

Análisis comparado del desarrollo de Argentina y Brasil en el siglo XX: algunas observaciones preliminares

Ramón García Fernández

*(Escola de Economia de São Paulo –
Fundação Getúlio Vargas – Brasil)*

ramongf@fgvsp.br

Ricardo Beltramino

(Flacso - Argentina)

rbeltramino@flacso.org.ar

Motivación del Trabajo

- Pregunta básica: por que Brasil tuvo un desempeño económico mejor que Argentina a lo largo del siglo XX (o, mejor, en el período 1930-2002)?
- Ambos tienen muchas características parecidas, y los movimientos de la economía internacional los afectaron de manera básicamente semejante.
- Este trabajo, en versión preliminar, busca algunas pistas, buscando enfatizar las políticas agrícolas e industriales.

Brasil y Argentina antes de 1930

- Economías de estructuras semejantes.
 - Economías exportadoras de productos primarios (Argentina: carne y trigo; Brasil: café).
 - Poca industrialización (textiles, alimentos, etc.)
 - Inmigración europea.
- Diferencias básicas:
 - Principales mercados: EEUU para Brasil, Inglaterra para Argentina.
 - Productos brasileños son complementarios con ambos, productos argentinos son competidores de los EEUU.
 - Razonable grado de democracia en Argentina (ley Sáenz Peña, gobierno de Irigoyen), pero dominio de las oligarquías agrícolas (“República Velha”, política de “café con leche”) en Brasil: elecciones restringidas, voto fraudulento, prohibición de voto de analfabetos, etc.

Impacto de la crisis de 1930

- Los dos países tienen una interrupción del proceso democrático en 1930.
- Sin embargo, ambos procesos tienen carácter muy diferente:
 - Brasil: golpe contra las elites que mandaban hasta ese momento; apoyo de las clases medias y de los sectores industriales.
 - Argentina: vuelta al poder de las elites que había sido parcialmente desalojadas con Irigoyen.
- Consecuencias:
 - Brasil cambia su rumbo anterior y entra en uno nuevo.
 - Argentina retoma el rumbo anterior.

El período de pos-guerra - I

- Argentina y Brasil establecen relaciones diferentes con los EEUU (tensas y cordiales, respectivamente).
- Los dos países sufren la deterioración de los términos de intercambio (más acentuada y anterior en Argentina).
- Los dos países tienen gobiernos que promueven alguna redistribución del ingreso.
- Los dos países apoyan la industrialización, usando recursos de la agricultura para financiarla.
- En el período del inmediato pos-guerra, fracasa en Brasil un intento de volver a la política económica de la República Velha (experiencia liberal de 1947-8), y ese proyecto es completamente desdeñado más tarde; en Argentina, una experiencia de ese tipo vuelve a ocurrir con la Revolución Libertadora, y continuará en el aire como una amenaza en caso de que sea implementada cualquier otra política.

El período de pos-guerra - II

- Los dos países usan políticas activas de intervención en el mercado de divisas para favorecer la compra de bienes de capital para modernizar la industria.
 - En Brasil se puede considerar bastante exitoso el sistema de cambio múltiple vigente de 1953 a 1960 (con modificaciones en ese tiempo) para promover la importación de máquinas, etc., aparte de algunos bienes básicos (petróleo, trigo); sin embargo, fracasó su intento de estimular exportaciones no tradicionales.
- A pesar de que la situación política brasileña era complicada en esos años (vuelta y suicidio de Vargas, caída de Café Filho, etc.) el grado de polarización es incomparablemente menor que el existente entre peronistas y antiperonistas.

