracaso latinoamericano	18
3. Los años de los proyectos integracionistas: casos nacionales	20
3.1 Argentina	20
3.2 Bolivia	40
3.3 Brasil	60
3.4 Chile	80
4. Conclusiones	101
5. Bibliografía	108

1. Introducción

A comienzos de los años cincuenta América Latina se encontraba inmersa en el proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), el cual buscaba fomentar el desarrollo económico de la región. A pesar del rápido crecimiento económico de esos años, el auge del comercio intrarregional que se había alcanzado durante la Segunda Guerra Mundial, cayó a la mitad, lo que generaba la sensación que la ISI ya se estaba agotando (Thorp, 1998: 160). Esta situación ponía en evidencia uno de los problemas fundamentales que aquejaba a las economías latinoamericanas: el pequeño mercado de las naciones de la región. Las limitaciones que presentaban los restringidos mercados nacionales y la necesidad de exportar hicieron que la integración económica regional fuera percibida entonces como una potencial solución a este problema.

De esta manera, la integración regional, que para algunos era una idea romántica de América Latina, desde los años cincuenta en adelante adquiere un carácter de necesidad, ya que fue vista como el modo de hacer frente al problema de desarrollo económico de la región. A través del mercado común al que se aspiraba, se lograrían las tasas de crecimiento económico que permitirían estrechar las diferencias de ingreso con los grandes centros industriales (Prebisch, 1959 [CEPAL, 1998]). Lo que se encontraba en juego frente a la integración, era la aptitud para acelerar el desarrollo, para ampliar y difundir el bienestar colectivo (Mayobre *et al.* 1965). En efecto, una mayor eficiencia económica implica eficiencia tanto en la producción como en una optimización del comercio y un mejoramiento en uno o ambos, es un incremento en el bienestar potencial (Balassa, 1964: 12).

Durante la década de los sesenta, surgen iniciativas de integración, tales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Pacto Andino¹. Ambas iniciativas lograron avances importantes, como el aumento del comercio intrarregional, doblando las proporciones exportadas, dando pie a más especialización y utilización de las capacidades instaladas (Thorp, 1998: 161). A pesar de los logros alcanzados, los objetivos originalmente planteados, es decir, mercados integrados, no se concretaron. Las

¹Paralelamente surgen otras iniciativas en Centro América y el Caribe, tales como el Mercado Común Centro Americano (MCCA) y la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), dando cuenta de un momento que aspiraba a la integración.

declaraciones de intención acerca de la integración regional se encontraban en franca contradicción con la actitud real de los países involucrados (Janka, 1975: 3). Las decisiones políticas tomadas por los países de la región, impidieron que las iniciativas integracionistas lograran prosperar y consolidarse.

Paralelamente, en el contexto de la posguerra, Europa se sumergió en un proceso de integración regional sin precedentes, en lo que constituyó un plan de rescate del estado nación-europeo (Milward, 1999: 4). Mientras que Europa avanzaba exitosamente en su proceso integracionista, América Latina vio cómo el suyo se quedó estancado en medio de declaraciones a favor de la integración y decisiones políticas contra ella. Esta situación nos invita a realizar una relectura del proceso integracionista latinoamericano, a profundizar el conocimiento de lo que se sabe de dicho proceso y su fracaso. Nos lleva necesariamente a plantearnos por qué América Latina no experimentó un proceso exitoso de integración, a pesar de habérselo propuesto.

A la luz de estos hechos, esta tesis se propone analizar el fallido proceso de integración de América Latina² durante las décadas de los sesenta y setenta, tratando de establecer las causas de su fracaso, en contraste con la experiencia europea, tomada como un modelo exitoso de integración. Para llevar a cabo esta tarea, será necesario identificar las características del proceso de desarrollo económico de sus países y resultados en relación a la convergencia integracionista en América Latina durante el periodo ISI. Al mismo tiempo, se buscará comparar las estructuras socioeconómicas de América Latina, con el fin de identificar los grupos de interés que pudieran promover o resistir el proceso de integración. También cobrará importancia el rol de las estructuras políticas de los países latinoamericanos, las cuales podrían haber actuado como factores de inhibición del proceso de integración.

Los años de la posguerra encontraron a los países latinoamericanos en condiciones variadas. No obstante ciertas similitudes, lo cierto es que tanto la economía, las condiciones sociales y la realidad política variaba de país en país. Durante el periodo ISI, los países latinoamericanos crecieron a ritmos lentos y distintos entre sí, lo que habría implicado un costo desigual del proceso de integración que los países más desarrollados no habrían

² Para los fines de este trabajo, al hablar de América Latina, se estará haciendo referencia a los países miembros de la ALALC y el Pacto Andino.

estado dispuestos a asumir, dando cuenta de lo divergente que eran los motivos que cada uno tenía para integrarse. A diferencia de lo que sucedió en Europa, donde hubo grupos pragmáticos de intereses que fomentaron el proceso de integración, en América Latina dichos grupos habrían optado, por defender los intereses proteccionistas, que aseguraban un reducido mercado nacional, pero ofrecía la seguridad de la cautividad (Thorp, 1998). Siguiendo el ejemplo del exitoso proceso europeo, donde hubo heterogeneidad simétrica que propiciaba la coincidencia de intereses, América Latina se habría encontrado en una situación de heterogeneidad asimétrica, la cual habría impedido la convergencia de intereses. Asimismo, el proceso europeo estuvo marcado por la existencia de una estructura social pluralista y una institucionalidad democrática que permitió la manifestación de los intereses integracionistas en el proceso. En América Latina, dicha estructura no habría existido, dando pie a la prevalencia de intereses corporativos reticentes al proceso de integración. Por otra parte, los motivos para integrarse respondían a motivaciones muy distintas en ambos casos. Mientras que en Europa el proceso encontraba fundamento en la necesidad de relegitimación del Estado, la cual se realizó a través de la extensión del Estado de Bienestar, en América Latina, al contrario, el proceso de integración podría haber implicado la deslegitimación de un modelo de Estado sostenido en principios contradictorios con la integración. La situación política latinoamericana marcó también un estado de excepcionalidad que podría haber mermado el proceso, por cuanto éste implicaba la cesión voluntaria de soberanía sobre temas de interés nacional, lo que habría entrado en conflicto con su doctrina de soberanía. Es por este motivo, que se buscará dar cuenta que fueron las distintas características de las estructuras socio- económicas de los países de la región las que fueron incapaces de generar la suficiente y unánime voluntad política para dar los pasos y desarrollar los procedimientos que hubieran permitido un exitoso proceso de integración. Éste no habría encontrado un punto de convergencia entre los distintos países latinoamericanos, sino lo contrario.

Tomando como modelo el ejemplo europeo como un proceso exitoso de integración con el cual comparar el fracasado intento de integración de América Latina, se buscará hacer una revisión de este proceso a la luz de los éxitos y fracasos de ambas experiencias, especificando las condiciones que América Latina requería para lograr el éxito del proceso e identificar las fallas que éste tuvo. Se hará una relectura del proceso de integración

latinoamericano, analizando la situación de cuatro países de la región, contrastada con las claves del éxito europeo. Los cuatro casos a analizar son Argentina, Bolivia, Brasil y Chile. Estos países se han elegido por cuanto representan la diversidad existente en las naciones latinoamericanas en el período, tanto en su estructura y devenir económico, político y social, lo que permitirá ofrecer nuevas perspectivas de análisis para el fracaso latinoamericano. A través de una revisión de material bibliográfico histórico, político y social secundario, se buscará establecer cortes temporales que permitan identificar los momentos de convergencia y divergencia de los intereses y oportunidades que tuvo el intento de integración, que finalmente desembocaron en su fracaso.

2. Acerca de la Integración Regional

2.1 Los intentos y fracasos de la integración latinoamericana

a. ¿Por qué integrarse?

Los años de la postguerra estuvieron marcados por un fuerte pesimismo respecto de las perspectivas de las exportaciones de productos básicos y el acceso a los mercados financieros internacionales, al mismo tiempo que había un fuerte optimismo en la ISI (Halperín *et al.*, 1991: 333). La combinación de un lento crecimiento de los volúmenes de exportación y un rápido deterioro de los terminos de intercambio implicaron un estancamiento en la capacidad para importar de la región. Por este motivo, desde la fundación de la CEPAL, a finales de la década del cuarenta, la idea de la integración económica de la región cobraba fuerza como una posibilidad para enfrentar “el grave problema del estrangulamiento exterior que se opone a la aceleración del ritmo de desarrollo económico y social” (Frei, 1965: 5). Con el ejemplo de lo que sucedía en Europa, la integración latinoamericana era percibida como el camino para llegar a tener una base sólida para competir en los mercados mundiales. Con una unión aduananera como punto de partida, la integración estimaba un trato especial o margen de preferencia a la producción regional que serviría tanto de incentivo a la sustitución regional de importaciones como de promotor de las exportaciones entre cada país miembro y los mercados asociados (Ffrench Davis, 1978: 2 y 3)³. El regionalismo suponía la posibilidad de lograr economías de escala en mercados de mayor tamaño, mayor estabilidad y credibilidad de las políticas económicas debido a los compromisos suscritos, mayor atractivo para la inversión extranjera directa, mayor poder de negociación conjunta y mayor atención y eficacia de las políticas sociales (Sunkel, 1998: 229 y ss.).

La idea del Mercado Común en América Latina durante el período ISI respondía a dos grandes necesidades coyunturales: la industrialización y la atenuación de la

³Durante esta época, la unión aduanera era apoyada por proteccionistas y por quienes defendían el libre mercado. Los primeros veían en ella la complementariedad entre los países asociados como una forma de seguridad para las políticas económicas autárquicas, mientras que los segundos veían en ella un ahorro en los costos (Balassa, 1964: 33).

vulnerabilidad exterior de los países de la región (Prebisch, 1959 [CEPAL, 1998: 330]). El Mercado Común sería el medio por el cual se lograría el vigoroso desarrollo nacional (Mayobre *et al.*, 1965: 18). En este sentido, los objetivos en los cuales se enmarcaba la idea de un Mercado Común Latinoamericano eran principalmente dos: a) desarrollar intensamente las exportaciones industriales de cada país latinoamericano al resto de ellos⁴, y b) dar un fuerte estímulo al comercio tradicional de productos primarios, (Prebisch, 1959 [CEPAL, 1998: 339]), de esta manera, las industrias existentes se verían modernizadas y se lograrían acuerdos de complementación en aquellas grandes industrias de sustitución de importaciones (Mayobre *et al.*, 1965). Lo anterior, resultaría en una suerte de sana competencia dentro del contexto de la ISI (Thorp, 1998: 159). Se creía además, que la asociación de pequeños países podía resultar potencialmente más beneficioso, en términos relativos, debido al pequeño tamaño del mercado inicial (Balassa, 1964: 43). Por lo tanto, para el Mercado Común resultaba imprescindible la intensificación del comercio recíproco, así como la intensificación del comercio resultaba imprescindible para el Mercado Común. Respecto a esto, Ffrench Davis señala la necesidad de un comercio recíproco equilibrado para una correcta distribución de los beneficios logrados en el proceso, el cual dependerá en gran parte del volumen del intercambio (1978: 4). Por este motivo, la expansión del comercio regional requería de un principio de reciprocidad, de un alcance regional, del papel activo del empresariado, de la liberación del comercio y de la creación de un sistema de pagos y de créditos que facilitaran la compensación de todas las operaciones del intercambio regional (Vacchino, 1989: 58). Es decir, la integración económica ofrece, en principio, oportunidades para todos los miembros. El resultado obtenido dependerá entonces de las políticas económicas de cada país⁵ y de los instrumentos utilizados como mecanismos de integración (Ffrench Davis, 1978: 8).

Mayobre *et al.* (1965) veían en la integración latinoamericana la posibilidad de combinar fuerzas para superar los moldes propios del S. XIX con los que comenzó a operar el desarrollo de la región, donde cada país convergía de forma aislada hacia los grandes centros mundiales. Es decir, frente a la evolución del mundo, había que fortalecer la aptitud

⁴ Rosemary Thorp sostiene que la necesidad de exportar y lo limitado de los mercados nacionales generaron un fuerte interés por la integración regional (1998: 150).

⁵ Vacchino sostiene que poco se hablaba sobre la dimensión política y la estructura institucional deseable para el proceso (1989: 58).

de la región para negociar con eficacia sobre las bases de la política de cooperación internacional, lo cual no es posible con fuerzas fragmentadas⁶. Los autores señalan que éste era un aspecto para reformar y modernizar los modos de producción y la estructura económica y social de los países de la región. En este sentido, la integración regional era una política de desarrollo para los países latinoamericanos (Salgado, 1970: 74 y ss.)⁷, no sólo en las exportaciones tradicionales, sino que también en la creación de un espacio económico capaz de alcanzar niveles de productividad acordes con el mundo desarrollado. Por este motivo, se hacía necesario reconocer los diversos grados de desarrollo y las dificultades prácticas de pactar un universo arancelario como un todo (Vacchino, 1989: 59).

b. Los fallidos intentos de integración en América Latina: 1950- 1980

La ALALC fue el primer intento integracionista de la región, creada con el Tratado de Montevideo en 1960. Su objetivo inicial fue la creación de una Zona de Libre Comercio Latinoamericana en un lapso de doce años, que luego fueron ampliados a veinte. Durante este periodo, los impuestos aduaneros y restricciones debían reducirse en rondas anuales de negociaciones, enmarcándose en las normas que el GATT imponía. Gradualmente, éstos se eliminarían (Halperín *et al.*, 1991: 367). Lo anterior era esencial para lograr el comercio recíproco al que se aspiraba (Mayobre *et al.*, 1965). Los países que firmaron el Tratado inicial fueron Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente, ingresaron Colombia y Ecuador (1961), Venezuela (1966) y Bolivia (1967). En las primeras rondas de negociaciones hubo avances importantes en la eliminación de barreras. Sin embargo, a poco andar la ALALC ya mostraba ciertas falencias que dificultaban el proceso de integración económica, haciéndolo lento y complicado. La falta de dinamismo del mismo presentaba una operación engorrosa, carente de una autoridad superior, que parecía seguir por inercia lo pactado originalmente (Frei, 1965: 2 y ss.). Asimismo, Mayobre *et al.* (1965), señalan la falta de una política general de integración que

⁶Países integrados logran además mayor estabilidad y credibilidad de las políticas económicas, mayor poder de negociación, solución oportuna a problemas regionales, entre otras (Sunkel, 1998).

⁷De acuerdo a lo sostenido por Haas, mientras que, en América Latina se quería innovar para cambiar lo existente, en Europa la integración era una tendencia conservadora, pues innovaba para conservar algo ya existente (1966: 16).

estableciera los objetivos que se perseguían y el plazo estipulado para éstos. En 1968, a través del Tratado de Caracas, que incorporó a Venezuela al proceso, se determinó que los doce años iniciales para completar la liberalización se postergaran hasta 1980, liberalización que nunca se concretó. Paralelamente, se procedió a un nuevo mecanismo, los “acuerdos de complementación”, que permitían la liberalización de ciertos artículos entre dos o más países. Para 1970 se habían suscrito once de estos acuerdos, todos relacionados con las manufacturas (Halperín *et al.*, 1991: 371).

Al mismo tiempo, entre los países más pequeños de la ALALC había una clara intención de formar un Mercado Común Latinoamericano con una coordinación de la política de desarrollo a nivel regional, mientras que para países como Argentina, Brasil y México, no habían intereses más allá de la facilitación al acceso de los mercados de los países miembros, es decir, de los compromisos inmediatos (Janka, 1975: 7 y ss.). Por este motivo, el entonces presidente de Chile, Eduardo Frei, junto a Felipe Herrera (BID) y Raúl Prebisch (CEPAL) impulsan el Pacto Andino, en un sistema de integración subregional, haciendo de su participación en la ALALC algo meramente formal. En 1975, la única resolución concreta a la que se había llegado tras tres rondas de negociaciones⁸, fue el aplazamiento de las medidas (Janka, 1975). Frente al no cumplimiento de plazos y objetivos estipulados, la ALALC fue reestructurada institucionalmente a través del Tratado de Montevideo de 1980, donde pasó a llamarse la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la cual busca la creación de un área de preferencias económicas en la región.

El Pacto Andino surge tras el Acuerdo de Cartagena de 1969, como una rebelión frente a los países más industrializados de la ALALC (Janka, 1975), aunque fue diseñado para funcionar al interior de ella (Halperín *et al.*, 1991: 373). Los países que inicialmente adhirieron al Acuerdo fueron Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Venezuela se incorporaría en 1973. Las ventajas que éste ofrecía, era la integración de países que se encontraban en un nivel de desarrollo relativamente similar, equilibrándose con los grandes países de la ALALC. Integrándose los países andinos más pequeños, ampliarían sus mercados, facilitarían el desarrollo de industrias y el uso de tecnología más avanzada (Elgueta, 1976) y el de sectores productivos ligados a la agroindustria y a la minería

⁸Recordemos que las rondas debían ser anuales y en quince años sólo se habían realizado tres.

(Ffrench-Davis, 1976: 39). Lo que operaba en la base del Pacto Andino, era la firme creencia que sin una base de mercado nacional y regional no había desarrollo ni posibilidades de expansión hacia mercados externos (Frei, 1976). A pesar que en sus inicios el Pacto Andino tuvo un desarrollo institucional relevante, con organismos tales como el Tribunal Andino de Justicia y el Parlamento, sus primeros veinte años estuvieron marcados por una constante y recurrente postergación de los plazos fijados inicialmente, tales como la programación industrial conjunta, el arancel externo común y la unión aduanera (Rico, 2004: 158). Asimismo, las políticas económicas de los países miembros del Pacto Andino no estuvieron dirigidas a la apertura de sus respectivas economías. En 1976, a menos de diez años de firmarse en el Acuerdo de Cartagena, la dictadura militar chilena decide retirar al país del Pacto, argumentando que el nivel de protección arancelaria de éste condenaría a Chile al aislamiento e ineficiencia perpetua. De acuerdo a lo sostenido por Thorp, este fue el contratiempo más grave que tuvo el Pacto Andino, sin poder recuperar nunca el impulso inicial que había tenido (1998: 162). El Pacto Andino fue incapaz de resolver las disparidades y de sobreponerse el carácter marginal que las políticas integracionistas tenían entre sus países miembros. Por otra parte, si bien contaba con una continuidad geográfica, las dificultades que implicaban la presencia de la Cordillera de los Andes para el transporte y las comunicaciones nunca fueron superadas⁹ (Vacchino, 1989: 62). La crisis de 1982 vendría sólo a confirmar la preferencia por las soluciones más tradicionales.

A pesar que tanto la ALALC como el Pacto Andino tuvieron ciertos avances durante el periodo señalado¹⁰, lo cierto es que el objetivo inicial, es decir, una región integrada con economías complementadas, libre circulación de personas, capitales, bienes y servicios, cooperación económica, coordinación de políticas sectoriales y coordinación macroeconómica, no estaba cumplido (Casanueva, 2004: 11 y ss.). Desde un comienzo, ambos procesos debieron enfrentarse a la vulnerabilidad externa de la región y a las restricciones de tipo estructural que dificultaban su avance (Vacchino, 1989: 61). Ya a mediados de los ochenta, los acuerdos de comercio intrarregional no jugaban un rol importante en el impulso de la competitividad de los bienes y servicios de cada país de la

⁹Para 1957, el 90% del comercio en América del Sur se realizaba por vías marítimas debido al bajo desarrollo del transporte terrestre y fluvial (Balassa, 1964: 48).

¹⁰Para el caso de la ALALC se puede señalar un aumento de la participación de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales: del 8% en 1960 al 12,6% en 1965 y al 17% en 1975 (Vacchino, 1989: 64).

región. La crisis de la deuda hizo que las metas integracionistas fueran nuevamente aplazadas, perdiendo ímpetu hasta la década de los noventa (Rico, 2004: 161). Asimismo, durante este periodo, el mercado regional era limitado y de bajo o nulo crecimiento, por lo que los esfuerzos nacionales estaban concentrados en acceder a mercados de mayor envergadura, es decir, estaban inmersos en un proceso de integración hacia las potencias y no en la integración regional (Sunkel, 1970: 20; CEPAL, 1994: 908).

2.2 Las claves de un proceso exitoso de integración

a. *La experiencia europea 1948- 1986*

La creación de la Unión Europea (UE) encuentra sus orígenes en los problemas económicos y políticos que enfrentaban los estados europeos post Segunda Guerra Mundial, en especial Francia y Alemania. La finalidad principal era terminar con las guerras entre las naciones soberanas de Europa, por lo que la integración era, en último término, un problema político. Asimismo, la situación económica de la postguerra llamaba a un desarrollo autosostenido que pusiera en marcha el mercado para reconstruir las naciones.

El primer gran hito del proceso de integración europeo es la creación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA)¹¹. La Declaración Schuman, en la cual se dio a conocer la idea de la CECA, renunciaba a la soberanía francesa en un sector primordial de la actividad económica de entonces, reconocía como contraparte equivalente a la recién fundada República Federal Alemana (RFA) (Guirao, 2004: 58) y se convertía en el eje de la integración política (Gillingham, 2003: 4). Sin embargo, para evitar la creación de un cartel en torno al acero, se unieron a las conversaciones Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia. El tema de fondo de la CECA, era proteger los intereses nacionales de los países miembros y fomentarlos a niveles internacionales (Guirao, 2004: 69). Según sostienen Guirao (2004) y Gillingahm (2003:22), la importancia de ésta radicaba más bien en su mera existencia que en su actuación práctica, ya que nunca funcionó siquiera satisfactoriamente. En esta lógica, es posible entender el Tratado de París como un tratado de paz entre Francia y Alemania, el cual no hubiera sido posible de otra manera. A la CECA le siguieron la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM), en el Tratado de Roma de 1957. En términos de integración, la CEE fue la más significativa de los tratados que se firmaron. La labor que se atribuyó a la CEE fue la de *“promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas, a una expansión constante y balanceada, a un incremento en la estabilidad y acelerado elevamiento de las condiciones de vida, y a relaciones más cercanas entre los*

¹¹ Para referirse a la CECA es posible también referirse al Tratado de París.

estados miembros” (Argiros, Zervoyianni, 2006: 4). Para esto, había dos medios principales: la creación de un mercado común¹², y el acercamiento progresivo de las políticas económicas de los estados miembros. Las décadas del setenta y ochenta fueron de ampliación territorial y profundización de las políticas existentes. En el contexto de los procesos de ampliación y profundización de la comunidad, el ingreso de Grecia (1981), Portugal y España (1986) marcó un hito simbólico. Los tres países eran economías de bastante menor desarrollo relativo que el resto de los países de la CEE y venían saliendo de regímenes dictatoriales. La adhesión de éstos mostraba como lo político, es decir, la consolidación democrática del sur de Europa, primó por sobre los legítimos intereses comerciales o económicos en general (Guirao, 2004: 85)¹³. Luego, con el Acta Única Europea de 1986 (AUE), se inicia la liberalización total de los mercados, con la eliminación de todas las barreras no arancelarias, pero de efecto equivalentes a un arancel (Guirao, 2004: 89). La reunificación alemana en 1990 presentaba nuevos desafíos, en especial porque la RFA era potencia indiscutida en la economía europea, y la reunificación inspiraba temor hacia esta potencia. La solución se encontró en la unión económica y monetaria, representada en el Banco Central Europeo y la divisa única, el euro. Así, se llegó al Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea de 1992, que sentaba las bases para la UE actual.

b. Cómo entender un proceso de integración

Todo proceso de integración está impulsado por un *interés nacional específico*, no es idealismo, compulsión geopolítica o una cultura común (Moravcsik, 2008: 5). A partir de los problemas de desarrollo económico de los países involucrados, la creciente comunicación e interacción entre las fronteras de dichos países, la integración funciona como una transacción, un proceso histórico de aprendizaje social, que busca satisfacer ciertos intereses nacionales. Por integración económica se entiende un proceso y una situación de las actividades económicas, que busca eliminar la discriminación existente

¹² Para ello se estableció, hacia el interior de Europa, la eliminación de barreras aduaneras para sus manufacturas, y hacia el exterior, la instauración de un arancel común.

¹³ La existencia de dictaduras militares era una limitante en el grado de intimidad de las relaciones bilaterales, e impedía la adhesión de estos países a la CEE (Guirao, 2004: 86)

entre distintas unidades económicas nacionales. Es decir, constituye una ausencia de discriminación entre economías nacionales, producto de la intervención estatal (Balassa, 1964: 1 y 6). Sin embargo, lo que se inicia como integración económica¹⁴ está basada en motivaciones políticas y busca consecuencias políticas¹⁵ (Haas, 1958; Gillingham, 2003). Las intenciones en el plano económico están sujetas a bloqueos puramente políticos. Las decisiones de proceder u oponerse a un proceso de integración descansan en la percepción de intereses y en la articulación de valores específicos de parte de los actores políticos existentes (Haas, 1958: 13).

La integración regional no es un estado al cual se tiende de manera natural, sino que es un proceso por el cual se transita en la medida que se entregan soluciones exitosas a problemas contingentes (Haas, 1958; Guirao 2004). Funciona como un mecanismo de ajuste frente al cambio internacional. Así, Haas entiende por integración aquel proceso en el cual los actores políticos, en distintos contextos nacionales, son persuadidos para cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia nuevos centros, cuyas instituciones, procesos y jurisdicciones son pre-existentes a los estados naciones (1958: 16). A medida que el proceso avanza, surgen cambios, nuevos intereses y nuevos problemas, los cuales serán redefinidos en términos regionales más que nacionales (Haas, 1958: 14) y a los cuales habrá que darles solución, de modo que el proceso no se estanque. De no lograrse dicha solución, el proceso no avanzará y bien puede retroceder. Es decir, integración y desintegración son dos procesos sociales rivales que actúan simultáneamente (Haas, 1966: 7 y ss.).

Producto de esta constante tensión, la UE ha sido el resultado de un proceso multifacético, con múltiples actores y múltiples velocidades (Mazey, 1996). Sin embargo, la mera existencia de los intereses por el desarrollo económico no hace del proceso uno exitoso. Mazey sostiene que la ambigüedad del proceso en sus fases iniciales, sus actores y velocidades, es la que ha logrado mantenerlo a flote, ya que ha permitido redefinir la naturaleza y los objetivos del proceso a las nuevas necesidades e intereses (Mazey, 1996:

¹⁴El acuerdo de reducción gradual pero completo de aranceles, la acción conjunta para trabajar los problemas que dicho proceso pueda acarrear, diversos grados de armonización de políticas económicas nacionales y libre movimiento de capital y mano de obra son algunas de las características de la integración económica (Haas, 1958).

¹⁵Lo anterior no significa necesariamente que de la integración económica se llegue a la política (Haas, 1966: 7 y ss.).

27), es decir, ha permitido que éste se vaya actualizando.

Respecto de los primeros años de la integración europea, Haas sostiene que fue la presencia de ciertas homogeneidades socioeconómicas estructurales entre los países de Europa Occidental la que permitió mantener el impulso hacia la integración regional (1966: 14 y ss.). La primera de ellas es su estructura social pluralista. Ésta se refiere a la participación de toda la población en aspectos de la adopción pública cotidiana de decisiones, alta movilidad social ascendente y partidos políticos representantes de todo tipo de intereses en los parlamentos. Una segunda homogeneidad estructural se refiere a la heterogeneidad simétrica de los países europeos, es decir, la semejanza de los sentimientos y expectativas de los principales grupos dirigentes de un país, tiene un equivalente en las demás naciones, lo que permite unirse en comunidad de visiones. Haas sostiene que una tercera homogeneidad estructural es la burocratización de la adopción de decisiones. Ésta hace referencia a la semejanza de los servicios estatales europeos, altamente eficientes y con autoridad en las decisiones administrativas. El contexto de la postguerra, donde existía una frustración generalizada respecto del estado-nación y su capacidad para resguardar el bienestar social, la seguridad militar, el ejercicio de la democracia y de los derechos humanos, permitió que estas homogeneidades estructurales, dieran cabida a una serie de asociaciones regionales voluntarias, cuyo principal objetivo era salvaguardar la forma democrática de vida, en la “lógica expansiva del funcionalismo”, es decir, en pequeños pasos a favor de la integración (Haas, 1966: 15 y ss.). Es en este contexto que Milward sostiene, que la integración europea ha sido un proceso a través del cual las naciones han intentado mantener la lealtad y el apoyo de sus ciudadanos, ya que este proceso ha sido capaz de dar a los ciudadanos de Europa, lo que cada país por sí solo no fue capaz de entregarles en la primera mitad del S. XX (2000: 3). Es decir, la solución a los problemas nacionales se buscó en contextos más amplios, lo cual fue posible debido a que las homogeneidades estructurales permitían dicho tipo de trabajo.

Tanto Milward como Haas sostienen que el acuerdo de paz que se logró en Europa para el periodo de reconstrucción fue un patrón institucionalizado de interdependencia económica, el cual tenía una base más sólida para la existencia política y económica de Europa, que los tratados políticos realizados con anterioridad. El Plan Schuman generó un proceso de integración pragmático, resolviendo el problema político central de Europa

Occidental, y sirviendo de patrón para la CEE (Milward, 1984: 475). Sin embargo, este patrón de interdependencia no hubiera tenido ningún éxito, de no haber sido por el piso económico común que tenían, debido a la situación internacional similar en que se encontraban las economías nacionales europeas tras la guerra. En este sentido, fue necesario para la reconstrucción un sistema de interdependencia económico construido sobre los pocos intereses que las economías nacionales tenían en común (Milward, 1984: 463 y ss.). Gillingham afirma que la integración sólo fue posible vía integración negativa, es decir, a través de mercados o instituciones para que los mercados funcionen correctamente. Sólo es posible integrarse a través del refuerzo mutuo de procesos recíprocos para reducir los conflictos y promover el crecimiento económico (2003: 6). La liberalización, el medio utilizado para el cambio económico, y por tanto, para el proceso de integración europeo, requería la creación de instituciones que restauraran tanto la economía de mercado como la operación del mecanismo de mercado (Gillingahm, 2003: 73). El autor sostiene que el camino que transitó Europa en la segunda mitad del Siglo XX es uno en el cual el principio del mercado suplantó gradualmente aquel principio que caracterizó a Europa con la economía de guerra, a uno de la economía de la paz o estado de bienestar (2003:4). Esta economía de paz o bienestar fue capaz de asegurar el crecimiento económico de Europa, de consolidar los gobiernos democráticos y de mantener la paz. Así, sostiene que el éxito del proceso de integración dependía más bien de los desarrollos entre los estados miembros, que eran a su vez, causa y efecto del cambio económico.

Si bien la integración política es siempre un proceso que descansa en la percepción de intereses y valores de parte de los actores políticos, no es una condición para lograr un determinado objetivo (Haas, 1958: 11), es una creación continua que crea nuevas situaciones, problemas, necesidades, a medida que va avanzando (Gillingahm, 2003: 56), cuyo éxito dependerá de las soluciones que se vayan entregando. Es por este motivo que el proceso de integración fluye bajo el convencimiento que para solucionar los problemas y satisfacer las necesidades se requiere más integración.

c. Las razones del fracaso latinoamericano

El proceso de integración impulsado en el periodo ISI tenía la clara intención de generar un mercado común. La formación de un espacio económico entre varios estados requiere dos elementos: voluntad política de los países involucrados y la existencia de instrumentos jurídicos e institucionales adecuados (Herrera, 1970: 311). A poco andar, la ALALC ya mostraba carencias en ambos aspectos. Vacchino sostiene que no se consideró importante la estructura institucional ni se pensó en la dimensión política del proceso, el cual no contó con la participación de actores políticos, tales como los partidos y los congresos (1989:58). Balassa sostiene que era una idea generalmente aceptada que en el caso latinoamericano era necesario una mayor intervención estatal en los procesos de integración, debido a su menor desarrollo económico. Sin embargo, se recalca la importancia que la empresa privada iría adquiriendo, la cual tendería a disminuir la necesidad de la presencia del Estado en el proceso (1964: 11).

Tras tres rondas de negociaciones de la ALALC, lo único que se logró fue el aplazamiento de las resoluciones, dejando en evidencia la contradicción existente entre las declaraciones de los actores políticos y la voluntad real al momento de contraer compromisos concretos (Janka, 1975: 3). Los pocos esfuerzos que se concretaron, fueron recibidos con poco entusiasmo a la hora de aprovechar las oportunidades dadas, por parte, tanto de los industriales como de los gobiernos (Haas, 1966: 33). Al respecto, Sunkel sostiene que los gobiernos no estaban interesados ni fueron capaces de coordinar las inversiones, tecnología y mercados en el caso de las empresas públicas, así como los privados no se atrevieron a explotar mercados más grandes ni a competir con las actividades industriales protegidas (1998).

Frei (1965) señala que los mecanismos institucionales del Tratado de Montevideo habían probado ser insuficientes e inadecuados, destacando la necesidad de elementos supranacionales en dichos organismos. La falta de éstos, sostiene Haas, dejó en un nivel modesto al Comité Ejecutivo Permanente (1966: 33). Las instituciones y obligaciones establecidas en el Tratado de Montevideo podían conducir a la unidad política, pues se enmarcaban dentro de un estilo incremental, es decir, de dar pequeños pero constantes pasos en pro de la integración. Sin embargo, ni el ritmo ni el tipo de reducción arancelaria

acordada generó un crecimiento en el comercio de la región¹⁶. En este sentido, di Filippo sostiene que no fueron sólo las modalidades de negociación aplicadas las que mermaron los esfuerzos integracionistas de la ALALC, sino que en los hechos, la práctica proteccionista predominó sobre los intereses integracionistas (1999: 22). El Pacto Andino también sufrió las consecuencias de la dilución de las metas y sus mecanismos (Rico, 2004: 161). En última instancia, la poca importancia de las instituciones en el proceso, chocó con la realidad política, es decir, con los límites de la voluntad de los países de la región (Sunkel, 1970: 17 y ss.).

Ya a mediados de los setenta, la credibilidad de la ISI estaba en duda, producto de la alta inflación en algunos países. Con la crisis de la década de los ochenta, se produjo una importante retracción en las importaciones recíprocas, impactando en las exportaciones (Di Filippo, 1999: 23). La crisis de la deuda terminó por sepultar los intentos integracionistas tal como habían sido concebidos inicialmente. Frente a éstos, prevalecieron los conflictos de intereses, la inestabilidad político económica de los países involucrados, las presiones externas, la falta de una visión a largo plazo de los sectores industriales nacionales, quienes preferían el control monopólico de un pequeño mercado (Thorp, 1998: 247).

