

ISSN: 1851-6084



CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN DEL CEINLADI

Directora

DRA. MARÍA DE MONSERRAT LLAIRÓ

*Coordinador Académico y Responsable de la Colección
de Cuadernos de Investigación del CEINLADI*

PROF. JORGE OSSONA

Año 1 – Número 1 – Diciembre 2007

CONSEJO EDITORIAL

Álvarez, Alejandro; Danani, Claudia; Del Acebo Ibáñez, Enrique; Díaz, Marcela; Galé, Nidia; Luoni, Osvaldo; Palacio, Priscila; Panaia, Marta

RESPONSABLES DE RELACIONES INSTITUCIONALES

Gigante, Vanina; Gutiérrez, Miguel Francisco; Hergenreder, Pablo; Torcasio, Carlos

EDITOR RESPONSABLE

**CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS PARA EL
DESARROLLO Y LA INTEGRACIÓN**

La publicación de *Cuadernos de Investigación del CEINLADI* ha sido arbitrada por miembros del Consejo Editorial.

Para remitir correspondencia: Cuadernos de Investigación del CEINLADI, Facultad de Ciencias Económicas (UBA) Av. Córdoba 2122, 2° piso. (1120) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Tel.: 4374-4448 (int. 6576)

E-mail: ceinladi@econ.uba.ar / www.econ.uba.ar/ceinladi

La publicación de los Cuadernos de Investigación del CEINLADI es parte de las actividades del Proyecto UBACyT (EO17): “Estado Nacional y endeudamiento externo argentino: Transformaciones sociales, políticas y económicas ante el condicionamiento de la deuda (1983-1993)” y del proyecto de Área de Vacancia “La Argentina de los noventa: auge y declinación del ciclo neoliberal. La pérdida de la soberanía del Estado Nacional y sus efectos: los nuevos alineamientos internacionales y las transformaciones estructurales de la economía y sociedad; ambos dirigidos por la Dra. M. de Monserrat Llairó.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN..... 7

Simetrías y asimetrías de las relaciones argentino-brasileñas de fines de los sesenta hasta el tercer gobierno de Perón (1974)

María de Monserrat Llairó (CEINLADI- F.C.E.- UBA) 9

Estado, promociones industriales y descentralización en la Argentina

Jorge Luis Ossona (CEINLADI- F.C.E., UBA) 49

PRESENTACIÓN

Nos es grato presentar el primer número de Cuadernos de Investigación del CEINLADI (Centro de investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración), dependiente de la Secretaría de Investigación y Doctorado, de la Facultad de Ciencias Económicas (Universidad de Buenos Aires).

Los Cuadernos de Investigación del CEINLADI están dirigidos a todos los científicos sociales, y pretenden ser un lugar de debate, donde la difusión de la ciencia sea, por sobre todas las cosas, el fin principal de la publicación. Con ella se persigue un doble propósito. Por un lado, pretendemos difundir los trabajos realizados por los investigadores del CEINLADI, como parte de sus actividades académicas en proyectos UBACYT y / o SECYT. Por otro lado, constituir y generar un espacio de debate y reflexión, teórico-metodológico, en el cual se involucre la participación de investigadores de otros Centros e Instituciones Académicas, tanto nacionales como internacionales. Ello, con el fin de posibilitar una mejor comprensión de las problemáticas económicas, políticas y sociales, tanto históricas como contemporáneas, de nuestro país, de Latinoamérica y del resto del mundo.

Con esta publicación aspiramos a materializar la necesidad de los investigadores de poder llegar a la comunidad con los resultados de sus investigaciones, producto del esfuerzo y las experiencias que genera una actividad compleja y exigente.

Nos queda claro que publicar es una necesidad valorativa. ¿De qué sirve investigar sin poder publicar? De nada. La publicación es la culminación de una etapa importante en el trabajo del investigador, y a su vez el comienzo de una nueva etapa, que significa enfrentarse a la crítica y/o al reconocimiento de sus pares. Ello posibilita experimentar que la investigación es una actividad “viva”, tanto que nos permite reflexionar sobre nuestras propias realidades.

En este primer número presentamos dos artículos:

- ❖ “Simetrías y asimetrías de las relaciones argentino-brasileñas de fines de los sesenta hasta el tercer gobierno de Perón (1974)” de María de Monserrat Llairó (CEINLADI- F.C.E.-UBA), y
- ❖ “Estado, promociones industriales y descentralización en la Argentina” de Jorge Luis Ossoona (CEINLADI- F.C.E., UBA).

Con estos artículos inauguramos la serie de Cuadernos de Investigación del CEINLADI, e invitamos a todos los investigadores académicos del ámbito de las ciencias sociales a remitirnos sus propuestas de publicación, las que serán evaluadas adecuadamente a fin de determinar su pertinencia. Los requerimientos de las mismas podrán consultarse en la última hoja de la presente publicación.

Simetrías y asimetrías de las relaciones argentino-brasileñas de fines de los sesenta hasta el tercer gobierno de Perón (1974)

María de Monserrat Llairó (CEINLADI- F.C.E.- UBA)

Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo analizar las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil durante el período entre 1966 y 1974, una etapa compleja en las relaciones de ambos países, debido a la inestabilidad política interna y la presencia de gobiernos militares. Si bien Brasil presenta homogeneidad por la prolongada permanencia del gobierno de facto, el caso argentino es más complejo. El período se inicia con el golpe de Estado de la Revolución Argentina (1966), la crisis del régimen burocrático-autoritario¹; y las convulsiones propias del retorno del peronismo al poder luego del prolongado exilio, la muerte del líder, y las primeras evidencias de la descomposición del gobierno justicialista.

Es indudable que la inestabilidad institucional marcó incoherencias en la política exterior y, consecuentemente, en las relaciones bilaterales de ambos países. El gobierno de la Revolución Argentina (1966) tuvo como objetivo realizar una política exterior abiertamente solidaria con el mundo libre e ideológicamente occidental y cristiano. La defensa de las fronteras ideológicas en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional así como la presunción de que Brasil iba a compartir la misma perspectiva, fueron rápidamente desairados por los rumbos tomados por Itamaraty a partir de 1967. Estos hechos pusieron de manifiesto la ingenuidad o quizá la soberbia argentina en pensar que al país le sería adjudicado el liderazgo de una nueva política en Latinoamérica.

El fracaso de la dictadura abrió el camino al retorno del peronismo. Sin embargo, las recurrentes frustraciones desde 1955 indujeron a la mayoría de la sociedad a depositar en la nueva instancia política- sobre todo en la figura de Perón- expectativas desmedidas respecto de sus posibilidades reales. Ideológicamente, Perón mantuvo sus concepciones tradicionales, tales como la “tercera posición” frente a los

¹ O'Donnell, Guillermo “El Estado burocrático- autoritario”. Buenos Aires, 1983.

“dos imperialismos”, la secuencia continentalista-universalista, y la preeminencia del sesgo industrialista frente al perfil agro exportador. Es indudable que bajo este contexto político las relaciones entre Brasil y Argentina fueran de gran volatilidad, como se lo intentará demostrar aquí. Desde el punto de vista metodológico, el trabajo se divide en dos partes, de acuerdo a la evolución política de Argentina: a.- la Revolución Argentina y b.- El tercer Peronismo. Han sido consultadas las fuentes editadas - señaladas en las notas a pie de página- e inéditas del Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC).

El contexto general: la política internacional de los Estados Unidos en sus áreas de influencia

La llegada de Lyndon B. Johnson² al gobierno imprimió un cambio de estilo en la política de la Casa Blanca, produciendo el retorno de tradicionales prácticas favorables a una mayor presión política y al recurso del intervencionismo para erradicar la amenaza revolucionaria³. El regreso a la política del “Gran Bastón” (big stick) reflejó la imposición de las tesis defendidas por el Pentágono y el Departamento de Estado, respaldados por las fuerzas armadas latinoamericanas⁴. A partir de 1964, Estados Unidos renunció al equilibrio entre reforma y contrarrevolución, como lo evoca el anuncio de Thomas Mann rectificando la filosofía de la Alianza para el Progreso⁵, orientada menos al fomento de la democracia representativa que a la captación de aliados seguros. Los golpes militares, desde entonces, fueron vistos como una alternativa válida, y dejaron de ser motivo de hostilidad sistemática.

² Johnson asumió de después de la muerte de Kennedy acaecida el 22 de noviembre de 1963.

³ Adams, W.P. “Los Estados Unidos de América”. Madrid, 1992

⁴ *Ibidem*

⁵ Kennedy propuso un plan de colaboración económica consistente en el préstamo de 20 mil millones de dólares, destinados a resolver el desarrollo económico y el progreso social del continente. Se proponía de este modo cooptar gobiernos para una alianza que excluyera a Cuba, y evitar “nuevas Cubas” en América Latina.

El cambio en la política norteamericana adquirió una doble dimensión. En el plano multilateral, la OEA fue testigo del intento norteamericano de promover la internacionalización de las fuerzas militares interventoras como sustento de una futura fuerza militar panamericana permanente. Este deseo se frustró en 1965 en Río de Janeiro cuando se intentó aprobar un pacto de asistencia recíproca apoyada en dicha fuerza. Ante estas dificultades, el Departamento de Estado decidió institucionalizar la Junta Interamericana de Defensa (JID); actuando como un comité de información sin poder ejecutivo y convirtiéndola en un estado mayor permanente. El apoyo de los regímenes militares brasileño y argentino permitió a los Estados Unidos reforzar las atribuciones de la JID, para fomentar la coordinación de medidas de defensa colectiva y establecer las bases para la cooperación militar⁶. Se concretó, de ese modo, la “Doctrina de la Seguridad Nacional” y el recurso al principio de intervención. Pero, según nuestro criterio, esta doctrina fue más bien el producto de una reelaboración local de otras políticas imperantes diseñadas para librar guerras internas contra los grupos revolucionarios. De uno u otro modo, el giro de la política norteamericana encontró un terreno propicio en aquellos sectores de la clase media y del Ejército que aceptaron su hegemonía en un contexto favorecido por el fracaso de las débiles democracias “desarrollistas” y la amenaza revolucionaria estimulada por el éxito cubano⁷. Simultáneamente, se atenuaron las condenas del gobierno norteamericano a los golpes de Estado latinoamericanos y a la consiguiente llegada al poder de gobiernos militares como lo confirman, durante los años 60, los casos de El Salvador (1961), Perú (1962), Guatemala (1963), Honduras (1963), Ecuador (1963, Brasil (1964) y Argentina (1966); y en 1973 el de Chile.

Con la llegada de Richard Nixon al poder, en 1969, no se registraron cambios sustanciales respecto de la política de sus antecesores hacia Latinoamérica. El agravamiento de la situación de Vietnam contribuyó a sostener la decisión de Washington de evitar toda aventura

⁶ Kissinger, Henry. “La Diplomacia”. México, 1995.

⁷ *Ibidem*.

militar en América Latina⁸. Mientras tanto, la OEA se convirtió, progresivamente, en un foro donde los países latinoamericanos discutieron su independencia como región; dejando de ser un instrumento pasivo de los intereses norteamericanos. Fue por aquellos años que se reformó la “Carta de Bogotá”, en la segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria (1965); y se creó, en 1967, una Asamblea General anual, como nuevo órgano supremo en reemplazo de las Conferencias Interamericanas (1967)⁹. A pesar de todos estos acontecimientos, la hegemonía estadounidense habría de seguir determinando la suerte y la posición internacional de América Latina, cuya realidad socioeconómica atravesaba un período crítico. El auge de la “Teoría de la Dependencia” y la búsqueda de soluciones que trascendieron sus propios ámbitos nacionales se plasmaron, asimismo, en una realidad política marcada por el agotamiento de los procesos democráticos y la viabilidad de las tesis revolucionarias¹⁰.

I. La Revolución Argentina y el Estado autoritario (1966-1973)

El contexto político y socioeconómico

Con el derrocamiento del Dr. Arturo Illia, en 1966 se inició el gobierno militar autodenominado “*Revolución Argentina*” que habría de prolongarse hasta 1973; y que habría de estar presidido por los generales Juan Carlos Onganía (28-06-1966/ 08-06-1970); Roberto M. Levingston (08-06-1970 / 23-03-1971); y Alejandro Agustín Lanusse (23-03-1971 / 25-05-1973). La situación del país, tanto en lo político como en lo económico, no era demasiado alentadora. Las Fuerzas Armadas se atribuyeron la misión de “conformar un nuevo orden, y un nuevo país”;

⁸ Gilpin, Robert. “La Economía política de las relaciones internacionales”. Buenos Aires, 1990

⁹ AMREC. Departamento de Organismos internacionales. Documentos confidenciales, 1960-1979

¹⁰ Martínez Carreras, José y otros autores. “Historia del Mundo Actual”. Madrid, 1996

pero su fracaso se plasmó en severos reveses que significaron un progresivo repliegue de la posición internacional del país¹¹.

La evolución de la economía, por su parte, estuvo fuertemente condicionada por una situación política caracterizada por enfrentamientos en el interior de las Fuerzas Armadas. Durante los primeros meses de la administración de Onganía, se produjeron disidencias en la selección de los diferentes funcionarios para ocupar las distintas áreas del gobierno. Los recambios consiguientes no contribuyeron a darle estabilidad¹². Pero en contrapartida, y en el contexto del “periodo largo” de crecimiento comenzado en 1963, los saldos del comercio exterior fueron favorables, y las importaciones sólo representaron el 70% de las exportaciones. Las reservas externas disminuyeron poco; y la deuda externa se redujo notablemente. La economía no exhibía un panorama crítico; entre otras cosas, porque el gobierno de Illia había dejado una posición externa bastante holgada¹³. Hacia fines de 1966, sin embargo, la actividad económica había decaído, generándose fuertes desacuerdos en la cúpula militar, y obligando a Onganía a sustituir como ministro de Economía a José Néstor Salimei por Adalbert Krieger Vasena. El nuevo equipo era de orientación más liberal que el anterior, despertando mayor confianza en el establishment. Se pusieron en marcha enérgicas disposiciones para alcanzar una mayor estabilidad¹⁴; como el congelamiento de los salarios hasta fines de 1968 -medida que pudo llevarse a cabo por la total incapacidad de los sindicatos de movilizarse en el contexto del nuevo autoritarismo oficial- y los acuerdos voluntarios con empresas limitando estrictamente los aumentos de precios. A los efectos de estimular la producción, se aumentaron los créditos bancarios lo que supuso una política monetaria expansiva para el sector privado acompañada por controles de precios. Se pusieron en marcha, asimismo, diversas obras

¹¹ De Riz, Liliana “Historia Argentina. La política en suspenso 1966-1976”. Buenos Aires, 2000.

¹² García Vázquez, Enrique. “La política Económica Argentina en los últimos cincuenta años”. Buenos Aires, 1995.

¹³ García Vázquez, Enrique. Op. Cit.

¹⁴ Revista Análisis N° 309, Buenos Aires, febrero de 1968.

públicas; y se le dio impulso a la construcción privada¹⁵. Por último, se redujo el déficit fiscal mediante el incremento de las tarifas públicas y de las retenciones las exportaciones del sector agropecuario.

Los resultados de este plan económico, en lo relativo a la estabilización y el crecimiento, fueron positivos durante los dos primeros años. La inflación se redujo considerablemente, y el PBI creció un 4,3% en 1968 y el 8,5% en 1969. La recuperación se registró especialmente en la industria cuyo producto se incrementó el 6,9% en 1968 y el 11,1% en 1969. Las importaciones aumentaron considerablemente debido a los mayores niveles de actividad; pero, en contrapartida, se mantuvieron los saldos favorables de la balanza comercial y se produjeron ingresos de capitales incrementando las reservas en divisas¹⁶. Este positivo panorama en el orden económico contrastaba, sin embargo, respecto del cuadro social del país debido a que varios sectores de la población fueron quedando rezagados. Hacia 1969, sin embargo, las tendencias positivas tendieron a estancarse: la inflación lentamente fue sobrevaluando la moneda nacional, incidiendo desfavorablemente sobre la producción. Ello afectó particularmente a la agropecuaria, cuyos precios se encontraban reducidos como consecuencia de las retenciones que recaían sobre las exportaciones de sus productos. Su rebaja no alcanzó a compensar el deterioro¹⁷. La distribución del ingreso empeoró debido al congelamiento de salarios, perjudicando tanto a sectores laborales como a las pequeñas y medianas empresas¹⁸.