El período de pos-guerra - III

- Sin embargo, la industrialización en Brasil consigue mayor impulso:

Participación del sector industrial en el PBI		
Año	Argentina	Brasil
1947	24,5	19,8
1953	21,4	23,7

- Algunas importantes medidas económicas de ese período en Brasil:
 - Creación del BNDE (después BNDES – 1952)
 - Creación de la Petrobrás (1953)
 - Creación de la CSN (1941) [1946]

El período desarrollista - I

- La semejanza de trayectorias entre ambos países pocas veces fue más clara que en el final de la década del 50, con las elecciones de Frondizi y Kubitschek.
- Ambos desarrollan una política de atracción del capital internacional para promover la ampliación del parque industrial nacional (comienzo de la industria automotriz), en el marco de un proceso de sustitución de importaciones (que viene de años anteriores).
- Kubitschek consigue desarrollar un Plano para sus cinco años de gobierno (el “Plan de Metas”), algo inconcebible en las condiciones políticas de Argentina.
 - Por otra parte, este formaría parte de una política de planificación que sería mantenida por diversos gobiernos de diferentes perspectivas políticas y económicas.

El período desarrollista - II

- Principales resultados del Plan de Metas:
 - Establecimiento de la industria automotriz (y componentes)
 - Expansión de la electricidad
 - Expansión de las rutas
 - Construcción de Brasilia (fuera del Plan)
- Eso permitió una reestructuración de la industria hacia sectores no tradicionales bien como la disminución de la dependencia de productos importados.

Año	Participación en la producción industrial		Importaciones como parte de las ventas	
	Metales, máquinas, eléctricos, transporte y química	Textiles, calzado, alimentos y bebidas	Bienes de capital	Bienes intermedios
1949	25,0%	48,4%	59,0%	25,9%
1962/3	47,3%	32,5%	12,9%	8,9%

El período desarrollista - III

- Una serie de características muestran la preocupación obsesiva con el crecimiento y la industrialización en la era JK, que generan desequilibrios importantes en otros sectores.
 - Política agrícola y producción de alimentos quedan en segundo plano.
 - Financiación por métodos poco convencionales llevan a aumentos de inflación.
 - Ruptura con el FMI en el gobierno JK.
 - Creciente participación del sector público (inclusive empresas estatales) en la inversión.

Los períodos de gobierno militar - I

[Comentamos aquí el período 1964-1985 en Brasil, y el período 1966-1983 en Argentina, con el intervalo democrático 1973-6]

- Clima de Guerra Fría, problemas de incorporación de las masas urbanas a la vida democrática, reivindicaciones, etc., crean clima propicio para gobiernos autoritarios.
- Sin embargo, la trayectoria de esos gobiernos va a ser muy diferente, especialmente partir de la mitad de los años 70, lo que resulta en una evolución diferente en los dos países.

Año	PBI per cápita (dólares de 1985)		Participación de la industria en el PBI	
	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina
1965	724	2144	33%	42%
1985	1755	2145	43%	44%

Los períodos de gobierno militar - II

- Período inicial de ajuste en Brasil, con una serie de reformas que permiten la retomada en años subsecuentes.
 - Reforma del sistema financiero.
 - Posibilidad de financiamiento legítimo del estado (creación de un mercado voluntario de títulos públicos).
 - Revisión del sistema tributario.
- Es interesante notar que aún los pensadores vistos como liberales en Brasil favorecieron la industria y tomaron medidas bastante poco convencionales (p.ej., un cierto grado de tolerancia con la inflación), bastante diferente de los liberales argentinos, más ortodoxos.

Los períodos de gobierno militar - III

- Crecimiento excepcional de Brasil en el período del Milagro económico (1968-73), contrasta con el crecimiento positivo, pero mucho más moderado, de la economía argentina.

Crecimiento del PBI (%)		
Año	Argentina	Brasil
1967	2,6	4,2
1968	4,4	9,8
1969	8,5	9,5
1970	6,4	10,4
1971	4,8	11,3
1972	3,1	12,1
1973	6,1	14,0
1974	5,3	9,0
1975	-0,9	5,2

Los períodos de gobierno militar - IV

- La respuesta de Brasil al shock del petróleo fue la de acelerar el desarrollo industrial completando los sectores aún carentes de la economía, con la esperanza de completar el parque industrial (bienes intermedios: papel, plásticos, aluminio, fertilizantes; energía: petróleo, nuclear, Proálcool), lo que constituye el II PND.
- A pesar de existir muchos problemas de la economía brasileña en esos años, parecería haber un claro contraste con la Argentina: los gobiernos autoritarios brasileños fueron dirigistas e industrialistas, los argentinos tendían a ser liberales y poco preocupados con la industria.
- Un ejemplo lo dan las importaciones, que entre 1974 y 1980 crecieron al 1% a.a en Brasil y casi al 10% en Argentina (con creciente peso de los bienes industriales).