¹⁶En el Tratado de Montevideo se acordó un procedimiento selectivo de reducción arancelaria, siendo los de la Lista Común los que entrarían en un régimen de liberalización total. En cambio, las Listas Nacionales incluirían los productos que un país estaba dispuesto a dar preferencias arancelarias (Janka, 1975:7)

3. Los años de los proyectos integracionistas: casos nacionales

3.1 Argentina

Durante los años que siguieron a la crisis de 1929 hasta la crisis de la deuda externa, la participación argentina en el comercio internacional decreció constante y sostenidamente. Este hecho no es consecuencia sólo de un momento económico particular, sino que se debe en gran parte a que el modelo implementado en la postguerra enfrió y rigidizó su economía: *“Argentina se destacó en el grupo de las veinte naciones más avanzadas de la preguerra por ser aquella que durante la posguerra tuvo la peor performance económica y la mayor inestabilidad política”* (De la Balze 1993: 119). Esto encuentra su origen en dos hechos puntuales: el Golpe Militar de 1943 que buscaba evitar el quiebre de relaciones con los países del Eje (a pesar de las claras señales que los Aliados ganarían la guerra) y a la decisión de no participar del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1947 (De la Balze, 1993: 133 y ss.). Estos dos hechos marcarían el creciente y sostenido aislamiento de Argentina y su economía en el contexto internacional. No obstante este hecho, Argentina creció durante estos años. El PIB argentino creció de manera constante, aunque no impresionante. Menos estable fue el PIB per cápita, el cual presentó mayores vaivenes y se vio estancado durante la segunda mitad de la década de los sesenta y profundamente afectado por la alta inflación registrada en los años setenta, la cual llegó a superar el 400%. El mediocre desempeño económico de Argentina estuvo acompañado por un alto nivel de inestabilidad política. Tras el golpe de estado a Juan Domingo Perón en 1955, Argentina entra en un espiral de gobiernos de facto/ democráticos y gobiernos militares sin unión entre sus filas, que no terminaría hasta la debacle que significó la Guerra de las Malvinas. Los sucesivos gobiernos de facto de los generales Eduardo Lonardi y Pedro Aramburu en el marco de la “Revolución Libertadora”, se encargaron de disolver el Partido Peronista, de intervenir la Confederación General del Trabajo (CGT) y los sindicatos, detener dirigentes políticos y sindicales, controlar la administración pública, universidades y medios de comunicación y derogar la Constitución de 1949.

La dictadura de Aramburu finalizó en el año 1958, cuando Arturo Frondizi, de la Unión Cívica Radical (UCR) asume como presidente electo de la república. Las medidas

que la Revolución Libertadora había ejecutado para el desmontaje del peronismo seguían igual de vigentes. No obstante estos antecedentes, Frondizi optó por acercarse al peronismo en su candidatura. A juicio de Romero había un hecho claro y determinante para ganar las elecciones de 1958 y las que siguieran más adelante: un triunfo seguro lo tendría quien lograra el voto peronista, pero éste, como partido, debía seguir prescrito (Romero, 1994: 189). Frondizi asume el gobierno en mayo de 1958 con un programa que buscaba forjar acuerdos entre trabajadores y empresarios, con el fin de lograr un desarrollo económico, con un fuerte componente de capital extranjero. Frondizi asumió con la intención de liderar en Argentina un proceso similar al que estaba liderando Kubitschek en Brasil (Thorp, 1998: 151). Pero a diferencia de su par brasilero, Frondizi se encontró con un escenario social mucho más complejo y fuertemente dividido por lo ocurrido durante los años del peronismo, con una débil estructura organizacional y un bajo nivel de confianza en las instituciones (Thorp, 1998: 151 y ss.). El pacto con los peronistas no fue visto con buenos ojos por los empresarios¹⁷, mientras que los mismos peronistas entorpecieron toda medida que no les favoreciera. La falta de apoyo de los empresarios debilitó los intentos de Frondizi de atraer capitales extranjeros¹⁸, al punto que éstos llegaron a cuestionar la necesidad de industrializarse (Thorp, 1998: 153). Argentina entra en la década de los sesenta con un gobierno débil, una situación política frágil e inestable y una economía con signos de retroceso relativo.

Junto con Brasil, Argentina era uno de los países de la región cuyas exportaciones se encontraban en alguna medida más diversificadas. Es en este contexto que Frondizi firma el Tratado de Montevideo en 1960. Durante su gobierno, Frondizi estableció que las inversiones extranjeras tendrían la libertad de remitir ganancias y repatriar capital, con un tratamiento especial para actividades que se consideraban clave para la etapa de desarrollo: siderurgia, petroquímica, celulosa, automotriz, energía y petróleo. La esperanza en los capitales extranjeros tuvo efecto entre 1959-61 en las industrias mencionadas más arriba, las cuales crecieron aceleradamente, con una inversión extranjera de US\$20 millones para 1957 a US\$348 millones en 1961. Este crecimiento se debió en parte como consecuencia de

¹⁷ Tanto los empresarios nacionales como los extranjeros coincidían en la necesidad de modificar el estatus alcanzado por los trabajadores durante el gobierno de Perón (Romero, 1994: 182).

¹⁸ Por ejemplo, fue debido a la presión empresarial que nunca se llegó a aprobar la Ley de Fomento Industrial, de la cual fue dicho que tenía un claro sesgo a los inversionistas internacionales (Thorp, 1998).

la promoción y en parte por la insatisfacción del mercado. A juicio de Jorge Katz y Bernardo Kosacoff, en Argentina nunca existió una política industrial concebida como tal. Por este motivo, el patrón de industrialización argentino fue más bien, la suma de varios instrumentos de política económica, tales como los aranceles de importación, la legislación de promoción industrial, las leyes de atracción y regulación de capital extranjero, los mecanismos de financiamiento y la promoción de las exportaciones (Katz, Kosacoff, 1989: 21). La protección arancelaria fue usado como un mecanismo de recaudación fiscal, tuvo un carácter errático y entorpecido por la burocracia estatal. Debido a la falta de una estrategia industrial definida, la protección arancelaria nunca llegó a ser un intento de promoción industrial a largo plazo (Katz, Kosacoff, 1989: 26). Comenzando la década del 60, las empresas extranjeras recién empezaron a jugar un rol relevante en el proceso de acumulación de capital en el sector industrial, en especial, en los sectores de la industria automotriz y la petroquímica. La entrada masiva de empresas extranjeras (más de doscientas sólo entre 1958-62) generó un fuerte crecimiento de la participación extranjera en el producto industrial argentino hasta mediados de los años setenta, especialmente en la industria alimentaria, metalúrgica liviana, materiales para la construcción y productos químicos y eléctricos de consumo final. No obstante, sectores que previamente habían crecido, tales como el textil, calzado y electrodoméstico se estancaron y/o retrocedieron. Debido a este estancamiento, Frondizi recurrió a una política de estabilización ortodoxa y recesiva, que incluía un programa de devaluación, congelamiento de salarios y la eliminación de controles y regulaciones estatales. A juicio de Romero (1994: 192), fueron medidas que iban en franca contradicción con el desarrollismo, al mismo tiempo que se complementaba y reforzaba sus efectos. Si bien Frondizi había firmado el Tratado de Montevideo en 1960, Romero afirma que este plan ortodoxo puso fin a la ilusión integracionista, al mismo tiempo que evidenciaba la necesidad de enfrentar los obstáculos del sindicalismo (Romero, 1994: 192). Durante este periodo aumentó la concentración en variados sectores de la industria, creándose una brecha entre los sectores más modernos y eficientes de la economía y el más tradicional. El empleo industrial tendió a estancarse, sin que las nuevas empresas fueran capaces de absorber a quienes venían de los sectores más tradicionales de la economía.

Katz y Kosacoff afirman que, no obstante la existencia de una legislación favorable

para las firmas extranjeras en Argentina, ésta no era favorable a la asignación de recursos en el sector productivo, por lo que el flujo de inversión extranjera se orientó hacia la explotación de los recursos petroleros y actividades financieras y bancarias¹⁹ (1989: 29). Las inversiones extranjeras actuaron en su escenario distinto al de sus países de origen. Las fábricas heredadas del peronismo eran de pequeña escala, alta integración vertical, altos costos de mantención y con poca preocupación por la competitividad, “eran más bien grandes talleres que verdaderas fábricas” (Romero, 1994: 208). Tanto Romero como Katz-Kosacoff, afirman que muchas empresas se instalaron en Argentina aprovechando las condiciones de un mercado protegido e insatisfecho, más que con un proyecto de largo plazo. Funcionaron como pequeñas economías, orientadas casi exclusivamente al mercado interno. Pero incluso en aquellas empresas que sí tenían el largo plazo en sus planes, optaron por mantenerse dentro de los márgenes del mercado local, sin renunciar así a las protecciones que éste les concedía. Si bien la inversión externa fue un componente fundamental en el desarrollo del sector industrial, no fue capaz de compensar el hecho que la principal fuente de financiamiento externo fueron los créditos otorgados por proveedores de insumos, maquinarias y equipos (Katz, Kosacoff, 1989: 34).

La industrialización argentina presentó problemas articulares entre la industria y su financiación. La carencia de una estrategia de largo plazo que estableciera los criterios para fijar el ahorro interno y el uso del ahorro externo y la inexistencia de un mercado de capitales, se constituyeron en un problema permanente del proceso. Las grandes industrias argentinas tendieron a financiarse con préstamos bancarios, mientras que las pequeñas y medianas empresas lo hicieron con créditos comerciales, aumentando significativamente sus costos (Katz, Kosacoff, 1989: 32)²⁰. Incluso antes de entrar a la década del 60, era apreciable una menor distribución de utilidades, lo que implicaba un aumento del autofinanciamiento, aumentando su peso relativo como fuente para la acumulación empresaria” (Katz, Kosacoff, 1989: 33). Además del autofinanciamiento, el endeudamiento

¹⁹ Las leyes a las que se hace referencia son la ley 14780 y 14781, sobre Inversión Extranjera y Promoción Industrial respectivamente. Éstas se constituyeron como elementos claves de la política industrial, facilitando y promoviendo con sendas concesiones la radicación del capital extranjero. El gobierno de Perón en 1973 promulgó una nueva ley, la 20557, buscando ejercer un fuerte control sobre las operaciones de capital extranjero. Sin embargo, fue modificada en 1976, bajo la ley 21382 revirtiendo lo promulgado por Perón. No obstante, ni una de las leyes mencionadas se vieron acompañadas por la radicación de capitales industriales.

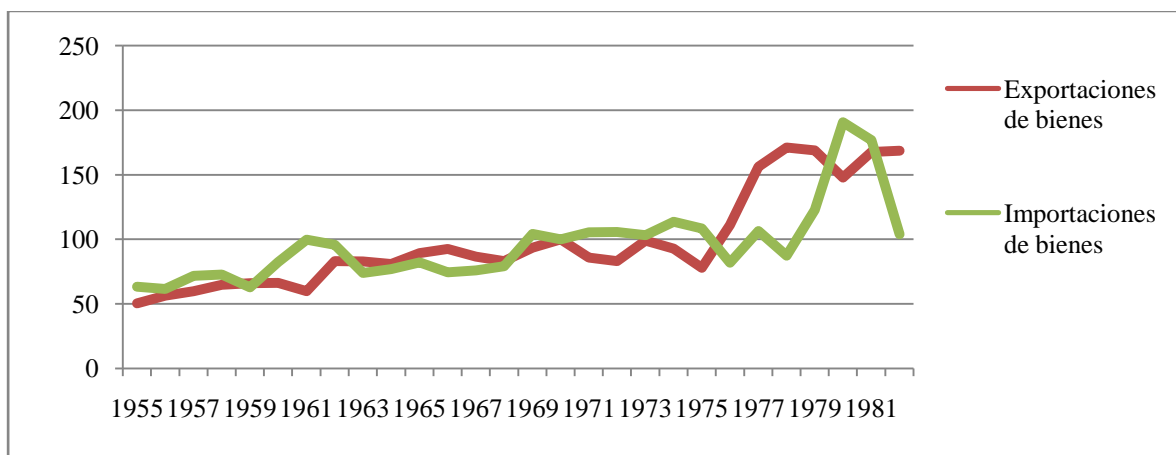
²⁰ En estos años, los créditos bancarios operaron con tasas de interés reales negativas, mientras que los créditos comerciales eran considerablemente más caros (Katz, Kosacoff, 1989: 32)²⁰.

con el sector público fue ganando terreno como fuente de financiación. En este sentido, el atraso de los pagos impositivos y de contribuciones al sistema de previsión social fue la principal manera de financiar las cuentas de los negocios como la formación de capital (Katz, Kosacoff, 1989: 33).

La preferencia hacia el mercado doméstico fue una constante del modelo de desarrollo industrial argentino. En la década del sesenta, las exportaciones de productos industriales no tradicionales representaban menos del 5% de las exportaciones argentinas, no obstante éstas se encontraban en un proceso de crecimiento. En los setenta, los productos industriales exportados alcanzan a ser un 25% de las exportaciones totales. No obstante, ya en la segunda mitad de la década, se vuelve a manifestar la orientación hacia el mercado interno, *“entre 1973-84... sólo alcanza a exportar el 6% del valor producido resultando remarcable el hecho de que más del 85% de valor agregado industrial se genera en ramas de la industria que destinan menos del 10% de su producción a los mercados externos”* (Katz, Kosacoff, 1989: 37). Los sectores que más se destacaron por su dinamismo exportador fueron también los que mostraron un incremento en el volumen físico de su producción, tales como las refinerías de petróleo, aluminio, petroquímica, aceites, pesca y las sustancias químicas industriales. Por el contrario, el calzado, la maquinaria agrícola, marroquinería, motores, imprenta, maquinaria y electrodomésticos, al mismo tiempo que redujeron su dinamismo, vieron disminuidos su valor agregado y su escala productiva global. A juicio de de la Balze, en el contexto de la estrategia de desarrollo hacia adentro, la economía argentina se vio inicialmente favorecida, en especial en los sectores protegidos. En este sentido, el proteccionismo es una de las bases del proceso de industrialización. Si bien el proteccionismo fue una constante en las estrategias previas de desarrollo económico argentino, en este período cobra la particularidad de darle libre acceso al capital y la tecnología extranjera, por sobre la protección de ciertos grupos de presión.

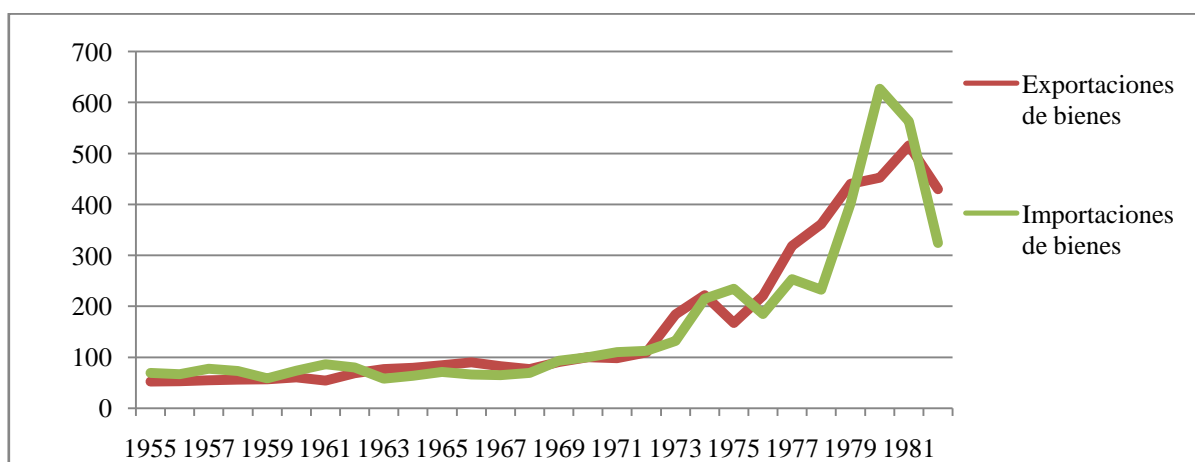
Índices de comercio exterior (Año base 1970=100)

Índice de Volumen



Fuente: Cepal, 2009.

Índice de Valor



Fuente: Cepal, 2009.

En la década del sesenta, el sector industrial creció un 5,6%. Sin embargo, se dio a la par de una estructura industrial de altos costos de mantenimiento, en relación a la internacional, excesivamente diversificada, con plantas industriales pequeñas y manteniendo los altos niveles de dependencia de bienes intermedios, de capital y tecnología (De la Balze, 1993: 135). A pesar del nivel de diversificación, la propiedad de la industria se encontraba fuertemente concentrada. Los diez principales grupos exportadores

representaban el 80% del total de las exportaciones. Katz y Kosacoff afirman que las diez principales firmas concentran el 37% de la totalidad de las exportaciones y las treinta primeras en 57% (Katz, Kosacoff, 1989: 38).

Sin duda, la industria automotriz fue la reina del proceso de crecimiento, “aporta más del 30% del incremento en el producto bruto interno manufacturero en el intervalo 1958-1965 y aumenta su participación en el producto bruto interno en 7 puntos” (Heymann, 1980 [Katz, Kosacoff, 1989: 52]) y con una tasa anual de crecimiento del 24% en el periodo antes señalado. No obstante, las plantas automotrices establecidas en Argentina distaron bastante de ser lo que eran en sus países de origen, tanto en lo operativo como en la organización del trabajo. En comparación a las fábricas de países desarrollados, las fábricas argentinas alcanzaron un tamaño no superior al 15% de las primeras, fueron menos automatizadas en término tecnológicos, discontinuas (debido a la amplia variedad de modelos fabricados de la misma línea) y con un nivel de integración vertical mucho mayor al de las europeas o estadounidenses, afectando la productividad global debido a la cantidad de tiempo muerto en las plantas (Katz, Kosacoff, 1989: 54). Por otra parte, la industria automotriz se convierte en un claro ejemplo de un problema de la época: la incapacidad técnica de la Secretaría de Industria para evaluar y seleccionar los proyectos a instalar. De esta forma, de un total de veinticinco propuestas de fábricas automotoras, en el año 1961 se encontraban funcionando veintiuna, para un mercado de menos de cien mil vehículos al año (Katz, Kosacoff, 1989: 56). Es decir, desde el Estado no existía la capacidad para generar un programa sostenible en el largo plazo. Por el carácter de la economía argentina, muchas fábricas decidían instalarse ahí, reaccionando de igual manera frente a las acciones de sus competidores, exponiéndose a un fuerte desequilibrio que más tarde se reflejaría en la salida de estas empresas debido a la incapacidad de sostener las veintiún fábricas existentes.

Al mismo tiempo, mientras se intentaba potenciar la industria, el sector agropecuario, fundamental para la economía argentina durante los años de preguerra, fue relegado a través de numerosos mecanismos cambiarios y fiscales que redujeron su rentabilidad y por ende, sus niveles de inversión e innovación. Inevitablemente, estas medidas se vieron reflejadas en bajos niveles de producción y exportaciones. El nivel de las exportaciones argentinas se vio reducido no sólo en el ámbito agropecuario, sino que también en el industrial. La tasa promedio de crecimiento anual de las exportaciones

argentinas entre 1950-70 fue de sólo un 2,1%. Estos bajos resultados son producto del fuerte proteccionismo del mercado doméstico, de políticas fiscales, laborales y regulatorias e inadecuadas y de las progresivas ineficiencias de la administración estatal, tanto sobre la estructura física de puertos y ferrocarriles como sobre lo institucional, como la administración de la Aduana y el Banco Central (De la Balze, 1993: 136).

Como fue mencionado previamente, la debilidad de las instituciones argentina fue un elemento esencial en el pobre desarrollo económico que tuvo Argentina durante estos años. La casi inexistente confianza que existía entre empresarios y gobierno afectó las inversiones y mermó la estabilidad de los gobiernos de turno. No sólo la política económica interna de Argentina fue aislacionista y contestaría del nuevo orden económico internacional, sino que también careció de los elementos institucionales que pudieran sostenerla. El gobierno de Frondizi fue uno que tendió a privilegiar las negociaciones a nivel de grandes corporaciones, dejando poco espacio para lo político, que se encontraba recientemente restaurado. Lo anterior no se limitó sólo a la ausencia de acuerdos políticos entre sus opositores, sino también, entre sus propios partidarios. Por otra parte, si bien el gobierno de Frondizi contaba con mayoría en el congreso, ésta era más bien frágil, pues cualquier ruptura con el peronismo significaba su pérdida. Los partidos políticos, incluido el gobernante, no fueron capaces ni mostraron interés en ser un sostén para las instituciones. En este contexto, el presidente optó por actuar rápidamente: aumento del 60% de los salarios, amnistía y el fin de las proscripciones (las cuales no incluían ni al Partido Peronista ni a Perón). La fragilidad del gobierno de Frondizi se vio reflejada en los treinta y dos “planteos militares” que buscaban cambios en la línea política o ganar terreno en su propia institución. Cedió a todos. La alianza con el peronismo también le acarreó problemas con los militares. El peronismo fue asociado con el comunismo y todo lo que a ello se asociaba desde la Revolución Cubana. Cuando las elecciones provinciales de 1962 fueron ganadas por candidatos peronistas, incluido Buenos Aires, Frondizi trató de intervenir aquellas provincias buscando el apoyo de Aramburu. Éste negó la ayuda y procedió a deponer a Frondizi e instalar a José María Guido, presidente del Senado, tratando de hacer eco de algún nivel de institucionalidad.

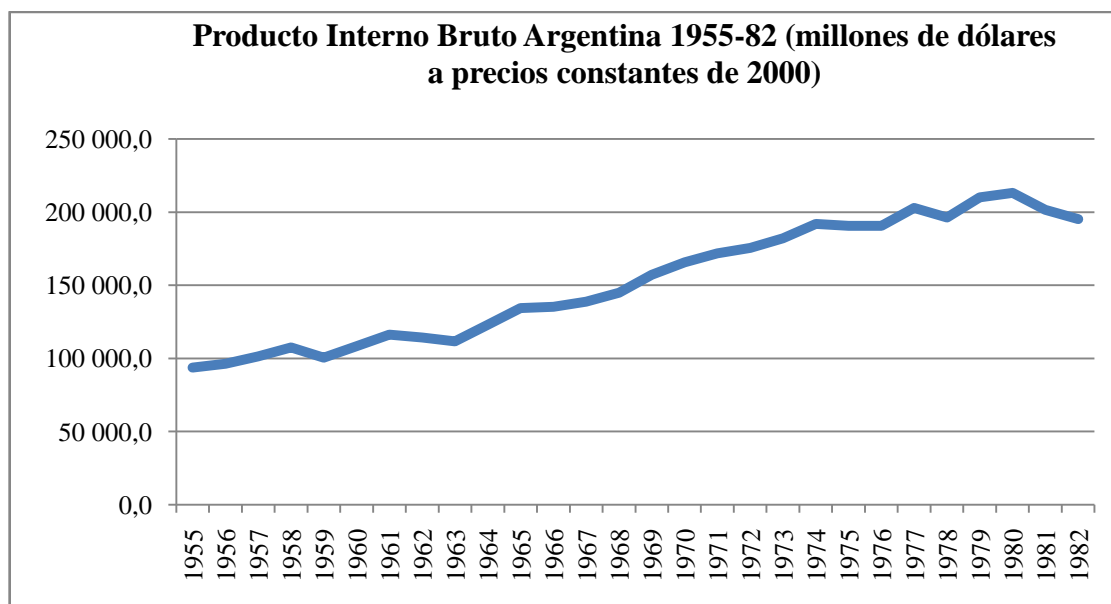
El guiño institucional del gobierno de Guido quedó anulado sólo tres meses después de asumido, cuando los militares impusieron su gabinete. Romero sostiene que durante este

tiempo, *“la crisis política y la crisis económica cíclica coincidieron y se potenciaron mutuamente, dando lugar a medidas erráticas”*(Romero, 1994: 197). El mismo autor afirma que la crisis política quedaba de manifiesto en las opiniones divergentes de los distintos sectores de las Fuerzas Armadas (FFAA). Esto se hizo tangible, por ejemplo, en los quince días que duró en el Ministerio de Economía Federico Pinedo, para ser luego reemplazado por Álvaro Alsogaray, quien ya había sido ministro de Frondizi. Sin embargo, el clima de desconfianza generalizada estaba instalado, *“los empresarios desconfiaban de los peronistas y en general de cualquier política que no fuera estrictamente liberal; los peronistas desconfiaban de los frondicistas, mientras que las fuerzas tradicionalmente antiperonistas, como la UCR [Unión Cívica Radical] del Pueblo, denunciaban indignadas la nueva alternativa espuria e ilegítima. También se oponía la Marina... que el 2 de abril de 1963 realizó su propia sublevación”* (Romero, 1994: 199).

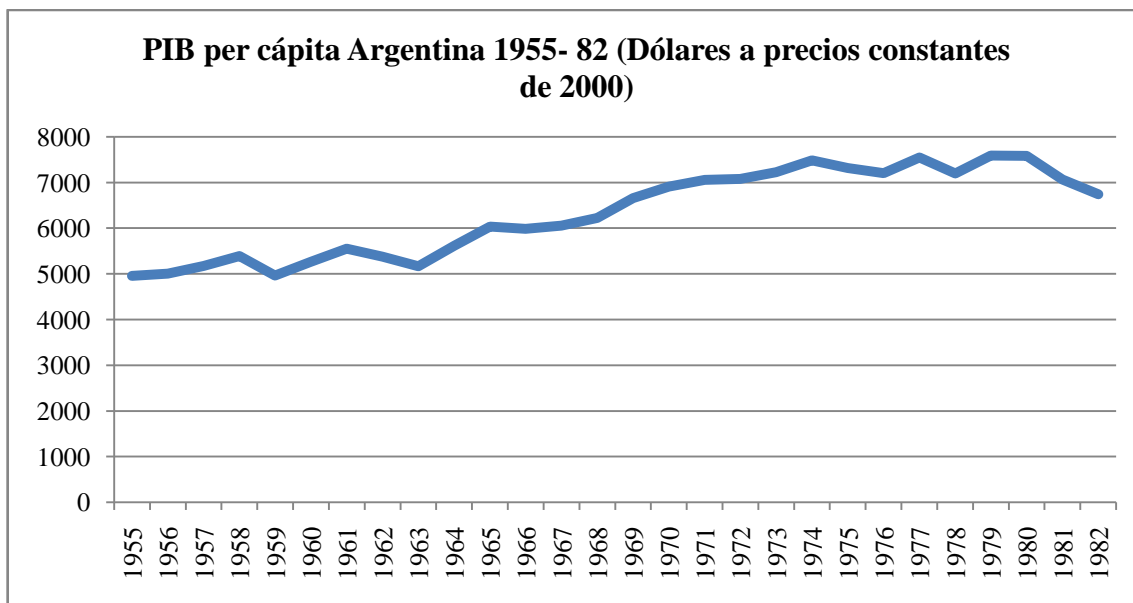
Las elecciones de julio de 1963 fueron muy similares a las de 1957, aunque con peor pronóstico. Arturo Illia, de la UCR del Pueblo ganó con votos de algunos peronistas. La incapacidad de las fuerzas corporativas de generar una alternativa política dentro del juego democrático, dio un respiro breve a Illia, aunque esto no implicara un compromiso con su gestión. A diferencia de Frondizi, Illia le dio mayor importancia a las relaciones con el Congreso y política en general. La política económica del gobierno de Illia estuvo evidentemente influenciada por la CEPAL. Esto quiere decir: fuerte énfasis en el mercado interno, políticas de distribución, protección del capital nacional y un Estado activo en el control y en la planificación económica (Romero, 1994: 201). Controlada la crisis económica del año 62, el gobierno se favoreció de la recuperación industrial y de un par de años con buenos resultados en las exportaciones, permitiendo un aumento de los salarios y la votación de una Ley de Salario Mínimo. Paralelamente, se ejerció un control sobre los precios y la reducción de ciertas medidas arbitrarias de promoción. En suma, Illia buscaba desarmar lo hecho en materia económica a partir de 1955. Sus medidas encontraron resistencia en los empresarios de diversa índole: a los desarrollistas les molestaba la falta de estímulos a la inversión extranjera, mientras que los liberales veían estatismo, demagogia y avance de la fuerza de los sindicatos, rígidamente peronistas. Éstos últimos, se manifestaron con la ocupación progresiva de once mil fábricas entre mayo y junio de 1964, reuniendo a cuatro millones de trabajadores. Estas ocupaciones buscaban el fin de las

presiones sobre los mismos, pero más relevante aún, querían mostrar la relevancia que constituían en cuanto actores reales en cualquier tipo de negociación, ya fuera con los militares, los empresarios o Perón (Romero, 1994: 202).

Quizás los años más exitosos del proceso industrial argentino fueron los transcurridos entre 1964 y 1974. Durante este periodo, la tasa anual de crecimiento alcanza el 8%, sin registrarse ningún año en el cual la actividad económica registrara una caída absoluta. Tras la caída del gobierno de Frondizi, el producto per cápita cae cerca de un 10% en el Gran Buenos Aires y en el interior es aún mayor. La recuperación económica se empieza a evidenciar en 1964, con Illia en el gobierno, cuando los índices de crecimiento son del 8% para el PIB y el 15% para la producción industrial (Katz, Kosacoff, 1989: 57). Según sostiene Katz- Kosacoff, el éxito económico de estos años se encuentra en el incremento de las exportaciones, tanto primarias como no tradicionales. En 1961, las exportaciones totales argentinas alcanzaban una cifra de US\$1000 millones, mientras que a mediados de los setenta éstas llegaban a US\$4000 millones (Katz, Kosacoff, 1989: 57). Al mismo tiempo, el clima político argentino, siempre precario, vuelve a complicarse en estos años, debido a que en 1965 se reinicia la espiral alcista de precios y su relación con los salarios, tensionando las relaciones con los sindicatos.



Fuente: Cepal, 2009.



Fuente: Cepal, 2009.

Durante este mismo periodo, las FFAA no demostraban mayor simpatía por el gobierno de Illia. Sin embargo, sus intervenciones se fueron reduciendo a las de sus Comandantes en Jefe, donde Juan Carlos Onganía fue predominante. Onganía era un militar que en 1965 había adherido a la “Doctrina de Seguridad Nacional”²¹, la cual se alejaba del componente político, aunque al ser garante de los valores supremos de la nación debían actuar ante amenazas de este ámbito, en especial sobre el comunismo. Si bien esta era una doctrina estadounidense, encontró eco en el General Onganía, quien percibía en la democracia un estorbo no sólo para la seguridad, sino también para la ansiada modernización económica, que en su criterio, requería de eficiencia y autoridad. Al carecer de apoyo de importantes sectores de la sociedad, el gobierno de Illia es derrocado por el General Onganía. Debido a la poca claridad en las tendencias del nuevo gobierno, el golpe de Onganía contó con un amplio consenso: grandes, medianos y pequeños empresarios y la mayoría de los partidos políticos (Romero, 1994: 231). Onganía y su Ministro de Economía, Kriger Vasena, pactan un congelamiento de los salarios y de los precios, controlando así la caída de los salarios reales. Junto a eso, ejecutan un plan de inversión pública para reactivar la economía (Katz, Kosacoff, 1989: 60). El objetivo del plan de Krieger Vasena era, en primer lugar, superar la crisis cíclica y en segundo lugar, generar

²¹ La “Doctrina de la Seguridad Nacional” fue un acuerdo manifestado en un encuentro de jefes del Ejército de EEUU en West Point. El ejemplo de Brasil y el golpe a Goulart establecía la doctrina de las fronteras ideológicas que dividían a los países internamente y donde la democracia no era una bandera de lucha.

una estabilización prolongada que pusiera fin a los tira y afloja sectoriales (Romero, 1994: 235). A dos años de haberse tomado el gobierno, Onganía lograba bajar la inflación, restablecer reservas externas e incrementar el nivel de la actividad económica. A juicio de Romero, las medidas tuvieron resultados, en lo inmediato, destacables: para 1969 se había logrado reducir drásticamente la inflación, las cuentas de Estado y la balanza de pagos estaban equilibradas. No obstante estas mejoras, la actividad industrial no logró mantener los niveles de crecimiento acelerado del periodo anterior. Tanto para la industria automotriz como para la maquinaria no eléctrica, la química y los materiales plásticos, se presenta una creciente saturación de la demanda interna, a pesar que avanzan con cierta lentitud en los mercados externos. La reducción selectiva de aranceles y la eliminación de los subsidios a las economías regionales, favorecieron a los sectores más concentrados, en su mayoría extranjeros, consolidando la compra de empresas argentinas por extranjeras. En cambio, los sectores rurales fueron tremendamente desfavorecidos, así como los empresarios nacionales y las economías provinciales. La nueva política económica modificó el balance de la etapa del empate, inclinándose a favor de los grandes empresarios. Era una política que disminuía las funciones del Estado benefactor, al mismo tiempo que expandía las del Estado intervencionista, *“ni los empresarios querían renunciar a esa poderosa palanca, ni los militares hubieran aceptado la disminución de aquellas partes del Estado con las que fácilmente se identificaban: las empresas militares orientadas de una u otra manera a la Defensa y las mismas empresas del Estado, que con frecuencia eran llamados a administrar”* (Romero, 1994: 238).

El gobierno de Onganía fue uno de carácter autoritario (Romero, 1994: 232 y ss.). El congreso fue disuelto, concentrándose el ejecutivo y el legislativo en manos de Onganía, se disolvieron los partidos políticos (siendo sus bienes confiscados y vendidos), los ministerios se redujeron a cinco, se extendió la censura a todo tipo de manifestaciones y se empeñó en la represión del comunismo. Las universidades, cuna del comunismo según el nuevo gobierno, fueron intervenidas y se proscribió la autonomía académica. Incluso antes de tener definida su política económica, se procedió a la reducción del personal de la administración pública y en las empresas del Estado y se modificaron las condiciones de trabajo de los portuarios. La dictadura de Onganía no estuvo exenta de protesta sindical, la cual logró que no fuera derogada la Ley de Asociaciones Profesionales, pero no pudo evitar

los despidos masivos, las intervenciones a los sindicatos y el uso que dio el Estado a ciertas leyes para tergiversarlas y darle un modo de control, sumado a la fuerte represión que vivían todos los sectores de la sociedad. Si bien contó con apoyo inicial, éste fue desapareciendo. El primer gran estallido fue conocido como el “Cordobazo”, que dio el pie a la ola de movilizaciones que se produjeron en Argentina hasta 1975. En estos años de movilizaciones surgen la organización Montoneros y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), éste último responsable, en 1970, del secuestro y asesinato del General Pedro Aramburu²².

Frente a las crecientes manifestaciones sociales, Onganía empezó a planear su retirada. No sólo la población no lo aprobaba, sino que en el mismo seno militar se cuestionaba su capacidad para reprimir las manifestaciones sociales. El asesinato de Aramburu apresuró su salida. Fueron los mismos militares quienes lo depusieron en junio de 1970 y nombraron Roberto Marcelo Levingstone, mandatario de la Junta de Comandantes, a la cabeza de Argentina. Levingstone era un tipo algo alejado de la contingencia argentina y tenía ideas distintas a las de la Junta (Romero, 1994: 255). Decidió volver a la fórmula nacionalista, con medidas de protección al empresariado nacional. Si bien apoyaba la idea de la obsolescencia de los antiguos partidos, llamó a la formación de nuevos partidos políticos, lo que revelaba un reconocimiento a la necesidad de una salida política de los militares del gobierno. Al mismo tiempo, Levingstone llamó a negociar a la CGT. “La Hora del Pueblo” fue el documento que Levingstone y los partidos políticos firmaron, poniendo fin a las proscripciones electorales y el aseguramiento al respeto constitucional al futuro gobierno electo. Los militares vieron en las medidas de Levingstone la misma incapacidad de manejo de Onganía y lo depusieron en marzo de 1971, reemplazándolo por Alejandro Agustín Lanusse. Con Lanusse, el tema del desarrollo pasó a segundo plano. No obstante la situación económica era de alta inflación, fuga de divisas, caída del salario real y desempleo, fue tal la poca importancia que se le atribuyó, que el Ministerio de Economía fue disuelto y repartido en múltiples secretarías sectoriales. Lo importante era la seguridad interna de Argentina, la cual, con los numerosos estallidos sociales de organizaciones armadas, los militares no estaban en una posición de asegurar.