Estos problemas y el autoritarismo militar originaron los primeros desencuentros entre el gobierno y los diversos actores sociales. La tensión fue “in crescendo” hasta estallar un movimiento general de protesta en la provincia de Córdoba -el llamado Cordobazo (1969)- que se extendió hacia otras provincias. Las protestas sindicales acalladas hasta entonces se

¹⁵ Brodersohn, Mario. «Estrategias de Industrialización para la Argentina», Buenos Aires 1970

¹⁶ Mallon, Richard y Sourrouille, Juan. “La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino”. Buenos Aires, 1976

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Mallon, Richard y Sourrouille, Juan. Op. Cit.

propagaron a pesar de la ley marcial declarada a raíz de los actos de violencia¹⁹. Perón, desde el exilio procuro capitalizar a su favor la crisis abierta por el “Cordobazo” articulando fuerzas políticas muy distintas: *.- el sindicalismo*, básicamente negociador; *.- un movimiento político de liderazgo personalista*; *.- el extremismo guerrillero* (la Organización Montoneros²⁰). Los hechos de violencia llegaron a un punto crítico con el secuestro y posterior asesinato del General Aramburu y del sindicalista Augusto Vandor²¹. La violencia generalizada obligo al sector más liberal del Ejército, comandado por el Gral. Alejandro Agustín Lanusse, a encaminar al país hacia el retorno a un régimen democrático.

En junio de 1970 Onganía renunció y fue reemplazado por el general Roberto Marcelo Levingston. A pesar de los intentos del nuevo presidente en atemperar la situación social, sus medidas no tuvieron éxito: se incremento la inestabilidad interna por los reclamos sindicales; y el accionar violento de las organizaciones guerrilleras no hizo mas que incentivarse. La Argentina requería de una salida institucional que ampliara el horizonte de participación ciudadana, limitada desde 1955 por los golpes militares y la proscripción del peronismo. El general Lanusse, con el consenso de las Fuerzas Armadas, relevo, nueve meses mas tarde, a Roberto Marcelo Levingston; asumiendo el mismo la presidencia de la Nación. A continuación, anunció públicamente su propósito de restablecer el funcionamiento de los partidos políticos para acelerar una salida democrática del regimen militar²². En 1971 se levantó oficialmente la veda política; y en un intento por controlar la transición, el gobierno apoyó al movimiento denominado “*La Hora del Pueblo*”, mediante el cual los partidos fijaron sus bases políticas y económicas para la futura institucionalización del país.

¹⁹ De Riz, Liliana. Op. Cit.

²⁰ “Montoneros”: Grupo guerrillero de la izquierda peronista, asociado a la Juventud Peronista.

²¹ Di Tella, Torcuato. “Historia Social de la Argentina Contemporánea”. Buenos Aires, 1998.

²² Vera Villalobos, Enrique. “Realidad y ficción de la política exterior”. Revista Estrategia, Buenos Aries, 1971

Argentina, Brasil y el intercambio comercial con la ALALC (1966-1973)

Las relaciones entre Argentina y Brasil sufrieron los vaivenes de sus procesos políticos, económicos, y sociales respectivos. La ventaja argentina como exportadora de alimentos –frutos, aceites, cereales, y pescado- quedaba compensada por su papel como importadora de hierro brasileño. Ambos países, con el transcurso de los años, lograron una “complementación natural”, mediante el intercambio de productos tropicales por templados. Entre mediados de los sesenta y mediados de los setenta el proceso de integración, si bien no alcanzó los niveles esperados, exhibió lo mucho que podía avanzar en los campos de los productos básicos no tradicionales así como en el de manufacturas diversas y bienes de capital. Bastó para ello el acercamiento de empresarios de ambos países dentro de las negociaciones en el ámbito de la ALALC. Estas fueron consolidando en el mercado brasileño productos argentinos de exportación tales como el aceite de oliva, aceitunas, ajos, frutas frescas, productos químicos y farmacéuticos, maquinaria agrícola y vial, máquinas para oficina, y válvulas electrónicas, entre otros. Pero muchos otros no pudieron lograr una adecuada penetración por diversas razones, a saber:

1. La debilidad de la capacidad de oferta argentina;
2. La falta de agresividad comercial del país;
3. Las restricciones de la política comercial brasileña impuesta por sus organismos de ejecución, tales como:
 - 3.1. Desaliento a la importación por trabas burocráticas.
 - 3.2. Desconocimiento de los márgenes de preferencia en el seno de la ALALC para las adquisiciones de empresas del Estado o Mixtas a través de licitaciones internacionales en las que se aplicaban los derechos a las ofertas de países de extra-zona;
 - 3.3. Falta de elementos informativos sobre el sistema de concesiones en el marco de la ALALC a eventuales importadores.

Hasta ese momento, la mayoría de los productos con elevado valor agregado que se intercambiaron el Brasil y la Argentina habían sido el producto de negociaciones sectoriales de ambas partes. Tal fue el caso de las máquinas para oficina (sumar, escribir, de estadística, etc.), válvulas electrónicas, y máquinas de afeitar; entre otros. También se registraron importaciones brasileñas hacia la Argentina de máquinas que no fueron negociadas en la ALALC y que estaban adquiriendo un importante papel como las cosechadoras y sus repuestos para el intercambio global. Lo más llamativo era que cuando un nuevo producto argentino tomaba cierta relevancia en el intercambio, surgían inmediatamente trabas de distinta índole que atascaban la dinámica comercial. Tal fue el caso paradigmático de la grifería doméstica que, pese a estar incluida en el rubro en la lista nacional de Brasil, tuvo grandes dificultades para que las autoridades aduaneras autorizaran el despacho a plaza de la mercadería mediante las concesiones que se habían acordado dentro del Tratado de Montevideo. Por entonces, la firma productora de ese bien estaba efectuando gestiones para radicar un sector de su industria en Brasil. De todos modos, pese a todas las trabas e inconvenientes, en el intercambio comercial argentino-brasileño tuvo un crecimiento acelerado en entre 1967-1973; y si bien se advirtió en las exportaciones brasileñas una mayor diversificación de manufacturas y bienes de capital, las exportaciones argentinas mejoraron su comportamiento desde la puesta en vigencia de la ALALC (1960-1980)²³

Sin embargo, el producto que regula el intercambio en todas las épocas y de cuyos envíos masivos dependía en gran medida el saldo de la balanza comercial del país fue el trigo. Si bien es cierto que su

²³ En el marco del Tratado de Montevideo de 1980 se trató de mantener las concesiones que se habían otorgado a los países en las dos décadas de vigencia de la ALALC entre 1960 y 1980; manteniéndose también sus postulados fundamentales que fueron asimismo compartidos por ALADI: promover la conformación progresiva de un mercado común latinoamericano.

participación en el total de las exportaciones argentinas fue perdiendo preponderancia –en unos pocos años el cereal llegó a configurar más del 80% del valor exportado y, por entonces, sólo el 31% (primer semestre de 1970)- continuaba teniendo la suficiente importancia como para tener un peso decisivo en la balanza comercial de Brasil-Argentina. En 1971, Argentina sintió las restricciones de las exportaciones de trigo al Brasil, debido a la falta de un acuerdo entre ambas partes a la caída de la producción del cereal, y a la caída de los precios internacionales, durante los primeros meses de ese año. Ello obligó a la Argentina a pactar un acuerdo porque, de lo contrario, se corría el riesgo de que su déficit en la balanza comercial se exacerbara, cosa que estratégicamente no le convenía. De no llegarse a un acuerdo en el intercambio de productos que supliera la exportación del trigo, Argentina podía limitar la importación de productos brasileños en magnitudes equivalentes. Ambas partes eran conscientes de que una medida de esa magnitud acarrearía efectos muy negativos en las relaciones político-comerciales recíprocas; imponiéndole al gobierno argentino la necesidad de negociar con Brasil la venta de productos básicos y manufacturas para compensar las exportaciones de trigo. El acuerdo que de ello se derivó posibilitó la obtención de precios aceptables para los bienes argentinos; obteniendo Brasil, en contrapartida, también importantes compensaciones, como la baja de precios y de tasas.

Entre 1971 y 1973, el intercambio de los productos básicos experimentó una apreciable disminución debido, presumiblemente, a la baja del trigo argentino y una leve caída en el café y en las maderas. La reducción del consumo de estas últimas en los primeros meses se atribuyó a la retracción en la construcción privada; la del café, por su parte, a los aumentos de precios no siempre balanceados con equivalentes aumentos en los ingresos de la población. En cuanto a las manufacturas y bienes de capital, Brasil continuó aprovechando mejor las concesiones recibidas por la ALALC, a juzgar por el comportamiento de ese tipo de exportaciones en el análisis del intercambio durante el primer semestre de 1970²⁴.

²⁴ AMREC. Departamento de asuntos económico de América del Sur. ALALC 1971. Caja 345

Rubro	de Brasil a Argentina	de Argentina a Brasil
Productos químicos y farmacéuticos	1,107,134	1,945,214
Maquinaria, vehículos y accesorios	13,658,785	7,385,309
Manufacturas clasificadas según materia prima	21,411,599 (1)	1,655,857
Artículos manufacturados diversos	434,349	1,079,935
Total:	35,621,348	12,057,325

(1) Se incluyen los productos siderúrgicos.

(2) Fuente: Informe económicos del AMREC. Cuadro realizado por el autor.

Las cifras precedentes permiten advertir la ventaja que llevaba Brasil en todos los rubros, particularmente en el de manufacturas, con la notable excepción de productos químicos y farmacéuticos como el borax, en los que la Argentina llevaba la delantera. Si bien en los 35,6 millones de dólares correspondientes a la exportación brasileña de manufacturas se incluían los productos siderúrgicos, se puede afirmar que alrededor de 25 millones de dólares correspondían a productos con alto contenido de valor agregado; mientras que los procedentes de la Argentina apenas llegaban a la mitad²⁵.

Para lograr un mayor equilibrio en el intercambio de manufacturas fue menester para la Argentina incrementar sus exportaciones de bienes. Ello no fue fácil; pero se lo procuró intensificando las ventas de varios productos no tradicionales (maíz, algodón entre otros), fuertemente demandados por Brasil sobre la base de un acuerdo de armonización de las políticas comerciales de los ambos países²⁶. Finalmente, los informes comerciales demostraban la voluntad política por parte de los gobiernos de ambos países de comenzar con las negociaciones bilaterales de la ALALC. Pero para ello hubiese sido necesario a dar cumplimiento de

²⁵ AMREC. Informes económicos reservados de la Cancillería argentina a la Secretaria de la presidencia. Caja Brasil- ALALC N° 256.

²⁶ ibidem

todas las concesiones que disponían ambos países con medidas concretas y consensuadas. Asimismo, también se debió promover el acercamiento de las fuerzas empresarias para continuaran los contactos; e iniciar otros, tendientes a la realización de convenios sectoriales con miras a la futura integración de amplios campos de la producción en el contexto de la ALALC²⁷.

Argentina y su política de acercamiento con Brasil y Latinoamérica (1966-1973)

El gobierno de la Revolución Argentina comprendió la necesidad de aplicar una política de acercamiento en el plano continental americano abandonando el concepto de “insularidad” (aislacionista respecto de América Latina) vigente en su política exterior desde la Organización Nacional²⁸. El canciller argentino Nicanor Costa Méndez impartió al embajador Mario Amadeo estrictas indicaciones para analizar e informar a la Cancillería sobre el panorama que presentaban las relaciones entre Argentina y Brasil, y su repercusión en el plano continental. Debía, además, señalar los temas de conflicto entre ambos países para que la Cancillería encausara su postura política. El informe realizado por el Dr. Amadeo²⁹ daba pautas muy precisas sobre la situación de las relaciones bilaterales y sobre los problemas a solucionar por ambas cancillerías. Los temas centrales a considerar fueron:

²⁷ AMREC Informe de la Embajada argentina en Brasil, Héctor Ricardo Bastracchio, Consejero Comercial al Canciller, “informes sobre el intercambio entre la argentina y el brasil, años 1966-1973

²⁸ AMREC Informes Reservados de la Cancillería Al Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Dr. Nicanor Costa Méndez. Carta N° 380.

²⁹ La información dada procede de los informes reservados y confidenciales de la Embajada Argentina en Brasil y a un pedido especial del gobierno argentino, en relatar la situación de la argentina según la visión de políticos y especialistas brasileños.

- I) La necesidad de trazar un plan político estratégico conjunto, de conformidad con el propio Brasil, con la firma de un acta política de cooperación y entendimiento.
- II) Si bien habían coincidencias con respecto al rol de los EE.UU. en la región, el tema de la Cuenca del Plata era de sumo interés estratégico para ambos, y de posibles conflictos.
- III) También se planteó la cuestión de la cooperación militar; y no por insistencia de las Fuerzas Armadas argentinas, sino por el interés manifiesto de Itamaraty. Sin embargo, es necesario tener presente que las Fuerzas Armadas del Brasil le daban muy poca importancia a establecer estrategias militares conjuntas, ya que su centro de de interés estaba en los Estados Unidos y no en la Argentina.
- IV) Para que la política bilateral fuera viable se consideró necesario abrigar una razonable certeza de que el Brasil estaba también empeñado en seguir la misma dirección que el gobierno argentino aconsejaba. A tal efecto, se apreció como indispensable (si bien eso no agotaría el punto) que los cancilleres de ambos países efectuaran un examen a fondo e integral de la política exterior que se desarrollaba en todos los planos, y de sus diversos elementos integradores. Ello para tener, al menos, una primera impresión acerca de la disposición del gobierno brasileño a un acercamiento³⁰.
- V) Se requirió también una coordinación política de ambos países en el plano interno, y la eventual puesta en marcha de un proyecto conjunto, no debía ser una “política exclusiva de la Cancillería” sino de “la Nación Argentina en su conjunto” debido a la intervención de muchos órganos del Estado en la elaboración y del cumplimiento de la política exterior. La Cancillería, de ese modo, no está habilitada por si sola para considerar el conjunto de problemas técnicos que se planteaban en la órbita internacional escapan a su específica

³⁰ AMREC Informes Confidenciales de la Cancillería Al Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Dr. Nicanor Costa Méndez. Carta N° 430.

- competencia como los temas económicos y las cuestiones concernientes a la defensa Nacional³¹.
- VI) La Argentina pretendía incluir, como parte del consenso, el tema de los recursos naturales (junto con la población, el desarrollo industrial, etc.) como factores condicionantes de la política con Brasil³².
- VII) Se insistió en la cooperación en el plano económico ya que esta era sinónimo de la integración para combatir cierto espíritu aislacionista que todavía sobrevivía en la Argentina de esos años; y que se rehusaba a aceptar este hecho de vigencia universal.
- VIII) La presencia de la actividad privada en las relaciones internacionales o su influjo en medidas de gobierno eran importantes para la política exterior; y era mucho más vasta que en épocas anteriores.
- IX) Como toda política internacional necesita un cierto “clima” favorable de opinión, el entendimiento con el Brasil necesitaría contar con una disposición favorable para poder desenvolverse eficazmente.
- X) Se tuvo en cuenta en este informe que la ayuda técnica conjunta de la Argentina y el Brasil a los países de menor desarrollo relativo (como el caso del Ecuador, citado en el informe) resultaría prematura de ser efectuada antes de que los dos países más grandes hubieran alcanzado un grado mayor de estabilidad y desarrollo industrial³³.
- XI) Se marcaron, finalmente, las dificultades que existían para lograr una cooperación técnica, por parte de terceros países o

³¹ *Ibidem*

³² AMREC Informes confidenciales de la Cancillería Al Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Dr. Nicanor Costa Méndez. Carta N° 456

³³ *Íbidem*.

de los organismos internaciones, para la radicación de capitales³⁴.

Estos eran, en síntesis, los puntos de vista que surgieron como “consenso” general del examen del Plan efectuado en la Embajada Argentina en Brasil. Las circunstancias mundiales como regionales -así como las relaciones bilaterales- permitirían abrigar razonables esperanzas de que también en Brasil hubiera la convicción de aplicar una política de entendimiento y colaboración como vía para la consecución de la paz y el bienestar del continente en su conjunto y de cada uno de los países individualmente³⁵.

El análisis de este documento revela, de todos modos, la pervivencia de una mentalidad anacrónica (cuya realidad no se podía negar; pero que tampoco se debía magnificar) anclada en los prejuicios de antiguas rivalidades en las relaciones bilaterales. Sin embargo, también era dable observar un cambio al plantearse la necesidad de consensuar políticas conjuntas en el plano económico, de infraestructura, y de inversiones; juzgados estratégicos para llevar a cabo la integración. A continuación plantearemos algunos temas controversiales en las relaciones de ambos países.

Las temas más polémicos en las relaciones bilaterales

1) El Sistema defensivo continental frente a la agresión comunista.