Los períodos de gobierno militar - V

- Las políticas industriales brasileñas se superpusieron, tuvieron bajo control en su calidad, crearon una maraña de reglas confusas, pero consiguieron resultados positivos aunque seguramente sub-óptimos. Los principales instrumentos de esa política industrial fueron medidas típicamente proteccionistas:
 - Altas tarifas aduaneras.
 - Innumerables barreras no tarifarias.
 - Exenciones de pagos de muchos impuestos para exportaciones no tradicionales, mecanismos de *drawback*, etc.
 - Financiamientos subvencionados por parte de los bancos públicos y facilidad para captación de préstamos extranjeros.

Los períodos de gobierno militar - VI

- Se consiguió con estas políticas un significativo éxito en la promoción de exportaciones industriales.

Participación en las exportaciones (%)						
Año	1955	1964	1973	1980	1985	1992
Café	59	53	22	14	11	3
Azúcar	3	2	9	6	2	2
Soja y derivados	-	-	15	9	8	7
Mineral Hierro	2	6	6	8	8	7
Otros primarios	35	34	19	11	5	14
Manufacturas	1	5	29	52	66	67

Los períodos de gobierno militar - VII

- Al mismo tiempo, en Brasil se creó una política agrícola bastante efectiva: se dejó de ver a la agricultura únicamente como fuente de divisas para la industrialización, pasándose a buscar aumentos de productividad, considerando la agro-industria algo importante en si.
 - Los aumentos de producción aún fueron básicamente extensivos, pero en algunos lugares, especialmente San Pablo, se verificaba un aumento intensivo.
 - Generalización del crédito agrícola, típicamente subsidiado.
 - Modernización de la agricultura: difusión de los tractores, fertilizantes, defensivos, etc.
 - Creación de los primeros “complejos agroindustriales”.
 - Creación de la Embrapa (1973; recuérdese que el INTA es de 1956).
 - Estímulo a exportaciones agrícolas no tradicionales, especialmente soja y naranja.

Los períodos de gobierno militar - VIII

- Tanto para la política industrial como la para agrícola, debe destacarse el crecimiento del número de investigadores en Brasil, con una política científica que no sufrió mayores interrupciones en los últimos treinta y cinco años (al contrario de la situación argentina)

La vuelta a la democracia - I

- El fin del régimen militar en ambos países en un clima de revaluación internacional de la democracia coincidió con la crisis de la deuda del comienzo de los años 80 (obviamente, Malvinas también).
- La preocupación en ambas economías en los años 80 era el combate a la inflación, todas las otras políticas pasaban a un segundo plano. Eso vale tanto para los años autoritarios como para los democráticos.
- Los gobiernos democráticos de ambos países asumieron estando condicionados por la falta de financiamiento, resultado de la crisis de la deuda (lo que llevaba a una necesidad de transferencia de recursos líquidos al exterior).

La vuelta a la democracia - II

- Los gobiernos de Sarney y Alfonsín también tienen un significativo paralelismo:
 - Retorno a la democracia,
 - Reivindicaciones distributivas reprimidas que salen a la luz
 - Políticas económicas en gran parte heterodoxas
 - Éxitos parciales pero con fracasos significativos en las políticas antiinflacionarias (especialmente Austral y Cruzado).
 - Ambos acaban sus mandatos en circunstancias de alta inflación (híper en Argentina).