²² Aramburu fue uno de los generales que derrocó a Perón y fue presidente de facto de Argentina entre 1955-58.

Lanusse llamó a elecciones generales, restableciendo la actividad política partidaria, en el marco del Gran Acuerdo Nacional (GAN), que tenía sus bases en “La Hora del Pueblo”.

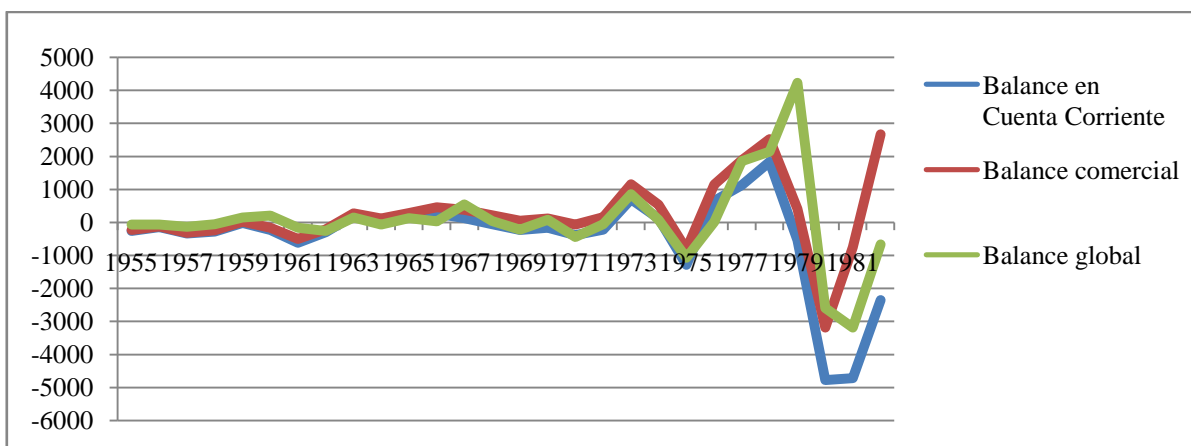
La negociación del GAN, inicialmente amplia, terminó siendo un gallito entre Perón y Lanusse. Perón, desde el exilio, se propuso negociar sin renunciar a ninguna de sus cartas. Por su parte, Lanusse, para quien el GAN era condición para las elecciones, tuvo que ir reduciendo sus exigencias frente a la intransigencia de Perón (Romero, 1994: 258). Así, se llegó a junio de 1972 con una sola condición mínima, ni Lanusse ni Perón serían candidatos. Perón aceptó. Héctor Cámpora, peronista, ganó las elecciones de 1973 con cerca de un 50% de los votos, asumiendo en mayo de ese mismo año. Las primeras semanas del gobierno de Cámpora estuvieron marcadas por la alta movilización de la sociedad, fuerte recriminación hacia los militares y liberalización de los presos políticos (Romero, 1994: 260). A menos de un mes de asumido Cámpora, Perón volvía a Argentina. Una multitud de distintas líneas del peronismo se congregaron a esperarlo en el Aeropuerto de Ezeiza, provocando una masacre. El 13 de julio, Cámpora y su vicepresidente Solana Lima renunciaron, asumiendo la presidencia interina el Presidente de la Cámara de Diputados, Raúl Lastiri. Se realizaron elecciones en septiembre del mismo año, donde Perón y su esposa Isabel (o María Estela Martínez de Perón) ganaron la presidencia y la vicepresidencia respectivamente, con el 62% de los votos. Este tercer gobierno de Perón tenía su proyecto sustentado en tres bases: un acuerdo democrático con las fuerzas políticas, un pacto social con los grandes representantes corporativos y una conducción más centralizada de su movimiento (Romero, 1994: 269).

Para llevar a cabo su programa, Perón necesitaba una economía funcionando relativamente bien y reforzar el poder del Estado. Sin embargo, el gobierno no fue capaz de unificar los diversos sectores dentro del movimiento. Sumado a eso, Perón muere a menos de un año de asumir el gobierno, el 1 de julio 1974, tomando posesión de éste María Estela Martínez de Perón, en su calidad de vicepresidenta. A juicio de Romero, el pacto social partió mal casi desde el principio. Si bien el pacto democrático funcionó bien en lo formal, este no fue capaz de constituir una oposición eficiente ni de generar el respaldo necesario para el sostenimiento del gobierno constitucional (1994: 270). El Programa de Reconstrucción y Liberación Nacional, presentado inicialmente por Cámpora, buscaba superar los trabas al crecimiento, a través de medidas fuertemente intervencionistas, en

menor medida nacionalistas y distribucionistas y en ningún caso se buscó atacar los intereses sectoriales. Al mismo tiempo, el gobierno incrementó su gasto a través de obras sociales, aumento de empleados públicos y de las empresas del Estado, activando la economía a costa de un déficit creciente. Los resultados inmediatos de este plan fueron excelentes: se controló la inflación, mejoró la balanza de pagos, hubo acumulación de superávit y mejoras salariales. Pero estos logros fueron muy breves. Ya en diciembre de 1973, el programa presentó problemas. El aumento del consumo hizo reaparecer los altos índices de inflación, mientras que el aumento del precio del petróleo a nivel mundial encareció las importaciones, subiendo considerablemente los costos de las empresas y el Mercado Económico Europeo se cerró a las carnes argentinas. Con Perón muerto y a menos de un año de asumido el gobierno, la lucha sectorial se hizo presente nuevamente, echando por tierra el pacto social (Romero, 1994: 273). En 1975 la balanza de pagos presentaba graves problemas, la inflación era incontrolable, había una fuerte lucha distributiva y había un Estado incapaz de hacerse cargo de ello. A tal punto, que el 2 de junio de 1975, por primera vez la CGT se manifestó en contra de un gobierno peronista, con un paro de 48 horas²³. Así, la crisis económica se constituyó en la antesala de la crisis política. En julio de ese mismo año, la presidenta no contaba ni con el apoyo de los grandes empresarios ni de las FFAA. Martínez de Perón fue finalmente destituida el 24 de marzo de 1976 por la Junta de Comandantes en Jefe del Ejército compuesta por el General Jorge Rafael Videla, el Almirante Emilio Eduardo Massera y el Brigadier Orlando Ramón Agosti.

²³ Incluso antes de este paro, la presidenta había convocado al Ejército para reprimir la guerrilla que se había formado en Tucumán, con peronistas que se habían tornado a la clandestinidad, a los que luego se sumaron los del ERP.

Balanza de Pagos Argentina 1955-1982 (millones de dólares a precios corrientes)

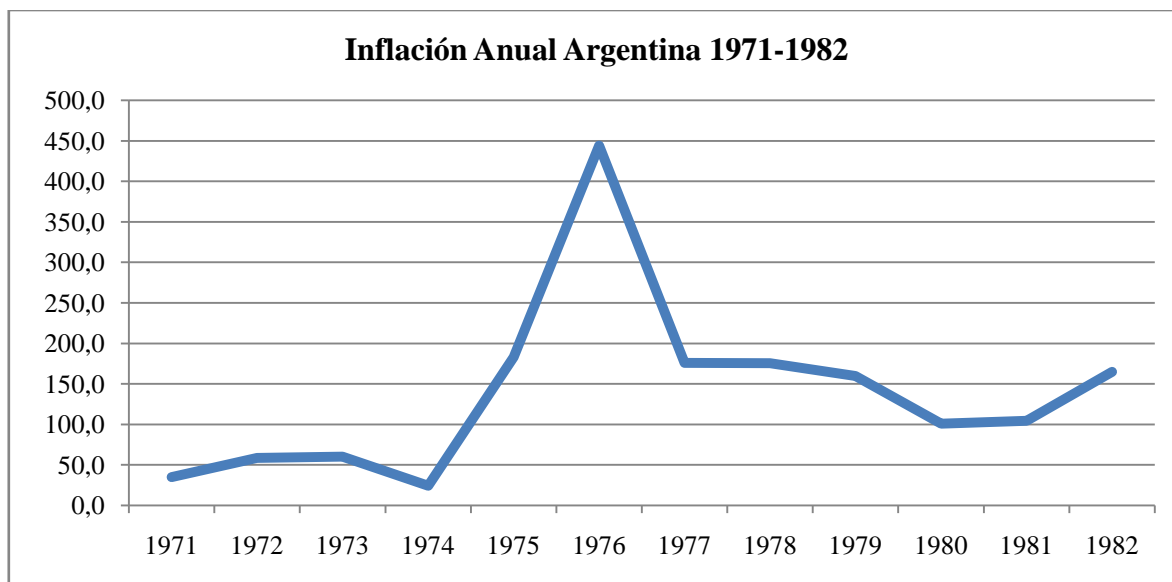


Fuente: Cepal, 2009.

Durante estos años, es posible apreciar que la ISI va generando un proceso de crecimiento de las fuerzas productivas argentinas, tanto en la división social del trabajo como en la búsqueda de mercados. Sin embargo, este proceso tuvo costos sociales que terminarían con el golpe militar y la dictadura de Videla en 1976. Previamente fueron mencionadas las distintas herramientas a través de las cuales fue financiado el proceso de industrialización, el cual estuvo basado en una enorme transferencia intersectorial de recursos. Fue el sector primario, las clases pasivas, los sectores obreros quienes financiaron el proceso de acumulación de capital del sector urbano-industrial, a través de un alto nivel de protección externa, inversiones de capital con financiación a tasas de interés negativo, de desgravaciones fiscales al capital extranjero, lo que tuvo como resultado que el proceso de industrialización fuera financiado por la sociedad en su conjunto (Katz, Kosacoff, 1989: 60). Contemplando además que la clase empresarial fue incapaz de generar un clima de consenso y legitimidad, la forma de financiamiento resulta, a todas luces, insostenible. El golpe de Estado de Videla es, a juicio de Katz- Kosacoff, un intento fracasado de cambiar el carácter endodirigido y protegido del proceso de industrialización y el consecuente poder que éste le entregó a los sindicatos.

La represión de la dictadura de Videla había sido iniciada ya en el gobierno de Martínez de Perón en Tucumán. Lo que sucedió después en el resto de las provincias argentinas, fue sólo la continuación sistemática de lo iniciado en 1975. Si bien los secuestrados, torturados y asesinados sumaron más de treinta mil, Romero sostiene que el

objetivo de la dictadura estaba en la transformación profunda de control y dominación de la sociedad (Romero, 1994: 288).



Fuente: Cepal, 2009.

La dictadura de Videla tuvo como escenario a una Argentina con una fuerte inflación, déficit fiscal, crisis del sector externo y una expansión previa que en 1975 comienza a caer. Represión social mediante, es posible distinguir dos momentos en la política económica de Videla, basados a su vez en tres pilares: i) liberalización, eliminación de controles y garantías; ii) apertura económica y eliminación de los mecanismos de protección; iii) pauta cambiaria. El primer momento (Romero, 1994: 294), entre 1976-78, conocido como “etapa de sinceramiento”, consistió en cuatro medidas: liberación de precios y congelamiento de salarios; tregua de precios con sector empresarial; política monetaria activa en el marco de la liberación de precios y de la flexibilización de la política salarial; y apreciación del tipo real de cambio con una política monetaria pasiva (Katz, Kosacoff, 1989: 61). Así como la crisis económica fue la antesala de la crisis política, fue a través de la economía que se trató de dar estabilidad política. A casi un año del golpe, estas medidas mostraban un incremento del 5% del PIB, aumento de las exportaciones, un saldo positivo en la cuenta corriente y un incremento de las reservas internacionales. No obstante, estas medidas fueron incapaces de controlar la inflación, la cual llegaba al 150%, tanto a nivel mayorista como minoritario. Este problema da pie para el segundo momento de la política económica de Videla. A finales de 1978 el tipo de cambio real se convirtió en el

instrumento antiinflacionario, por medio de la “tablita”, que marcaría el ritmo de devaluación esperado. Este método, haría converger las tasas de interés y la inflación interna en relación de los valores internacionales. Sin embargo, dicha convergencia nunca llegó. Por el contrario, el peso argentino fue sobrevaluado, afectando al sector industrial eliminando cualquier posibilidad de un ajuste competitivo por parte del empresariado argentino (Katz, Kosacoff, 1989: 61). Así, en 1975 el sector manufacturero representaba un 27,8% del PIB, mientras que en 1983 era el 24,2%. Entre aquellas fechas, el producto industrial sufrió una caída del 20%. Durante estos años, buena parte de las distintas ramas industriales funcionan a un 10% o 20% de su capacidad instalada (Katz, Kosacoff, 1989: 65). El empleo y los salarios reales se vieron fuertemente afectados por la crisis, la inflación y la recesión en 1981. Asimismo, argumentado que el Estado benefactor e intervencionista era el responsable del caos social, se decidió usar al mercado como sistema de disciplinamiento, eficiencia y competencia. En 1977 se buscó modificar y solucionar el problema del financiamiento industrial. Para ello, se procedió a liberalizar la tasa de interés, se eliminaron las líneas de descuento dirigidas a la industria, a vincular el mercado interno de capital con el internacional y se instauraron nuevas medidas de promoción industrial. Sin embargo, Katz- Kosacoff sostienen que el alza inflacionaria de esos años y la ausencia de incentivos para la asignación de recursos en el sector productivo puso el énfasis en la supervivencia financiera de las empresas más que en el de la producción (1989: 34). La rentabilidad no estaba en este último ámbito. Estas medidas no hicieron más que concentrar a los grupos económicos, transnacionales y nacionales, de tal modo que las peleas y negociaciones sectoriales no tuvieran escenario posible (Romero, 1994: 291). A poco andar, a principios de los 80, el sector industrial ya acumulaba un alto nivel de endeudamiento con el sistema financiero. La política económica de Videla termina por fracasar en 1981, con una masiva fuga de capitales, un nivel de endeudamiento empresarial insostenible y un alto nivel de deterioro de las cuentas externas argentinas. Luego que México declarara en agosto de 1982 la suspensión del servicio de la deuda, lo hizo también Argentina y Brasil. En 1982 se establecieron seguros de cambio y financiamiento de mediano plazo de las deudas, con lo que las empresas lograron estabilizar parte de su deuda interna y externa, creando nuevamente condiciones para cerrar la economía argentina. En un contradictorio ejercicio por reducir su tamaño, el Estado terminó haciéndose cargo de

una enorme cantidad de empresas y bancos que habían quebrado por la política económica. No sólo no se logró estimular la eficiencia, sino que se siguió la misma línea de prebendas criticadas, aunque sin la presencia del actor sindical. Por último, no se mostró ninguna mejora en la recaudación y asignación de recursos fiscales (Romero, 1994: 304).

Endeudamiento Externo de Argentina (millones de dólares)

1950	% PNB	1970	% PNB	1988	% PNB
400	s/i	5.170	23,8	49.500	58,6

Fuente: Del Pozo, 2009.

Los magros resultados económicos fueron acompañados por una nueva crisis de poder, la cual se manifestaba en una fragmentación entre las tres ramas de la Junta de Comandantes. Ejemplo de ello es la subordinación del General Menéndez, quien casi inicia la guerra con Chile en 1978, lo que forzó su retiro. Estaban también los que veían la necesidad a una salida política a la dictadura. Quedaba de manifiesto que la dictadura no fue capaz de mantener el orden al interior de sus propias filas, menos podía hacerlo en la sociedad civil. En 1982, con Leopoldo Fortunato Galtieri a la cabeza del gobierno, las voces disidentes se hacían cada vez más fuertes. Galtieri vio en la ocupación de las Islas Malvinas una reivindicación de unidad nacional. Por un lado, permitiría unificar a las FFAA y por otro, éstas se legitimarían frente a una sociedad crecientemente descontenta con el desempeño de los primeros en el gobierno. La estrepitosa derrota en las Malvinas agudizó la crisis de la dictadura, provocando la salida de Galtieri. Puso de manifiesto además, el fracaso de los militares en la administración del Estado y su nula capacidad política y diplomática, al rivalizar con países del primer mundo y perder a sus antiguos aliados (Romero, 1994: 324). El General Reinaldo Bignone asumió entonces, ante el retiro de la Marina y la Aeronáutica de la Junta de Comandantes. Finalmente, Bignone llamó a elecciones en 1983.

Sobre el fracaso económico de Argentina en el periodo de la posguerra, de la Balze es enfático en señalar el rol central que jugó el Estado en este proceso. Tanto la política de desarrollo hacia adentro, la crítica hacia el sistema económico internacional y el aislamiento internacional fueron claves para el deterioro de la economía. Pero más

importante aún, fue la franca contradicción existente entre la capacidad organizativa y la eficacia del aparato estatal y los muchos objetivos y funciones que se le asignó al Estado durante esos años. El autor señala que el Estado argentino nunca fue uno sólido, sus grados de autonomía e independencia eran más bien bajos y estuvo sometido a los intereses sectoriales y corporativos de las empresas, sindicatos, asociaciones profesionales, intereses regionales, FFAA, etc. (De la Balze, 1993: 137 y ss.). *“La inestabilidad política, los golpes militares, el populismo y la periódica y con el tiempo creciente utilización de la violencia en la vida política deterioraron el frágil marco institucional, profundizaron los conflictos en la sociedad y terminaron por debilitar profundamente al Estado que, gradualmente, perdió su autoridad, se transformó en el botín de turno de los más diversos grupos de intereses y políticos y, finalmente, habiendo agotado todas sus fuentes de financiamiento, se insolventó”* (De la Balze, 1993: 144). En el Estado argentino existió, desde siempre, una profunda separación entre las responsabilidades que recaían en el Estado y las capacidades que sus funcionarios tenían para llevarlas a cabo²⁴. La debilidad e ineficacia que muestra el Estado argentino en estos años, tiene su contrapartida en la fuerza y capacidad organizativa que mostraron los intereses sectoriales. Este fenómeno fue común a gobiernos civiles y militares. En ambos, los ministros representantes de algún sector fueron una constante de la escena política. De esta manera, la intervención estatal en el modelo de crecimiento no fue precisamente promover éste último, sino más bien hacer más ventajosas las prácticas de cooptación corporativas, convirtiendo al Estado argentino en el trofeo de los intereses corporativos (De la Balze, 1993: 143). Así, la intervención estatal tuvo resultados que se contradecían con los objetivos originales para los cuales se ideó. El ideal de desarrollo y crecimiento se tradujo en una mala asignación de recursos, a nivel público como privado, como consecuencia de un Estado débil y la marcada politización de la política económica.

²⁴ El autor señala esta característica como una que marca una gran diferencia con países como México y Brasil. Ambos, en la preguerra tenían ingresos cuatro veces menor a los de Argentina. Durante la posguerra, los tres países aplicaron estrategias de crecimiento similares, sin embargo, los resultados fueron muy distintos. Argentina se estancó, mientras Brasil y México lograron alcanzar niveles de productividad y nivel de vida como los de Argentina. Sin ser Brasil y México ejemplos de eficacia de administración pública, la preparación de estos países en ese ámbito, resultó ser muy superior a la de Argentina.

3.2 Bolivia

Bolivia entró a los años sesenta imbuido en el tercer gobierno del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) y en el segundo de Víctor Paz Estenssoro. El MNR era un partido que se había formado tras la derrota boliviana en la Guerra del Chaco (1932-35) y que había llegado al poder tras la Revolución de Abril de 1952. En los años posteriores a la guerra con Paraguay, el MNR se había constituido como un partido complejo y abarcador de varias tendencias, por lo mismo, menos coherente que otros partidos políticos, pero mucho más flexible (Langer, 1999: 75). Con todo, fue un partido que se formó con la imagen y la promoción de la acción obrera (Calderón Gutiérrez, 1999: 431). En las elecciones presidenciales de 1951, Paz Estenssoro y el MNR habían resultado victoriosos, pero la elección fue anulada por el gobierno civil de Mamerto Urriolagoitia, entregándole el poder a los militares e impulsando la revolución. Después de un año de conflictos y una breve lucha armada de tres días contra el ejército, que contó con el apoyo de los mineros del estaño y de una parte de la policía militar, Paz Estenssoro asumió el poder con la decisión explícita de gobernar sin congreso durante todo su mandato²⁵ (Lavaud, 1998: 36). Una particularidad del proceso revolucionario boliviano fue que éste no se concibió en un contexto de partido único²⁶ (Del Pozo, 2009: 186).

Sin duda, el triunfo del MNR, tanto en las urnas como en las armas, constituyen uno de los hitos más importantes de la historia boliviana. Según sostiene Fernández Saavedra, la Revolución Nacional se propuso y logró exitosamente, romper con el orden oligárquico y feudal, eliminando la condición servil del campesinado y configurándose como la ideología de poder en Bolivia (Antezana, 1983: 62). La revolución llevó al gobierno boliviano del MNR a asumir un papel mucho más protagónico del que había tenido hasta ese entonces. Entre las funciones que asumió el gobierno del MNR están: la generación de un aparato productivo capaz de permitir la sustitución de importaciones y que les permitiera competir en los mercados internacionales; la integración de la población nacional a través de la vida urbana y el trabajo asalariado; la redistribución y armonización de los beneficios del desarrollo de los distintos sectores productivos y regionales (Berthin Siles, 1999: 366 y ss.).

²⁵ El Congreso electo en 1949 era en su mayoría opositor al gobierno del MNR.

²⁶ No obstante, René Mayorga sostiene que desde sus inicios el MNR parecía querer replicar el modelo mexicano. Sin embargo, frente a la ausencia de otras amenazas partidarias y debido a la fragilidad de sus alianzas, el MNR se dividió y atomizó, permitiendo su posterior derrocamiento.

Sin embargo, los años en cuestión fueron tremendamente inestables. Al respecto, Calderón Gutiérrez sostiene que la revolución no fue prevista ni lineal, sino que se vivió como un proceso ambiguo, lleno de contradicciones, incertidumbres y conflictos de interés.

En los primeros años de la revolución se avanzó en la integración de un país desarticulado, potenciando a las regiones orientales de Bolivia, las cuales tenían un desarrollo de producción tremendamente desigual. También se propuso, aunque sin lograrlo, la creación de una estructura moderna e industrial (Fernández Saavedra, 1999: 101). Las reformas que se llevaron a cabo durante los cuatro años que duró el mandato de Paz Estenssoro tenían como objetivo generar un capitalismo de Estado y un país moderno e industrializado (Arze Aguirre, 1999: 62). Bolivia tenía por estos años uno de los niveles de industrialización más bajos de América Latina (Grebe López, 1983: 89). Por este motivo, las reformas que se realizaron tenían que ver con importantes sectores de la economía y de avances políticos, tales como la nacionalización de las minas de estaño (principal fuente de riqueza boliviana por aquel entonces), una reforma agraria que distribuyó tierras a comunidades indígenas, mecanismos de participación popular (derecho a veto en temas administrativos de los obreros en las minas), sufragio universal²⁷ y reestructuración de las Fuerzas Armadas (Del Pozo, 2009: 186; Mayorga, 1999: 341). Durante estos años se formaron la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) y la Central Obrera Boliviana (COB). Ya desde mediados de los años cuarenta Bolivia había realizado intentos de desarrollismo a través de la sustitución de importaciones para superar principalmente, su dependencia de las exportaciones mineras. Para que estos intentos surtieran efecto, se comenzó la construcción de la carretera Cochabamba- Santa Cruz, se otorgaron créditos y asistencia técnica financiada con los créditos (Morales, Pacheco, 1999: 157). Desde un inicio, estos métodos resultaban paradójales: los créditos debían ser pagados con los excedentes de la minería. Siguiendo con esta lógica, los primeros años de gobierno del MNR buscaron diversificar la economía, incentivando nuevas industrias extractivas, tales como el petróleo y el azúcar, al mismo tiempo que se buscó la sustitución de importaciones de manufacturas livianas.

²⁷ Voto para todos los hombre y mujeres mayores de veintiuno. Esta reforma significó un aumento del 75% del padrón electoral boliviano. Otra reforma política importante del MNR fue hecha al sistema electoral. Se eliminó el sistema censitario y se comenzó a aplicar el sistema de representación proporcional para la elección de diputados.

Tras la nacionalización de las minas de estaño se puede apreciar el nacionalismo subyacente a la doctrina del MNR (Lavaud, 1998: 29). Con la excepción de Mauricio Hoschild²⁸, los mayores propietarios o los “barones” del estaño, Simón Patiño²⁹ y Carlos Víctor Aramayo, eran bolivianos, pero se les consideraba expatriados (Lavaud, 1998: 29), lo que implicaba que la nacionalización suponía un problema con un otro extranjero. De alguna manera, resultó ser así, pues un problema que se presentó fue el reembolso a las empresas expropiadas, especialmente a Patiño. Patiño Mines no sólo era propietario de la mayor parte de las minas de estaño en Bolivia, también lo era de las grandes fundidoras de estaño a nivel internacional. Patiño Mines se negó a fundir el estaño boliviano hasta que se le reembolsó la cantidad que pedía por la nacionalización (Langer, 1999: 78). Una vez concretado el proceso, la COMIBOL pasó a ser la empresa encargada de las minas nacionalizadas. Producto de estos procesos el empleo estatal creció de forma impresionante. Berthin afirma que en el 1951 el Estado tenía un total de cuarenta mil empleados públicos, 62% en el gobierno central, 30% en entidades públicas, 7% en las municipalidades y 1% en las prefecturas. Para 1964 el número de empleados públicos llegaba a noventa mil, un 55% eran empleados públicos de diversa índole, profesores por ejemplo, 25% estaba en las empresas nacionales y un 20% en las FFAA (1999: 367). En este mismo año es posible contabilizar veinticuatro empresas estatales, entre bancos, compañías nacionales, una línea aérea, sistemas ferroviarios y fábricas. A juicio de Berthin, esto da cuenta de un Estado que se transformó y buscó la ampliación de instituciones ligadas principalmente al área social, con el fin de plasmar sus metas de desarrollo y ganar legitimidad (1999: 367).

Adelantándose a lo que sería uno de los pilares de la Alianza por el Progreso, la Reforma Agraria es quizás la más importante de todas las reformas llevadas a cabo por el MNR, “*la verdadera revolución boliviana ocurrió en el campo*” (Mayorga, 1999: 341). Ésta se hacía necesaria no sólo desde la perspectiva de la distribución de la tierra (un 92% de la tierra apta se encontraba en manos de un 6% de los hacendados), sino que también desde la eficacia de la producción (Arze Aguirre, 1999: 62). Arze Aguirre sostiene que el problema de la tierra se manifestaba en una creciente pobreza rural y urbana (de origen

²⁸ De origen alemán.

²⁹ Para la llegada del MNR al poder, Simón Patiño ya había muerto. Eran sus hijos los que seguían a cargo de Patiño Mines.

rural), una constante tensión con las comunidades indígenas que habían sido víctimas del despojo sistemático de sus tierras tras la Guerra del Pacífico y particularmente, se manifestaba en el inhumano sistema de pongueaje³⁰. Una vez en el gobierno, el MNR formó milicias campesinas armadas, encargadas de tomar las haciendas y procedió a firmar el Decreto de Reforma Agraria el 2 de Agosto de 1953. Por medio de este decreto, se abolió la hacienda y se autorizó la organización sindical de los comunarios. Según afirma Lavaud, el gran mérito del MNR fue haber ligado las demandas de títulos de propiedad con la pertenencia sindical, puesto que hizo de los sindicatos un intermediario obligatorio, tejiendo una red de pertenencia que iba del Ministerio de Asuntos Campesinos a todo el campo (Lavaud, 1998: 32). Con estas medidas, más de un millón y medio de campesinos accedió al mercado boliviano, tanto como productores como consumidores.

Otro de los programas emblemáticos de este periodo fue la Reforma Educativa, que creó un programa de enseñanza gratuita y un proyecto de alfabetización. Langer afirma que el gobierno de Paz Estenssoro contó con apoyo de EEUU, el que envió víveres, ofreció créditos a bajos intereses y colaboró en la reestructuración y profesionalización del ejército boliviano. Este apoyo se tradujo en una ayuda que creció cuarenta veces entre 1951 y 1964 (de US\$1,5 millones a US\$60 millones). Entre 1953-59 el Estado boliviano recibió de EEUU, US\$125 millones sólo en ayuda directa y asistencia técnica y US\$30 millones en préstamos (Berthin Siles, 1999: 367). En la práctica, estas ayudas significaron la monopolización de las relaciones comerciales con el exterior por parte de EEUU, generando un puente de dominación externa. El crecimiento y desarrollo del Estado boliviano no tuvo una base sólida. Por el contrario, el carácter ambiguo, conflictivo y contradictorio de la revolución, no fue capaz de darle continuidad institucional (Berthin Siles, 1999: 368; Calderón Gutiérrez, 1999: 434).

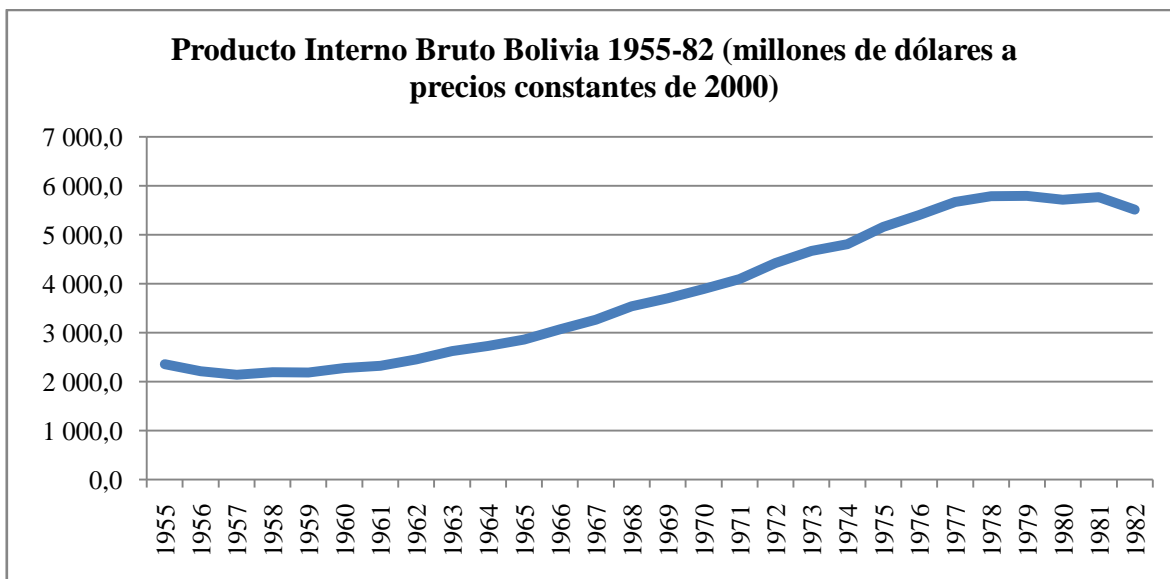
Durante los primeros cinco años de gobierno del MNR se cogobernó con la COB, formando milicias tanto de mineros como de campesinos, las que, si bien eran importantes para mantener la hegemonía de la revolución, también funcionaron como contenedores de las fuerzas del antiguo régimen y en especial, del ejército (Langer, 1999: 77)³¹. En este

³⁰ El pongueaje es el servicio obligatorio que deben dar los indígenas que no tienen propiedad ni patrimonio, es decir, la mayoría, al patrón o dueño de la tierra.

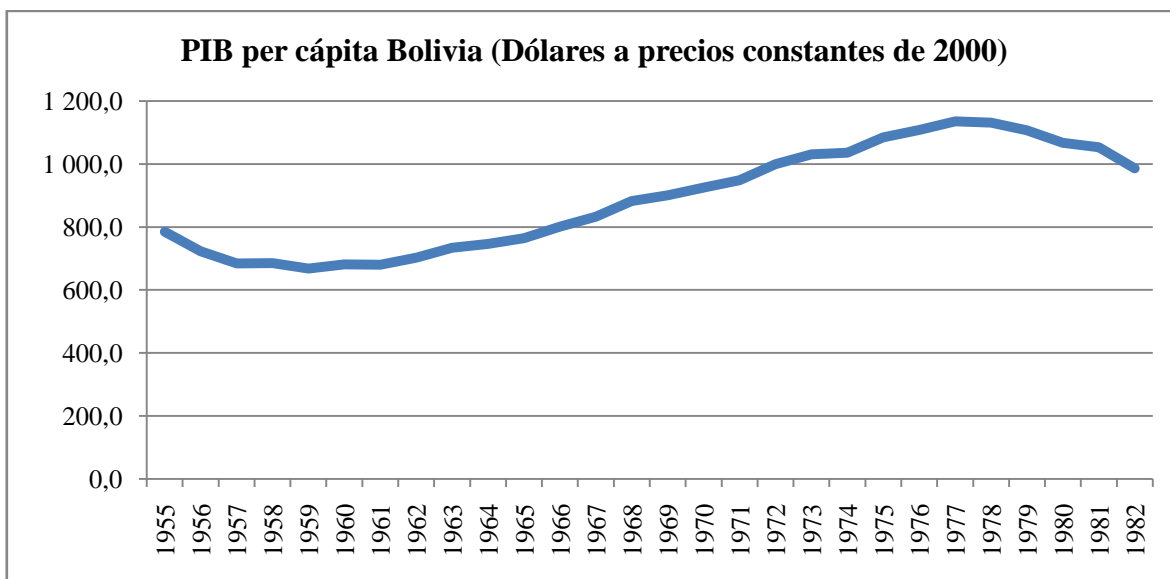
³¹ Al mismo tiempo, Lavaud también sostiene que durante estos primeros años, las FFAA ven disminuir su presupuesto constantemente.

sentido, el movimiento obrero se convirtió en un actor relevante en los primeros años del MNR, ejerciendo control e influencia sobre el gobierno (Mayorga, 1999: 340). Frente a la derrota militar que significó la revolución y el proceso de reestructuración al que fue sometido el ejército, las milicias formadas por la COB llegaron a convertirse en detentadores de las formas legítimas de violencia del Estado. Al mismo tiempo, el traspaso de las grandes minas a la COMIBOL con co-gestión obrera con derecho a veto, le sirvió a la Federación Sindical de Trabajos Mineros de Bolivia (FSTMB) para ejercer posiciones de poder, tanto a nivel político y económico (Mayorga, 1999: 340). De esta manera, la COB llegó a transformarse en un sujeto del poder estatal. Este co-gobierno, único en América Latina, generó una estructura de poder dual con profundas contradicciones. Por una parte, la organización prerrevolucionaria de los sindicatos no estaba preparada para recibir el gran flujo de nuevos sindicalizados. Por otra parte, el gobierno se encontraba atascado en sus propias tareas, permitiendo que fueran los sindicatos los que llevaban a cabo la incorporación de las capas populares (Lavaud, 1998: 34). Si la intención era crear un modelo corporativo que fortaleciera el Estado, en breve, lo que se generó fue un mecanismo con enorme poder de veto a las políticas de gobierno que se mantuvo durante todo este período y que empujó al derrocamiento del MNR (Mayorga, 1999: 341).