Hacia 1967 los Presidentes de Argentina y Brasil³⁶ confluyeron en una posición común respecto de la necesidad de armonizar en forma práctica las medidas dirigidas a prever, contener o reprimir las actividades subversivas en sus distintos grados de violencia. De esta manera, se ratificó la coincidencia de constituir un Comité Consultivo de Defensa

³⁴ AMREC Informes confidenciales de la Cancillería Al Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Dr. Nicanor Costa Méndez. Carta N° 466

³⁵ *Íbidem*

³⁶ El Presidente de Argentina era el General Juan Carlos Onganía y el presidente del Brasil mariscal Arturo da Costa E Silva.

expresada por ambos países en la III Conferencia Interamericana Extraordinaria. La posición común fijada por ambos mandatarios era coherente, asimismo, con sus manifestaciones vertidas de agosto de 1966 en el sentido de que *“la seguridad exterior no tiene límites geográficos y que la acción comino contra el enemigo también común no tendrá impedimentos de frente”*³⁷. En esa oportunidad también se expresó que los ejércitos de ambas republicas deberían unirse para sustentar la soberanía frente a la agresión externa, asumiendo el compromiso de la preparación de planes estratégicos para enfrentar el peligro de la expansión de la revolución comunista en la región. Por último, se desmintieron las versiones sobre acuerdos secretos con Estados Unidos; y se ratificó un sincero, leal, y franco entendimiento³⁸.

2) Cuenca del Plata³⁹

³⁷ AMREC. Departamento de América del Sur. Área Seguridad Nacional y Continental. Documentos Confidenciales. N° 569.

³⁸ AMREC. Departamento de América del Sur. Área Seguridad Nacional y Continental. Documentos Confidenciales. N° 578.

³⁹ Con 3.100.000 km², la Cuenca del Plata es por su dimensión la quinta del mundo. Su área es aproximadamente un tercio del área total de los EEUU y casi igual al área de todos los países que componen la Unión Europea. Los tres ríos principales que la conforman, el Paraná (4.352 Km.), el Paraguay (2.459 Km.) y el Uruguay (1600 Km.) están entre los más extensos del globo, en tanto que el estuario del Río de la Plata es el más amplio del mundo (su límite exterior mide 256 Km.) y el caudal promedio anual del río al desembocar en el Atlántico sur es del entorno de los 23.000 m³/seg. Lo cual da lugar a uno de los ecosistemas marinos más productivos y diversos, objeto ya de un financiamiento del GEF (Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frontera Marítima). Así mismo, el agua que se infiltra en esta cuenca genera el mayor volumen de recarga del sistema de aguas subterráneas que conforma el Acuífero Guaraní, uno de los mayores reservorios del mundo de aguas continentales de calidad, cuyo estudio, protección y manejo es objeto de otro proyecto financiado por el GEF (Protección Ambiental y Manejo Sustentable del Sistema Acuífero Guaraní).

Para la Argentina era de interés nacional asegurar la cooperación franca y positiva de Brasil en el estudio y la posterior ejecución de los proyectos conjuntos para el aprovechamiento integral de la Cuenca del Plata⁴⁰. Brasil había realizado por su cuenta, y con financiación internacional, diversas obras en el Paraná Superior; apoyando proyectos bilaterales con Paraguay y Uruguay. Hacia 1967, trascendió que Brasil y Paraguay habrían acordado bilateralmente el estudio del aprovechamiento de la Cuenca Superior del Río Fragar. Capitales americanos estaban interesados en financiar el aprovechamiento de esta zona -por aquellos años pantanosa- excluyendo a la Argentina y Bolivia, países interesados en la cuestión no sólo territorial y jurídicamente, sino también en el aprovechamiento de los recursos naturales de la región⁴¹. Paralelamente a estos hechos Brasil lanzó la iniciativa del desarrollo de la Cuenca Amazónica, buscando compromisos con los países interesados mediante sendas visitas del canciller Juracy Magalhaes. Su concreción tuvo repercusiones negativas en la financiación de los proyectos de la Cuenca del Plata.

Desde 1967, sin embargo, la Argentina participó de varias reuniones conjuntamente con Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay, para poner en marcha un programa común de integración regional en la Cuenca del Plata. Los mencionados países celebraron, desde entonces, cuatro reuniones de ministros de Relaciones Exteriores en las que, progresivamente, se fue institucionalizando el proceso. En 1969 se firmó en Brasilia el Tratado de la Cuenca del Plata ratificado por la Argentina el 14 de agosto de 1970. De acuerdo con el tratado de Brasilia, la Cuenca del Plata no respondía a ninguna de las formas clásicas de integración

⁴⁰ La Cuenca integra gran parte del territorio de Brasil, Argentina Bolivia y Uruguay, en tanto el territorio de Paraguay está completamente incluido en ella. Los Gobiernos de las Repúblicas de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, representados en la I Reunión Extraordinaria de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata, realizada en Brasilia, el 22 y 23 de abril de 1969.

⁴¹ AMREC. Departamento de América del Sur. Área Seguridad Nacional y Continental. Documentos Confidenciales. N°456

económica. No era un “mercado común”, ni una “zona de libre cambio”⁴² sino un régimen de integración física, mediante la realización de obras de infraestructura en el área y el aprovechamiento de sus recursos naturales.

En 1971 se llevaron a cabo dos reuniones, para poner en marcha el tema de la Cuenca del Plata:

1º) Reuniones de expertos.

El grupo de Trabajo “Cuenca del Plata” se ocupó también del régimen de los ríos internacionales y de otros recursos participando en la elaboración del “Estatuto del Río Uruguay” y en la negociación de los acuerdos sobre régimen de ríos internacionales con Bolivia, Uruguay y Chile. Se suscribió, asimismo, un tratado con Paraguay creando la “Comisión Mixta Argentino-paraguaya del Río Paraná”, encargada de estudiar el tramo fluvial que va de Iguazú a Confluencia. La delegación argentina ante el CIC⁴³ se puso en contacto, por último, con otros organismos similares de otras partes del mundo participando en la reunión de la “Comisión del río Níger”, celebrada en Cotonou en abril de 1971, y en la sesión de la “Comisión del Danubio”, de mayo de 1971 en Budapest.

2º) IV Reunión de Cancilleres de los países de la Cuenca;

En junio de 1971 se realizó en Asunción del Paraguay la IV Reunión de Cancilleres de los países de la Cuenca firmándose el “Acta de Asunción”. Cabe destacar en ella la “Resolución del Paraguay” -la IV Resolución N° 25- que, por iniciativa argentina, se denominó “Declaración de Asunción sobre el Aprovechamiento de Ríos Internacionales”. En ella, se establecieron los principios fundamentales sobre los usos de aguas en ríos internaciones contiguos y sucesivos. La Declaración se inspiró en los trabajos del grupo de expertos del recurso agua, consagrándose la regla de no causar “perjuicio sensible”. Otra resolución de capital importancia fue la creación del “Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca”, encomendándosele a la CIC la preparación de un proyecto de convenio que

⁴² AMREC. Departamento de Estudios Geofísicos de la Cancillería Argentina. Informes confidenciales a la secretaría de la Presidencia de la Nación.

⁴³ CIC Comisión de Investigaciones Científicas

fue sometido a la aprobación de los cancilleres en ocasión de la V Reunión Ordinaria.

Del 4 al 7 de diciembre de 1972 esta última tuvo lugar en Punta del Este, y el tema principal fue la propuesta argentina de institucionalización del “Fondo Financiero de la Cuenca”. La Reunión también resolvió encomendar al CIC que considerara y ejecutara, cuando fuese el caso, las recomendaciones de la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano⁴⁴. Allí, se puso de manifiesto una discrepancia en la interpretación del Tratado de Brasilia. La Argentina sostuvo que, de acuerdo con la letra del convenio, éste tenía por objetivo principal la explotación de los recursos naturales de la región en forma armoniosa; y la creación de una infraestructura para la construcción de represas hidroeléctricas que beneficiaran a todos los Estados que la integraba. Además, todos los países miembros del área estimaron que el Tratado abarcaba el territorio íntegro de los cinco países; y que estas cláusulas deberían servir de base para un mercado común⁴⁵.

Si hacemos un balance breve de este período (1966-1973), podemos decir que las relaciones entre la Argentina y Brasil, fueron muy inestables; sobre todo porque los intentos de integración fueron más ideales que reales debido a que, en los hechos, tanto Brasil como Argentina se preocuparon más por su situación y posición en el Cono Sur que por establecer políticas concretas. Eran estrategias asimétricas.

II El retorno del peronismo al gobierno (mayo 1973- marzo 1976)

El contexto político y socioeconómico

En las elecciones de marzo de 1973, la fórmula peronista integrada por Héctor J. Cámpora y Vicente Solano Lima se impuso, asumiendo las nuevas autoridades el 25 de mayo de 1973. Pero la renuncia del binomio, un mes y medio más tarde, condujo a ejercer la presidencia provisional a

⁴⁴ AMREC. Secretaría de la Presidencia de la Nación. Informes Secretos sobre Geoestrategia de la Cuenca del Plata. N° 349

⁴⁵ *Ibidem*

Raúl Lastiri; quien convocó a nuevas elecciones en las que la fórmula Juan D. Perón- María Estela Martínez de Perón triunfó por amplio margen.⁴⁶ Como puede conjeturarse, la posición de las Fuerzas Armadas quedó muy deteriorada debido al fracaso de la Revolución Argentina en restaurar la gobernabilidad del país por vías autoritarias; y por el auspicio del retorno a la Presidencia del viejo caudillo proscrito durante diecisiete años. Pero el nuevo gobierno peronista no tardó en exhibir con patetismo sus profundas fisuras internas a raíz de la lucha entre sus sectores de izquierda y de derecha. Ello evidenciaba las dificultades del propio Perón para manejar un movimiento que descansaba sobre su poder unipersonal. El contexto en el que volvía al poder era, asimismo, muy diferente al de su etapa fundacional porque sus actores sociales se habían transformado luego de casi dos décadas de abstinencia política obligatoria. Su muerte, en julio de 1974, sumó una complicación adicional a este delicado cuadro político⁴⁷.

La situación económica del país no era mejor que su situación política. Una de las preocupaciones principales del gobierno y del ministro de Economía José B. Gelbard fue erradicar la inflación acumulada durante los cuatro años anteriores en un contexto internacional que la crisis del petróleo tornó crítico; y atizada, en el orden local, por una aguda puja distributiva. En junio de 1973 se implantó un “pacto social” por el que se congelaban precios que, en un primer momento, fue exitoso. También se congelaron los salarios, previo aumento general de un 20%, y se suprimieron por dos años las convenciones colectivas o paritarias. En lo que respecta al sector externo, 1973 fue un año de excepcionales términos de intercambio para el país que se plasmaron en un extraordinario crecimiento del comercio exterior⁴⁸. Ello se reflejó en la balanza comercial ya que las exportaciones superaron las importaciones aproximadamente en

⁴⁶ Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas. “El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas”. Buenos Aires, 1998

⁴⁷ Halperin Donghi, Tulio. “La larga agonía de la Argentina peronista”. Buenos Aires, 1994

⁴⁸ Schvarzer, Jorge. “La industria que supimos conseguir”. Buenos Aires, 1997.

un 50%; y las reservas de oro y divisas, al terminar dicho año, casi triplicaron a las del año anterior.

Pero la situación se fue complicando paulatinamente al no atacarse las causas profundas de la inflación. Prevalció una política del gasto público sumamente dispendiosa a través de las empresas del Estado y de los gobiernos provinciales debido a la designación de un elevado número de empleados.⁴⁹ Este proceso, asimismo, se complicó debido a la acción desplegada por el Ministerio de Bienestar Social, a cargo de José López Rega, quien manejaba recursos discrecionalmente no incorporados al presupuesto nacional⁵⁰. La emisión monetaria se fue descontrolando y, en poco tiempo, se observaron sus efectos negativos. No obstante, pese a la difícil situación de la economía y de la política argentina, la economía creció en los años 1973 y 1974 en un 6% anual. El consumo, lubricado por la emisión monetaria, ocupó rápidamente la capacidad productiva ociosa; pero al estar detenidas las inversiones desde hacía años, se disparó la inflación, en principio, solapadamente; y luego de la muerte de Juan D. Perón, de una manera más categórica. Ello retroalimentó la incertidumbre política, claramente evocada por la sucesión de seis ministros de economía y cinco presidentes del Banco Central a lo largo de los tres años de administración justicialista⁵¹. El incremento de la violencia política y una ola generalizada de huelgas fue generando, así, el marco propicio para un nuevo golpe de Estado.⁵²

La muerte sorpresiva de Perón (1974) y el complejo panorama político económico del país, conjuntamente con el cuestionado entorno político de su esposa⁵³ devenida en Presidente, complicaron la evolución

⁴⁹ Canitrot, Adolfo “La viabilidad económica de la democracia: un análisis de la experiencia peronista 1973-1976”. Buenos Aires, Revista Estudios Sociales, N° 11 mayo, 1978

⁵⁰ Di Tella, Guido. “Perón-Perón, 1973-1976”. Buenos Aires, 1983

⁵¹ Díaz, Alejandro. “Ensayos sobre historia económica argentina”. Buenos Aires, 1975

⁵² Ferrer, Aldo. “Crisis y alternativas de la política económica”. Buenos Aires, 1977.

⁵³ *Ibidem*

de la frágil democracia. La crisis de representatividad se expresó con contundencia a raíz de la reacción del secretario general del sindicato textil, Casildo Herrera quien, veinticuatro horas antes del golpe, emigró a Uruguay, y ante la requisitoria periodística acuñó la frase “me borre”. El ministro de Trabajo, Miguel del Unamuno, decía el día anterior al golpe “Estén seguros de que lo único que nos queda es caer como peronistas, fieles a nuestra doctrina y a la filosofía de nuestro general”⁵⁴. Así, el 24 de marzo de 1976, un nuevo golpe militar desplazó del poder al justicialismo. Nadie se sorprendió: la mayoría de los argentinos lo recibió como un desenlace inevitable. El fracaso de la fórmula peronista de “democracia integrada” marco el final de una etapa de fragilidad institucional comenzada en 1955 pero que durante los veinte años ulteriores no hizo más que acentuarse hasta el desenlace de 1976. Comenzó entonces el “imperio del terror de estado”⁵⁵.

La ideología justicialista sobre la inserción internacional de la Argentina

Hacia 1973 la Argentina no presentaba lineamientos de política exterior lo suficientemente sólidos comparados con otras naciones de Latinoamérica. Frente a esta situación, se imponía la ejecución de un “Plan Estratégico de Política Internacional” cuyo propósito fundamental sería restituirle a la Argentina su posición y rango en el mundo. La confección de un plan haría más fácil deducir las cuestiones tácticas e incluso tomar una orientación frente a las emergencias que la situación internacional requería. El gobierno peronista se propuso, en consecuencia, ciertos objetivos a seguir en cuanto a la problemática internacional del país.

El Plan se elaboró teniendo en cuenta la filosofía justicialista, la situación mundial contemporánea, y su evolución previsible. El justicialismo, fiel a su concepción doctrinaria de soberanía política, la independencia económica y la justicia social se oponía a la dominación, el

⁵⁴ Lúder, Ítalo Argentino. “El proceso argentino”. Buenos Aires, 1977.

⁵⁵ De Riz, Liliana, Op. Cit. Pág. 180

sojuzgamiento de los pueblos, y desigualdad entre las naciones. Perón decía al respecto: "... Se negociará con la misma jerarquía de principios, porque el uno, no se logra sin el otro, y se encuentra la dignificación del hombre, quien se halla por encima de toda ideología...⁵⁶". Ya en 1948, advirtiendo la crisis tanto demoliberalismo y del socialismo dogmático internacional⁵⁷, señalaba que "... la mediatización de la persona humana por un Estado insensible, divorciado de sus auténticas y legítimas aspiraciones...⁵⁸". Y continuaba sosteniendo que: "...La Doctrina de la Tercera Posición constituye la única vía factible para redimir las naciones; la confraternidad con los pueblos sometidos a cualquier forma de colonialismo o neocolonialismo, el respeto absoluto de la autodeterminación de los pueblos y la igualdad jurídico política de los Estados que deben animar permanentemente el accionar de nuestra política internacional...⁵⁹"

Así, los lineamientos de la política exterior justicialista, pretendían lograr la denominada *Liberación Nacional*, sobre la base de:

- La voluntad del Pueblo.
- La filosofía humanista que contiene la esencia nacional.
- La frustración padecida durante las dos últimas décadas.
- Los avances efectuados en el lapso señalado en: la realidad interna y externa⁶⁰.

Perón tomó en cuenta que, así como el individuo se realizaba en la sociedad y ésta se proyectaba a la comunidad mundial, las naciones sólo se habrían de realizar si cumplían con su "vocación de destino", tanto en lo

⁵⁶ AMREC. Departamento de América del Sur. Documentos Confidenciales. Caja Discursos de Perón sobre Latinoamérica, 1973 N° 189.

⁵⁷ AMREC. Departamento de América del Sur. Documentos Confidenciales. Caja Discursos de Perón sobre Latinoamérica, 1973 N° 224.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ AMREC. Departamento de América del Sur. Documentos Confidenciales. Caja Discursos de Perón sobre Latinoamérica, 1973 N° 334.