La vuelta a la democracia - III

- En esos años, el Estado entra en crisis en ambos países; cualquier política pública está limitada por la dificultad de intervención del gobierno.
- El problema de la crisis fiscal tiene tres dimensiones:
 - necesidad de captar recursos (flujo),
 - monto acumulado de deuda interna y externa (stock),
 - incapacidad de alargar plazos de pagos (falta de credibilidad).
- Eso lleva a una incapacidad de ahorro del sector público, esencial en todo proceso de desarrollo
 - véase que en Brasil el ahorro público cayó de 5% en mitad de los 70 para 4% al fin de esa década y para -1% después del Cruzado.

Los años (neo) liberales - I

- Los gobiernos siguientes (Collor y Menem) se concentraron esencialmente en desarrollar políticas antiinflacionarias, con escaso éxito inicial.
- En ambos casos, la percepción de la crisis del estado llevó a propuestas de reducción de su tamaño (privatizaciones) y de su grado de intervención en la economía.
- Argentina consiguió acabar con la inflación a través de la convertibilidad (1991), mientras que Brasil siguió con alta inflación hasta 1994 (Plan Real).
- La aproximación política entre Brasil y Argentina que se consolida en el PICE (1986) se completa con la creación del Mercosur (1991).

Los años (neo) liberales - II

- En esos años (y los anteriores) había un significativo paralelismo entre las medidas económicas de ambos países (llamado en Brasil de “Efecto Orloff”), situaciones en que en Brasil se replicaba una política (momentáneamente) exitosa en Argentina (Austral / Cruzado; Primavera / Verão; plan Bonex / retención de los ahorros por Collor);
 - sin embargo, la convertibilidad no tuvo apoyo en Brasil.
 - Por otra parte, el Real puede ser considerado una versión corregida del Cruzado, sin equivalente en Argentina

Los años (neo) liberales - III

- En los dos países se cuestionaba la existencia de empresas públicas ineficientes y de la protección a una industria privada considerada artificial.
- Respuestas:
 - Privatizaciones (“incompleto” en Brasil: Petrobras, Banco do Brasil).
 - Abertura comercial (aranceles promedio en Brasil caen de 32% en 1990 a 14% en 1994; Argentina continúa con la política de reducciones que empezó en 1976).
- A eso se suma la apertura a los capitales externos.

Los años (neo) liberales - IV

- Ambos países pasan por una fase de crecimiento en los años posteriores a la adopción de estas medidas.
- En los dos países estas políticas provocan una sobrevaluación de la moneda, y un significativo déficit comercial y de la balanza de pagos, por lo que precisan entradas permanentes de capitales.
 - Ver que política semejantes llevan a crisis en otros países (serie de crisis del final de los 90).
- Brasil ajusta su política en 1999
- La mayor rigidez del plan argentino impide una salida rápida, por lo tanto la crisis del modelo fue mucho más profunda.

Los años (neo) liberales - V

- Algunas observaciones sobre la industria en el gobierno Cardoso:
- A pesar del clima de pesimismo, no hubo una quiebra generalizada del sector industrial.
- Algunas políticas de fomento a la industrialización fueron mantenidas: a) política automotriz; b) preservación del status del polo de Manaus; c) políticas de créditos del BNDES; d) acciones de los gobiernos provinciales.
- Al mismo tiempo, se favoreció la entrada de capitales extranjeros (inversiones directas).
- Modernización administrativa de las empresas.

Valió la pena la industrialización?

- Una visión frecuente es la de que las industrias latinoamericanas (especialmente las de Argentina y Brasil) son creaciones artificiales, que sólo sobreviven en invernaderos económicos, que van contra la vocación del país, etc.
 - Ese pesimismo también tiene su versión sobre agricultura: somos incompetentes, pero estamos en las tierras más fértiles del mundo.
- Esas manifestaciones de pesimismo industrial se vieron en la mitad de los años 60 (agotamiento de la ISI) y de vuelta al final de los 80 (los “fabricantes de carrozas”).
- Creemos que, sin embargo, la creación de buenos empleos, la construcción de ventajas competitivas, etc, sigue siendo tan dependiente de la industria como en la visión tradicional;
 - Eso también se aplica a la agricultura, cuyos enormes avances también están vinculados a su transformación en complejo agro-industrial.