El PIB boliviano cayó durante los primeros años de la Revolución a una tasa constante de 2,3% anual (Morales, Pacheco, 1999: 177). La inflación alcanzó niveles espectaculares en 1956 al llegar al 181% (Morales, Pacheco, 1999: 175). Ésta última se produjo no sólo por el creciente nivel de los precios y de la devaluación del tipo de cambio, sino también por el desabastecimiento, producto del ajuste en los mercados por la reforma agraria. Para enfrentar estos problemas, se recurrieron a medidas de restricción fiscal y monetaria a finales de 1957. Morales y Pacheco sostienen que si bien no se cuenta con datos fehacientes, es posible afirmar que las medidas tomadas por el primer gobierno del MNR, tales como los cambios de propiedad, la inflación y los controles de precio, lograron generar una profunda redistribución de la riqueza, haciendo de la boliviana una sociedad más igualitaria. Sin embargo, estos cambios duraron poco tiempo.



Fuente: Cepal, 2009.



Fuente: Cepal, 2009.

El primer gobierno del MNR tenía una clara intención de formar una burguesía nacional capaz de fortalecer el desarrollo económico boliviano. Entre 1956-53 la burguesía, tanto la importadora como la industrial, recibió importantes sumas para financiar sus operaciones (Lavaud, 1998: 303). En efecto, la industria boliviana creció, tanto su producción como la cantidad de empresas industriales, un 15% y de mil ciento nueve, a mil seiscientos ochenta y dos, respectivamente entre 1952-56. Sin embargo, estas cifras no

muestran que se seguían fabricando bienes de consumo a altos costos y utilizando sólo una parte de la capacidad productiva. Como consecuencia de la política intencionada de formar una burguesía nacional, pronto comenzaron a formarse nuevas elites y grupos de poder económico y político, que usaron buena parte de las divisas otorgadas en forma de crédito para especular o ser depositadas en el extranjero (Lavaud, 1998: 304; Grebe López, 1983: 110). Lavaud lo plantea de la siguiente manera: “*ante el desafío de constituir una verdadera industria nacional, la incipiente burguesía existente responde con la fuga de capitales, la especulación y el consumo ostentatorio. El MNR desea industriales, multiplica negociantes*” (Lavaud, 1998: 304). Siguiendo un argumento similar, Grebe sostiene que este fracaso implicó que sólo una quinta parte de la población económicamente activa lo estuviera en el sector de la industria manufacturera y que en definitiva, ni la Revolución ni la burguesía fueron capaces de modificar la distribución de la fuerza de trabajo (Grebe López, 1983: 90). Al respecto, Antezana sostiene que más que una clase burguesa, lo que había en Bolivia era una clase dominante incompleta que tenía “funciones” burguesas (Antezana, 1983: 70), que se ejercen en contra de las otras clases a través del capital, el estado, las armas y la ideología. El caso de Santa Cruz y la expansión algodonera es quizás el más destacable.

El voto universal aprobado por Paz Estenssoro significó un amplio apoyo popular y reconocimiento al gobierno de la revolución, permitiéndole ser elegido para un segundo periodo. Asimismo, su gobierno gozó de una notable estabilidad, en parte por el apoyo de los grupos armados y movilizadas y también, por una suerte de neutralización de las distintas facciones al interior del MNR (Lavaud, 1998: 43). En el segundo gobierno del MNR, con Hernán Siles Suazo a la cabeza, la orientación revolucionaria disminuyó, principalmente, como consecuencia de las medidas de estabilización tomadas en 1957. En términos democráticos, se había avanzado considerablemente, pero los problemas económicos no encontraron soluciones (Del Pozo, 2009: 187). Siles Suazo hereda un gobierno con una situación económica decreciente y una inflación creciente, en especial en productos alimenticios y de vestimenta (Lavaud, 1998: 53). El alto nivel inflacionario se le atribuye al deterioro de la minería. A medida que el precio del estaño baja, los gastos sociales aumentan. La COMIBOL recurre en forma constante a los préstamos del Banco Central, el cual no para de imprimir dinero. Frente a las presiones que el gobierno de EEUU

y el FMI pusieron a Bolivia por su situación económica, la radicalidad de las medidas del MNR fue disminuyendo, generando conflictos económicos, políticos y sociales que se iban agudizando a medida que pasaba el tiempo. El gobierno boliviano necesitaba de la ayuda externa, por lo que se vio obligado a alinear sus políticas económicas con las del gobierno de EEUU. En este período, toda ayuda monetaria, directa o indirecta, incluía apoyo técnico (Morales, Pacheco, 1999: 175). La ayuda de EEUU estaba condicionada a una reducción del 40% de los gastos presupuestarios, aumento de los impuestos, a la supresión del control de precios y todas las exportaciones e importaciones, a la limitación de los créditos bancarios y a un aumento de salarios, aunque congelados por un año (Lavaud, 1998: 54). A pesar de las presiones y de la reducción de la radicalidad de las medidas, los gobiernos del MNR fueron generadores de desarrollo interno para Bolivia. Se fomentó el desarrollo del oriente del país, se terminó e inauguró el camino asfaltado entre Cochabamba y Santa Cruz³² (que se había comenzado en la década del cuarenta), se cedieron tierras a nuevos colonos, se facilitaron créditos para ampliar el cultivo de cosechas comerciales y se construyeron varios ingenios industriales (Langer, 1999: 78). Sin embargo, ya en el gobierno de Siles Suazo las medidas contra la inflación y la baja producción en el estaño comenzaron a evidenciar ciertos quiebres al interior del MNR. El gobierno de Siles Suazo buscó desplazar las posiciones de poder del COB sobre la base de tres factores de poder para contener al movimiento minero: el ala desarrollista del MNR, los sindicatos campesinos y las FFAA (Mayorga, 1999: 343).

Paz Estenssoro logró ser reelecto para un segundo período presidencial. El MNR no había encontrado una oposición que pudiera hacerle frente, sin embargo, el debilitamiento de la revolución y la división del MNR era algo evidente. La reelección de Paz Estenssoro marcó el desplome de la estructura política que había caracterizado los años posteriores a la Revolución. Si bien tuvo un relativo éxito en el modelo desarrollista con dirección estatal en oposición a las demandas provenientes del sindicalismo obrero y minero (Mayorga, 1999: 343), el reelecto presidente carecía del apoyo de la mayoría de los líderes del MNR, quienes no apoyaban su continuidad. El MNR estaba fragmentado. Lavaud sostiene que el tercer gobierno del MNR carecía de las dos condiciones que habían mantenido su previa

³² Con la construcción de la carretera y los créditos estadounidenses, Santa Cruz se erigió como un fuerte eje económico en Bolivia.

estabilidad: un amplio apoyo popular y un líder indiscutido (Lavaud, 1998: 58). Para lograr controlar el creciente descontento social, Paz Estenssoro buscó ayuda en las FFAA, especialmente en el General René Barrientos, quien sería su compañero de fórmula para su tercer período presidencial. Las FFAA, más organizadas y con la moral más alta que en los años inmediatamente posteriores a la revolución, se vieron inevitablemente involucradas con los enfrentamientos políticos, por ende, con una mayor capacidad para influir e imponerse. Barrientos sería quién derrocaría en 1964 a Paz Estenssoro, a solo tres meses de haber sido reelegido.

Durante su segundo gobierno, Paz Estenssoro opta por una economía liberal, pidiendo inversiones tanto a privados nacionales como extranjeros y la siempre presente ayuda de EEUU. Por ejemplo, en las minas se pone en marcha el Plan Triangular, que contaba con tres fuentes de financiamiento: el gobierno de EEUU, el de la RFA y el BID. Este plan buscaba la explotación de nuevos yacimientos, modernización de las operaciones y renovación de herramientas. Todo esto, con la condición que la COMIBOL reformara su administración, generando una disciplina de trabajo más exigente y despidiendo la mano de obra excedente (Lavaud, 1998: 62 y ss.). El Plan Triangular tuvo efectos considerables en la mediana minería, la cual llegó a crecer un 36% entre 1960-70. Lavaud sostiene que parte del éxito de la mediana minería radica en el hecho que ellos no tuvieron que pagar las indemnizaciones de la nacionalización, financiar los proyectos educativos ni nutrir de manera extra oficial al gobierno boliviano de turno. No obstante, la mediana minería siguió los pasos de los primeros barones del estaño, esto es, una tendencia al oligopolio. En efecto, para 1974 la mediana minería se había concentrado en tres grupos económicos: ESTALSA, EMUSA y COMSUR (Lavaud, 1998: 309).

El cambio en la política económica del gobierno de Paz Estenssoro da cuenta que el MNR no sólo está fraccionado en lo político, sino que también en lo económico. Grebe López afirma que esta fragmentación implica que las medidas de tipo global fracasan ante la presencia de una amplia variedad de agentes económicos, que no se mueven guiados por el mercado ni tienen relaciones entre sectores, ramas y regiones. Pese a los esfuerzos del MNR, la fuerte inflación, la poca rentabilidad de las minas nacionalizadas, la dependencia de EEUU para refinar y vender el estaño hizo caer el apoyo al gobierno. Los problemas económicos y la inflación se habían transformado en problemas de control del país. El

golpe de estado de Barrientos terminó por sepultar a una ya desahuciada Revolución Nacional. Al respecto, Morales y Pacheco afirman que de la Revolución se heredó un modelo de capitalismo de Estado y un lenguaje revolucionario incoherente con una sociedad boliviana que se tornaba cada vez más conservadora (Morales, Pacheco, 1999: 175). Al mismo tiempo, Mayorga afirma que la crisis que llevó al derrocamiento de Paz Estenssoro y a la dictadura de Barrientos tiene que ver con un problema que la revolución no fue capaz de resolver a lo largo de sus gobiernos, esto es, la institucionalización democrática del poder político. La revolución vio el surgimiento de nuevas fuerzas sociales, las cuales carecieron de una institucionalidad adecuada, capaz de mantener el orden, generar solución de disputas y líderes dotados de autoridad. Los cambios generados en los años del MNR se dieron en un contexto de ciertas dificultades económicas y de fuertes conflictos sociales. El aumento de la participación fue incompatible con los intereses y las instituciones. En otras palabras, la revolución fue capaz de destruir el antiguo orden, pero fue incapaz de crear un nuevo sistema político estable y con posibilidades de consolidarse (Lavaud, 1998).

Según sostiene Fernández Saavedra, la historia boliviana en los años del MNR y los posteriores, son congruentes con la lógica económica y política dominante de este período. Por un lado, hay una bonanza económica producto de los altos precios del estaño y de la facilidad de acceder a créditos internacionales, y por otro lado, existe un nacionalismo económico con dos visiones: i) la de los gobiernos civiles, quienes ven la necesidad de nacionalizar los nuevos excedentes; y ii) la de los gobiernos militares, quienes buscaban el control estatal de los recursos estratégicos como una forma natural de ejercicio del poder (Fernández Saavedra, 1999: 100). La política económica boliviana de estos años se basaba en la aplicación de sistema de control de cambios y de precios, tipos de cambio y tasas de interés diferencial, promoción del desarrollo industrial con protección del mercado interno, altas barreras arancelarias, formas de protección no arancelaria, compras gubernamentales para la orientación del consumo y la producción, intervención de la producción en las grandes empresas estatales y mantuvo el monopolio de los servicios públicos de energía, transporte y telecomunicaciones (Fernández Saavedra, 1999: 100).

A juicio de Arze Aguirre, tanto el gobierno de Barrientos como los otros gobiernos militares que le siguieron “*prolongaron, transformaron o desvirtuaron totalmente las*

medidas de la Revolución de 1952 e inestabilizaron dramáticamente al país durante más de 17 [años] con vaivenes políticos que fluctuaron entre la derecha y la izquierda, entre el reformismo y el populismo”(1999: 63). La alta fragmentación que presentaba el MNR, la indiferencia del movimiento campesino, el inexistente apoyo por parte de la clase media y obrera, dio cuenta de lo débil que era el pacto entre el MNR y la COB. Por otra parte, es importante recalcar el apoyo civil con que contaban los golpes y los gobiernos militares. Lavaud afirma que después de 1952, las FFAA bolivianas nunca se tomaron el poder por sí solas. Siempre contaron con la complicidad y el apoyo de lo civiles, ya fueran personalidades políticas, gremios, sindicatos, asociaciones patronales, o grupos paramilitares (Lavaud, 1998: 122). El mismo autor sostiene que los dieciocho años de gobiernos militares fueron una seguidilla de golpes de Estado, algunos victoriosos y otros no, altamente inestables, tanto en lo político como en lo social. Así como hubo diecisiete presidencias, hubo también un alto número de huelgas y manifestaciones, laborales y regionales (1998: 91).

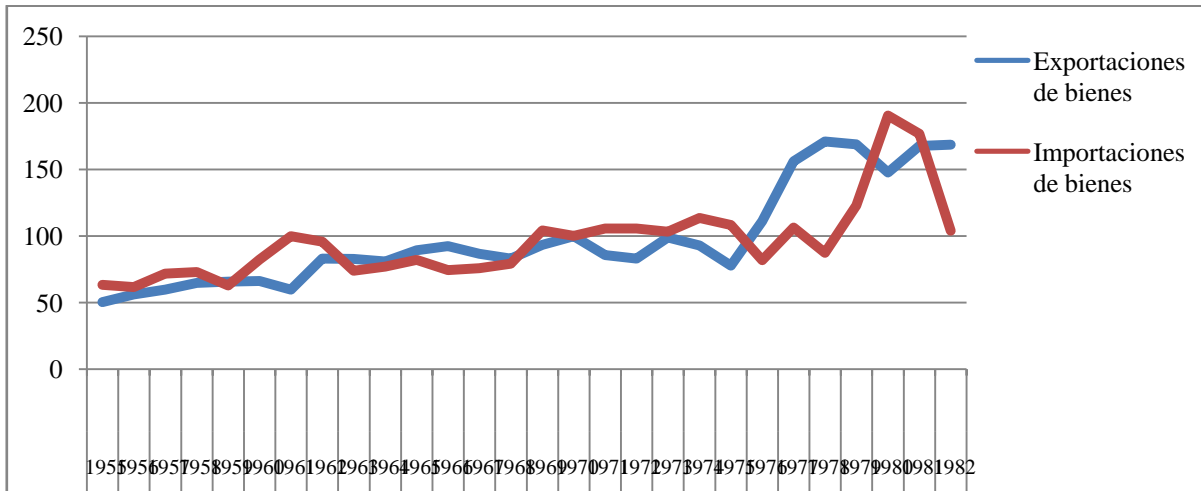
Los gobiernos militares que se sucedieron mantuvieron dos de las grandes reformas de la revolución: la nacionalización de las minas y la reforma agraria, aunque con enfoques políticos distintos (Mayorga, 1999: 345). Langer sostiene que tanto los gobiernos militares como los breves y débiles gobiernos democráticos de los años que siguieron, fueron incapaces de integrar las fuerzas internas con las externas, generando un estancamiento generalizado de Bolivia frente a sus vecinos. A su vez, Mayorga afirma que las FFAA se vieron obligadas a frenar su objetivo de reordenamiento institucional por las contradicciones internas y el radicalismo de la resistencia obrera. Durante los años de gobiernos militares el empleo público siguió creciendo, al punto que un tercio de la población económicamente activa trabajaba para el Estado en 1970. Esto se debió a los años de bonanza económica de las exportaciones. Sin embargo, esta situación fue insostenible a medida que los precios internacionales fueron cayendo. Sumando, los gobiernos militares no fueron sino una continuación del caos político, económico y social. Además de una pobre gestión económica, los gobiernos militares incurrieron en onerosos gastos en beneficio de las FFAA y se vieron envueltos en casos de corrupción.

En los años previos al gobierno de Barrientos, Bolivia mantenía una relación de dependencia con EEUU en relación a su comercio exterior. En el segundo mandato de Paz

Estenssoro, la mayoría de los países de la región firmaron en tratado que los convertía en miembros de la ALALC, del cual Bolivia no participaría. Asimismo, Barrientos se abstuvo de asistir a la Cumbre de Punta del Este en la que se lanzó la Alianza por el Progreso, porque ésta no incluyó la demanda marítima boliviana. Bolivia adhiere tardíamente a la ALALC durante el gobierno de Barrientos en 1967. No incurre en lo mismo con el Pacto Andino, al cual adhiere en el Acuerdo de Cartagena en 1969. Fernández Saavedra sostiene que la incorporación boliviana a estos intentos integracionistas responde a motivos esencialmente políticos: *“no podía quedar ausente de un proyecto de complementación que, en el caso de cuajar, podía alejarlo todavía más del mar de sus arcanos. Las consideraciones comerciales y económicas vinieron después”*(1999: 102). Un tema constante en la política interna boliviana es el de la mediterraneidad. Todos los gobiernos de este período trataron, de una u otra forma, de buscar algún acuerdo que lograra la salida al mar por Chile. Sin embargo, ninguno logró avanzar. Chile y Bolivia rompieron relaciones diplomáticas dos veces durante este período. La última vez fue en 1978 y desde entonces no se han vuelto a restablecer, manteniendo sólo relaciones consulares. Las consideraciones económicas y comerciales nunca alcanzaron a cobrar mayor relevancia. No fue porque la esfera política fuera más trascendente para ellos, sino que por las limitaciones operativas que tenía su programación industrial. Frente a éstas, Bolivia se encontró en un escenario en el que le era tremendamente complejo competir. En cambio, en el ámbito político, Bolivia tuvo importantes avances, rompiendo con un aislamiento político de años y participando en el debate de los problemas de la región.

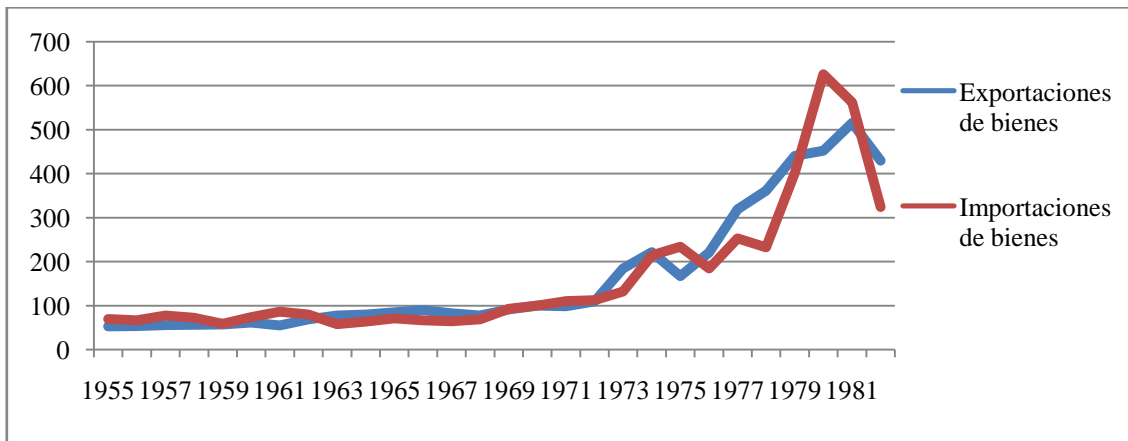
Índices de Comercio Exterior

Índices de Volumen (Índice año base=1970)



Fuente: Cepal, 2009.

Índice de Valor (Índice año base= 1970)



Fuente: Cepal, 2009.

Barrientos se mantuvo en el poder hasta 1969 contando con la legitimidad de una elección en Julio de 1966, por lo que su poder no estaba cuestionado al momento de su muerte, en Abril de 1969, como consecuencia de un accidente aéreo. En su gobierno se valió tanto de métodos autoritarios y políticos para lograr apoyo popular: disminuyó salarios en las minas, despidió y exilió a dirigentes sindicales y fue responsable de la Matanza de San Juan el 24 de Junio de 1967. Al mismo tiempo, para contrarrestar los efectos de estos actos, se valió de su conocimiento del quechua para negociar el Pacto

Militar- Campesino, a través del cual se comprometió a defender las tierras que la reforma agraria de Paz Estenssoro había entregado, con lo cual, la alianza existente entre mineros y campesinos desde la Revolución, quedó definitivamente quebrada (Del Pozo, 2009: 242). Ya en 1965, las tropas intervinieron las minas, a través del control ejercido en los sindicatos de la COMIBOL, para luego atacarlos en la Masacre de San Juan en 1967 (Langer, 1999: 80). Si bien Barrientos mantiene la propiedad boliviana sobre las minas de estaño, decide fomentar la inversión privada en la mediana minería y elabora un nuevo Código de Minería, reduce las superficies de concesión a la COMIBOL y firma contratos con empresas estadounidenses para la explotación de zinc y plomo. Al mismo tiempo, fomenta la exploración de las compañías petroleras extranjeras, basándose en el Código del Petróleo o Código Davenport de 1956 (Lavaud, 1998: 132 y ss.). Sólo una empresa accede, la Gulf Petroleum Company, la cual en 1968 triplicaba la producción de YPFB.

Luego de la muerte de Barrientos, asumió la presidencia el General Alfredo Ovando (1969-1970) y más tarde, en 1970, el General Juan José Torres (1970-1971). Tanto Ovando como Torres se opusieron a las medidas económicas de Barrientos, en especial las relacionadas con la minería. El mismo día que asumió, Ovando derogó el Código Davenport y nacionalizó los bienes de la Gulf Petroleum Company. Luego crea el Banco Minero de Bolivia, el cual tendría el monopolio de la comercialización de las mineras, el fomento de nuevas inversiones y la creación de nuevas fundiciones (Lavaud, 1998: 133). Asimismo, decide la anulación del decreto que limitaba la actividad sindical. Por su parte, Torres buscó apoyarse en la izquierda boliviana tomando medidas como la invalidación de un contrato que realizó Ovando con una compañía minera estadounidense de zinc y entregárselo a la COMIBOL y anulando los cortes salariales de Barrientos (Del Pozo, 2009: 242). La COMIBOL también se ve beneficiada por el retorno que les hace Torres de las explotaciones mineras que Barrientos les había quitado. Torres seguía la lógica que las inversiones extranjeras eran bienvenidas en Bolivia en la medida que contribuyeran al desarrollo nacional y respetaran las leyes. Lo primero, era proteger la industria nacional y tender hacia la sustitución de importaciones. Sin embargo, Torres fue derrocado en Agosto de 1971 por un golpe encabezado por el Coronel Hugo Banzer, quien contaba con el apoyo de Brasil y una fracción del MNR dirigida por Paz Estenssoro.

Banzer estuvo a la cabeza del gobierno de Bolivia hasta 1978. El suyo, fue el gobierno más largo del siglo XX en Bolivia. Su dictadura es, a juicio de Mayorga, el intento de “*superar la crisis nacional de hegemonía y legitimidad mediante mecanismos de control, represión y contención violenta del movimiento obrero y de la izquierda partidista*” (Mayorga, 1999: 346). En un primer momento, Banzer contó con un amplio apoyo político, del llamado Frente Popular Nacionalista (FPN) y de algunas facciones del MNR. No obstante estos apoyos, el gobierno de Banzer fue uno puramente militar, que alcanzó su punto más dictatorial en Noviembre de 1974 (Mayorga, 1999: 347). A lo largo de su dictadura prometió llamar a elecciones en varias oportunidades, sin respetar el llamado o el proceso electoral, declarando en receso todos los partidos políticos y sindicatos. En 1974, reprimió a la oposición y cerró las universidades para reorganizarlas.

El gobierno de Banzer buscó retomar la línea liberal que había comenzado Barrientos, incentivando la inversión de capitales privados, en especial los extranjeros. A los nacionales se les facilitó y expandió el crédito. Sin embargo, hubo escaso interés en estos créditos, manifestando una escueta iniciativa industrial y baja eficiencia productiva. Una de las primeras medidas de la dictadura de Banzer fue la anulación del decreto que le otorgaba la monopolización de la comercialización al Banco Minero. Se impulsó la Ley de Inversiones, que liberaba totalmente los impuestos, los derechos de aduana y la concesión gratuita de terrenos a quienes hubieran invertido en Bolivia (Lavaud, 1998: 134). Junto a esta ley, se incorporan otras, tales como la de Integración Nacional, Promoción de Exportaciones no- tradicionales y la Ley de Hidrocarburos, que permitía a compañías extranjeras volver a operar en Bolivia por un plazo de treinta años, definiendo nuevos criterios para los contratos de operación. Banzer estuvo favorecido por la coyuntura económica de Bolivia en esos años, que creció considerablemente debido a las exportaciones petroleras. Durante la década del setenta, los precios de los minerales que se producían en Bolivia alcanzaron su mayor nivel, teniendo en 1974 un superávit de US\$109 millones (Grebe López, 1983: 108). Durante estos años se inicia la exportación de gas a Argentina. El gas y el petróleo pudieron ser exportados a altísimos precios debido al contexto internacional. Los ingresos que generaron estas ventas se tradujeron en diversas obras de infraestructura, tales como carreteras asfaltadas y varios terminales de buses, la ampliación del servicio de Lloyd Aéreo Boliviano, a través de la compra de nuevos aviones

y la ampliación y remodelación de muchos aeropuertos (Langer, 1999: 81)³³. Tanto el gas como el petróleo fueron relevantes a la hora de establecer relaciones comerciales y políticas con Brasil y Argentina. Estos dos países financiaron la construcción de ferrocarriles y caminos en la zona oriental de Bolivia (Fernández Saavedra, 1999: 98). No obstante, el estaño continuó siendo la principal exportación. Sin duda, el Estado boliviano creció durante la dictadura de Banzer. Sin embargo, tras estas obras y crecimiento estatal, había un alto endeudamiento bajo la premisa que los altos precios de los hidrocarburos se mantendrían en el tiempo. Si bien la dictadura de Banzer tuvo una coyuntura económica favorable, ésta fue incapaz de impulsar una reforma estructural a la sociedad boliviana. A pesar del auge petrolero, la minería siguió siendo el principal motor del país. Durante los años del gobierno de Banzer, éste trató de revalidar los títulos agrarios de la reforma, pero fue un proyecto que fracasó debido a la conciencia en los campesinos que la reforma se había producido en los años del MNR. El Pacto Militar- Campesino se fue debilitando por la represión ejercido sobre estos últimos, a partir de 1974 con la masacre del Valle en Tolata, que dejó al menos ochenta muertos y un mayor número de heridos y presos (Rivera Cusicanqui, 1983: 146), y por el surgimiento del Katarismo³⁴, movimiento abiertamente opuesto al Pacto (Langer, 1999: 82).

La economía boliviana seguía siendo altamente dependiente de los precios internacionales, tanto en la exportación de materias primas como en la importación de productos elaborados. Para ambos casos, Bolivia carecía de control. Por otra parte, la dictadura de Banzer dio pie a un nuevo tipo de dependencia, la financiera, producto del enorme endeudamiento en bancos estadounidenses (Langer, 1999: 83). Grebe sostiene que el aumento de la deuda implicó una creciente transformación en la toma de decisiones, las cuales empezaron a depender cada vez más de lo que dictaban los bancos internacionales privados (1983: 117). Langer afirma que si bien hubo un proceso de liberalización de la economía que incluyó concesiones petrolíferas, esto no cambió el hecho que tanto YPFB como COMIBOL se mantuvieran como las empresas más relevantes en esos rubros en Bolivia y la principal fuente de empleo para la población boliviana. Los años de bonanza

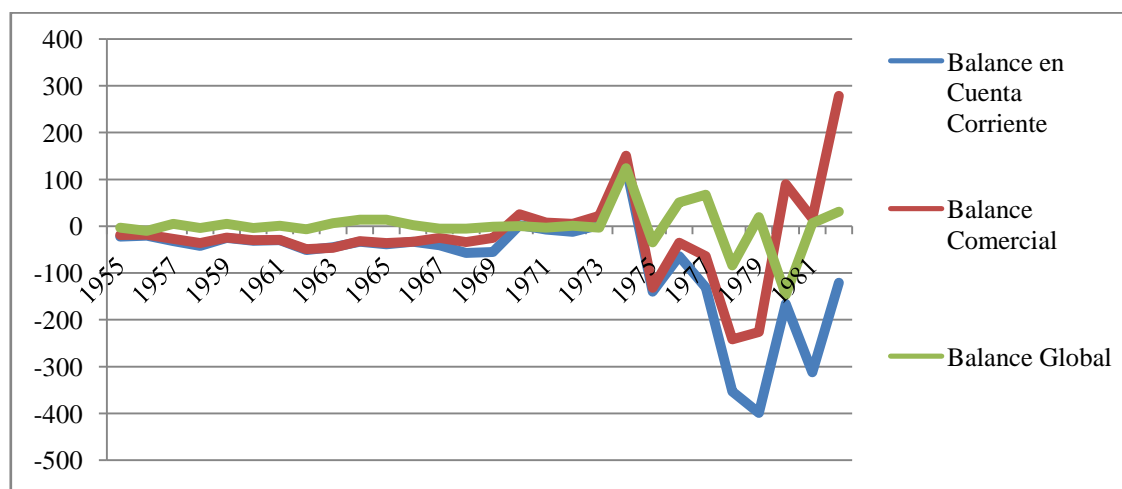
³³ El mismo autor sostiene que también, este fue un periodo de numeroso “elefantes blancos”.

³⁴ En 1973 el Katarismo se había constituido en el nombre genérico con el que se hacía referencia a un amplio movimiento ideológico con múltiples manifestaciones institucionales y organizativas en distintas ciudades, constituyéndose en un puente entre la ciudad y las comunidades del altiplano.

económica del gobierno de Banzer se empezaron a estancar en 1977. Ese año, la economía boliviana dejó de crecer y se empezaron a manifestar los primeros problemas del pago de la deuda externa. La presión internacional, especialmente la estadounidense, en materia de derechos humanos fue resentida en Bolivia. Langer afirma que Banzer se encontró expuesto a las fuerzas exteriores por un lado, sin ser capaz de cambiar el equilibrio relativo de las fuerzas internas, por otro (Langer, 1999: 83).

La deuda externa boliviana creció a pasos agigantados entre 1972-82. En 1981 llegó a ser mayor que el PNB y casi cuatro veces las exportaciones de bienes y servicios, al mismo tiempo que por conceptos de amortizaciones e intereses, la deuda constituía más del 30% de las exportaciones (Morales, Pacheco, 1999: 180). Según sostienen Morales y Pacheco, el principal problema de la deuda no estaba en el monto del endeudamiento, sino en el uso que se le daba a los recursos externos. Buena parte de los proyectos para los cuales se endeudaron resultaron ser de escasa y cuestionable rentabilidad: las fundiciones de Karachipampa y La Palca que nunca entraron en funcionamiento; la fábrica de aceites Villamontes, que carecía de suficiente materia prima; las caras y poco exitosas exploraciones de YPFB, puesto que no se contaba con la tecnología necesaria para comenzar; y la construcción de la carretera entre La Paz- El Alto, con un alto sobre precio (Morales, Pacheco, 1999: 180). Los mismos autores sostienen que paralelamente, las instituciones bancarias y de fomento resultaron del todo ineficientes, puesto que usaron la deuda para financiar los progresivos déficits del gobierno.

Balanza de Pagos Bolivia (millones de dólares a precios corrientes)



Fuente: Cepal, 2009.

Endeudamiento Externo de Bolivia (millones de dólares)

1950	% PNB	1970	% PNB	1988	% PNB
50	s/i	491	49,3	4.650	114,9

Fuente: Del Pozo, 2009.

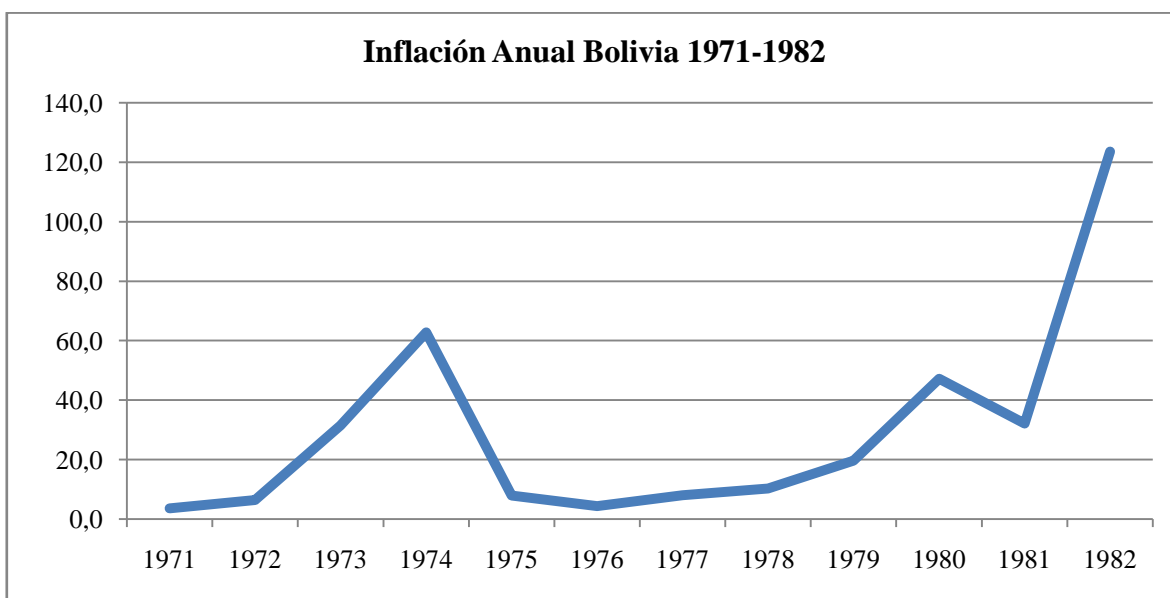
Frente a una serie manifestaciones sociales, tales como huelgas de hambre de mineros y sus esposas, Banzer fue derrocado y obligado a llamar a elecciones en mayo de 1978. Este llamado a elecciones significó la apertura controlada a un proceso de democratización que en la práctica, significó una veloz recuperación del movimiento sindical y de los partidos políticos ligados a éste último (Mayorga, 1999: 347). El llamado a elecciones pretendía mantener el esquema de poder de Banzer, a través del respaldo que le dio a un militar, Juan Pereda, que resultó ser el ganador mediante un gran fraude electoral.

Los años que siguieron al derrocamiento de Banzer fueron una sucesión de gobiernos militares con esporádicos intentos democráticos. Entre 1978-82 Bolivia ve pasar a nueve presidencias, dos civiles en calidad de interinato, seis militares y una junta militar. Uno de estos gobiernos, el de la Presidenta interina Lydia Guelier, buscó controlar la crisis a través de la devaluación del peso boliviano. Sin embargo, su intento fue frenado por el golpe de estado del General Luis García Meza, más violento que Banzer, ordenando el asesinato de numerosos dirigentes sindicales. La dictadura de García Meza marcó una constante disminución en el prestigio de los militares y una aislación internacional, que tuvo su máxima expresión en la vinculación de Luis Arce Gómez, Ministro del Interior, en el tráfico de cocaína (Langer, 1999: 83-84)³⁵. Si bien el cultivo de la hoja de coca era una actividad tradicional en el oriente boliviano, ésta comenzó a desarrollarse a mayor escala para la producción de cocaína durante los años setenta y en la década de los ochenta llegó a representar el 200% de las exportaciones legales y daba empleo a más de doscientas mil personas en Bolivia (Del Pozo, 2009: 211). Cuando García Meza asume el poder en 1980, es de conocimiento común que el tráfico de drogas ha llegado a altos niveles.