⁶⁰ Ibidem

particular como en lo universal⁶¹. Señalaba al respecto que “...No consideramos posible el que una nación pueda cumplir su vocación de destino si el pueblo que la predetermina no se realiza en su vocación como tal...⁶²”. Desde la perspectiva del líder justicialista, la Argentina había respondido al desafío de la nueva realidad internacional; incorporándose y se adaptándose al sistema mundial de la época, proponiendo las soluciones necesarias para lograr el equilibrio entre las naciones⁶³. Su concepción doctrinaria de política exterior partía del conocimiento de la realidad y sus propuestas para cada zona o situación, en términos pragmáticos, flexibles y activos⁶⁴. Pero ese pragmatismo reafirmaba los conceptos de Nación y de soberanía del Estado frente a los intereses de las grandes potencias.

El estado de la cuestión de las relaciones argentino-brasileñas (1973-1974).

Una objetiva apreciación del momento en torno de las relaciones bilaterales permite constatar que si bien tendió a generalizarse la animosidad entre ambos países a medida en que persistieron ciertos conflictos⁶⁵, nunca se cerraron los canales de conversación y, por ende, la posibilidad de arribar a una razonable relación de convivencia contemporánea y futura⁶⁶. Es importante rescatar que, según Perón, “... el diálogo argentino-brasileño no ha estado nunca –ni lo estará, probablemente– exento de dificultades y recelos mutuos...”, (...) “...en la actualidad todavía existe una “etapa de hostilidades” que obedece más a razones profundas que a conflictos específicos, por serios y gravitantes que

⁶¹ AMREC. Departamento de América del Sur. Documentos secretos. Caja política exterior, discursos de Perón N° 123

⁶² Ibidem.

⁶³ AMREC. Presidencia de la Nación. “Perón habla a los gobernadores en enero 1974”.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Cuestión “Cuenca del Plata, Malvinas, problemas de defensa continental”

⁶⁶ AMREC. Presidencia de la Nación. “Perón habla a los gobernadores en enero 1974”.

éstos resulten. Entre aquellas, que nacen de la lucha de ambos Estados por acceder al desarrollo, prevalece la que se deriva de un desajuste progresivo del statu quo tradicional: esto es, una quiebra del equilibrio de Poder entre los dos Estados, en el marco continental, en especial...⁶⁷”

Una primera situación de conflicto se generó a partir de la decisión de Brasil de ocupar el vacío político y económico que la Argentina (obligada a replegarse fronteras adentro por su crisis política interna en los años de la Revolución Argentina) dejaba en el plano continental. La Argentina reaccionó frente al perjuicio que ello motivaba en lo relativo a las relaciones bilaterales estimulada por el hecho de que la proyección brasileña incidió en forma inmediata en la zona más sensible: la “Cuenca del Plata”⁶⁸. Por cierto, era lógico que el avance brasileño se orientara a consolidar posiciones en un área crítica y tradicionalmente disputada como lo fue la Cuenca; y que desplegara allí el potencial de su creciente desarrollo económico. La aplicación de sus recursos técnicos en la Cuenca (Paraguay) y su capacidad de llevar a cabo los planes de aprovechamiento energético ya trazados, le otorgaron un rol predominante acentuado por las carencias de nuestro país en materia tecnológica y financiera.⁶⁹

El conflicto principal se centró en los recursos hídricos que por su dimensión e inmediatez para el interés de la Argentina llegaron a condicionar globalmente la relación a raíz de las profundas alteraciones en las relaciones de fuerza entre ambos países, los dos mayores Estados del continente⁷⁰. Además, ello afectó al corazón de sus respectivas políticas exteriores. La rivalidad por la Cuenca del Plata se agudizó en 1970 a

⁶⁷ AMREC. Presidencia de la Nación. *Apreciaciones sobre las relaciones argentino-brasileñas*, Conferencia del Gral. Perón a funcionarios de la Cancillería. Marzo 1974.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ AMREC. *Informes secretos a la Cancillería Argentina sobre la situación de la Cuenca del Plata*. Embajada Argentina en Paraguay, año 1974.

⁷⁰ *Ibidem*. Hay que tener en cuenta que ya en esos años la explotación de los recursos ya que los de origen hídrico era un potencial a largo plazo. Debido a estudios de factibilidad pronosticaban la escasez del agua en treinta años.

partir de la política expansiva implementada por Brasil hacia Latinoamérica. En la Argentina, ello tuvo un fuerte impacto tanto en la prensa nacional como en los medios oficiales, precisamente en vísperas del inicio del tercer periodo peronista. La apertura hacia Chile, la tesis del “pluralismo ideológico”, y la “política del cerco” que se procuró instrumentar con la sucesión de visitas presidenciales a todos los países del continente –y que se cerró ásperamente en el encuentro Lanusse⁷¹-Médici⁷² en 1972– fueron elementos que fortalecieron la discrepancia. Ese contexto de acciones y reacciones generó, a su vez, un efecto multiplicador en las opiniones públicas de ambos países. La prensa fue consolidando un rol que, desde entonces en mas, aportaría no sólo un marco sino también contenidos condicionantes para sus políticas exteriores.

En esas circunstancias, faltaban razones para presumir que podrían lograrse, en el corto plazo, las condiciones mínimas como para superar el grave y generalizado desencuentro entre ambos países⁷³. Pero el mismo tema que actuó como detonante del conflicto (Cuenca del Plata) podía ser el punto de partida para un razonable entendimiento futuro. Podía preverse, en tal sentido, que el momento propicio estaría dado una vez que asumiera la Presidencia del Brasil el General Ernesto Geisel⁷⁴ en marzo de 1974; en coincidencia con la instauración del nuevo gobierno peronista, cuyos principales lineamientos políticos precisaba conocer el Brasil con anterioridad a toda negociación formal⁷⁵.

El equilibrio de poder, especialmente en el orden continental, favorecía al Brasil debido a su desarrollo económico y su política exterior

⁷¹ Alejandro Agustín Lanusse presidente de la Argentina durante 1970-1973.

⁷² En agosto de 1969, el Presidente Costa sufrió un derrame cerebral y los militares eligieron al general Emilio Garrastazú Médici para sucederle; elección aprobada por el Congreso.

⁷³ Moniz Bandeira, Luiz “Argentina, Brasil y Estados Unidos”. Buenos Aires, 2004.

⁷⁴ El general Ernesto Geisel, presidente de Petrobras, sociedad petrolera nacionalizada, accedió a la presidencia en 1974.

⁷⁵ Moneta, Carlos. “La política exterior del peronismo 1973-1976”. En “Argentina en el mundo 1973-1987”, Rubén Perina y Roberto Russell. Buenos Aires, 1988

expansiva ⁷⁶. En efecto, en pocos años, el Planalto⁷⁷ fortaleció sus posiciones en toda la Cuenca del Plata e incrementó notablemente su presencia en el Caribe y América Central; logrando, asimismo, encaminar eficazmente su influencia en varios países del Pacífico, un área muy difícil de ingresar luego de la consolidación del Pacto Andino⁷⁸. A diferencia de Brasil, Argentina cedió, en cambio, posiciones en las áreas de su frontera norte; e incluso, en otras que le fueran tradicionalmente favorables, como la de Uruguay. Conservo, en contrapartida, influencia en el área andina a Perú y Venezuela; países con los cuales mantuvo una comunidad de intereses en los planos ideológico y de política exterior.

Aún cuando la situación creada en el Continente no alentó las expectativas argentinas en lo inmediato, ésta ofreció, a mediano y largo plazo, condiciones susceptibles de ser utilizadas en función de sus intereses nacionales. La agresividad de la política brasileña había descuidado, en ese sentido, un factor capital: las profundas susceptibilidades y reservas que generó en el Continente por su política expansiva. Estas fueron capitalizadas por la Argentina para influir políticamente al resto de la región. Al respecto, Perón señalaba: "... Si se parte del presupuesto de que el futuro latinoamericano dependerá, en medida sustancial, de la voluntad de todos sus Estados por construir una verdadera comunidad de intereses y objetivos, para dar paso a una integración mayor, no será fácil que el Continente acepte la compatibilidad entre esa política y las actitudes de países que, como el Brasil, aspiraban a una carrera solitaria hacia el poder. Esa concepción individualista niega,

⁷⁶ Moniz Bandeira, Luiz .Op. Cit.

⁷⁷ El gran "platô" que ocupa el planalto central brasileño se extiende por los estados de Goiás, Minas Gerais y porciones de los estados de Tocantins, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul. Estos cinco estados acogen cerca del 77% de todo el cerrado de Brasil.

⁷⁸ El Pacto Andino se firmó el 26 de mayo de 1969 en la ciudad de Cartagena – Colombia-Lo integran los países de: Colombia, Bolivia, Chile, el Ecuador y el Perú. El 13 de febrero de 1973 se incorporó Venezuela.

por su misma esencia, los postulados de solidaridad que la política integracionista hace imprescindibles...”⁷⁹.

La llegada de Perón al poder y la visión de Itamaraty

La marcada aspereza de las relaciones bilaterales (1973), y la intransigencia brasileña en materias cruciales para el interés argentino (recursos hídricos), no fueron óbice para ocultar un dato básico y permanente en su política exterior: la necesidad de un razonable entendimiento con Argentina siempre y cuando ello no afectara demasiado su capacidad de decisión en cuestiones sustantivas⁸⁰. Contrariamente, si la Argentina hubiera tomado una posición adversa a los intereses de Itamaraty la división del Continente hubiese venido por añadidura. Esta situación habría de romper el equilibrio del poder supuesto por un conflicto frontal y sostenido entre los dos Grandes de América Latina⁸¹. Esta hipótesis, sin embargo, no fue apoyada por el gobierno del Brasil pese a que había sectores políticos allegados a Itamaraty rupturistas, pero que no dejaban de ser una minoría que no pesaba políticamente. Por el contrario, el gobierno brasileño, deseaba resguardar la libertad de acción en el Área, con lo que un enfrentamiento radical con Argentina, habría sido un factor gravemente condicionante para sus aspiraciones. No obstante, un entendimiento razonable no habría de implicar el abandono total de determinadas “posiciones de fuerza” en sectores estratégicos, como la Cuenca del Plata. Brasil conocía perfectamente sus limitaciones y era muy difícil que descuidara los riesgos que habría de suponer no proceder en consecuencia con aquellos postulados; máxime en una etapa histórica donde los factores ideológicos jugaban como elementos

⁷⁹ AMREC. Sección política Exterior. División Integración continental. Discurso de Perón a los sindicalistas en 1974 .Asunto Brasil. N° 238

⁸⁰ AMREC. Sección política Exterior. División Integración continental. Asunto Brasil. N° 249

⁸¹ AMREC. Sección política Exterior. División Integración continental. Asunto Brasil N° 250.

significativos en la balanza del poder. Y, en ese terreno, Brasil pudo haber quedado gravemente descolocado con respecto a la Argentina.

Los últimos gestos de intransigencia brasileña se registraron respecto de la construcción de la represa de Itaipú⁸². Con ello, Brasil pretendía consolidar en forma efectiva su capacidad de negociación en la nueva etapa de la relación bilateral; pero sin cerrar instancias de diálogo concebidas como necesarias. Así lo demostró el texto del Tratado sobre Itaipú firmado con Paraguay al no determinar las características técnicas de la obra. Eso no significó que Brasil estuviera dispuesto a ceder fácilmente posiciones ya conquistadas en este campo, a menos que obtuviera contrapartidas sustanciales de la Argentina. Pero sus propias contradicciones internas del Brasil en los planos político, económico y social factibles de agudizarse en el futuro, fortalecieron la postura de no crearse problemas adicionales con Argentina, factibles de condicionar aún más sus posibilidades de acción en el Continente⁸³. Estas apreciaciones generales se sustentaban en el cuadro de la situación política de ese momento, tanto respecto de las distintas fuerzas de juego en el Continente, como de la misma potencialidad del Brasil. En ese sentido, una alteración sustancial de ese marco -sea por un mayor debilitamiento argentino o por un desproporcionado crecimiento brasileño- habría de dar lugar, inevitablemente, al objetivo “de máxima” del Planalto; y en ese caso ambos países se habrían de lanzar de lleno a procurar imponer su hegemonía al resto del Continente⁸⁴.

La estrategia política peronista hacia Brasil ⁸⁵

⁸² El 10 de abril de 1970 fue firmado un Convenio de Cooperación, entre la COMISION MIXTA, las múltiples del agua, tales como navegación, consumo humano e industrial, irrigación y otros.

⁸³ AMREC. Sección política Exterior. División Integración continental. Documentos reservados Asunto Brasil N° 289

⁸⁴ *Íbidem*.

⁸⁵ AMREC. Secretaria de la presidencia de la Nación. Informes confidenciales de Juan Domingo Perón sobre el Justicialismo y la Política con Brasil y América Latina. N° 456

La Cancillería de la Argentina peronista, a partir de 1973, diseñó una política exterior orientada a consolidar las relaciones con Latinoamérica; pero dirigida esencialmente a Brasil. Esta precisó los objetivos mediatos e inmediatos que deberían seguirse para dotar de mayor coherencia a las acciones políticas⁸⁶. Se partía de la premisa que la política a implementar debía ser considerada desde una perspectiva global, y excediendo el marco estrictamente bilateral. En efecto, el gobierno peronista incentivó la integración latinoamericana y la inserción en el marco de las nuevas relaciones internacionales; poniendo en marcha un plan estratégico continental y regional que influyó directamente en las relaciones argentino-brasileñas. Al respecto, señalaba Perón: “.Asimismo será necesario reorientar el destino de las exportaciones y las fuentes de nuestras importaciones ampliando la presencia del país en todos los mercados mundiales, fundamentalmente en los países latinoamericanos, Brasil y el Tercer Mundo y facilitar y promover el acceso de los productos nacionales de bienes industriales a los mercados externos...”⁸⁷

El objetivo de la política exterior argentina pretendía estructurar una nueva relación de fuerzas en el plano internacional; en especial, en el Continente, a los efectos de acrecentar significativamente su capacidad de decisión independiente. Esta estrategia suponía ineluctablemente la “contención” de las aspiraciones brasileñas⁸⁸ acotando lo antes posible la posición de debilidad –en ciertas áreas capitales para el interés nacional– en que se situaba la Argentina en relación con Brasil. Se estimaba, asimismo, que a la Argentina no debía seguir una línea de enfrentamiento generalizado y unilateral con con Brasil, o por la vía de una “política de cerco” en el continente. Por el contrario, la misma filosofía peronista apuntaba a la integración e independencia latinoamericana mediante la

⁸⁶Perón, Juan Domingo. “Mensaje a los pueblos y gobiernos del Mundo”. Buenos Aires, Hechos e Ideas N° 1 1973

⁸⁷ Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional. Poder Ejecutivo Nacional, Diciembre de 1973.

⁸⁸ AMREC. Departamento de América del Sur. Informes al ministro de Relaciones Exteriores Alberto J. Vignes a la Secretaría de la Presidencia de la Nación.

cooperación y el esfuerzo solidario de todos los Estados del area, hallándose allí implícitos los elementos que reforzarían la posición argentina frente al Brasil. En definitiva, Brasil debería optar por integrarse a los lineamientos del plan o bien por autoexcluirse de él. Pero, como se vera, ambas hipótesis resultarían ajenas a la marcha de los acontecimientos.

La puesta en marcha ese plan político estratégico partió de uno de los principios claves del la diplomacia brasileña: evitar a toda costa el “aislamiento” en el Continente. Ese antiguo riesgo fue el motor fundamental de sus mayores preocupaciones. Entonces la estrategia argentina debía aprovechar eficazmente ese punto débil del Brasil para reforzar su capacidad de negociación final. La lucha de posiciones que se planteaba en esos años en el Continente consistió en alentar las fuerzas de ambos países, en su calidad de Estados gravitantes, con vistas a lograr una ubicación privilegiada en la “mesa” donde se discutirían, en mayor o menor plazo, las reglas que regirían una auténtica unificación continental⁸⁹. Los propósitos y objetivos que la Argentina debió procurar fue el aliento a todos los países de la región (incluido Brasil) a poner en marcha la integración del Continente; a pesar de que ello exacerbara la rivalidad con el país vecino. En otras palabras, sin diseñar una política que se “opusiera o cerrare” al Brasil, sus resultados deberían ser, de todos modos, capaces de integrarlo. Hemos ahí, entonces, la utilidad de una estrategia orientada a la unidad y fraterna cooperación entre los pueblos de Latinoamérica; esquema éste de problemática asimilación por el Brasil debido a la vigencia de la filosofía política de sus gobiernos.⁹⁰

En cuanto a los objetivos inmediatos, la Argentina debía buscar urgentemente una mejor posición relativa en el área vital donde chocaban frontalmente los intereses mutuos de uno y otro país: la Cuenca del Plata⁹¹.