Sumado al escándalo del narcotráfico, los buenos tiempos económicos habían

³⁵ El proceso de enriquecimiento embrionario con el tráfico de cocaína es uno proceso que tiene raíces en todas las capas sociales bolivianas. Arce Gómez estuvo a cargo de paramilitares y se involucró directamente en la exportación de la cocaína.

llegado definitivamente a su fin. Los precios internacionales de los productos básicos disminuyeron considerablemente y la minería del estaño se derrumbó (Fernández Saavedra, 1999: 104)³⁶. A partir de 1979 el PIB per cápita comienza a caer. Para 1982 éste último ha caído en más de un 11%, llegando a los niveles de ingreso que Bolivia tenía en 1971 (Lavaud, 1998: 170). La inflación no para de crecer y el déficit fiscal no sólo es constante, sino que creciente. Al mismo tiempo, las tasas de interés a nivel internacional aumentaron, desatando la crisis de la deuda externa. La crisis de la deuda, se vio además agravada por la aislación internacional de Bolivia, que tuvo que renegociar la deuda en condiciones absolutamente desfavorables (Morales, Pacheco, 1999: 181). La mala situación económica, la creciente oposición y los escándalos del narcotráfico obligaron a García Meza a abandonar el poder en 1982, con una breve seguidilla de nuevos gobiernos militares, que finalmente se retiraron dando inicio a un nuevo periodo de gobiernos democráticos, que se inauguró con la segunda elección de Siles Suazo³⁷. Más allá de la política económica a seguir, Siles Suazo hereda un Estado que resultó ser incapaz de imponer una (Grebe López, 1983: 85).



Fuente: Cepal, 2009.

³⁶ Tanto la caída del precio del estaño como la crisis de la deuda dan cuenta de un nuevo momento en la economía mundial. Con la revolución tecnológica, la participación de los productos básicos en la economía mundial se reducen constantemente. A su vez, la crisis de la deuda revela la importancia que va adquiriendo el mercado de capitales.

³⁷ Siles Suazo había sido elegido presidente en 1980. Sin embargo, el golpe de estado de García Meza le impidió asumir.

Los años revisados dan cuenta de un período de capitalismo de Estado impulsado en Bolivia que constituyen un fracaso en relación a los planes y estrategias de desarrollo y las metas propuestas. En un periodo de treinta años se había creado y destruido una nueva forma de Estado. El modelo de desarrollo aplicado fue la tónica de la región, sin embargo, éste presentó problemas a Bolivia no sólo en su estructura productiva, sino que también en sus posibilidades de insertarse en las economías de la región. Sin embargo, Morales y Pacheco aseguran que independiente de este fracaso, los planes de desarrollo jugaron un papel esencial para ordenar los datos bolivianos y el programa de inversiones, en especial en lo relativo a la infraestructura.

Los procesos por los cuales ha pasado el Estado boliviano en estos años han estado influidos por el contexto internacional. Pero mucho más importante que éste, han sido los problemas internos los que impidieron la creación y desarrollo de un aparato estatal eficiente. La inestabilidad política ha sido un actor clave en este fracaso. En treinta años hubo veinte gobiernos y sólo seis de ellos constitucionales, lo que a juicio de Berthin, limitó la capacidad del Estado. Según sostiene el mismo autor, esta inestabilidad va más allá de los sucesivos cambios de gobierno, más relevantes han sido *“la desorganización y la parálisis del aparato estatal en los cambios de gobierno con marcadas modificaciones en la administración pública central, municipal e incluso judicial y militar”* (Berthin Siles, 1999: 380). Lavaud sigue la misma línea, afirmando que más importante que la cantidad de gobiernos que entran y salen, son las medidas en que éstos controlan las condiciones de su propio funcionamiento, las condiciones de acceso al poder y las reglas de sucesión. Esto no sucede en Bolivia durante los treinta años revisados. Por otra parte, es importante mencionar que la inestabilidad política de Bolivia está siempre ligada a su inestabilidad social, creando una suerte de círculo vicioso. Quienes estuvieron en una posición dominante fueron incapaces de generar una economía integrada y homogénea que lograra estabilizar al país.

3.3 Brasil

Los años que siguieron a la crisis de 1929 y los anteriores a la de 1982 fueron buenos años en términos económicos para Brasil. Entre 1930 y 1980 Brasil tuvo uno de los niveles de crecimiento económico más altos a nivel mundial. En promedio, el PIB creció a un ritmo de 5,9% anual y el PIB per cápita lo hizo a un 3,3% (Madison y asociados, 1993: 59). El nivel del crecimiento económico de Brasil ayudó a aumentar los niveles de inversión de un 12% del PIB en 1950 a un 23% en 1980 (Madison y asociados, 1999: 59), fomentando altos niveles de ahorro nacional y entradas de inversiones extranjeras. Fueron años que se caracterizaron por el crecimiento total de la productividad, que tuvieron sus puntos más altos entre 1940-60, para después ir cayendo. Madison sostiene que esto se puede explicar porque en el período 1940-60 se busca recuperar terreno y es de fácil sustitución de importaciones, mientras que para el período 1960-80 hay problemas de eficiencia como resultado de una alta acumulación de capital en sectores nuevos ya avanzados (Madison y asociados, 1993: 61). En este lapso de tiempo, cobran especial relevancia las empresas estatales. En 1950 sólo había treinta y cinco de ellas, mientras que en 1985 éstas habían llegado a seiscientos cuarenta y seis, agrupando a un millón de empleados (Madison y asociados, 1993: 91). En una línea similar, los establecimientos industriales crecieron, llegando casi a duplicarse entre 1940-50, agrupando a un millón doscientos mil empleados (Iglésias, 1994: 119). Surge una característica particularmente llamativa de la economía brasilera dentro del concierto latinoamericano, esto es, su cambiante patrón en las exportaciones, tanto en el ámbito de la industria como en el de la agricultura (Madison y asociados, 1993: 64 y ss.)³⁸. La diversificación en el ámbito de las exportaciones es el resultado del compromiso de los gobiernos con las políticas nacionalistas de desarrollo. Cabe destacar que el aumento de la producción durante estos años estaba destinado a satisfacer la demanda interna del mercado brasilero, especialmente en el área urbana. Las exportaciones eran en un principio, mínimas (Iglésias, 1994: 102).

El gobierno de Juscelino Kubitschek estaba llegando a su fin a principios de los sesenta. Kubitschek había ganado las elecciones presidenciales de 1955 apoyado por el Partido Social Demócrata (PSD) y precedido por una excelente reputación en su calidad de

³⁸ Salvo por Argentina, los países de la región tenían una estructura productiva y de exportación bastante limitada.

Gobernador de Minas Gerais. Kubitschek asumió la presidencia en un complejo escenario político y social para Brasil, tras el suicidio de Getulio Vargas, y con una fuerte obstrucción militar. Sin embargo, el nuevo presidente logró sortear los problemas derivados del momento brasileiro y asumió el gobierno destacando la necesidad y la urgencia de fomentar “desarrollo y orden”. El gobierno de Kubitschek comenzó con un fuerte optimismo, reforzado por altos índices de crecimiento y la construcción de Brasilia, síntesis del lema oficial “cincuenta años en cinco”. Al mismo tiempo, y para calmar a las FFAA, se volvió una práctica común nombrar a militares en cargos estratégicos tales como los puestos más importantes de Petrobras y del Consejo Nacional del Petróleo (Fausto, 2003: 208). Kubitschek es definido como un archidesarrollista, que buscó potenciar las empresas estatales para sectores estratégicos de la industria y la planificación gubernamental (Madison y asociados, 1993: 36). Con un alto nivel del poder concentrado en la presidencia y sin un mayor control de los partidos políticos o el Congreso, la política económica de finales de los cincuenta del gobierno de Kubitschek estuvo definida por el llamado Programa de Metas, el cual contaba con treinta y un objetivos, agrupados en seis grandes temas: energía (eléctrica, nuclear, carbón, producción y refinación de petróleo), transporte (construcción y renovación de las vías férreas, construcción y pavimentación de carreteras, puertos y dragado, marina mercante y transporte aéreo), alimentación (trigo, graneros y silos, rastros, frigoríficos, mecanización de la agricultura y fertilizantes), industrias básicas (siderurgia, aluminio, metales no ferrosos, cemento, álcalis, celulosa, papel, caucho, exportación de hierro, vehículos de motor, construcción naval, maquinaria pesada y equipo eléctrico), educación y la construcción de Brasilia (Iglésias, 1994: 139). No obstante, el Programa de Plan de Metas implicó cambios profundos en la economía brasileira, éste nunca dio mayor importancia a la agricultura ni se propuso ni logró alterar la estructura económica en la que se encontraba inmerso. Para el correcto funcionamiento del Programa de Metas eran necesarios tres elementos fundamentales: la creación de grupos ejecutivos a cargo de los planes sectoriales, una política arancelaria proteccionista para la sustitución de importaciones (por ejemplo, la prohibición de la importación de productos que se produjeran al interior de Brasil) y la inversión pública (Madison y asociados, 1993: 44). Siguiendo esta lógica, Kubitschek fomentó la actividad estatal tanto en el sector de la infraestructura como en el de la industrialización (Fausto, 2003: 210). En esta área, en

especial en la siderurgia, Vargas³⁹ ya había dado un fuerte impulso (Del Pozo, 2009: 186). Asimismo, Kubitschek se hizo cargo de la necesidad de captar capitales extranjeros, facilitando incluso inversiones en sectores considerados claves para el gobierno, tales como la industria automotriz, transportes aéreos, ferrocarriles, electricidad y acero (Iglésias, 1994: 138). Los resultados del Programa de Metas son a todas luces impresionantes: el grueso se cumplió y en algunos casos con creces, como es el caso de los fertilizantes, la industria mecánica y el material eléctrico, todos sectores que cumplieron sus objetivos por sobre el 100% (Iglésias, 1994: 140 y ss.). El único sector donde no se alcanzaron las metas propuestas fue en la formación de personal técnico y de educación. El valor de la producción industrial creció un 80% entre 1955-61, siendo este crecimiento de un 100% en la industria del acero, 125% en las mecánicas, 380% en electricidad y comunicaciones y de 600% en material de transporte, todo esto, con el efecto inflacionario ya descontado (Fausto, 2003: 210). Entre los años señalados, el PIB creció a una tasa anual del 7%, el PIB per cápita a una tasa de 4%. Brasil entraba a la década del sesenta precedida de un crecimiento del PIB per cápita tres veces superior al de los demás países de América Latina. Kubitschek tuvo un gobierno con un programa complejo, el cual lo cumplió casi en su totalidad. La producción industrial de Brasil creció 3,5 veces antes del golpe militar, especialmente en sectores tales como la industria del cemento, la siderurgia, los automóviles y la electrónica, aumentando su participación en el PIB de 21% a un 26% (Madison y asociados, 1993: 45).

Como ya fue mencionado, la industria brasilera estaba enfocada principalmente en su mercado interno y las exportaciones jugaban un rol menor para la economía brasilera. No obstante, junto a sus pares argentino y chileno, Frondizi y Alessandri respectivamente, y aprovechando la convergencia de varios gobiernos democráticos en América Latina, Kubitschek participó de las primeras rondas de negociaciones de integración que finalizarían con la firma del Tratado de Montevideo en 1960, por el cual Brasil se convirtió en miembro de la ALALC.

No obstante el éxito del Plan de Metas, el gobierno de Kubitschek presentó problemas. Los principales problemas de la administración de Kubitschek radicaron en las

³⁹ En el segundo gobierno de Vargas se crearon Petróleo Brasileiro (Petrobras), Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), Banco del Nordeste, Centrais Elétricas de Minas Gerais (Cemig) y Centrales Eléctricas Brasileiras (Electrobras).

áreas de comercio exterior y en las finanzas nacionales. El programa de industrialización y la construcción de Brasilia generaron crecientes déficits en el presupuesto federal. En 1954 el déficit era de menos del 1% del PIB, pasando al 2% en 1955 y al 4% en 1957. Al mismo tiempo, la inflación también presentó niveles altos, llegando en 1959 a un 39,5% (Fausto, 2003: 212). Para enfrentar estos problemas, se llevó a cabo un Plan de Estabilización, el cual buscaba contener la inflación y el déficit público en concordancia con los objetivos del Plan de Metas. A pesar que no requería de grandes privaciones, generó fuertes reacciones en contra, puesto que ningún grupo social estaba dispuesto a perder beneficios y porque además, a los industriales y comerciantes, el alza inflacionaria parecía ofrecer grandes ganancias. Por otra parte, el Programa de Estabilización era dependiente de un acuerdo con el FMI, el cual objetaba ciertos gastos en los que Brasil incurría, tales como el subsidio a la importación de trigo y petróleo (Fausto, 2003: 213), y en última instancia, implicaba paralizar el Plan de Metas. El tira y afloja entre el gobierno de Kubitschek y el FMI terminó con un quiebre de relaciones entre ambos, tirando por la borda cualquier posibilidad de éxito del Plan de Estabilización. Para ese entonces, Kubitschek se encontraba al final de su mandato.

Las elecciones de 1960 dieron la victoria a Janio Quadros, un político independiente, sin un programa definido y con un fuerte desprecio hacia los partidos políticos. Quadros había tenido una carrera política meteórica, que lo vio empezar como concejal en 1948, una prefectura en 1953, una gubernatura en 1954 y la presidencia en 1961. Cabe destacar que Quadros no finalizó sus períodos en ninguno de estos cargos (Iglésias, 1994: 159), pero por algún motivo, en ese minuto pareció convocar a la población, logrando una votación no alcanzada hasta ese entonces. Sin embargo, la victoria de Quadros a la presidencia, fue acompañada por la victoria Joao Goulart en la vicepresidencia, un político de oposición a Quadros y de una línea similar a la de Kubitschek⁴⁰.

Quadros fue el primer presidente en asumir su cargo en Brasilia, la nueva capital recién inaugurada. Lo que vino después del cambio de mando sería el puntapié inicial para el estallido de una grave crisis política en Brasil. Quadros gobernó sólo por siete meses,

⁴⁰ El sistema político brasilero permitía la elección de un presidente y un vicepresidente que no fueran compañeros de lista. En este caso, el candidato a presidente de Kubitschek, el General Lott, perdió, pero su compañero de lista, Joao Goulart fue elegido como vicepresidente.

durante los cuales se hizo cargo de temas muy lejanos a su estatura presidencial, tales como el uso de bikinis en las mujeres o las peleas de gallos (Fausto, 2003: 215). Fausto sostiene que trató de agradar a la izquierda con medidas conservadoras, al mismo tiempo que su política exterior encontraba la oposición de los conservadores⁴¹. De alguna manera, por tratar de quedar bien con todos, no terminaba agradando a nadie. Dentro de las medidas que alcanzó a adoptar Quadros, estuvo un plan de estabilización ortodoxo, que involucraba la limitación del gasto público, de la expansión monetaria, la desvalorización de la moneda y la reducción del subsidio a la importación del trigo y del petróleo, generando un aumento del 100% en el precio del pan y de los combustibles. A mediados de 1961, se buscó flexibilizar un algún grado las medidas de contención, sin embargo, Quadros no alcanzó a poner en práctica sus nuevas medidas.

La elección de Quadros no tuvo una base política sólida de apoyo. Tampoco tenía al Congreso a su favor. Frente a un mínimo de dificultades para gobernar, Quadros renunció el 24 de Agosto de 1961, denunciando que unas “fuerzas terribles”, que jamás especificó, se habían levantado contra él. Tanto Fausto como Iglesias sostienen que en la renuncia de Quadros existe una mezcla de personalidad inestable con un pésimo cálculo político. Afirman que tras su renuncia, Quadros esperaba un espaldarazo, un apoyo de las fuerzas políticas para gobernar, que le darían un poder total al ejecutivo, convirtiéndolo en una suerte de dictador electo. Pero las renuncias se comunican al Congreso, no se votan. Por tanto, éste simplemente tomó conocimiento de la renuncia de Quadros, dando inicio a una fuerte pugna por el poder, que constitucionalmente, le correspondía al Vicepresidente Goulart. Al momento de la renuncia de Quadros, Goulart se encontraba de visita oficial en China, lo que implicó que en un primer momento debió asumir el Presidente de la Cámara de Diputados. Sin embargo, Goulart no era del agrado ni de Quadros de ministros ni de militares (muchos de ellos ministros), por lo que se cuestionó la legalidad de su futuro gobierno. De vuelta de su viaje, a Goulart no se le dejó aterrizar en Río de Janeiro y tuvo que hacerlo en Río Grande del Sur, su estado. Finalmente, se llegó a un acuerdo de compromiso en el Congreso: Goulart asumió la presidencia, pero con sus poderes reducidos, dando forma a un gobierno parlamentarista, el cual debía ser reafirmado en un

⁴¹ Los siete meses de gobierno de Quadros coincidieron con el lanzamiento de la Alianza por el Progreso, acordada en Punta del Este.

plebiscito un par de años más tarde. Se disminuyeron los poderes del ejecutivo, generando una suerte de golpe de estado, aunque evitando cualquier tipo de conflicto armado.

Goulart asumió la presidencia de Brasil en un complejo escenario. El país había cambiado en los años precedentes debido al crecimiento urbano y la rápida industrialización, dando paso a movimientos sociales de todo tipo, incluso agrarios, el sector más olvidado por el desarrollismo. El crecimiento urbano dio paso a una ampliación del mercado para los productos agropecuarios, cambiando la forma en que la tierra era utilizada y aumentando su rentabilidad. Muchos de los propietarios de la tierra comenzaron a expulsar a sus trabajadores o a empeorarles sus condiciones laborales. A partir de 1950 la agricultura tomó un nuevo impulso. La superficie de cultivo aumentó en más de dos veces su tamaño entre 1950-80, a una tasa anual de 3,2%, favorecida además por la escasa necesidad de invertir en obras de riego (Madison y asociados, 1993: 70)⁴². Es en este contexto que surgen las Ligas Campesinas, las cuales funcionaron al margen de los sindicatos, con el propósito de atraer a los campesinos. Las Ligas habían comenzado a funcionar en 1955 a fin de proteger a los campesinos de la expulsión de las tierras, del alza en los precios de arriendo y del cambao⁴³. Dirigidas por Francisco Juliao, las ligas tenían una organización centralizada, con sedes en cada capital estatal o centro urbano importante de una determinada zona. Para 1961, las Ligas fueron capaces de organizar el Primer Congreso Nacional de los Trabajadores Agrícolas, en el cual expusieron sus propuestas para la organización de la masa rural. La primera de estas propuestas era la expropiación de las tierras sin derecho a indemnización, la promoción de la sindicalización rural y el mejoramiento de la legislación laboral en el campo. Las propuestas de las Ligas encontraron respuesta en el gobierno de Goulart, a través de la ley de Estatuto del Trabajador Rural, que regulaba la jornada laboral, el pago de un salario mínimo, descanso semanal, vacaciones pagadas para el trabajador del campo. Con todo, las Ligas no fueron capaces de lograr una reforma agraria. En un período en que las reformas agrarias fueron la punta de lanza de grandes reformas en América Latina, Brasil no fue capaz de implantar un programa serio de redistribución de la tierra (Madison y asociados, 1993: 26). Pasando por un período democrático de postguerra y una dictadura de tinte desarrollista, para 1980 un

⁴² La tasa de crecimiento de la superficie agrícola de Brasil para este período es mayor que la de México, Argentina y EEUU.

⁴³ Práctica propia del campo en la cual el morador debía trabajar un día gratis para el dueño de la tierra.

73% de las familias rurales de Brasil tenía un ingreso per cápita que correspondía a la mitad del salario mínimo (Fausto, 2003: 266).

No sólo las Ligas estuvieron presentes en el gobierno de Goulart. El suyo fue un mandato marcado por las movilizaciones y presiones sociales. A juicio de Fausto, éstas fueron mayores incluso que las vividas en el varguismo. La base del modelo populista de Goulart buscaba la colaboración entre el Estado- incluidas las FFAA-, los intelectuales, la clase obrera organizada y la burguesía nacional (Fausto, 2003: 219). El sostén de la administración de Goulart estaba en las reformas nacionalistas, fomentando una mayor intervención del Estado en la economía brasilera. Entre las medidas tomadas destacan la nacionalización de los servicios públicos, la reglamentación de la remisión de excedentes al exterior, la ampliación del monopolio de Petrobras y aumento del salario mínimo. El nacionalismo de la economía se trasladaría también al movimiento sindical. Éste contenía mayormente a personas que actuaban en conjunto con el Estado. Si bien el número de huelgas durante este período aumentó, es posible apreciar que éstas se concentraban en el sector público, desplazándose de San Pablo a otros sectores de Brasil. Esta relación entre el Estado y el movimiento sindical presentaba fuertes debilidades, que quedarían de manifiesto luego del golpe de Estado de 1964. La relación entre el Estado y el sindicalismo llegó incluso a las FFAA, donde fue el propio Goulart quien fomentó la formación de sindicatos al interior de ellos, lo que, a juicio de Madison, constituye una franca provocación a las altas autoridades de las FFAA. Por un lado, el movimiento sindical era muy débil en el sector más dinámico de la economía, y por otro lado, existía una excesiva dependencia del régimen. Cayó el régimen y cayó el sindicalismo (Madison y asociados, 1993: 47 y ss).

El momento político obligó a Goulart a someter a su gobierno a constantes cambios de gabinete, cuyos ministros debían ser aprobados por el Congreso. En Enero de 1963, un 77% de los brasileros optaron por volver a un régimen presidencialista. Según sostiene Iglésias, fue una campaña sencilla, puesto que éste había sido una imposición sin apoyo y que nadie comprendía. Goulart siguió en sus funciones, enfrentando seria y tranquilamente los problemas económicos que atravesaba Brasil. Durante estos años, la inflación comenzó a subir rápida y constantemente (26,3% en 1960, 33,3% en 1961 y 54, 8% en 1962). Para hacer frente a esta situación se recurrió a un Plan Trienal de corte ortodoxo, que intentaría

armonizar crecimiento económico, reformas sociales y el alza inflacionaria. Sin embargo, el plan no dio resultados positivos. El plan resultó insostenible, partiendo por la falta de apoyo desde adentro del gobierno. La falta de colaboración de diversos sectores relevantes de la sociedad, tales como los que se veían beneficiados por la inflación (comerciantes e industriales), algunos que estaban a la espera del golpe de Estado, los que se negaban a aceptar las limitaciones de los salarios, etc. Todos estos conflictos se vieron reflejados en una caída del crecimiento del PIB de 5,3% en 1962 a 1,5% en 1963 (Fausto, 2003: 225). Al mismo tiempo, se radicalizaban las demandas de los distintos sectores de la población y los militares ya habían empezado a conspirar contra Goulart. El presidente buscó soluciones por el camino de las reformas básicas, pero su accionar se encontraba debilitado por el desgaste del gobierno. Goulart decidió hacer frente a sus dificultades tomando un camino a todas luces erróneo, esto es, realizar reformas de base pasando por alto al Congreso. En particular, destacan dos decretos: la confiscación de las refinerías petroleras que aún no estaban en poder de Petrobras y Superintendencia de Reforma de Agraria que indicaba la confiscación de las propiedades subutilizadas. Fausto lo plantea de la siguiente manera: “*La tragedia de los últimos meses del gobierno de Goulart puede comprenderse por el hecho de que la resolución de los conflictos por la vía democrática fue descartada por todos los actores políticos como algo imposible o despreciable*” (2003: 225).

El cargo de Presidente de la República se declaró vacío el 1 de Abril de 1964, asumiendo el Presidente de la Cámara de Diputados. No obstante, este era un acto simbólico, puesto que el poder residía ahora en manos de los militares. Según sostiene del Pozo, el golpe de Estado en Brasil no responde a una necesidad contrarrevolucionaria, Goulart no era un líder de izquierda ni pretendió crear un movimiento de masas a su favor. El golpe militar fue más bien una acción preventiva y generado por un ejército acostumbrado a intervenir políticamente en Brasil, en este caso particular, en un escenario de alta inflación (91%) y bajo crecimiento (Del Pozo, 2009: 186). Iglésias sostiene que fue un golpe a todas luces derechista, organizado no sólo por militares sino que también por políticos, con apoyo de los empresarios (1994: 191). Las FFAA armadas tomaron el poder con tres objetivos en mente: mantener el orden social, respeto a la jerarquía y el control del comunismo (Fausto, 2003: 228). Si bien estaban acostumbrados a interferir en materias de Estado, era la primera vez que en Brasil los militares asumían el poder con la intención de

mantenerse en él, estableciendo un régimen autoritario. La dictadura militar brasilera no se convirtió en ningún caso en una dictadura personal, más bien constituyó un arreglo entre los generales de alta graduación, quienes se turnaron para gobernar. Tampoco estuvieron ausentes de ella los civiles, quienes se prestaron para diversos cargos, en especial en ministerios económicos. Los veinte años de dictadura militar que se siguieron en Brasil continuaron en la senda de la diversificación de las exportaciones -agrícolas e industriales- y de subsidios para las exportaciones de las nuevas industrias (Madison y asociados, 1993: 79)⁴⁴, al mismo tiempo que se mantuvo la política de sustitución de importaciones.

Para gobernar, las FFAA se valieron de los Actos Institucionales (AI), en el entendido que éstos eran parte del ejercicio del “poder constituyente”. El primer AI mantuvo la Constitución de 1946 y el funcionamiento del Congreso⁴⁵. Si bien el nuevo régimen nunca quiso asumir su autoritarismo, todas sus medidas iban en función de aumentar el poder del ejecutivo y disminuir el del Congreso. Ejemplo de ello fue la aprobación de proyecto por vencimiento de plazo⁴⁶ o la competencia del Presidente de la República para la emisión de proyectos que buscaban crear o aumentar el gasto público. El AI 1 también estableció la elección de un nuevo Presidente, el cual resultaría elegido vía votación indirecta del Congreso. De esta manera fue elegido el General Humberto de Alencar Castelo Branco, quien gobernó hasta Enero de 1966.

El gobierno de Castelo Branco asumió haciendo frente a las dificultades económicas que enfrentaba Brasil. Constituyó un gabinete de profesionales, no militares, para hacerse cargo de la economía, quienes reimplantaron un esquema liberal siguiendo la línea que el FMI prescribía. Se lanzó el Programa de Acción Económica de Gobierno (PAEG) que buscó reducir el déficit público, reducir el crédito privado y comprimir los sueldos. Fueron medidas clásicas que buscaban llevar la inflación a tasas tolerables para la norma brasilera (Madison y asociados, 1993: 47). Las medidas adoptadas redujeron los gastos gubernamentales, mantuvieron la inversión estatal en sectores estratégicos y se disminuyó considerablemente la intervención estatal en el sistema de precios. Estas medidas tuvieron inicialmente un efecto inflacionario, impactando el costo de la vida, puesto que aumentaron

⁴⁴ Según estimaciones del Banco Mundial, el subsidio a la exportación llegaba a 20,8% en 1980.

⁴⁵ La Constitución sufrió varias modificaciones y el Congreso se mantuvo abierto, aunque con limitaciones.

⁴⁶ Los proyectos de ley, dependiendo de su importancia, contaban con un tiempo acotado para ser discutido en el Congreso. Si después de ese tiempo no estaba corregido o su discusión no había finalizado, simplemente, se aprobaba.

los precios de los servicios eléctricos, telefónicos, de la bencina y del pan, pero ayudó a recomponer el sistema de precios. En general, el éxito económico atribuido a estas medidas estaba vinculado a un fuerte costo social. Se promulgó una ley que terminaba con la estabilidad laboral después de diez años de trabajo en un mismo lugar. Se aprobó una ley de Reforma Agraria que quedó en el papel, en seis años sólo cinco mil familias fueron reubicadas y se distribuyeron tierras a lo largo de la carretera Transamazónica con resultados mediocres (Madison y asociados, 1993: 85). Los militares no coincidían con la idea propia de la época del “estrangulamiento de las exportaciones”, por el contrario, veían en Brasil un potencial subestimado, el cual había que impulsar a través de la explotación de las reservas naturales, la venta de productos agrícolas y de bienes manufacturados. La dictadura brasilera permitió una mayor participación extranjera, tanto en las importaciones como en las exportaciones, y trató de disminuir el peso que el café tenía en éstas últimas. Si bien el mercado brasilero se abrió, éste no alcanzó nunca los niveles de liberalización que tuvieron países como Chile o Uruguay durante sus dictaduras (Madison y asociados, 1993: 85). El PAEG logró sus objetivos. El déficit público bajó de 4,2% en 1963, a 3,2% en 1964 y a 1,6% en 1965. La inflación comenzó a bajar y el PIB retomó su senda de crecimiento a partir de 1966.

Castelo Branco dictó el AI 2 en 1965, a través del cual se modificaba la elección del presidente y vicepresidente (aunque siguió en manos del Congreso), se reforzaban los poderes del presidente, facultándolo para emitir decretos leyes en temas relacionados con la seguridad nacional. Uno de los rasgos más importantes del AI 2 fue la disolución de los partidos políticos (como consecuencia de la derrota electoral en la elecciones estatales). Como se dijo anteriormente, este fue un régimen que nunca asumió su autoritarismo, por lo que en el caso de los partidos políticos se forzó la existencia de dos partidos: la Alianza Renovadora Nacional (Arena) y Movimiento Democrático Brasileño (MDB). El primero de ellos correspondía a los adeptos al gobierno y el segundo agrupaba al conjunto de la oposición. Castelo Branco también logró cambiar la Constitución por una que fue promulgada en 1967, la cual ampliaba los poderes del ejecutivo, en especial en materia de seguridad nacional.

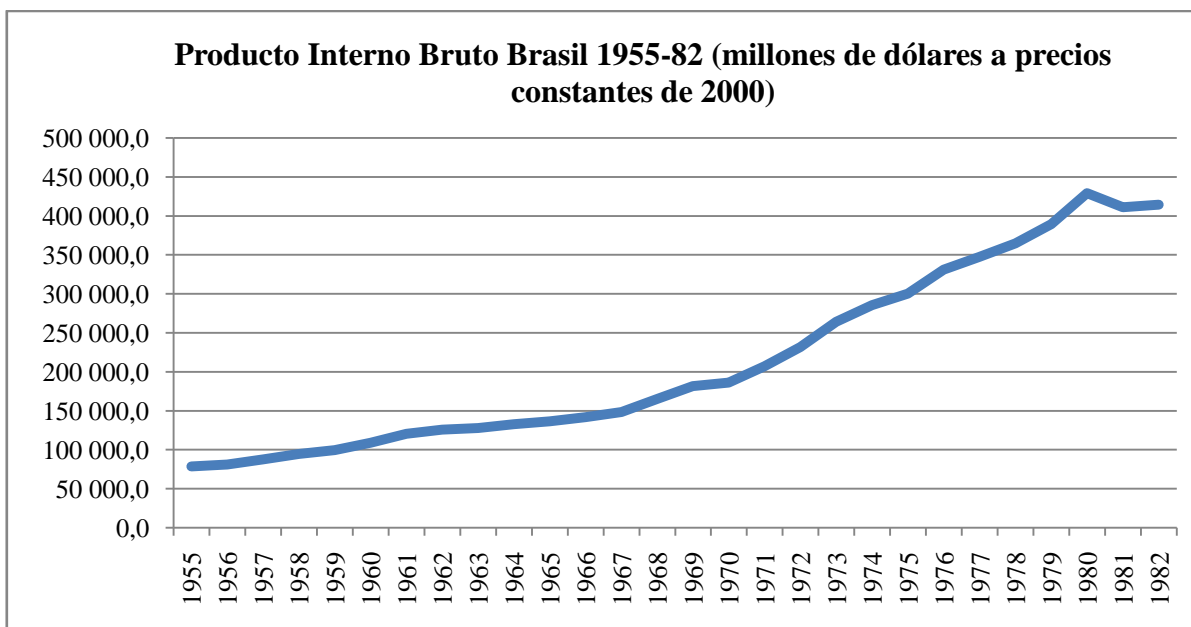
El General Castelo Branco no fue capaz de dar continuidad a su liderazgo, por lo que un general de una línea bastante más dura, autoritaria y nacionalista fue elegido

Presidente para el siguiente período. El General Artur da Costa e Silva asumió en Marzo de 1967. Para cuando asumió Costa e Silva, la oposición brasilera se encontraba en un proceso de rearticulación tras la primera ola represiva. Para 1968, las movilizaciones fueron ganando fuerzas entre estudiantes, sectores de la clase media y la Iglesia Católica. Tras la negativa del Congreso de suspender la inmunidad al diputado Moreira Alves luego de un discurso, calificado por el presidente como ofensivo, éste último dicta el AI 5, el cual dio por cerrado el Congreso por un lapso de tiempo indefinido, al mismo tiempo que facultaba al presidente para revocar mandatos y suspender derechos políticos. Su gobierno tomaba cada vez tintes aún más brutales que el período inicial de represión. Sin embargo, se vio interrumpido por un derrame que lo dejó paralítico. Surgía una nueva pugna por el poder, puesto que los militares no dejaron asumir a su vicepresidente, Pedro Aleixo, y nombraron en cambio, al General Emilio Garrastazu Médici.