⁸⁹ AMREC. Departamento de América del Sur, Informes confidenciales. Escritos de Perón a la Cancillería Argentina sobre Brasil. Caja 457

⁹⁰ AMREC. Departamento de América del Sur. Informes confidenciales de la Cancillería argentina al Presidente de la Nación, Juan Domingo Perón, N° 345

⁹¹ AMREC. Departamento de Estrategia de la Cancillería Argentina. Informes secretos. N°456

Era allí donde debían definirse los conflictos, y donde una solución que no satisficiera adecuadamente los objetivos argentinos podía revertirse en un grave obstáculo para el desarrollo de todo el esquema político trazado por el gobierno peronista⁹². Tuvieron también especial importancia, en lo inmediato, las acciones para un decidido acercamiento con los países del Pacífico -tanto en el orden bilateral como regional (Pacto Andino)-, y con el área del Caribe y América Central para neutralizar las incipientes acciones brasileñas; y también incrementar la presencia argentina para negociar posiciones en el área capital de la Cuenca del Plata⁹³. Asimismo, se concebía la creación de “países pivote” en cada subregión -según las prioridades que se establecieran- para “irradiar” una mayor presencia inmediata del país en todo el Continente⁹⁴.

En cuanto a las relaciones bilaterales con Brasil, se debía lograr el acuerdo fundamental sobre la Cuenca del Plata, ya que no le interesaba a la Argentina agudizar conflictos menores que se planteaban en su diálogo con el Planalto. El desentendimiento básico que existía no debía extenderse a otras áreas (pesca, comercio, etc.) ya que se corría el riesgo de irritar gravemente las relaciones en detrimento del clima cordial que era preciso resguardar con vistas al objetivo principal⁹⁵. Según Perón “... La Argentina debió implementar una política de máxima ofensiva en determinadas regiones (Antártida, países de la Cuenca, Pacto Andino, Caribe, África entre otros), aun cuando tales acciones afectaran claros intereses brasileños⁹⁶. Señalaba que: “... El caso de la Antártida se inserta también en ese plano: allí convendrá considerar seriamente la conveniencia de implementar una acción conjunta argentino-chilena sobre el territorio comprendido por ambos sectores -que margine por el momento toda disputa de soberanía- pese a que ello irrite al

⁹² Íbidem

⁹³ AMREC. Departamento de América del Sur. Informes Secretos sobre estrategia política Latinoamericana. Año 1973 caja 567

⁹⁴ Íbidem

⁹⁵ AMREC. Palabras de Perón a los gobernadores con respecto a la integración de Argentina en el Continente Americano en febrero de 1974

⁹⁶ Ibidem.

Brasil...”⁹⁷(...) El interés superior que guiará a tal esquema deberá prevalecer sobre aquellas consideraciones, que en ese o en otros supuestos similares no se trata de acciones dirigidas frontalmente a afectar intereses brasileños, sino encaminadas a consolidar posiciones en áreas sustantivas para la República (y, por cierto, también a reforzar nuestra posición geopolítica en el extremo sur mediante una más estrecha alianza con Santiago...⁹⁸”.

Las ideas generales de Perón sobre las relaciones con Brasil en vísperas de su muerte⁹⁹

Las ideas principales de Perón eran¹⁰⁰:

.- “...No dar lugar a duda alguna en cuanto a que la posición argentina será, en todos los terrenos, amistosa y objetiva, pero firme. La experiencia ha demostrado que sólo una actitud así concebida es respetada por el Brasil...¹⁰¹”.

.- “...Mantener una estricta coherencia en las acciones parciales, de modo de ratificar la existencia de una política clara y definida, no sujeta a variaciones ulteriores...¹⁰²”.

.-“... Encarar el tratamiento de la relación bilateral desde una perspectiva global. Esto es, dejar claramente establecido que no existen compartimientos estancos en dicha relación. Será más fácil mantener un nivel satisfactorio en el diálogo si es que el Brasil comprende que el conflicto es un sector habrá de comprometer el todo de la relación...¹⁰³”.

⁹⁷ AMREC. Departamento de América del Sur. Informes Secretos sobre Estrategia Política Latinoamericana. Palabras de Perón al Canciller Vignes Año 1974

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ Vignes, Alberto.”Dos años de política internacional Argentina, 1973-1975”. Buenos Aires, 1982

¹⁰⁰ *Ibidem*

¹⁰¹ AMREC. Departamento de América del Sur. Discurso de Perón ante los gobernadores en marzo 1974.

¹⁰² *Ibidem*

¹⁰³ *Ibidem*

.- “...Mantener la iniciativa de nuestra política exterior en el Continente, en lugar de actuar por reacción al juego brasileño. Esto adquiere importancia fundamental ya que, de no lograrse, la política latinoamericana de la República vería afectado su crédito en los países de la región en la medida en que sería naturalmente contemplada como obedeciendo a meros objetivos de coyuntura...”¹⁰⁴”.

.-“... Disipar la emotividad con que hoy es analizada, por la opinión pública del país, la relación Argentina-Brasil. La presencia de tales factores dificulta seriamente la puesta en marcha de una política objetiva como la que se propugna”.¹⁰⁵

.- “...Directamente vinculado a lo anterior, interesará movilizar el frente interno argentino, alentado en el espíritu colectivo la convicción de que el país emprende una política latinoamericana con sentido integrador y no excluyente. Bajo esa óptica, todo estímulo que tienda a crear una “conciencia nacional de grandeza” en nuestro pueblo deberá tomar en cuenta el postulado básico de que la “Argentina Potencia” es sinónimo de “América Latina Potencia”, porque aquella es posible sólo en cuanto aspira a que ésta lo sea. Es decir, reemplazar todo preconcepto de liderazgos o de políticas de Poder competitivas, por el más trascendente de un verdadero latinoamericano”.¹⁰⁶

Reflexiones finales

Durante la denominada Revolución Argentina (1966-1973), pueden observarse dos etapas bien diferenciadas: la primera fue el gobierno de Juan Carlos Onganía, de un marcado matiz nacionalista, anticomunista y represivo; y la segunda, protagonizada por Alejandro Agustín Lanusse en la que los signos de la descomposición política y social del gobierno militar obligo a sus líderes a programar una salida electoral. El fracaso del regimen autoritario llevó a la Argentina a una crisis interna que la hizo retroceder en cuanto a su poder relativo en su área

¹⁰⁴ *Ibidem*

¹⁰⁵ *Ibidem*

¹⁰⁶ *Ibidem*

natural de influencia. El Brasil, en cambio, inició su escalada económica - con particular firmeza a partir de 1969- basándose en la estabilidad política en el plano interno.

La simultaneidad con que operaron estos dos procesos políticos diferentes (por un lado el repliegue argentino y su creciente “omisión” externa, y por el otro, frente al explosivo crecimiento brasileño y su revitalizada voluntad nacional de corte expansionista) constituyó el factor capital de la alteración de la balanza de poder en el Continente. Esa situación se vio también favorecida por un contexto mundial que registraba, simultáneamente, profundos cambios. La consolidación de un sistema bipolar (EE.UU. - URSS), y un sistema multipolar en el Latinoamérica (Cuba, y la formación de diversos bloques regionales) acrecentó la capacidad negociadora de los Estados. Este marco político fue aprovechado por Brasil desde un comienzo debido a la libertad de acción que le concedió la ausencia de su tradicional competidor: la Argentina. Estas falencias en el manejo de la política exterior argentina perjudicaron la inserción internacional del país. Sus ambigüedades y asimetrías, fueron aprovechadas por el Brasil que, a pesar de tener gobiernos militares, preservó la continuidad de los objetivos geopolíticos de su cancillería. Brasil siempre tuvo claro, más allá de su evolución política, sus objetivos nacionales y; por sobre todas las cosas, sus relaciones con Argentina. Por ende, estas marcadas diferencias en el manejo de la política internacional entre ambos países fueron los desencadenantes del consiguiente avance político del Brasil en el continente. Su eficacia en la resolución de conflictos y en la búsqueda de las alianzas continentales le permitió mantener una coherencia estable en sus relaciones con Latinoamérica y con los Estados Unidos. Logró entonces transformarse, en el período estudiado, en el país satélite más importante de los EE.UU. en América Latina. La Argentina, en cambio, eclipsó su capacidad de manejo de su política internacional y la negociación de su inserción política económica a nivel regional; cosa que se reflejó con nitidez en el deterioro de los términos del intercambio en el marco de la ALALC.

De todos modos, dentro del contexto latinoamericano, ni Brasil ni la Argentina iban a sobrepasar los límites de desarrollo si éste no estaba apoyado por los Estados Unidos. El interrogante, entonces, residía en saber

cual de los dos iba a funcionar como satélite principal y más favorecido por la política de Washington. No hay duda que en el sistema de fuerzas Brasil logró ubicarse como nexo de la Casa Blanca en la Región; y que la Argentina ocuparía, en cambio, un segundo lugar. También, el hecho que Brasil mantuviera una coherencia en cuestiones de política internacional como interna le permitió captar importantes inversiones, tanto norteamericanas como extranjeras en general. Para 1969, su desarrollo económico marcó índices extraordinarios abriendo cauce al periodo reconocido el “milagro brasileño”. La Argentina de esos años, en cambio, estaba oscurecida por sus conflictos políticos, sociales y económicos; y su política exterior era un reflejo fiel de la situación interna. Se mantuvo fiel al principio de las fronteras ideológicas, y sostuvo una postura más intransigente y beligerante en contra de la expansión comunista que la de otros países. Pero si la intención del gobierno argentino fue mantener esa posición tan rígida para acercarse más a los Estados Unidos y desplazar de la órbita norteamericana a Brasil, esta no se hizo demasiado evidente; como lo demuestra el hecho que las relaciones de Argentina y Estados Unidos fueron, a diferencia del Brasil, cada vez más distantes.

En 1973, la democratización del sistema político en la Argentina y el retorno del peronismo al poder, marcaron una nueva esperanza para un país minado por reincidentes frustraciones políticas. Esta se corporizó en la figura de Perón, y en la posibilidad de volver a la Argentina de “los años de oro” de las décadas del 40 y el 50. Pero ni el peronismo y ni la Argentina eran los mismos. El contexto internacional, por su parte, tampoco ofrecía demasiados alicientes en el contexto de la nueva crisis económica internacional revelada por el aumento del precio del petróleo; ocasionando a los países emergentes, como la Argentina y Brasil, un importante incremento de su endeudamiento externo. A pesar de todo, Perón consideró de suma importancia ampliar la presencia de la Argentina en todos los mercados mundiales para facilitar y promover el acceso de productos industriales nacionales a los mercados externos. Ahora bien, ¿cómo quedaba Brasil dentro del contexto político argentino, según la idea de Perón? Brasil era para la Argentina el eslabón necesario para iniciar el proceso de integración, no sólo entre ambos países, sino respecto del resto de los países Latinoamericanos.

Para finalizar, cabe consignar que las simetrías y asimetrías de las relaciones argentino brasileñas se observan en la voluntad de ambos gobiernos en mantener un mutuo equilibrio político. Los dos reconocían que sus economías eran las más importantes y extensas de Latinoamérica. Pero, en contrapartida, sus diversos conflictos internos condicionaron dicho equilibrio, demorando los procesos de integración. En todo este cuadro no se puede obviar la ingerencia y el interés que los Estados Unidos desplegaban en la región. De ahí la famosa frase de Perón la que hacía referencia a que si los dos países más importantes de América del Sur no lograban complementarse e integrarse económica y políticamente, el año 2000 los encontrarían **“unidos o dominados”**.....

En resumen, el fracaso del regimen autoritario iniciado con el golpe de Estado de 1966 llevó a la Argentina a sumirse en una crisis interna que condujo al país a perder su poder relativo en su área natural de influencia. El Brasil, en cambio, inició su escalada económica con particular firmeza a partir de 1969 basándose para ello en la estabilidad política ya lograda en el orden interno. La simultaneidad de ambos procesos invertidos -esto es, el repliegue argentino y su creciente “omisión” externa, y el explosivo crecimiento brasileño y su revitalizada voluntad nacional de corte expansionista- constituyeron los factores capitales y decisivos para la alteración que se produjo en la balanza de poder del Continente¹⁰⁷. Esa situación se vio también favorecida por un contexto mundial que se deslizaba hacia profundos cambios. La consolidación de un sistema bipolar dominante en el mundo, y de otro multipolar en el Latinoamérica (Cuba, y la formación de diversos bloques regionales) acrecentó, sin embargo, la capacidad negociadora de los Estados. Pero este marco político fue aprovechado por Brasil, desde un comienzo, con la libertad de acción que le concedió la ausencia de su tradicional competidor: la Argentina¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Paradiso, José “Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina”. Buenos Aires, 1993

¹⁰⁸ Vinzentini, Paulo Fagundes . “Relacoes internacionais do Brasil. De vargas a Lula”. Brasil, 2003.

Bibliografía

- 📖 Adams, W. P, *Los Estados Unidos de América*. Madrid, 1992
 - 📖 Brodersohn, Mario, *Estrategias de Industrialización para la Argentina*. Buenos Aires, 1970
 - 📖 Canitrot, Adolfo, *La viabilidad de la democracia: un análisis de la experiencia peronista 1973-1976*. Buenos Aires. Revista de Estudios Sociales, N° 11, mayo de 1978
 - 📖 De Riz, Liliana, *Historia Argentina. La política en suspenso 1966-1976*. Buenos Aires, 2000
 - 📖 Di Tella, Guido, *Perón-Perón, 1973-1976*. Buenos Aires, 1983
 - 📖 Di Tella, Torcuato: *Historia Social de la Argentina Contemporánea*. Buenos Aires, 1998
 - 📖 Díaz Alejandro, *Ensayos sobre historia económica argentina*. Buenos Aires, 1975
 - 📖 Ferrer, Aldo, *Crisis y alternativas de la política económica*. Buenos Aires, 1977
 - 📖 García Vázquez, Enrique: *La política Económica Argentina en los últimos cincuenta años*. Buenos Aires, 1995
 - 📖 Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas. *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires, 1998
 - 📖 Gilpin, Robert: *La Economía política de las relaciones internacionales*. Buenos Aires, 1990
 - 📖 Halperin Donghi, Tulio *La larga agonía de la Argentina peronista*. Buenos Aires, 1994
 - 📖 Kissinger, Henry: *La Diplomacia*. México, 1995
 - 📖 Lúder, Ítalo Argentino: *El proceso argentino*. Buenos Aires, 1977
-

- 📖 Mallon, Richard y Sourrouille, Juan: *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*. Buenos Aires, 1976
- 📖 Martínez Carreras, José y otros autores: *Historia del Mundo Actual*. Madrid, 1996
- 📖 Moneta, Carlos, *La política exterior del peronismo 1973 – 1976*, en “Argentina en el mundo, 1973 – 1987” de Rubén Perina y Roberto Russell, Buenos Aires, 1988
- 📖 Moniz Bandeira, Luiz, *Argentina, Brasil y Esatdos Unidos*. Buenos Aires, 2004
- 📖 O’Donell, Guillermo, *El Estado burocrático-autoritario*. Buenos Aires. 1983
- 📖 Paradiso, José, *Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina*. Buenos Aires, 1993
- 📖 Perón, Juan Domingo, *Mensaje a los pueblos y gobiernos del mundo*. Buenos Aires, Revista Hechos E ideas N° 1, 1973
- 📖 Schvarzer, Jorge, *La industria que supimos conseguir*. Buenos Aires, 1997
- 📖 Vera Villalobos, Enrique: *Realidad y ficción de la política exterior*. *Revista Estrategia*, Buenos Aires, 1971
- 📖 Vignes, Alberto, *Dos años de política internacional argentina, 1973-1975*, Buenos Aires, 1982
- 📖 Vinzentini, Paulo Fagundes, *Ralações internacionais do Brasil. De Vargas a Lula*. Brasil, 2003

Fuentes

- 📖 Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Estado, promociones industriales y descentralización en la Argentina

Jorge Luis Ossona (CEINLADI- F.C.E., UBA)

Introducción

La crisis de las relaciones entre el Estado y las sociedades contemporáneas durante las últimas décadas ha significado el replanteo de la cuestión de la descentralización. Las corrientes neoconservadoras y neoliberales, que se proponen como alternativa a los agotados esquemas de intervención estatal centralizados entienden a la "descentralización" como el retiro del Estado de los ámbitos socioeconómicos en los que se expandió desde la Gran Depresión de 1929. Sin embargo, la descentralización es una cuestión que trasciende ese planteo. Particularmente en América Latina, la centralización y la descentralización tanto del Estado como del poder constituye, en términos espaciales, un viejo problema inherente a la modalidad de integración de estos países en el mercado mundial; y de la organización de los Estados nacionales a fines del siglo XIX. El agotamiento de los modelos primario exportadores y los consiguientes procesos de industrialización sustitutivos de importaciones abiertos a partir de los años 30 diseñaron un modelo de relaciones entre el Estado y la sociedad que acentuó los desequilibrios regionales. La crisis internacional que se abrió hacia mediados de los años 70 condujo a las burocracias estatales latinoamericanas a una creciente ineficacia para contener, en función de una racionalidad colectiva, las acciones particulares de los diferentes sujetos socioeconómicos.