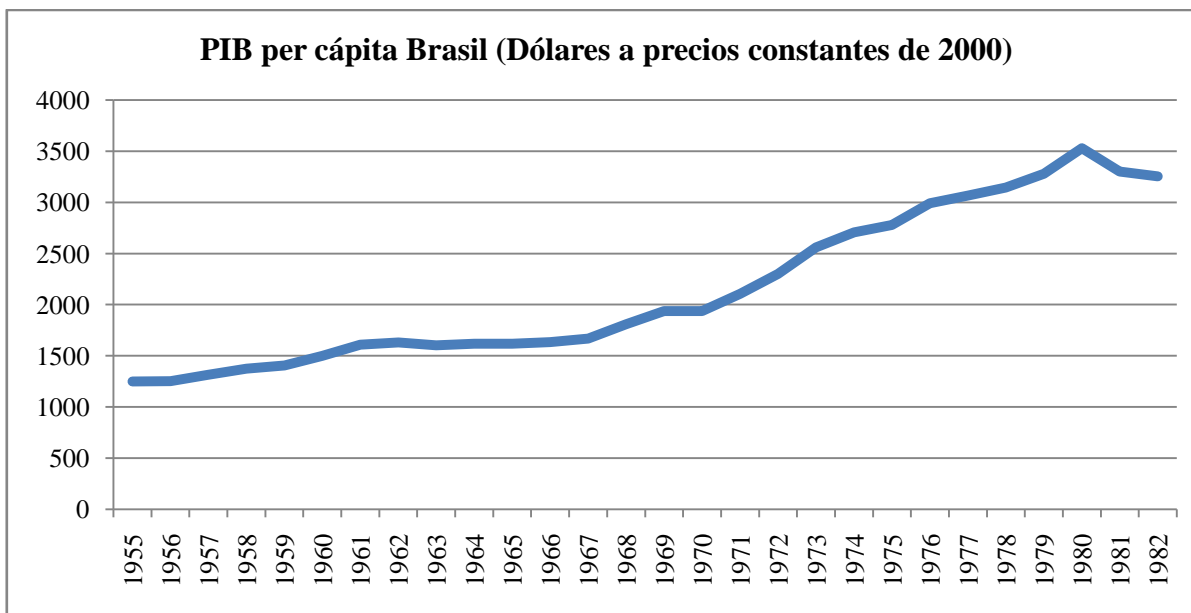
No obstante el nefasto momento político y social en el que se encontraba Brasil, su momento económico no era del todo oscuro. Por el contrario, en 1968 la inflación llegó a ser de un 24,5%, para luego seguir una baja constante. Entre 1964-67 el valor de las exportaciones había crecido a una tasa media anual de 12,5%, el cual daba cuenta de un estancamiento de la demanda interna, lo que también provocó una disminución de las importaciones (Madison y asociados, 1993: 49). En 1967 se había dictado una nueva ley arancelaria que reducía de un 58% a un 30% la protección a la manufactura nacional, exponiéndola en cierta medida a la competencia internacional, estimulando la eficiencia y restableciendo el orden de los precios en el mercado (Madison y asociados, 1993: 48). La industria presentó resultados positivos, recuperándose, principalmente a través de la industria automotriz, de productos químicos y de material plástico (Fausto, 2003: 237). A partir de 1969, se empezaron a otorgar créditos para las exportaciones de manufacturas, generando una expansión de las ventas. Las condiciones económicas favorables ayudaron al gobierno de Médici a lograr una amplia victoria en las elecciones parlamentarias de 1970, lo que permitió la renovación de dos tercios de los senadores, cuando el Congreso fue abierto nuevamente (Fausto, 2003: 238). El llamado milagro económico tuvo una duración de cuatro años, entre 1969-73⁴⁷. Su éxito radicó en que hubo un alto crecimiento económico

⁴⁷ Fausto señala estos años como los del milagro, sin embargo, otros autores sostienen que estos corresponden a 1967-79. Para los propósitos de este trabajo, nos guiáremos por lo sostenido por Fausto, en consonancia con los efectos que genera la crisis del petróleo de 1973 en la economía de Brasil.

y muy baja inflación. El PIB creció a una tasa anual de 11,2% y la inflación no alcanzó niveles más altos que el 18% (Fausto, 2003: 238). La explicación del milagro económico de estos años se encuentra en una economía internacional marcada por una alta disponibilidad de recursos, lo que estimuló el comercio exterior, y por un gobierno que no tenía necesidad de rendir cuentas ni contar con la aprobación de nadie para imponer programas. Brasil aprovechó las oportunidades para solicitar préstamos y se vio favorecida por un fuerte aumento del capital extranjero, en especial, de la industria automotriz.



Fuente: Cepal, 2009.



Fuente: Cepal, 2009.

La industria automotriz, si bien instalada previo al gobierno de Kubitschek, quedó fuertemente asociada al suyo. En el ABC paulista⁴⁸ se instalaron grandes empresas multinacionales, tales como Willys Overland, Ford, Volkswagen y General Motors, para la producción de vehículos. Lo anterior, generó una alta concentración de obreros en San Pablo. Para 1960, estas empresas creaban el 78% de los vehículos producidos en Brasil, satisfaciendo sin problemas la demanda interna. Para 1968, esas empresas llegaron a producir el 90% de los vehículos fabricados en Brasil (Fausto, 2003: 211). Desde un punto de vista numérico y de organización empresarial, la industria automotriz resultó, sin duda, exitosa. Por otra parte, la industria automotriz se vio fuertemente favorecida por el nulo impulso que se le dio a los ferrocarriles, lo que hacía de Brasil, un país de gran extensión territorial, altamente dependiente de la expansión y mantenimiento de las autopistas, del uso de los derivados del petróleo en transportes, creando una “civilización del automóvil” en Brasil (Fausto, 2003: 211).

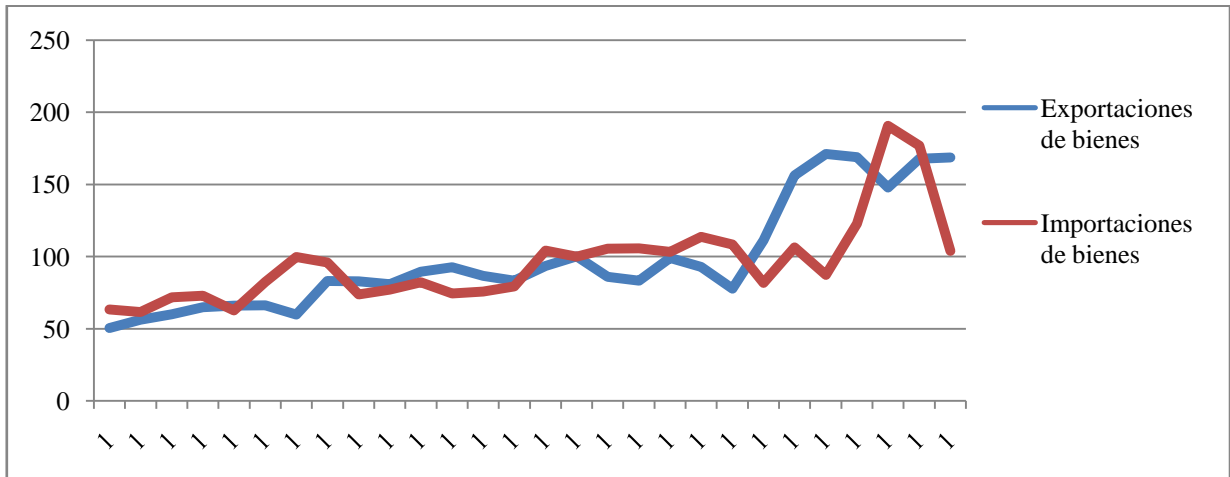
El comercio exterior también fue protagonista en el milagro brasileiro. Las exportaciones crecieron y se diversificaron gracias al fácil acceso a créditos internacionales, la exención de impuestos y subsidios a las exportaciones. A modo de ejemplo, el café pasó de representar el 37% de las exportaciones en 1965 a un 15% de ellas en 1972. Al mismo

⁴⁸ El ABC paulista es llamado así por abarcar los municipios de Santo André, San Bernardo y San Cayetano en San Pablo, donde se concentra gran parte de la industria de la ciudad.

tiempo, el gobierno mejoró su capacidad de recaudar impuestos, ayudando a la disminución del déficit y de la inflación. Sin embargo, el milagro tenía puntos débiles: su alta dependencia del sistema financiero internacional y del comercio internacional. Si bien las exportaciones habían aumentado, lo hicieron a un ritmo menor que las importaciones, por lo que los déficits de la balanza comercial se comenzaron a cubrir con préstamos externos. Además, el crecimiento y la diversificación de la industria hizo de Brasil un país dependiente de ciertos productos importados, entre ellos, el petróleo. Otro aspecto en el que el milagro mostró grandes falencias, fue en su distribución. Los altos niveles de consumo sólo fueron posible para la población de alto y medio ingreso, al mismo tiempo que los sueldos de los trabajadores poco calificados se vieron reducidos. La alta concentración del ingreso, que ya existía en Brasil mucho antes de Castelo Branco, se vio incrementada en los años de la dictadura militar, en parte por los contrastes entre las regiones, las clases sociales, el tipo de actividades y el fuerte aumento demográfico, que casi duplicó a la población en lapso de veinte años (Iglésias, 1994: 193). Fausto afirma que el salario mínimo cayó treinta y nueve veces entre 1959-73. Paralelamente a la reducción de los salarios, el gobierno se retrasó, y en algunos casos abandonó, muchos de los programas sociales del Estado. Al respecto, el autor sostiene que *“Brasil llegaría a destacarse en el contexto internacional por tener una posición relativamente destacada debido a su potencial industrial y por indicadores muy bajos de salud, educación y vivienda”* (Fausto, 2003: 240). Por otra parte, Madison afirma que esta característica no debería resultar sorprendente, puesto que nunca existió en Brasil una política concreta que buscara atacar los problemas asociados a la concentración de la propiedad ni la desigualdad. Iglésias habla de un indudable crecimiento económico, pero de un escaso progreso social, donde el nivel endeudamiento y la inflación privan a buena parte de la población de los ingresos generados por la industrialización. La falta de una política orientada a disminuir los niveles de desigualdad también se vieron reflejados a nivel regional, donde el norte se vio especialmente afectada por la falta de políticas en educación y asistencia sanitaria.

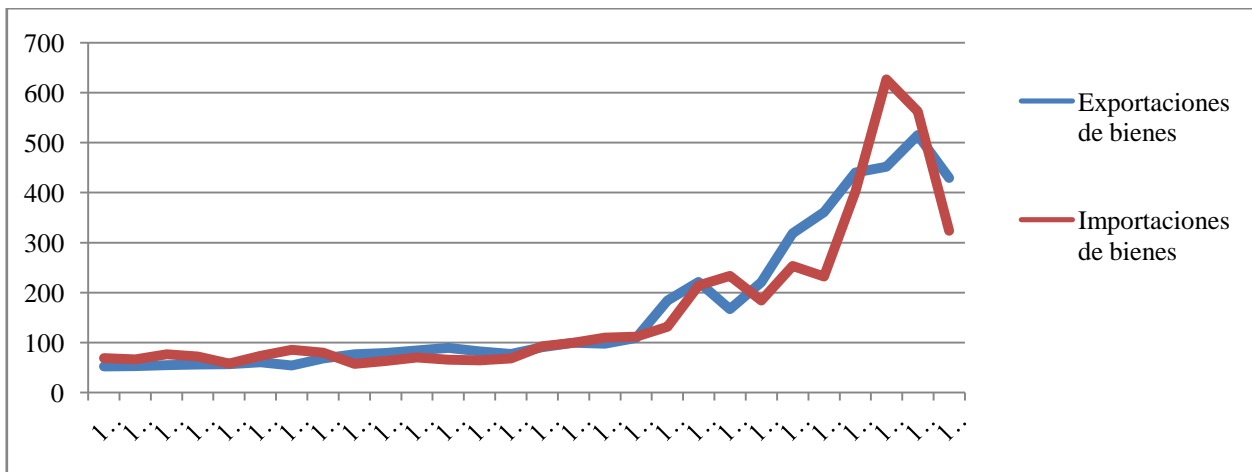
Índices de Comercio Exterior

Índices de Volumen (Índices año base= 1970)



Fuente: Cepal, 2009.

Índices de Valor (Índices año base= 1970)



Fuente: Cepal, 2009.

El fin del período del milagro económico estuvo marcado por la crisis del petróleo de 1973. Esta crisis afectó fuertemente a Brasil, debido a que éste importaba más del 80% de su consumo total. Entre 1972-74, el valor de las importaciones de petróleo varió de US\$4200 millones a US\$12600 millones (Madison y asociados, 1993: 50). Sumado a la diferencia que había entre el ritmo de crecimiento de las importaciones y las exportaciones, la deuda externa creció a pasos agigantados en estos años.

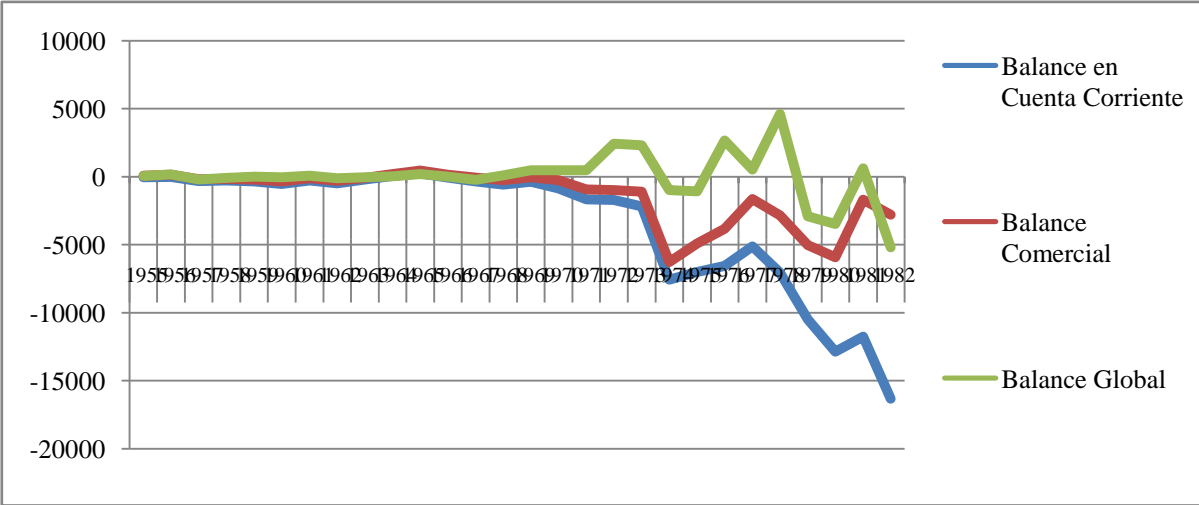
No obstante, en Brasil se mantenía esa sensación optimista de la época previa. En

1974 asumió la presidencia de Brasil el General Ernesto Geisel, gobierno que comienza con el lento proceso de apertura política. Fue un proceso que recibió fuertes presiones del ala más dura de las FFAA y al mismo tiempo, trató de dar inicio a un camino que evitara una rápida toma de poder por parte de la oposición (Fausto, 2003: 241). Según sostiene Iglésias, Geisel veía en la apertura política una necesidad que respondía a la falta de credibilidad que generaban las FFAA. Era una respuesta al fracaso político de los militares, los cuales ya no podían seguir haciendo caso omiso de sus constantes enfrentamientos con la Iglesia ni de una oposición cada vez más creciente y activa (Iglésias, 1994: 227). Entre los muchos ires y venires del intento del proceso de apertura, Geisel dejó en receso al Congreso e introdujo el “paquete de abril”, que tenía como objetivo evitar que el Movimiento Democrático Brasileiro (MDB) llegara a ser mayoría en el Senado. Para eso, incluyó la figura del “senador biónico”, los cuales eran elegidos de manera indirecta por un colegio electoral. Por otra parte, el AI 5 es revocado en 1979, lo que implicaba la restauración de los derechos individuales y la independencia del Congreso, el cual había se había visto renovado en 1978 con una amplia presencia del MDB, aunque no con mayoría.

En el plano económico, el gobierno de Geisel impulsó el II Plan Nacional de Desarrollo (II PND). El II PND buscaba completar este proceso, avanzando en la autonomía de los insumos básicos, es decir, petróleo, acero, aluminio, fertilizantes y la industria de bienes de capital. Si bien se fomentaban las inversiones privadas, era la gran empresa estatal brasileña la que se encontraba en el núcleo de este proceso, el cual supuso enormes inversiones en Electrobras, Petrobras y Embratel, principalmente. Sin embargo, este plan se llevó a cabo en medio de crisis internacional, lo que se vio reflejado en las elevadas tasas de interés. Madison sostiene que la opción del gobierno de Geisel de sostener el crecimiento económico a través de préstamos externos profundizó el déficit de la balanza de pagos. No obstante, Brasil alcanzó algunos logros importantes con este plan, en el cual destaca el caso de la sustitución de importación del petróleo. Al mismo tiempo, fue capaz de tener tasas de crecimiento bastante buenas, aunque no al nivel que las había tenido durante los años del milagro (entre 1974-80 la tasa de crecimiento bajó a un 7%) (Madison y asociados, 1993: 51). Ya desde el período del milagro, en Brasil era un problema la capacidad ociosa de las empresas sobre las cuales se construía el crecimiento económico. Esto, sumado a una mala utilización de recursos en proyectos carísimos, mal

manejados y sin un retorno evidente, derivó en un alto nivel de endeudamiento. Como ya se mencionó, las tasas de interés habían subido. Si bien el PIB creció a una tasa anual del 6,7% entre 1974-78, la inflación lo hizo al 37,9% para el mismo período y la deuda externa brasilera aumentó a más del doble, llegando a US\$43,5 millones en 1978, aumentando el peso de la deuda y poniendo en jaque el presupuesto nacional (Fausto, 2003: 245).

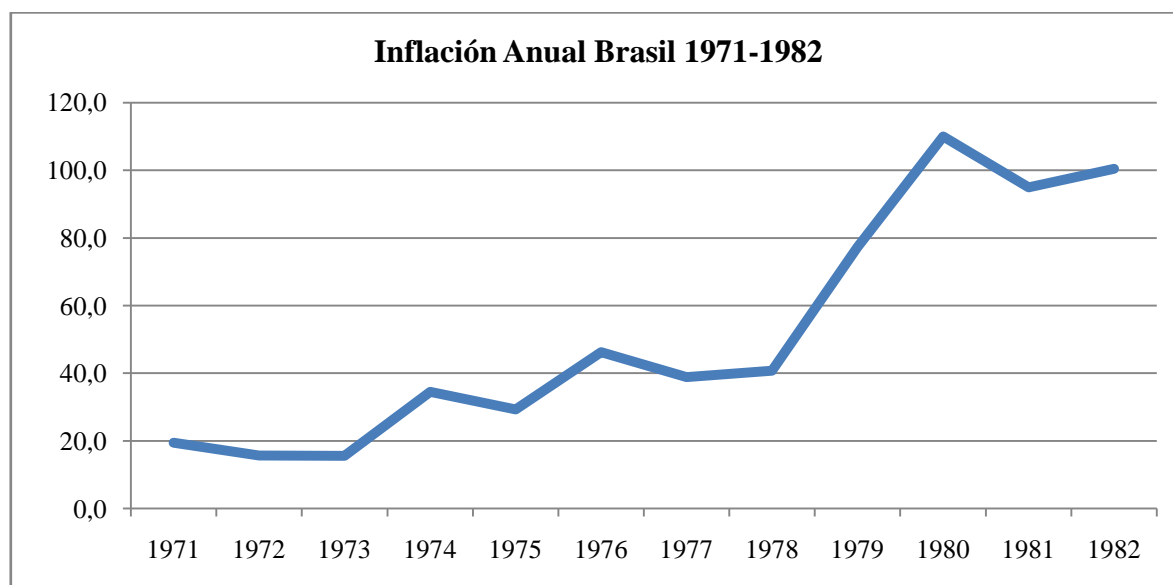
Balanza de Pagos Brasil 1955-1982 (millones de dólares a precios corrientes)



Fuente: Cepal, 2009.

A Geisel lo siguió el General Joao Batista Figueiredo, hombre que había estado a cargo de uno de los órganos represivos de la dictadura, quién asumió en Marzo de 1979. Figueiredo fue capaz de afrontar la profundización de la crisis económica sin retroceder en el proceso de apertura política. Delfim Netto, Ministro de Planeamiento en tiempos del milagro, volvió a asumir ese cargo con Figueiredo, aunque en un contexto económico e internacional absolutamente distinto. La segunda crisis del petróleo causó problemas en la economía brasilera, profundizando los problemas de la balanza de pagos, aumentando el precio del petróleo y Brasil se encontraba con una economía sobrecalentada. Las tasas de interés continuaron al alza, dificultando aún más conseguir préstamos y reduciendo los plazos de pago de éstos. Netto decidió aplicar una política económica basada en la lucha contra la inflación a través del incremento a la producción. Sin embargo, la economía brasilera no tenía el potencial productivo ni remotamente cercano al del Brasil de los sesenta para repetir el milagro. Lo anterior se tradujo en un alza inflacionaria y una crisis de la balanza de pagos (Madison y asociados, 1993: 53). Madison sostiene que las medidas tomadas por el gobierno de Figueiredo no tuvieron el efecto esperado, en gran parte, porque

carecían de credibilidad. No se había tomado en serio la meta que ponía un límite de un 50% a la expansión crediticia, la cual llegó a un 71% en 1980. Tampoco habían señales claras del accionar del gobierno respecto a la reducción del déficit, el cual llegaba a 8,1% del PIB en 1979 (Madison y asociados, 1993: 53).



Fuente: www.mexicomaxico.org, 2012

Las medidas económicas de Netto ya habían fracasado en 1981, cuando el gobierno decidió cambiar de estrategia. Fue incluso el mismo Netto, quien comenzó a hablar de miseria absoluta, donde gran parte de la población no alcanzaba a consumir el mínimo alimenticio para sobrevivir, situación particularmente grave en la infancia (Iglésias, 1994: 221). Fue en medio de esta situación de ajuste que Brasil recibió el shock externo que significó la crisis de la deuda de 1982. Por primera vez desde 1947 el PIB fue negativo, con una caída de 3,1% para 1981, y siguió cayendo por los tres años que le siguieron a un ritmo de 1,6% (Fausto, 2003: 248). La caída del PIB tuvo un efecto directo en el empleo, puesto que las áreas más afectadas eran las de las industrias de bienes de consumo durable y de capital, concentradas en las zonas urbanas de Brasil. La inflación se mantenía alta, a tasas del 110,2% para 1980, 95,2% para 1981 y 99,7% para 1982. La balanza comercial de Brasil tenía un fuerte déficit y el fantasma de una deuda externa creciente era una realidad concreta (Iglésias, 1994:231). Entre 1981-83 Brasil atravesó por los años de crisis económica más graves de la postguerra, la cual se manifestó en una disminución de la demanda que atravesó a todo el sector industrial. Por otra parte, las elevadas tasas de interés

aumentaron la especulación financiera, puesto que no había disposición a invertir en actividades productivas, al mismo tiempo que la deuda continuaba creciendo. Los años dorados del gobierno de Kubitschek y la estela de optimismo del milagro brasilero se habían desplomado absolutamente bajo la inflación y una economía que no ofrecía oportunidades para nadie. El Estado brasilero llegó a niveles de insolvencia tales, que no tuvo más alternativa que aceptar un plan de ayuda internacional del FMI en 1983 (Fausto, 2003: 249). La crisis económica influyó en la pérdida del control político, poniéndole una lápida al ciclo dictatorial brasilero.

Endeudamiento Externo de Brasil (millones de dólares)

1956	% PNB	1970	% PNB	1988	% PNB
1.380	s/i	5.130	12,2	101.300	29,6

Fuente: Del Pozo, 2009.

Los años de la dictadura militar presentaron un gran impacto en términos políticos y sociales en Brasil. Pero en el plano económico se mantuvieron ciertos rasgos importantes, tales como la regulación económica y un Estado presente en las diversas actividades económicas. La dictadura fue capaz de seguir con el plan de industrialización sin nunca haber tocado el tema de la propiedad de la tierra que permitiría una ampliación del mercado, incorporando a los sectores más pobres. Los militares optaron por un cambio de estrategia, fomentando el consumo de bienes durables, como los automóviles, en las clases medias y altas. Donde sí hubo una ruptura con el gobierno de Goulart y los anteriores, fue en los préstamos internacionales y los capitales extranjeros que financiaron y fomentaron el desarrollo económico de las grandes empresas. Luego de pequeños avances en términos políticos, apertura al sistema de partidos, elecciones directas de autoridades municipales y estatales, para 1984 Brasil aún no lograba tener elecciones presidenciales directas. Por este motivo, había que concentrarse en el Colegio Electoral y sacar a la dictadura militar con sus propios medios. De esta manera, Tancredo Neves⁴⁹ y José Sarney como candidatos a

⁴⁹ Neves nunca alcanzó a asumir como Presidente de la República de Brasil, pues fue hospitalizado y operado de urgencia el mismo día que le tocaba asumir, muriendo un mes más tarde.

presidente y vicepresidente de la oposición, lograron una contundente victoria en el Colegio Electoral en Enero de 1985.

3.4 Chile

En los años que posteriores a la crisis de 1929, Chile transitó por el camino de la ISI, al igual que el resto de los países latinoamericanos. Sin embargo, este modelo de desarrollo fue violentamente reemplazado antes de la crisis de 1982. Chile entra a los años sesenta totalmente imbuido en los procesos del desarrollismo. No obstante, éste no dio los resultados esperados. En el corto plazo, la ISI no había logrado generar un aumento en la mejora del nivel de vida y en el largo plazo, tampoco fue capaz de dar un estímulo a la economía chilena (Collier, Sater, 1999: 237). Los problemas de estancamiento de esta fase tienen sus orígenes en los propios desafíos que todo proceso industrializador posee, es decir, estrechez y segmentación de los mercados internos, demanda insuficiente, alta dependencia de los grandes centros industriales, financieros y tecnológicos, deterioro de los términos de intercambio, insuficiente valor alcanzado por las exportaciones y enorme retraso existente en la agricultura (Gonzalorenna, 2005: 107). Son años en los que se busca reimpulsar el ímpetu inicial a través de una serie de reformas, las cuales se verán plasmadas en aspectos económicos, políticos, institucionales y sociales. Es una etapa en la cual los gobiernos, tanto chilenos como del resto de América Latina, asumen un rol más protagónico en el proceso. El rol que cobra el Estado en estos años es de programador, definiendo una perspectiva de largo alcance del patrón de desarrollo y especificando el destino de las inversiones futuras, públicas o privadas, por medio de incentivos especiales de crédito, impuestos y subsidios (Meller, 2007: 59). Sin embargo, los gobiernos reformadores de este período, si bien logran algunos éxitos relativos, fracasaron en el intento de generar reformas estructurales que efectivamente, generaran altos niveles de crecimiento y solucionaran los problemas sociales. En medio de una crisis política, económica y social, la política desarrollista llegó a un abrupto final con la llegada de la dictadura militar. Chile entró a la década de los ochenta con una nueva estrategia de desarrollo.

Carlos Ibáñez del Campo llegó a su segundo gobierno, esta vez electo, con una contundente victoria, aunque no tenía una ideología definida ni contó con mayoría parlamentaria. Durante su segundo mandato, Chile se encuentra sumido en un debate relativo a temas económicos más que políticos: inflación y el sello político de las peticiones de clases al Estado, pero no sobre la estructura de éste (Salazar, Pinto, 1999: 63). El

gobierno de Ibáñez fue uno que se caracterizó por la continuidad que le dio al proyecto desarrollista iniciado en los años anteriores, un alto nivel del gasto público, una alta inflación, gran inestabilidad y rotativa ministerial y la falta de apoyo partidista. Es decir, tenía falencias tanto en lo económico como en lo político. En los primeros años del gobierno de Ibáñez, el crecimiento industrial cayó en un 60% y el precio del cobre se vio afectado por la Guerra de Corea. No obstante, el gobierno se negó a reducir gastos, recurriendo a medidas clásicas, tales como la devaluación del peso, aumento del precio de las importaciones y de los precios en general. Esto generó presiones para el aumento de los salarios, lo que llevó a destinar más fondos para ayudar a las industrias, devaluando aún más el peso (Collier, Sater, 1999: 240). Para mitigar el impacto inflacionario, Ibáñez se hizo asesorar por la estadounidense Misión Klein- Saks, la que entre otras, le planteó una serie de reformas estructurales para enfrentar los problemas de la economía chilena: liberalización del comercio exterior, precios y mercados de factores de producción, aumento de la tasa de interés real, privatización de las empresas estatales, reforma al sistema de seguridad social, equilibrios de las finanzas públicas, racionalización del gasto público y disciplina monetaria (Lüders, 2012: 5). No obstante se logró reducir en algún grado la inflación y se siguieron las medidas antiinflacionarias propuestas por la misión, muchas de las demás medidas sugeridas no encontraron eco al interior del gobierno, del congreso ni de la población, generando malestar y movimientos en contra de ella. Los últimos meses del gobierno de Ibáñez fueron turbulentos, con huelgas y manifestaciones que terminaron con manifestantes muertos. Salazar afirma que la crisis de fondo del gobierno de Ibáñez era una de los partidos políticos y de la militancia que todo aspecto de la vida empezó a adquirir (1999: 64). Los movimientos sociales fueron subordinados a éstos y al Estado. Paradójicamente, los partidos comenzaron a notar una menor y fluctuante votación electoral, así como una falta de control y disciplina en sus filas, dando pie al intercambio participación- petición.

A Ibáñez lo sucedió Jorge Alessandri, otrora presidente de la Confederación de Producción y Comercio (CPC), bajo la premisa que una buena administración era lo único que se necesitaba para ser un país desarrollado y con un fuerte desprecio hacia los partidos políticos. No obstante, Alessandri ganó por un margen más bien estrecho, dando cuenta del

cambio político que se venía formando⁵⁰. Alessandri continuó en cierta medida con las políticas que venían del gobierno de Ibáñez, esto es, control de la inflación, restricción del gasto público y otorgando preferencias los mecanismos de mercado e iniciativa privada en general. En concordancia con esto, abrió parcialmente el mercado interno, incentivando al capital extranjero a invertir en diversos sectores de la economía nacional (Salazar, Pinto, 2010: 41). Por otra parte, desde los inicios de su gobierno, Alessandri participó de las reuniones que darían origen a la ALALC, a la cual adhería en 1960. Durante el gobierno de Alessandri se dio inicio a la reforma agraria, impulsada desde EEUU en el marco del programa de la “Alianza por el Progreso”⁵¹ para toda América Latina. El proceso de reforma agraria respondía a necesidades económicas, sociales y políticas: los bajos salarios que recibía el campesinado no fomentaban la inclusión de nuevas tecnologías; el régimen semipatriarcal impedía el desarrollo de las aspiraciones del campesinado; y el control que un pequeño grupo de latifundistas poseía sobre un gran número de campesinos, los hacía ostentar un gran poder político⁵² (Meller, 2007: 86). Meller sostiene, que incluso en 1965, la tierra se encontraba relativamente más concentrada que en 1925. En 1965, menos del 10% de los propietarios de la tierra es dueño de más del 90% de la tierra⁵³ (Meller, 2007: 86). Una de las características que presentaba el agro en estos años, era la lentitud de su crecimiento. La reforma agraria impulsada por Alessandri contemplaba la compra de tierras por parte del Estado con un pago en efectivo y otro en bonos a diez años. Había poco de revolucionario en esta medida (Collier, Sater, 1999: 243). No obstante la reforma de Alessandri fue discreta, dio el impulso para lo que sería una de las más importantes reformas de este periodo.

Los primeros años del gobierno de Alessandri, fueron exitosos en términos

⁵⁰ Si bien Alessandri contaba con apoyo suficiente en el Congreso, estos fueron años en que la Democracia Cristiana y la izquierda fueron ganando terreno en los votos.

⁵¹ Si bien la reforma agraria se impulsó desde este programa, éste tuvo poca relevancia para Chile y América Latina tras el asesinato del Presidente John Kennedy.

⁵² Meller también afirma, que al momento de la creación de la CORFO, muchos empresarios industriales se oponían a la idea de la creación de empresas del Estado, aludiendo a una competencia desleal. Sin embargo, también había una preocupación por parte de la oligarquía terrateniente, quienes no querían ver problemas sociales en sus latifundios. Hay por tanto, un acuerdo político entre los parlamentarios de la oligarquía terrateniente y el gobierno: la primera apoyaba la creación de la CORFO y las empresas del Estado, mientras que el segundo no presionaría para la formación de sindicatos en el área de la agricultura. p.58. La reforma agraria es, por tanto, una tarea que estaba pendiente y presente, desde al menos, veinte años antes de su realización.

⁵³ La alta concentración de la propiedad también implica una alta concentración sobre el uso del agua.

económicos. El peso fue reemplazado por el escudo (1000 pesos) y se le estableció una tasa cambiaria. Había un presupuesto equilibrado, la balanza comercial era positiva, aumentó la producción industrial, el desempleo cayó y la inflación también. Sin embargo, esto no se mantuvo así. La ola de inversiones que Alessandri esperaba del sector privado nunca llegó y se vio en la obligación de devaluar el escudo. Como venía siendo la tónica del periodo, la inflación volvió a subir, generando el enojo de todo tipo de trabajadores, mineros, portuarios, banqueros, de ferrocarriles, profesores y médicos, quienes se manifestaron a través de diversas huelgas (Collier, Sater, 1999: 227). La oposición pedía una reforma tributaria para financiar los gastos del gobierno, a lo que Alessandri se negó, aunque sí mejoró su recaudación. Collier y Sater sostienen que la incapacidad de Alessandri de hacer concesiones políticas consideradas importantes para la oposición, radicaba en su filosofía conservadora. Esta situación, generó una oposición cada vez más abierta en sus críticas y denuncias hacia el gobierno.

En un contexto cada vez más confrontacional, Eduardo Frei Montalva ganó las elecciones presidenciales de 1964, dando cuenta del rápido avance que la Democracia Cristiana había tenido desde su creación en 1957. Frei asumía el gobierno en 1964 rodeado de un gran prestigio y una amplia popularidad, pero sin contar con mayoría en el Congreso, por lo que su margen de acción era más bien reducido. Por este motivo, las elecciones parlamentarias del año siguiente resultaban fundamentales. Así, la idea de “un parlamento para Frei” cobró fuerza y fue capaz de imponerse. Si bien no se logró una mayoría absoluta, se logró impedir una oposición capaz de bloquear sus iniciativas legislativas (Collier, Sater, 1999: 267).

Si bien la reforma agraria tuvo un discreto comienzo en el gobierno de Alessandri, fue el gobierno de Frei el que llevaría a cabalidad la primera etapa del proyecto. El proyecto de reforma agraria impulsado por Frei tenía como fin la reestructuración de la propiedad de la tierra, la que contemplaba la inclusión de los campesinos a la misma, la sindicalización de los campesinos y la modernización de los procesos de cultivo. La reforma agraria respondía a dos necesidades fundamentales: el aumento de la producción alimenticia y la productividad del agro, así como también integrar a la amplia masa campesina, la cual se encontraba marginada, tanto en el ámbito social como en el del mercado (Meller, 207: 142). Modernizar el agro era un requisito para esta necesaria incorporación del campesinado a

una economía de mercado, al mismo tiempo que eliminaba una de las principales trabas del crecimiento y de equilibrio de la balanza comercial (Salazar, Pinto, 2010: 42). Para llevar a cabo dicho proceso, se requirió de la creación de dos nuevas instituciones: Corporación de la Reforma Agraria, CORA; y el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP. A través de éstas y utilizando la Ley de Reforma Agraria del gobierno de Alessandri, el gobierno de Frei fue capaz de expropiar 1,2 millones de hectáreas, correspondientes a quinientos fundos (Meller, 2007: 142). Sin embargo, la ley anterior no fue suficiente para alcanzar los objetivos trazados por el programa de la Democracia Cristiana, por lo que fue necesario recurrir a una nueva ley. Ésta estableció el límite máximo de tamaño de un fundo, 80 hectáreas de riego básico equivalente, y eliminaba la necesidad de que el fundo a expropiar estuviera mal explotado o abandonado⁵⁴(Meller, 2007: 142). Con esta nueva ley, en los últimos tres años del gobierno de Frei se duplicó el número de fundos expropiados.