El tema de la descentralización constituyó desde entonces uno de los aspectos de la indispensable reforma de los aparatos estatales para la gobernabilidad del sistema en su conjunto. Claro que muchas veces, la pareja conceptual centralización/descentralización ha sido objeto de usos abusivos, o de un bajo nivel de especificidad. En algunos casos, se identifica "centralización" con la acumulación en determinadas instancias superiores de las facultades decisorias y operativas. Otras veces, en cambio, se la entiende como la concentración del poder en determinados ámbitos espaciales. Finalmente, ese concepto también suele considerarse

sólo en relación con la estructura de la organización estatal. Su definición requiere de una especificación conceptual más concreta.

Se entiende por "centralización" a la capacidad, localizada en determinada instancia, de fijar objetivos en términos de la toma de decisiones. "Descentralización", en contrapartida, significa transferir esa capacidad decisional a instancias inferiores de autoridad. Resulta necesario distinguir el concepto de "descentralización" respecto del de "desconcentración", entendiéndose por este último la transferencia a una entidad inferior no de la facultad decisional, sino de ciertos procesos operativos para hacer más eficiente el cumplimiento de los objetivos emanados de la autoridad central. También es necesario diferenciar "descentralización" de "deslocalización espacial" de los procesos decisionales debido a que el poder puede persistir centralizado pese a la dispersión de su operatoria en diversos ámbitos geográficos. En resumen, el poder político, social y económico puede permanecer centralizado pese a la desconcentración operativa y espacial de ciertas actividades en niveles inferiores, por ejemplo, de carácter local. Por último, conviene remarcar que la centralización/descentralización no sólo incumbe a la organización estatal, sino también al poder social y económico localizados en el seno de la sociedad civil.

En la Argentina, la problemática de la descentralización empezó a suscitar políticas específicas por parte de las autoridades gubernamentales recién desde fines de los años 50. Ello coincidió con el agotamiento de la primera etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones, y el comienzo de la segunda. Durante los años 60 y 70, las estrategias descentralizadoras se fueron extendiendo; aunque tendieron a confundir los antes citados conceptos de "centralización" y "concentración". Asimismo, éstos se identificaron con las políticas de "promoción industrial" que los sucesivos gobiernos pusieron en marcha a los efectos de impulsar el crecimiento económico. Precisamente por ello, no se puede desentrañar una cuestión de la otra.

La crisis comenzada a mediados de los 70, y las políticas orientadas a reconfigurar la estructura socioeconómica del país condujeron al agotamiento definitivo del patrón de intervención estatal en la economía y la sociedad definido por el sistema anterior. Ello motivo, asimismo, la

concentración de un poder económico que, en contrapartida, tendió a descentralizar espacialmente sus actividades, aprovechando las posibilidades que para ello ofrecían los regímenes de promoción regional. De ese modo, las políticas estatales "descentralizadoras" de la actividad económica adquirieron un significado diferente al que habían tenido durante las dos décadas anteriores. Estas impulsaron, asimismo, importantes cambios, tanto en la relación entre el Estado Nacional y los estados provinciales, así como entre estos últimos y los diferentes poderes económicos centralizados pero segmentados regionalmente. Estas mutaciones han requerido la necesidad de reformular las relaciones entre la sociedad y el Estado, y en esa reconfiguración, la descentralización estatal y regional, como ya se señaló, adquirió especial relevancia.

Este trabajo es el resultado de un análisis comparativo de las dimensiones espaciales de las políticas de descentralización económica emanadas del Estado desde fines de los años 50. No se concentra en el tema de la centralización/descentralización estatal, refiriéndose a ello sólo como reflejo de la concentración/desconcentración espacial de las actividades económicas generadas por las sucesivas promociones industriales.

I. Centralización del estado y concentración espacial del poder económico y social en la argentina moderna.

Consolidada hacia fines del siglo pasado, la economía agroexportadora argentina cubrió una porción muy extensa del territorio nacional en comparación con otros países de América Latina. Sobre ella, se creó una organización estatal fuertemente vinculada a los intereses agroexportadores pampeanos y a sus prolongaciones comerciales y financieras en los grandes núcleos urbanos litoraleños. Temprana y radicalmente, el poder central arrasó a los intereses ligados a producciones regionales de origen colonial declinantes desde fines del siglo XVIII.¹ Sin embargo, buena parte de las elites oligárquicas de las provincias

¹ Guillermo O'DONNELL; Estado y alianzas en la Argentina, 1956 - 1976. En "Desarrollo Económico" N°64. Volumen 16. Buenos Aires, enero - marzo, 1977.

marginadas tuvieron un rol protagónico en la etapa culminante de la construcción del Estado Nacional; participando privilegiadamente, por esa vía, de los beneficios de la economía pampeana.² Se constituyó así, una homogénea oligarquía nacional, cuyo poder social se identificó con el Estado central y no con los estados provinciales. Estos, que siguieron siendo, en la mayor parte de América Latina siguieron siendo los principales ámbitos del poder político de sus minorías dominantes, en el caso argentino fueron despojados temprana y radicalmente de su autonomía, con lo que el Estado argentino tuvo, en cambio, un rol mucho menos relevante como articulador entre las regiones incorporadas al mercado mundial y las más relegadas.³

Pero la localización concentrada del núcleo de la economía en una sola región, -a lo que se le venía a añadir la gran extensión territorial, su pronunciada diversificación productiva, y la incontrastable hegemonía social de sus grupos dirigentes- dio lugar a una profunda centralización político - administrativa que al concentrar a tal punto el poder de decisión en la autoridad nacional terminaba contradiciendo los postulados federales de la Constitución que sirvió de basamento jurídico del Estado. Así, el extremado centralismo político administrativo de éste no reflejaba sino la distribución espacial del poder económico y social; una de cuyas implicancias más significativas fue la concentración de los recursos fiscales en el comercio de importación y exportación.⁴

La crisis de la economía agroexportadora a partir de los años 30, y la desarticulación del mercado mundial provocada por la Segunda Guerra Mundial abrieron una nueva etapa en la historia del país. Se definió entonces un nuevo esquema del desarrollo que, fundado en una industrialización sustitutiva de importaciones, habría de motivar nuevas modalidades de relación entre la sociedad y el Estado. Los nuevos roles

² Jorge Federico SABATO; Notas sobre la formación de la clase dominante argentina. Buenos Aires. Ed. Biblos, 1986.

³ Guillermo O'DONNELL; Modernización y autoritarismo. Buenos Aires. Ed. Paidós, 1973.

⁴ Roberto ESTESO; Crisis y descentralización estatal: reflexiones sobre el federalismo centralista argentino. Bs. As., 1985.

económicos asumidos por éste -en principio coyunturalmente orientados a restringir los efectos negativos de la depresión sobre el mercado nacional- adquirieron, a partir de los años 40, un perfil permanente, generando una lógica de acumulación que le confería a los sucesivos gobiernos un papel subsidiario del capital industrial, en detrimento de las tradicionales actividades agropecuarias.

Pero la complejidad que adquirieron las relaciones entre la sociedad y el Estado y las consiguientes interacciones de este último con un conjunto mucho más heterogéneo de actores sociales, ocultó una línea de continuidad respecto del esquema anterior. Los nuevos actores se concentraron, como en la etapa primario exportadora, en la Pampa Húmeda, con lo que las funciones reguladoras del Estado tendieron también a centralizarse allí. Una de las particularidades de la industrialización argentina en relación a otros casos latinoamericanos consistió, entonces, en que las fuerzas sociales que la impulsaron surgieron en el interior de la economía agroexportadora, y no de otros espacios regionales.⁵ Los nuevos poderes sociales, definidos por industrias concentradas en el mercado interno, terminaron, asimismo, dependiendo perpendicularmente de las antiguas fracciones agropecuarias cuya producción, pese a sus declinantes ventajas comparativas, era la única en condiciones de competir en los mercados internacionales. La transferencia de recursos desde los sectores tradicionales hacia los nuevos fue realizada a través de una acción estatal espacialmente concentrada. Los grupos que protagonizaron esta nueva etapa tendieron entonces a concentrar su acción en el espacio pampeano-metropolitano, extendiéndose el centralismo incluso a sus organizaciones sectoriales. La burocracia estatal por su parte, dadas sus relaciones con intereses específicos, centralizó sus facultades decisionales en detrimento de niveles inferiores a los que solo se les confirió, dispersos en el resto del país, roles operativos muy limitados.

Por último, los nuevos grupos del Interior -que desde los orígenes de la etapa agroexportadora reemplazaron a los poderes locales de origen colonial no fueron sino apéndices tentaculares de actividades comerciales, financieras, y excepcionalmente productivas, centralizadas en el área

⁵ *Ibidem.*

pampeano – metropolitana- establecieron vínculos con los gobiernos locales facilitadores de una porción sustancial de los recursos que obtenían del poder central. Por ello entre los años 39 y 58, y al compás de progresivo debilitamiento de las autonomías provinciales, las discusiones en torno al tema de la coparticipación federal no tuvieron un sentido relativo a la descentralización del Estado, quedando más bien circunscriptas al margen de gestión que el poder central ponía a disposición de las administraciones provinciales.⁶ Será recién a partir de los años 60 que las temáticas de la “teoría del desarrollo” comenzaron a suscitar en sectores cada vez mas importantes de la clase política y dirigente en general, la preocupación por el tema de la descentralización económica y por la correlativa descentralización estatal. ----

II. Las políticas de desconcentración locacional de las actividades productivas en el marco de los sucesivos regímenes de promoción industrial.

a) Del "Desarrollismo" al "Tercer Peronismo" (1958-1976).

Desde fines de los años 50, las discusiones alrededor de la concentración económica y la centralización del Estado⁷ partían de una premisa básica: la excesiva concentración espacial de las actividades industriales y productivas en general operaba una centralización que deterioraba la calidad de vida de la población no residente en la región centro - litoraleña. Le correspondía al Estado, por lo tanto, generar condiciones en las zonas marginadas que impulsaran la integración regional del país, y un desarrollo más armónico. Se entendía, además, que la centralización estatal era el resultado de la excesiva concentración

⁶ Pedro PIREZ; Coparticipación federal y descentralización del Estado. Bs. As. CEAL, 1986.

⁷ Susana PEÑALBA, Pedro PIREZ y Alejandro ROFMAN; Centralización/Descentralización del Estado en la Argentina. En "¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Centralización/Descentralización del Estado y actores territoriales". Vol. 5. Bs.As. CLACSO, 1989.

locacional de las actividades económicas, y que la desconcentración daría por resultado la descentralización del poder.⁸

Este diagnóstico coincidía con el auge de la ideología "desarrollista" orientada a promover la industrialización del país a todo trance mediante inversiones extranjeras situadas en la producción de bienes durables, intermedios, y de capital. Sin embargo, fue el gobierno de la "Revolución Libertadora" que estableció en 1956 las primeras leyes orientadas a inducir a los empresarios a instalarse en el Interior. Tal fue el caso de la Ley N°10.991 por la que se habría de considerar zona franca la región comprendida al sur del paralelo 42°. La legislación, fundada en una preocupación geopolítica, estipulaba estímulos fundamentalmente aduaneros consistentes en importantes reducciones arancelarias a los insumos importados requeridos por las empresas a instalarse en el área promovida.

Entre 1956 y 1960 se implantaron en la zona un importante número de empresas textiles que, en su mayoría, se radicaron en Trelew, provincia del Chubut; justamente el centro urbano de la región más próximo al paralelo 42°. Pero la legislación engendró dos tipos de problemas: el ingreso ilegal de productos importados, aprovechando las exenciones aduaneras a la importación de insumos; y la oposición creciente que el régimen suscitó en los sectores industriales textiles no instalados en el área y, por lo tanto, excluidos de sus beneficios.⁹ Estos factores determinaron al gobierno de Arturo Frondizi a acotar a la promoción patagónica, desatando una intensa polémica entre los intereses por ella favorecidos -nucleados corporativamente en la Unión Industrial Patagónica - y conspicuos exponentes de la UIA.¹⁰

Hasta finales de la década del 70 continuaron las radicaciones textiles en la Patagonia; pero muchas empresas se quedaron en el camino debido a los ciclos definidos por la inestabilidad económica y las

⁸ *Ibíd.*

⁹ Ley N° 10991/56, reglamentada por la Resolución N° 4711/56.

¹⁰ Banco Nacional de Desarrollo (BND); Evaluación de políticas de promoción industrial. El caso de la industria textil en Chubut. Bs.As., BND, Gerencia de Investigaciones Económicas, 1983.

implicancias que los cambios de regímenes operaron sobre la legislación. El motivo principal fue, sin embargo, la escasa competitividad de muchas firmas pequeñas en relación con otras de mayor tamaño instaladas durante el período; cuestión reveladora de un verdadero proceso de selección orientado a concentrar la actividad en un número cada vez más limitado de establecimientos medianos y grandes.¹¹

Casi la mitad de las plantas que se radicaron en la Patagonia no eran el producto de inversiones nuevas sino el desplazamiento de otras procedentes de Buenos Aires. Llama la atención que varias dejaron en la zona metropolitana parte de las instalaciones ante la incertidumbre sobre el porvenir del régimen; manifestando el sesgo cortoplacista de tales traslados.¹² Por último, resulta interesante observar que esta promoción poco contribuyó a la integración económica regional, pese a que la materia prima se obtenía principalmente en la zona. Ocurre que la lana patagónica, previamente a su procesamiento industrial en Trelew, se enviaba a Buenos Aires, donde se la lavaba para ser reenviada hacia el sur. De esa manera, la producción regional se terminó convirtiendo en un enclave orientado al abastecimiento del mercado interno.

Durante la administración desarrollista, la Ley N°14781, promulgada en 1958, volvió a plantear la promoción de actividades en el Interior del país. Desde entonces en más, y hasta 1966, los sucesivos gobiernos establecieron una serie de decretos que estipulaban las regiones a ser beneficiadas por esa legislación.¹³ Sin embargo, cuando Frondizi finalizó su mandato hacia 1962, esta ya cubría dos terceras partes del territorio nacional. La multiplicación vertiginosa de decretos promocionales venía a demostrar, además, la inexistencia de una política de localización de nuevas industrias fundada en un programa de

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*

¹³ Jorge L. R. LENICOV; Algunos resultados de la política desarrollista, 1958-1964. El caso de la industria automotriz. En "Problemas económicos argentinos, diagnóstico y política". Bs.As. Edic. Macchi, 1974.

prioridades; confirmando la gran improvisación de sucesivas administraciones apremiadas por sus acotados tiempos.¹⁴

Durante el gobierno de la "Revolución Argentina" entró en vigencia una nueva variante de promociones situadas y particularizadas en determinadas provincias.¹⁵ Tal fue el caso de la Ley N°17010 u "Operativo Tucumán" que, promulgado en 1966, procuraba morigerar los efectos sociales derivados de la racionalización de la industria azucarera. El gobierno dispuso el cierre de seis ingenios pertenecientes a la Compañía Azucarera Tucumana para promover la diversificación económica, y acabar con los problemas del monocultivo.¹⁶ Pero en realidad, la Ley tucumana tenía una motivación eminentemente política: se trataba de impulsar el desarrollo de nuevas actividades para impedir la propagación de un foco guerrillero que buscaba capitalizar el malestar social generado por la política azucarera oficial. Sus magros resultados iniciales condujeron a la extensión progresiva de las franquicias promocionales mediante nuevas reglamentaciones.

El balance final de este caso permite arribar a varias conclusiones. En primer lugar, un importante número de actividades radicadas en la provincia no correspondieron a empresas industriales, sino agropecuarias; aunque, no obstante, prevalecieron las primeras. Entre estas últimas, las más grandes, no fueron más que reinstalaciones de plantas ubicadas en el conurbano bonaerense; mientras que las pequeñas estuvieron más asociadas a la iniciativa de empresarios de origen local. En segundo lugar, las empresas más grandes - aproximadamente un 10% del total - concentraron el 50% de los beneficios y, por lo tanto, fueron las que ofrecieron la mayor parte de los 10.000 puestos de trabajo que, en su conjunto, se crearon durante los diez años ulteriores a la Ley de Onganía. Por último, el monto de las exenciones impositivas excedió holgadamente

¹⁴ Jorge SCHVARZER; Estado y fuerzas sociales en la políticas de promoción industrial en la Argentina. En "¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Los actores socioeconómicos del ajuste estructural. Bs.As. CLACSO, 1988.

¹⁵ Ley N°17010/66

¹⁶ Horacio BONEO; Desarrollo regional, incentivos fiscales y localización industrial. Bs. As. Estudios CEDES, 1958.

el de las inversiones realizadas, poniendo de manifiesto el elevadísimo costo fiscal de la promoción tucumana.

Ya en las postrimerías del régimen militar, se dictó la Ley Nº19375 de 1971, o "Plan Huarpes", orientado a la promoción de actividades productivas en la provincia de San Juan.¹⁷ La elección de este distrito resulta extraña, habida cuenta de la potencialidad económica sanjuanina, muy por encima a la de otras "provincias pobres" del país. Aparentemente, habría sido el resultado de una negociación entre el gobierno del gral. Alejandro Lanusse y la dirección del Partido Bloquista de San Juan, para sumar a este último a la "Alianza Republicana Federal", una formación política de corte oficialista con miras a las elecciones de marzo de 1973; confirmando, una vez más, el sesgo poco genuino de las promociones regionales.

A modo de síntesis, entre 1958 y 1973, los resultados de las sucesivas políticas de desconcentración locacional de las actividades económicas -particularmente las de origen industrial- tuvieron un alcance muy limitado. Las promociones industriales ofrecieron a sus beneficiarios voluminosas ganancias, convirtiéndolos en destinatarios de una enorme masa de recursos que el Estado extraía del conjunto de la sociedad. Pero el aspecto desconcentrador de las promociones, en su sentido regional, no alcanzo ni remotamente los objetivos de las sucesivas administraciones; o por lo menos, las metas consignadas en las legislaciones respectivas. En ese sentido, llama la atención -particularmente en el orden de la desconcentración espacial de las actividades productivas mediante leyes promocionales- la crónica ineficiencia del poder estatal para hacer cumplir sus decisiones frente a núcleos empresariales privados cada vez más concentrados. Inversamente, éstos demostraron una gran capacidad en adecuar la legislación a sus intereses; más allá de los objetivos de los sucesivos gobiernos.¹⁸ Cabría preguntarse si ello era inevitable debido a la endémica debilidad del Estado respecto de "estrategias de desarrollo" fundadas en núcleos de poder económico crecientemente concentrados y transnacionalizados; o bien, si fue el producto de la dinámica del sistema

¹⁷ Ley 19375/71

¹⁸ Pedro PIREZ, Susana PEÑALBA y Alejandro ROFMAN; Op. Cit.

político. En otras palabras, nos preguntamos si los alcances limitados de las legislaciones estuvieron causados por insuficiencias de un poder estatal colonizado por intereses privados; o más bien, responden a que estas legislaciones fueron instrumentos diseñados meramente a efectos de justificar transferencias de subsidios enormes a determinados actores empresariales que se hubieran instalado en el país de todos modos.

La crisis del régimen militar comenzado en 1966 y el advenimiento del tercer peronismo significaron un replanteo más enfático de la descentralización económica. La Ley N°20560, promulgada por el gobierno constitucional en mayo de 1973, relacionaba la desconcentración económica y la promoción de las economías regionales con los enfoques nacional-populares de su política económica general. Tal fue el fundamento de toda una serie de decretos destinados a establecer un orden de prioridades en cuanto a los beneficios a concederse, pero cuya extensión geográfica se modificó en varias oportunidades. Es interesante remarcar que, como en la etapa anterior, hacia 1974 estos decretos habían extendido los beneficios promocionales a prácticamente todo el país. El saldo más destacable de la nueva legislación fue el denominado "Acta de Reparación Histórica", que ofrecía prerrogativas especiales a las provincias de San Luis, Catamarca y La Rioja en virtud de sus sacrificios humanos y materiales durante la guerra de la independencia. Los alcances de dicho régimen durante el tercer gobierno justicialista no fueron de todos modos relevantes; pero dicha legislación constituyó el fundamento paradójico de importantísimos cambios que se habrían de producir en el orden regional durante el régimen militar que resultó del derrocamiento de esa administración en 1976.

b) El "Proceso de Reorganización Nacional" (1976-1983).

La política económica del "Proceso de Reorganización Nacional" instaurado en marzo de 1976 tuvo un sesgo radicalmente diferente respecto del desarrollismo de fines de los años 50, y del reformismo nacionalista intentado por el tercer peronismo. La Ley N°21608, fundada en premisas liberal-monetaristas, concebía al mercado como principal ámbito asignador

de recursos en detrimento del Estado. Una de las principales implicaciones de tales supuestos fue la disolución de las organizaciones estatales de planificación económica, cuyas funciones fueron absorbidas por el Ministerio de Economía. Correlativamente, esta política postulaba la necesidad de reconvertir profundamente el aparato productivo del país de acuerdo a las nuevas condiciones procedentes del mercado internacional, suprimiendo tanto subsidios proteccionistas de la actividad industrial como los créditos preferenciales y los aportes estatales de capital. La nueva legislación, más allá de sus contenidos específicos, tendía a favorecer preferencialmente a actores socioeconómicos distintos respecto de las experiencias anteriores. Compartía con la Ley de 1958 sus concomitancias "concentradoras"; pero se vinculaba con un patrón de acumulación notablemente diferente. Quienes mejor se adaptaron a las nuevas condiciones fueron grupos empresariales nacionales e internacionales multisectorialmente implantados, que concentraron técnicamente el capital, y operaron importantes cambios en sus esquemas organizativos. Entre estos últimos, se destaca la desagregación de fases dispersas espacialmente cuya producción finalmente se ensambla en un punto central. De esa manera, esas firmas localizaron distintas etapas productivas en diferentes espacios regionales en donde optimizaban sus ganancias acogiéndose a prerrogativas promocionales nuevas y viejas.¹⁹

Una de las primeras medidas de desconcentración locacional impulsadas por el gobierno militar no estaba orientada a promover el "desarrollo" de nuevas regiones sino más bien a erradicar actividades industriales ubicadas en la ciudad de Buenos Aires y su conurbano. En realidad, esa idea ya había comenzado a plantearse desde fines de los 50, coincidentemente con los primeros ensayos de promoción regional; pero sus recurrentes replanteos durante la década siguiente determinaron que recién se empezara a legislar en las postrimerías de la "Revolución Argentina", a principios de los 70. Tanto este último gobierno como el justicialista que lo sucedió estipularon la prohibición de instalar nuevas

¹⁹ Francisco GATTO, Graciela GUTMAN y Daniel YOGUEL; Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales, 1973-1984. Resumen y conclusiones. Bs.As., Doc. N°4 a. CEPAL, 1987.

plantas en el interior de un radio de sesenta kilómetros; estableciendo penalizaciones fiscales para aquellos que la transgredieran.²⁰ Fue el régimen militar comenzado en 1976 que no sólo reiteró los postulados de la legislación anterior sino que, a un año de su inauguración, y en el marco de la Ley N° 21.608, la extendió a los conurbanos de Córdoba y Rosario.²¹ Simultáneamente, el gobierno de la provincia de Buenos Aires promulgó una ordenanza que exigía la erradicación inmediata de un conjunto de empresas del conurbano bonaerense cuyas actividades eran consideradas contaminantes del medio ambiente. Su sentido último no respondía menos a las preocupaciones ecologistas del gobierno provincial que a otras de carácter político, como lo evocaban las pocas especificaciones acerca de factores considerados contaminantes, y el énfasis en torno al número de trabajadores admisibles para las nuevas radicaciones. Se procuraba, en realidad, expulsar población obrera del Gran Buenos Aires para prevenir los previsibles conflictos sociales que podía llegar a motivar la política económica aplicada por entonces. La creación de parques industriales en el interior provincial parecía, asimismo, sugerir la idea de desconcentrar las actividades en el Gran Buenos Aires, diseminando su mano de obra, y relocalizándola en polos más reducidos y a cierta distancia entre sí.

Pero las enormes presiones de los intereses industriales impidieron la consecución de la norma. Hasta su derogación en 1984, esta fue permanentemente modificada para evitar sus efectos últimos; esto es, la relocalización de un 20% de las plantas. No obstante, las restricciones en las zonas interiores al perímetro de sesenta kilómetros en torno al Gran Buenos Aires tuvieron un efecto contraproducente al instalarse un importante número de establecimientos en las áreas inmediatamente periféricas a dicho radio. La legislación del "Proceso" implicó, además, el estímulo para que varias empresas se trasladaran desde el conurbano bonaerense hacia las zonas promocionadas del Interior, produciendo

²⁰ Ley N°19904/2

²¹ Jorge SCHVARZER; La política económica de Martínez de Hoz. Bs.As. Ed. Hispamérica, 1987.

modificaciones importantes en la estructura social metropolitana, y dispersando fuerza de trabajo en nuevos polos más pequeños.²²

La segunda concomitancia espacial de la política económica del régimen tuvo lugar en Tierra del Fuego, aunque sobre la base de una legislación anterior. Durante la presidencia del gral. Lanusse, en 1971, coincidentemente con el "Plan Huarpes", se dictó la Ley N°19648 que preveía la promoción del desarrollo para ese territorio nacional.²³ Como en el caso patagónico, quince años antes, la idea de localizar en el extremo sur del país nuevas actividades industriales se fundamentaba en consideraciones geopolíticas caras a las inquietudes de los regímenes militares. Pero, durante los seis años posteriores, los resultados de la Ley fueron nulos. Tierra del Fuego siguió siendo un distrito subpoblado dominado por su producción maderera tradicional.

La apertura importadora promovida por la política del ministro José Alfredo Martínez de Hoz afectó, sin embargo, profundamente a las industrias electrónicas. Estas carecieron de tiempo para reconvertirse y producir aparatos de T.V. color, cuyas primeras transmisiones se habían estipulado para la celebración del Campeonato Mundial de Fútbol de 1978. Los empresarios encontraron, no obstante, un recurso de salvataje instalándose en Tierra del Fuego para aprovechar la legislación promocional del gobierno de Lanusse importando partes y el consiguiente armado de los aparatos que luego se vendían en el resto del país. De ese modo, en los seis años subsiguientes la rama electrónica se expandió vertiginosamente en ese, por entonces, territorio nacional, produciendo un importante crecimiento de la población en ella ocupada.²⁴ La promoción fueguina se inscribió, así, en un fenómeno más vasto: el de la reconversión de las industrias electrónicas implicada por la intensa internacionalización del sector. De ese modo, las empresas que antes producían sus propios diseños pasaron a importar tecnologías e insumos, desintegrando el

²² Héctor PALOMINO; Cambios ocupacionales y sociales en la Argentina. 1947-1987. Bs. As. Documento del CISEA N°88, 1987.

²³ Ley N°19648.

²⁴ CEPAL; El régimen de promoción fueguina y la integración argentino-chilena. Bs.As., 1985 (mimeo).

proceso productivo nacional. Pero a pesar de las notables exenciones tributarias obtenidas por las empresas, los efectos exportadores de esta reconversión fueron nulos debido a los altos costos de localización y de mano obra ; con lo que la producción "armada" en Tierra del Fuego paso a colocarse únicamente en el mercado interno. Además, las posibilidades ciertas de una ulterior reconversión para reintegrar al sector en el orden interno habrían de estar dificultadas por el núcleo de intereses que se creó en torno de una actividad que ocupaba tanta gente en el orden local.²⁵

La más significativa de las promociones regionales del "Proceso" fue la Ley N°22.021 de "Promoción especial de la Provincia de La Rioja", promulgada en julio de 1979. Este caso constituye, de por sí, una verdadera paradoja si se tiene presente que por entonces el gobierno procuraba reducir las prerrogativas de la promoción industrial en todo el país. El argumento oficial justificaba la medida enfatizaba la necesidad de impulsar en esa provincia el desarrollo minero; pero, simultáneamente, y para ampliar la ocupación, se entendía posible promocionar otras actividades industriales, agropecuarias y turísticas.²⁶

La especificidad más llamativa de la Ley consistió, sin embargo, en otorgarle al gobierno provincial la facultad de aprobar proyectos por un monto de hasta un millón de dólares; debiendo éste consultar a la Secretaría de Industria de la Nación sobre las inversiones de entre uno y tres millones; y requiriendo la aprobación del Gobierno Nacional para los proyectos por encima de esa suma. Semejante descentralización también se contradecía respecto de los caracteres autoritarios de la administración por entonces imperante. Por cierto que las tratativas con el gobierno provincial resultaban más fáciles; y sus resoluciones eran más expeditivas explicando la razón por la que la mayoría de los proyectos presentados hasta 1984 fueran menores al millón de dólares. Podría sugerirse, a modo de hipótesis, que los empresarios adecuaron el volumen de sus inversiones a las condiciones de la legislación, de manera de lograr la aprobación directa del

²⁵ Hugo NOTSCHEFF, Eduardo BASUALDO y Daniel ASPIAZU; La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas. Bs.As. Ed. Legasa, 1989.

²⁶ Ley N°22021/79

gobierno provincial sin la consulta a los organismos dependientes del nacional.

Otro de los privilegios obtenidos por La Rioja - prerrogativa que en este caso compartía con Tierra del Fuego - era la eximición del impuesto al valor agregado (I.V.A.), franquicia ésta que les había sido quitada a las demás provincias. Ello motivó un afiebrado proceso de inversiones que perduró hasta principios de 1984, cuando el gobierno radical reimplantó dichos beneficios para las demás provincias. Desde entonces, las inversiones en La Rioja virtualmente se paralizaron.²⁷

Las radicaciones, por último, registraron una fuerte concentración locacional en el interior de la provincia, como lo demuestra el hecho de que la mayor parte se implantó en el parque industrial; y solo esporádicamente en el resto de su territorio. Como en los demás casos, su costo fiscal fue elevadísimo. Según cálculos estimativos, éstos alcanzan aproximadamente a un 180% del monto del capital invertido.

El caso riojano fue el más elocuente en términos de las implicancias regionales de los cambios tecno-organizativos de la reestructuración socioeconómica que tuvo lugar a partir de la segunda mitad de los años 70. En efecto, buena parte de las empresas allí instaladas se insertaron en un proceso productivo segmentado en varias regiones adecuado a los métodos de organización propios de las nuevas tecnologías. Esa desagregación de la producción permitió a los grupos empresariales multiimplantados optimizar sus beneficios a través de exenciones impositivas, franquicias, subsidios y obtenidos en diferentes regiones. Estos últimos se justificaban debido a las condiciones desfavorables de la radicación en zonas atrasadas; pero algunos análisis realizados en los 80 sobre la composición del costo de producción permitieron afirmar que sólo los de transporte eran más elevados en La Rioja que en la zona metropolitana. Por otra parte, la sensible disminución de los costos de mano de obra compenso a los de flete; sugiriendo escasas

²⁷ F.GATTO; G. GUTMAN y D: YOGUEL; Perspectivas de reindustrialización. Programa CFI-CEPAL. Bs. As., 1986. (mimeo).

diferencias entre la manufacturación del producto en Buenos Aires y en La Rioja.²⁸

Como en otros casos, la promoción riojana dio lugar a un fenómeno de "enclavización" de las áreas promovidas debido a que las empresas tuvieron grandes dificultades para satisfacer los requerimientos de calidad de vida de sus cuadros gerenciales; registrándose también problemas en lo relativo a la oferta provincial de servicios e insumos. Finalmente, la "enclavización" también se expresó en los magros resultados de generar nuevas oportunidades de empleo para los profesionales locales, generalmente obligados a emigrar a otros centros del Interior o Buenos Aires. En cuanto a la fuerza de trabajo local, al tener menor calificación, tendió a ocuparse en el sector público que siguió siendo la principal fuente de empleo.²⁹

Ya en las postrimerías del régimen militar, los beneficios promocionales se extendieron a Catamarca, San Luis, y San Juan con arreglo a los argumentos justificadores del "Acta de Reparación Histórica" de 1974. Sus resultados fueron significativos y contundentes: entre 1983 y 1987, las tres provincias incrementaron notablemente sus niveles de ocupación industrial, particularmente en el caso de la provincia de San Luis. El número de proyectos aprobados y, el consiguiente volumen de inversiones, fue también mayor en dicha provincia; confirmando, como en otros casos, que las actividades beneficiadas por la promoción tendían a radicarse en las zonas más cercanas a los grandes centros urbanos y de consumo del país. Como en el caso riojana, las autoridades provinciales tuvieron amplias facultades para aprobar los proyectos de inversión hasta un monto determinado. Los sectores empresariales optaron entonces por proyectos pequeños para agilizar el trámite de autorización de la nueva radicación negociando directamente con las autoridades provinciales. Una cuarta parte de los proyectos de inversión correspondieron a la rama textil dando una buena pauta de las implicancias de la promoción industrial

²⁸ Jorge SCHVARZER; Estado y fuerzas sociales en las políticas de promoción industrial en la Argentina. En Op. Cit. Bs.As., CLACSO, 1988.