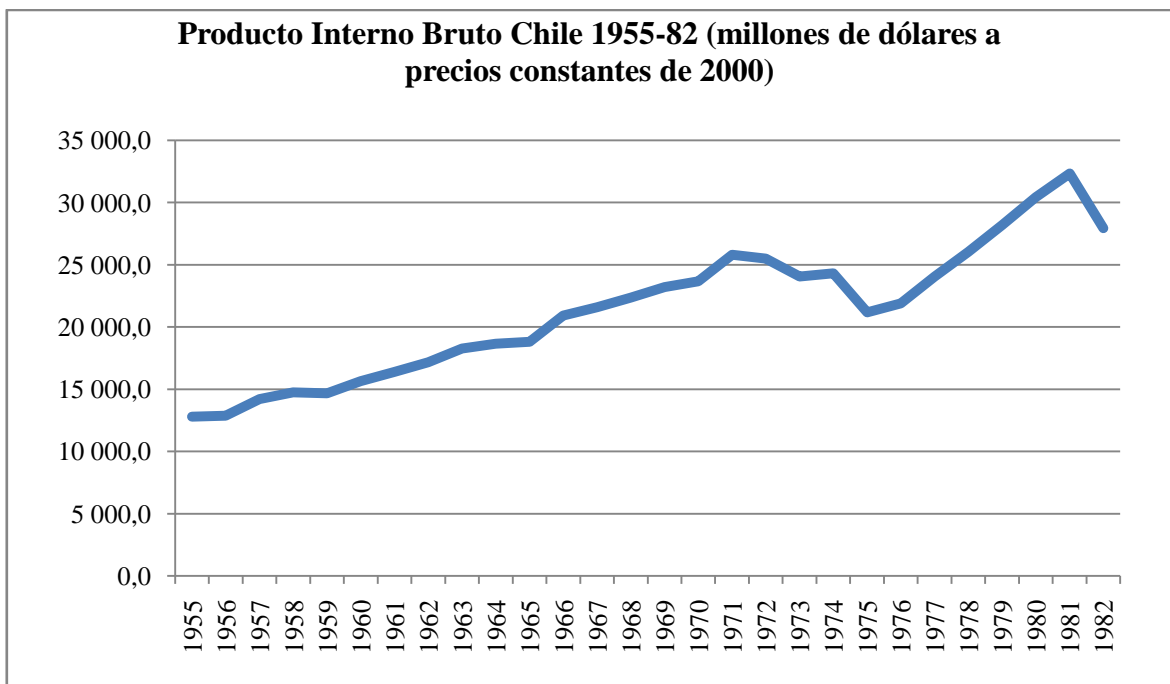
Otro de los problemas que se presentaba en este periodo, fue la incapacidad de la economía para generar divisas como producto de sus exportaciones, principalmente, por la necesidad de importar la tecnología, insumos y bienes de capital que eran requeridos por la sustitución de importaciones (la cual siempre se mantuvo en el ámbito de los bienes de consumo corriente, tales como alimentos, vestuario, calzado y similares) (Salazar, Pinto, 2010: 39). Al notar los escasos avances que realizaba la ALALC, Frei se convirtió en un fuerte promotor del Pacto Andino, al cual se integraría en 1969. Entre otros, tras este proceso de integración estaba la necesidad de insertar a los campesinos a la demanda (lo que tenía una directa relación con la reforma agraria), al mismo tiempo que permitía una mayor demanda. Pero más importante aún, los procesos regionales buscaban resolver aquellos problemas sociales y económicos que se venían arrastrando desde la Segunda Guerra Mundial, los cuales tensionaban el clima nacional.

Aún así, este es un periodo en el que se recurre a una serie de herramientas, tales como la alta protección arancelaria, fomento a las manufacturas mediante crédito barato y acceso preferencial a las divisas e inversión pública en infraestructura, complementando la producción industrial (Meller, 2007: 50-51). Las políticas de estos años seguían la lógica de generar ISI a cualquier costo. La economía chilena se encontraba cerrada, con el afán de

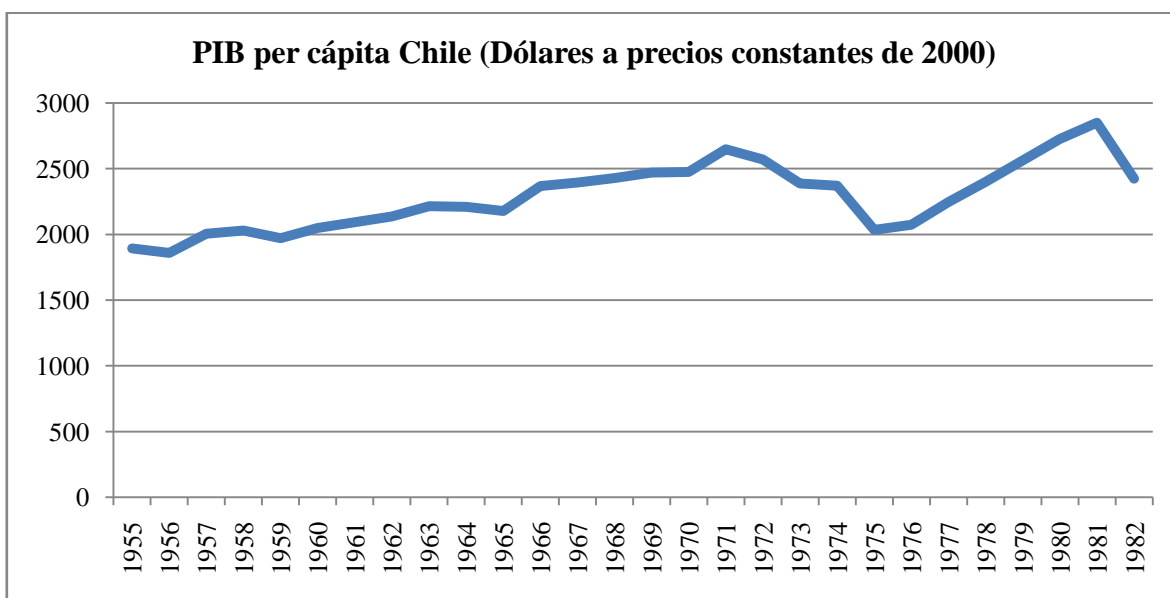
⁵⁴ Se estableció además, que el pago compensatorio se llevaría a cabo en treinta años, con un tope del 10% del total que podía ser pagado en efectivo.

fomentar, a costa de un elevado proteccionismo, la industria manufacturera. En este contexto, se continuaba en la búsqueda de la superación paulatina del carácter periférico de la economía nacional. Lo anterior se tradujo en una creciente burocratización de la economía nacional. Una crítica que señala Meller para este tipo de política comercial, fue la inflexibilidad de los gobiernos para promover la ISI en un contexto de circunstancias cambiantes (2007: 54). Una vez otorgados los proteccionismos, difícilmente eran cambiados o removidos, medidas que mermaron la competencia y un correcto funcionamiento del mercado nacional. Se generó una estructura industrial oligárquica, poco empleo y baja producción de bienes básicos a bajos precios (Collier, Sater, 1999: 274).

La relevancia que había tenido hasta ese entonces el capital extranjero en áreas estratégicas relevantes y la necesidad de generar divisas, fue clave en el proceso de chilenización y nacionalización del cobre. Según señala Pinto (2010: 39), hacia mediados de 1950, los impuestos generados por la Gran Minería del Cobre (GMC) representaban un 25% de la recaudación total del gobierno, al mismo tiempo que el 60% del total de las exportaciones nacionales, representadas por el cobre, estaban en manos de compañías estadounidenses. Es decir, a pesar del modelo desarrollista, la economía nacional seguía siendo altamente vulnerable. Así, se procedió a reformar la GMC. La “viga maestra” de Frei o el “sueldo de Chile” de Allende, se vio sometida a una reforma que buscaba, por una parte, aumentar su capacidad productiva, al mismo tiempo que el Estado tendría una mayor participación en las enormes utilidades que ésta generaba (Gonzalorena, 2005: 108).



Fuente: Cepal, 2009.



Fuente: Cepal, 2009.

A juicio de Pinto, el gobierno de Frei buscó una profundización del modelo de desarrollo hacia adentro, sin una variación sustancial de ésta (Salazar, Pinto, 2010: 43). Durante este sexenio, se reforzó la participación estatal en la creación de industrias de bienes intermedios, tales como la petroquímica, la electrónica y las comunicaciones (Salazar, Pinto, 2010: 144). Pinto sostiene, que la instalación de armadurías de vehículos

motorizados fue un hito emblemático del periodo⁵⁵(2010: 145). Aunque con un entusiasta, ambicioso y auspicioso comienzo, las reformas y políticas de modernización del gobierno de Frei no fueron capaces de superar los problemas que ya aquejaban al crecimiento de la economía chilena. Si bien en sus primeros años de gobierno, Chile crece y la inflación disminuye, Frei termina con una tasa de inflación del 34,9% y un desempleo del 8,3% (Gonzalorena, 2005: 109; Meller, 2007: 109; Collier, Sater, 1999: 275), ambas cifras son las más altas en sus años de gobierno. Gonzalorena plantea que tras los fracasos de las reformas políticas y económicas del gobierno de Frei, es posible vislumbrar una profunda pelea de intereses entre los distintos actores sociales y políticos chilenos, los cuales, en última instancia, restringían los márgenes de acción con los que el gobierno contaba. De esta manera, el gobierno de Frei finaliza con un rendimiento mediocre, aunque no del todo malo, pero sí, con la presencia de un fuerte descontento social, un recrudecimiento de los conflictos laborales y huelgas, alta inflación y bajo crecimiento, con una población que no ve en el trabajo gubernamental la satisfacción de sus expectativas, a pesar del carácter redistributivo del programa demócratacristiano (Salazar, Pinto, 2010: 44).

De esta manera, las elecciones de 1970 pondrían de manifiesto el antagonismo de las reformas políticas, económicas y sociales que el país requería para reimpulsar el proceso industrializador o bien, darlo por fracasado. Con todo, Gonzalorena sostiene que en los votos de Salvador Allende y Radomiro Tomic queda reflejado que dos tercios del electorado se encontraba a favor de la continuidad y profundización de los proyectos de desarrollo y las reformas que el Estado había y debía seguir llevando a cabo para concretarlos. En este contexto, el triunfo de Allende representa el deseo de profundización de los cambios que ya se estaban dando en Chile, los cuales se encontraban plasmados en su programa. Éste contemplaba cambios significativos en la organización económica, del poder y del derecho de propiedad (Salazar, Pinto, 2010: 44).

La propiedad de todos los sectores de la economía se encontraba altamente concentrada, al mismo tiempo que los ingresos estaban muy mal distribuidos. En 1953 sólo el 3% de los establecimientos industriales tenía control sobre el 51% del valor agregado, el 44% del empleo y el 58% del capital industrial; en 1965 sólo el 2% de los predios (4.876 de un total de 232.955) tenía una superficie sobre las 80 hectáreas de riego básico, alcanzando

⁵⁵ Se instalaron diez empresas diferentes de este tipo, todas ellas subsidiarias de consorcios extranjeros.

en conjunto el 55,4% de la superficie agrícola (Bitar, 1995 [Gonzalorena, 2005: 110-111]). El caso de los ingresos no era mucho más alentador, para 1967 el 10% más pobre de la población obtuvo un 1,5% del ingreso total, siendo esta ingreso de un 40,2% para el decil de más altos ingresos. En 1970, un 25% de la población vivía en la extrema pobreza, quienes se concentraban en su mayoría en zonas urbanas (Bitar, 1995 [Gonzalorena, 2005: 111]). Estas cifras dan cuenta de las contradicciones en las que se encontraba sometido el sistema socioeconómico, relacionado con el desarrollo de capitalismo periférico, influenciado por las relaciones de poder en las cuales fluyen los sistemas político, económico y social.

En este sentido, el proyecto de gobierno de la Unidad Popular (UP) debía ser coherente en la superación de las trabas que limitaban el desarrollo nacional, a través de una completa reestructuración de su economía. Por este motivo, el programa económico de la UP contemplaba la nacionalización de todas riquezas naturales, la banca, las empresas manufactureras monopólicas, la distribución mayorista, el comercio exterior y la profundización de la reforma agraria. Al mismo tiempo, consideraba redistribuir el ingreso y un fuerte aumento del gasto público. Teniendo esto en consideración, redistribución y socialización eran dos aspectos que iban de la mano y se reforzaban entre sí⁵⁶. En este contexto, surge el Área de Propiedad Social (APS), la cual implicaba los procesos de estatización de las principales empresas industriales. Meller sostiene que en la APS se encuentra la naturaleza ideológica del gobierno de Allende: *“El traspaso al APS de los medios de producción de una empresa capitalista es el mecanismo ‘para alcanzar la socialización efectiva de dichos medios y orientarlos de manera que no se busque sólo la maximización de utilidades, sino el mejor aprovechamiento de la capacidad productiva, el incremento del empleo, de las inversiones, del uso de materias primas nacionales, etc., y que su producción se oriente en relación con las necesidades de las grandes mayorías nacionales’”* (Alaluf, 1972: 519 [Meller, 2007: 145]). Era a través de la estatización de los monopolios considerados estratégicos para la economía y el desarrollo del país que se creaba el APS y el camino al socialismo. Para los procesos de estatización se recurrió a los conocidos “resquicios legales”, en este caso, correspondía a un Decreto Ley dictado en

⁵⁶ Es decir, las políticas de redistribución y aumento del gasto público posibilitaban un amplio apoyo popular, que permitía superar la resistencia de la clase económica dominante, al mismo tiempo que se buscaba sopesar los posibles efectos desestabilizadores.

1932, durante la República Socialista. Se estima que cada dos días, alguna empresa fue intervenida en los primeros años de la UP (Meller, 2007: 147), lo que revela un ritmo apresurado de intervención. Otra área que fue fuertemente intervenida fue la de la banca, ésta implicaba la democratización del acceso al crédito para pequeños y medianos empresarios y disminuciones en la tasa de interés. La estatización y compensación de los bancos extranjeros se realizó en forma rápida. Sin embargo, la presencia de la banca extranjera en Chile era relativamente baja, la gran meta consistía en alcanzar el control de los bancos privados locales (Meller, 2007: 148). El proceso de estatización de la banca nacional careció de la complejidad de otros procesos similares. Para llevarlo a cabo, la CORFO le otorgó al Banco del Estado un poder que le permitiera comprar acciones bancarias y la línea de crédito para adquirirlos. Al mismo tiempo, el Estado procedió a intervenir la banca según dos criterios, irregularidades financieras o problemas laborales que impidieran su normal funcionamiento. A través de estos mecanismos, la CORFO adquirió en un lapso un poco mayor a un año, el control mayoritario de 14 bancos comerciales y cerca del 30% de participación en las instituciones restantes (Meller, 2007: 148 y ss.).

Una de las reformas a la que le dio prioridad fue a la de la GMC. Continuando y profundizando con las medidas necesarias para sacar adelante el tan anhelado desarrollo, se terminó de llevar a cabo la reforma de la GMC, esta vez, a través de su nacionalización. Este proceso develaba la importancia de la participación del capital extranjero sobre los recursos naturales. Aún en 1970, con la chilenización del cobre realizada por Frei, el 60% de las exportaciones chilenas⁵⁷ se encontraban en manos de tres compañías provenientes de EEUU. Criticando el proceso de indemnizaciones que el gobierno de Frei había llevado desarrollado, Allende sostiene que la inversión inicial realizada por las compañías estadounidenses fue de US\$30 millones, mientras que en los cuarenta años previos a la nacionalización, éstas habían sacado de Chile más de US\$4000 millones. Bajo estas circunstancias, consideradas por Allende de “utilidades excesivas”, el proceso de nacionalización del cobre se lleva a cabo sin mediar compensación para las compañías que fueron expropiadas. La nacionalización del cobre se logró a través de una reforma

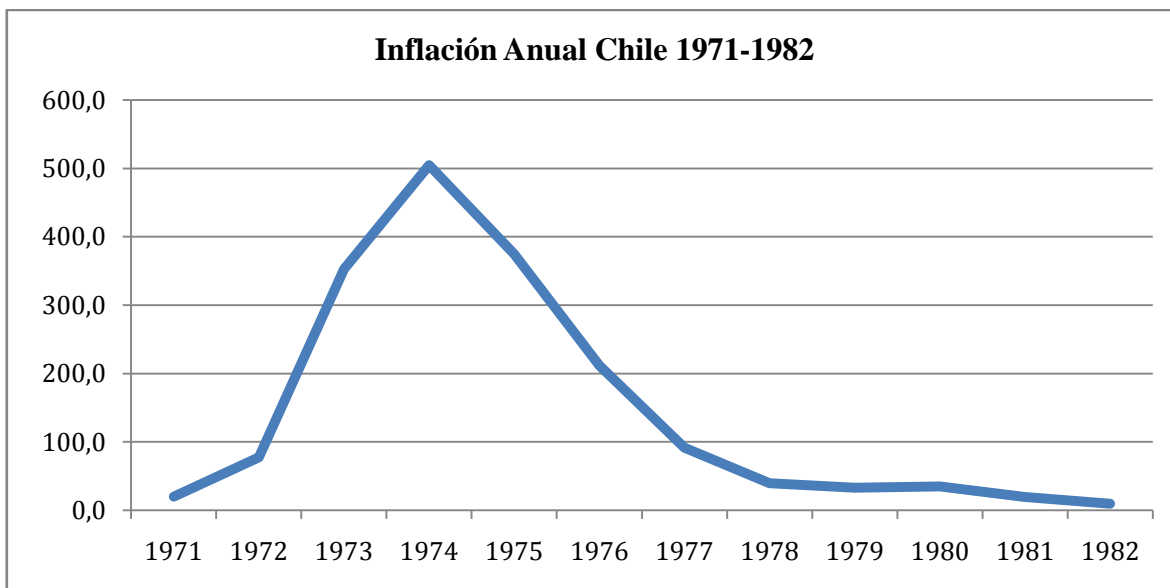
⁵⁷ De las cuales, un 75% correspondían a las ventas del cobre.

constitucional, la cual fue finalmente aprobada unánimemente por el Congreso⁵⁸. Sin embargo, ni la forma ni el fondo de la nacionalización tuvo una buena recepción por parte de EEUU. No sólo no estaban siendo indemnizadas, sino que también estaban perdiendo el control sobre una riqueza básica y altamente lucrativa. Un control que por cierto, estaba ahora en manos del Estado de Chile.

Otra área que fue prioritaria para el gobierno de Allende, fue el agro. En el marco de la reforma agraria, sólo en 1971 se incorporan una cantidad de predios similar a las que había incorporado el gobierno de Frei en sus seis años de mandato (Meller, 2007: 143). Sin embargo, en el programa de la UP, el plan de reforma agraria contemplaba la reducción a cuarenta hectáreas del tamaño superior de un fundo. Al no contar con una mayoría parlamentaria, este plan no pudo ser llevado a cabo. Finalmente, el gobierno de Allende tuvo que recurrir a la Ley de Reforma Agraria que había sido implementada en el gobierno de Frei. De esta manera, el proceso de reincorporación de las tierras quedaba concluido, en términos prácticos. Las tareas pendientes de la UP eran entonces las tareas jurídicas asociadas a la tenencia de la tierra y la normalización de las actividades agrícolas.

El primer año del gobierno de Allende fue exitoso en relación a sus metas planteadas y contó con un alto respaldo ciudadano. No sólo la GMC y el sector agrícola habían modificado su estructura de propiedad, sino que también otras áreas de la economía, tales como la industria y la banca. Al mismo tiempo, el PIB aumenta en un 9% (en el sector industrial, este aumento es del 13,6%), el desempleo en el Gran Santiago cae a un 3,8 (Frei lo había dejado en un 8,3%) y la inflación cae de un 34,9% a un 22%, aunque sigue siendo alta (Gonzaloren, 2005: 112). A pesar de contar con cifras auspiciosas, las reformas llevadas a cabo por la UP suponían un desplazamiento en los órdenes tradicionales de la estructura económica y de poder, lo que se traduciría en un fuerte conflicto a nivel político. Por este motivo, resultaba fundamental la estrategia política que Allende y su gobierno plantearan para continuar con éxito con su plan de reformas. El fracaso fue estrepitoso.

⁵⁸ Al respecto, hay que tener en consideración que, tanto el programa electoral de la UP como el de la Democracia Cristiana, contemplaban la nacionalización del cobre. Es decir, era una medida que contaba con un alto respaldo político, aún cuando, Allende no contaba con mayoría parlamentaria. Ver Meller, p. 139 y Collier y Sater p. 245.



Fuente: Cepal, 2009.

Las favorables cifras del primer año de la UP no lograron mantenerse. Del 8% de crecimiento de 1971, al año siguiente éste cae hasta llegar al -0,1% y llegar al -4,3% en 1973. Lo mismo sucede con la tasa de inflación, la cual del 22,1% del 1971, llega al 605,1% en 1973. Si bien el caso del desempleo no es llamativo, la situación de los salarios reales es lamentable, puesto que del aumento del 22,3% de 1971, éste cae -25,3% durante los tres primeros trimestres del 1973 (Meller, 2007: 119). En el breve periodo del gobierno de Allende hubo una serie de indicadores que ya daban cuenta de estos desequilibrios. Al respecto, Meller sostiene que ya el aumento de déficit presupuestario general aumentó del 3,5% del PGB en 1970 a 9,8% en 1971. Al mismo tiempo, el crédito del sector público aumentó en un 124%, así como la balanza comercial pasó de un superávit de US\$95 millones en 1970 a un déficit de US\$90 millones en 1971 (Meller, 2007: 121 y ss.). En este último punto, la caída del precio del cobre fue un factor decisivo. Durante este primer año de gobierno de la UP ya habían signos de escasez. Sin embargo, estos no se consideraron un problema por los economistas del gobierno, sino más bien, era el resultado lógico que los efectos de las políticas redistributivas tendrían. Meller afirma que ya a finales de 1972 existían señales suficientes que hacían prever una crisis, tales como una aceleración de la inflación, alto déficit fiscal, la necesidad de nuevos reajustes de salarios, la imposibilidad práctica de una contracción adicional de las utilidades del sector productivo, colapso de los abastecimientos y existencias, la contracción de las reservas internacionales y la aparición

del mercado negro (Meller, 2007: 123). A pesar de todas estas señales, no se tomaron medidas al respecto. Ejemplo de ello es la política antiinflacionaria, que no cambió durante el periodo 1971-72, a pesar que ésta se duplicó. Collier y Sater señalan que los problemas económicos de la UP radican en la primacía de la política: “*la política económica está subordinada, en sus contenidos, aspecto y forma a las necesidades políticas del creciente apoyo a la Unidad Popular... un objetivo central es ampliar el apoyo al gobierno*” (PedroVuskovic, Ministro de Economía de Allende, 1972 [Collier, Sarte, 1999: 297]). No se controló la situación económica ni se alcanzó el objetivo del apoyo al gobierno. Tal como sucedió en otros países de América Latina, se invitó a los militares a ser parte del gobierno, con el fin de restaurar el orden para las elecciones parlamentarias de marzo de 1973 (Collier, Sater, 1999: 300). Así llegó el General Carlos Prats, Comandante en Jefe del Ejército al Ministerio del Interior. Si bien logró disolver huelgas y calmar un poco los ánimos, las elecciones se realizaron en un ambiente cargado por las denuncias de fraude electoral, dando cuenta de la desconfianza existente entre gobierno y oposición.

La crisis fue en aumento, agravada por las fuertes manifestaciones sociales y la violencia que se estaba tomando las calles. Aunque fracasado, el “*tancazo*”⁵⁹ daba señales que los militares se estaban uniendo a la oleada de descontento y que la posición política de Allende caía a pasos agigantados. El último esfuerzo por salvar la situación política fue un intento de llegar a un acuerdo entre Allende y la Democracia Cristiana, que facilitaría las cosas para Allende en el Congreso y le daba ciertas garantías al PDC en relación al Área Social, la reforma agraria y la participación militar en el gabinete (Collier, Sater, 1999: 303). Sin embargo, la intransigencia de ambos sectores abortó cualquier posibilidad de llegar a un acuerdo. Con una economía debilitada, huelgas de diversos sectores de los trabajadores, violencia creciente en las calles y una crisis política en el ambiente, frente a la posibilidad de defender al gobierno u organizarse en torno a una rebelión, los militares optaron por la última.

A juicio de Pinto, el gobierno de Allende puede ser visto como el punto cúlmine del modelo de desarrollo hacia adentro, al mismo tiempo que representa su fracaso. A pesar de mostrar continuidad con las reformas de los gobiernos anteriores, en la percepción de los actores involucrados, éste fue uno de ruptura (Salazar, Pinto, 2010: 46). No obstante, la

⁵⁹El *tancazo* fue la sublevación del Segundo Regimiento Blindado el 29 de Junio de 1973.

ruptura propiamente tal, vino en el gobierno del General Augusto Pinochet, figura indiscutida del régimen militar⁶⁰. Pinochet cerró el Congreso, prohibió los partidos de UP y declaró en receso los demás (aunque más tarde, todos fueron prohibidos), intervino las universidades, prensa, e incluso la Federación de Fútbol, imponiendo rápidamente un régimen policial y represivo. Se procedió, aunque de manera bastante lenta, a redactar una nueva constitución, la cual se caracterizaría por su autoritarismo y sus mecanismos para amarrar las reformas que el Pinochet llevaría a cabo.

El modelo de desarrollo, ahora llamado modernización, instaurado en la dictadura de Pinochet, buscaba la más absoluta libertad en el funcionamiento del mercado, eliminando toda intervención del Estado en éste último. Paradojalmente, el Estado se constituyó en un personaje principal de este proceso de reformas, puesto que fue el medio a través del cual el modelo económico, tal como lo concebían sus representantes, pudo ser impuesto. Los Chicago Boys harían en dictadura lo que la Misión Klein-Saks no pudo en democracia. Tanto Pinto como Meller son enfáticos en señalar que no fue hasta 1975 que se dio inicio la estrategia de desarrollo que marcó el periodo de la dictadura y del retorno a la democracia (2010: 49 y ss.; 2007: 189 y ss.). El gobierno de Pinochet se encontró con una elevada tasa de inflación, 605%. Sin embargo, las medidas antiinflacionarias no aparecieron dentro de las prioridades del nuevo gobierno⁶¹. Las primeras medidas contra la inflación guardaron relación con la disciplina fiscal y el control monetario, pero hasta 1977, la tasa de inflación no logró bajar del 80%. Finalmente, fue controlando el tipo de cambio, a través de uno fijo, que se logró reducir la inflación a un dígito. Fue un largo proceso que demoró ocho años (Meller, 2007: 192). El nuevo modelo se fundamentaba sobre tres pilares: una liberalización radical de los mercados; una substancial apertura hacia el exterior; y una amplia extensión de la actividad privada y reducción equivalente de las actividades del Estado. Pinto sostiene que el repliegue del Estado fue aproximado desde dos puntos: la privatización de las empresas públicas y la desregulación de los mercados (Salazar, Pinto, 2010: 49). Afirmandose en la idea que la regulación que ponía el Estado en el sistema de precios era el motivo de las distorsiones económicas, la liberalización de los mercados era

⁶⁰ Collier y Sater señalan que Pinochet no realizó ningún esfuerzo por generar y consolidar un movimiento político propio, lo que tendría que ver con su interés en despolitizar al país (1999: 310).

⁶¹ Meller sostiene que este se debe a que eran las reformas estructurales de la economía el principal objetivo del equipo económico de la dictadura.

un punto fundamental en la nueva estrategia de desarrollo. Por este motivo, una de las primeras medidas que se tomó fue la eliminación de los subsidios y la libertad de precios, incluidos los artículos de primera necesidad. Lo anterior, significó un importante alza en los precios de los alimentos, con efectos evidentemente regresivos. Para comienzos de los ochenta, sólo 15 productos se mantenían con precios controlados⁶²(Meller, 2007: 189). Se procedió a retornar al peso como moneda nacional, mil escudos pasaron a ser un peso y se introdujo el Impuesto al Valor Agregado, IVA. Estas medidas se prestaron para la rápida composición de conglomerados oligopólicos, que se vieron acrecentadas por la política de shock impuesta en 1975, la cual llevó a la quiebra a un sinnúmero de pequeñas y medianas empresas, que bien podrían haber sido viables en un contexto de economía abierta, de haber tenido un plazo de adaptación propicio (Gonzalorenna, 2005: 115). En la misma línea, Pinto sostiene que estas políticas tuvieron un alto costo para el sector empresarial que había crecido al amparo del modelo desarrollista (Salazar, Pinto, 2010: 84). Hernán Büchi, Ministro de Hacienda durante la década de los ochenta, da luces que la creación de este oligopolio era parte del plan del equipo económico de la dictadura: *“En nuestro país existía la convicción de que había un sector privado que podía comprar, pero la verdad es que también se requería crearlo... a través de políticas tributarias, a través de la reforma de pensiones, capitalismo popular, capitalismo laboral, etc.”*(Büchi, 1992 [Gonzalorenna, 2005: 114-115]).

Otro de los aspectos que se vio influenciado por este proceso liberalizador, fue el del mercado de capitales, lo que se tradujo en la eliminación de las regulaciones del mercado financiero, tales como la liberalización de la tasa de interés bancaria, la reprivatización de los bancos que habían estatizados durante el gobierno de Allende y el permiso para la formación de nuevas entidades financieras y la fusión de bancos comerciales (Gonzalorenna, 2005: 115). Al igual que en el caso de la liberalización de los precios, estas medidas no sentaron las bases para una economía abierta y de libre funcionamiento del mercado, sino que permitieron y fomentaron los oligopolios⁶³. De acuerdo a lo sostenido por Meller, este proceso fue bastante rápido, estando prácticamente

⁶² Bienes alimenticios y tarifas de servicios públicos.

⁶³ Hay que tener en cuenta, que al momento de reprivatizar la banca Chile se encontraba en un momento recesivo de su economía. Por esto, y a pesar de los bajos precios a los que fueron reprivatizados, sólo los grupos empresariales más grandes tuvieron acceso a este proceso.

finalizado en 1977. Para ese entonces, el Banco del Estado, había reducido su participación en el mercado crediticio interno de un 50% a comienzos de los setenta, a un 14% en 1981 (Meller, 2007: 190).

En el ámbito del mercado del trabajo, la liberalización de éste supuso una flexibilización del mismo. Las relaciones laborales pasaron a ser definidas por el empleador. Hasta 1973, las leyes laborales consideraban una serie de regulaciones a favor de los empleados, tales como la inamovilidad, aumento obligatorio de salarios, salario mínimo, compensaciones para los trabajadores, además, de una fuerte presencia de los sindicatos en los procesos de negociación. La flexibilización del mercado laboral supuso fuertes cambios a esta legislación, una baja en el aporte previsional pagado por los empleadores⁶⁴ y en general, una fuerte disminución en los costos no salariales de la mano de obra (Meller, 2007: 190). En este caso, el rol del Estado sigue siendo preponderante, pero cumpliendo el papel contrario al que había ejercido con anterioridad. Esto se manifestó en una baja fuerte en los salarios reales, facilidades para el despido de trabajadores y ausencia de negociación colectiva. Estas medidas pusieron a los trabajadores en una situación de indefensión hasta el retorno de la democracia, que favoreció en gran medida la aplicación de las reformas en otros sectores de la economía. A juicio de Pinto, los trabajadores estaban más preocupados por sobrevivir (Salazar, Pinto, 2010: 88).

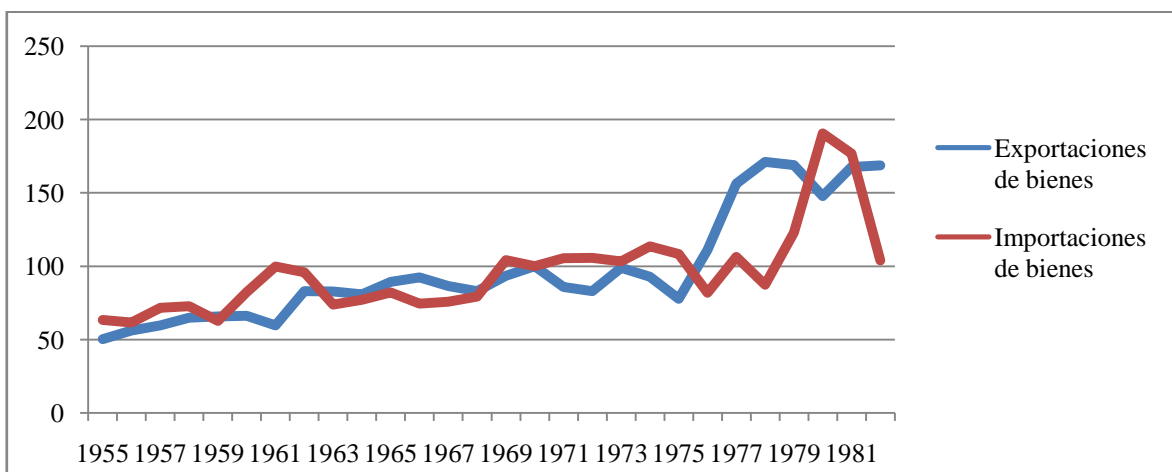
La liberalización de los mercados nacionales tuvo su contraparte en lo relativo a comercio exterior. De esta manera, los aranceles y los controles cambiarios sufrieron una drástica caída durante la dictadura. Este proceso es el que deja más en evidencia la voluntad de la clase gobernante de dar por superado la estrategia de desarrollo industrializador hacia adentro. Al respecto, tanto Meller como Collier, Sater señalan que fue la industria la más afectada por esta liberalización (2007: 63; 1999: 314). A modo de ejemplo, el arancel promedio de 1973 era de un 36%, con un tope de 66%, mientras que para 1979, se estableció un arancel nominal uniforme del 10% para todos los productos, menos los automóviles (Meller, 2007: 62). El sector industrial resintió estas medidas: *“la indefensión en la que se está colocando a la industria chilena está poniendo en peligro la existencia misma del sector, mediante una destrucción progresiva e innecesaria del acervo industrial que el país ha logrado formar a lo largo de los últimos cincuenta años. Esto nos acarreará*

⁶⁴ De un 40% en la década de los sesenta, este pasó a ser de menos del 3% en los años ochenta.

mayor dependencia y aumentará la brecha que nos separa de los países industrializados”(Asociación de Industriales Metalúrgicos, 1977 [Salazar, Pinto, 2010: 84-85]). Estas medidas se hicieron notar en la participación de la industria en el PGB. A finales de los años sesenta, ésta tenía una participación del 25%, mientras que durante los ochenta cayó bajo el 20%. Al mismo tiempo, mientras que la industria durante los sesenta fue una fuente constante de generación de empleo (a una tasa del 2,9%), en los ochenta jugó un papel absolutamente contrario, destruyendo empleo a una tasa de 2% (Meller, 2007: 64). Paralelamente, las ya mencionadas privatizaciones del sector productivo y la desregulación de los mercados internos obliga a la totalidad de las actividades económicas a adaptarse rápidamente al nuevo esquema, o bien, a quebrar. A través del Decreto Ley 600 o Estatuto de la Inversión Extranjera, se le ofreció a inversionistas extranjeros un trato con garantías preferenciales, por sobre los nacionales. En esta misma época, el gobierno de Pinochet decide retirar a Chile del Pacto Andino, lapidando cualquier esfuerzo previo de integración regional. La salida de Chile del Pacto Andino es una medida congruente con la estrategia de desarrollo que se estaba imponiendo. Integrar la economía nacional a la economía mundial suponía una estrategia de desarrollo hacia afuera. Los precios relativos nacionales se alinearon con los relativos internacionales y se fomentó y especializó en la producción de bienes sobre los cuales existieran ventajas comparativas (Meller, 2007: 190). Lo que se buscaba era una integración hacia los mercados internacionales y no los regionales, bajo el supuesto que los mercados regionales aislarían a Chile del concierto internacional y lo harían más ineficientes. Sumado al conflicto con el Pacto Andino, Chile suma dificultades limítrofes en la región con Argentina, la cual casi termina en guerra y fue solucionada a través de una mediación papal.