²⁹ CEPAL; El impacto de la promoción industrial en la provincia de La Rioja. En: Op. Cit. Bs. As., 1986.

sobre el crecimiento económico global del país debido a que esa rama clásica no registraba expansión a nivel nacional. Este último dato también venía a demostrar que las radicaciones no fueron el producto de inversiones nuevas, sino más bien de mudanzas procedentes de otras regiones; sobre todo en la provincia de Buenos Aires.³⁰

Asimismo, un elevado número de empresas, como en el caso riojano, forman parte de complejos productivos segmentados regionalmente, aunque centralizados en los grandes centros metropolitanos en cuanto a su ensamble final. Tampoco usaron insumos producidos localmente; no contribuyeron al desarrollo integrado de las economías regionales. Su "management" era extraregional, y la mano de obra de procedencia local fue utilizada para tareas de "armado". No contribuyeron, por último, a descentralizar regionalmente el poder social - y, por lo tanto, el político - mediante la generación de "burguesías provinciales".³¹ Los excedentes producidos por estas plantas fueron reinvertidos fuera de la región; consumiéndose su producción en el mercado interno. Este último dato, partiendo de la base de que las empresas estaban eximidas del pago del IVA, venía a evidenciar la poca relación entre las promociones regionales y el impulso a las exportaciones industriales. La precariedad de las instalaciones de las plantas revelaba, entonces, varias cosas: en primer término, la urgencia de su radicación a efectos de evitar la participación en su aprobación de las autoridades nacionales; en segundo término, el carácter potencialmente transitorio de las inversiones; y por lo tanto, en condiciones, de ser re-emplazadas rápida y fácilmente en el caso de una eventual eliminación de los beneficios promocionales. A ello debe sumarse, como en el caso riojano, los menores costos de mano de obra compensaban holgadamente las desventajas locales como los costos de flete, etc. Ello, junto con el subsidio fiscal, les permitió a los empresarios reembolsar la inversión en el corto lapso de un año desde su instalación.³²

³⁰ *Ibídem.*

³¹ *Ibídem.*

³² Jorge SCHVARZER; Estado y fuerzas sociales en las políticas de promoción industrial en la Argentina. En Op. Cit.

Conclusión: estado, promociones industriales y descentralización en la argentina.

Como se ha señalado en páginas anteriores, la cuestión de la centralización regional del poder político y económico constituye en América Latina un problema que se remonta a los tiempos coloniales. No obstante, sus caracteres más salientes se ahondaron hacia fines del siglo XIX, debido a la inserción desigual de las diferentes regiones de estos países en el mercado mundial, en concomitancia con los pactos interoligárquicos en los que se fundó la consolidación de los Estados Nacionales. La internacionalización de las economías latinoamericanas modificó el peso relativo de los poderes locales frente a un poder central reforzado por la formación de los Estados Nacionales. En contrapartida, se operó la incorporación supeditada de las burguesías locales en el nuevo sistema de dominación complementada por la frecuente injerencia del gobierno nacional en las situaciones provinciales, generando una enorme dependencia de las regiones subordinadas respecto del presupuesto nacional. Si bien ello era coherente en los casos de sistemas políticos unitarios; en la Argentina, los presupuestos federales de su Constitución, dieron lugar a una discrepancia entre la teoría y la práctica. La centralización de las decisiones estatales concentradas en la región metropolitana coincidió con la concentración regional del poder socioeconómico oligárquico e internacional.

La vertiginosidad de la expansión agroexportadora hizo que el problema no fuese percibido en toda su gravedad; pero la crisis de ese esquema de desarrollo, y el advenimiento del proceso de industrialización y urbanización desde los años 30, vinieron a revelar la cuestión con creciente dramatismo. Fue recién hacia los años 60 las clases dirigentes del país habrían de esgrimir, sin embargo, las primeras propuestas descentralizadoras y desconcentradoras en el contexto de una nueva fase de la industrialización, caracterizada por la transnacionalización de capitales, tecnologías y formas de organización empresariales. Ello fue modificando la presencia y la modalidad de gestión autárquica desde los años 40. Una de las nuevas formas de intervención estatal para acelerar el desarrollo económico integral del país procurando la descentralización

regional de las actividades productivas fueron los sucesivos sistemas de promoción industrial. Pero desde sus comienzos, los regímenes de promoción regional demostraron distorsiones graves por responder más a motivaciones políticas que económicas como los supuestos geopolíticos del poder militar en el caso de las promociones de la Patagonia y Tierra del Fuego; las preocupaciones de la "Doctrina de la Seguridad Nacional" en los casos tucumano y de descentralización de Buenos Aires, Rosario y Córdoba; y las "reparaciones históricas" de La Rioja, San Luis, Catamarca y San Juan. Asimismo, la estrecha relación entre los planes de localización del desarrollo y las promociones en un sentido más general, determinaron que los primeros tendieran también a reflejar las serias anomalías del funcionamiento del capitalismo argentino, en términos de su relación con la burocracia estatal y el sistema político. Resulta difícil hacer un diagnóstico acerca de la génesis del problema; pero, sin embargo, se podría establecer como punto de partida las cambiantes orientaciones de la política económica desde la crisis del esquema agroexportador y la subsiguiente industrialización sustitutiva de importaciones por el carácter contradictorio y discontinuo de las medidas gubernamentales; y la desarticulación del conjunto del aparato técnico-administrativo del Estado por persecuciones políticas, criterios antiestadistas, o problemas presupuestarios. El Estado, desbordado por el asalto de intereses corporativos privados, tendió a convertirse en un actor pasivo que transfería subsidios a los sectores privados más concentrados sin la contrapartida esperada de crecimiento y desarrollo.

El funcionamiento del sistema político no fue ajeno a estas distorsiones. Los casos de promociones industriales impulsadas por gobiernos constitucionales - como en 1958 y 1973 - revelan una extremada capacidad decisional del poder ejecutivo, y una participación prácticamente marginal del poder legislativo. Ello determinó que las resoluciones y decretos promocionales emanaran de sectores de la burocracia estatal que dada la inestabilidad de los gobiernos, la dotaban de una gran autonomía. Sin regímenes políticos estables, y dadas las presiones de "lobbies" o poderes corporativos que aspiraban a obtener ventajas del caos que motivaba cada cambio de administración, los sectores burocráticos fueron cada vez más proclives a "arreglos" espurios

que terminaban convirtiéndolos en meros apéndices de diferentes grupos privados de interés. La rapidez del trámite de las sucesivas legislaciones promotoras de la industria; las escasas fundamentaciones de su implementación; a lo que debe sumarse el hecho significativo de que casi siempre ello ocurría en vísperas de la caída de los sucesivos gobiernos - poniendo a la administración subsiguiente y a la sociedad en su conjunto ante hechos consumados - confirman estas hipótesis.

Estas presiones sectoriales, y la gran preocupación motivada por los criterios "desarrollistas" de promover las actividades a cualquier precio, determinaron la formación de mecanismos que conspiraban contra la competitividad, la eficiencia y la integración de las actividades industriales. En el orden regional, ello dio lugar a regímenes caracterizados por su gran despreocupación acerca de la eficacia de las actividades a promover, sus costos locales, etc. De esa manera, la burocracia estatal no tendió a controlar la calidad de las instalaciones, su grado de obsolescencia, y su eficiencia, en general. Así, el Estado fue revelando una capacidad muy sesgada para regular los sucesivos proyectos de inversión, siendo casi siempre desbordado por intereses privados que fagocitaban a una burocracia inestable que, por todas estas razones, mostraba una irrefrenable tendencia a "privatizarse". La inestabilidad generaba, a su vez, una superposición de legislaciones, casi siempre contradictorias, impidiendo los más elementales niveles de coherencia. La "feudalización" del aparato burocrático administrativo determinó así que cada fracción empresarial, para poder sobrevivir, sustituyera la competencia en el mercado por su equivalente en el Estado. Para ello resultaba indispensable el dominio o la influencia sobre porciones de la administración pública tales como bancos oficiales, secretarías u subsecretarías, direcciones, comisiones, etc.

Esta situación se agravó hacia los años 70, cuando se abrió el debate sobre la posibilidad de otorgarle al capital privado nacional, e incluso al Estado, un rol protagónico en el proceso de desarrollo debido a los magros resultados arrojados por las inversiones extranjeras. Las pujas consiguientes, en coincidencia con el agotamiento de las condiciones internacionales que habían hecho posibles las sucesivas variantes del crecimiento "desarrollista", y el fracaso del gobierno peronista comenzado

en 1973, terminaron de anarquizar al Estado. De esa manera, durante la primera mitad de los 70, las empresas que se fueron imponiendo en esa puja fueron sentando las bases de una concentración del poder económico que se habría de consolidar durante la década siguiente.

La inestabilidad política le ofreció a los grupos más poderosos del sector privado ganaran una enorme libertad de acción y de presión como para orientar la legislación estatal a su antojo. Asimismo, el mentado "Rol protagónico del Estado" terminó significando para este último enormes erogaciones, casi equivalentes a los montos invertidos por vía de desgravaciones impositivas nacionales y provinciales, créditos de la banca oficial a tasas preferenciales, etc. Pero, en contrapartida, el desarrollo industrial adquirió un carácter ineficiente, poco competitivo, y de altos costos para consumidores locales cautivos. Ello explica, al menos en parte, los alcances insuficientes de los regímenes de relocalización de las actividades productivas previstas por los sucesivos regímenes de promoción industrial.

La reestructuración socioeconómica que tuvo lugar a partir de la segunda mitad de los 70 produjo considerables cambios en el interior de la sociedad argentina. Las capas empresariales que resultaron favorecidas por las transformaciones acentuaron su concentración y diversificación. Simultáneamente, se incorporaban privilegiadamente al proceso de internacionalización de la economía mundial merced a la apertura económica implementada por el régimen militar. En contrapartida, la reconversión industrial generó una fuerte reducción en el número de trabajadores industriales, incrementándose el empleo en el sector de los servicios; e impulsando la proliferación del cuentapropismo. El agotamiento del modelo de ordenamiento social y político que se fue estructurando a lo largo de las décadas que sucedieron a la crisis de la economía primario exportadora, se manifestó en la creciente ineficacia de los mecanismos de intervención y regulación estatal, definidos durante los cuarenta años anteriores. Sin embargo, el Estado tuvo un rol fundamental en la acumulación de poder económico por la fracción privilegiada favorecida por el régimen militar. Por de pronto, los recursos procedentes del masivo endeudamiento externo contraído hacia fines de los años 70, fueron concentrados por este sector merced, entre otras cosas, a las

políticas de compras, ventas, contrataciones y provisiones que estos grupos acordaban con la burocracia estatal. El Estado volvió así a reproducir su función creadora y sostenedora de empresarios privados desde hacia cuatro décadas. Una vez más, no fue el mercado y la eficiencia competitiva los que determinaron la acumulación capitalista, sino el grado de influencia política sobre y dentro del Estado Nacional.

El tipo de promociones industriales que tuvieron lugar durante el régimen militar, y sus consecuencias regionales, no fueron ajenas a este proceso. La centralización del capital y su concentración técnica se conjugaron con una desagregación espacial de la producción, que si bien generó nuevos polos regionales de producción, relacionados con cadenas productivas locales, nacionales, e internacionales; no necesariamente promovió un desarrollo más integrado a nivel nacional. Pero a diferencia de la etapa anterior, éstas tuvieron fuertes implicancias políticas. El otorgamiento de importantes poderes a las gobernaciones provinciales para regular las nuevas radicaciones produjo fuertes vínculos entre éstas y los grupos empresariales favorecidos. Estos últimos tendieron a hacer "lobbies" con el apoyo de poderes locales en el Parlamento, y en otras dependencias del Estado Nacional, con el fin de proyectar en el tiempo las prerrogativas promocionales, e incluso ampliarlas. De esa manera puede observarse cómo la "descentralización" operada por las promociones de última generación no fue congruente con el desarrollo regional esperado, ni con un ordenamiento estatal más racional. Esta discrepancia entre resultados y objetivos, y la densa madeja de intereses que en torno a ello se ha entretejido llevo a las administraciones provinciales a no dar información acerca de los regímenes, poniendo de manifiesto falta de capacidad técnica y organizacional para afrontar las nuevas tareas cedidas por el poder central; o bien complicidades entre sectores de la burocracia política y estatal, y los grupos privados favorecidos.

El comportamiento de la clase dirigente a partir de la restauración del régimen democrático demostró que las antiguas inconsistencias del sistema político argentino no habían sido superadas. Entre fines de 1983, cuando asumió el gobierno constitucional y mediados de 1985, con la puesta en marcha del Plan Austral, el Poder Ejecutivo Nacional osciló entre actitudes por demás favorables y hasta profundizadoras de las

promociones industriales; y posturas cada vez más reticentes, a medida que se fue tomando conciencia de su alto costo fiscal. El Congreso tampoco se convirtió en el escenario de acuerdos con el Ejecutivo, para la consecución de soluciones racionales. Así, mientras que los representantes del Senado se convirtieron en cerrados defensores de las promociones, exigiendo inclusive el aumento del cupo fiscal como condición para aprobar los sucesivos presupuestos nacionales, los diputados apoyaron al Ejecutivo en el sentido de acotarlo o directamente eliminarlo. Las provincias, por su parte, haciendo uso de las nuevas facultades que el poder central les confirió durante el régimen militar procuraron atraer inversiones promocionadas extendiendo subsidios redundantes como créditos, desgravaciones impositivas, y otras facilidades. Estas medidas, adoptadas unilateralmente en detrimento del Tesoro Nacional, significaron asimismo suculentas transferencias de ingresos desde unas provincias hacia otras, complicando aun más las traumáticas relaciones entre las distintas jurisdicciones administrativas; y entre todas ellas respecto del poder central.

Bibliografía

- 📖 Boneo, Horacio, *Desarrollo regional, incentivos fiscales y localización industrial*, Bs. As. Estudios CEDES, 1958
- 📖 Esteso, Roberto, *Crisis y descentralización estatal: reflexiones sobre el federalismo centralista argentino*, Bs. As., 1985
- 📖 Gatto, F., Gutman, G. y Yoguel, D., *Perspectivas de reindustrialización*, Programa CFI-CEPAL, Bs. As., 1986
- 📖 Gatto, Francisco, Gutman, Graciela, y Yoguel, Daniel, *Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales, 1973-1984*, Doc. N° 4 CEPAL, Bs.As., 1987
- 📖 Lenicov, Jorge, *Algunos resultados de la política desarrollista, 1958-1964. El caso de la industria automotriz*, en "Problemas económicos argentinos, diagnóstico y política", Bs.As., 1974.
- 📖 Notscheff, Hugo, Basualdo, Eduardo, y Aspiazu, Daniel, *La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas*, Bs.As., 1989
- 📖 O' Donnell, Guillermo, *Estado y alianzas en la Argentina, 1956 – 1976*, en "Desarrollo Económico" N° 64, Vol. 16, Buenos Aires, Enero - Marzo, 1977
- 📖 O' Donnell, Guillermo, *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, 1973.
- 📖 Palomino, Héctor, *Cambios ocupacionales y sociales en la Argentina. 1947-1987*, Bs. As. Documento del CISEA N° 88, 1987.
- 📖 Peñalba, Susana, Pirez, Pedro y Rofman, Alejandro, *Centralización/Descentralización del Estado en la Argentina*, en "¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Centralización/Descentralización del Estado y actores territoriales", Vol. 5, Bs.As. CLACSO, 1989.
- 📖 Pirez, Pedro, *Coparticipación federal y descentralización del Estado*, Bs. As., CEAL, 1986
- 📖 Sábato, Jorge Federico, *Notas sobre la formación de la clase dominante argentina*, Buenos Aires, 1986

- 📖 Schvarzer, Jorge, *Estado y fuerzas sociales en la política de promoción industrial en la Argentina*, en "¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?" Los actores socioeconómicos del ajuste estructural, Bs.As. CLACSO, 1988.
- 📖 Schvarzer, Jorge, *La política económica de Martínez de Hoz*, Bs.As., 1987

Otras Fuentes

- 📖 Banco Nacional de Desarrollo (BND), *Evaluación de políticas de promoción industrial. El caso de la industria textil en Chubut*. Bs.As., BND, Gerencia de Investigaciones Económicas, 1983.
- 📖 CEPAL, *El régimen de promoción fueguina y la integración argentino-chilena*. Bs.As., 1985 (mimeo)

Este libro se terminó de imprimir en Diciembre de 2007
en los Talleres Gráficos Jael - Córdoba 2210
Capital Federal - Buenos Aires - Argentina