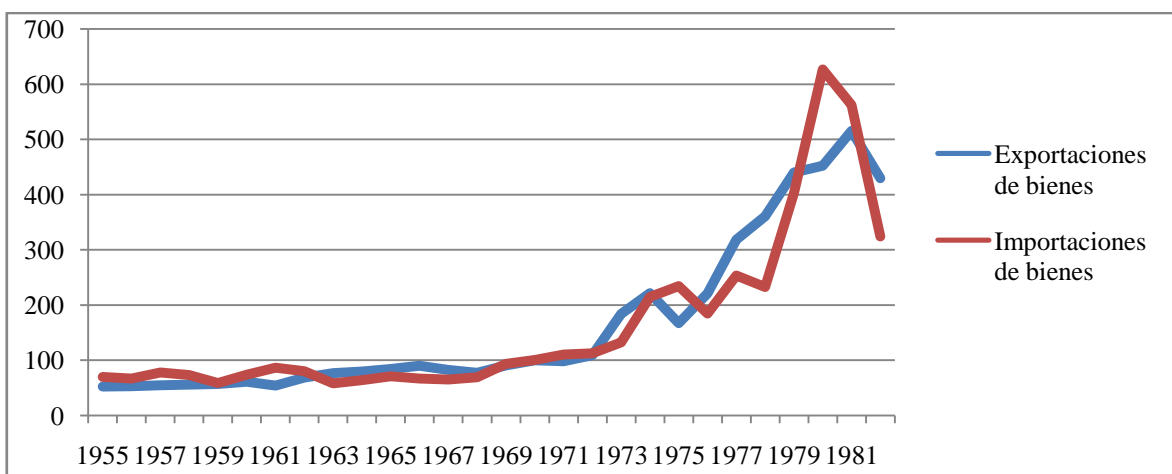
Comercio Exterior

Índices de volumen (Índices año base 1970 = 100)



Fuente: Cepal, 2009.

Índices de valor (Índices año base 1970 = 100)



Fuente: Cepal, 2009.

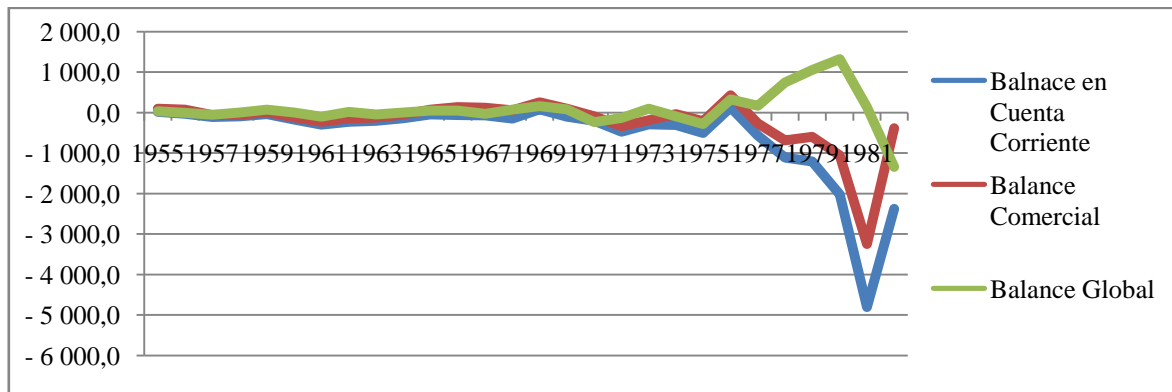
Coherente con la lógica de expansión de mercados que marcó este período, la ola privatizadora se expandió a esferas que iban más allá de aquellas empresas reprivatizadas del área financiera o industrial. Gonzalorena señala que una de las características importantes de esas reformas, las constituyen las privatizaciones de las empresas que habían surgido desde el Estado, tales como las relativas al ámbito de la energía, transportes

y telecomunicaciones⁶⁵. Hacia 1980, el Estado se había desvinculado de más de 380, ya fuera por medio de privatizaciones o licitaciones (Salazar, Pinto, 2010: 49). Asimismo, Pinto sostiene que muchas de las iniciativas económicas antes descritas de la dictadura difícilmente podrían sostenerse como revolucionarias, puesto que ya habían sido aplicadas en algún momento de la historia. Lo verdaderamente revolucionario fue la privatización sobre ciertas áreas que nunca antes se habían concebido como un área de maximización de ganancias, es decir, lo verdaderamente novedoso en materia económica fue la creciente privatización de la educación, la salud, la vivienda y los fondos de pensiones⁶⁶. Esta situación es descrita como una progresiva desvinculación del Estado de su principio de responsabilidad social y de su deber de velar por la existencia de ciertos derechos básicos, como los antes mencionados. Es un periodo que se caracteriza por la privatización de las utilidades y la socialización de las pérdidas (Meller, 2007: 66). Estas reformas acentúan y acrecientan el desmantelamiento de los más variados impulsos que surgieron de los gobiernos anteriores. Al respecto, Pinto sostiene que las causas del golpe militar se encuentran más allá del carácter socialista de las reformas de Allende. En palabras de uno de los miembros de la Junta de Gobierno: *“la cuestión de fondo no era sólo derribar un gobierno y cauterizar el cáncer marxista, sino desandar (y corregir) los últimos cincuenta años de la historia nacional”* (Gustavo Leigh, Primera alocución televisada de la Junta de Gobierno [Salazar, Pinto, 2010: 47]).

⁶⁵ Hay que tener presente, que tanto los procesos privatizadores como los reprivatizadores se llevan a cabo en un ambiente fraudulento, corrupto y con un fuerte tráfico de influencias (un ejemplo paradigmático es la venta de Soquimich a uno de los entonces yernos de Pinochet).

⁶⁶ El caso de los fondos de pensiones llama particularmente la atención, puesto que la totalidad de ellos queda en manos de instituciones privadas con fines de lucro.

Balanza de Pagos (millones de dólares a precios corrientes)



Fuente: Cepal, 2009.

Endeudamiento Externo de Chile (millones de dólares)

1950	% PNB	1970	% PNB	1988	% PNB
355	s/i	2.570	32,1	16.120	79,3

Fuente: Del Pozo, 2009.

El golpe militar de 1973 no llegó sólo a marcar el fin del gobierno de la UP, sino que marcó el fin de una época marcada por la estrategia de desarrollo industrializador. Es el cambio en la estrategia de desarrollo una de sus particulares características y de los cambios más profundos que introdujo en la sociedad chilena. Las reformas llevadas a cabo por el equipo económico del gobierno de Pinochet dejarían huellas profundas en Chile, ejerciendo una influencia en el largo plazo difícil de prever en un comienzo. En un principio, estas medidas presentaron resultados que se tradujeron en una veloz reducción de los déficit fiscales, convertidos en superávits para el periodo de 1979-81 (Meller, 2007: 189). Durante los primeros años de las reformas económicas de la dictadura, también se puede apreciar un aumento de la productividad del trabajo en un 4,3% anual para el periodo 1976-81, destacando en estos años el aumento en sectores como la manufactura, la construcción y en el transporte y las telecomunicaciones (Salazar, Pinto, 2010: 50). Sin embargo, los logros macroeconómicos significaron un alto costo social, que cuestionaban la legitimidad del modelo modernizador. Por ejemplo, el incremento del PGB tuvo un promedio del 1,4%, una cifra bastante modesta; el crecimiento per cápita fue de -0,8%, lo que significaba que el

producto real per cápita era menor en 1983 que en 1973. Para el periodo 1976-83, el crecimiento aumenta un 3,2% anual, lo que implica un crecimiento menor al del periodo 1950-72. En el ámbito del ahorro y la inversión, el panorama no fue mucho mejor. En 1982 la deuda externa del país alcanzaba los US\$17 mil millones que no representaban beneficios visibles para el país. Sin considerar la crisis de 1982, la tasa de inversión promedio para el periodo 1974-80 fue menor a la de 1960-70, 11,1% y 15,3% respectivamente. Los años de 1977-81, cuando se mostraron los avances económicos de estas reformas, se produjo un desincentivo a la inversión de la actividad productiva, a través de las altas tasas de interés y sobrevaluación del peso (cambio fijo de \$39 por dólar) (Salazar, Pinto, 2010: 50 y ss.; Meller, 2007: 186 y ss.). A juicio de Pinto, fueron años en los que se derrochó la posibilidad de ahorro producto del ingreso de dólares que facilitó el crédito a extranjeros previo a la crisis de 1982. Sin embargo, a juicio de Collier, Sater, la crisis de 1982 sentó las bases para la conformación de una oposición más activa y articulada al régimen dictatorial, dando inicio a las muchas huelgas que seguirían en los años siguientes y que culminarían con el plebiscito que logró sacar a Pinochet del gobierno.

4. Conclusiones

América Latina buscó integrarse, de eso no hay duda. Pero ni el proceso de integración ni los caminos seguidos por sus miembros individualmente fueron capaces de situarlos en una esfera de relevancia internacional. Durante los años setenta, no sólo no se logró el objetivo del mercado común, también existieron conflictos evidentes entre varios de sus miembros, como el corte de relaciones diplomáticas entre Chile y Bolivia o la posibilidad de una guerra inminente entre Chile y Argentina. No sólo no se avanzó, si no que se retrocedió.

Para los efectos de este trabajo se definió la Crisis de la Deuda Externa de 1982 como el hecho que puso la lápida no sólo al modelo desarrollista de los últimos cincuenta años, sino que también al proceso de integración. Pero la evidencia nos muestra que este fue un proceso que nació agonizante. Desde sus orígenes mostró falencias y limitaciones que le impidieron avanzar. Algunas de ellas ya fueron mencionadas al comienzo de este trabajo, tales como la falta de una institucionalidad supranacional que pudiera hacerse cargo del proceso. Sin embargo, una serie de otras circunstancias se conjugaron de tal forma que imposibilitaron el proyecto. Se mencionó que en el caso europeo, la creación de la CECA tuvo una función más bien simbólica, pues su utilidad práctica nunca resultó ser del todo satisfactoria. Como tal, la CECA sirvió como la base sobre la que se construirían todos los nuevos avances en materias de integración, tales como la CEE y la EURATOM. Es decir, no importaba que se avanzara lento o a tropezones, lo importante era que se avanzara, los problemas que el proceso integracionista presentó se solucionaron con más integración. Distinto fue el caso latinoamericano. Tanto Haas como Frei Montalva sostenían en los sesenta que las instituciones del Tratado de Montevideo eran insuficientes, pero si tomamos el ejemplo europeo, este hecho debió haberse constituido como una dificultad, pero no un impedimento. En este sentido, el problema no radicó en que los doce años iniciales que se habían otorgado para la liberalización de los mercados fueron pospuestos una y otra vez en cada una de las rondas de negociaciones, sino que entre medio, no se hizo nada más por avanzar en conjunto. La creación del Pacto Andino también supone un quiebre en el proceso de integración que da cuenta de la falta de una heterogeneidad simétrica de los grupos dirigentes de las naciones que conformaban la ALALC. Si bien el Pacto Andino se podría haber visto como un proceso complementario,

la verdad es que buscaba ser una alternativa viable al mediocre funcionamiento que estaba teniendo la ALALC.

Es evidente que los casos revisados constituyen ejemplos de economías bastante distintas. No sólo su desarrollo relativo es heterogéneo, sino que sus economías siguen cursos diferentes a lo largo de estos años. Mientras que Brasil entra al proceso integrador en pleno proceso de ejecución de supolítica desarrollista, planificada hasta el más mínimo detalle, trazándose objetivos, cumpliéndolos a cabalidad y creciendo de manera constante, el resto de los países de la región cuentan con progrmas de desarrollo, aunque no con unapolítica como tal, sus industrias tienen un desempeño mediocre y si bien sus economías crecen, no lo hacen de forma llamativa ni constante. Con una situación económica saludable, Brasil ve en la integración una ampliación del mercado, pero no un objetivo político. No tenía la necesidad. Frente a esta situación, resulta válido que Brasil se cuestionara la ventaja real de ser el líder del proceso. Si bien Argentina tiene una situación económica y política más inestable durante los años revisados, tampoco ve más allá de la posibilidad de una mercado ampliado. Influida además por un fuerte nacionalismo en términos políticos, la política exterior argentina estuvo marcada por su aislacionismo y su convicción de autonomía. El caso chileno y boliviano es distinto. Aunque con niveles de crecimiento y desarrollo industrial diferentes, en ambos casos existía una necesidad explícita de ampliar sus mercados como un imperativo para mejorar sus niveles de desarrollo. Resulta llamativo que la bibliografía revisada, en el caso argentino y brasilero, hace escasas referencias, y en algunos casos ninguna, a los procesos de integración. No es el caso chileno o boliviano, dando cuenta del impacto que de éstos se esperaba en cada país miembro. Lo anterior da cuenta de la falta de un objetivo claro y común en el proceso. Europa tenía la paz como objetivo, los mercados integrados sólo fueron el camino para lograrlo. Entendiendo que cada país tiene motivaciones e intereses propios para involucrarse en el proceso, la falta de un gran objetivo en común, hizo que cada país siguiera sus propios caminos según sus necesidades coyunturales.

Es necesario también tomar en cuenta que las exportaciones seguían siendo dominadas por las materias primas. Con la excepción de Brasil, los casos estudiados muestran poca diversificación en sus exportaciones. Si bien Argentina logra diversificarse un poco, no lo hace al nivel de Brasil, y sigue siendo fuertemente dependiente de sus carnes

y de una experimental pero creciente soja. En el caso boliviano, sigue siendo el estaño su principal exportación, mientras que el cobre lo era en Chile. Es decir, aún en el caso de los pocos avances que hubo en materia de integración, los productos que ahí se comercializaron tendieron más bien a complementarse que a competir entre ellos. Tampoco se puede decir que estos años hayan sido propicios para la formación de una clase industrial como tal, lo que en el caso europeo resultó fundamental para el desarrollo de su proceso. En todos los casos revisados, la producción de manufacturas siempre tuvo como objetivo el mercado interno. Es decir, la sana competencia a la que se aspiraba, nunca entró en juego. A diferencia de lo que sucedió en Europa, los casos revisados dan cuenta de una gran diferencia, y sobretodo, inestabilidad en las políticas económicas de los respectivos países, especialmente para los casos argentino y boliviano, imposibilitando una política económica coherente entre los países miembros del proceso.

La falta de una heterogeneidad simétrica fue otro de los problemas que presentó este proceso, la cual queda en evidencia no sólo en los dirigentes políticos, incapaces de promover el proceso de integración al interior de sus propios países, sino que también en los grupos de poder económico. El proceso de integración europeo fue uno que contó con la participación de grandes, medianos y pequeños empresarios dispuestos a competir en el amplio mercado que significaba Europa. Sin embargo, en las economías nacionales de América Latina no sólo existía un grupo de poder económico que le tenía pavor a la competencia, sino que además éstos fueron capaces, en muchos casos, de penetrar el aparato estatal haciendo prevalecer sus intereses. Por ejemplo, la intervención del Estado argentino en el modelo de desarrollo tuvo más relación con sacar provecho a las prácticas de cooptación que con la promoción del modelo, generando una cuestionada asignación de recursos. El caso brasilero llama la atención desde dos puntos de vista. En primer lugar, si bien existía un grupo industrial con intereses particulares, la verdad, es que fueron las empresas estatales las que se hicieron cargo de las áreas prioritarias para el desarrollo de Brasil y de satisfacer las necesidades de su mercado interno. En este sentido, el Estado jugaba un doble papel, el político y el empresarial. Por otra parte, debido a su enorme población y al proceso iniciado por Vargas y exitosamente continuado por Kubitschek, el foco de Brasil estaba concentrado en su mercado interno. La integración suponía un beneficio, sí, pero en ningún caso se consideraba esencial para su desarrollo. Es decir, sus

intereses no estaban en el mismo plano que los de la mayoría de los países de la región. Puesto que la motivación económica no era suficiente, lo anterior permite cuestionarse si acaso Brasil tenía una motivación política para integrarse. En Chile, considerando la fuerte presencia de Frei como crítico a las carencias de la ALALC y promotor del Pacto Andino, es más llamativo aún la discordancia existente entre su discurso y la realidad del gran empresariado nacional, que se caracterizó por su inercia y dependencia del Estado en el proceso de industrialización, y donde más tarde se verían beneficiado por las reformas estructurales de Pinochet. Por su parte, Bolivia se integra tarde a la ALALC, de hecho, es el último país de la región en hacerlo. De los casos revisados, quizás Bolivia es el país que tiene el objetivo nacional más definido. Sin embargo, entra atrasado al proceso y con una industria virtualmente inexistente y grupos de poder económicos sin ningún interés en generar una. La falta de una clase industrial es evidente en otro aspecto característico de este período: el proteccionismo. Si bien se constituyó como una forma de fomento a la incipiente industria en los primeros años de la ISI, en los casos revisados se da cuenta que ésta terminó por convertirse en un método de recaudación fiscal para el Estado, que permitía hacer frente a una recolección de impuestos comúnmente ineficaz, y en una situación ventajosa para los productores, pues les permitió producir de manera ineficiente y no ser sobrepasados por la competencia de bienes extranjeros. De haber salido a los mercados regionales, tendrían que haber mejorado sus niveles de producción para sobrevivir. Es decir, los grupos económicos dominantes no fueron capaces de concretar un proyecto que les implicara un nivel de competencia real.

La creación de la ALALC coincidió con un momento político en América Latina que no se logró repetir hasta treinta años después, esto es, una coincidencia de gobiernos democráticos entre la mayoría de sus países miembros. Este hecho resulta fundamental para el caso europeo. El proceso europeo fue uno que se retroalimentó de sus democracias, a medida que se fortalecía el proceso, se fortalecían las democracias nacionales y viceversa. Nada más alejado de la realidad latinoamericana. En el caso de los países analizados, tanto Argentina, Brasil y Chile se encontraban con gobiernos democráticos a la cabeza. No obstante, la situación política de Argentina era frágil y transitaría los años siguientes en un vaivén de dictaduras, con distintos niveles de estabilidad, y débiles gobiernos democráticos. Asimismo, a sólo cuatro años de firmado el tratado, Brasil entraría en una dictadura. Por su

parte, Bolivia adhirió, tanto a la ALALC como al Pacto Andino en un gobierno de facto. Chile sería el último de estos países en caer en una dictadura, pero al igual que en Brasil, ésta estuvo instalada por varios años, de manera constante y con un alto grado de control sobre la situación nacional. En este tema, se vuelve sobre la relevancia de los actores nacionales para el proceso de integración. Es difícil saber con exactitud cuáles eran las expectativas reales de una parte considerable de los grupos dirigentes de un país, en especial los políticos, cuando las circunstancias dictatoriales, y en algunos casos incluso en democracia, implicaban partidos políticos proscritos y congresos cerrados. Es decir, no existió el espacio en el cual se pudiera discutir sobre los resguardos del bienestar social y el alcance que el proceso de integración regional, podría o no podría haber tenido al respecto. También es necesario tener en consideración no sólo las dictaduras que estaban en curso, sino la inestabilidad política que marcó a muchas de ellas. En el caso chileno y brasilero, aunque en un formato distinto, éstas lograron mantenerse estables a lo largo de los años. Pero tanto para el caso argentino como el boliviano, la situación fue distinta. Fueron dictaduras militares que en muchos casos, no contaban con el apoyo unánime de las FFAA ni con el control total de éstas. Tanto en el caso boliviano como en el argentino, llama la atención que muchas veces fueron los mismos militares quienes se derrocaban entre ellos. La falta evidente de unidad entre las FFAA develaba pugnas no sólo de control y generación de consenso al interior de sus filas, también evidenciaba la inexistencia de un proyecto sobre los modos de dirigir sus respectivos países. Menos factible resultaba entonces, la posibilidad de discutir sobre los procesos necesarios para conducir la región. En los momentos en que hubo democracia, ésta tampoco fue ideal. Basta recordar que el primer gobierno del MNR dirigió a Bolivia sin la presencia de un congreso, que durante años el peronismo estuvo proscrito en Argentina o que el congreso brasilero decidió restarle poderes a un presidente legítimo porque no era del agrado de todos. Es decir, mientras que en Europa sus dirigentes políticos, económicos y sociales se reunieron en torno a una comunidad de visiones, en América Latina muchos de ellos fueron borrados de la posibilidad de una discusión transversal, que representara la totalidad de los intereses en el proceso.

La inestabilidad política que afectó a la región durante los años sesenta y setenta también afectó la forma en que las decisiones eran tomadas, otro punto que resultó crucial

en el contexto europeo. Los servicios estatales latinoamericanos funcionaban, probablemente, de manera muy distinta desde antes del intento del proceso integracionista. Pero también es cierto que durante estos años poco se hizo por homogeneizarlos. A modo de ejemplo, mientras que en Brasil la planificación desarrollista contemplaba la formación de una administración pública que pudiera llevar a cabo exitosamente el proceso, la administración pública argentina se convirtió en un suerte de trofeo para los intereses corporativos. Quien lograra llegar ahí, obtendría sus beneficios. Es decir, así como no se constituyó una clase industrial como tal, tampoco se generó una clase administrativa eficiente, formada y con una capacidad real de tomar decisiones administrativas. Por su parte, en Bolivia la administración pública pasó a convertirse en una suerte de bolsa de empleo.

Si bien se planteó que las dictaduras militares impidieron el proceso de integración regional debido a que atentaba con la soberanía nacional, en la mayoría de los casos es posible apreciar que las dificultades que ellas plantearon provenían de otras fuentes. La soberanía económica no pareció ser un problema ni para la dictadura chilena ni la argentina, que en distintas medidas, abrieron sus economías a los mercados internacionales, en el caso chileno, echando por tierra explícitamente las intenciones de integrarse. En cambio, en el caso boliviano fue en dictadura que se decidió suscribir a los dos procesos de integración regional. Tanto en el caso boliviano como en el argentino, las dictaduras operaron en contra del proceso en lo errático de sus políticas económicas y en la incapacidad de mantener el orden que supuestamente resguardaban. Cada nuevo gobierno, significaba nuevas medidas. Quizás el caso brasilero fue el que más buscó la protección de su soberanía. No obstante se fomentaron las inversiones privadas a lo largo de los años de la dictadura, se privilegió siempre a la gran empresa estatal. Asimismo, el hecho que algunos de sus ministros de economía se repitieran a pesar de los cambios de gobierno, da cuenta de una continuidad de sus políticas que es difícil percibir en el caso argentino o boliviano. Quizás el único caso en que las dictaduras se plantearon temas de soberanía como tal, fue en los temas relacionados a la territorialidad, lo que suponen un retroceso en materia de integración. Mientras que los procesos de integración regional guardan relación con la necesidad de estabilidad y paz entre determinadas naciones, Chile y Argentina estuvieron listos para iniciar una guerra. Asimismo, el quiebre de relaciones entre Bolivia y

Chile dan cuenta de una situación conflictiva, que no fue capaz de vislumbrar una salida diplomática.

Como se dijo al comienzo de este apartado, este fue un proceso que comenzó agonizante. A lo largo de los veinte años que duró la ALALC y los menos de diez que duró el Pacto Andino antes del retiro de Chile, es posible apreciar como éste fue muriendo. Los casos revisados dan cuenta que, de una u otra forma, ni uno de los países estaban en condiciones de involucrarse plenamente en el proceso de integración. Como se explicó en un principio, integración y desintegración son dos procesos que actúan simultáneamente. Es decir, las condiciones perfectas no están siempre presentes, por lo que el proceso enfrenta dificultades que debe sortear permanentemente. Si bien el proceso latinoamericano partió con inconvenientes, también es cierto que pudo haberlos enfrentado y superado en el camino. Pero no lo hizo. No lo hizo porque a las dificultades iniciales, es decir, la falta de homogeneidades estructurales, se le sumaron impedimentos coyunturales que le restaron convicción a unas débiles, y quizás personalistas, voluntades políticas e imposibilitaron el proceso. Cabe plantearse entonces, si las clases dirigentes, a lo largo de estos años, estaban concientes de lo que el proceso involucraba, esto es, la convergencia de los distintos intereses nacionales. Es posible asimismo preguntarse si éstas tenían claro cuál era su interés al momento de adherir a un pacto de integración, cualquiera que éste haya sido, o si las voluntades políticas respondían a intereses que variaban con cada cambio de gobierno. En este sentido, cabe preguntarse si el fracaso de los intentos latinoamericanos de integración radican en que éste no fue capaz de imprimir una visión de largo plazo en quienes debían dirigirlo, primando siempre el beneficio de corto plazo.

5. Bibliografía

1. Antezana, Luis H. “Sistema y proceso ideológico” , en René Zavaleta Mercado (compilador), *Bolivia, hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1983.
2. Argiros, George y Zervoyianni, Athina, *The European Union: Evolution, Institutional, and Legislative Structure and Enlargement*, “European Integration”, Agiomirgianakis, G., Argiros, G. y Zervoyianni, A. Edit., Palgrave Macmillan, 2006.
3. Arze Aguirre, René D. “Visión Histórica”, en Fernando Campero Prudencio (Editor), *Bolivia en el Siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, La Paz, Bolivia, Harvard Club de Bolivia, 1999.
4. Balassa, Bela A., *Teoría de la integración económica*, México D.F., Uteha, 1964.
5. Berthin Siles, Gerardo. “El Estado y sus instituciones”, en Fernando Campero Prudencio (Editor), *Bolivia en el Siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, La Paz, Bolivia, Harvard Club de Bolivia, 1999.
6. Calderón Gutiérrez, Fernando. “Actores sociales”, en Fernando Campero Prudencio (Editor), *Bolivia en el Siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, La Paz, Bolivia: Harvard Club de Bolivia, 1999.
7. Casanueva Ojeda, Héctor. “La integración, nuestra asignatura pendiente”, *Los procesos de integración y cooperación regionales Volumen II*, Vittini, Iris, comp. Santiago, Universidad de Chile, Convenio Andrés Bello, 2004.
8. CEPAL, *América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008*, Cuadernos Estadísticos de la CEPAL N 37, 2009.
9. Collier, Simon; Sater, William F., *Historia de Chile 1808-1994*, Madrid, Cambridge University Press, 1999.
10. De la Balze, Felipe. “*Ensayo sobre el auge y retroceso de la economía argentina (1870-1990)*”. América Latina/ Internacional, Volumen 1, N 1, Primavera 1993.
11. Del Pozo, José, *Historia de América Latina y del Caribe: desde la Independencia hasta hoy*, Santiago, LOM Ediciones, 2009.
12. Di Filippo, Armando, “Integración regional latinoamericana, globalización, y comercio sur- sur”, en *Los procesos de integración y cooperación regionales*, Vittini, Iris, Comp., Santiago, Universidad de Chile, Convenio Andrés Bello, 1999.
13. Elgueta, Hernán, “El retiro de Chile: una medida mal justificada”, en *Chile y el Pacto Andino: Deslindando responsabilidades ante la historia*, Santiago, 1976.

14. Fausto, Boris, *Historia Concisa de Brasil*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2003.
15. Fernández Montero, Francisco Javier, *Paralelo entre el Tratado de Roma, el Tratado de Montevideo y las proposiciones para la creación del Mercado Común Latinoamericano*, Santiago, Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales; Pontificia Universidad Católica de Chile, 1967.
16. Fernández Saavedra, Gustavo. “*Vinculación con el mundo*”, en Fernando Campero Prudencio (Editor), *Bolivia en el Siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea.*, La Paz, Bolivia, Harvard Club de Bolivia, 1999.
17. Ffrench Davis, Ricardo, “Las ventajas del Pacto Andino para Chile”, en *Chile y el Pacto Andino: Deslindando responsabilidades ante la historia*, Santiago, 1976.
18. Ffrench Davis, Ricardo, “*Términos del intercambio recíproco y efectos distributivos en la integración económica*”. Notas técnicas CIEPLAN, Septiembre, 1978.
19. Frei, Eduardo, *América Latina: Opción y esperanza*, Barcelona, Editorial Pomaire, 1977.
20. Frei, Eduardo, “Carta del Presidente de Chile”, en *Hacia la integración acelerada de América Latina: Proposiciones a los Presidentes latinoamericanos*, Fondo de Cultura Económica, Mayobre, José Antonio, et al., 1965.
21. Frei, Eduardo, “El retiro de Chile, un error irreversible e irreparable”, en *Chile y el Pacto Andino: Deslindando responsabilidades ante la historia*, Santiago, 1976.
22. Gillingahm, John, *European integration 1950-2003, Superstate or New Market Economy*, Cambridge University Press, 2003.
23. Gonzalorenna Däll, Jorge. “*Transformaciones de la economía chilena en el siglo XX*”. *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N 30 , 2do. Semestre de 2005, pp. 95- 132.
24. Grebe López, Horst. “*Sistema y proceso ideológico*”, en René Zavaleta Mercado (compilador), *Bolivia, hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1983.
25. Guirao, Fernando, *Historia detallada de la Unión Europea*, [Barcelona], 2004.
26. Haas, Ernst B., *The uniting of Europe: Political, social, and economic forces 1950-1957*, Stanford University Press, 1958.
27. Haas, Ernst B., *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, “Prólogo a la edición latinoamericana”, INTAL, Buenos Aires, 1966, pp. 7- 43.

28. Halperín Donghi, Tulio; Glade, William; Thorp, Rosemary; Bauer, Arnold; Moreno Fragnals, Manuel; Lewis, Colin M; Bulmer-Thomas, Victor; Ffrench-Davis, Ricardo; Muñoz, Oscar; Palma, José Gabriel, *Historia económica de América Latina: Desde la independencia a nuestros días*, Barcelona, Crítica, 1991.
29. Herrera, Felipe, “Aspectos institucionales del proceso latinoamericano de integración”, en Osvaldo Sunkel, *Integración política y económica: el proceso europeo y el problema latinoamericano*. Santiago, Editorial Universitaria, 1970.
30. Iglésias, Francisco, *Breve historia contemporánea del Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
31. Janka, Helmut. “ALALC: ¿Ilusión o posibilidad?” *Revista Nueva Sociedad* Nro. 19-20, (Julio- Octubre 1975), pp. 3-19.
32. Katz, Jorge; Kosacoff, Bernardo, *El proceso de industrialización en la Argentina: Evolución, retroceso y prospectiva*, Centro Editor de América Latina, CEPAL, 1989.
33. Langer, Erick D, “Una mirada desde afuera”, en Fernando Campero Prudencio (Editor), *Bolivia en el Siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, La Paz, Bolivia, Harvard Club de Bolivia, 1999.
34. Lagos, Gustavo, “Estrategias políticas en la integración latinoamericana”, en Osvaldo Sunkel, *Integración política y económica: el proceso europeo y el problema latinoamericano*, Santiago, Editorial Universitaria, 1970.
35. Lavaud, Jean Pierre, *El embrollo boliviano: turbulencias sociales y desplazamientos políticos 1952-1982*. IFEA, CESU hisbol, 1998.
36. Lüders, Rolf, *La misión Klein- Saks, los Chicago Boys y la política económica*. Documento de Trabajo, Instituto de Economía, PUC, 2012.
37. Madison, Angus y asociados, *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
38. Mayobre, José Antonio; Herrera, Felipe; Sanz de Santamaría, Carlos, y Prebisch, Raúl, *Hacia la integración acelerada de América Latina: Proposiciones a los Presidentes latinoamericanos*, Fondo de Cultura Económica, 1965.
39. Mayorga, René Antonio. “Sistema Político”, en Fernando Campero Prudencio (Editor), *Bolivia en el Siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, La Paz, Bolivia, Harvard Club de Bolivia, 1999.
40. Mazey, Sonia, *The development of the European idea*, “European Union: Power and Policy Making”, Richardson, Jeremy, edit. Routledge, 1996.

41. Medina Echavarría, José, *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1969.
42. Meller, Patricio, *110 Años de desarrollo económico chileno, 1880-1990*, Editorial Andrés Bello, 2007.
43. Milward, Alan S., *The European rescue of the nation- state*, Oxon, Routledge, 2000.
44. Milward, Alan S., *The reconstruction of Western Europe 1945- 1951*, California, University of California Press, 1984.
45. Morales, Juan Antonio; Pacheco; Napoleón. “Economía”, en Fernando Campero Prudencio (Editor), *Bolivia en el Siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, La Paz, Bolivia: Harvard Club de Bolivia, 1999.
46. Moravcsik, Andrew, *The choice of Europe*, “Preface”, NY: Cornell University Press, 1998, pp. 1- 22.
47. Napolitano, Giorgio, “América Latina y Europa: procesos paralelos de integración”, *Revista de Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, Nro. 160, (Mayo-Agosto 2008), pp. 133- 141.
48. Prebisch, Raúl, *El Mercado Común Latinoamericano* [1959], en “Cincuenta años de Pensamiento en la CEPAL Volumen I”, Santiago, Fondo de Cultura Económica, CEPAL, 1998.
49. Rico Frontaura, Víctor, *La Comunidad Andina*, “Los procesos de integración y cooperación regionales Volumen II”, Vittini, Iris, Comp., Santiago, Universidad de Chile, Convenio Andrés Bello, 2004.
50. Rivera Cusicanqui, Silvia. “El movimiento katarista”, en René Zavaleta Mercado (compilador), *Bolivia, hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1983.
51. Romero, Luis Alberto, *Breve Historia Contemporánea de la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, 1994.
52. Rosenthal, Gert, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración al servicio de la transformación productiva con equidad* [1994], en “Cincuenta años de Pensamiento en la CEPAL Volumen II”. Fondo de Cultura Económica, CEPAL, 1998.
53. Salazar, Gabriel; Pinto, Julio, *Historia Contemporánea de Chile III. La economía: mercados, empresarios y trabajadores*, Santiago, LOM Ediciones, 2010.

54. Salgado, Germánico, “El desarrollo y la integración de América Latina”, en *Integración política y económica : el proceso europeo y el problema latinoamericano*, Sunkel, Osvaldo, Editor. Editorial Universitaria, Santiago, 1970.
55. Sunkel, Osvaldo, “Introducción”, en *Integración política y económica : el proceso europeo y el problema latinoamericano*, Sunkel, Osvaldo, Edit. Santiago, Editorial Universitaria, 1970.
56. Sunkel, Osvaldo, *Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?* Revista de la CEPAL, (Octubre, 1998), pp. 229- 241.
57. Thorp, Rosemary, Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el Siglo XX, BID, 1998.
58. Vacchino, Juan Mario, *Esquemas latinoamericanos de integración: Problemas y desarrollo*, Pensamiento Iberoamericano N 15, (Enero- Junio, 1989), pp. 57- 83.